

# درآمدی بر حکمروایی خوب شهری: ضرورت‌ها، الزامات و چالش‌های فراروی تحقق آن در ایران جمیله توکلی نیا<sup>۱</sup>

استادیار گروه جغرافیا، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

مجید اسکندر پور

دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

مجتبی برغمندی

دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۱/۱۱/۱۵

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۱/۰۸/۲۹

## چکیده

روند شتابان شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه و تبدیل شهر به کانون اصلی زندگی، تشدید روند جهانی شدن و کم رنگ شدن نقش دولت‌ها، بروز ضعف و نابسامانی در سیستم‌های مدیریتی سنتی، متمرکز و غیر رقابتی کشورهای جهان سوم، ضرورت تحول در سیستم مدیریت شهری و حرکت به سمت الگویی نوین در مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در این کشورها را بیش از پیش آشکار ساخته است. این تحول در متون مرتبط با تجدید سازمان سیاسی شهرها، به عنوان حرکت از حکومت شهری (Urban Government) به حکمروایی خوب شهری (Urban Good Governance) تعبیر می‌شود. اصل اساسی در حکمروایی خوب شهری توزیع قدرت، صلاحیت و مسئولیت‌ها بین ذینفعان متعدد جامعه شهری است، که در شرایط کشورهای در حال توسعه و از جمله کشور ما دستیابی به این هدف در گرو تقویت حکومت‌های محلی و تغییر در ساختار اداری - سیاسی به منظور مشارکت هرچه بیشتر مردم و بخش خصوصی در هدایت و مدیریت شهری است. در این تحقیق سعی گردید با روش توصیفی - تحلیلی ابتدا منابع ومدارک مورد نیاز جمع‌آوری شده و با توجه به مؤلفه‌های حکمروایی خوب شهری، داده‌ها و اطلاعات مورد تحلیل قرار گیرند. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که تحقق الگوی حکمروایی خوب شهری در ایران، با چالش‌های حقوقی، سیاسی و فرهنگی بسیاری در سطوح کلان، میانی و خرد روبروست. از مهمترین آنها می‌توان به تمرکزگرایی دولتی، ضعف جامعه مدنی و فقدان شهروندی در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کشور، اشاره نمود که برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کشور را در شرایط کنونی با چالش‌های جدی مواجه ساخته است.

**واژگان کلیدی:** حکمروایی، حکمروایی خوب، مشارکت، مدیریت شهری، ایران

## مقدمه

قدمت و منشأ تاریخی مفاهیم حکمروایی و حکمروایی خوب به عصر روشنگری و لیبرالیسم غربی بر می‌گردد اما ریشه‌های جدیدتر آن، در مباحث تئوریک و عملی توسعه در اواخر قرن بیستم مطرح شد. حکمروایی خوب در برگیرنده مشارکت برابر تمام شهروندان در تصمیم‌سازی است. حکمروایی خوب، شفاف، پاسخگو و مساوات طلب است و حاکمیت قانون را ترویج می‌کند. حکمروایی برای افراد کم درآمد و کسانی که بیشتر از برنامه‌ریزی تاثیر می‌پذیرند، فرصت اظهار بیان در تصمیم‌سازی و توزیع منافع را بوجود می‌آورد (Roberts & et.al, 2007: 969-970). با شکل‌گیری تفکر پست مدرنیسم و جایگزینی خرد جمعی به جای عقل و اثبات‌گرایی مدرن، تصمیم‌گیری درباره توسعه و عمران شهر بر عهده همه کسانی قرار گرفت که در آن مؤثر ذینفع بودند. بنابراین شهروندان در فرآیند تهیه طرح‌ها بر اساس مبانی نظری عدالت محوری و اصول مردم‌گرایی مشارکت نمودند. از این رو نهادهای مدنی مانند اجتماعات محلی و نهادهای غیرحکومتی و تشکلهای حرفه‌ای نیز از تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران شدند (Urban Task Force, 1999).

به طوری که از اواسط دهه ۱۹۹۰ نارضایتی نسبت به رویکرد دولت حداقل شکل گرفت و از پایان آن دهه، رویکرد حکمروایی خوب مورد استقبال گسترده قرار گرفت. بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سازمان ملل هر یک از دریچه‌های مختلف به این نظریه پرداختند. برنامه عمران سازمان ملل و تا حدودی صندوق بین‌المللی پول سیاست «حکمروایی خوب» را به عنوان کلید معمای توسعه مطرح نمودند (Johnson, 1997, p9). تغییر در اداره امور که هم به لحاظ هنجاری و هم از نظر عملی در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ میلادی ایجاد شد، امکان پاگرفتن مفاهیمی چون مشارکت شهروندان و توانمندسازی را بوجود آورد. شرایط بحرانی اقتصاد در دهه ۷۰ که با تحولات گسترده اجتماعی همراه بود، سنگ بنا و پیش‌زمینه حکمروایی خوب گردید (رستگار و محملی، ۱۳۸۸، ص ۱). در این نوشتار در پی یافتن پاسخ‌هایی منطقی برای سؤالات زیر هستیم:

الگوی حکمروایی خوب شهری چیست؟ این الگو دارای چه ویژگی‌هایی است؟ پیش‌شرط‌ها و زمینه‌های لازم و کافی برای تحقق این الگو کدام‌اند؟ تحقق حکمروایی خوب شهری در کشور ما با چه چالش‌هایی روبروست و راهکارهای تحقق این الگو در کشور ما چیست؟

