

فصل دوم:

نظام سیاسی شهر

و

حکومت شهری

۱- نظام سیاسی شهر: تعریف و ابعاد

شهر بیش از آنکه یک ساخت کالبدی باشد که مردم در آن زندگی می‌کنند، بازنمایی رابطه حکومت و مردم و نحوه سامان دادن زندگی جمعی است؛ از این رو، شهر بیش از آنکه مجموعه‌ای از بناها و ساختمان‌ها باشد، متنی خواندنی است. این متن نه تنها روابط قدرت را آشکار می‌سازد، بلکه زندگی روزمره مردم و نحوه مقاومت آنان را نیز به رخ می‌کشد. توجه به شهر از این منظر و جوهی از شهر را آشکار می‌سازد که پیش از این کمتر بدان پرداخته شده است (کوثری، ۱۳۹۳: مقدمه) که می‌تواند تبیین‌کننده نظام سیاسی حاکم بر روابط عمودی و افقی شهر و شهروندان با نظام سیاسی حاکم بر کشور باشد و دریچه‌ای برای مطالعه جغرافیدانان سیاسی است. از این منظر، شهر در واقع تجسم‌بخش نظام سیاسی جامعه در فضای زندگی است؛ از این رو، در سازمان سیاسی هر جامعه، شهرهایی منطبق با ایدئولوژی حاکم بر آن جامعه ایجاد می‌شود و این به خاطر آن است که روند برنامه‌ریزی شهری در چارچوب سازمان سیاسی کشورها صورت می‌گیرد و شاید عواملی دیگر دخیل باشند اما نقشی تعیین‌کننده در فرایند برنامه‌ها و طرح‌های شهری ندارند. به عبارت دیگر، سازمان سیاسی، تولید کننده فضا به شمار می‌رود.

دیگر آنکه، بر اساس دیدگاه سیستمی، شهرها از پیچیده‌ترین سیستم‌های اجتماعی به شمار می‌روند که از یک سو، متشکل از زیر سیستم‌ها یا ساختارهای بی‌شماری نظیر ساخت‌های محیطی و جغرافیایی، اجتماعی و فرهنگی، سیاسی و اداری، اقتصادی و تولیدی، فضایی و کالبدی و غیره می‌باشد که با یکدیگر در ارتباط بوده و تأثیرات متفاوتی بر همدیگر دارند و از سوی دیگر، به عنوان جزئی از یک سیستم بزرگ‌تر به شمار رفته که در چارچوب آن عمل می‌کنند. بر همین اساس، جهت شناخت، پیش‌بینی، کنترل و نظارت بر روند رشد و توسعه شهرها باید تمام سیستم‌های داخلی و خارجی اثرگذار بر شهرها در سطوح مختلف فضایی (فراملی، ملی، منطقه‌ای، ناحیه‌ای و محلی) و ارتباطات، کنش‌ها و واکنش‌های متقابل میان آنها مورد مطالعه و تحلیل قرار گیرد تا سیستم شهری در نهایت به هدف اصلی خود که ایجاد تعادل در روابط درونی و بیرونی سیستم و حفظ هماهنگی بین ساختار و عملکرد می‌باشد دست یابد (انجمن شهرسازی ایران، ۱۳۹۳).

بدین ترتیب، اگر شهرها را به عنوان یک سیستم در نظر بگیریم، ساختارهای این سیستم هر کدام کارکرد های خاص خود را دارد. این عملکردها و کارکردها در پیوستگی زمانی و مکانی در حال تغییر و تحول و همچنین در حال بازتولید هستند. ولی باید توجه شود که کل سیستم شهر چیزی فراتر از تمام اجزا، ساختارها، کارکرد و عملکردهای آن است؛ بدین معنا اگر ساختارها و عملکردهای یک شهر از هم جدا شوند، پیوند دوباره آنها دیگر موجد سیستم شهر را در پی نخواهد داشت. به عبارتی دیگر، شهر سیستمی پویا است که عملکردها و ساختارهای آن، پیوسته با هم تعامل دارند (Blazhko, ۱۹۶۸: ۳۶۴)؛ برای تنظیم این روابط و پایداری سیستم،

نظامی ناظر بر آن را ضروری می‌سازد و نمی‌شود عملکردهای گوناگون شهر را بدون نظامی هماهنگ‌کننده و بدون ارتباط رها کرد و انتظار بهبود وضعیت شهر را داشت. این ماموریت در سیستم‌های شهری بر عهده نظام سیاسی شهر است که نقش تنظیم‌کننده و تسهیل‌کننده و نیز کنترل‌کننده فعالیت‌ها و کارکردهای سیستم شهری را داراست. از این‌رو، نهادهای سیاسی و مدیریتی نقش کنترل‌کننده و ناظر بر کلیه فعالیت‌ها و کارکردهای شهر به شمار می‌آیند که از آن به عنوان نظام سیاسی شهر می‌توان یاد کرد که بازگوکننده نگاه سیاسی به شهر است.

رویکرد سیاسی به شهر، از مهمترین رویکردهایی است که از زمان شکل‌گیری شهرهای قدیمی تا به امروز با اشکال مختلفی مورد توجه قرار گرفته است. در رویکرد سیاسی، شهر تجلی و تبلور نابرابری در روابط قدرت می‌باشد. این روابط از اشکال ابتدایی مانند قبیله‌ای، دسته‌ای، گروهی و غیره تا شکل پیشرفته‌تر مانند دولت در ادوار مختلف شهرنشینی و شهرسازی جهان، اثرات عمیقی در خلق فضاهای شهری از نقطه شکل‌گیری شهرها تا سازمان‌دهی و استمرار حیات آنها به صورت عناصر و فعالیت‌های اصلی در نقاط مختلف شهرها، بر جای گذاشته است. برای نمونه می‌توان به تمرکز قدرت در دولت-شهرهای یونان باستان اشاره کرد که در آن عده‌ای از اقشار خاص جامعه به اعمال نفوذ و قدرت در شهر پرداخته و در راستای مدیریت قدرت سیاسی‌شان در جامعه اقدام به خلق فضاهای شهری متفاوتی نظیر کاخ‌ها، معابد، آگورا، آکروپولیس و غیره می‌نمودند. نظام سیاسی شهر متأثر از نظام سیاسی حاکم بر کشور بوده و در هر نظام سیاسی دارای ساختاری متفاوت و خلق فضاهای گوناگونی در گستره شهری را در پی داشته است. امروزه هم این موضوع در شهرهای امروزی صدق می‌کند.

از این‌رو، با توجه به نقش مهم نظام سیاسی بر نظام‌های شهری در هر نظام سیاسی چه متمرکز و چه غیرمتمرکز، جایگاه نظام سیاسی شهر بهتر روشن می‌شود. بنابراین، نظام سیاسی شهر به کلیه نهادها و روابط اداری-سیاسی و هر آنچه که با قدرت آفرینی خود در راهبری، هدایت، کنترل و پایش سیستم شهری و فعالیت‌های آن موثر است، گفته می‌شود. بدین ترتیب، نظام سیاسی شهر به عنوان یک سیستم جدای از سیستم شهر نیست بلکه بخشی از سیستم شهر است که نگهدارنده و هدایت‌کننده کلیه فعالیت‌های سیستم شهر است. به عبارتی دیگر، نظام سیاسی شهر ناظر بر ساخت سیاسی شهر است که نقشی بی‌بدیل و تعیین‌کننده در فضای مدیریت سیاسی شهر را بر عهده دارد. به خاطر نقش حیاتی و سازمان‌دهنده ساختار سیاسی حاکم بر مدیریت سیستم شهری است که بعضی از پژوهش‌گران عرصه شهری، شهر را به عنوان یک سیستم سیاسی در نظر می‌گیرند و عنوان می‌کنند که ادامه حیات در شهر وابسته و همبسته با مدیریت و نظام سیاسی حاکم بر آن است.

در این نوشتار عنصر سیاست در نظام سیاسی شهر، هر دو مفهوم سنتی و مدرن آن را مد نظر قرار می‌دهد؛ بدین معنا، دولت به عنوان دستگاه سیاسی که منبع قدرت است (مفهوم سنتی) و هر آنچه که همزاد با قدرت و قدرت‌آفرین مانند سرمایه و جنبش‌های اجتماعی در محیط شهری است و سیستم شهری را تحت تاثیر قرار می‌دهد (مفهوم مدرن)، اساس تحلیل نظام سیاسی شهر است که می‌تواند تسهیل‌کننده امور و فضای مدیریت سیاسی و نیز مشارکت هر چه بیشتر شهروندان در مدیریت شهری باشد.

از آنجا که جغرافیای سیاسی شهر به دنبال تعیین سهم متغیرهای سیاسی و تبیین آنها در ساختار فضایی شهر است، نظام سیاسی شهر یکی از موضوعات اصلی است که ذهن جغرافیدانان سیاسی را به سمت خود جذب می‌کند؛ گذشته از این، ساخت سیاسی- فضایی شهر یکی از عوامل تعیین‌کننده پایداری و پویایی سیستم‌های شهری است که مورد توجه جغرافیای سیاسی است. نظام سیاسی شهر تنها منظور نظام سیاسی بر شهر و یک شهر نیست بلکه علاوه بر، ساخت سیاسی شهر و نهاد و سازمان‌های مرتبط با آن، نظام سیاسی حاکم بر کشور و واحد سیاسی که در گستره سرزمینی شهرها را زیر چتر خود فراگرفته است، می‌باشد. به عبارت دیگر، نظام سیاسی شهر ملهم و برگرفته از نظام سیاسی حاکم بر کشور است که با ساختار و نهاد های مدیریتی برای رشد و توسعه شهر، به برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی می‌پردازد.

۱-۲ سطوح نظام سیاسی شهر

بدین ترتیب، شهر را به عنوان یک جزیره جدا از نظام سیاسی حاکم بر کشور دیده نمی‌شود و به عنوان جزئی از سیستم کل مدیریتی و در راستای اهداف عالی کشور گام برمی‌دارد. بنابراین، نظام سیاسی شهر در هر کشوری در سه سطح قابل بررسی است:

۱- سطح فراملی: در این سطح به نقش نیروهای فراملی و اثرگذاری و اثرپذیری سیاسی، اقتصادی و اجتماعی شهرها در بیرون از مرزها و نقش آنها در دگرگونی زندگی اجتماعی و به دنبال آن اثرات فضایی در سیستم شهری پرداخته می‌شود.

۲- سطح ملی: منظور سیستم شهری در یک کشور است و در این سطح نقش نظام سیاسی حاکم بر کشور نسبت به سیستم شهری و الگوهای شهرنشینی در آن بررسی می‌شود. در اینجا علاوه بر نوع نظام و سیستم شهری، سلسله مراتب شهری هم مورد توجه است که بیانگر مدیریت سیاسی فضای شهری است.

۳- سطح شهر (درون شهری): در این سطح به ساخت درونی فضای شهر و نهادها و سازمان‌های کنترل‌کننده آن و میزان تاثیرپذیری ساختار مدیریتی شهر از نظام سیاسی حاکم بر کشور و چگونگی فرایند مدیریت شهری مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

البته در نظام سیاسی شهر این سطوح با هم و در ارتباط با یکدیگر مورد توجه قرار می‌گیرند و نمی‌توان آنها را از هم جدا و دور از هم دید و در واقع این سطوح در ارتباط با هم تبیین‌کننده نظام سیاسی شهر در درون و برون سیستم شهر در هر کشوری هستند و مسایل شهری در این راستا قابل بررسی است.

بنابراین، می‌توان گفت که نظام سیاسی شهر در نحوه اداره کردن شهر و مدیریت فضای آن متبلور و عینیت پیدا می‌کند که در جغرافیای سیاسی از آن بیشتر ذیل عنوان حکومت محلی که رده یا سطحی از آن است، یاد می‌شود. نظام مدیریت فضای شهری به عنوان سطحی از حکومت محلی با مکانیسم تنظیمی خود و تامین کالا و خدمات و نیز داوری و حمایت از بازرگانی‌های بزرگ به ایفای نقش در فضای شهری و مهندسی اجتماعی در شهر می‌پردازد. بدین ترتیب، ویژگی اداره و نهادها و نیز حکومت‌های محلی شهری به عنوان یک سیستم سیاسی در نظام سیاسی شهر قابل بررسی است که بیشتر تصمیمات سیاسی و اداری سازمان‌های دولتی را در بر می‌گیرد. گذشته از این، سازمان‌ها و احزاب سیاسی شهر و اهداف آنها، گروه‌های فشار در شهر و رسانه‌های گروهی بخش دیگری از نظام سیاسی شهر است که با تاثیرگذاری‌شان بر سیستم باز شهری به ایفای نقش و مورد مطالعه قرار می‌گیرند (شکویی، ۱۳۸۲: ۳۶۵). عنوان نظام سیاسی شهر در پژوهش‌های علمی میشل گلد اسمیت آمده است و آن را مدلسازی نموده است.

گفتنی است، نظام سیاسی شهر نه تنها تبیین‌کننده مناسبات درونی و بیرونی مدیریت فضای شهری در قالب حکومت‌های محلی است بلکه بازگوکننده فرایند راهبری سیستم شهری به شکل عمودی و افقی است که به نوع نظام سیاسی و پیشینه تاریخی آن، شکل حکومت و مناسبات درونی قدرت در جامعه، تهدیدها و جهت‌های درونی و بیرونی آن و فرهنگ سیاسی جامعه بستگی دارد که می‌تواند از یک کشور به کشور دیگر متفاوت باشد. بدین ترتیب، در ادامه ضمن تبیین مدیریت فضای شهری، به الگوهای متداول توزیع قدرت سیاسی و فضایی اشاره و نیز به توضیح حکومت‌های محلی با تکیه بر حکومت‌های شهری و الگوهای رایج نظام مدیریت شهری در جهان پرداخته می‌شود تا بهتر نظام سیاسی اداره شهر درک و معنا کاوی شود.

۲- دولت محلی و انواع نظام سیاسی

همانطوری که پیشتر از این گفته شد نظام سیاسی شهر و مدیریت فضای شهری در شکل حکومت محلی تابع نوع نظام سیاسی حاکم بر کشور هستند که تعیین‌کننده ساختار مدیریتی شهر برای مناسبات درونی و بیرونی آن است. بدین ترتیب، لازم است رابطه و مناسبات دولت محلی با حاکمیت به عنوان سطحی از نظام سیاسی شهر پرداخته شود. روشن‌تر آنکه، حکومت محلی، در شکل توسعه یافته، واحدی است سیاسی فضایی در قسمتی از خاک یک کشور که به موجب قانون اساسی به منظور تسهیل و تسریع در جریان حاکمیت

حکومت مرکزی، شکل می‌گیرد. ویژگی حکومت‌های محلی آن است که این حکومت‌ها فاقد قدرت عالی سیاسی به معنای واقعی هستند. حکومت محلی در واقع حلقه اتصال حکومت مرکزی با مردم است. در این میان وظیفه اصلی برعهده حکومت‌های مرکزی است که از وظایف، اختیارات و مسئولیت‌هایش تمرکززدایی کند و آنها را به حکومت محلی واگذار کند (قالیباف، ۱۳۸۶: ۸۱). در واقع، حکومت محلی واحدهای ارضی تابعه کشور هستند که ممکن است دارای شبه حاکمیت باشند. آنها مانند دیگر اقسام حکومت‌ها دارای قلمرو، جمعیت ساکن یا مقیم، سازمان مداوم، شخصیت حقوقی، بودجه مستقل و درجه‌ای از استقلال برای افزایش درآمد خود و دارای قدرت و اختیارات لازم برای انجام وظایف محلی می‌باشند. اما صفت بارزشان این است که فاقد اقتدار عالی به معنای واقعی می‌باشند (دانش خوشبو، ۱۳۴۹: ۹-۱۰؛ نوین، بی‌تا: ۴۰-۴۱؛ ویسی، ۱۳۹۲: ۳؛ به نقل از Anderson). آنچه موضوع کارکرد و حوزه عمل حکومت محلی است امور ذاتاً محلی در فضای جغرافیایی است که به طور مستقیم به سرنوشت مردم و ساکنان آن مربوط می‌شود. مهم‌ترین حکومت محلی در هر کشور، حکومت محلی کلانشهرها است. عوامل متعددی بر کیفیت کارکرد حکومت محلی شهری در هر کشور تأثیرگذار است. یکی از مهم‌ترین عوامل، نظام سیاسی کشور است. هر یک از حکومت‌های ملت پایه^۱ جهان برای اداره امور خود، نیازمند نوع خاصی از نظام سیاسی هستند که از نظر ایدئولوژی و توزیع فضایی قدرت به نظام‌های مختلفی تقسیم می‌شوند. نظام‌های سیاسی که خود متأثر از فرهنگ سیاسی و قانون اساسی هستند، به طور مستقیم بر نحوه اداره امور عمومی محلی، میزان اختیارات و توزیع قدرت در واحدهای سیاسی فروملی و نهادهای اداره امور شهری و کلانشهری (حکومت محلی) و قوانین حاکم بر آنها تأثیر می‌گذارند. نظام‌های سیاسی، سیستم توزیع فضایی قدرت و الگوهای تمرکزگرایی یا تمرکززدایی را در هر کشوری تعیین می‌کنند و عمدتاً به سه دسته نظام‌های سیاسی تک‌ساخت، نظام‌های سیاسی فدرال و نظام‌های سیاسی ناحیه‌ای تقسیم می‌شوند (Glassner & Fahrner, ۲۰۰۴: ۱۰۸-۱۱۹). هر یک از نظام‌های سیاسی نسبت به حکومت‌های محلی دیدگاه ویژه‌ای دارند که عمدتاً وجه تمایز آنها در میزان اختیارات، قدرت و وظایف حکومت‌های محلی و نحوه تعامل آنها با حکومت مرکزی می‌باشد. در الگوی نظام سیاسی تک‌ساخت عناصر و نهادهای ساختاری حکومت، تک سطحی و منحصر به سطح ملی است و هر یک از آنها رده‌های سازمانی خاص خود را در سطوح پایین‌تر جغرافیایی تأسیس می‌کنند. در این نظام معمولاً کشور و فضای جغرافیایی آن یکدست و همگون نگریسته می‌شود و تفاوت‌های جغرافیایی در سیاستگذاری‌های ملی به شمار نمی‌آید. قدرت سیاسی و اجرایی و اعمال قوانین در سطح کشور بر پایه فرض همگون‌پنداری فضای جغرافیایی و آحاد ملت، به طور یکنواخت و به یک اندازه اعمال می‌شود و تفکر بهره‌مندشدن تمام مردم مملکت از امور

