

توزیع فضایی قدرت در الگوی نیمه‌متمرکز اداره کلانشهر تهران (در ابعاد چهارگانه قضایی، امنیتی، اجرایی و تقنینی)

محمدباقر قالیباف (دانشیار گروه جغرافیای سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران)

mghalibaf@ut.ac.ir

سیدعباس احمدی (دانشیار گروه جغرافیای سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران)

yzaki@ut.ac.ir

یاشار زکی (استادیار گروه جغرافیای سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران)

abbas_ahmadi@ut.ac.ir

فرامرز عظیمی (دانشجوی دکتری، پردیس بین‌المللی کیش دانشگاه تهران، تهران، ایران، نویسنده مسئول)

azimi.faramarz@ut.ac.ir

چکیده

کلانشهر تهران به عنوان پایتخت و بزرگترین شهر کشور، نیازمند مدیریت کارآمدتر و بهینه‌ای است که در طیف وسیع پیشنهادات مدیریتی رویکردهای تمرکزگرا تا تمرکززدا، الگوی حکمرانی نیمه‌متمرکز پیشنهاد کاربردی متفاوتی برای اداره بهتر آن مطرح و مورد ادعا است. از سوی دیگر، با توجه به اینکه توزیع فضایی قدرت، کانون تغییراتی است که الگوی نیمه‌متمرکز با تحول آن، امکان‌گذار به اداره کارآمد شهر تهران را رقم خواهد زد، پژوهش حاضر با تکیه بر آن، تلاش دارد به بررسی توزیع فضایی قدرت و اولویت‌های کاربردی آن در این کلانشهر بپردازد. موضوع اصلی مقاله حاضر عبارت است از ارائه اولویت‌های توزیع فضایی قدرت برای اداره شهر تهران با رویکرد نیمه‌متمرکز. در این راستا سوال اصلی پژوهش عبارت است از اینکه در گذار از الگوی متمرکز کنونی به نیمه‌متمرکز، توزیع فضایی قدرت در شهر تهران، با چه مشخصاتی در ابعاد چهارگانه اجرایی، قضایی، تقنینی و امنیتی قابل ارائه است؟ در پاسخ به سوال اصلی پژوهش، این فرضیه مطرح است که «به نظر می‌رسد تفکیک امور حاکمیتی از امور محلی در چهار بُعد اجرایی، قضایی، امنیتی و تقنینی، مهمترین اولویت توزیع فضایی قدرت برای اداره شهر تهران در قالب الگوی نیمه‌متمرکز است». روش پژوهش، کمی و با توجه به هدف، کاربردی و از نوع حل مسئله است و برای گردآوری اطلاعات از روش کتابخانه‌ای و میدانی استفاده شده است. جامعه آماری این پژوهش، شامل ۴۴ نفر از اعضای هیات علمی رشته جغرافیای سیاسی در سطح دانشگاه‌های تهران و مدیران ارشد شهرداری تهران است که حداقل مدرک دانشگاهی

آن‌ها کارشناسی ارشد و روش نمونه‌گیری، گلوله برفی و ابزار اندازه‌گیری پرسشنامه است. یافته‌های پژوهش مهمترین اولویت‌های اداره شهر تهران مبتنی بر رویکرد نیمه‌متمرکز را با محوریت توزیع فضایی قدرت در ابعاد تقنینی، اجرایی، قضایی و امنیتی کلانشهر تهران ارائه کرده است.

واژگان کلیدی: الگوی نیمه‌متمرکز، توزیع فضایی قدرت، تولی‌گری و تصدی‌گری.

۱- مقدمه

شهرها به عنوان مهم‌ترین سکونتگاه‌های زیست انسان، نیازمند اداره شدن هستند و وجود ابعاد مختلف فضایی، جمعیتی و کارکردی از قبیل اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، خدماتی و ارتباطی، پیچیدگی‌های اداره شهرها را مضاعف کرده است. همان‌گونه که هر کشوری دارای نوعی نظام سیاسی و ساختار سیاسی اداری خاص برای اداره امور عمومی کشور است، شهرها نیز نیازمند نوع خاصی از نظام اداره‌کننده می‌باشند که این امر در کلان‌شهرها به دلیل پیچیدگی امور، ضرورتی آشکار است. در برخی کشورها سیستم اداره امور عمومی شهرها در حوزه اختیارات دولت و منتصب دولت و نماینده مستقیم دولت و در برخی دیگر به صورت نسبتاً مستقل و نماینده مردم و منتخب شهروندان می‌باشند. در نمونه دوم اداره امور شهر که به صورت دموکراتیک، انتخابی بودن و دوره‌ای بودن از جانب شهروندان برگزیده می‌شوند، در دهه اخیر به الگوی غالب در شهرهای دنیا تبدیل شده است. گسترش فزاینده شهرها و شهرنشینی همراه با رویکردهای نوین در مدیریت شهری بر این نکته اشاره دارد که می‌بایست با نگاهی جدید به ساختار مدیریت شهری و سازماندهی سیاسی آن، امکان بهبود کیفی زندگی را در شهرها فراهم آورد. با نگاه به ساختار شهری به ویژه مناطق کلان شهری این مهم اهمیت مضاعف می‌یابد که می‌بایست بهبود رفاه شهروندی را در قالب رویکردهای نوین در حوزه مدیریت شهری فراهم آورد.

کلانشهر تهران به عنوان پایتخت و بزرگترین شهر کشور نیز که با رشد فزاینده جمعیت و دغدغه‌های مرتبط با آن در یک دهه اخیر مواجه گردیده، برای افزایش کارآمدی و بهبود روندهای پاسخگویی به موضوعات و حوزه‌های مرتبط با شهروندان تهرانی، نیازمند الگوهای مدیریتی جدیدی است تا مدیریت شهری این کلانشهر بتواند به خدمت بهتر به شهر و شهروندان بپردازد. با این تفاسیر و با توجه به اینکه نظام اداری و اجرایی ایران به صورت متمرکز بوده و عناصر و عوامل متنوعی از سطح فردی و گروهی (مانند تمایلات و جهت‌گیری‌های بوروکرات‌های مؤسس و نیز بوروکرات‌های محلی) تا سطح کلان جغرافیایی (ضرورت‌های تحمیل شده ناشی از ویژگی‌های محیط جغرافیایی ایران) تاریخی (الگو و سنت تاریخی حکمرانی در ایران)، فرهنگی (ویژگی‌های فرهنگ سیاسی شهروندان و نخبگان سیاسی)، اقتصادی (راتی بودن اقتصاد) و سیاسی (ضعف ساختاری حکومت در مقابل جامعه پرشکاف و پراکنده) در این امر مؤثر بوده‌اند، این مهم به شکل گستردگی توزیع فضایی قدرت در کلانشهر تهران که در واقع کانون تغییراتی است که در رویکردهای مختلف حکمرانی از تمرکزگرا تا تمرکززدا با تحول آن، را متأثر کرده است.

در شرایط حاضر نحوه اداره کلانشهر تهران همانند اداره حکومت مرکزی، ساختاری تمرکزگرا دارد یعنی نه تنها در

سیاستگذاری‌ها و راهبردهای کلان حکومت مرکزی اداره کلانشهر تهران را همانند سایر نقاط پیوسته جمعیتی دیگر کشور متأثر می‌کند بلکه بسیاری از امور شهری نیز که طیف وسیعی از آنها مربوط به خدمات محلی می‌شود توسط دستگاه‌های حکومت مرکزی اداره می‌شود از جمله امور خدمات محلی از قبیل آب، برق، گاز و بهداشت و آموزش و غیره. این شرایط در طول سال‌های و دهه‌های گذشته نشان داده است که دولت مرکزی ایران تصمیم دارد که هم سیاست‌های کلان را در اختیار داشته باشد و هم خدمات را خود بصورت متمرکز ارائه دهد؛ این مسئله موضوع مهمی است که روند ارائه خدمات را در شهر تهران و میان شهروندان تهرانی با چالش‌های جدی مواجه ساخته است. این موارد و سایر موارد مشابه در زمینه سایر نقاط ضعف در مدیریت شهر تهران در کنار رویکردهای نو به اداره امور محلی توسط مردم، نشان می‌دهد توزیع فضایی قدرت در کلانشهر تهران می‌تواند در جهت افزایش پاسخگویی موثر به نیازهای شهر و شهروندان اصلاح شود. از این رو، این موضوع دلیل اهمیت این پژوهش است.

بر این اساس موضوع مقاله حاضر عبارت است از ارائه اولویت‌های توزیع فضایی قدرت برای اداره شهر تهران با رویکرد نیمه‌متمرکز. رویکرد نیمه‌متمرکز، الگویی مربوط به کشورداری است که برای اداره امور حاکمیتی و اداره امور محلی از سوی برخی از دولت‌ها و حکومت‌ها مورد استفاده قرار گرفته است. این الگو در میانه الگوی فدرال و الگوی متمرکز قرار دارد یعنی نه مانند الگوی متمرکز حکومت مرکزی همه کاره امور حاکمیتی و امور محلی است و نه مانند الگوی فدرال، واحدهای محلی از اختیارات وسیعی برای امور حاکمیتی و محلی خود در اختیار دارند. این الگو بسته به این که چه میزانی از امور محلی و حاکمیتی در اختیار حکومت مرکزی و حکومت محلی است می‌تواند انواع گوناگون داشته باشد. در این راستا سوال اصلی پژوهش عبارت است از اینکه در گذار از الگوی متمرکز کنونی به نیمه‌متمرکز، توزیع فضایی قدرت در شهر تهران، با چه مشخصاتی در ابعاد چهارگانه اجرایی، قضایی، تقنینی و امنیتی قابل ارائه است؟ در پاسخ به این سوال، فرضیه پژوهش که با استفاده از روش کمی مورد سنجش واقع شده عبارت است از اینکه «به نظر می‌رسد تفکیک امور حاکمیتی از امور محلی در چهار بُعد اجرایی، قضایی، امنیتی و تقنینی، مهمترین اولویت توزیع فضایی قدرت برای اداره شهر تهران در قالب الگوی نیمه‌متمرکز است».

۲- پیشینه پژوهش

در رابطه با پیشینه و ادبیات پژوهش، مطالعات و پژوهش‌هایی در حوزه داخلی و خارجی صورت گرفته است که به طور خلاصه و مفید در جدول ذیل اشاره شده است.

جدول شماره ۱: بررسی اجمالی صورت گرفته در زمینه مطالع پیشینه پژوهش

بررسی پیشینه پژوهش		
مطالعات داخلی		
نویسنده/گان	عنوان	مهمترین موضوع
قالیباف، محمدباقر (۱۳۹۷)	تمرکزگرایی و تمرکززدایی در ایران (به سوی الگوی نیمه- متمرکز)	در این کتاب نویسنده ضمن طرح یک چارچوب نظری ارزیابی و تحلیل نظام اداری جدید، به تحلیل تاریخی تکوین الگوی تمرکزگرا در تاریخ ایران پرداخته شده و الگوی حکمرانی نیمه‌متمرکز ارائه و تشریح شده است.
محمدپور،	تقسیمات سیاسی فضا و تعادل	در این پژوهش، نویسنده با روش توصیفی و تحلیلی اثبات کرده است که تقسیم استان بر نظام شهری