## طرح مسئله

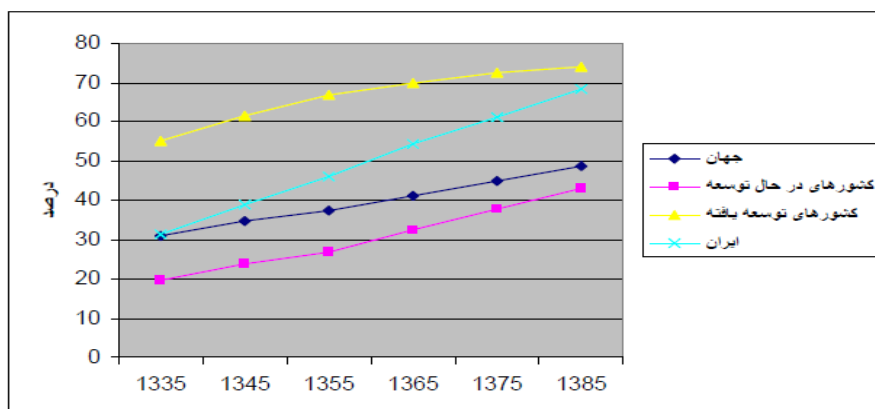
به زودی بسیاری از مردم جهان در شهرها و شهرک‌ها زندگی خواهند کرد و شهرنشینی به صورت اجتناب‌ناپذیری در حال گسترش خواهد بود. اکنون شهرها به عنوان موتورهای بالقوه توسعه اجتماعی - اقتصادی شناخته می‌شوند که با اشتغال‌زایی در جهت خلق فرهنگ‌های شهری نوآور، ایده‌پردازی می‌کنند. با شدت یافتن جهانی شدن در آغاز قرن بیست و یکم که موجب تشدید نابرابری‌ها، رشد بخش غیر رسمی، شهرنشینی شتابان همراه با افزایش فقر و حاشیه‌ای شدن در کشورهای در حال توسعه گردید، ضرورت نیاز به حکمروایی خوب شهری افزایش یافته است. بنابراین هدف مهم حکومت‌های ملی باید ایجاد ظرفیت برای حکومت‌های محلی در راستای تحقق حکمروایی خوب شهری به منظور رفاه اجتماعی شهر باشد (Sellate, 2006, p16).

کشور ما نیز از قاعده فوق مستثنی نیست به طوری که در سال ۱۳۸۵ حدود ۷۰ درصد مردم در شهرها زندگی می‌کرده‌اند و روند شهرنشینی همچنان ادامه خواهد داشت (جدول ۱). میانگین نرخ رشد شهرنشینی در ایران بالاتر از میانگین جهانی و میانگین کشورهای در حال توسعه بوده و از این نظر بعد از کشورهای توسعه یافته در جایگاه دوم قرار دارد (نمودار شماره ۱). این افزایش جمعیت شهری در نتیجه سه عامل رخ داده است: خالص مهاجرت به شهرها، افزایش طبیعی جمعیت شهرها و افزایش جمعیت شهری در اثر تحولات ناشی از تغییر محدوده شهرها و تغییر در تعریف جمعیت شهری و تبدیل روستاها به شهر (مرکز آمار ایران).

جدول شماره ۱: تحولات شهرنشینی معاصر در ایران

سال	تعداد جمعیت شهرنشین (به هزار نفر)	درصد جمعیت شهرنشین	تعداد شهرها	نرخ رشد تعداد شهرها
۱۳۳۵	۶۰۰۲	۳۱/۴	۱۹۹	-
۱۳۴۵	۹۷۹۵	۳۷/۹	۲۷۲	۳۶/۷
۱۳۵۵	۱۵۸۵۴	۴۷	۳۷۳	۳۷/۱
۱۳۶۵	۲۶۸۴۴	۵۴/۳	۴۹۶	۲۳
۱۳۷۵	۳۶۸۱۷	۶۱/۳	۶۱۲	۲۳/۴
۱۳۸۵	۴۸۲۴۵	۶۸/۵	۱۰۱۶	۶۶

منبع: مرکز آمار ایران



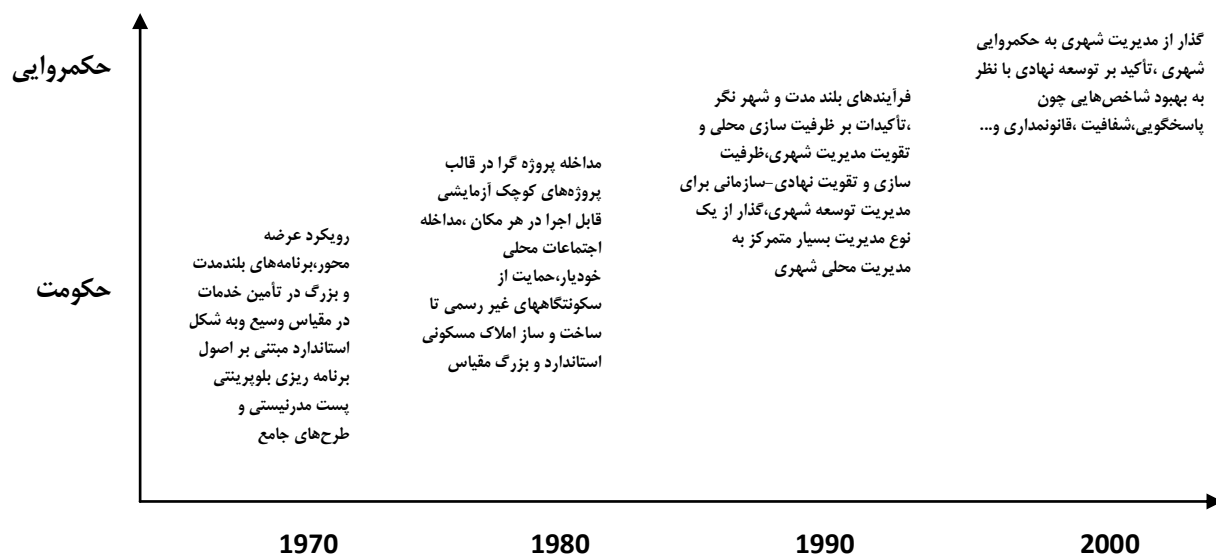
نمودار شماره ۱: روند تغییرات شهرنشینی در ایران و دیگر نقاط جهان