۱. Nation-State

عمومی و خدمات دولتی به نحو یکسان وجود دارد (حافظنیا و کاویانی‌راد، ۱۳۸۳: ۲۷). این سیستم به دنبال حداکثر یکسان‌سازی و انسجام درونی در کشور است (Glassner & Fahrner, ۲۰۰۴: ۱۰۸) و قدرت عالی دولت در مرکز، متمرکز است و دیگر ارکان‌های حکومتی بر حسب دستوری که از مرکز صادر می‌گردد، انجام وظیفه می‌کنند و خود هیچ گونه اختیاری ندارند (نوبین، بی تا: ۱۲). به عبارت دیگر، در سیستم‌های بسیط فقط یک منبع قدرت وجود دارد و همه سازمان‌ها و دولت‌های محلی و حدود وظایف و اختیارات آنها مخلوق همین منبع است که برابر نظر و خواسته حکومت مرکزی واحدهای مختلف ارضی ایجاد و یا منحل می‌شود. دولت مرکزی حتی می‌تواند تصمیم‌های خود را بر تمام مدیریت‌های محلی تحمیل کند، بدون توجه به اینکه آیا این تصمیم‌ها مورد احترام و پذیرش مردم آن نواحی هست، یا خیر (دانش خوشبو، ۱۳۴۹: ۴۱؛ میرحیدر، ۱۳۸۰: ۱۵۳؛ ویسی، ۱۳۹۲: ۴). در این الگو، برخی حکومت مرکزی به ویژه در کشورهای پهن‌اور و پرجمعیت، به دلیل میزان اندک ارتباط خود با مردم و در جهت حفظ مقبولیت سیاسی خود و متأثر از جریان‌های دموکراتیک جهانی مجبور به ایجاد دولت‌های محلی در برخی نواحی یا شهرها شده‌اند. اما دولت‌ها و نهادهای محلی، به شدت مورد نظارت و کنترل قرار می‌گیرند و نقش آفرینی آنها تابع میزان اختیار واگذار شده و درجه قبض و بسط قدرت حکومت مرکزی است. معمولاً قلمرو وظایف آنها به امور خدماتی و عمرانی سطحی محدود می‌شود و به لحاظ فرایندی نیز در اموری در حد تشخیص، پیشنهاد به سازمان‌های حکومتی، تصمیم‌گیری مشروط و نظارت بر پروژه‌ها با هماهنگی دولت مرکزی یا نهادهای محلی آن دخالت می‌کنند (حافظنیا و کاویانی‌راد، ۱۳۸۳: ۲۷، ۲۸، ۵۲). بنابراین، در این سیستم میزان اعتماد به دولت‌های محلی از درجه پایین‌تری برخوردار بوده و تفویض اختیار به آنان، شامل فعالیت‌های جزئی و کم اهمیت است و معمولاً فعالیت برنامه‌ریزی شده از اختیارات حکومت مرکزی به شمار می‌رود. معمولاً در این نوع نظام سیاسی که بر مبنای سیستم بوروکراسی اطاعت‌پذیری عمودی شکل گرفته است، ناکارآمدی و فساد را در سیستم شبکه‌ای به وسیله نفوذ اشخاص و مهارت‌های مذاکره و پشت پرده نقش مهمی ایفا می‌کنند (Coulsonb, ۱۹۹۵: ۹). ساختار توزیع فضایی قدرت و جایگاه حکومت محلی در نظام سیاسی تک‌ساخت ریشه‌اندکی در میان ملت دارد و حکومت محلی، زاده حکومت مرکزی و در سیطره قدرت او می‌باشد.

این در حالی است که الگوی فدرال، جغرافیایی‌ترین سیستم نظام سیاسی است که بر اساس تفاوت‌های ناحیه‌ای بنا شده است (میرحیدر، ۱۳۸۰: ۱۵۸) و عدم تمرکز جزء ذات آن است. در این سیستم حکومت ملی، برای اجرای برنامه‌ها و پروژه‌های خود اتکای زیادی به دولت‌های ایالتی و دولت‌های محلی دارد و مالیات‌های جمع‌آوری شده توسط سطوح فرامحلی حکومت، صرف راهسازی (بزرگراه‌ها)، خدمات بهداشتی و پزشکی و نیازهای محلی دیگر می‌شود (Peterson & Rasmussen, ۱۹۹۴: ۱۱۷). سیستم فدرال عدم تمرکز سیاسی

است که دولت مرکزی برای تسهیل اداره کشور برای تمرکززدایی آن را تجویز می‌کند (نبوی، ۱۳۵۲: ۴۶). در این الگوی حکومت‌های محلی، علاوه بر وظایف خدماتی، اقتصادی و اجتماعی آنها به وظایف سیاسی، امنیتی و قضایی نیز می‌پردازند و در مراحل فرایندی نیز از مرحله تشخیص و تصمیم‌گیری تا اجرا و نظارت و بازخورد در امور محلی دخالت می‌کنند (حافظنیا و کاویانی‌راد، ۱۳۸۳: ۵۲). همانگونه که بسیاری از حکومت‌های متمرکز و تک‌ساخت به سوی تمرکززدایی و عدم تمرکز در حال گام برداشتن هستند، بسیاری از حکومت‌های فدرال نیز در برخی امور جهت تمرکز و تمرکزگرایی اقداماتی انجام داده‌اند.

اما از طرفی دیگر از نظر ذاتی دو الگوی فدرال و بسیط به ترتیب کشش به سمت عدم تمرکز و تمرکز دارند. بر این اساس خوان فراندو^۲، صاحب‌نظر اسپانیایی، الگوی حکومت ناحیه‌ای را به عنوان نظام تعدیل‌کننده پیشنهاد کرد (حافظنیا و کاویانی‌راد، ۱۳۸۳: ۳۱). در نظام سیاسی ناحیه‌ای ضمن حفظ اقتدار دولت مرکزی، با اعطای پاره‌ای اختیارات محلی، مشخص و نسبی به واحدهای درون کشوری، گروه‌های قومی مختلف، می‌توانند در برخی امور مربوط به محل خویش، فارغ از دخالت مستقیم دولت مرکزی تصمیم‌گیر و مجری باشند. هر چند در امور حساس و ملی تابع نظرات و تصمیم‌های دولت مرکزی باقی می‌مانند (میرحیدر و ذکی، ۱۳۸۱: ۴۹). دولت محلی در نظام سیاسی ناحیه‌ای دارای دامنه عملکردی مناسب و استقلال نسبی است و به عنوان رابط بین حکومت مرکزی و ملت به شمار می‌آید.

۳- مناسبات مدیریت سیاسی شهر و حکومت محلی

شهر به عنوان واحدی سیاسی - فضایی از مهمترین و بزرگ‌ترین سطوح حکومت محلی است که از ابعاد مختلف طبیعی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و نهادی تشکیل شده است. در این میان، بعد سیاسی و نهادی شهر به عنوان اداره‌کننده فضای شهر، به دلیل قدرت و سازوکار کنترل دیگر ابعاد حیاتی شهر، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. مدیریت سیاسی شهر با استفاده از قدرت و مناسبات سیاسی با حکومت محلی و به دنبال آن دولت مرکزی، راهبری و هدایت سیستم شهری را برعهده دارد و توسعه فضایی شهر را رصد و کنترل می‌کند.

حکومت محلی، نظامی است که با اعمال قدرت مشروع برآمده از اراده شهروندان به عملکردهای مشترک و تأمین رفاه عموم در محدوده زندگی‌شان نظم می‌بخشد.

حکومت محلی بر حسب نوع سکونتگاه‌های قلمرو خود می‌تواند صرفاً شهری و یا روستایی و یا مجموعه‌ای از این دو باشد. حکومت شهری به عنوان نوعی حکومت محلی شامل شورای شهر به مثابه نهاد قانونگذار،

^۲ . Juan Ferrando

شهرداری و دستگاه‌های اجرایی مسئول در شهر ادارات خدمات رسان به مثابه نهادهای مجری می‌باشد و مشروعیت آن گاه غیر مستقیم با تفویض اختیار از سوی مراجع بالاتر از سطح ملی یا منطقه‌ای و گاه به طور مستقیم از سطح محلی ناشی می‌شود. حکومت شهری در حوزه حاکمیت سیاسی است. مدیریت شهری عمدتاً اجرایی و فنی است که در صورت وجود حکومت شهری، زیرمجموعه آن است. مدیریت شهری مجری تصمیمات نهادهای حاکمیتی است، گرچه در تصمیم‌سازی و سیاستگذاری مشارکت می‌نماید و اجرا و نظارت را برعهده دارد و به طور کلی مدیریت شهر چند هدفی و میان‌بخشی می‌باشد (پرهیزکار و فیروربخت، ۱۳۹۰: ۴۹).

از این‌رو، مدیریت سیاسی شهری می‌کوشد تا با شناخت و تحلیل پدیده‌ها و فرایند سیاسی-فضایی و نقش آفرینی در سیستم تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری دولت محلی، زمینه اداره بهینه قلمروهای شهری را فراهم آورد. در واقع مدیریت سیاسی فضای شهری ناظر بر این امر است که عرصه سیاسی شهر به عنوان بخشی از فضای سرزمینی حکومت محلی، عرصه برخورد ها و هماهنگی‌های منافع و روابط نیرو های اجتماعی است که بر سر کنترل سه منبع ارزشمند مدیریت، زمین و منابع با هم رقابت دارند. به سخن روشن‌تر، مدیریت سیاسی شهر این رقابت‌ها و هماهنگی‌ها را در طول حکومت محلی و یا نظام سیاسی حاکم را در قلمرو فضای شهری کنترل و نظارت می‌کند و جغرافیدانان سیاسی از این منظر مدیریت سیاسی شهر را مورد مطالعه و کنکاش قرار می‌دهند (Blacksell, ۲۰۰۶: ۲۰).

بنابراین، می‌توان گفت مدیریت سیاسی شهر نمود عینی حکومت محلی و نظام سیاسی شهر است که نقش تسهیل‌کننده توزیع قدرت فضایی را در سلسله مراتبی که حکومت محلی در طول آن قرار دارد، در گستره شهر برعهده دارد و می‌کوشد با درک فضای شهری در درون و برون، موجبات رفاه و بهبودی زندگی باشندگان آن را فراهم کند. حال برای درک بهتر مناسبات بین مدیریت سیاسی شهر و حکومت محلی، نخست توضیح و تبیین حکومت محلی شهری و در ادامه نظام مدیریت شهری و الگوهای آن پرداخته می‌شود.

۴- حکومت محلی شهری

همانطوری که پیشتر از این گفته شد، گستره و اهمیت نسبی حکومت محلی از کشوری به کشوری دیگر متفاوت است. این تفاوت بازتاب فلسفه‌های سیاسی غالب در حکومت محلی و تفاوت‌های نگرشی و ایدئولوژیکی در میان احزاب سیاسی و کارگزاران منتخب با درک شرایط جغرافیایی است. شکل‌گیری حکومت محلی ارتباط نزدیکی با نظام‌های سیاسی دارد. نظام‌های سیاسی از این منظر به نظام متمرکز و غیر متمرکز تقسیم می‌شوند. در نظام‌های غیرمتمرکز به زیرمجموعه‌های خود اجازه می‌دهد که موجودیت‌های سیاسی متعدد که دارای منافع مشترک امور خارجه، دفاع و ارتباطات هستند، نمود پیدا کنند. نظام متمرکز، سازوکار ویژه‌ای برای نظام

سیاسی - فضایی می باشد که بازتابی از شرایط درونی کشور هاست. از نظر سیاسی - فضایی این کشورها باید یک ناحیه کانونی - پایتخت داشته باشند و تصمیمات سیاسی از این مرکز به طور یکسان برای همه مراکز تجویز شوند (Glassner, ۲۰۰۴: ۱۰۸-۱۱۷). این نظام سیاسی در کشورهای کمتر توسعه یافته اغلب منجر به الگوی نخست شهری در نظام شهری می شود و شبکه شهری ناهمگونی در گستره سرزمینی در پی دارد. حکومت محلی شهری به عنوان نوعی حکومت محلی و یا سطحی از آن، بر این ایده استوار است که قلمرو همه کشورها از نظر سیاسی به خاطر یک یا چند دلیل تقسیم بندی می شود که با تقویت کنترل محلی، واگذاری اختیارات و تمرکززدایی حکومت قویا دفاع می کند. تسهیل اداره سرزمین، وجود دلایل ایدئولوژیک برای ارتقا سطح دموکراسی محلی، تسهیل مدیریت اقتصادی و غیره می تواند از جمله علت وجودی حکومت محلی شهری باشد (Blacksell, ۲۰۰۶: ۷۰-۵۰) که نظام سیاسی حاکم برای سازماندهی سیاسی فضای سرزمینی تجویز می کند.

از منظر جغرافیدانان سیاسی در نظام سیاسی شهر، حکومت محلی شهری به نظام سیاسی اداره شهر اشاره دارد. نظام سیاسی اداره شهر به دستگاه پیچیده ای حول سه نقش گسترده پاسخگویی دموکراتیک، تامین کالا و خدمات عمومی و ساز و کار نگهداشت توازن شهری تکامل یافته است. فرایند اعمال نقش شهر موضوع های سه گانه یاد شده درونداد نظام سیاسی اداره شهر را تشکیل می دهد. انجام بهینه چنین مسئولیتی موجبات ارتقای پایداری و بقای شهر که در واقع برونداد نظام سیاسی اداره شهر هستند، را فراهم می کند (ذوقی بارانی، ۱۳۹۲: ۴۸).

پاسخگویی دموکراتیک، مربوط به ظرفیت پاسخگویی رهبران نظام سیاسی شهر در فراهم آوردن درخواست های مردم و مسئولیت پذیری در برابر آنهاست. پاسخگویی دموکراتیک به ماهیت کل نظام سیاسی، احزاب سیاسی، گروه های ذی مدخل شهری، شاخه های اجرایی حکومت و نحوه انتخاب رهبران شهری بستگی دارد. تامین کالا و خدمات عمومی، به توانایی نظام سیاسی اداره شهر در تامین کالا و خدمات حیاتی شهر مربوط می شود. این خدمات بیشتر شامل خدماتی است که نارسایی در تامین آنها شهر را با بحران روبرو می کند؛ مانند خدمات انتظامی و پلیسی، آتش نشانی، بهداشت و سلامت عمومی و آموزش. مسئولیت تامین خدمات توسط نظام های سیاسی شهری کم و بیش تثبیت شده است، اما تا حدود زیادی تحت تاثیر منابع در دسترس و تقاضای شهروندان نیز قرار دارد (همان: ۴۹-۵۰).

سومین موضوعی که نظام سیاسی اداره شهر با آن درگیر است. حفظ توازن سازوکار شهر است. تشخیص برخوردها درگیری ها در نظام سیاسی شهر عمدتاً متوجه تصمیماتی است که به تامین خدمات و کالای عمومی و پاسخگویی به درخواست شهروندان مربوط می شود. تصمیمات نظام سیاسی شهر برندگان و بازندگان را

می‌آفریند که عرصه رقابت و فرصت‌آفرینی و در بعضی مواقع تنش را در گستره شهر ایجاد می‌کند. موضوع توازن سازوکار، اشاره به چگونگی ارائه بهتر خدمات از سوی نظام سیاسی اداره شهر به هنگام فعالیت نظام است. صرفنظر از برندگان و بازندگان این فعالیت‌ها، باید تصمیم‌های کلیدی از سوی تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران پردازش شود. الزام به به توازن سازوکار در درون یک فرایند دموکراتیک به وسیله تعدادی از سازوکارهای رسمی و غیر رسمی قابل انجام است. نخست، توازن سازوکار گسترش داده می‌شود و به وسیله فرایندهای دموکراتیک که به همه شهروندان اجازه می‌دهد در فرایند تصمیم‌سازی سیاسی مشارکت داشته باشند. دوم اینکه، وجه توازن سازوکار، گسترش فرایندهای پخشی تصمیمات است. نبود توجه نظام سیاسی اداره شهر موجبات نابرابری و تضاد در میان شهرنشینان و برانگیختن واکنش ذی‌مدخلان شهری و پیروان‌شان را فراهم می‌آورد (Engel, ۲۰۰۶).