<p>منطقه تأثیرگذار بوده و به تمرکززدایی جمعیتی و تقویت شهرهای کوچک و میانی کمک کرده است. هر چند این تغییرات چشمگیر نبود و عدم تعادل جمعیتی در بین شهرهای استان خراسان بزرگ همچنان مشهود است.</p>	<p>در نظام شهری منطقه (مورد مطالعه: تقسیم استان خراسان بزرگ)</p>	<p>جابری (۱۳۹۳)</p>
<p>نویسنده در این پژوهش نشان داده است که در رویکردهای نوین جهانی شدن، دولت محلی جهانی نقش بسیار موثری در جهانی شدن شهرها دارد، به نحوی که دولت‌های محلی با مدیریت بهینه شهر، تأمین زیرساختهای شهری و تنظیم سازمان فضایی شهر با استانداردهای جهانی می‌توانند عملکردهای خود را ارتقاء داده و در توسعه محلی و رقابت‌های مکانی سبب احراز صلاحیت‌ها و فرصت‌های جهانی شدن کلان شهرها در جریان فرایندهای مکانی تولید جهانی شده و توسعه ملی را به ارمغان آورند. در مورد تهران، یافته‌های تحقیق بیانگر این است که دولت محلی تهران بر جهانی شدن این شهر تأثیر مثبتی دارد.</p>	<p>تبیین رابطه دولت محلی و شهر جهانی (مورد: کلان شهر تهران)</p>	<p>محمدیان، حسین (۱۳۹۵)</p>
<p>نویسنده بیان کرده است که دولت‌ها به عنوان عالی‌ترین نهادهای تصمیم‌گیرنده در زمینه چگونگی سازماندهی سیاسی فضا، وظیفه دارند با طراحی برنامه‌ریزی‌های محیطی و آمایش سرزمین، تعادل فضایی را در سرزمین ملی ایجاد و از نابرابری‌های ناحیه‌ای جلوگیری نمایند. از آنجا که معمولاً رابطه معناداری بین ساختار درونی نظام سیاسی با عدم تعادل‌های فضایی در کشورهای مختلف مشاهده می‌گردد، بنابراین میزان انسجام ناحیه‌ای و تعادل فضایی در کشورهای مختلف بیانگر میزان اقتدار سیاسی آنها محسوب می‌شود.</p>	<p>نقش تصمیم‌سازی‌های سیاسی در توسعه ناموزون ناحیه‌ای در جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر برنامه‌های توسعه ملی</p>	<p>رضا قهرمانی (۱۳۹۰)</p>
مطالعات خارجی		
	عنوان	نویسنده/گان
<p>مهمترین موضوع</p>	<p>توزیع خدمات عمومی در حاشیه لندن</p>	<p>ادواردز (۲۰۱۶)</p>
<p>این تحقیق با بررسی اختلاف طبقاتی و برخورداری در لندن با روش الکتور و اسمارت، نتیجه گرفته است که عدالت اجتماعی در توزیع خدمات شهری لندن، غایب است.</p> <p>این کتاب به بررسی تطبیقی دولت‌های محلی در نظام‌های لیبرال دموکراسی در کشورهای انگلستان و ولز، ایرلند، فرانسه، ایتالیا، آلمان، سوئد، ایالات متحده آمریکا و کانادا پرداخته و معتقد است که تفاوت‌های دولت‌های محلی بیش از شباهت آن در کشورهای مختلف است و هر واحد محلی دارای شرایط خاص خود و بی‌نظیر است. از نظر ساختار سلسله‌مراتبی، میزان اختیارات و وظایف، میزان قدرت، ایفای نقش سیاسی یا عدم وجود آن، تعداد اعضای دولت محلی، سیستم‌های مدیریتی محلی و روابط دولت مرکزی و محلی با یکدیگر متفاوت است.</p>	<p>دولت محلی در دموکراسی‌های لیبرال</p>	<p>چندلرز (۲۰۱۵)</p>
<p>نتایج این تحقیق نشان داد که رشد شهری با توسعه اقتصادی کشور در سال ۱۹۷۳ برابر است و بر اساس مدل اقتصادی، استفاده از زمین نیز تغییر کرده است. همچنین این تحقیق نشان می‌دهد که نوع استفاده از زمین چگونه می‌تواند بر رشد و توسعه شهرهای جدید منجر شود.</p>	<p>پایش و مدل‌سازی رشد شهری (اندازه) شهرهای شبیلی</p>	<p>هنری کوزا (۲۰۰۶)</p>
<p>نویسندگان با مقایسه دیدگاه‌های رفورمیستی و مقایسه استراتژی‌های مدل دولت کلانشهری آمریکایی و انگلیسی، معتقدند که مدل انگلیسی دولت محلی شهری، حزبی، سیاسی و در سیطره احزاب پیروز و حکومت مرکزی می‌باشد و به همین دلیل شفافیت و حساب‌پس‌دهی و اقتدار مدنی محدود می‌شود، اما در الگوی آمریکایی دولت محلی، غیرحزبی، مدیریت تخصصی و حرفه‌ای و کارآمد است. از این رو رهبران رفورمیستی بریتانیا و جنبش‌های اجتماعی شهروندی به دنبال استفاده از الگوی شهری ایالات متحده در بریتانیا هستند.</p>	<p>استراتژی‌های مدل دولت کلانشهری آمریکایی و انگلیسی</p>	<p>سالتزستین و همکاران (۲۰۰۸)</p>

(تدوین از نگارندگان)

۳- چارچوب نظری و مفهومی پژوهش

۳-۱- الگوی حکمرانی نیمه‌متمرکز

نظام‌های سیاسی را از چشم‌انداز تمرکزگرایی و تمرکززدایی می‌توان دسته‌بندی کرد. در یک سر طیف، تمرکزگرایی حداکثری و در سر دیگر طیف، تمرکززدایی حداکثری (فدرالیسم) وجود دارد (Bevir, 2007: 364). در اینجا معادله‌ای برقرار است که بر بنیاد آن هرچه از اختیارات و حدود مداخله حکومت مرکزی و نمایندگان آنها در امور محلی کاسته شود به دامنه اختیارات، مسئولیت‌ها و وظایف نهادهای محلی افزوده می‌شود. در حالی که در الگوی تمرکزگرا نهادهای محلی ادامه نهادها و سازمان‌های حکومت مرکزی و اعمال‌کننده سیاست‌ها و برنامه‌های اتخاذ شده در مرکز بوده و از حکومت مرکزی مستقل نیستند، در الگوی فدرالی، جوامع محلی دارای نهادهای حکومتی خاص و مستقل از نهادها و سازمان‌های حکومت مرکزی هستند.

الگوی نیمه‌متمرکز، در ذیل الگوی غیرمتمرکز قرار می‌گیرد. بر این پایه این الگو عبارت است از الگویی که در آن امور حاکمیتی به طور ذاتی و قانونی در اختیار حکومت مرکزی و امور محلی به طور ذاتی و قانونی در اختیار حکومت‌های محلی قرار می‌گیرد. در جهت رفع موانع موجود، حرکت در مسیر توسعه پیشنهاد می‌گردد. الگوی نیمه-متمرکز ضمن تاکید بر عدم واگذاری امور حاکمیتی به نهادهای محلی، بر واگذاری کلیه امور محلی به نقاط پیوسته جمعیتی یعنی شهرها و روستاها تاکید کرده و نقش و مشارکت اجتماعات محلی را در امور محلی مربوط به خود امری ضروری محسوب می‌کند. الگوی نیمه‌متمرکز، در میانه این دو سر طیف قرار دارد و در آن، علیرغم اینکه بخشی از اختیارات و حقوق نهادها و سازمان‌های حکومت مرکزی همچنان حفظ می‌شود، نهادها و سازمان‌های حکمرانی محلی حقوق و اختیارات ذاتی، مشخص و فراگیری در اداره امور محلی خود دارند. قرار گرفتن در میانه تمرکزگرایی- فدرالیسم به معنای تحکیم اقتدار حاکمیتی در مرکز و تثبیت اختیارات رفاهی- خدماتی در نقاط پیوسته جمعیتی شهرها و روستاهاست. در این الگو، حفظ یکپارچگی و همبستگی در کشور توسط نهادهای محلی محقق می‌شود (Agrast, 2012: 63). اینکه به چه شیوه‌ای می‌توان این توازن را برقرار کرد، به شرایط و مقتضیات هر کشور و هر محل در درون کشور بستگی دارد. بر این مبنای تمرکززدایی در چارچوب الگوی نیمه‌متمرکز دارای اصولی فراگیر و جهان‌شمول اما شیوه‌های تحقق آن، بومی است.

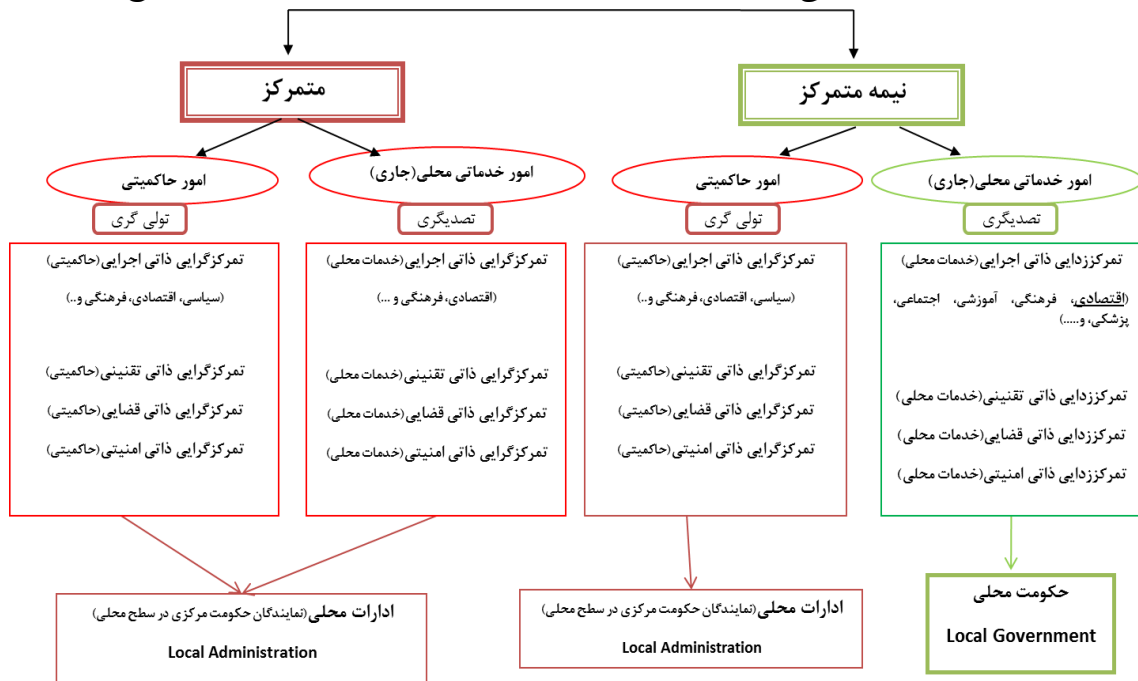
۳-۲- توزیع فضایی قدرت در الگوی نیمه‌متمرکز

توزیع فضایی قدرت، کانون تغییراتی است که الگوی نیمه‌متمرکز با تحول آن، امکان‌گذار به الگوی نیمه‌متمرکز کارآمد را رقم خواهد زد. با توجه به اینکه به فرآیند توزیع قدرت (سیاسی) درون تشکیلات فضای (محیط جغرافیایی) تقسیم یافته، توزیع فضایی قدرت می‌گویند، به طور کلی، توزیع فضایی قدرت باعث پخش قدرت متمرکز سیاسی در پهنه سرزمین و برخوردار کردن نهادها و سازمان‌های مردمی و حکومت محلی از اقتدار تصمیم‌گیری و اجرا در امور مربوط به نحوی می‌شود که متضمن وحدت و امنیت ملی و توسعه پایدار همه‌جانبه و پویا در سطوح محلی، منطقه‌ای

و ملی باشد (حافظنیا، ۱۳۸۱: ۳۲). برای پیشبرد توزیع فضایی قدرت در چارچوب الگوی نیمه‌متمرکز، باید نظام مدیریت امور محلی را با شناخت دقیق از شیوه برقراری نظم مطلوب، تغییر داد. به طور کلی، نظم در مناطق مختلف کشور از طریق مجموعه نهادهایی اتفاق می‌افتد که در همکاری با یکدیگر، دو دسته از وظایف را انجام می‌دهند: مجموعه وظایف مربوط به امور خدمات محلی (تصدی‌گری) و مجموعه وظایف مربوط به امور حاکمیتی (تولی‌گری) (قالیباف، ۱۳۸۶: ۸۲). تغییرات در توزیع فضایی قدرت زمانی مطلوب است که نظمی را در مناطق مختلف کشور برقرار کند که در آن، نظام مدیریت محلی و ملی بتوانند در چارچوب یک تقسیم کار مطلوب، این دو وظیفه را به انجام برسانند.

الگوی نیمه‌متمرکز، با تفکیک توزیع قدرت و توزیع فضایی قدرت، مسئله اصلی در اصلاح امور و برون رفت از مشکلات ناشی از ناکارآمدی نظام اداری را نه نحوه توزیع قدرت بین قوا (تفکیک قوا) بلکه شیوه توزیع فضایی قدرت می‌داند. در الگوی متمرکز، سازمان‌های محلی مختلفی وجود دارند اما نداشتن اختیارات مستقل، محدود بودن دامنه مسئولیت‌های آنها و وابستگی اقتصادی و سیاسی به حکومت مرکزی باعث بی‌اثر شدن سازمان‌های محلی می‌شود. همچنین، کارگزاران این سازمان‌های محلی نیز معمولاً غیرانتخابی بوده، از سوی حکومت مرکزی یا نمایندگان آن منصوب می‌شوند؛ مواردی که همه کارآمدی مدل حکمرانی را مشخص می‌کند (Quah, 2010: 234). اما در الگوی نیمه‌متمرکز، سازمان‌ها و نهادهای محلی، به عنوان نقش‌آفرینان محیط‌های جغرافیایی در سطح محلی، سازمان‌ها و نهادهایی هستند که باید در امور محلی استقلال و قدرت تصمیم‌گیری داشته باشند (Smith & Agnew, 2002: 4). به عبارت دیگر، این سازمان‌ها مسئول اموری هستند که ذاتاً محلی است و مستقیم در سرنوشت مردم و ساکنان آن محل تاثیرگذار است. شکل زیر، توزیع فضایی قدرت را در دو الگوی متمرکز فعلی و نیمه‌متمرکز مطلوب نشان می‌دهد.