منبع: فرهودی و دیگران، ۱۳۸۸: ۶۱

روند شتابان شهرنشینی و بروز مشکلات متعددی مانند آلودگی، اسکان غیر رسمی، فقر، بزهکاری و ده‌ها مسئله دیگر را به وجود آورده است که ضرورت تغییر در رویکردهای گذشته و حرکت به سمت الگویی نوین و منطبق با تغییرات و تحولات اجتماعی- اقتصادی عصر کنونی را بیش از پیش می‌طلبد. نیم‌نگاهی به وضعیت مدیریت شهری در ایران نشان می‌دهد که اقتصاد رانتهی و مبتنی بر نفت، تمرکزگرایی و برون‌زا بودن برنامه‌ها و طرح‌های شهری، مدیریت شهری از نوع دولتی را به وجود آورده است که از مدیریت یکپارچه و سیستمی فاصله گرفته و در گرداب مدیریت بخشی و سلولی گرفتار آمده است (رک، بوچانی، ۱۳۸۶، ص ۱۲). تکیه بر ساختارها و نهادهای متمرکز و غیردموکراتیک و بی‌توجهی به نهادهای عمومی و مدنی؛ کسب درآمد ناپایدار و رانتهی برای تأمین خدمات شهری؛ کوتاهی عمر دوران مدیریت مدیران شهری؛ بی‌مسئولیتی و بی‌برنامگی و تأکید بر نگرش بخشی به جای نگرش

سیستمی از نتایج این نوع نگرش می‌باشد که خود موجب پروژه محوری به جای توسعه محوری، تأکید بر جنبه‌های رشد شهری به جای توسعه شهری و تکیه بر فرد محوری به جای برنامه محوری؛ چندپاره گی در مدیریت و تصمیم‌گیری چه در ارتباط با دیگر نهادهای ذیربط و چه در درون شهرداری و عدم شفافیت و پاسخگویی شده است. اثربخشی مدیریت شهری و کارآیی بیشینه با بهینه سازی استفاده از منابع تنها در گرو حکمروایی خوب و مطلوب شهری است که بتواند با نظام مند کردن عوامل و بازیگران شهری موجب همپاری و هم افزایی سه بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی شود (رک، صرافی و عبدالمهی، ۱۳۸۷، صص ۱۳۳-۱۳۱).

مرور تجارب مدیریت شهری در جهان و مخصوصاً کشورهای توسعه یافته نشان می‌دهد که در دهه‌های اخیر سیستم مدیریتی از شکل مدرنیستی و پروژه محورانه و به عبارتی حکومت شهری و اقتدارگرا به سمت درگیر ساختن مردم، بخش خصوصی و جامعه مدنی در برنامه ریزی و مدیریت شهری یعنی همان حکمروایی شهری تغییر شکل داده است که در شکل شماره ۱، این مراحل تحول نشان داده شده است:



شکل شماره ۱: سیر تحول رویکردهای اداره و مدیریت شهری پرسش‌های پژوهش

منبع: برک پور و اسدی، ۱۳۸۸، ص ۶۸

پرسش‌های اصلی در این پژوهش به شرح زیر هستند:

-حکمروایی خوب شهری چیست و شاخص‌های آن کدام اند؟

-مهمترین بسترهای تحقق حکمروایی خوب شهری کدام اند؟

-چه چالش‌هایی فراروی تحقق حکمروایی خوب شهری در کشور وجود دارد؟

-چه راهکارهایی جهت تحقق حکمروایی خوب شهری در کشور می‌توان ارائه نمود؟

### انگاره‌های پژوهش

به دنبال یافتن پاسخ به پرسش‌های پژوهش، انگاره‌های زیر شکل گرفت:

-برای تحقق حکمروایی خوب شهری در کشور، سه بستر کلان، میانی و خرد باید به ترتیب بازتعریف، تجهیز و

تقویت شوند.

-در کشور ما در هر سه سطح کلان، میانی و خرد چالش‌هایی اساسی فراروی تحقق حکمروایی خوب شهری وجود دارد.

-تحقق حکمروایی خوب شهری در کشور مستلزم تمرکززدایی ملی، شکل‌گیری و تقویت جامعه مدنی و شهروند سازی به صورت توأمان و سیستماتیک است.