به طور کلی، هدف اصلی حکومت شهری ایجاد محیطی است که در آن بهترین شرایط ممکن برای کار و زندگی جامعه شهری فراهم شود. برای رسیدن به این هدف، حکومت شهری یا شهرداری باید در عرصه‌های گوناگون فعالیت کند و در جریان این فعالیت‌ها هم نقش ناظر و هم مدیر عامل را ایفا کند (قالیباف، ۱۳۹۱: ۱۱۸).

۵- نظام مدیریت فضای شهری

نظام مدیریت شهری اصولاً به عنوان یک سطح و رده فضایی حکومت محلی برای اداره همه امور یک شهر به عنوان یک واحد فضایی مطرح است (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۱؛ لاله‌پور و همکاران، ۱۳۹۱: ۳۷). مدیریت شهری یک نهاد مدیریتی فراگیر و درگیر با موضوعات و پدیده‌های گسترده و متنوع شهرنشینی است که به طور طبیعی از شرایط عمومی محیط اجتماعی خود تأثیر می‌پذیرد و خود را با امکانات بالقوه و بالفعل و محدودیت‌های ناشی از آن هماهنگ و منطبق می‌کند.

نظام مدیریت شهری جزئی از نظام حکومتی و رده‌ای از حکومت محلی است که با اداره امور شهر و شیوه حکمرانی و نیز نشان‌دهنده و نمایشگاه ماهیت سیاسی و ایدئولوژیکی نظام سیاسی کشور در گستره شهر است. بدین ترتیب، در نظام سیاسی شهر نقشی که دولت برای نظام مدیریت شهری قایل می‌شود، تعریف این هدف را روشن می‌سازد. تردیدی نیست که این تعریف هر چه باشد، هدف نظام مدیریت شهری در چارچوب اهداف ملی است و با آن همسو بوده و از کلیات آن پیروی می‌کند. به همین دلیل، برنامه‌های این نظام برای ساماندهی امور شهر، عموماً، در چارچوب برنامه‌های کلان و قوانین جاری کشور تدوین می‌شود و اقدامات این نظام هیچ وقت نمی‌تواند ناقض مقررات قانونی کشور باشد.

تا کنون از مدیریت شهری تعاریف متعددی ارائه شده است که هر کدام بیان‌کننده نگرشی نظام‌مند به مقوله مدیریت شهری است، پاره‌ای از این تعاریف عبارت‌اند از:

مدیریت شهری عبارت است از اداره امور شهر به منظور ارتقاء سطح پایدار مناطق شهری، با در نظر داشتن و پیروی از اهداف، سیاست‌های ملی، اقتصادی و اجتماعی کشور، یا «مدیریت شهری عبارت است از اداره امور شهر و همچنین، یک سازمان گسترده، متشکل از عناصر و اجزای رسمی و غیر رسمی مؤثر و ذیربط در ابعاد گوناگون اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات شهری با هدف اداره، کنترل و هدایت توسعه همه جانبه و پایدار شهری. افزون بر دو تعریف عمومی یاد شده، تعریف تخصصی دیگری، که جامع تعاریف در مدیریت شهری است، عبارت است از این که مدیریت شهری، به عنوان چارچوب سازمانی توسعه شهر، به سیاست‌ها، برنامه‌ها و طرح‌ها و عملیاتی گفته می‌شود که بتوانند رشد جمعیت را با دسترسی به زیرساخت‌های پایه‌ای مانند مسکن و اشتغال مطابقت دهند. کارآیی مدیریت شهری به عواملی همچون ثبات سیاسی، یکپارچگی اجتماعی، رونق اقتصادی و نیز عوامل دیگری مانند مهارت و انگیزه‌های سیاست‌مداران و اشخاص استفاده‌کننده از این سیاست‌ها دارد. در این شرایط، ویژگی‌های سازمانی حکومت و مدیریت شهری، به ویژه نقش اجرایی بخش دولتی و عمومی، تاثیر بسیار تعیین‌کننده‌ای در موفقیت آن ایفا می‌کند (رضویان، ۱۳۸۱: ۵۰).

نظام مدیریت شهری، بنا به تعریف و از نظر وظایف عملی خود، موظف به برنامه‌ریزی توسعه، عمران شهری، اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مربوط است، انجام این وظایف در قالب تعیین‌کننده نوعی هویت برنامه‌ریزی اجرایی برای آن است. در واقع، مدیریت شهری، در قالب نظام برنامه‌ریزی اقتصادی - اجتماعی و حقوقی حاکم بر کشور، اقدام به تهیه برنامه‌های توسعه شهری برای شهر می‌کند و سپس آن برنامه را در چارچوب نظام اداری - اجرایی حاکم به پروژه‌های عملیاتی تبدیل کرده و به مرحله اجرا می‌رساند.

مدیریت شهر به عنوان زیرمجموعه‌ای از حکومت محلی تعریف شده و شهرداری را می‌توان نوعی مدیریت محلی به شمار آورد. بدیهی است که مشخصات و ساختار مدیریت شهری در کشورها متفاوت است و هر جامعه‌ای با توجه به ساختار اقتصادی، اقتصادی و سیاسی خود تعریف و یا تلقی خاصی از مدیریت شهری دارد. مدیریت فضای شهری از آنجا که مجموعه و ترکیبی از اجزا است و اداره بهینه شهر هدف آن است، از آن به عنوان نظام مدیریت شهری یاد می‌کنند. مدیریت فضای شهری نیز از بخش‌هایی مانند معاونت‌ها، سازمان‌ها، اداره‌های وابسته که به یکدیگر در قالب یک ساختار، روابط متقابل دارند، تشکیل شده است. همچنین نظام مدیریت فضای شهری از نظر رده‌بندی نظام‌ها، در رده نظام‌های اجتماعی قرار می‌گیرد؛ زیرا متشکل از تعداد زیادی افراد و دارای ساخت سلسله مراتبی و تقسیم کار دقیق است (همان: ۱۰).

بنابر این، مدیریت فضای شهری عبارت است از سازماندهی عوامل و منابع برای پاسخگویی به نیازهای ساکنان شهر است. با توجه به اینکه شهر دارای نظامی باز است، مدیریت فضای شهری، بیش از حیطه کالبدی شهر را دربر می‌گیرد. هدف کلان مدیریت فضای شهری، ایجاد محیطی قابل زندگی برای شهروندان و همرا با عدالت اجتماعی، کارایی اقتصادی و پایداری زیست محیطی است.

مدیریت فضای شهری نوین به بسیج منابع جدید از طریق توانمند سازی اجتماعات محلی برای اداره خود و مذاکره و شرکت بین بخش‌های خصوصی، عمومی و دولتی تاکید دارد و افزون بر، برنامه کالبدی، برنامه اجتماعی و اقتصادی نیز لازم می‌داند. مدیریت فضای شهری در محدوده‌های زمین و مسکن شهری، خدمات اجتماعی و زیربنایی توسعه اقتصادی و زیست محیطی به طور یکپارچه وارد می‌شود (صرافی، ۱۳۷۹: ۶۸).

نظام مدیریت شهری با توجه به نقشی که در نظام سیاسی شهر و رسالت قانونی که حکومت برای آن قابل است به طور عمومی باعث شده که ضمن حفظ پویایی سیستم شهری به کارآیی عملی توجه کند. بنابر این، مبدأ اداره امور شهر عبارت است از:

- (۱)- قدرت تصمیم‌گیری سریع و مؤثر
- (۲)- هماهنگی با پیشرفت دانش و فناوری
- (۳)- توانایی ایجاد هماهنگی تخصص‌های گوناگون و بهره‌گیری از آنها برای رسیدن به هدف‌های سازمانی، توأم با نظم و دلبستگی
- (۴)- جانشین کردن مغزها به جای دست‌ها
- (۵)- توجه به محیط بین‌المللی، با توجه به اینکه گستره سازمان‌های اداری و بازرگانی آینده نسبت به زمان حال چندین برابر خواهد بود و محیط کار محدود به مرزهای یک کشور نخواهد شد.
- (۶)- توانایی همگام شدن با محیط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و زیست محیطی
- (۷)- کسب دانش‌های گوناگون، زیرا مدیریت آینده مدیریتی است عمومی و نه تخصصی
- (۸)- پیروی از سیاست سازندگی، نوپرووری و هماهنگی با دگرگونی‌های محیط
- (۹)- توجه ویژه به مسایل زیست محیطی

۵-۱ نقش نظام مدیریت شهری به عنوان برنامه‌ریز

این نقش را می‌توان در قالب روابط برون سیستمی و درون سیستمی مطالعه کرد: در قالب اول، روابط مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در مورد نظام عمومی برنامه‌ریزی و سطوح بالاتر برنامه‌ریزی بررسی و مطالعه می‌شود. مهم ترین موضوع قابل توجه در این سطوح هماهنگی آن‌ها با یکدیگر است.

در قالب دوم، تهیه برنامه‌های جامع عمرانی، اقتصادی و اجتماعی و مالی لازم برای توسعه کارآمد شهر، به عنوان اصلی‌ترین وظیفه نظام، مورد توجه قرار می‌گیرد. نظام مدیریت شهری، با هدف اداره مطلوب امور شهر، سعی در هماهنگ کردن سیستم و روابط عناصر شهری دارد. به همین دلیل، گستردگی و میان رشته‌ای بودن نظام مدیریت شهری، به عنوان نظامی باز، عوامل و پارامترهای گوناگونی در آن تغییر شکل داده، زیرا هنر برنامه‌ریزی، شناخت عناصر سیستم‌ها و ایجاد روابط بین آن عناصر است. به نحوی که این مجموعه عناصر و روابط و میزان تأثیر هر یک از آن‌ها در نظام تصمیم‌گیری منجر به یک نظام تصمیم‌گیری منسجم، مؤثر و معطوف به اهداف مطلوب شده است.

برنامه‌ریزی مدیریت شهری ترکیبی است از برنامه‌ریزی و مدیریت شهری که از بطن برنامه‌ریزی تعادلی و حمایتی، به منظور تأثیرگذاری و روبه‌رو شدن با مشکلات شهری و تغییرات اجتماعی، بیرون آمده و تکامل یافته است. برنامه‌ریزان مدیریت شهری معتقدند که باید قادر باشند در مجموعه دنیای حقیقی و مجازی عمل کنند. جایی که جامعه مابین عناصر سازنده‌ای همچون: رقابت، طبقه، جنسیت و خطوط نظریات گوناگون تقسیم شده است. در چنین مجموعه‌ای، مردم دیدگاه‌های گوناگونی درباره شهر و منطقه دارند و از نظرات گوناگونی درباره چگونگی تبدیل این دیدگاه‌ها به حقیقت برخوردار می‌باشند. برنامه‌ریزان نباید تنها به درک روند توسعه شهر و شیوه‌های سنتی برنامه‌ریزی بسنده کنند، بلکه باید بدانند که چگونه «مدنی» باشند، چگونه همسایگی را در شرایط منطقه‌ای توسعه دهند و چگونه نقشه‌ها و برنامه‌ریزی‌ها را به حقیقت بدل کنند. اینجاست که برنامه‌ریزی مدیریت شهری مطرح می‌شود. برنامه‌ریزان مدیریت شهری یک نظر کلی و فراگیر درباره روند برنامه‌ریزی ارائه کرده‌اند و بر عدالت اجتماعی، رفع تبعیض نژادی، مشارکت شهروندان، همکاری در ساخت‌وساز و سرمایه‌گذاری عمومی تأکید می‌کنند. برنامه‌ریزان مدیریت شهری خود را به عنوان عاملان تغییر تلقی کرده، برای فهم جهان به منظور تغییر آن و تطابق با جهان قرن بیست‌ویکم تلاش می‌کنند. برنامه‌ریزان مدیریت شهری، به منظور اجرای وظایف خود، باید درباره مسایل زیر دید موشکافانه‌ای داشته باشند:

- مشکلاتی که اقلیت‌های قومی، زبانی، مذهبی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی با آن رو برو هستند
- ایجاد واحدهای همسایگی در داخل شهر و محیط‌های پیرامون آن‌ها
- مکان، فرهنگ، شهروند، مشارکت، قدرتمندی، تشریک مساعی، کنترل و تأثیرگذاری و منطقه‌گرایی
- ساختار اجتماعی و اقتصادی
- سیاست‌گذاری، سرمایه‌گذاری عمومی، گفتگو، تفاهم و تجزیه و تحلیل اختلافات و تضادها
- پویایی اقتصاد جهانی

مدیریت شهری، به لحاظ اداری - اجرایی، یک سازمان بسیار گسترده و مشتمل بر عناصر متعدد و متنوع لازم برای اداره امور یک شهر است. هر چند این عناصر طیف عملکردی گسترده‌ای را شامل می‌شوند، اما به هر حال عنصر مرکزی و اصلی سازمان شهرداری است که در تمامی عملکردهای تدوین شده سیستم و به ویژه امور اداری و اجرایی دخیل و ذیربط است. در واقع، شهرداری از یک سو جزء عناصر مهم مدیریت سیاسی و اجتماعی شهر به شمار می‌رود و از سوی دیگر مهم‌ترین عنصر اجرایی نظام مدیریت شهری است. شهرداری سازمانی است که در محدوده شهر برای رفع آن دسته از نیازهای عمرانی و رفاهی مردم شهر، که جنبه محلی دارد، و نیز برای ایجاد و اداره پاره‌ای تأسیسات شهری، که باز مربوط به نیازهای مردم همان محل است، تشکیل می‌گردد و منظور آن است که امور با مشارکت مردم محل اداره شود و این اصل مورد نظر است که مردم محل می‌توانند احتیاجات خود را بهتر از یک مرکز دور تشخیص داده، اولویت‌ها را تعیین کنند و برای رفع آن اقدام کرده و اصلاحات لازم را به عمل آورند.

این طور تصور می‌شود که چون کار مدیریت شهری جزء خدمات رفاهی است، بنابراین، شهرداری یک سازمان غیر سیاسی است. لیکن باید توجه داشت که شهرداری در پاره‌ای امور نماینده دولت نیز هست. از سویی دیگر، وجود صدها شهرداری در سطح هر کشور و خواسته‌های روزافزون مردم از آنها و تأمین نیاز میلیون‌ها نفر از مردم شهرنشین کاری نیست که بشود بدون توجه به مصالح عالی‌ه جامعه برنامه‌ریزی کرد و انجام داد. به همین دلیل، گرچه هر یک از شهرداری‌ها مسئول حمایت از حقوق اساسی مردم ناحیه خود هستند، لیکن، همین شهرداری در بعد کلان به عنوان بخشی از دولت ملی در سلامتی همه نواحی کشور هم مسئولیت دارد. بر این پایه، شهرداری را می‌توان یک سازمان تأثیرگذار در امور سیاسی در نظر گرفت و شاید به همین دلیل هماهنگی فعالیت‌های شهرداری با برنامه‌های دولت کمال اهمیت را دارد. البته، این هماهنگی به معنی دخالت گسترده دولت در کار این سازمان نیست، بلکه به صورت یک مشورت دو جانبه است.

بدین ترتیب، نگرش درون سازمانی مدیریت می‌بایست به سازمان‌های جانبی و فعالیت‌های آن‌ها تعمیم داده شود و شهرداری را به عنوان نهادی مستقل و جدا از دیگر سازمان‌ها نبیند. مدیریت شهری باید بتواند پروژه‌های اجرایی از سوی هر سازمان را به نفع شهروندان جهت دهد و از این منظر باید با مفاهیم کلی فنی و جاری از سوی دستگاه‌های خدماتی آشنا و هماهنگ باشد؛ چنین دستگاه‌هایی نظیر آب و فاضلاب، برق، مخابرات و گاز تماس متقابل کمتری با یکدیگر دارند و از این‌رو، مدیریت شهری می‌تواند هماهنگ‌کننده و جهت‌دهنده مناسبی در بین آن‌ها باشد و به تعبیری مدیریت واحد شهری را ترسیم نماید.

شهرهای بزرگ به مانند سازمانی در مقیاس کلان با مؤلفه‌ها و زیرساخت‌های خود هستند. مدیریت شهری در جایگاه مدیریت یک سازمان بزرگ عمل می‌کند. مدیریت شهری را می‌توان از نوع مدیریت سازمان‌های

بزرگ غیرانتفاعی دانست. قواعد حاکم بر چنین سازمان‌هایی منطق اقتصادی-اجتماعی و منطق علمی توأمان دارند. به عبارت دیگر، مدیریت شهری تلاش می‌کند که تراز اقتصادی شهر را مثبت کند و در عین حال، مجموعه‌ای از خدمات اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و غیره را برای شهروندان فراهم و همانند یک شرکت غیرانتفاعی شهر را اداره نماید. برای چنین اداره‌ای بهتر است که مدیریت شهر یکپارچه باشد. زیرا، در غیر این صورت تداخل وظایف و فرآیندها، و به دنبال آن تراحم دستگاه‌های تصمیم‌گیری و اجراء، موجب ناهماهنگی در امور شهر می‌شود. از پیامدهای نامطلوب این رخداد نابودی منابع و نارضایتی شهروندان است. متأسفانه این وضعیت در تهران جاری است.

بر پایه تجارب فراهم آمده از شهرها و شرکت‌های بزرگ، رابطه مدیریت یکپارچه شهری با دستگاه‌های تصمیم و اجرای ملی به صورت سطح‌مند و نیز ماتریسی می‌باشد. این مباحث نیازمند به توضیح بیشتر است.