نمودار شماره ۱: مقایسه توزیع فضایی قدرت در الگوی متمرکز فعلی و نیمه‌متمرکز مطلوب در سطح محلی



منبع: (قالیباف، ۱۳۹۷)

همانطور که مشخص است، در الگوی متمرکز فعلی چه در حوزه امور حاکمیتی^۱ (تولی گری) و چه در حوزه امور خدمات محلی^۲ (تصدی گری) نظام متمرکزی برقرار شده است. در مقابل، در الگوی نیمه‌متمرکز مطلوب، تمرکز در حوزه امور حاکمیتی (تولی گری) و عدم تمرکز در حوزه امور خدمات محلی (تصدی گری) وجود دارد. از طرف دیگر، در حالی که ابعاد تمرکزگرایی ذاتی در الگوی متمرکز فعلی شامل تمرکز در امور اجرایی، تقنینی، قضایی و امنیتی در دو حوزه امور حاکمیتی و خدماتی محلی به صورت توأمان است، ابعاد تمرکزگرایی ذاتی در الگوی نیمه‌متمرکز، تنها شامل تمرکز در امور مربوط به امور حاکمیتی و تمرکززدایی در سایر امور (اجرایی، تقنینی، قضایی و امنیتی) مربوط به خدمات محلی است (قالیباف و پوینده، ۱۳۹۹). بر این شالوده، مهم‌ترین محورهای اصلی چارچوب اجرا و نحوه عملیاتی کردن الگوی نیمه‌متمرکز در حکومت محلی در عمل وابسته به ابعاد چهارگانه ذیل است:

- حکومت محلی و امور تقنینی،
- حکومت محلی و امور اجرایی،

^۱ امور حاکمیتی شامل آن دسته از امور اجرایی، قضایی، تقنینی و امنیتی است که به طور مستقیم به امنیت ملی کشور مربوط می شود. صلاحیت تصمیم گیری در مورد امور حاکمیتی در اختیار حکومت مرکزی است (قالیباف، جزوه درسی، ۱۳۹۳).

^۲ امور خدمات محلی شامل آن دسته از امور اجرایی، قضایی، تقنینی و امنیتی است که به طور مستقیم به امنیت ملی کشور مربوط نمی شوند. صلاحیت تصمیم گیری در امور خدمات محلی بر عهده نهادهای حکومت محلی است چرا که آنها به عنوان منتخبان محلی، شناخت و دانش تجربی بیشتری برای خدمات رسانی بهتر به مردم محل دارند (همان).

- حکومت محلی و امور امنیتی و
- حکومت محلی و امور قضایی.

سازمان‌ها و نهادها در الگوی متمرکز فعلی، چه در امور حاکمیتی و چه در امور خدمات محلی، توسط نمایندگان حکومت مرکزی اداره می‌شوند (شمس، ۱۳۹۱: ۵۴). این در حالی است که در الگوی نیمه‌متمرکز مطلوب، سازمان‌ها، مراکز و نهادهای مسئول در امور حاکمیتی که منصوبان حکومت مرکزی هستند، اداره محلی نام دارند و سازمان‌ها، مراکز و نهادهای مسئول در امور خدمات محلی که از طرف مردم ساکن در هر محل برای اداره امور محلی انتخاب می‌شوند، حکومت محلی می‌نامیم. در الگوی نیمه‌متمرکز، فرمانداری‌ها، سازمان‌های قضایی و سازمان‌هایی از این دست، مهم‌ترین ادارات محلی‌اند و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها نیز مراکز اصلی و پایه اساسی در حکومت محلی محسوب می‌شوند که باید با تمرکززدایی ذاتی، صاحب اختیارات مشخص در اداره امور محل خود باشند. منظور از تمرکززدایی ذاتی در امور محلی، واگذاری اختیارات به صورت قانونی و نه به صورت آیین‌نامه‌ها و ابلاغیه‌ها به حکمرانی‌های محلی است که امکان بروز موج‌های بازگشت به تمرکززدایی را کاهش می‌دهد.

۴- روش تحقیق

روش تحقیق مقاله پیش‌رو، کمی و به لحاظ هدف، کاربردی و از نوع حل مسئله است. کاربردی از آن جهت که نتایج یافته‌ها برای ارائه راهکار برای حل یک مسئله استفاده شده است (بررسی ساخت‌های نظری در موقعیت عملی). به علاوه از آنجا که در این پژوهش، هدف شناسایی اولویت‌های راهبردی برای توزیع فضایی قدرت در الگوی نیمه-متمرکز اداره شهر تهران است، بنابراین می‌توان این پژوهش را از نظر ماهیت و روش در قالب تحقیقات توصیفی و تحلیلی طبقه‌بندی نمود (توصیف عینی و منظم رویداد). همچنین از آنجایی که گردآوری اطلاعات این مقاله به صورت کتابخانه‌ای و میدانی بوده است نیز این قسمت از پژوهش در زمره پژوهش‌های پیمایشی قرار دارد.

۴-۱- جامعه آماری، روش نمونه‌گیری و روش جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات

جامعه آماری این پژوهش، شامل ۴۴ نفر از اعضای هیات علمی رشته جغرافیای سیاسی در دانشگاه‌های تهران و مدیران ارشد شهرداری تهران است که حداقل مدرک دانشجویی آن‌ها کارشناسی ارشد است. با توجه به کوچک بودن حجم جامعه و در دسترس نبودن کلیه افراد این جامعه، به منظور شناسایی این دسته از افراد برای نمونه، از روش گلوله برفی استفاده شده است. متغیرهای جمعیت‌شناختی جامعه آماری به صورت خلاصه از نظر بعد جنسیت، رتبه علمی و سابقه آموزشی و پژوهشی در قالب جدول زیر ارائه شده است.

جدول شماره ۲: متغیرهای جمعیت‌شناختی جامعه آماری پژوهش

جنسیت	تعداد	درصد
مرد	۲۲	۵۰
زن	۲۲	۵۰
تحصیلات	تعداد	درصد
دکتری	۲۲	۵۰

کارشناسی ارشد	۱۶	۴۰
کارشناسی	۶	۱۰
سابقه	تعداد	درصد
بین ۱ تا ۴ سال	۱۱	۲۵
بین ۵ تا ۹ سال	۱۱	۲۵
۱۰ سال به بالا	۲۲	۵۰
جمع	۴۴	۱۰۰

(تدوین از نگارندگان)

همچنین اطلاعات مورد نیاز این پژوهش به روش‌های مختلفی جمع‌آوری شده است. در مرحله اول، معیارهای ارائه الگوی نیمه‌متمرکز سازماندهی سیاسی فضای شهر تهران از طریق تحقیق کتابخانه‌ای شناسایی شده و سپس با استفاده از نظر خبرگان غربالگری شده و مهمترین معیارهای مؤثر برای توزیع فضایی قدرت در الگوی نیمه‌متمرکز اداره شهر تهران مشخص شده‌اند.

۴-۲- ابزار اندازه‌گیری پژوهش و مراحل تهیه آن

ابزار اندازه‌گیری این پژوهش پرسشنامه است. این ابزار به صورت مجموعه سوالاتی مکتوب که حول متغیر اصلی پژوهش تنظیم شده‌اند، ساخته شده و نویسندگان آن را در جلسه حضوری با جامعه آماری تکمیل کرده است. قابل ذکر است که در مجموع، تعداد ۴۴ پرسشنامه بین جامعه آماری مذکور در دو مرحله توزیع، تکمیل و بازگردانده شد. لذا نرخ پاسخگویی نیز ۱۰۰ درصد بوده است. هدف از طراحی پرسشنامه پژوهش، انتخاب و استخراج مهمترین معیارهای مؤثر برای توزیع فضایی قدرت در الگوی نیمه‌متمرکز اداره شهر تهران بوده است. بر این اساس، معیارهای توزیع فضایی قدرت در الگوی نیمه‌متمرکز اداره شهر تهران با استفاده از پژوهش‌های سابق استخراج و در قالب ۱۸ معیار ارائه گردید که در مقابل هر معیار جهت تعیین اهمیت آن، از طیف هفت‌گانه لیکرت استفاده شد.

جدول شماره ۳: معیارهای استخراج شده برای ارائه الگوی نیمه‌متمرکز سازماندهی سیاسی فضای شهر تهران

ردیف	معیار
۱	تصویب و اجرای مقررات صرفاً مربوط به امور محلی شهر تهران باید برعهده حکومت محلی (شهرداری تهران) باشد.
۲	باید در امور خدماتی و رفاهی واگذاری ذاتی اختیارات به حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) انجام شود.
۳	نقش نهادهای شورایی شهر تهران باید تقویت و از نظارتی به اجرایی تغییر یابد.
۴	باید اتکای اقتصادی حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) به نظام مالیات‌گیری و درآمدهای محلی شهر تهران باشد.
۵	باید تصدی‌گری در حوزه آموزش برعهده حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) باشد.
۶	باید خط و مشی‌گذاری‌های نظام آموزشی کشور برعهده حکومت مرکزی باشد.
۷	باید اختیارات مربوط به حوزه رسیدگی، کشف، مقابله و مجازات جرائم مربوط به آسیب‌های اجتماعی برعهده حکومت مرکزی باشد.
۸	نباید امور امنیتی و نظامی شهر تهران در اختیار حکومت محلی (شهرداری تهران) باشد، این امور مربوط به حکومت مرکزی است.

ردیف	معیار
۹	باید در حوزه امنیت عمومی (پلیس) بخش پیشگیری به حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) و بخش رسیدگی به حکومت مرکزی واگذار شود.
۱۰	باید تصدی‌گری خدمات انتظامی به حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) واگذار شود.
۱۱	باید نظم‌بخشی، ترافیک شهری و مدیریت راهور برعهده حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) باشد.
۱۲	صلاحیت قوه قضاییه در بخش صدور حکم و داوری خدشه‌ناپذیر است.
۱۳	باید حوزه‌های پیشاقتضایی نظیر شورای حل اختلاف و ضمانت اجرای احکام آن‌ها به حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) واگذار شود.
۱۴	حل اختلافات و تنازعات صرفاً محلی در چارچوب تفاهم‌سازی می‌تواند توسط حکومت محلی انجام پذیرد.
۱۵	نظارت بر انجام سیاست‌های کلان حاکمیتی در سطح محلی در امور اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی و ... برعهده ادارات محلی (نمایندگان دولت مرکزی) است.
۱۶	باید تصدی‌گری در حوزه گردشگری برعهده حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) باشد.
۱۷	ارائه خدمات فرهنگی و اجتماعی در شهر تهران باید برعهده حکومت محلی (شهرداری تهران) باشد.
۱۸	باید مدیریت و تأمین زیرساخت‌های شهری تهران (آب، برق، گاز، خدمات شهری و ...) برعهده حکومت محلی (شهرداری تهران) باشد.

(تدوین از نگارندگان)

۴-۳- روایی و پایایی پرسشنامه

در این پژوهش، برای این‌که پرسشنامه از روایی مناسبی برخوردار باشد، در طراحی اولیه سؤالات و معیارها مواردی نظیر ساختار پرسشنامه و استفاده از جملات قابل فهم و بدون ابهام موردنظر بوده است. پس از طراحی اولیه پرسشنامه، جهت افزایش روایی از نظرات کارشناسان بهره گرفته شده است. همچنین در ادامه تلاش شده است تمامی پرسشنامه‌ها با حضور نویسنده توسط پرسش‌شوندگان پاسخ داده شود تا از برداشت‌های شخصی ایشان از معیارها جلوگیری شود. در مورد پایایی این پژوهش نیز قابل ذکر است که از آنجایی که پرسشنامه به صورت طیف لیکرت طراحی شده است و هم‌چنین پاسخ صحیح و غلط در پرسشنامه وجود ندارد، از روش آلفای کرونباخ برای سنجش اعتبار و پایایی پرسشنامه استفاده شده و چون ضریب آلفای کرونباخ برای پرسشنامه ۰/۷۸۳ محاسبه شده است، نشان می‌دهد پایایی آزمون تایید شده است.