### اهداف پژوهش

در این پژوهش در پی رسیدن به اهداف زیر هستیم:

- تعریف مفهوم حکمروایی خوب شهری، ابعاد، شاخص‌ها و ویژگی‌های آن؛
- معرفی حکمروایی خوب شهری در سه سطح کلان، میانی و خرد(مدل مفهومی پژوهش)؛
- معرفی چالش‌های فراروی تحقق حکمروایی خوب شهری در ایران در سه سطح کلان، میانی و خرد؛
- ارائه راهکارهایی جهت تحقق حکمروایی خوب شهری در کشور.

### روش پژوهش

روش پژوهش در این مقاله توصیفی-تحلیلی و به شکل مطالعه و تحلیل متنی و اسنادی است. بنابراین در ابتدا سعی شده است مفاهیم اصلی پژوهش تعریف گردیده و سپس به تحلیل آن‌ها پرداخته شود.

### پیشینه تحقیق

در مورد حکمروایی خوب شهری تحقیقات زیادی هم در داخل کشور و هم در خارج انجام گرفته است که در اینجا به اختصار به یافته‌های برخی از آنها در جدول زیر اشاره می‌گردد:

جدول شماره ۲: مروری بر برخی تحقیقات انجام گرفته پیرامون «حکمروایی خوب شهری»

عنوان تحقیق	نام محقق و محل انتشار نتایج تحقیق	نتایج تحقیق و خلاصه یافته‌ها
«جایگاه حکمروایی خوب در طرح متروی تهران»	حسن اسماعیل زاده و مظفر صرافی فصلنامه مدرس علوم انسانی، ویژه نامه جغرافیا، پاییز (۱۳۸۵)	محققان در این تحقیق به این نتیجه رسیده اند که در طرح متروی تهران اصول حکمروایی خوب رعایت نشده و در نتیجه مشکلات زیادی را به وجود آورده است. عدم مشارکت مردم در طرح‌ها باعث عدم مسئولیت پذیری، عدم اجرای عدالت، قانونمداری، شفاف بودن، فراگیری و... شده است در نتیجه مسئولین خود را در قبال مردم پاسخگو نمی‌دانند و تمامی این عوامل، دو اصل عمده پایداری و امنیت طرح را زیر سؤال برده اند.
«درآمدی بر حکمروایی خوب شهری در رویکردی تحلیلی»	علی اکبر تقوایی و رسول تاجدار فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲۳، بهار (۱۳۸۸)	در این تحقیق محققان ابتدا با بررسی و تحلیل مفاهیم و اصول مرتبط با حکمروایی خوب شهری و بررسی نمونه ای از تجارب داخلی مرتبط با این رویکرد به این نتیجه رسیده اند که اگرچه با توجه به نهادینه و ساختاری شدن بسیاری از مشکلات مدیریت شهری در ایران در ابتدای امر تحقق اصول حکمروایی خوب شهری دشوار می‌نماید اما تبیین صحیح، نهادینه سازی و نگاه راهبردی به موضوع حکمروایی خوب شهری کمک می‌کند تا مدیریت پایدار شهری به سرعت و با امیدواری بیشتری در شهرهای ایران شکل گیرد.
«حکمروایی شهری و نظام اداره شهرها در ایران»	ناصر برک پور، کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، (۱۳۸۱)	در این تحقیق میزان تحقق حکمروایی شهری در نظام اداره شهرهای ایران بر اساس سنجش شاخص‌های کمی و کیفی بررسی شده است و نتایج نشان می‌دهد که نظام اداره شهرها در ایران مبتنی بر الگوی حکومت شهری است نه حکمروایی شهری.
«حکمروایی شهری و مدیریت»	منیژه لاله پور	در این تحقیق محقق به این نتیجه رسیده است که لازمه رفع ناپایداری توسعه

شهری در کشورهای در حال توسعه»	نشریه جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹ و ۲۰، (۱۳۸۴)	شهری در کشورهای در حال توسعه رفیع ناپایداری‌ها از بدنه نهادهای مدیریتی و برنامه‌ریزی شهری و کارآمدسازی، اثر بخشی و مسئولیت پذیر بیشتر در اداره امور شهری و تفویض وظایف، صلاحیت‌ها و قدرت به حکومت‌های محلی و سایر ذینفعان محلی است که تمام اینها به شیوه جدیدی از اداره شهرها به نام حکمروایی شهری دلالت دارد.
«توسعه از طریق حکمروایی خوب: درس‌هایی برای کشورهای در حال توسعه»	محمدجاسم اودین و لیلا اشرفون جويا مجله مسائل آسیایی، شماره ۳، (۲۰۰۷)	محققان به این نتیجه رسیده اند که بدون بهبود شاخص‌های کایدی حکمروایی خوب مانند قانونمداری، صدا و پاسخگویی دموکراتیک، افزایش درآمد سرانه و ارتقاء شاخص‌های اجتماعی امکان پذیر نیست.
«حکمروایی خوب شهری در آسیای جنوب شرقی»	یاب کیو شنگ مجله محیط و شهرنشینی آسیا، (۲۰۱۰)	محقق در این مقاله به این نتیجه رسیده است که تمرکززدایی و خصوصی سازی باعث بهبود حکمروایی شهری و کارایی ارائه خدمات عمومی می‌گردد.
«توسعه ظرفیت برای حکمروایی خوب در کشورهای در حال توسعه: چندین تجربه عملی»	کمپ رونالد هوپ مجله بین المللی مدیریت عمومی، شماره ۳۲، (۲۰۰۹)	محقق معتقد است که کشورهای در حال توسعه برای رسیدن به حکمروایی خوب شهری باید در قبال مردم خود پاسخگو بوده، در ارائه خدمات ظرفیت نظام مند داشته و حافظ نظم و قانون بوده و مدیریت کارایی بر منابع خود اعمال نمایند.