بین مدیریت یکپارچه شهری و دستگاه‌های تصمیم‌گیر و اجرایی ملی رابطه سطح‌مند است. بدین معنا که دستگاه‌های تصمیم‌گیر و اجرایی ملی به تنظیم راهبردها و سیاست‌ها، رهنمودها و دستورالعمل‌های ملی می‌پردازند. این موارد به صورت قوانین و مقررات ملی برای همه شهرها یا همه کشور مصداق دارد. مدیریت یکپارچه شهری در چارچوب راهبردها، سیاست‌ها و امثالهم به پیش‌بینی، برنامه‌ریزی، سازماندهی و هماهنگی در موضوع‌های مجتمعی شهر، شامل برنامه‌ریزی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست‌محیطی و غیره، می‌پردازد. رقابت شهرها در کشورها نیز ناشی از تلاش برای تصمیمات و اقدامات مدیریت یکپارچه شهرهای گوناگون برای دستیابی به رونق اقتصادی و رفاه اجتماعی و کیفیت زیست‌محیطی برتر است.

مدیریت شهرداری‌ها در شهرها نقش یک دستگاه فرابخش یا میان‌بخش را ایفا می‌کنند. از این رو، مدیریت یکپارچه شهر در جایگاه هماهنگ‌کننده بخش‌های مرتبط به یک موضوع معین شهری عمل می‌کند. مثالی برای روشن شدن بحث به کار می‌آید. برای نمونه، در ساماندهی بی‌خانمان‌های شهری، کودکان خیابانی و آسیب‌دیدگان شهری در تهران ۲۸ سازمان دخالت دارند. این سازمان‌ها از مجموعه‌های خیریه هستند که افزون بر این، لازم است نیروی انتظامی و مؤسسه‌های اجرایی غیرخدمات اجتماعی نیز به کار گرفته شوند. کدام مرجع باید مدیریت موضوع را بر عهده گیرد؟ به لحاظ نظری، چون کار موقت است، با آن به مانند پرونده‌ای برخورد می‌شود و برای انجام کار، گروه ویژه تشکیل می‌شود. مدیریت گروه به مدیریت بخش‌ها می‌پردازد. لیکن، اگر تعداد موضوع‌های همانند در شهر بسیار زیاد شود، در این صورت لازم است نهادی معین به عنوان مرجع اداره امور و مدیریت بخش‌های گوناگون بپردازد. این مرجع معین همان «مدیریت یکپارچه شهری» است.

نبود «مدیریت یکپارچه شهری» ضایعه‌ای برای شهرهای بزرگ به ویژه کلانشهرها است، زیرا در صورت نبود مدیریت یکپارچه شهر، نابسامانی، ناهماهنگی، اتلاف منابع اعم از انسانی و مادی، و بالاخره نارضایتی فزاینده شهروندان اجتناب ناپذیر است. امروزه مشارکت، ارتباط، مشاوره، مذاکره برای تصمیمات و اقدامات مشترک از لازمه‌های مدیریت شهری، به ویژه در شهرهای بزرگ است. در مدیریت شهری، سه عامل عمده در تعامل و مشارکت می‌باشند که عبارتند از:

- راهبردها و سیاست‌های بخش عمومی و دولتی

- راهبردهای بخش خصوصی که مبتنی بر عرضه و تقاضای بازار عمل می‌کند.

- تمهیدات شبکه‌ای نهادهای مدنی (شامل شهروندان منفرد)

مدیریت شهری می‌کوشد تا بین نهادهای عمومی، خصوصی و مدنی رقابت و توازن توأمان ایجاد کند. همچنین می‌کوشد تا بین سه وجه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی تعادل و هماهنگی فراهم نماید. افزون بر این تلاش می‌کند تا بخش‌های رسمی و غیررسمی در شهرها را بهم مربوط کند. مدیریت شهری برای رفع مشکلات و دستیابی به اهداف موردنظر چاره‌ای جز مشارکت گسترده به ویژه در تصمیم‌های مهم ندارد. از این رو، لازم است ملازمات سیاسی و حقوقی مربوط به مشارکت گسترده همگان فراهم شود. تمرکززدایی یکی از سازو-کارهای زمینه‌ساز برای مشارکت است. اگر چه تمرکززدایی مستقیماً به زدودن فقر منجر نمی‌شود، لیکن موجب تحرک، مسئولیت‌پذیری و هم‌افزایی بیشتر برای تصمیم و اجرای برتر می‌شود. از این رو، می‌توان به بهره‌گرفتن بهتر از منابع روی آورد که مقدمه‌ای برای ریشه‌کنی فقر است.

۵-۲ الگوهای رایج نظام مدیریت فضای شهری در جهان

نظام‌های مدیریت فضای شهری در جهان امروز با توجه به پیچیدگی‌های روزافزون در نیازها و مطالبات عمومی، بیش از گذشته به سیاست‌های شهری منسجم و پاسخگویی شفاف مدیران به شهروندان نیاز دارند. همچنین با توجه به گسترش فرهنگ مدنی و افزایش آگاهی‌های عمومی، شهروندان اکنون تمایل بیشتری به تاثیرگذاری گسترده‌تر انتخاب مدیران شهری و تعیین سیاست‌ها دارند. این تحولات ضرورت بازنگری در شیوه‌های مرسوم مدیریت فضای شهری از جمله در جایگاه و موقعیت شهردار را ایجاد می‌کند. در کشورهای گوناگون مدل‌های متفاوتی برای مدیریت فضای شهری وجود دارد. عوامل عمده در تعیین شکل مدل به تاریخ، فرهنگ سیاسی و نوع نظام حکومتی کشور باز می‌گردد. نحوه اداره امور شهر در طول تاریخ و استقلال یا وابستگی آن به حکومت بر شکل مدیریت کنونی آن موثر است. در جوامعی که شهرها از هویت مستقل حقوقی برخوردار بوده و سنت‌های خودمختاری و دموکراتیک در آنها وجود داشته است، نظام مدیریت فضای شهری

بر پایه رویه‌های دیرپای انتخاباتی و استقلال قرار دارد. وجود و توان سنت‌های مدنی برای هدایت کنش‌های سیاسی و نحوه تعامل در حوزه سیاسی بر اساس روابط افقی یا عمودی میان حاکمان و محکومان بر مدل‌های مدیریت فضای شهری موثر است. در جوامع با پیشینه دولت‌گرایی و ضعف سنت‌های مدنی در مدیریت فضای شهری تنها می‌توان یک مدل را شاهد بود. همچنین در جوامع با پیشینه استقلال شهری و توان سنت‌های مدنی که اجازه تعامل و همکاری میان گروه‌های مختلف را می‌دهد، تنوع بیشتری در نحوه مدیریت فضای شهری وجود دارد. در کشورهای فدرال به دلیل وجود اختیارات بیشتر برای سطوح فرولمی، مدل‌های متنوعی برای نظام مدیریت فضای شهری وجود دارد، برای نمونه دو کشور آمریکا و آلمان دارای انواع مدل‌های مدیریت فضای شهری هستند. اما در نظام‌های تک‌ساختی یا متمرکز معمولاً یک مدل برای مدیریت فضای شهری وجود دارد، برای نمونه ایران و فرانسه را می‌توان از این کشورها نام برد.

یکی از تفاوت‌های دیگر میان مدل‌ها موقعیت مقام اجرایی شهردار به عنوان یک سیاستمدار منتخب بر اساس رویه‌های سیاسی و انتخاباتی است یا یک مقام اداری صرف برای مدیریت گردش امور اداری شهرداری که هیچ نسبتی نیز با سیاست ندارد. به عبارت دیگر، روابط میان دو بدنه تقنینی و اجرایی است که موجب تفاوت و تمایز میان مدل‌های حکومت شهر یا اداره شهر از یکدیگر می‌شود. تمرکز اقتدار در هر یک از این دو بدنه سبب پدید آمدن سازوکارهای متفاوتی برای اداره شهر می‌شود و موقعیت شهردار را نیز مشخص می‌کند (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۵۴).

لاجرم بحث‌های کلیدی درباره نظام مدیریت فضای شهری مطلوب، دامنه گسترده‌ای از موضوع‌های گوناگونی چون: مدل حکومت، قدرت شهردار، نحوه انتخاب شهردار و شورا، رای مخفی غیر حزبی، تعادل رابطه شورا و شهردار، مسئولیت‌پذیری مدیر شهر و بی‌طرفی سیاسی را در برمی‌گیرد (S.Hall, ۲۰۰۵: ۲۱۱).

یکی از تازه‌ترین و پر استنادترین مطالعات انجام شده درباره مدل‌های مدیریت فضای شهری، پیمایشی است که در سطح ملی از سوی موسسه ICMA صورت گرفته و به ارزیابی دسته‌بندی جدیدی از مدل‌های نظام مدیریت فضای شهری می‌پردازد و دو مدل مدیریت شهری را در آمریکا ارزیابی می‌دهد. در دیگر بخش‌های جهان به ویژه در اروپا مطالعاتی از این دست صورت گرفته و به ارزیابی مدل‌های مدیریت شهری پرداخته اند.

با این حال، بر پایه مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که در بیشتر کشورهای جهان چهار مدل نظام مدیریت فضای شهری قابل شناسایی است که به آنها اشاره می‌شود:

۱- مدل شورا - شهردار

در این الگوی حکومت محلی، اعضای شورا یا انجمن شهر و همچنین شهردار بر اساس رای مستقیم مردم محل انتخاب می‌شوند. این نحوه اداره امور در حکومت محلی بر پایه اصل تفکیک قواست. بدین صورت که شورای

شهر نقش قوه مقننه را ایفا می‌کند و وظیفه قانون‌گذاری و خط‌مشی‌گذاری در سطح محل شهر را برعهده دارد و شهردار نیز حکم مسئول اجرایی یا قوه مجریه را داراست که مصوبه‌های شورا را به اجرا در می‌آورد. در این شکل ساختاری، روسای اداره‌ها و کارمندان شهرداری از سوی شهردار گمارده می‌شوند و در پاره‌ای از موارد نیز ممکن است شورای شهر دخالت کند.

در این الگو به طور روشن بر رهبری سیاسی تاکید می‌شود که در قالب شهردار تبلور یافته است (Margre and Bertrana, ۲۰۰۴: ۵). مصوبه‌های شورای شهر به عنوان قوانین حکومت شهری یا احکام شهری مطرح است که پس از تصویب شورای شهر با امضای شهردار به اجرا در می‌آید. شورای شهر درباره نرخ مالیات‌ها، عوارض و به طور کلی، بودجه شهرداری تصمیم‌گیری می‌کند که این قوانین و تصمیم‌گیری‌ها نباید با قوانین حکومت مرکزی و قانون اساسی مغایرت داشته باشد. در این الگو، در صورتی که قدرت شورا کاهش یابد، شهردار اختیارات و قدرت بیشتری می‌یابد. از این‌رو، مدیریت فضای شهری در این نوع ساختار به دو دسته قوی و ضعیف تقسیم می‌شود:

الف- ساختار قوی

در این مدل، شهردار از اختیارات گسترده‌ای برخوردار است و شورای شهر کمترین دخالت اجرایی را در اداره امور شهرداری خواهد داشت. همچنین به طور روشن بر اصل رهبری سیاسی تاکید می‌شود که در قالب شهردار تبلور یافته است. این الگو در بیشتر شهرهای بزرگ و شماری از شهرهای کوچک امریکا و کشورهای جنوبی یا شرقی اروپا مانند اسپانیا، فرانسه، یونان، ایتالیا، قبرس و مجارستان قابل مشاهده است. به غیر از برخی تفاوت‌های قابل توجه در طراحی نهادی آنها و بدون کاوش ژرف در نظام انتخاباتی آنها این کشورها دارای مدلی مشترک از سازمان اداری و سیاسی شهر هستند.

شهردار، بازیگر سیاسی است که از نظر قانونی، وظایف اجرایی نیز به او اعطا شده است. به بیان دقیق و رسمی، شهردار مسئول اجرای تصمیمات شورا از طریق مدیریت مدیریت و نظارت بر سازمان شهرداری و کارکنان آن است. این وضعیت ممکن است به این دلیل باشد که شهردار کنترل اکثریت سیاسی شورا را در اختیار دارد و یا به سبب آن باشد که تقسیم قدرت و وظایف روشنی بین شورا و شاخه اجرایی از طریق وارد کردن خصوصیات جایگاه ریاست جمهوری در شکل یک حکومت محلی، به عنوان مثال انتخاب شهردار، ایجاد شده است. این پدیده به طور مشخص در کشورهای ایتالیا، پرتغال و مجارستان دیده می‌شود که در آنها اغلب دارای قدرت چشمگیری است. نظام اداری و سیاسی محلی پیرامون این شخص سازمان می‌یابد. در سازمان شهرداری‌های شهرهای بزرگ و متوسط، مقام شهردار معمولاً یک شغل تمام وقت است. مدیران عمومی شهر در سال‌های اخیر از میان کارکنان شهرداری بوده‌اند. اگر چه این موضوع در کشورهای گوناگونی به استثنای فرانسه، قبرس

و مجارستان مورد تردید قرار گرفته است (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۵۵ و ۱۷۴). همچنین در این مدل، از حکومت شهری، شهردار، رییس شورای شهر است و حق وتوی قوانین و مصوبه‌های عادی شورا را دارد. و تو ممکن است قطعی یا مشروط باشد که در حالت اخیر می‌تواند در صورت کسب اکثریت معینی از شورا ملغی شود. شهردار معمولاً بودجه شهرداری را تهیه و تسلیم شورا می‌کند. جلسه‌های خاصی را برای تصمیم‌گیری شورا برگزار می‌کند، روسای بخش‌های مختلف را عزل و نصب می‌کند و می‌تواند جهت‌های اصلی و راهنمایی کلی برای آنها معین کند، رییس و اعضای هیات‌ها و کمیسیون‌ها را نصب کند و در زمینه عزل و نصب دیگر کارگزاران حکومت شهری، مانند کارکنان پلیس، آتش‌نشانی و غیره، مشارکت و تصمیم‌گیری کند. اگر چه در مورد وظیفه اخیر، بیشتر کمیسیون خدمات شهری درگیر است (نجاتی حسینی، ۱۳۸۳: ۱۲۳؛ مقیمی، ۱۳۸۸: ۱۷۷؛ برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۵۷).

ب- ساختار ضعیف

در این مدل، شورای شهر می‌تواند با ایجاد کمیته‌هایی به طور غیرمستقیم بر واحدهای اداری شهرداری تاثیرگذار باشند (نجاتی حسینی، ۱۳۸۳: همان؛ مقیمی، ۱۳۸۸: ۱۷۷). در این مدل، شورا واجد بخش قابل توجهی از قدرت اجرایی است که از طریق کمیته‌های زیرمجموعه خود اعمال کند. شهردار دارای قدرت و اختیار اجرایی اندکی است، اما تعدادی از کارکردهای قضایی و قانون‌گذاری را بر عهده دارد. بسیاری از مسئولان بخش شهرداری در این گونه شهرها مستقیماً انتخاب می‌شوند. در گذشته نتیجه چنین نظامی و حکومت شهری فقدان رهبری سازمان یافته بود، زیرا قدرت و مسئولیت در این شکل از حکومت بسیار پراکنده بود. تنها شخصی که در این سیستم قادر بود مراجع قدرت متفرق را با همدیگر هماهنگ کند، اربابان شهر یا ماشین سیاسی بود (نجاتی حسینی، ۱۳۸۳: همان؛ برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۵۶). اما هزینه‌هایی که برای خدمات وی پرداخت می‌شد بسیار بالا و کیفیت نتایج آن نیز پایین بود. از این رو، این شکل از حکومت شهری، یا شهردار ضعیف مقبولیت چندانی نیافته است.

۲- مدل شورا- مدیر شهر

این شیوه در اوایل سده بیستم ابداع شد. در این شیوه، مردم شهر گروهی را به نمایندگی شورای شهر برمی‌گزینند و سپس شورای یاد شده شخص واجد شرایط و متخصصی را به عنوان مدیر شهر استخدام و منصوب می‌کند و اداره امور شهر را به دست او می‌سپارد. شورا برنامه فعالیت‌ها و عملیات شهرداری، منابع درآمد و طرز به مصرف رسیدن آن را تصویب می‌کند و در پیشرفت کارهای شهرداری نظارت به عمل می‌آورد. در این مدل ممکن است مقام شهردار از نظام مدیریت فضای شهری حذف شده و به جای او شورا فردی را برای مدیریت اداری شهرداری در قالب قراردادی که وظایف و مسئولیت‌های او را معین کرده به استخدام

درآورد. این فرد مدیر شهرداری نام دارد که تنها موقعیت اداری را صاحب است. در شکل ایده‌آل، مدیر باید غیرسیاسی باشد، اما اغلب تحقق این ویژگی مشکل می‌نماید. مدیر شهرداری را می‌توان همانند مدیر عامل در یک شرکت سهامی دانست که اعضای هیات مدیره او را برای مدیریت اجرایی بر شرکت انتخاب می‌کنند. مدیر شهرداری موقعیت مستحکم ندارد و در صورت عدم رضایت انجمن شهر، از مقام خود برکنار خواهد شد. در حالی که شهردار به واسطه آنکه از سوی مردم انتخاب می‌شود، موقعیتی برابر با اعضای انجمن شهر دارد و این اعضا نمی‌توانند او را از مقام خود برکنار کنند. نظام شورا - مدیر، یک شورای شهر را می‌توان نظامی در نظر آورد که همه قدرت‌ها را در دستان بدنه تقنینی قرار داده است. این نظام حکومت شهری بر بیشتر شهرهای آمریکا که بیش از دوازده هزار نفر جمعیت دارد، رایج است. در شکل شورا - مدیر یک شورای شهر منتخب مسئول سیاست‌گذاری، تصویب فرامین و تخصیص‌ها هستند و قدرت نظارت کلی بر حکومت شهر دارند. در این مدل، شهردار یا مقام اجرایی به شکل محدودی وظایف تشریفاتی را انجام خواهد داد و یا به عنوان عضو یا مقام ریاست شورا عمل خواهد کرد. شورا یک مدیر شهرداری را استخدام می‌کند که مسئولیت نظارت بر عملکرد شهرداری و اجرای سیاست‌های اتخاذشده شورا را برعهده دارد. شورای شهر دارای اختیارات کلی در ارتباط با سیاست‌های عمومی است. با این وجود نمی‌تواند در وظایف اداری و اجرایی که در دست مدیر شهر به عنوان رهبر اجرایی حقیقی است، دخالت نماید. شهردار به طور انحصاری ریاست شورای شهر را بر عهده می‌گیرد و به طور کلی به صورت نیمه‌وقت در این شغل به فعالیت می‌پردازد. وی عمدتاً نقش نمایندگی و تشریفاتی (نمادین) دارد. حتی اگر رهبری اکثریت سیاسی این بدنه (شورا) را بر عهده داشته باشد.