۵- یافته‌های پژوهش

۵-۱- آزمون کولموگروف - اسمیرنوف^۳ برای بررسی نرمال بودن داده‌های جمع آوری شده

آزمون کولموگروف - اسمیرنوف روشی برای تعیین همگونی یک توزیع فراوانی نظری برای اطلاعات تجربی است. دلیل استفاده از این آزمون علاوه بر سادگی و سهولت آن، این است که چون تعداد مشاهدات کوچک است دقت آزمون را بیشتر می‌کند. نتیجه این آزمون (آماره آزمون) با D_n نشان داده شده است. آماره آزمون برابر است با حداکثر

³. Kolmogorov_ Smirnov

قدر مطلق تفاضل فراوانی مشاهده شده نسبی تجمعی از فراوانی نظری نسبی تجمعی؛ یعنی:

Error! No)

text of specified style in (1-document.

$$D_n = \text{Maximum } |F_e - F_o|$$

که در آن F_o و F_e به ترتیب فراوانی نظری نسبی تجمعی و فراوانی مشاهده شده نسبی تجمعی است. باید توجه داشت که قبل از انتخاب مهمترین معیارهای مؤثر می‌بایست نرمال یا غیرنرمال بودن داده‌های مربوط به معیارها را بررسی کنیم و با استفاده از نتایج این آزمون یکی از روش‌های پارامتری یا ناپارامتری را برای انتخاب مهمترین معیارها استفاده کنیم.

$$\begin{cases} H_0 = \text{مشاهدات از توزیع نرمال پیروی می کند} \\ H_1 = \text{مشاهدات از توزیع نرمال پیروی نمی کند} \end{cases}$$

در این قسمت از پژوهش پیش از انتخاب مهمترین معیارهای مؤثر، نرمال بودن داده‌های مربوط به معیارها با آزمون کولموگروف - اسمیرنوف بررسی شده و سپس با استفاده از نتایج این آزمون از روش‌های آماری پارامتری یا ناپارامتری برای انتخاب مهمترین معیارهای مؤثر استفاده شده است.

جدول شماره ۴: نتیجه آزمون کولموگروف - اسمیرنوف برای معیارها

نتیجه آزمون	مقدار sig	تعداد	معیار
نرمال	0.093	18	تصویب و اجرای مقررات صرفاً مربوط به امور محلی شهر تهران باید برعهده حکومت محلی (شهرداری تهران) باشد
نرمال	0.118	18	باید در امور خدماتی و رفاهی واگذاری ذاتی اختیارات به حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) انجام شود
نرمال	1.238	18	نقش نهادهای شورایی شهر تهران باید تقویت و از نظارتی به اجرایی تغییر یابد
نرمال	0.948	18	باید اتکای اقتصادی حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) به نظام مالیات گیری و درآمدهای محلی شهر تهران باشد
نرمال	0.222	18	باید تصدی گری در حوزه آموزش برعهده حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) باشد
نرمال	0.586	18	باید خط و مشی گذاری‌های نظام آموزشی کشور برعهده حکومت مرکزی باشد
نرمال	0.561	18	باید اختیارات مربوط به حوزه رسیدگی، کشف، مقابله و مجازات جرائم مربوط به آسیب‌های اجتماعی برعهده حکومت ...
نرمال	0.257	18	نباید امور امنیتی و نظامی شهر تهران در اختیار حکومت محلی (شهرداری تهران) باشد. این امور مربوط به حکومت مرکزی است
نرمال	0.456	18	باید در حوزه امنیت عمومی (پلیس) بخش پیشگیری به حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) و بخش رسیدگی ...
نرمال	0.110	18	باید تصدی گری خدمات انتظامی به حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) واگذار شود
نرمال	0.109	18	باید نظم بخشی، ترافیک شهری و مدیریت راهور برعهده حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) باشد
نرمال	0.321	18	صلاحیت قوه قضاییه در بخش صدور حکم و داوری خدشه ناپذیر است

نتیجه آزمون	مقدار sig	تعداد	معیار
نرمال	0.051	18	باید حوزه‌های پیشاقتضایی نظیر شورای حل اختلاف و ضمانت اجرای احکام آن‌ها به حکومت محلی شهر تهران ...
نرمال	0.282	18	حل اختلافات و تنازعات صرفاً محلی در چارچوب تفاهم سازی می‌تواند توسط حکومت محلی انجام پذیرد
نرمال	1.237	18	نظارت بر انجام سیاست‌های کلان حاکمیتی در سطح محلی در امور اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی و ... برعهده ادارات محلی (نمایندگان ...
نرمال	0.659	18	باید تصدی‌گری در حوزه گردشگری برعهده حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) باشد
نرمال	0.123	18	ارائه خدمات فرهنگی و اجتماعی در شهر تهران باید برعهده حکومت محلی (شهرداری تهران) باشد
نرمال	0.953	18	باید مدیریت و تأمین زیرساخت‌های شهری تهران (آب، برق، گاز، خدمات شهری و ...) برعهده حکومت محلی (شهرداری ...) باشد

منبع: یافته‌های پژوهش

با توجه به آن‌که مقدار سطح معنی‌داری برای تمامی مولفه‌ها بزرگ‌تر از مقدار خطا (۰/۰۵) است، با میزان ۹۵ درصد اطمینان می‌توان گفت توزیع همه معیارها نرمال است و بنابراین می‌توان از آمار پارامتریک جهت آزمون فرضیه اصلی استفاده کرد.

۵-۲- آزمون تی استیودنت^۴ برای شناسایی مهمترین معیارهای مؤثر

برای شناسایی مهمترین معیارهای مؤثر، در این پژوهش از آزمون تی استیودنت استفاده شده است. با توجه به شاخص‌های هفت‌گانه لیکرت در پرسشنامه اول، مقدار این آزمون برابر با ۴ در نظر گرفته شده است.

Error! No)

text of specified style in (2-document.

$$t = \frac{\bar{x} - \mu}{s/\sqrt{n}}$$

$$\begin{cases} H_0 : \mu_i \leq 4 & \text{معیار } \mu_i \text{ در گروه مهمترین شاخص های مؤثر قرار ندارد.} \\ H_1 : \mu_i > 4 & \text{معیار } \mu_i \text{ در گروه مهمترین شاخص های مؤثر قرار دارد.} \end{cases}$$

در سطح اطمینان ۹۵ درصد، اگر سطح معناداری کمتر از میزان خطا (۰/۰۵) باشد و حد بالا و پایین هر دو مثبت باشند، H_0 رد و H_1 پذیرفته می‌شود. در حالتی که سطح معناداری بیشتر از میزان خطا (۰/۰۵) باشد و یا این که سطح معناداری کمتر از میزان خطا (۰/۰۵) باشد و حد بالا و پایین هر دو منفی شوند، H_0 رد نمی‌شود. در ادامه گزارش بررسی این آزمون بر روی معیارها برای انتخاب مهمترین معیارهای مؤثر ارائه شده است.

⁴ T_Student

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{معیار نام در گروه مهمترین شاخص های مؤثر قرار ندارد. } H_0: \mu_i \leq 4 \\ \text{معیار نام در گروه مهمترین شاخص های مؤثر قرار دارد. } H_1: \mu_i > 4 \end{array} \right.$$

جدول شماره ۵: گزارش آزمون میانگین تی استیودنت برای معیارهای پژوهش

تنبیه آزمون	Test value=4				معیارها	
	95% confidence interval of the difference		Sig. (2- tailed)	D _f		T
	Upper	Lower				
H ₁	1.49	0.51	0.000	33	4.201	تصویب و اجرای مقررات صرفاً مربوط به امور محلی شهر تهران باید برعهده حکومت محلی باشد.
H ₁	1.93	1.24	0.000	33	9.418	باید در امور خدماتی و رفاهی واگذاری ذاتی اختیارات به حکومت محلی شهر تهران باشد.
H ₀	-0.55	-1.24	0.000	33	-5.363	نقش نهادهای شورایی شهر تهران باید تقویت و از نظارتی به اجرایی تغییر یابد.
H ₁	1.29	0.41	0.000	33	5.541	باید اتکای اقتصادی حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) به نظام مالیات گیری و ... باشد.
H ₁	1.03	0.44	0.000	33	5.130	باید تصدی گیری در حوزه آموزش برعهده حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) باشد.
H ₀	1.06	0.11	0.000	33	3.459	باید خط و مشی گذاری های نظام آموزشی کشور برعهده حکومت مرکزی باشد.
H ₁	1.53	0.86	0.000	33	6.172	باید اختیارات مربوط به حوزه رسیدگی، کشف، مقابله و مجازات جرائم مربوط به آسیب ...
H ₁	1.27	0.53	0.000	33	4.945	نباید امور امنیتی و نظامی شهر تهران در اختیار حکومت محلی (شهرداری تهران) باشد. ...
H ₁	1.39	0.47	0.000	33	5.102	باید در حوزه امنیت عمومی (پلیس) بخش پیشگیری به حکومت محلی شهر تهران ...
H ₁	1.93	1.24	0.000	33	9.418	باید تصدی گیری خدمات انتظامی به حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) واگذار شود.
H ₁	1.18	0.55	0.000	33	5.570	باید نظم بخشی، ترافیک شهری و مدیریت راهور برعهده حکومت محلی شهر تهران ...
H ₁	1.74	0.61	0.000	33	4.238	صلاحیت قوه قضاییه در بخش صدور حکم و داوری خدشه ناپذیر است.
H ₁	1.91	1.06	0.000	33	7.117	باید حوزه های پیشاقتضایی نظیر شورای حل اختلاف و ضمانت اجرای احکام آن ها به ...
H ₁	1.71	1.32	0.000	33	5.318	حل اختلافات و تنازعات صرفاً محلی در چارچوب تفاهم سازی می تواند توسط حکومت ...
H ₀	1.04	0.21	0.000	33	3.213	نظارت بر انجام سیاست های کلان حاکمیتی در سطح محلی در امور اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی و ...
H ₁	1.19	0.36	0.000	33	5.132	باید تصدی گیری در حوزه گردشگری برعهده حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) باشد.
H ₁	0.76	1.58	0.000	33	5.893	ارائه خدمات فرهنگی و اجتماعی در شهر تهران باید برعهده حکومت محلی (شهرداری ...)
H ₁	1.21	0.35	0.000	33	4.330	باید مدیریت و تأمین زیرساخت های شهری تهران (آب، برق، گاز، خدمات شهری و ...)

Test value=4					معیارها
					...

منبع: یافته‌های پژوهش

همان‌طور که از تحلیل داده‌های مربوط به پرسشنامه مشخص است از مجموع ۱۸ معیار، ۱۵ معیار که میانگین آن‌ها از ۴ بزرگ‌تر بوده است به عنوان مهمترین معیارهای مؤثر برای ارائه الگوی نیمه متمرکز سازماندهی سیاسی فضای شهر تهران برگزیده شده‌اند. در ادامه این معیارها استخراج و ارائه شده‌اند.

جدول شماره ۶: مهم‌ترین معیارهای مؤثر برای ارائه الگوی نیمه متمرکز سازماندهی سیاسی فضای شهر تهران

ردیف	معیار
۱	تصویب و اجرای مقررات صرفاً مربوط به امور محلی شهر تهران باید برعهده حکومت محلی (شهرداری تهران) باشد.
۲	باید در امور خدماتی و رفاهی واگذاری ذاتی اختیارات به حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) انجام شود.
۳	باید اتکای اقتصادی حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) به نظام مالیات‌گیری و درآمدهای محلی شهر تهران باشد.
۴	باید تصدی‌گری در حوزه آموزش برعهده حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) باشد.
۵	باید اختیارات مربوط به حوزه رسیدگی، کشف، مقابله و مجازات جرائم مربوط به آسیب‌های اجتماعی برعهده حکومت مرکزی باشد.
۶	نباید امور امنیتی و نظامی شهر تهران در اختیار حکومت محلی (شهرداری تهران) باشد، این امور مربوط به حکومت مرکزی است.
۷	باید در حوزه امنیت عمومی (پلیس) بخش پیشگیری به حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) و بخش رسیدگی به حکومت مرکزی واگذار شود.
۸	باید تصدی‌گری خدمات انتظامی به حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) واگذار شود.
۹	باید نظم‌بخشی، ترافیک شهری و مدیریت راهور برعهده حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) باشد.
۱۰	صلاحیت قوه قضاییه در بخش صدور حکم و داوری خدشه‌ناپذیر است.
۱۱	باید حوزه‌های پیشاقتضایی نظیر شورای حل اختلاف و ضمانت اجرای احکام آن‌ها به حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) واگذار شود.
۱۲	حل اختلافات و تنازعات صرفاً محلی در چارچوب تفاهم‌سازی می‌تواند توسط حکومت محلی انجام پذیرد.
۱۳	باید تصدی‌گری در حوزه گردشگری برعهده حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) باشد.
۱۴	ارائه خدمات فرهنگی و اجتماعی در شهر تهران باید برعهده حکومت محلی (شهرداری تهران) باشد.
۱۵	باید مدیریت و تأمین زیرساخت‌های شهری تهران (آب، برق، گاز، خدمات شهری و ...) برعهده حکومت محلی (شهرداری تهران) باشد.