### چارچوب نظری پژوهش

#### مفهوم حکمروایی خوب شهری

مفهوم حکمروایی مفهوم جدیدی نیست. قدمت آن به قدمت تاریخ تمدن بشری بر می‌گردد. این اصطلاح از لغت یونانی Kebernan و Kebernetes گرفته شده است و معنی آن هدایت کردن و راهنمایی کردن و یا چیزها را در کنار هم نگه داشتن است. در حالی که مفهوم دولت دلالت بر واحد سیاسی برای انجام وظیفه سیاستگذاری که برجسته تر از اجرای سیاست‌هاست، لغت و مفهوم حکمروایی اشاره به پاسخگو بودن هم در سیاست گذاری و هم در اجرا دارد. مکارنی و همکاران حکمروایی را چنین تعریف کرده اند «رابطه بین جامعه مدنی و دولت، بین حکمرانان و حکمروایی شوندگان، حکومت و حکومت شوندگان» (Mc Karney and et al, 1995, p5). مفهوم حکمروایی که در مقیاس‌های گوناگون محلی، شهری، ملی و حتی بین المللی به کار می‌رود بر همیاری دولت و جامعه مدنی مبتنی است. این مفهوم بر این اصل بنیادی استوار است که دولت‌ها به جای آن که به تنهایی مسئولیت کامل اداره جامعه را در تمام سطوح آن بر عهده بگیرند و به تعبیر دیگر حکومت کنند، باید در کنار شهروندان، بخش خصوصی و مردمی، به عنوان یکی از نهادها یا عوامل مسئول اداره جامعه محسوب شوند. با این تعبیر دولت نقش تسهیل کننده و زمینه‌ساز توسعه را در سطوح ملی، محلی و شهری ایفا می‌کند (برک پور، ۱۳۸۴، ص ۴۹۲). سه نگرش در ارتباط با حکمروایی خوب ارائه شده است:

۱- حکمروایی خوبی که توسط بانک جهانی ترویج می‌شود یا به عبارت دیگر الگوی نئولیبرالی،

۲- حکمروایی خوب در پرتو دیدگاه توسعه انسانی و

۳- حکمروایی خوب از نگاه حقوق بشر. از نگاه بانک جهانی، اعمال قدرت سیاسی در اداره امور یک کشور است.

تعریف بانک جهانی دارای ویژگی‌هایی چون پاسخگویی، مسئولیت پذیری، شفافیت و اطلاع رسانی و اثربخشی است و بر نقش سازمان‌ها و نهادهای غیر دولتی و عمومی در اداره امور کشور تأکید می‌شود. از آنجا که در تعریف بانک جهانی بر اصلاحات در جهت ثبات سیاسی و توسعه اقتصادی تأکید می‌شود می‌توان گفت نگاه بانک جهانی نگاهی لیبرال دموکراتیک یا همان نئولیبرالیستی است.

حکمروایی خوب در پرتو دیدگاه توسعه انسانی توسط برنامه توسعه سازمان ملل ترویج می‌شود و به معنی اعمال قدرت سیاسی، اقتصادی و مدیریتی در اداره امور یک کشور است. بر اساس دیدگاه مذکور نقش دولت در ایجاد محیط اقتصادی مساعد برای توسعه انسانی پایدار حیاتی است و بر کاهش شکاف میان فقیر و غنی و حفاظت از محیط تأکید می‌کند.

حکمروایی خوب از نگاه حقوق بشر: در این دیدگاه اعتقاد بر این است که توسعه پایدار محقق نمی‌شود مگر این که همه افراد دسترسی کامل به حقوق انسانی خویش و بهره مندی از آن‌ها را داشته باشند از این دیدگاه فقر و حاشیه ای شدن، نتیجه نادیده گرفتن حقوق بشر است (Wiratman, 2006, pp12-14).

یکی از تعاریف حکمروایی تعریفی است که بانک جهانی، کمیته همکاری‌های توسعه، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، برنامه توسعه ملل متحد و مؤسسات و سازمان‌های بین المللی توسعه بر آن اتفاق نظر دارند: حکمروایی یعنی سیستم پیچیده ای از تعاملات بین ساختارها، سنت‌ها، کارکردها (مسئولیت‌ها) و فرآیندها (عملکردها) که به وسیله سه ارزش کلیدی یعنی پاسخگویی، شفافیت و مشارکت مشخص می‌شود (دباغ و نفری، ۱۳۸۸، ص ۴)

حکمروایی بد، بیش از پیش به عنوان یکی از علل ریشه ای تمام بدی‌های جوامع ما شناخته می‌شود. مسائل مبرمی که میلیاردها نفر با آن مواجهند، بیش از پیش در ارتباط با حکمروایی خوب یا بد است (Roberts and et al: 2007, p967).