در ایران هم برابر ماده ۱۷ قانون شورای اسلامی، انتخاب اعضای شورای روستا، شهر و شهرک به صورت مستقیم و عمومی، با رای مخفی و اکثریت نسبی آرا خواهد بود. همچنین در ماده ۵ همین قانون آمده است که در هر بخش، شورای بخش با اکثریت نسبی از بین نمایندگان منتخب شوراهای روستای واقع در محدوده بخش تشکیل می‌شود. وضعیت موجود اداره امور شهرها در ایران نشان می‌دهد که با توجه به وجود یک قانون شهرداری برای تمامی شهرهای کشور، تنها یک مدل با ویژگی‌های خاص خود بر شهرها حاکمیت دارد. تا پیش از تشکیل شوراهای شهرها در سال ۱۳۷۷، مدل اداره امور شهرها در ایران کاملاً دولتی و مبتنی بر انتخاب یک نفر مقام اجرایی برای شهردار به عنوان شهردار از سوی استاندار و وزیر کشور بود.

اما با تشکیل شوراها این وضعیت تا اندازه زیادی تغییر یافت و شوراها به ویژه در شهرهای بزرگ نقش مهمتری را در انتخاب شهردار ایفا کردند. تطبیق ویژگی‌های وضعیت اداره امور شهرها در ایران با مدل‌های سه‌گانه نشان می‌دهد که با توجه به آنکه انتخاب شهردار و برکناری او با شورای شهر است، می‌توان گفت که در شهرهای ایران مدل شورا - مدیر حاکم است. اما دخالت دولت مرکزی در اداره امور شهرها سبب شده است تا

تفاوت‌هایی میان وضعیت موجود و مدل نظری وجود داشته باشد. برای نمونه احکام شهرداران می‌باید از سوی استاندار یا وزیر کشور برای شهرداران شهرهای با جمعیت بیش از دویست هزار نفر و مراکز استان، صادر شود. این امر موجب می‌شود تا شهرداری شورا انتخاب می‌شود اما خود را متصل به قدرت دولت مرکزی نیز بداند. مدل شورا - مدیر با توجه به مسئولیت‌های اداری که مدیر برعهده می‌گیرد، ایجاب می‌کند که او از آموزش‌ها و مهارت‌های لازم برای ایفای نقش خود برخوردار باشد، اما نحوه انتخاب شهرداران در بیشتر شهرها نشان می‌دهد که عوامل سیاسی و روابط میان گروه‌های قدرت در انتخاب شهردار نقش بیشتری نسبت به صلاحیت‌های فنی و اداری دارد. همچنین با وجود اهمیت نظام مدیریت فضای شهری برای ارتقا سطح زندگی و پیشرفت کشور، تربیت افراد متخصص برای تصدی سمت شهردار یا سمت‌های مدیریت در شهرداری به تازگی در برخی دانشگاه‌های کشور آغاز شده است.

در بیشتر کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران، شهردار اختیارات کمی دارد و معمولاً حکومت مرکزی نقش پایه‌ای در مدیریت شهری دارد و شهر را مانند یکی از ادارات دولتی خدماتی خود در مدیریت شهر مداخله می‌کند. در حالی که، به ویژه برای اداره شهرهای بزرگ، به شهردار با اختیارات گسترده نیاز است. مدیریت در شهر معمولاً نباید به محدوده خود شهر ختم شود و لازم است برای ایجاد تعادل بین میزان نفوذ حکومت مرکزی و شهرداری، این مدیریت در محدوده گسترده‌تری اعمال شود (رضویان، ۱۳۸۱: ۸۲).

نگاهی به تجربه‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که نظام‌های متفاوت برای مدیریت فضای شهری وجود دارد که با توجه به ویژگی‌های شهر تنظیم شده‌اند. اصرار بر تحمیل یک مدل یکسان بر شهرهای مختلف منجر به محدودیت در قدرت و تصمیم‌گیری در شهرها به‌ویژه در شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها می‌شود، امری که تنها به از دست رفتن فرصت‌های رشد و توسعه شهر و کاهش قدرت رقابت شهر در سطح ملی، منطقه‌ای و جهانی می‌انجامد. انتخاب مستقیم شهردار از سوی مردم می‌تواند از جمله عواملی باشد که کارآیی و اثربخشی مدیریت فضای شهری را افزایش دهد.

۴- الگوی رهبری کمیسیون

این الگو اداره امور شهر روزگاری در امریکا عمومیت داشت، اما مطلوبیت آن کاهش یافته و بیشتر شهرهایی که به شکل هیاتی اداره می‌شدند، به الگو شورا - مدیر روآورده‌اند. به نظر برخی هیات شهر، همان الگو شورا - مدیر است. در این مدل شهروندان هیات کوچکی را که معمولاً پنج تا هفت نفر را شامل می‌شوند. بر پایه اکثریت آرا انتخاب می‌کنند. اعضای هیات بدنه تقنینی شهر را تشکیل می‌دهند و به عنوان یک گروه مسئول تعیین مالیات، تخصیص‌ها، فرامین و دیگر وظایف عمومی هستند. هر یک از اعضای هیات مسئولیت یک قسمت خاص از امور شهرداری را مانند کارهای عمومی، امور مالی یا ایمنی مردم بر عهده می‌گیرند. یکی

از اعضای هیات به عنوان رییس یا شهردار انجام وظیفه می‌کند، اما این امر عمدتاً دادن مسئولیتی اداری یا تشریفاتی است و شامل اعطای قدرت بیشتر فراتر از آنچه که از سوی دیگر اعضا اعمال می‌شود، نیست. در نتیجه این الگو حکومت شهری وظایف تقنینی و اجرایی را در یک بدنه با یکدیگر ترکیب می‌کند. این الگو از بسیاری جهات به مدل شهردار ضعیف شباهت دارد. بخش زیادی از گسترش مدل شورا - مدیر به سبب پاسخ به برخی محدودیت‌های مشاهده شده در مدل هیاتی مانند به درازا کشیدن امور اداری بوده است. مدل شورا - مدیر جایگزین مورد ترجیح برای اصلاحات مترقیانه بوده است و پس از جنگ جهانی اول، شهرهای اندکی بودند که مدل هیاتی را انتخاب کردند و بسیاری از شهرهایی که از این مدل استفاده می‌کردند، به سراغ شکل شورا - مدیر برای اداره امور خود رفتند.

بنابر این، انتخاب هر سیاستی برای اداره شهر پیامدها و نتایجی دارد که لازم است مورد شناسایی و تحلیل قرار گیرند. این موضوع نیازمند بررسی و مطالعات جوانب مختلف سیاست مورد نظر است. با این وجود، باید قوانین مدیریت فضای شهری به مساله مهم اندازه شهر و جایگاه آن در نظام سلسله مراتب شهری توجه داشته باشد. پیچیدگی امور و افزایش مطالبات عمومی امروزه اجازه تدوین قوانین یکسان برای تمامی مراکز سکونت گاهی شهری را نمی‌دهد. در حالی که شهرهای کوچک می‌توانند از امتیاز مدل‌های هیاتی یا شورا - مدیر استفاده کنند. شهرهای بزرگ نیازمند بدنه اجرایی قدرتمند برای هدایت شهر در تحولات ملی و بین‌المللی و استفاده از فرصت‌های برای رشد شهر می‌باشند. بنابراین، دو مدل غالب و اصلی مدیریت فضای شهری عبارتند از: مدل شهردار - شورا^۳ و شورا - مدیر شهر^۴. بر پایه تجارب و سنت‌های تاریخی و همچنین نظام سیاسی - اجتماعی، مدل‌های دیگری از مدیریت فضای شهری در کشورهای گوناگون وجود دارند.

در یک نگاه کلی، می‌توان گفت که در هر کشوری نظام مدیریتی و اداره شهر تابعی از نظام سیاسی حاکم بر آن کشور است. به طور نسبی امور محلی و نظام مدیریت شهری در چارچوب یک نظام ویژه و نسبتاً مستقل و دارای نقش محلی تفکیک شده با امور ملی انجام می‌شود. از این‌رو، شهرداری‌ها که پایه و اساس این حکومت‌های محلی هستند، در اداره امور محلی از استقلال نسبی برخوردار هستند، اما این استقلال تا جایی پیش می‌رود که ناقض قوانین اساسی و دیگر قوانین کشور نباشد. گفتنی است، کشورهایی که از نظر ساختار سیاسی دارای مبانی مردم سالاری هستند، این ویژگی در نظام اداره شهرهای آن‌ها وجود دارد، به عبارت دیگر، مدیران شهری برپایه انتخابات تعیین می‌شوند و نظارت بر جریان اداره امور شهر از طریق شوراهایی انجام می‌پذیرد که در آن‌ها نمایندگان منتخب مردم عضویت دارند. بررسی کوتاه از نظام‌های مدیریتی در شهرهای بزرگ دنیا،

^۳. Mayor-Council

^۴. Council- Manager

حاکمی از آن است که بیشتر مدیریتی مقتدر، مستقل و مردمی بر این شهرها حکومت می‌کنند. مدیریت شهرها حتی در شهرهای کوچک نیز برای اداره شهر از هیچ نهاد یا سازمانی دستور نمی‌پذیرد. به عبارتی، یا باید شهر را با توجه به خواسته‌های شهروندان ساخت یا اینکه خواسته‌های شهر یا نهادی را اعمال کرد.

۵-۳ نظام مدیریت شهری در ایران

در ایران سازمان‌های اداره‌کننده امور شهری، یا سازمان‌هایی که به نحوی در اداره این امور نقش دارند، متعدّدند. در سراسر جهان، سه بخش در اداره امور شهر دخالت می‌کنند:

(۱)- بخش دولتی

(۲)- بخش نیمه‌دولتی (شهرداری‌ها)

(۳)- بخش خصوصی

در ایران، بخش دولتی خود شامل چند وزارتخانه و سازمان می‌شود: وزارت کشور، وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان زمین شهری که به سازمان ملی زمین و مسکن تغییر یافته است، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و نیز سازمان مدیریت و برنامه ریزی. اعمال مدیریت وزارت کشور از یک سو مستقیم است، آنجا که وزیر کشور عضو هیات دولت است و در اداره امور مملکت از نظر سیاسی، مالی، اقتصادی و عمرانی، مشارکت دارد و از سوی دیگر غیرمستقیم از راه استانداری‌ها، فرمانداری‌ها، بخشداری‌ها و نیز امروزه شهرداری‌ها است. همین نکته تا اندازه‌ای درباره وزارت راه و شهرسازی نیز صادق است. هم به سبب عضویت وزیر راه و شهرسازی در کابینه و هم به جهت بر عهده گرفتن ریاست شورای عالی شهرسازی و معماری در سازمان‌های مسکن و شهرسازی استان‌ها. وجود این سازمان‌ها البته رابطه استان‌ها و شهرهای ذینفع را در امور مدیریت شهری با وزارت مزبور افزایش داده است. شورای عالی شهرسازی و معماری مرکب از چندین وزارتخانه و سازمان دولتی است که البته نقش و تأثیر آن‌ها یکسان نیست، ولی بی‌تردید اهمیت آن‌ها را نباید نادیده گرفت. بخش نیمه دولتی شامل شهرداری‌ها و شورای شهر می‌شود و به سبب مشکلاتی که داشته‌اند، از عملکرد مؤثر و مستقلی برخوردار نبوده‌اند.

بخش مردمی شامل شوراهای اسلامی می‌شود. این بخش تا کنون، دست‌کم به صورتی که، به ویژه در برخی کشورهای در حال توسعه، مستقیم در امور مربوط به عمران و مدیریت شهری سهیم بوده‌اند، وجود نداشته و ندارد. از میان سازمان‌های دولتی که در امور مدیریت شهری ذینفع هستند، نقش وزارت کشور از دیگر دستگاه‌های دولتی بارزتر است و این وزارتخانه از طریق وزیر در تصمیمات عمده کشوری، استانداری‌ها،

فرمانداری‌ها و بخش‌داری‌ها، امور مدیریت شهرها را تا میزان قابل ملاحظه‌ای هدایت و کنترل می‌نماید (رضویان، ۱۳۸۱: ۱۲۲).

شهرداری و وظایف آن

فصل ششم قانون شهرداری، مصوب یازدهم تیرماه ۱۳۳۴، به وظایف شهرداری اختصاص یافته است و به موجب مصوبات بعدی، الحاقاتی به آن اضافه یا حذف شده است. در حال حاضر با گذشت پنجاه سال از این مصوبه، بسیاری از وظایف به سازمان‌ها، اداره‌های دولتی یا بخش خصوصی واگذار شده است. در تقسیم‌بندی انجام شده، شهرداری دارای ۵۳ وظیفه بوده که اکنون کمتر از ۴۰ درصد آن توسط خود شهرداری انجام می‌پذیرد. هفت وظیفه به طور مشترک توسط شهرداری و اداره‌های دیگر انجام می‌شود و ۲۵ وظیفه نیز به اداره‌های دیگر یا بخش خصوصی واگذار شده است. درباره وظایفی که به طور مشترک از سوی شهرداری و دیگر اداره‌ها انجام می‌پذیرد، می‌توان به برپایی کتابخانه اشاره کرد. این وظیفه را اکنون دو نهاد دیگر یعنی وزارت ارشاد اسلامی و کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان انجام می‌دهند. درباره سوم نیز می‌توان به تأمین آب و فاضلاب و برق اشاره کرد که به وزارت نیرو واگذار شده است و نیز برپایی پرورشگاه و نوانخانه که به سازمان بهزیستی انتقال داده شده است (رضویان، ۱۳۸۱: ۱۲۴).

در تقسیم‌بندی کلی، می‌توان وظایف واگذار شده به شهرداری را برابر قانون به چهار دسته عمرانی، خدماتی، نظارتی و رفاه اجتماعی تقسیم کرد. وظایف عمرانی نظیر ساخت خیابان و فضای سبز، وظایف خدماتی مانند نظافت معابر و دفع زباله، وظایف نظارتی مانند صدور پروانه ساختمان و نظارت بر امور صنفی و رفاه اجتماعی، مانند ساخت زمین‌های ورزشی و مسکن ارزان قیمت برای نیازمندان را دربرمی‌گیرد. در طول زمان، وظایف عمرانی و خدماتی شهرداری ابعاد گسترده‌تری یافته است. به عنوان مثال، ساخت پل عابر پیاده در وظایف شهرداری پیش‌بینی نشده است، اما به مقتضای زمان انجام چنین کاری به شهرداری محول شده است. برعکس، وظایف شهرداری برخی موارد نظارتی و رفاه اجتماعی کاهش یافته است؛ از قبیل نظارت بر حسن اداره فروش گوشت و نان و مراعات بهداشت در گرمابه‌ها و غیره از جمله وظایف تعیین شده شهرداری بود که عملاً توسط شهرداری انجام نمی‌گردد و در این زمینه بخش خصوصی خود به خود فعال شده است (نظیر ایجاد حمام عمومی).

به طور کلی اقداماتی که امروز توسط شهرداری‌ها انجام می‌گیرد به این شرح است:

- ساخت خیابان‌ها و کوچه‌ها
- ساخت میدان‌ها و باغ‌های عمومی
- ایجاد مجاری آب و توسعه معابر شهر

- پاک نگه داشتن و نگهداری مجاری آبها
- تعیین محل های مخصوص دفع زباله
- مقابله با سد معبر
- ایجاد غسلخانه و گورستان
- اتخاذ تدابیر برای حفظ شهر از سیل و حریق
- رفع خطر از بناها
- تأمین اراضی مورد نیاز خدمات
- تعیین میدان های عمومی برای خرید و فروش و پارکینگ (میادین تره بار و میوه، مراکز خرید و فروش اتومبیل)
- ایجاد رختشوی خانه و آبریزگاه
- ایجاد حمام عمومی
- ایجاد کشتارگاه
- ایجاد باغ کودکان
- صدور پروانه ساختمان
- آسفالت معابر
- پیشنهاد وضع و الغای عوارض
- نصب تابلوی اعلانات
- شماره گذاری اماکن

در مقابل، وظایف منفک شده از شهرداری، که به سازمان های دیگر واگذار شده است، عبارتند از: تمیز کردن و نگهداری فاضلاب و تأمین آب (شرکت های آبفا)، تمیز کردن و نگهداری از انبارهای عمومی (وزارت بازرگانی، بخش خصوصی)، تأمین روشنایی (شرکت برق منطقه ای)، نصب برگه قیمت، مراقبت، کنترل عرضه و فروش کالاها (وزارت بازرگانی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی)، برپایی نوانخانه و پرورشگاه (سازمان بهزیستی)، برپایی مراکز درمان (وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی)، برپایی کتابخانه (کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)، نظارت بر حسن فروش گوشت و نان (وزارت بازرگانی، جهاد کشاورزی، سازمان تعزیرات حکومتی) و ایجاد ورزشگاه (سازمان تربیت بدنی).