منبع: نگارندگان

۵-۳- تجزیه و تحلیل یافته‌های پژوهش: توزیع فضایی قدرت در الگوی نیمه متمرکز اداره شهر تهران

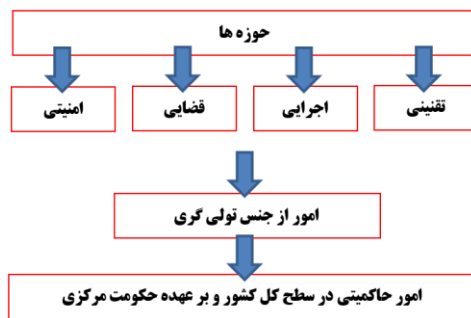
توزیع فضایی قدرت، کانون تغییراتی است که در مدیریت شهر تهران، تمرکز بر آن امکان‌گذار به الگوی نیمه-متمرکز کارآمد را در مدیریت یکپارچه شهر تهران رقم خواهد زد. به طور کلی، توزیع فضایی قدرت در شهر تهران باعث پخش قدرت متمرکز سیاسی در پهنه جغرافیایی شهر و برخوردار کردن نهادها و سازمان‌های مردمی و حکومت

محلی از اقتدار تصمیم‌گیری و اجرا در امور مربوط به نحوی می‌شود که متضمن توسعه پایدار همه جانبه (Wessling, 2014: 16) باشد. در الگوی نیمه‌متمرکز، عمده تغییرات در چارچوب توزیع فضایی قدرت اتفاق می‌افتد و خبرگان این پژوهش نیز با تأکید بر ۱۵ اولویت فوق از ۱۸ اولویت نهایی برای توزیع فضایی قدرت در الگوی نیمه‌متمرکز اداره شهر تهران بر این مهم صحه گذاشتند. در ادامه تلاش شده است با بررسی اولویت‌های خبرگان پژوهش در زمینه توزیع فضایی قدرت در کلانشهر تهران و ترکیب موثر آنها، به تشریح اولویت‌های کلیدی توزیع فضایی قدرت در الگوی نیمه‌متمرکز با محوریت تفکیک ابعاد چهارگانه قضایی، امنیتی، اجرایی و تقنینی در اداره شهر تهران پردازد:

۵-۳-۱- تفکیک ابعاد چهارگانه قضایی، امنیتی، اجرایی و تقنینی در اداره شهر تهران

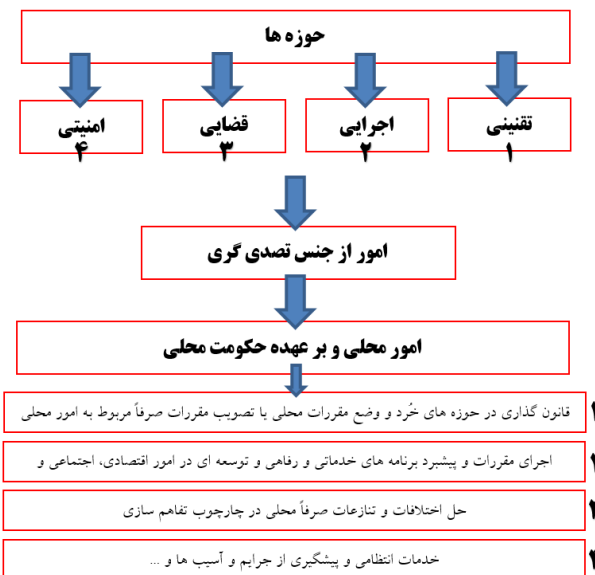
یکی از اولویت‌های ارائه الگوی نیمه‌متمرکز سازماندهی سیاسی فضای شهر تهران، اتکا به قوانین بالادستی کشور برای گام گذاشتن در مسیر تفکیک وظایف و مسئولیت‌های نهادهای محلی و ادارات حکومتی است. قانون اساسی ایران هم در متن و هم در روح کلی حاکم بر آن امکان چنین تفکیکی را فراهم آورده است؛ تفکیکی که می‌تواند مبنای شکل‌گیری یک حکمرانی محلی قدرتمند و موثر و کاهش حضور و مداخله حکومت مرکزی در امور خدماتی و رفاهی شهر تهران باشد. بررسی قانون اساسی کشور نشان می‌دهد می‌توان با استناد به اصول ۳، ۶، ۷، ۱۲، ۴۴ و ۴۸ و کلیه اصول فصل هفتم قانون اساسی (فصل شوراها؛ اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶)، امور حاکمیتی در حوزه‌های تقنینی، اجرایی، قضایی، امنیتی در سطح کل کشور را بر عهده حکومت مرکزی و نهادهای آن گذاشت و مدیریت امور محلی کلانشهر تهران را در ابعاد چهارگانه ذیل تعریف کرد و مدیریت آنها را به سازمان‌ها و نهادهای حکمرانی محلی که مبتنی بر مشارکت مردمی هستند واگذار کرد (قالیباغ، ۱۳۹۷: ۲۰۸-۲۱۲) که عبارتند از امور تقنینی (قانون‌گذاری در حوزه‌های خُرد و وضع مقررات محلی یا تصویب مقررات صرفاً مربوط به امور محلی کلانشهر تهران)، امور اجرایی (اجرای مقررات و پیشبرد برنامه‌های خدماتی و رفاهی و توسعه‌ای در امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و ... کلانشهر تهران)، امور قضایی (حل اختلافات و تنازعات صرفاً محلی در چارچوب تفاهم‌سازی) و امور امنیتی (خدمات انتظامی و پیشگیری از جرایم و آسیب‌ها و ...).

نمودار شماره ۲: تفکیک حوزه‌های چهارگانه در امور از جنس تولی‌گری



منبع: نگارندگان

نمودار شماره ۳: تفکیک حوزه‌های چهارگانه در امور از جنس تصدی‌گری



منبع: نگارندگان

چنان‌که در تصویر فوق نیز مشخص است، امور خدماتی و رفاهی از جنس تصدی‌گری کلانشهر تهران مهمترین وظیفه حکومت محلی شهر تهران است. نه تنها تدقیق جزئی این امور نیاز به پژوهش‌های دیگر و اجماع نظر کلی دارد تا تقسیم کار دقیقی میان نهادهای حکومت مرکزی و نهادهای حکمرانی محلی برقرار شود بلکه سوالات دیگری نیز در این زمینه مطرح است. مثلاً اینکه الگوی نیمه‌متمرکز در امور محلی در ابعاد تقنینی، اجرایی، قضایی و امنیتی به چه شیوه‌ای اجرا می‌شود؟ نویسندگان معتقد است چارچوب شیوه اجرای الگوی نیمه‌متمرکز نشان می‌دهد که این الگو در محیط عمل و در حوزه‌های مدیریتی دارای چه ویژگی‌هایی است. شیوه اجرا باید طوری باشد که هم اصل مستقل و یکپارچه بودن حکمرانی محلی رعایت شود و هم بُعد نظارتی حکومت مرکزی در قالب ادارات محلی مورد خدشه قرار نگیرد. اینکه چه سطحی از نظام تقنینی و قضایی و امنیتی و غیره در سطح محلی مستقر باشد را باید عملیاتی تعریف کرد و این کار مستلزم تکیه بر تجربیاتی است که نشان‌دهنده واقعیت اجرای الگوی نیمه‌متمرکز در محیط عمل

باشند. با این حال، برخی از وظایف اجتناب‌ناپذیر شهرداری کلانشهر تهران در قالب حکومت محلی الگوی نیمه‌متمرکز سازماندهی سیاسی فضای شهر تهران و در بستر ابعاد چهارگانه تقنینی، قضایی، اجرایی و امنیتی در ادامه تشریح شده است.

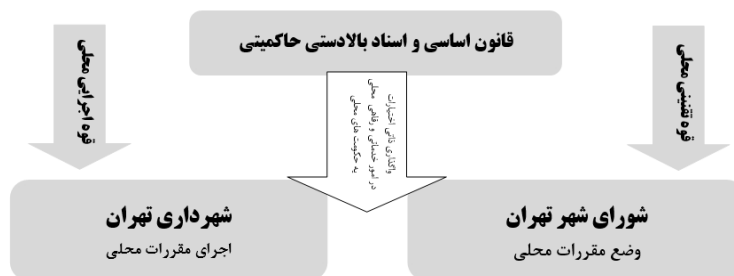
۵-۳-۲- امور تقنینی و الگوی نیمه متمرکز حکمرانی محلی شهرداری تهران

قانون‌گذاری در حوزه‌های خرد و وضع مقررات محلی یا تصویب مقررات صرفاً مربوط به امور محلی، یکی از الزامات ارائه الگوی نیمه‌متمرکز برای اداره شهر تهران است. این مهم نیازمند راهکارهای عملیاتی مشخصی است که عبارتند از:

- رشد و استقلال ظرفیت تقنینی مستقل شورای کلانشهر تهران،
 - تصویب جامع صلاحیت قانون‌گذاری محلی توسط شوراهای محلی توسط مجلس شورای اسلامی،
 - وجود کادرهای پرتجربه و ساختار سیاسی مناسب برای قانون‌گذاری محلی،
 - تدقیق حوزه‌های صلاحیت وضع مقررات توسط شورای کلانشهر تهران،
 - بازطراحی نقش نهادهای کنونی تقنینی محلی از ستادی و نظارتی به کاربردی و عملیاتی و
 - تکثیر اختیاردی تقنینی به شوراهای محلات توسط شورای کلانشهر تهران.
- راهکارهای فوق‌نشان می‌دهد که از یک سو باید الگوی تمرکزگرای مستقر در سطح کلان‌حاکمیتی در حوزه‌های قانون‌گذاری حفظ و تداوم یابد و از سوی دیگر قدرت نهادهای قانون‌گذار محلی برای ایجاد یک ظرفیت تقنینی مستقل و موثر در سطح محلی افزایش یابد. هرچند که در این زمینه قانون‌گذاری قوه مقننه محلی، تحت سیاست‌ها و قوانین بالادستی و کلان حکومت مرکزی قرار دارد. این روند و تفویض قدرت قانون‌گذاری محلی به نهادهای قانون‌گذار محلی باید با تصویب یک قانون جامع توسط مجلس شورای اسلامی انجام پذیرد. اهمیت این کار در آن است که حیات این الگوی جدید نه ناشی از اراده حکومت مرکزی و قوه مجریه و برگرفته از بخشنامه‌های دولتی بلکه حاصل حاکمیت قانون و برخاسته از مبنایی ذاتی و قانونی باشد. این ساختار جدید باید با بررسی دقیق تجربه نهاد شوراهای شهر و روستا در طول دو دهه گذشته، ضعف‌های اجرایی و قانونی آن‌ها را کاهش می‌دهد. تقویت شوراهای محلی شهر و روستا در چارچوب جدید به معنای انحلال همه نهادهای موازی محلی در این حوزه است که می‌تواند مشکل موازی کاری را از همان ابتدای تاسیس از بین ببرد (قالیباف، ۱۳۹۷: ۲۱۶).

مسئله قانون‌گذاری محلی در الگوی نیمه‌متمرکز مطلوب برای اداره شهر تهران، علاوه بر وجود ساختارمند و قانونی، نیازمند وجود کادرهای پرتجربه و ساختار سیاسی مناسب نیز است. اهمیت وجود کادرهای پرتجربه به دلیل نیاز عملیاتی حکومت محلی به افرادی است که از پشتوانه تجربی مناسبی در وضع مقررات محلی برخوردار هستند. به دلیل آنکه ایجاد هر ساختار جدید سیاسی، باعث بروز برخی مشکلات عملیاتی مخصوصاً در سال‌های آغازین می‌شود، این افراد می‌توانند با تسریع در تحکیم شوراهای محلی، از بروز مشکلات ناشی از نوپدید بودن ساختار جدید جلوگیری کنند.