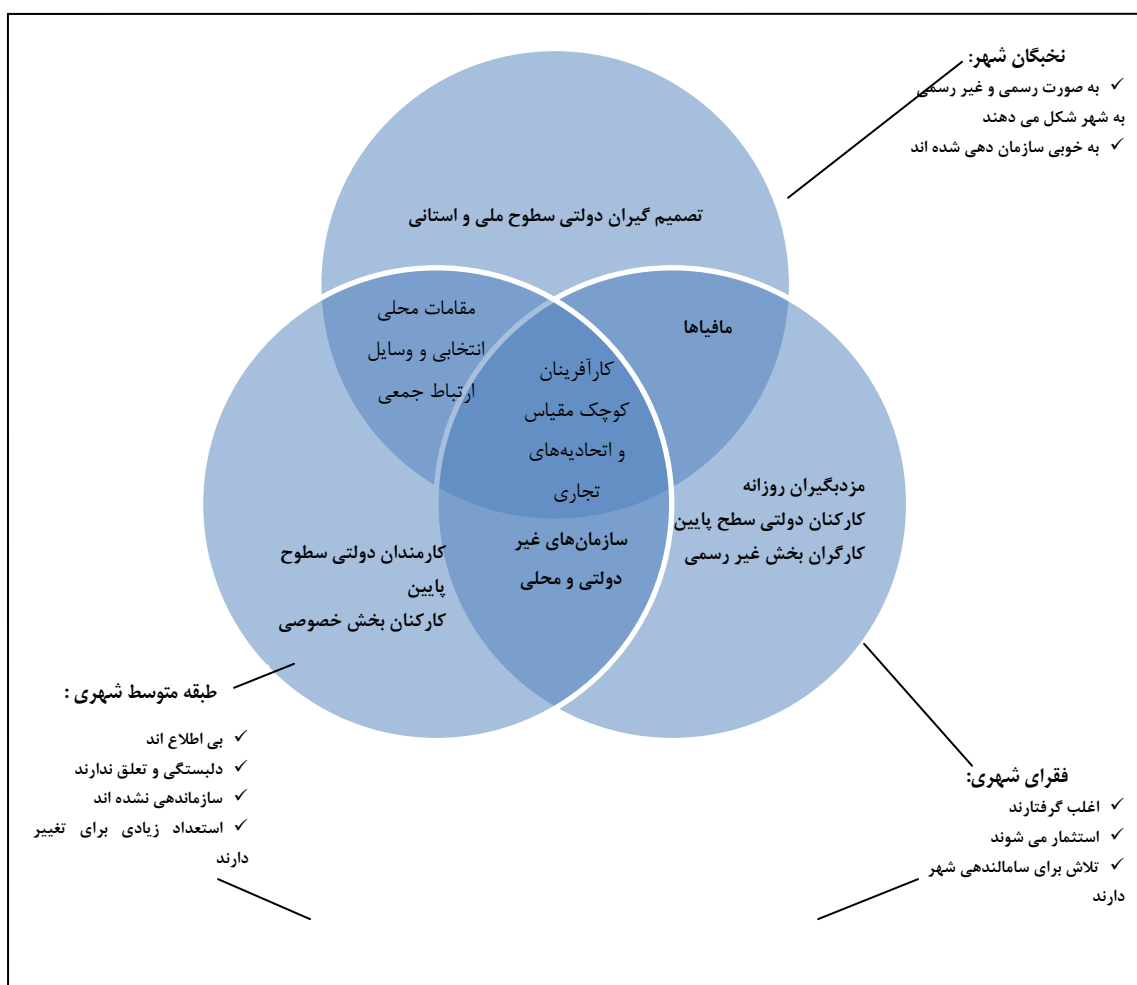
همبستگی مثبت بین جامعه مدنی و حکمروایی خوب توسط تعداد زیادی از نظریه پردازان و اهل فن به طور جدی بیان شده است (Roy: 2007, p678). تعریف ساده حکمروایی شهری کیفیت روابط میان حکومت و شهروندان است (Sheng, 2010, p134).

حکمروایی اصطلاح مبهمی است که معانی مختلفی به خود گرفته است. اما اهمیت آن در مطالعات توسعه به صورت یکسان ارزیابی شده است. همانطور که برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP) بیان می‌کند، توسعه انسانی بدون حکمروایی خوب نمی‌تواند پایدار باشد. در زمینه توسعه تعریف متداول حکمروایی، تعریفی است که توسط بانک جهانی پیشنهاد شده و بسیاری از سازمان‌ها و نهادها نیز این تعریف را انتخاب کرده اند، یعنی حالتی که قدرت در مدیریت منابع اقتصادی - اجتماعی برای توسعه یک کشور، به کار می‌رود. از آنجا که تعریف بانک جهانی، نقش کمی به دولت در حوزه سیاست گذاری می‌دهد، منشأ آن به طور آشکار نئولیبرالی است. بانک جهانی و دیگر سازمان‌های توسعه به طور نمونه چهار ویژگی وابسته به هم برای حکمروایی خوب تعیین کرده اند: ظرفیت سازی، مشارکت، پیش بینی پذیری و شفافیت (Chiu and Hung, 2004).

حکمروایی خوب با مردم سالاری و توسعه اجتماعی - اقتصادی ارتباط مستقیم و تنگاتنگی دارد و امروزه بحث اصلی در گفتمان توسعه به حساب می‌آید. به سخن دیگر حکمروایی خوب را امری جوهری در فرآیند توسعه پایدار به شمار آورده اند (سعیدی و دیگران، ۱۳۸۸، ص ۳۳۳).