۴-۵ مدیریت شهری در تهران و پیشینه آن

در چند سال اخیر، شهر تهران به عنوان مرکز سیاسی، اداری و اقتصادی ایران، به سرعت رشد کرده و درصد چشمگیری از جمعیت شهری ایران را در خود جای داده است. تهران امروز مرکز سیاسی کشور و نقطه تماس ایران با جهان، مرکز استعدادها و نیروی انسانی، سرمایه‌ها و ثروت‌های داخلی و جذب‌کننده سرمایه‌ها و ثروت‌های داخلی و خارجی است. بر اثر گسترش تهران، شهرهای مهمی مانند شهر ری، شمیرانات و کرج در حوزه نفوذ آن قرار گرفته و به صورت جزئی از این شهر و اقمار آن درآمدی است. تهران، همچون دیگر ابرشهرهای جهان سوم، مسایل و مشکلات یک شهر را در خود انباشته است. ازدحام و تراکم زیاد در مرکز شهر، گسترش مراکز تجاری در کنار جاده‌های اصلی، آلودگی هوا، سازه‌های ناقص و غیر کافی و به ویژه بیکاری مزمن و شدید در قسمت‌های کم درآمد شهری و همچنین مهاجرت مداوم جمعیت کم درآمد شهرها و روستاها به تهران، به احتمال بسیار، مشکلات و مسایل عدیده‌ای را برای آینده شهر به بار خواهد آورد. تاریخچه شیوه‌های مدیریت شهری تهران به چهار دوره تقسیم می‌شود:

(۱)- مدیریت شهری تهران تا پیش از سال ۱۲۸۶ (تصویب قانون تشکیل بلدیة در این سال)

(۲)- مدیریت شهری تهران از سال ۱۲۸۶ تا ۱۳۴۷ (تصویب قانون نوسازی و عمران)

(۳)- مدیریت شهری تهران از سال ۱۳۴۷ تا سال ۱۳۶۹

(۴)- مدیریت شهری تهران از سال ۱۳۶۹ تاکنون (مدیریت نوین شهرداری تهران).

- مدیریت شهری تهران پیش از سال ۱۲۸۶

شهر تهران اگرچه تا سال ۱۲۸۶ از لحاظ قانونی تحت اختیار بی‌قید و شرط حکومت مرکزی بود، اما در عمل، خدمات بسیاری از نواحی شهری در سطح محلی سامان‌دهی و اجرا می‌شد و این در حالی بود که سطح دخالت دولت مرکزی در آن خیلی اندک بوده است. تقسیمات شهری تهران، همچون بیشتر شهرهای اسلامی خاورمیانه، بر بنیاد مذهب و اصناف بوده است. اصناف و گروه‌های مذهبی و گروه‌های همسایگی و قومی، به صورت خودگردان، مسئولیت انجام پاکیزگی خیابان‌ها، اجرای مقررات شرعی و قانونی را در سطح محلی به عهده داشته‌اند.

- مدیریت شهری تهران در سال‌های ۱۲۸۶-۱۳۴۷

در پی استقرار مشروطیت و در دوره اول مجلس شورای ملی در سال ۱۲۸۶ خورشیدی، قانون تشکیل بلدیة مشتمل بر ۱۰۸ ماده تصویب و یک سال بعد اجرای آن آغاز شد. این قانون از قوانین کشورهای انگلستان و بلژیک گرفته شده بود.

در قانون یاد شده، تشکیل یک انجمن بلدیة منتخب پیش‌بینی شده بود. این انجمن باید سازمانی اجرایی به عنوان اداره بلدیة تشکیل می‌داد. مصوبه‌های انجمن بلدیة باید به تصویب حاکم (استاندار) و در برخی موارد به

امضای وزیر داخله می‌رسید. مرجع حل اختلاف میان انجمن و استاندار وزیر داخله و در برخی موارد مجلس بود. این قانون، شهرداری را شخصیت حقوقی تلقی کرده بود. بعدها تفسیری که از ماده شش این قانون به عمل آمد، حق وضع قوانین را از انجمن سلب کرد و در اختیار مجلس نهاد.

به دلیل تمرکزگرایی شدید حکومت، در دوران پهلوی اول، قانون یاد شده در سال ۱۳۰۹ ملغی و بجای آن قانون بلدیہ دیگری تصویب شد که استقلال نسبی شهرداری‌ها را، که در قانون بلدیہ وجود داشت، از میان برد و آن‌ها را به ارگان‌هایی وابسته به دولت مبدل ساخت. به علت تشکیل شهرداری‌ها از سوی دولت مرکزی، در واقع این دولت مرکزی بود که به تدریج اقدام به پایه‌گذاری شهرداری می‌کرد. این امر سبب شد شهرداری‌ها، در هر شهری، با افراد منتخب از مرکز اداره شوند و کار کنند. از این رو، از آغاز پایه‌گذاری شهرداری در ایران، دولت به جای نظارت بر امور شهرداری‌ها، در امور آن‌ها دخالت داشته یا به عبارتی اداره آن‌ها را به طور مستقیم یا غیرمستقیم بر عهده داشته است. سازمان محلی مستقل و قدرتمند و با اختیار کافی با فلسفه دولت مرکزی در ایران سازگار نبوده است و بنابر این شهرداری‌ها به عنوان بازوی اجرایی دولت به کار گرفته می‌شدند. به همین دلیل نیز در دوران پهلوی وزارت داخله (وزارت کشور) تأسیس شده و اداره امور شهرداری‌ها را به عهده گرفته بود. در سال ۱۳۲۸ قانون دیگری تصویب و جانشین قانون سال ۱۳۰۹ شد. این قانون دوباره به شهرداری‌ها شخصیت حقوقی داد و دولت را ملزم به تشکیل انجمن‌های نظارت بر انتخابات برای تشکیل شهرداری‌ها کرد. مرجع حل اختلاف میان انجمن شهر و نمایندگان دولت و وزارت کشور تعیین شد و شیوه انتخابات شهردار در این قانون دو مرحله‌ای پیش‌بینی شده بود. اما در مقابل، حق عزل شهردار و انحلال انجمن شهر از دولت مرکزی سلب شده و اختیار وضع عوارض به عهده انجمن یاد شده گذاشته شد. بدین ترتیب، این قانون، ضمن اعطای استقلال نسبی به شهرداری‌ها، حق دخالت دولت مرکزی را در امور آن‌ها به رسمیت شناخت و وظیفه مضاعف قانونگذاری و سازمان‌دهی برخی امور شهر را به عهده انجمن شهر نهاد. لایحه قانونی ۱۳۲۸، جز در موارد کمی هرگز جامه عمل نپوشید و دولت در عمل مدیریت شهری را در اختیار خود داشت. قانون یاد شده با انجام اصلاحات و پیوسته‌ها، در سال‌های ۱۳۵۵، ۱۳۴۵، ۱۳۳۴، ۱۳۳۱، سرانجام تثبیت شد. قانون مورد عمل فعلی در حقیقت همان قانون ۱۱۹ ماده‌ای دوره ۱۳۳۱ و ۱۳۳۵ است که چارچوب و زیربنای اصلی آن (۹۵ ماده از ۱۱۹ ماده) در سال ۱۳۳۱ پی‌ریزی شده است.

در سال ۱۳۳۱ قانون پیشین با پاره‌ای اصلاحات تصویب شد. این اصلاحات انجمن‌های شهر را از پاره‌ای اختیارات خود محروم کرد و در مقابل، کنترل دولت مرکزی را بر امور محلی در برخی زمینه‌ها گسترش داد. این قانون برای نخستین بار ضابطه‌ای برای تشکیل شهرداری‌ها بر پایه بعد جمعیتی شهر تعیین و وزارت کشور را ملزم به رعایت آن در مورد تشکیل شهرداری‌ها کرد.

در این قانون، انتخابات انجمن‌های شهر و شهرداران یک مرحله‌ای بود و در مقابل حق انحلال انجمن شهر بدون هیچ شرطی به دولت داده شده بود. در سال ۱۳۳۴، باردیگر قانون شهرداری‌ها مورد تجدید نظر قرار گرفت. اگرچه این قانون حدود اختیارات انجمن شهر را در مورد انتخاب شهردار وسعت بخشید، اما میزان دخالت دولت را در مورد شهرداری‌ها از طریق ضرورت تصویب آیین‌نامه‌های مالی، پرسنلی و فصل‌بندی بودجه توسط آن افزایش داد. در سال ۱۳۴۵، قانونی جدید تنظیم شد که به ظاهر تا حدی مشکلات قانونی پیشین در آن بر طرف شده بود. از جمله اصلاحات به عمل آمده، مشروط کردن اختیار دولت در انحلال انجمن‌های شهر به تشخیص هیاتی سه نفره اجرایی قضایی بود.

در این قانون انتخابات شهردار، از میان اعضای انجمن شهر ممنوع شده بود. اما آیین‌نامه شرایط احراز پست شهردار باید به تصویب دولت می‌رسید. ناکامی انجمن شهر در انتخاب شهردار می‌توانست موجب انحلال انجمن شهر شود. هم‌چنان که مشاهده می‌شود، در طی زمان اختیارهای انجمن‌های شهر، شهردار و شهرداری به عنوان عناصر متشکله سازمان اداره امور محلی، برحسب شرایط اجتماعی اقتصادی و تمایلات دولت، دچار تحول بسیاری شده است. اما مهم‌ترین مساله که طی همه این سال‌ها مسکوت باقی مانده مساله اختیارات محدود این نهاد است. در همه این قوانین، محدوده اقدامات شهرداری پاره‌ای از خدمات عمرانی بوده و شامل همه کارهای شهری نمی‌شده است. حتی اگر این نوع فعالیت مشروط به تصویب دولت یا هماهنگی با آن نیز می‌بود، حوزه عمل شهرداری‌ها از آسفالت خیابان‌ها و ساختن جوی تجاوز نمی‌کرد.

مشخصات عمده مدیریت شهری، در تهران، در این دوره چنین بوده است:

- (۱)- شهرداری تهران تشکیلات و عملکردی بسیارضعیف داشت.
- (۲)- مردم عمدتاً در مسایل شهری مشارکت نداشته و تنها ابزار مشارکت آن‌ها از راه انتخابات انجمن شهر بوده است که این نیز دستخوش بازی‌های سیاسی می‌شد.
- (۳)- بودجه شهرداری را بیشتر دولت مرکزی تهیه می‌کرد و در عمل این سازمان را وابسته به تصمیم‌گیرندگان مرکزی کرده و از استقلال مالی بی‌بهره ساخته بود.
- (۴)- حیطه فعالیت شهرداری، در محدوده خدمات ابتدایی شهری و ایجاد سازه‌های شهری محدود می‌شده است.
- (۵)- محدوده اختیارات شهردار و انجمن شهر، از وابستگی مستقیم به دولت مرکزی تا استقلال نسبی، پیوسته تغییر می‌کرد، ولی هیچ‌گاه شهرداری به عنوان ارگانی خودمختار، که از نظر داخلی دارای حق وضع قوانین باشد، نبوده است. اختیارات قانونی شهرداری همواره زیر سایه اختیارات وزارت کشور و دولت مرکزی بوده است.

(۶) - شیوه مدیریت در سطح شهر به صورت پراکنده بوده و امور شهری در دست وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شهرداری‌ها، به طور پراکنده، انجام می‌گرفته و فاقد برنامه‌ریزی هماهنگ و متمرکز بوده است.

(۷) - حیطه تشکیلاتی شهرداری اجازه برنامه‌ریزی درازمدت را نداشته است.

(۸) - حیطه عملکرد شهرداری‌ها تنها محدود به انجام خدمات در سطح شهر تهران شده و هیچ گاه در سطوح منطقه‌ای و کلان شهری مطرح نبوده است.

- مدیریت شهری تهران از سال ۱۳۴۷ تا ۱۳۶۹

شهرداری تهران تا سال ۱۳۴۹، که طرح جامع تهران تهیه و به تصویب انجمن شهر و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسید، انسجام قابل ملاحظه‌ای نداشت. این طرح که برای یک دوره بلندمدت ۲۵ ساله تدارک دیده شده بود، محدوده‌ای خدماتی و محدوده‌ای توسعه احتمالی ۲۵ ساله را برای شهر در نظر گرفته بود، طرح جامع، شهرداری را مسئول نظارت بر اقدامات عمرانی انجام شده در محدوده ۲۵ ساله تلقی کرده و آن را مشمول اجرای طرح محدوده خدماتی شمرده بود.

دولت وقت بر پایه تصویری که طرح جامع تهران از عمران شهری ارائه کرده بود، به دلیل مشکلات عمرانی که در تغییر قانون شهرداری‌ها و اعطای اختیارات بیشتر به آن‌ها، با توجه به ساختار خود با آن روبرو بود، کوشید با وضع قوانین و آیین‌نامه‌های متعدد که برخی به طور عام و با الهام از ویژگی‌ها و تعاریف طرح جامع تهران تدوین شده بودند و برخی دیگر تهران را از شمول ضوابط خود خارج می‌کرد و نیز گروهی که ویژه تهران تشکیل شده بود، زمینه اجرای طرح را فراهم سازد. از مهم‌ترین قوانین، قانون نوسازی و عمران شهری مصوب هفت آذر ۱۳۴۷ است که مستقیم تحت تأثیر پیشنهادهای طرح جامع تهران و به منظور حل مشکلات موجود در راه اجرای آن تهیه شده بود. قانون دیگر مربوط به پایه‌گذاری شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۲۲ اسفند ۱۳۵۱، است. به علاوه، از آن جایی که شهرداری تهران با دستگاه تشکیلاتی قدیمی خود که بیشتر برای انجام خدمات شهری و سازه‌هایی محدود به وجود آمده بود، قادر نبود از نظر تشکیلاتی پاسخگوی مسایل شهری و نیازهای طرح جامع برای پاسخگویی به آن‌ها باشد. از این‌رو، هم‌چنانکه در طرح جامع پیش‌بینی شده بود، سازمانی به موازات شهرداری به منظور انجام برنامه‌های عمرانی و توسعه شهری در خلال تهیه برنامه عمرانی پنجم کشور که در سال ۱۳۵۲ پیشنهاد شد، به نام شورای نظارت برگسترش شهر تهران مطرح شد که پس از تصویب، قانون نظارت بر گسترش شهر تهران به وجود آمد.

همچنین در طرح سامان‌دهی تهران که به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری کشور رسید، آمده است: مجریان مملکتی در سال‌های اولیه پس از تصویب طرح جامع تهران به نحو کامل در ایجاد سازمان و تشکیلات یاد شده عمل کردند. در بند دوم لزوم پایه‌گذاری سازمانی مطرح می‌شود که مقامی دارای اختیارات

هم‌ردیف مقام وزارت در رأس آن قرار گیرند. در عمل، شورای نظارت بر گسترش تهران به وجود آمد که در رأس آن شخص نخست‌وزیر قرار داشت. در بطن همین شورا و به عنوان پایه آن شورای اقتصاد، که بر پایه قانون بودجه تشکیل شده است واقع می‌شود؛ بدین ترتیب، پای وزارت برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی از طریق بالاترین مقام، یعنی وزیر، به شورای نظارت برگسترش شهر تهران کشیده می‌شود و در عمل سازمان برنامه و بودجه به راحتی محمل اعمال برنامه‌های خود را در سطح تهران می‌یابد. از دیگر اعضای این شورا وزیر مسکن و شهرسازی، وزیر نیرو و وزیر کشور می‌باشند. وجود این سه وزیر، که پایه‌های اصلی شورای عالی شهرسازی و معماری می‌باشند، عملاً شورای یاد شده را جزیی از شورای نظارت می‌کند. بدین ترتیب، تصمیمات گرفته شده در آن درباره تهران شورای عالی شهرسازی و معماری را دور می‌زند.

ماده دوم قانون نظارت برگسترش شهر تهران، تعیین سیاست برپایی و اجازه گسترش و تأمین آب و برق و انواع خدمات را برای پایه‌گذاری واحدهای ساختمانی در محدوده ۲۵ ساله تهران به شورای نظارت می‌سپارد. بر پایه این قانون، شهرداری تهران مکلف می‌شود ساخت‌وسازهای بدون مجوز را در خارج از محدوده خدمات شهری تخریب کند. البته، دبیری شورای نظارت بر گسترش شهر تهران، موجب نمی‌شود که شهرداری تهران به بالاترین ارگان تصمیم‌گیری‌های مربوط به تهران تبدیل شود، بلکه این امر سبب می‌شود شهردار تهران، و نه انجمن شهر، در جریان تصمیمات مربوط به محدوده ۲۵ ساله قرار گیرد و نیز بتواند تعیین‌کننده اولویت مسایل مطرح شده در شورا باشد. اگر چه دبیری شهردار تهران در این شورا به این مفهوم نیست که دیگر اعضا نتوانند اولویت‌هایی را که تشخیص می‌دهند، مطرح کنند.