نمودار شماره ۴: رابطه قوانین بالادستی با حکومت محلی کلانشهر تهران در الگوی نیمه متمرکز



منبع: نگارندگان

اینکه شورای محلی شهر تهران به عنوان رکن اساسی تقنینی حکومت محلی کلانشهر تهران در مورد چه موضوعاتی صلاحیت وضع مقررات خواهد داشت، موضوعی چالش برانگیز خواهد بود که می‌توان از تجربه کشورهای موفق در تاسیس شوراهای محلی برای حل این چالش‌ها بهره گرفت. علاوه بر این، بررسی دقیق تجربه ادوار شورای شهر تهران و با آسیب شناسی آنها، می‌تواند ما را در ترسیم دقیق حدود صلاحیت وضع مقررات کلانشهر تهران یاری کند چرا که هرچند تشکیل شورای شهر تهران در سال ۱۳۷۷، تلاشی برای افزایش مشارکت‌پذیری نظام مدیریت شهری در این کلانشهر بوده است اما برآیند این تجربه مثبت برای نظام مدیریت محلی تهران نمایانگر برخی تنش‌ها در روابط میان سطح سازمان محلی و حکومتی با شوراها و نهادهای مردمی شد زیرا سازمان‌های دولتی به لحاظ ساختار و کارکرد تاریخی در قالب الگوی حکومتی متمرکز، به شدت تمرکزگرا و خودمحور بودند و به تحکیم مبانی قدرت اجرایی و اداری خود و انقباض قدرت می‌پرداختند. شوراهای شهر ادوار کلانشهر تهران نیز در مقابل، خواستار اختیارات بیشتر به ویژه در حوزه‌های تصمیم‌گیری، مدیریت و نظارت و ضمانت اجرایی برای تصمیمات خود در امور محلی کلانشهر تهران و همچنین کاهش سطح مداخله‌ها و نظارت‌های حکومت مرکزی بودند. همچنین، تجربه شوراهای اسلامی ادوار کلانشهر تهران مشکل دیگری را نیز نشان می‌دهد. در بحث‌های مدیریت یکپارچه شهری (موضوعی که در استقرار حکومت محلی مهم است) یکی از مشکلات حقوقی این بوده و هست که آیا سازمان‌های مهم و تاثیرگذار در اداره امور محلی باید تابع تصمیم‌گیری‌ها و سیاستگذاری‌های نهاد حکمرانی محلی کلانشهر تهران (شهرداری تهران) باشند؟ یا این سازمان‌ها، باید صرفاً با وزارتخانه‌های حکومت مرکزی هماهنگ اما تابع شهرداری کلانشهر تهران باشند؛ در این زمینه چه مکانیزم‌های حقوقی و اداری برای هماهنگی بین نهادهای مدیریت شهری باید وجود داشته باشد؟ پاسخ به این پرسش‌ها، تلاش‌هایی برای حل مشکل هماهنگی محلی-ملی با هدف افزایش مشارکت مردم محلی در فرآیند اداره امور محلی است.

در مجموع در زمینه ترسیم دقیق حدود صلاحیت وضع مقررات شورای کلانشهر تهران آن چه واضح و مبرهن است اینکه شورای کلانشهر تهران می‌تواند در همه امور محلی بدون ورود به موضوعات حاکمیتی، مقررات وضع کند.

برای مثال تعیین همه مقررات محلی مربوط به درآمدهای محلی، از مالیات محلی تا عوارض محلی می‌بایست برعهده شورای کلانشهر تهران باشد. همچنین، تغییر مصادیق قوانین عام مجلس شورای اسلامی نیز یکی دیگر از کارویژه‌های پیشنهادی پژوهش برای شورای کلانشهر تهران است. در این زمینه شورای محلی کلانشهر تهران می‌تواند با طرح ریزی یک چارچوب مناسب با مجلس شورای اسلامی، برخی از قوانین عام را که در حوزه اختیارات مجلس شورای اسلامی است برای محیط جغرافیایی کلانشهر تهران، تخصیص زند. به عنوان مثال، قانون جرایم رانندگی قانون به معنای عام است و مجلس شورای اسلامی در مورد آن تصمیم می‌گیرد اما نرخ جرایم، تابع ملاحظات محلی و از اینرو، در حوزه اختیارات شورای محلی است. عدالت حکم می‌کند فردی که در خیابان‌های تهران تخلف «ورود ممنوع» انجام می‌دهد با فردی که در چابهار همین تخلف را انجام می‌دهد، نرخ‌های متفاوت جریمه را پرداخت کنند. یا گرفتن عوارض از معابر عمومی از یک شهر به شهر دیگر منطق متفاوتی داشته باشد. اگر گرفتن عوارض محلی از کامیون‌هایی که از کمربندی اصفهان برای بار ذوب آهن حرکت می‌کنند، اقدامی درست محسوب می‌شود اخذ همین عوارض در محوری دیگر، می‌تواند اقدامی نادرست باشد.

تقویت بخش تقنینی حکمرانی محلی کلانشهر تهران، نیاز به بازطراحی نهادهای کنونی دارد. نهادهای بسیاری وجود دارند که می‌توان با تعریف مجدد وظایف آن‌ها، تمرکززدایی را در محیط جغرافیایی کلانشهر تهران تقویت کرد. طبق قانون، شوراهای متعددی مانند شورای محله، بخش یا شوراهای استان در نقاط جمعیتی محلی حضور دارند. با این حال طبق قانون شوراهای آنها صرفاً نقش ستادی و نظارتی دارند، در حالی که این نقش، کارکرد آنها را تضعیف کرده است و باید در الگوی نیمه‌متمرکز اداره کلانشهر تهران تغییر یابد.

نکته دیگر درباره ظرفیت نهادی، اختیاردهی به نواحی در حوزه‌های تقنینی است. طبق الگوی نیمه‌متمرکز اداره بهینه کلانشهر تهران، با وجود اینکه اختیارات حاکمیتی در مرکز باقی می‌مانند، اما اختیارات تقنینی در سطوح غیرحاکمیتی که به شورای کلانشهر تهران رسیده است می‌بایست در ادامه به شورای محلات کلانشهر نیز تکتیر شود. تجربه کشورهای موفق نشان می‌دهد که اعطای برخی اختیارات تقنینی مشخص در حوزه امور خدماتی و رفاهی محلی به حکمرانی‌های محلی و گسترش این اختیار تا سطح شوراهای نواحی می‌تواند نقش مهمی در تقویت ظرفیت نهادی نواحی داشته باشد. به عبارت دیگر، هرچند اعطای اختیارات سیاسی - امنیتی حاکمیتی به نهادهای محلی، نیازمند وجود پیش‌زمینه‌های متعددی است اما می‌تواند از طریق افزایش انگیزش سازمانی، به تقویت ظرفیت نهادی نواحی منجر شود.

۳-۳-۵- امور اجرایی و الگوی نیمه‌متمرکز حکمرانی محلی شهرداری تهران

تمرکز تصمیمات اجرایی و مدیریتی برای اداره تمامی بخش‌های کشور در تهران، بخش بزرگی از مسئله تمرکزگرایی در طول تاریخ معاصر حکمرانی در ایران بوده است. تاکید الگوی حکمرانی نیمه‌متمرکز برون سپاری این تصمیمات و اعطای حقوق قانونی به هر محل برای تصمیم‌گیری در مورد استخراج منابع محلی و شیوه استفاده از آن‌ها است. از مهمترین اولویت‌های تقویت حکمرانی محلی در الگوی نیمه‌متمرکز، کوچک‌سازی ساختار مدیریتی حکومت

مرکزی از طریق اصلاح ساختارهای آن است (ویسی، ۱۳۹۲: ۸۳) که در ادامه با مثال‌هایی نشان داده شده است که چگونه می‌توان با استفاده از ظرفیت‌های حکمرانی محلی، ساختار مدیریتی حکومت مرکزی را کوچک کرد و از ظرفیت‌های مدیریتی هر محیط جغرافیایی از جمله تهران برای توسعه پایدار خودش بهره‌برداری نمود.

اتکای حکمرانی محلی کلانشهر تهران به نظام مالیات‌گیری محلی، یکی از بنیادی‌ترین اصول مدیریت اقتصادی در الگوی نیمه‌متمرکز سازماندهی سیاسی فضای شهر تهران است. در مورد نظام مالیات‌گیری محلی کلانشهر تهران می‌توان گفت با توجه به اینکه مالیات‌ها دو نوع محلی و ملی، مسئولیت جمع‌آوری مالیات‌ها باید با نهادهایی باشد که در محل فعال هستند. از این رو، حکمرانی محلی کلانشهر تهران می‌تواند بسیار دقیق و بهتر مالیات‌ها را اخذ و مبالغ مربوط به مالیات ملی را به حساب خزانه کل کشور واریز کند. با طراحی سازوکار دقیق در این مورد و با وجود خروج از وضعیت تمرکز، درآمدهای حکومت مرکزی به نحو چشم‌گیری افزایش خواهد یافت. در این سازوکار، بخش‌هایی از جمعیت فعال اقتصادی وارد چرخه پرداخت مالیات می‌شوند که تا پیش از این، از فقر اطلاعات حکومت مرکزی، شکاف میان حکومت مرکزی و مردم محلی و حس تبعیض و ناعادلانه پنداشتن مالیات‌ها برای گریز مالیاتی استفاده می‌کردند.

مسئله صدور مجوزهای بهره‌برداری از منابع طبیعی یک مثال دیگر است. در این مورد می‌توان اختیار صدور مجوزهای بهره‌برداری از همه منابع طبیعی محلی کلانشهر تهران را به حکومت محلی شهر تهران واگذار کرد. تنها استثناء در این قاعده، نفت است که ملی شده است و بخش بزرگی از درآمدهای ملی کشور را تأمین می‌کند و ضرورتاً باید در اختیار حکومت مرکزی باقی بماند؛ ولی در سایر موارد از قبیل معادن، جنگل‌ها، منابع طبیعی و غیره مجوزهای لازم می‌تواند در اختیار حکومت محلی کلانشهر تهران قرار بگیرد و بسیاری از کارهای سربار حکومت مرکزی را در این زمینه کاهش دهد که مسئله‌ای مهم در کوچک‌سازی دولت مرکزی است.

با توجه به شرط تقویت حکمرانی محلی کلانشهر تهران با هدف کوچک‌سازی حکومت مرکزی، اصلاح اختیارات و مسئولیت‌ها یکی دیگر از اولویت‌های ارائه الگوی نیمه‌متمرکز سازماندهی سیاسی فضای شهر تهران است. برای مثال یکی از مهمترین مواردی که تصدی‌گری آن بر عهده حکومت مرکزی بوده، حوزه آموزش است. وزارتخانه آموزش و پرورش به همراه وزارتخانه علوم، تحقیقات و فناوری به عنوان دو نهاد متولی امر آموزش در کشور، با خیل کارکنان اجرایی و آموزشی از فربه‌ترین بخش‌های قوه مجریه در کشور هستند. هرچند در طی سال‌های گذشته تلاش شده با خصوصی‌سازی بخش‌های مختلف نظام آموزشی کشور، این وزارتخانه‌ها به شکل کارآمدتری عمل کنند اما واقعیت این است که هنوز برای رسیدن به هدف چابک‌سازی نهاد آموزش در ایران باید اقدامات بسیار بیشتر و موثرتری انجام داد که محلی‌سازی آموزش و واگذاری تصدی‌گری و مدیریت مدارس و دانشگاه‌ها (به استثنای دانشگاه‌های مادر) به حکمرانی‌های محلی با محوریت شهرداری‌ها یکی از آن اقدامات است. در این زمینه باید با حفظ حق حاکمیت حکومت مرکزی در تعیین خط‌مشی‌های نظام آموزشی کشور و البته اهمیت برخی از اصول قانون اساسی در زمینه حق دسترسی رایگان همه شهروندان به مدارس، مدیریت نهادهای آموزشی را به حکومت‌های محلی سپرد تا این نهادها با

تخصیص بخشی از درآمدهای خود به بخش آموزش، عدالت آموزشی را در سطح آن محلها برقرار کنند. حکومت مرکزی نیز باید بر حسب تعداد دانش‌آموزان هر محل، مبلغی را با عنوان سرانه آموزش به حساب خزانه حکمرانی‌های محلی واریز کند.