## اجزای حکمروایی خوب شهری

سه بخش اصلی در حکمروایی مشارکت دارند دولت، جامعه و بخش خصوصی. هر چند هر یک از این سه بخش ضعف‌ها و قوت‌هایی دارند، ولی هدف اصلی حکمروایی خوب، افزایش بالاترین میزان کنش متقابل میان بخش‌ها در جهت به حداقل رساندن نقاط ضعف و به حداکثر رساندن نقاط قوت است. هرچه گفتگو و ارتباط این سه بخش بیشتر باشد، مسیر حرکت جامعه در جهت رسیدن به توسعه اقتصادی و اجتماعی هموارتر خواهد شد. و هر قدر وابستگی، همبستگی و تعادل بین این سه بخش بیشتر شود، برای جامعه بهتر خواهد بود. کنشگرانی که در حکمروایی در سطح محلی (شهری) فعالیت دارند در شکل شماره ۳ نشان داده شده است:



شکل شماره ۳: کنشگران شهری باید تقویت و فعال شده و فضای لازم برای توانمندسازیشان مهیا شود

منبع: سازمان ملل و اسکاپ، ۱۹۹۹: ۲

## ویژگی‌های مورد انتظار حکمروایی خوب شهری در ایران

اگرچه تعاریف متعدد و دیدگاه‌های مختلفی در زمینه شاخص‌ها و ارکان حکمروایی شهری از سوی افراد و نهادهای گوناگون ارائه شده است، اما سند انتشار یافته توسط سازمان ملل را می‌توان جامع‌ترین بیانیه در این زمینه دانست. در مورد شرایط ایران معیار تمرکززدایی را نیز باید به معیارهای مزبور افزود زیرا در نظام‌های متمرکز یکی از



پیش شرط‌های تحقق حکمروایی شهری تمرکززدایی از نظام تصمیم‌گیری است. بدین ترتیب معیارهای مطلوب حکمروایی شهری در شهرهای ایران را به شرح زیر می‌توان معرفی کرد:

**مشارکت شهروندان<sup>۱</sup>:** منظور از مشارکت قدرت تأثیر گذاردن بر تصمیم‌گیری‌ها و سهم شدن شهروندان در قدرت است. مشارکت فقط به حمایت مردم از تصمیم‌گیران و تأیید سیاست‌های آنان محدود نمی‌شود بلکه فرآیندی است که در آن شهروندان و مسئولان در تصمیم‌گیری شهری سهم می‌شوند.

**اثربخشی و کارایی<sup>۲</sup>:** این معیار بر استفاده مناسب از منابع موجود برای تأمین نیازهای شهروندان، ارائه خدمات شهری و رضایت مردم استوار است.

**پذیرا بودن و پاسخ ده بودن<sup>۳</sup>:** این معیار دو نکته مکمل هم را در بردارد. مسئولان شهری باید هم نیازها و خواسته‌های شهروندان را دریابند و بپذیرند و هم نسبت به آن واکنش و پاسخ مناسب از خود نشان دهند. بنابراین همسویی خواسته‌های شهروندان و اقدام مسئولان ضروری است.

**مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی<sup>۴</sup>:** معیاری که بر مسئول بودن و به عبارت گویاتر، حساب پس دادن مسئولان و تصمیم‌گیران در قبال شهروندان استوار است. بنابراین وجود سازوکارهایی برای پاسخگویی مسئولان ضروری است. **شفافیت<sup>۵</sup>:** شفافیت نقطه مقابل پنهان کاری در تصمیم‌گیری است. پنهان کاری، امکان بروز فساد در تصمیم‌گیری را افزایش می‌دهد، حال آنکه مانع از گسترش آن می‌شود. این معیار بر گردش آزاد اطلاعات و سهولت دسترسی به آن، وضوح اقدامات و آگاهی مستمر شهروندان از روندهای موجود استوار است.

**قانونمندی<sup>۱</sup>:** منظور از قانونمندی در تصمیم‌گیری شهری، وجود قوانین کارآمد، رعایت عادلانه چارچوب‌های قانونی در تصمیم‌گیری و دور بودن دست افراد غیر مسئول از تصمیم‌گیری‌هاست. پای بندی به قوانین، مستلزم آگاهی شهروندان از قانون و همچنین احترام مسئولان به قانون است.

**جهت‌گیری توافقی<sup>۷</sup>:** شهر عرصه گروه‌ها و منافع مختلف و گاه در حال ستیز با یکدیگر است. منظور از جهت‌گیری توافقی تعدیل و ایجاد توافق میان منافع مختلف است. این کار مستلزم وجود ارتباط و تلاش مشترک میان سازمان‌های دولتی، شهروندان و سازمان‌های غیر دولتی (نماینده گروه‌های مختلف است).

**عدالت و فراگیر بودن<sup>۸</sup>:** منظور از عدالت ایجاد فرصت‌های مناسب برای همه شهروندان در زمینه ارتقای وضعیت رفاهی خود، تلاش در جهت تخصیص عادلانه منابع و مشارکت اقشار محروم در اعلام نظر و تصمیم‌گیری است. **بینش راهبردی<sup>۹</sup>:** فراتر رفتن از مسائل روزمره شهر و پرهیز از غرق شدن در آنها مستلزم وجود بینشی گسترده و درازمدت نسبت به آینده یا داشتن بینش راهبردی در زمینه توسعه شهری است.