بنابراین، وظایف و اختیارات شهرداری تهران در سه مکان گوناگون، «شورای عالی شهرسازی و معماری»، «شورای عالی نظارت برگسترش شهر تهران» و در «شهرداری تهران» پراکنده می‌شود. به علاوه، وزارتخانه‌های متعددی در انجام خدمات خود در محدوده ۲۵ ساله تهران به طور قانونی و عملی دخیل می‌شوند. با این همه، شهرداری تهران از نظر تشکیلاتی کمی منسجم‌تر و فعال‌تر عمل می‌کند. تشکیلات شهرداری به معاونت‌های اداری و مالی، معاونت شهری، معاونت اجتماعی، معاونت طرح و برنامه‌ریزی و معاونت فنی تقسیم می‌شود. به علاوه شهرداری کماکان در مدیریت سازمان بهشت زهرا، سازمان آتش‌نشانی، شرکت واحد اتوبوسرانی تهران، شرکت سهامی راه آهن شهری تهران و حومه و راهنمایی و رانندگی به گونه‌ای مشارکت می‌کند، هر چند شهرداری تهران از لحاظ تشکیلاتی فاقد یک مدیریت برنامه‌ریز درازمدت و هماهنگ بود، از لحاظ قانونی هم، حیطة اختیارات شهرداری، با وجود جنبه مثبت تشکیل انجمن شهر، به خاطر دخالت و کنترل مستقیم دولت مرکزی و ارگان‌های دولتی در امور شهری و به خاطر وابستگی شدید مالی شهرداری به دولت مرکزی محدود بود و استقلال تشکیلاتی نداشت.

در سال ۱۳۵۹، در نمودار تشکیلات شهرداری و در لایه‌های مدیریت آن، عناصری از اداره سازمان به صورت شورایی دیده می‌شود. به طوری که تشکیلات شهرداری تهران از شورای مدیریت اداری و مالی، شورای مدیریت رفاهی، شورای مدیریت سازمان‌های خدمات شهری، شورای مدیریت واحدهای مطالعاتی، شورای عالی ترافیک، شورای مدیریت شهرسازی و شورای شهرداران مناطق تشکیل می‌شود. به علاوه، برای نخستین بار تعداد مناطق شهری تهران از دوازده به بیست ارتقاء داده می‌شود. با وجود مدیریت شهرداری در لایه‌های میانی به صورت شورایی و وجود شورای هماهنگی شهرداری تهران و دبیران شوراهای مدیریت، سازمان شهرداری با دو مشکل رو برو است یکی نداشتن مدیریت هماهنگ و دیگری فقدان برنامه‌ریزی آینده‌نگر.

به علاوه، تشکیل شورای شهر، به شکل انتخابات مردمی که از لحاظ قانونی به جای انجمن شهر تصویب شده بود، به علت جنگ تحمیلی به تعویق افتاد و، به طور موقت، شورای شهری منتخب از شهرداری و وزارت کشور تشکیل یافت. در نمودار سازمانی سال ۱۳۶۷ شهرداری تهران، فعالیت‌های شهرداری به صورت مشخص‌تری نمایان می‌شود و تشکیلات شهرداری به هفت معاونت مالی و اداری، معاونت فنی و عمرانی، معاون شهرسازی و معماری، معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی، معاونت حمل و نقل و ترافیک، معاونت خدمات شهری و معاونت امور مناطق، تقسیم می‌شود. در نمودار سازمانی ۱۳۶۷، با برقراری ارتباط مستقیم میان شهردار و اداره کل روابط عمومی و بین‌الملل، سازمان نظارت و پیگیری، دبیرخانه کمیسیون ماده پنج، اداره کل حقوقی، دبیرخانه شورای نظارت بر گسترش شهر تهران و شورای عالی ترافیک لایه مدیریت تشکیلاتی به شدت تقویت شد. اما همچنان ارتباطی میان لایه‌های مدیریت قانونی و فنی ندارد. هسته‌های فنی نیز منظم‌تر و از نظر عملکرد همگن‌تر شدند. برای نخستین بار، در این نمودار، تصویری از آگاهی سازمان شهرداری تهران بر ضرورت وجود یک واحد هماهنگی و برنامه‌ریزی به چشم می‌خورد. اگرچه این واحد، در داخل سیستم بسته موجود، سازمانی در حد معاونت پیش‌بینی شده بود و عناصر متشکله آن نیز به خوبی سازمان داده نشده‌اند، اما تشخیص این مطلب نشان از دمیدن روحی نو در کالبد شهرداری تهران دارد.

مشخصات عمده مدیریت شهری تهران را می‌توان به این صورت خلاصه کرد:

(۱) - لایه مدیریت تشکیلاتی تهران به شدت تقویت شده، اما همچنان فاقد نقش ارتباطی میان لایه‌های مدیریتی قانونی و فنی است. هسته‌های فنی نیز منظم‌تر و از نظر عملکردی همگن‌تر شده‌اند.

(۲) - اداره امور شهری همچنان در میان وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شهرداری پراکنده است و شهر تهران فاقد یک برنامه‌ریزی درازمدت هماهنگ و منسجم است. اگر چه بعد از انقلاب اسلامی جرقه‌هایی از آگاهی به صورت برنامه‌ریزی درازمدت برای نخستین بار مشاهده می‌شود.

- (۳)- از نظر حیطة اختيارات قانونى، شهردارى تهران بدون انجمن شهر يا شوراي شهر منتخب و قوى فاقد خودمختارى داخلى است و از لحاظ قانونى به شدت به دولت مركزى وابسته است.
- (۴)- محدوده اختيارات و وظائف شهردارى تهران فراتر از محدوده ۲۵ ساله نخواهد بود و هيچ‌گاه شامل منطقه نفوذ شهر تهران يا منطقه كلان شهري تهران نمى‌شود.
- (۵)- از نظر مالى نيز شهردارى تهران وابستگى كامل خود را به بودجه دولت مركزى ادامه مى‌دهد.
- (۶)- وظائف شهردارى تهران در اين دوره شامل خدمات شهري، عمرانى و توسعه شهري است. همچنين، چارچوب برنامه‌ريزى در ابعاد فزيكى محدود شده و شهر تهران از جنبه‌هاى برنامه‌ريزى اقتصادى، اجتماعى و فرهنگى به صورت آگاه‌بى‌بهره است.
- (۷)- شهردارى تهران اختيار برنامه‌ريزى درازمدت و جامع را ندارد و حيطه اختيارات برنامه‌ريزى تهران به طرح‌هاى تفصيلى محدود مى‌شود.
- (۸)- اگر چه پس از دوران انقلاب اسلامى تا سال ۱۳۶۹، مشاركت مردم در امور كشورى آشكار است، ولى در زمينه امور شهري نهادها و مجراهاى ارتباطى براى مشاركت مردم در امور شهري جا نيافته است.

- مديريت شهري تهران از سال ۱۳۶۹ تاکنون

با پايان جنگ تحميلي و شروع سازندگى در كشور، بالا بردن خدمات و توسعه عمران شهري در اولويت برنامه‌هاى دولت قرار گرفت و وزارت كشور در نبود شوراهاى اسلامى شهر وظيفه برنامه‌ريزى، هدايت و تامين منابع مالى شهردارى‌ها را به عهده گرفت. در اين رابطه شهر تهران به عنوان الكوى توسعه عمران شهري مطرح شد. بر پايه اين ديدگاه، شهردارى تهران به عنوان سازمانى خودكفا از نظر تشكيلاتى، فنى و مالى در نظر گرفته شد.

اهم فعاليت‌هاى انجام شده در اين دوره عبارتند از:

- خصوصى‌سازى در برخى بخش‌ها و سازمان‌هاى وابسته به شهردارى از قبيل: سازمان بازيافت و تبديل مواد، سازمان آمار اطلاعات و خدمات كامپيوترى، سازمان ميادين ميوه و تره‌بار، سازمان خدمات موتورى، سازمان زيباسازى، سازمان پارک‌ها، سازمان نظارت بر تاكسى‌رانى، سازمان حمل و نقل و ترافيك، سازمان سردخانه و كشتارگاه و سازمان پايانه‌ها مورد توجه قرار گرفت.

- فعاليت‌هاى عمرانى و تاسيساتى با شدتى بى‌سابقه در تهران ادامه يافت.

- براى نخستين بار، با مسايل شهري از ابعاد اجتماعى و فرهنگى برخورد شد. شهردارى تهران با ايجاد يك معاونت جديد به نام معاونت اجتماعى اقدام به برنامه‌ريزى و اجراى فعاليت‌هاى در اين زمينه كرد. بدین ترتیب،

شهرداری خود راساً در مشارکت با سازمان‌های ذی‌صلاح اقدام به ایجاد فرهنگ‌سراها، کتابخانه، فضاهای ورزشی و گردشگری کرد.

- در ارتباط با مسایل شهری، برنامه‌ریزی‌هایی در زمینه تهیه برنامه‌های درازمدت و میان مدت انجام گرفت.
- از نظر مالی، شهرداری تهران با استفاده از شیوه‌های درآمدزا توانست در کوتاه مدت به خودکفایی نسبی دست یابد» (رضویان، ۱۳۸۱: ۱۴۰).

از بررسی وضعیت نظام موجود مدیریت فضای شهری تهران چنین برداشت می‌شود که شهر تهران و چالش‌های آن می‌تواند نتیجه وضعیت متشتت ناشی از تداخل الگوهای دولت مرکزی و حکومت محلی و تاثیر تعامل آنها در فضای شهری باشد که باعث شده شهر تهران از الگوی دوگانه مدیریت سیاسی فضا رنج ببرد (ذوقی بارانی، ۱۳۹۲: ۱۸۰).

به نظر می‌رسد ریشه بسیاری از مسایل و مشکلات موجود در شهر تهران مربوط به همین مدل نظام مدیریت شهری است. بررسی و تحلیل اسناد و منابع قانونی مرتبط با اداره امور شهر نشان می‌دهد، مدل اداره امور شهر تهران بیانگر وجوه ارتباط بین نهاد های تشکیل دهنده آن نیست. همچنین در اسناد قانونی مربوط به نظام مدیریت شهری تهران به صورت مشخص به نوع نظام یا الگوی مورد استفاده اشاره‌ای نشده است. اما از طریق بررسی روابط قانونی دولت مرکزی و حکومت محلی (شهرداری)، نوع الگو و بیان مشخصات آن امکان پذیر شد. نظام اداری - اجرایی شهر تهران با توجه به وابستگی‌های ارگانیک آن با دیگر ساختارهای سیاسی کشور، به ویژه سطح توسعه نیافتگی سیاسی و شاخص‌های آن در زمره نظام‌های پیچیده طبقه‌بندی می‌شود. متمرکز بودن نظام تصمیم‌گیری در بخش دولتی، بخشی و عمودی بودن این ساختار، غیرمشارکتی بودن، وجود عناصر ساختاری خارج از ضرورت و اراده سازمان در ساختار، پایداری ساختاری در برابر تحول از جمله ویژگی‌های این نظام است. دولت مرکزی به عنوان سیستم کلان اداری و اجرایی و سیستم فراگیر نظام مدیریت فضای شهری به شمار می‌رود و عناصر اصلی آن در سه بخش وزارتخانه‌ها، سازمان‌های هماهنگ‌کننده مرکزی و شهرداریها می‌باشد (همان: ۱۹۶).

با این حال، جایگاه تهران در مدیریت کلان کشور، برای کارگزاران اداره سرزمین به خوبی شناخته شده نیست، زیرا نه تنها سازوکار خاصی برای بهره‌برداری از توانایی‌های آن در شرایط خاص اقتصاد جهانی شده که کانون خود را مناطق شهری می‌یابد، اندیشه نشده است. بلکه ادامه روند موجود مدیریت شهر تهران، زمینه‌ساز مشکلات و نارسایی‌های مضاعف در کارکرد های سیاسی، اقتصادی، امنیتی و خدماتی آن خواهد شد. این در حالیست که هر کدام از کارکرد های یاد شده شهر تهران، هم در مقیاس محلی و هم در مقیاس ملی بازنمایی عملکردی و فضایی داشته و علاوه بر این، نارضایتی شهروندان کل کشور از عملکرد حکومت در سطح کلان

کشور را در پی خواهد داشت. بنابراین، تهران با چالش‌های بزرگی در اداره و حکمروایی خود روبروست و آن تفرق سیاسی و حکومتی است؛ بدین معنا، وجود شمار زیادی از عناصر و عوامل تصمیم‌گیر و اجرایی بدون وجود چارچوب‌های هماهنگ‌کننده است. به عبارت دیگر، امکان بهره‌گیری از توان‌های کلیه عناصر و عوامل موثر، ولی در عین حال پراکنده نظام مدیریت شهر تهران، مستلزم نوعی تعریف ساختارمند عناصر اداره و مدیریت متفرق آن است که باید برای تحقق آن کوشید (همان: ۲۰۰).

۶- عوامل موثر بر نظام سیاسی شهر و دیگر ابعاد آن

پس از تشریح حکومت محلی و ساختار آن در عرصه شهر، اینک به تشریح و تبیین عواملی دیگر که به نوعی نظام سیاسی شهر را تحت تاثیر قرار می‌دهند و در مدیریت، هدایت و راهبری سیاسی شهر موثر هستند، پرداخته می‌شود. همانطوریکه پیشتر از این گفته شد، بر پایه مدل گلداسمیت نظام سیاسی شهر تنها شامل ساختار و سازمان سیاسی و نیز حکومت محلی شهری و مدیریت فضای آن نمی‌باشد بلکه عوامل دیگری هستند که در عرصه شهر موثر و قدرت‌آفرین هستند و نادیده‌گرفتن آنها، نگاه تک‌بعدی به نظام سیاسی شهر است. این عوامل که همزاد با شهرنشینی مدرن و از لوازم ابرشهرها و کلانشهرها هستند، نقشی تعیین‌کننده در سیستم‌های باز شهری دارند و نادیده‌گرفتن و نپذیرفتن آنها نه تنها مدیریت فضای شهری را با چالش مواجه می‌کند بلکه می‌تواند حیات سیاسی یک نظام سیاسی را در دراز مدت با خطر مواجه کند. بنابر این، نظام سیاسی شهر موضوعی چند بعدی است که بخشی از آن شامل ساختار سیاسی-اجرایی حاکم بر شهر است که منتج از نوع نظام حاکم بر کشور و شرایط سیاسی، فرهنگی و اقتصادی آن است و عموماً از بالا به پایین وضع و تاسیس می‌شود و با برون‌نگری در پی رصد و کنترل عوامل درونی و بیرونی حاکم بر شهر در راستای سیاست‌های نظام سیاسی است؛ در واقع، اداره‌ها و حکومت‌های محلی به عنوان یک سیستم سیاسی که مبتنی بر تصمیم‌های سیاسی و اداری سازمان‌های دولتی است.

اما بخش دیگر نظام سیاسی شهر، آن دسته از عواملی هستند که متاثر از شرایط فضای بیرونی حاکم بر شهر هستند که می‌توان گفت در نتیجه جهانی شدن اقتصاد، فرهنگ و سیاست و تحت این فضا به وجود آمده‌اند. این عوامل با نقش‌آفرینی و کارکرد خود، نخست شهروندان را تحت تاثیر و به دنبال آن با تغییر شرایط فرهنگی و اقتصادی به خلق فضا‌های شهری جدید می‌انجامد که می‌تواند عرصه سیاسی و سیاستگذاری را تحت تاثیر و به واکنش وادارد. این کنش‌های ناشی از عمل شهروندان برای بروز و ظهور فعالیت‌هایشان، بخشی از نظام سیاسی شهر است که بیشتر از پایین به بالا مدیریت سیاسی شهر را تحت تاثیر قرار می‌دهند و از این رهگذر، عرصه و فضایی را در این رده از حکومت محلی شهری برای خود باز می‌کنند. بنابر این، جان رنه شورت

مهم‌ترین این عوامل موثر بر نظام سیاسی شهر سرمایه، گروه‌های فشار، رسانه‌های گروهی، نیروی کار و خانواده‌های شهری می‌داند که با نقش‌آفرینی خود می‌توانند بخشی از آن هم به شمار روند (Short, ۱۹۸۴: ۱۹۹-۲۱۱).

۱- سرمایه

امروزه سرمایه‌گذاری خارجی یک پدیده پذیرفته‌شده در عرصه اقتصاد جهانی است، هرچند پذیرش کشورها برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی با یکدیگر متفاوت است. اما ورود و خروج سرمایه‌های خارجی به لحاظ اقتصادی و سیاسی شایان توجه است. از نظر اقتصادی، اکنون بسیاری از کشورها از سرمایه‌گذاری خارجی یعنی جریان ورود سرمایه‌ها از خارج استفاده می‌کنند. نزدیک به $\frac{۸}{۳}$ درصد کل سرمایه‌گذاری‌های جهان از این راه به دست می‌آید. اگر چه ممکن است این سهم کوچک به نظر برسد، ولی به دلیل این که معمولاً سرمایه خارجی به شکل مکمل سرمایه داخلی و به قصد انتقال فناوری جذب می‌شود، از اهمیت بالایی برخوردار است. از نظر آثار سیاسی هم برای همه کشورها مهم است، زیرا با توجه به نظریه‌های سلطه و درهم‌تنیدگی اقتصادی این مساله باید مورد دقت قرار گیرد. شهرها از جمله مکان‌های هستند که در آنها جریان سرمایه ساری و جاری است و عرصه فضایی سرمایه در این مکان رشد و نمو می‌کند.