مسئله مهم دیگر در ارتباط با امور اجرایی در الگوی نیمه‌متمرکز حکمرانی محلی شهرداری تهران است که برخلاف الگوی فدرالیسم که مسئولیت تأمین همه چرخه‌های تولید و توزیع آب، برق و غیره بر عهده حکومت محلی است، در الگوی نیمه‌متمرکز مطلوب برای اداره شهر تهران، حکومت مرکزی تنها مسئول تأمین این چرخه در بخش تولید و حکمرانی محلی مسئول بخش توزیع است. حکومت مرکزی طبق قانون اساسی باید نیازهای خدماتی مردم و دسترسی آنها به آب، برق، گاز، خدمات شهری و غیره را تأمین کند. بنابراین، حکومت مرکزی به عنوان مثال باید با ایجاد نیروگاه‌های مختلف برق را تولید اما توزیع برق مورد نیاز شهروندان تهرانی برعهده حکومت محلی باشد و یا حکومت مرکزی باید با ایجاد سد، آب مورد نیاز را تهیه کند اما توزیع آب مورد نیاز در کلانشهر تهران، بر عهده حکمرانی محلی خواهد بود. به جهت اهمیت عدالت اجتماعی، تعیین بهای خدمات عمومی باید در اختیار حکمرانی محلی باشد چرا که قیمت تمام شده متفاوت در اقسا نقاط کشور متفاوت است.

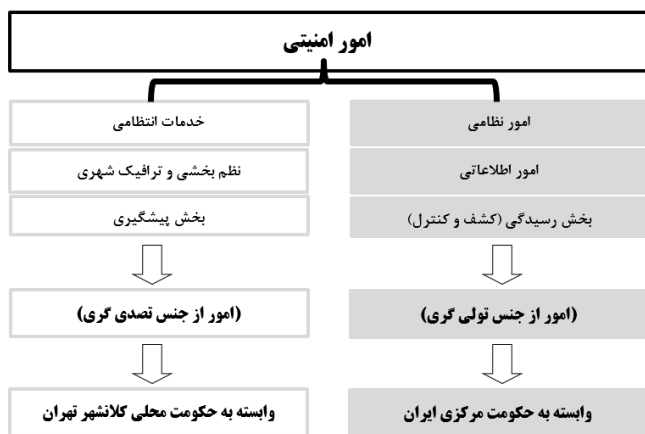
حیطه دیگری که واگذاری اختیارات در آن حوزه باعث کاهش بار مسئولیت نهادهای حکومت مرکزی کشور و ارتقای کارایی و اثربخشی حکمرانی محلی کلانشهر تهران خواهد شد، حوزه پیشگیری، مدیریت و کنترل آسیب‌های اجتماعی است. آسیب‌های اجتماعی دربرگیرنده طیف وسیع معضلات اجتماعی یک جامعه است. بخش محدودی از این آسیب‌ها در دایره جرایم تلقی می‌شوند و طبعاً رسیدگی، مقابله و مجازات عاملان آنها نیازمند ورود نهادهای حاکمیتی انتظامی و قضایی است، اما بخش بزرگتری از این معضلات مواردی را شامل می‌شوند که مدیریت، کنترل و نظارت بر آنها نیازمند پیشگیری و حمایت از آسیب‌پذیران است. تجربه جهانی و نیز تجربیات در ایران نشان می‌دهد اجرای اقدامات مرتبط با پیشگیری و حمایت در حوزه مقابله و مدیریت آسیب‌های اجتماعی به شیوه مدیریت و اعمال حاکمیت از بالا به پائین ممکن نیست. جنس و ماهیت مداخله و مدیریت در چنین عرصه‌هایی مستلزم شناخت محیط اجتماعی و فرهنگی و مهمتر از آن جلب مشارکت نهادها و شهروندان محلی است. واگذاری اختیارات مربوط به حوزه کنترل و مدیریت آسیب‌های اجتماعی به حکمرانی محلی کلانشهر تهران این امکان را پدید می‌آورد که از یک سو از بار مسئولیت‌ها و هزینه‌های نهادهای حکومت مرکزی کاسته شود و از سوی دیگر نهادهای محلی بر بستر شناخت محیط اجتماعی و فرهنگی و جلب مشارکت شهروندان و نهادهای محلی به نحو موثرتر و کارآمدتری در مدیریت این حوزه اقدام کنند (هیوود، ۱۳۹۱: ۳۰۲).

۵-۳-۴- امور امنیتی و الگوی نیمه‌متمرکز حکمرانی محلی شهرداری تهران

حوزه امنیتی، یکی از حساس‌ترین حوزه‌ها در مدیریت کلان کشور است. تاکنون مدیریت واحدهای امنیتی تحت امر نهادهای نظامی چون ارتش، نیروی انتظامی، سپاه و وزارت اطلاعات، جزو وظایف حاکمیتی بوده و با توجه به

شرایط پیچیده امنیتی منطقه خاورمیانه و برخی بحران‌های مقطعی امنیتی داخلی، صحبت از تمرکززدایی در این زمینه غیرقابل طرح بوده است. در واقع در تاریخ معاصر ایران، یکی از موانع اصلی تمرکززدایی ترس و نگرانی از پیامدهای امنیتی آن بوده و تا زمانی که نتوان راه‌چاره‌ای یافت، مخالفت‌ها با تمرکززدایی بدلیل پیامدهای امنیتی منفی آن تداوم خواهد یافت. در این زمینه قالیباف معتقد است الگوی نیمه‌متمرکز برای حل این مشکل، مسئولیت‌تأمین امنیت را تا اطلاع ثانوی و فراهم شدن شرایط مناسب به حکومت مرکزی واگذار می‌کند تا هم اهمیت مانع تمرکززدایی نباشد و هم نگرانی‌ها از پیامدهای امنیتی سپردن امور امنیت به حکمرانی‌های محلی تا حد زیادی برطرف شود اما اگر قرار باشد تمرکززدایی را تا زمان حل این معضل به تاخیر بیاندازیم ای بسا شرایط منطقه‌ای هیچ وقت اجازه حل این معضل را ندهد و لذا نمی‌توان سرنوشت تمرکززدایی را به حل معضل امنیت گره زد (قالیباف، ۱۳۹۷: ۲۰۹).

نمودار شماره ۵: امور امنیتی و الگوی نیمه‌متمرکز حکمرانی محلی شهرداری تهران



منبع: نگارندگان

تاکید این پژوهش در زمینه ارائه الگوی نیمه‌متمرکز سازماندهی سیاسی فضای شهر تهران این است که علی‌رغم اعتماد بیشتر به مقامات محلی و تاکید بر استفاده از پتانسیل‌های انسانی در کلانشهر تهران، همچنان مدیریت در حوزه امور نظامی و اطلاعاتی بر عهده حکومت مرکزی باقی بماند. با توجه به تهدیدات پیرامونی کشور، واگذاری اختیارات در این حوزه اقدامی تهدیدزا محسوب می‌شود. با این حال، برخی از اقدامات در این حوزه را می‌توان به حکمرانی‌های محلی واگذار کرد. طبق الگوی نیمه‌متمرکز مطلوب برای اداره شهر تهران، در شاخه امنیت عمومی که در حال حاضر بر عهده پلیس است، بخش پیشگیری می‌تواند به حکومت محلی کلانشهر تهران واگذار گردد و وظیفه رسیدگی به موارد اتفاق افتاده و کشف و کنترل بر عهده نمایندگان حکومت مرکزی یا همان ادارات محلی باشد. یافته‌های حاصل از تجزیه و تحلیل مصاحبه با خبرگان پژوهش نشان می‌دهد این امر می‌تواند ضریب امنیت را در تهران و به خصوص در محیط پیرامونی این کلانشهر افزایش دهد. واقعیت این است که کشور ما در عین حضور در منطقه‌ای به شدت بحرانی و ناامن، یکی از امن‌ترین کشورهای جهان است. این به معنای آن است که در حال حاضر، بخش بزرگی از اقدامات سازمان‌ها و نهادهای امنیتی در شهرها مربوط به امور پیشگیری است که می‌تواند تحت مدیریت حکمرانی محلی

خدمت کنند و سایر بخش‌های انتظامی، کمافی السابق وظایف خود را تحت مدیریت ادارات امنیتی محلی انجام خواهند داد. طراحی چنین ساختاری نیازمند سطح بالایی از همکاری امنیتی میان مرکز و نقاط پیوسته جمعیتی کلانشهر تهران است. این ساختار جدید می‌تواند با سبک کردن وظایف پلیس ملی، نه تنها تمرکز عملیاتی بالایی در حوزه امنیتی ایجاد کند بلکه می‌تواند از پتانسیل‌های بالای حکمرانی‌های محلی از جمله حکومت محلی کلانشهر تهران استفاده کرده و آنها را بیش از پیش و به شکل موثرتری درگیر تضمین امنیت محلات کند. به عنوان مثال، پیشگیری از جرایم در سطح محلات کلانشهر تهران را باید به پلیس محلی تهران که زیر نظر شهرداری فعالیت می‌کنند واگذار کرد. نگهداری از کوچه‌ها و محلات داخل محدوده جغرافیایی کلانشهر تهران نیز بر عهده پلیس محلی است که مجهز به سلاح سرد (مانند باتوم) است. از طرف دیگر، اگر دزدی یا دیگر جرایم در سطح محلات اتفاق بیفتد، واحد پلیس ملی در قالب ادارات محلی مستقر در شهر مربوطه باید به سرعت برای رسیدگی به آن اقدام کند. از طرف دیگر بخش خدمات انتظامی شامل صدور گواهینامه و به طور کلی امور انتظامی که از جنس امور تصدی‌گری است به حکمرانی محلی کلانشهر تهران واگذار می‌شود. همچنین در ساختار جدید، نظم‌بخشی و ترافیک شهری کلانشهر تهران بر عهده حکمرانی محلی این کلانشهر است. انجام موثرتر این قبیل اقدامات رفاهی، نیازمند نزدیکی بیشتر مقامات مسئول در این حوزه‌ها با مردم محل خدمت است. واگذاری مدیریت راهور در سطح کلانشهر تهران به حکومت محلی تهران و قرار گرفتن این حوزه‌ها در زیرمجموعه شهرداری کلانشهر تهران می‌تواند نظارت موثرتر محلی و برون داده‌ای بهتری را موجب شود. واگذاری مدیریت راهور به حکمرانی محلی کلانشهر تهران، به معنای واگذاری همه امور مرتبط با این بخش است. در حال حاضر با وجود آنکه صدور گواهینامه رانندگی را بخش خصوصی انجام می‌دهد اما تصدی کار آن برعهده حکومت مرکزی است. می‌توان تصدی‌گری این قبیل امور را هم به حکمرانی‌های محلی از جمله حکومت محلی کلانشهر تهران واگذار کرد. این واگذاری می‌تواند کیفیت خدمات مربوطه را افزایش دهد و منبع درآمدی مناسبی برای حکمرانی محلی باشد. تجربه کشورهای متعدد نشان می‌دهد نظم‌بخشی بهتر به حمل و نقل شهری، رابطه مستقیمی با تلقی مردم محل از نهادهای مربوطه دارد و هرچقدر مردم نزدیکی بیشتری با ارگان‌های حمل و نقل شهری احساس کنند، تمایل بیشتری به اطاعت از قوانین حمل و نقل شهری خواهند داشت.