بنابراین، سرمایه از یک جهت در قدرت‌آفرینی شهر موثر است و از سوی دیگر می‌تواند موجب نابرابری‌های سیاسی- فضایی در شهر باشد و از این منظر بر مدیریت سیاسی شهر و به دنبال آن نظام سیاسی حاکم بر شهر که راهبری سیستم شهری را کنترل می‌کند، تاثیرگذار باشد. سرمایه در شهر با کارخانه‌ها، شرکت‌های بزرگ و موسسات شهری که به دنبال بیشترین سود هستند و کمترین مالیات را پردازند خود را نشان می‌دهد و رفتار سیاسی خود را بر مکان شهری و نظام مدیریتی آن، بر جای می‌گذارد. تلاش شرکت‌ها و مراکز جریان‌ساز سرمایه برای تامین خدمات عمومی مانند ساخت مدارس، بیمارستان، حمل و نقل عمومی و غیره از سازمان‌های دولتی، بخش دیگری از رفتار سیاسی سرمایه بر نظام سیاسی شهر است.

۲- گروه‌های فشار

گروه‌های فشار را واحدی جمعی و متشکل از چندین نفر با دیدگاه‌ها و منافع مشترک که برای نیل به هدف‌های خود بر دیگر گروه‌ها اعمال فشار می‌کند، دانست که عمدتاً به صورت سازمان یافته عمل می‌کنند. گروه‌های فشار با توجه به ماهیت خود (گروه‌های سیاسی یا دارای نفوذ)، وسایل مورد استفاده (افکار عمومی یا تبلیغات منفی)، شیوه‌های عمل (تهدید یا خرابکاری) و شکل‌هایی از قدرت که در اختیار دارند از یکدیگر

متمایز می‌شوند. گروه‌های فشار را گروه‌های ذی‌نفوذ نیز می‌گویند و از جمله نهادهای مدنی هستند که با تحت فشار قرار دادن مقامات حکومتی یا بخشی از آنها با اتخاذ تدابیر گوناگون برای کسب منافع خود مبارزه می‌کنند. گروه‌های فشار برای موفقیت احتیاج به کسب پشتوانه‌های مردمی و اجتماعی دارند. فعالیت‌های گروه‌های فشار بر خلاف احزاب معطوف به کسب قدرت نیست ولی قدرت را به هر طرفی که بخواهند می‌کشانند. اعمال فشار بر قدرت عمومی جهت تأثیرگذاری بر تصمیمات مقامات حکومتی به نفع خود اشکال منفی دارد. گروه‌های فشار در سطح شهر نیز می‌توانند با توجه به ماهیت و قدرت خود مدیریت سیاسی شهر و به دنبال آن نظام سیاسی شهر را تحت تأثیر قرار دهند و با هدایت افکار عمومی اهداف خود را بر مدیریت سیاسی شهر تحمیل کنند. مهمترین گروه‌های فشار در سیستم‌های شهری می‌تواند احزاب سیاسی چه ملی و چه در سطح محلی، نخبگان، روشنفکران، سرمایه‌داران و صاحبان صنایع بزرگ، روزنامه‌نگاران و اصحاب رسانه و غیره باشند. اینان با ابزارهایی که در دست دارند می‌توانند نظر مدیران را به سمت خود جلب کنند و در صورت برآورده نشدن منافع گروهی‌شان مدیریت شهری را به سمت خود منحرف نمایند.

۳- نیروی کار

کار پایه کوشش انسانی و تداوم موجودیت و کمال انسان است و نیروی کار عبارت است از تمامی افرادی که با هر نوع مهارتی، ظرفیت تولیدی را اشغال کرده‌اند و در راستای تأمین خدمات عمومی جامعه گام برمی‌دارند (Lloyd, ۱۹۸۲). در صورتی که کار را در روابط مستقیم آن با زندگی اقتصادی انسان بررسی کنیم دارای سه جنبه خواهد بود. اول، جنبه‌های جمعیتی کار، که به بررسی‌های جمعیت شاغل، فعال و بیکار از دیدگاه‌های جمعیتی بر می‌گردد. دوم، جنبه‌های حقوقی و اجتماعی کار، که به مفاهیمی از جمله بردگی، نظام صنفی، اتحادیه‌های کارگری و قانون کار بر می‌گردد و سوم؛ جنبه‌های اقتصادی کار، که بر پایه این جنبه‌ها، کار یک فعالیت آگاهانه انسان است که به وسیله آن با کمیابی مبارزه می‌کند و می‌کوشد تا برای برآوردن نیازمندی‌های خود بر مقدار کالا بیفزاید. ایجاد اشتغال عاملی مؤثر و بنیادی در سیاست شهری موفق است. هدف، فراهم آوردن اشتغال برای جمعیت رو به افزایش و فاقد شغل و ادغام آنها در شبکه کاری و توسعه شمار مشاغل شهری است. اگر چه بخش خدمات، تجارت و امور اداری بیشترین فرصت اشتغال را فراهم می‌کند، اما مهم‌ترین عامل بخش تولید است. نیروی کار، صنایع و کارخانه‌ها موتور محرک اشتغال فراگیر و توسعه اقتصادی است و یک شغل صنعتی نسبت به شغل‌های دیگر بیشترین مشاغل غیر مستقیم را خلق می‌کند. مقامات محلی شهری می‌توانند در امور زیر کمک کنند:

- ایجاد مهارت‌های جدید برای شاغلان

- ایجاد محیط مناسب برای فعالیت‌های صنعتی و خدماتی؛ این امر شامل بهبود شالوده‌های اساسی، خدمات اجتماعی پایه‌ای و ساختار مالیاتی جذاب است.

مهمتر آنکه، نیروی کار شهری از آنجا که در فکر افزایش مزد دریافتی است و در مقابل صاحبان کارخانه و صنایع با این امر موافق نیستند، می‌تواند منجر به ناآرامی‌های سیاسی و رفتار سیاسی نیروی کار شهری شود و با ملت‌پس ساختن فضای شهر مدیریت سیاسی را با مشکل مواجه کند و آن را تحت تاثیر قرار دهد. گذشته از این، بیکاری نیروی کار می‌تواند از جنبه دیگری فضای شهر را با خطر و نا بسامانی مواجه کند و مدیریت سیاسی شهر را به واکنش وادارد.

۴- رسانه‌های گروهی

در عصر کنونی به دلیل پیچیدگی اجتماعی ماهیت یافتن نقش رسانه‌های جمعی در ایجاد روابط افقی و عمودی در جوامع، کاربرد این وسایل در زمینه‌های فرهنگی، اقتصادی و سیاسی بیش از پیش چشمگیر شده است و اولین تاثیر رسانه در شهر و شهروندان نمایان است. رسانه‌ها نقش بی‌بدیلی در سیاسی‌شدن مردم دارند؛ زیرا رسانه‌های گروهی با انعکاس اخبار و اطلاعات مربوط به رویدادها و مسایل اجتماعی در واقع میان مردم ارتباط برقرار کرده است و آنها را نسبت به مسایل یکدیگر مطلع می‌سازند و در بیشتر مواقع گروه‌های فشار با بکارگیری رسانه‌ها دلسوزانه و یا در راستای هدف خود مردم را نسبت حقوق و نیازهای خود آگاه می‌نمایند. این کارکرد به خصوص در تصمیم‌گیری‌های سازگار با برنامه‌های زندگی برای مخاطبان رسانه‌ها یا مردم تا آن حد سودمند است که می‌توان از آن با نام شریان حیات اجتماعی یاد کرد.

رسانه‌ها قادرند با انعکاس نظرات انتقادی و عقاید مردم و مسئولان، میان دست‌اندرکاران امور حکومت شهری و مردم ارتباط عمومی برقرار سازند. این کارکرد که مستقیماً به مشارکت سیاسی مردم در جوامع دموکراتیک مربوط می‌شود، اثر مستقیمی در افزایش یا کاهش مشروعیت سیاسی نظام مدیریت شهری، از طریق توجه به حل مشکلات مطرح شده خواهد داشت. از این‌رو، رسانه‌ها می‌توانند با نظارت مؤثر خود بر امور و رفتارهای سیاسی مدیران شهری و نظام سیاسی شهر، نقش تعدیلی خود را با تحدید و یا حتی کاهش میزان خواست‌های مختلف شهروندان به نمایش بگذارند، بدین ترتیب که می‌توانند توقعات را با بیان واقعیت‌ها تعدیل کنند.

بدیهی است که کاهش و یا حفظ سطح خواست‌ها در جامعه، شکاف را بین خواست‌ها و کارویژه‌ها حاکم ساخته و یا حداقل از تعمیق آنها مانع گردد. به طور کلی رسانه‌های گروهی در برابر مدیریت سیاسی شهر همچون تیغ دودم هستند که می‌توانند در راه تثبیت نظام سیاسی شهر گام بردارند و هم قادر به ضربه‌زدن به آن هستند، چنانکه می‌توانند همگنی و پیوستگی به وجود آورند و قادر به وسعت بخشیدن و ژرف ساختن شکاف‌های بین

مردم و کارگزاران شهری و نظام سیاسی حاکم پردازند. البته رسانه‌های گروهی به عنوان ابزاری در خدمت گروه‌های فشار و ذی‌نفوذ شهری است که جهت‌گیری خود را از ماهیت گروه‌های بهره‌مند از آن می‌گیرد. از سوی دیگر، رسانه‌های گروهی ابزار مناسبی برای مدیران شهری برای تبیین سیاست‌های شهری است که بدون استفاده از این ابزار نمی‌توان به مدیریتی عقلانی و جامع دست یافت. بنابراین، رسانه‌های گروهی ابزاری مناسب برای مدیریت شهری است و بر مدیران شهری که بر نقش تسهیل‌کننده و تثبیت‌گر این ابزار واقف باشند و بیش از آنکه به علیه آنها و سیاست‌هایشان درآید می‌تواند در خدمت آنها و سیاست‌های مناسب‌شان باشد؛ زیرا رسانه‌ها در بالابردن شعور اجتماعی و فرهنگ سیاسی مردم نقشی تعیین‌کننده دارند و از این طریق می‌توان به مدیریت بهینه شهری دست یافت.

۵- خانواده‌های شهری

خانواده‌ها در شهر به عنوان یک واحد اجتماعی، پایه و اصل همه تحولات اجتماعی است و در عین حال کوچک‌ترین واحد سیاسی در ساخت فضایی قدرت در شهر و به دنبال آن کشور به شمار می‌رود. خانواده محور همه فعالیت‌ها در در شهر و محیط اجتماعی تلقی می‌شود. از این منظر، مدیریت سیاسی شهر هم خود را در برابر آنها مسئول و پاسخگو می‌داند. اگر در جامعه‌ای خانواده سالم باشد کلیه فعالیت‌های اجتماعی می‌تواند سالم باشد و روابط حاکم بر آن هم از سنخیت و همگنی لازم برخوردار باشد. و بالعکس، اگر در جامعه‌ای و شهری اوضاع خانواده‌ها چه از لحاظ اخلاقی، انسانی، اقتصادی و غیره متشتت و نابسامان باشد، بی‌شک جامعه‌ای نابسامان و ناامن خواهیم داشت که در این مواقع مدیریت بر آنها سخت و چالش‌زا است. به همین خاطر، باید تصمیم‌گیری‌های دولت و سازمان‌های هدایت‌کننده باید در جهت شرایط و کیفیت بهبود خانواده‌ها و ساکنان تحت قلمرو آنها باشد و البته فلسفه فعالیت نهادهای تصمیم‌گیر در این عرصه چیزی جز این نیست.

در شهرها خانواده‌ها به عنوان مصرف‌کنندگان اصلی کالا و خدمات، نقش اصلی را در رویدادهای سیاسی شهرها ایفا می‌کنند. در این راستا، برنامه‌ریزی‌های فیزیکی، اقتصادی و اجتماعی در عرصه شهر می‌تواند موجب کنش و واکنش‌های سیاسی خانواده‌های شهری را فراهم آورد و واکنش منفی آنها نسبت به این برنامه‌ریزی‌ها می‌تواند، آغاز و منشا ناآرامی‌ها و خشونت‌های اجتماعی - سیاسی شود. بنابراین، خانواده‌های شهری با این جایگاه در نظام سیاسی شهر به عنوان کوچک‌ترین واحد سیاسی، می‌توانند منشا و شروع بزرگ‌ترین تحولات سیاسی و اجتماعی باشند.

منابع

- ۱- انجمن شهرسازی ایران، (۱۳۹۳). نظام سیاسی و فضایی شهرها، بی جا، بی نا.
- ۲- برک پور، ناصر. (۱۳۸۵)، حکمروایی شهری و نظام اداره شهرها در ایران، مجموعه مقالات کنفرانس برنامه-ریزی و مدیریت شهری، مشهد.
- ۳- برک پور، ناصر و اسدی، ایرج. (۱۳۸۸)، مدیریت و حکمروایی شهری، تهران، معاونت پژوهشی دانشگاه تهران.
- ۴- پرهیزکار، اکبر و فیروزبخت، علی. (۱۳۹۰)، چشم انداز مدیریت شهری در ایران با تأکید بر توسعه پایدار شهری، فصلنامه جغرافیایی سرزمین، شماره ۳۲.
- ۵- حافظنیا، محمدرضا و کاویانی راد، مراد. (۱۳۸۳)، افق های جدید در جغرافیای سیاسی، تهران: انتشارات سمت.
- ۶- دانش خوشبو، یوسف. (۱۳۷۹)، سازمان های محلی، تهران: انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران.
- ۷- ذوقی بارانی، کاظم. (۱۳۹۲)، تبیین تاثیر الگوی دوگانه مدیریت سیاسی فضا بر کارکرد شهر تهران، رساله دوره دکتری به راهنمایی زهرا احمدی پور، دانشگاه تربیت مدرس.

- ۸- شکویی، حسین. (۱۳۸۲)، دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری، جلد اول، چاپ ششم، تهران: سمت.
- ۹- صرافی، مظفر. (۱۳۷۹)، بخش ویژه پایداری شهری: شهر پایدار چیست؟، نشریه مدیریت شهری، شماره ۴.
- ۱۰- قالیباف، محمدباقر. (۱۳۹۱)، حکومت محلی یا استراتژی توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- ۱۱- کاظمیان، غلامرضا و سعیدی رضوانی، ن (۱۳۸۱)، امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، جلد دوم، مدیریت شهری و شهرداری‌ها در ایران، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها.
- ۱۲- کوثری، مسعود. (۱۳۹۳)، شهر، رسانه و زندگی روزمره، چاپ اول، تهران: انتشارات تیسرا.
- ۱۳- لاله‌پور، منیژه؛ سرور، هوشنگ؛ سرور، رحیم (۱۳۹۱)، ساختار مدیریت شهری ایران با تأکید بر تحولات کالبدی شهرها، فصلنامه آمایش محیط، شماره ۱۸.
- ۱۴- محمدتقی، رضویان. (۱۳۸۱)، مدیریت عمران شهری، تهران: انتشارات نیل.
- ۱۵- مقیمی، سید محمد. (۱۳۸۸)، اداره امور حکومت‌های محلی (مدیریت شوراها و شهرداری‌ها)، تهران: انتشارات سمت.
- ۱۶- میرحیدر، دره. (۱۳۸۰)، مبانی جغرافیای سیاسی، تهران: انتشارات سمت.
- ۱۷- میرحیدر، دره و ذکی، قرباتعلی. (۱۳۸۱)، بررسی نظام جغرافیای سیاسی ناحیه ای و امکان‌سنجی آن در ایران، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۴۲.
- ۱۸- نبوی، مصطفی. (۱۳۵۲)، تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران، تهران: انتشارات خواجه.
- ۱۹- نجاتی حسینی، سید محمود. (۱۳۸۳)، برنامه‌بندی و مدیریت شهری با مسایل نظری و چالش‌های غربی، چاپ دوم، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
- ۲۰- نوین، پرویز. (بی‌تا)، حکومت محلی، بی‌جا.
- ۲۱- ویسی، هادی. (۱۳۹۲)، ارزیابی دولت محلی شهری در نظام سیاسی تک‌ساخت ایران، پنجمین کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مشهد.

- ۲۲- Blacksell, M. (۲۰۰۶), Political Geography, London, Routledg.
- ۲۳- Blazhko, N. I. (۱۹۶۸), Systems of Urban Places, Soviet Geography.
- ۲۴- Coulson, A. (۱۹۹۵), Local government in Eastern Europe, Cheltenham, England: Edward Elgar.

- 20- Engel, K. C. (2006), Do Cities have Standing? Redressing the externalities of predatory lending, Connecticut Law Review, 38(3), 300-391.
- 26- Glassner, M. (2004), Political Geography. Singapore.
- 27- Glassner, M. & Fahrer, C. (2004), Political Geography, 3rd Edition. New York: John Wiley.
- 28- Lloyd G. R. (1982), "Labor Economics and Labor Relations", Prentice-Hall, Inc. Engle Wood Cliffs.
- 29- Margre, J & Bertrana, X. (2004), Local Government and Public City Managers in Seventeen European Countries,
http://www.csital.org/pdf/documents/2006_01_Local_Government_S.pdf.
- 30- Peterson, S. A. & Rasmussen, T. H. (1994), State and Local Politics, McGraw-Hill. New York.
- 31- S. Hall, J. (2000), Governance, Published in Encyclopedia of city, edited by Roger W. Caves, Routledge, London and New York.
- 32- Short, J. R. (1984), Introduction to Urban Geography, Routledge and Kegan Paul, London.