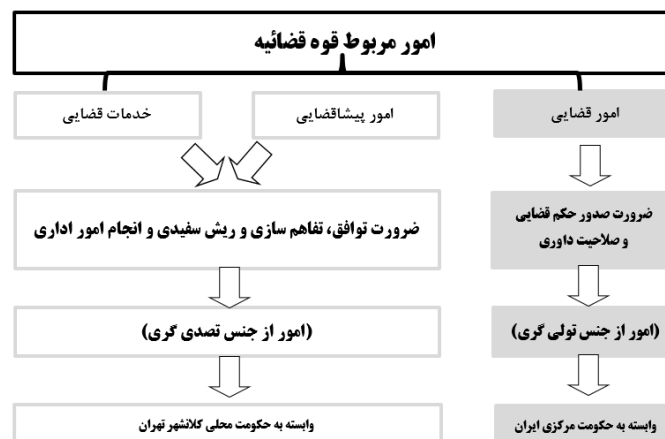
۵-۳-۵- امور قضایی و الگوی نیمه‌متمرکز حکمرانی محلی شهرداری تهران

الگوی نیمه‌متمرکز حکمرانی محلی شهرداری تهران در حوزه امور قضایی به دلیل جنس مشترک حاکمیتی هر دو قربانیت زیادی با امور امنیتی دارد. چنانکه اشاره شد بر طبق الگوی نیمه‌متمرکز در امور امنیتی، باید ساختاری طراحی کرد که در آن وظیفه پیشگیری بر عهده حکومت محلی کلانشهر تهران و وظیفه کشف و رسیدگی به موارد اتفاق افتاده بر عهده ادارات محلی حکومت مرکزی باشد. قالیباف پیشنهاد داده است به دلیل فرسایش توان دستگاه قضایی کشور به دلیل حجم انبوه پرونده‌های قضایی، همین ساختار امنیتی در الگوی نیمه‌متمرکز حکمرانی محلی شهرداری تهران در حوزه قضایی نیز می‌تواند رافع بسیاری از مشکلات کنونی باشد (قالیباف، ۱۳۹۷: ۲۱۱). هرچند که قوه قضائیه به عنوان یکی از سه قوه اصلی کشور، نهادی مستقل و صاحب حق حاکمیت فراگیر در کل کشور است و طبق این مهم در ارائه

الگوی نیمه‌متمرکز سازماندهی سیاسی فضای شهر تهران، قوه قضائیه در بخش صدور حکم و داوری صلاحیت خدشه ناپذیر دارد و می‌تواند حاکمیت قضائی خود را در هر محیط جغرافیایی کشور از جمله کلانشهر تهران اعمال کند اما موارد بسیاری هستند که نیازی به حکم قضائی ندارند و از آن‌ها با عنوان حوزه‌های پیشاقضایی نام برده می‌شود. تجزیه و تحلیل مصاحبه با خبرگان پژوهش نشان می‌دهد حوزه‌های پیشاقضایی را می‌توان خارج از چارچوب‌های حاکمیتی قوه قضائیه و طبق منطق‌های محلی در کلانشهر تهران به پیش برد. این مهم که به کوچک‌سازی وظایف حکومت مرکزی نیز می‌انجامد، افزایش کارایی و اثربخشی آن را نیز منجر خواهد شد. برای چابک‌سازی قوه قضائیه، باید اختلافات افراد جامعه که قابل حل از طریق نهادهای پیشاقضائی است را در قالب نهادهای محلی و زیر نظر حکمرانی محلی حل و فصل کرد. این واگذاری اختیارات به حکمرانی محلی می‌تواند در عین حفظ حاکمیت خدشه‌ناپذیر قوه قضائیه در کل کشور، دستگاه قضائی را چابک‌سازی کرده و باعث کارایی بیشتر نظام قضائی در احقاق حق در جامعه شود.

شوراهای حل اختلاف، یکی از مهمترین نهادهای پائین‌دستی است که می‌تواند خارج از چارچوب‌های حاکمیتی قوه قضائیه و طبق منطق‌های محلی در کلانشهر تهران عمل کند. هرچند در حال حاضر نیز این نهاد وجود دارد و در حال انجام وظیفه است اما اکنون این نهاد از منطق ذاتی خود فاصله گرفته است. منطق این نهاد که می‌بایست بر محور ریش‌سفیدی استوار باشد با ورود قضات به داوری‌های این چنینی، منطق اصلی نهاد شورای حل اختلاف تغییر ماهوی داده و از این رو، کارکرد آن تضعیف شده است. مدیریت این قبیل حوزه‌های پیشاقضائی باید به حکومت محلی کلانشهر تهران و نهادهای محلی زیرمجموعه آن واگذار گردد. در این زمینه تاکید اصلی الگوی مطلوب و پیشنهادی نیمه‌متمرکز حکمرانی محلی شهرداری تهران در حوزه امور قضایی این است که حکومت محلی کلانشهر تهران نیز باید شوراهای حل اختلاف را به صورت ریش‌سفیدی و تفاهم‌سازی و بر طبق منطق مذاکرات غیررسمی اداره کند.

نمودار شماره ۶: امور قضایی و الگوی نیمه‌متمرکز حکمرانی محلی شهرداری تهران



منبع: نگارندگان

چنان که در تصویر فوق مشخص است و همچنین با آسیب‌شناسی روبه‌های موجود قضائی کشور، می‌توان گفت برخی موضوعات را نباید با قضاوت و داوری در درون دادگاه‌ها و با باز کردن پرونده‌های قضائی حل و فصل کرد. بسیاری از مسائلی که می‌توان آنها را در مرحله قبل از بازشدن پرونده در دادگاه‌ها و دادرها حل و فصل کرد، با ورود به چرخه قضائی کشور، هم انرژی دستگاه قضائی را تلف می‌کنند و هم با طولانی شدن اختلافات میان افراد، بی‌اعتمادی عمومی در جامعه را تشدید می‌کنند. در این مورد، امر ارجاع پرونده به محاکم باید همچنان جزو اختیارات رئیس کل و نیز رؤسای حوزه‌های قضائی باشد. بنابراین، معاونین حوزه‌ها و قضاتی که امر ارجاع را بر عهده دارند باید از ارجاع پرونده‌هایی که رسیدگی به آن در صلاحیت شورای حل اختلاف است خودداری کنند. در الگوی نظام نیمه-متمرکز سازماندهی سیاسی فضای شهر تهران، شوراهای حل اختلاف ذیل حکومت محلی کلانشهر تهران قرار گرفته و به صورت تفاهم و توافق‌سازی با ضمانت‌های اجرایی لازم عمل خواهند کرد. بر این اساس، تأسیس شوراهای حل اختلاف در مبادی شکل‌گیری پرونده در حوزه‌های مختلف مانند ادارات کار، اداره بهداشت، اتاق‌های بازرگانی، واحدهای راهنمایی و رانندگی، کارخانجات مهم، محیط‌های کارگری، محیط زیست، منابع طبیعی و کلیه اماکن و حوزه‌هایی که در کلانشهر تهران بالقوه منشأ شکل‌گیری پرونده هستند ضروری است. همه این شوراهای حل اختلاف باید در زیرمجموعه حکومت محلی کلانشهر تهران فعالیت کنند و در قالب یکی از نهادهای و سازمان‌های زیرمجموعه آن و به صورت متمرکز مدیریت شوند.

۶- نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با هدف اصلی چگونگی توزیع فضایی قدرت در ابعاد چهارگانه اجرایی، قضایی، تقنینی و امنیتی در الگوی نیمه‌متمرکز اداره شهر تهران انجام شد. این پژوهش کاربردی در پاسخ به این سوال اصلی که در گذار از الگوی متمرکز کنونی به نیمه‌متمرکز، توزیع فضایی قدرت در شهر تهران، با چه مشخصاتی در ابعاد چهارگانه مذکور قابل ارائه است؟ تلاش شد با استفاده از روش پژوهش ترکیبی، ابتدا با روش‌های کیفی به شناسایی معیارها توزیع فضایی قدرت در ابعاد چهارگانه اجرایی، قضایی، تقنینی و امنیتی در الگوی نیمه‌متمرکز اداره شهر تهران پرداخته شود و در ادامه با روش کمی به استخراج اولویت‌بندی این معیارها برای اداره شهر تهران پردازیم. در این زمینه الگوی حکمرانی نیمه‌متمرکز به‌عنوان چارچوب نظری پژوهش ارائه شد. در گام بعدی با توجه به چارچوب نظری و مفاهیم کلیدی پژوهش با استفاده از روش کمی مبتنی بر پرسشنامه، نظرات خبرگان در زمینه استخراج مهم‌ترین معیارهای توزیع فضایی قدرت در ابعاد چهارگانه اجرایی، قضایی، تقنینی و امنیتی در الگوی نیمه‌متمرکز اداره شهر تهران بررسی و تحلیل شدند. تجزیه و تحلیل یافته‌های پژوهش با به‌کارگیری تکنیک‌های پرقدرت تصمیم‌گیری چندمعیاره فازی نشان داد مهم‌ترین اولویت‌های چگونگی توزیع فضایی قدرت در ابعاد چهارگانه اجرایی، قضایی، تقنینی و امنیتی در الگوی نیمه‌متمرکز اداره شهر تهران عبارتند از اینکه:

- تصویب و اجرای مقررات صرفاً مربوط به امور محلی شهر تهران باید بر عهده حکومت محلی

(شهرداری تهران) باشد؛

- باید در امور خدماتی و رفاهی واگذاری ذاتی اختیارات به حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) انجام شود؛
 - باید اتکای اقتصادی حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) به نظام مالیات‌گیری و درآمدهای محلی شهر تهران باشد؛
 - باید تصدی‌گری در حوزه آموزش برعهده حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) باشد؛
 - باید اختیارات مربوط به حوزه رسیدگی، کشف، مقابله و مجازات جرایم مربوط به آسیب‌های اجتماعی برعهده حکومت مرکزی باشد؛
 - نباید امور امنیتی و نظامی شهر تهران در اختیار حکومت محلی (شهرداری تهران) باشد. این امور مربوط به حکومت مرکزی است؛
 - باید در حوزه امنیت عمومی (پلیس) بخش پیشگیری به حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) و بخش رسیدگی به حکومت مرکزی واگذار شود؛
 - باید تصدی‌گری خدمات انتظامی به حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) واگذار شود؛
 - باید نظم‌بخشی، ترافیک شهری و مدیریت راهور برعهده حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) باشد؛
 - صلاحیت قوه قضاییه در بخش صدور حکم و داوری خدشه ناپذیر است؛
 - باید حوزه‌های پیشاقضایی نظیر شورای حل اختلاف و ضمانت اجرای احکام آن‌ها به حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) واگذار شود؛
 - حل اختلافات و تنازعات صرفاً محلی در چارچوب تفاهم‌سازی می‌تواند توسط حکومت محلی انجام پذیرد؛
 - باید تصدی‌گری در حوزه گردشگری برعهده حکومت محلی شهر تهران (شهرداری تهران) باشد؛
 - ارائه خدمات فرهنگی و اجتماعی در شهر تهران باید برعهده حکومت محلی (شهرداری تهران) باشد؛
 - باید مدیریت و تامین زیرساخت‌های شهری تهران (آب، برق، گاز، خدمات شهری و ...) برعهده حکومت محلی (شهرداری تهران) باشد.
- درنهایت هم با چهار محوریت فوق، توزیع فضایی قدرت در الگوی نیمه‌متمرکز حکمرانی شهرداری تهران تشریح گردید:
- امور تقنینی و الگوی نیمه‌متمرکز حکمرانی محلی شهرداری تهران،
 - امور اجرایی و الگوی نیمه‌متمرکز حکمرانی محلی شهرداری تهران،
 - امور امنیتی و الگوی نیمه‌متمرکز حکمرانی محلی شهرداری تهران و

- امور قضایی و الگوی نیمه‌متمرکز حکمرانی محلی شهرداری تهران.

کتابنامه

- اطاعت، جواد و موسوی، زهرا (۱۳۹۰)؛ تمرکززدایی و توسعه پایدار در ایران، تهران، نشر انتخاب.
- حافظ‌نیا، محمدرضا (۱۳۹۰)؛ جغرافیای سیاسی فضای مجازی، تهران، نشر سمت.
- حافظ‌نیا، محمدرضا و مراد کاویانی راد (۱۳۹۳)؛ فلسفه جغرافیای سیاسی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- شمس، عبدالحمید (۱۳۹۱)؛ حاکمیت محلی: از تراکم‌زدایی تا تمرکززدایی و فدرالیسم، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی نهاد ریاست جمهوری.
- قالیباف، محمداقبر (۱۳۸۶)، حکومت محلی یا استراتژی توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران، تهران، نشر امیرکبیر.
- قالیباف، محمداقبر (۱۳۹۷)، تمرکزگرایی و تمرکززدایی در ایران؛ به سوی طراحی الگوی نیمه‌متمرکز. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- قالیباف، محمداقبر و محمدهادی پوینده (۱۳۹۹)، مروری بر مفاهیم جغرافیای انسانی، تهران: انجمن ژئوپلیتیک ایران.
- مقیم، سید محمد (۱۳۹۴)، اداره امور حکومت های محلی، تهران، نشر سمت.
- هیوود، اندرو (۱۳۹۲)، مفاهیم کلیدی در علم سیاست، ترجمه سعید کلاهی و عباس کازدان، تهران، نشر علمی و فرهنگی.
- ویسی، هادی (۱۳۹۲)، درآمدی بر دولت محلی، تهران، نشر سمت.
- Agnew, John A. and Smith, J. M.(eds,) (2002), American Space /American Place; Geographies of the Contemporary United States, Edinburgh University Press, Edinburgh
- Agrast, Mark David, Juan Carlos Botero, Joel Martinez, Alejandro Ponce, Christine S. Pratt (2012). The World Justice Project (Rule of Law Index).
- Bevir, Mark (2007). "Governance" in Mark Bevir (Ed.). Encyclopedia of Governance. California. Sage Publications. pp. 364- 381.
- Quah, Jon S.T. (2010). Public Administration Singapore-Style. Bingley. Emerald Group Publishing Limited.
- Wessling, William T. (2014). Institutional Quality, Economic Development, and Natural Resource Abundance: Towards and Interactive Model of Development. Vienna. Webster University.