1. Citizen Participation
2. Effectiveness and efficiency
3. Accountability
4. Responsibility
5. Transparency
6. Rule of Law
7. Consensus oriented
8. Equity and inclusiveness
9. Visioning

**تمرکززدایی:** این معیار بر واگذاری اختیار به سازمان‌ها و مراکز مختلف و صلاحیت نهادهای محلی بر انجام وظایف تأکید می‌کند. تمرکززدایی بر اصل «تفویض مسئولیت به سطح پایینتر» استوار است (برک پور، ۱۳۸۵، صص ۶۸۰-۶۷۹).

### جایگاه حکمروایی خوب شهری در ایران

حکمروایی خوب شهری را می‌توان با توجه به قوانین، برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و طرح‌ها و برنامه‌های شهری مورد سنجش قرار داد.

#### الف) قوانین پایه

##### -قانون اساسی

بنیان تشکیلات سیاسی دولت و قوای حاکم و حدود وظایف و اختیارات هر یک با یکدیگر و در برابر ملت که به تعبیری، قرارداد کیفیت توزیع قدرت میان فرمانروایان و فرمانبران است در سندی به نام قانون اساسی گرد آمده که با بیان اصول حاکم بر قدرت، انتقال و اجرای آن، از یکسو قلمرو آزادی فرد را در همجواری عملکرد نهادهای فرمانروا و از سوی دیگر، حد و مرز اعمال قوای عمومی را در برخورد با حوزه حقوق فردی ترسیم می‌نماید (وکیل و عسکری، ۱۳۸۷، صص ۲۵).

تحلیل محتوای قانون اساسی کشور نشان می‌دهد که به طور صریح در هیچ جا به عنوان و شاخص‌های حکمروایی خوب اشاره ای نشده اما مفاد برخی از اصول آن در تعامل با شهروندمداری است و برخی اصول آن (اصول سوم، ششم، هفتم، بیست و ششم، بیست و هفتم، چهل و ...) از لحاظ پیش بینی برخی از زمینه‌های قانونی مشارکت شهروندی، مشارکت بخش‌های غیر دولتی و قانون مداری از ظرفیت مطلوبی برخوردار می‌باشد. به عنوان مثال در اصل هفتم قانون مزبور شوراهای اسلامی به عنوان یکی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور شناخته شده‌اند.

##### - برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی کشور

تحلیل محتوای برنامه‌های اول تا پنجم توسعه نشان می‌دهد در این برنامه‌ها به صورت کلی، گذرا و محدود به برخی از ویژگی‌های حکمروایی خوب اشاره شده اما به صورتی کاملاً مبهم و بدون در نظر گرفتن سازوکارها و مکانیسم‌های اجرایی مشخص. به عنوان مثال برخی از خط‌مشی‌های برنامه دوم و سوم از جمله حمایت از ایجاد تشکل‌های تخصصی و ایجاد شوراهای اسلامی و نیز تقویت قانون‌گذاری و گسترش قانون و جلوگیری از قانون شکنی، اشاره ای هرچند محدود به رویکرد حکمروایی خوب دارد. در برنامه چهارم توسعه نیز به تدوین منشور حقوق شهروندی توسط دولت اشاره شده که نقطه عطفی در برنامه‌های توسعه کشور محسوب می‌شود. همچنین در این برنامه به اتخاذ رویکرد توانمندسازی و مشارکت محلی در پروژه‌های کوچک عمرانی اشاره شده است. این برنامه در جای دیگر به مشارکت نهادهای غیر دولتی، جامعه مدنی و جلب مشارکت مردم و تحقق اصل ۴۴ قانون اساسی در جهت توسعه مشارکت مردم در امور کشور به منظور افزایش کارایی و بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی می‌پردازد

(ماده ۱۳۶). در برنامه پنجم رویکرد حکمروایی خوب شهری قوت و اعتبار بیشتری یافته به طوری که در بخش سیاست‌های کلی، بند امور سیاسی، دفاعی و امنیتی شماره ۳۶، به تقویت حضور و مشارکت مردم در عرصه‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی می‌پردازد. فصل چهارم (نظام اداری و مدیریت)، ماده ۱۷۳، به واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها و تهیه برنامه جامع و یکپارچه مدیریت شهری اشاره دارد. فصل دوم (قوانین ارجاعی)، ماده ۱۵ که دولت را موظف به فراهم نمودن زمینه تأسیس انجمن‌های صنفی حرفه ای و سازمان‌های مردم نهاد نموده است. فصل چهاردهم (شورای عالی اداری، شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی)، ماده ۱۱۴، که به تشکیل شورای عالی اداری با ترکیب و اختیارات مشخص به منظور نیل به نظام اداری و مدیریتی کارآ، بهره ور، ارزش افزا، پاسخگو، شفاف، عاری از فساد و تبعیض، اثر بخش، نتیجه گرا و مردم سالار اشاره دارد.

### ب) قوانین و مقررات ملاک عمل مدیریت شهری

به طور کلی از زمان تدوین قانون بلدیہ (۱۲۸۶هـ/۱۹۰۷میلادی) تا کنون مجموعاً ۳۴۰ عنوان قانون در زمینه‌های مختلف شهر و شهرداری از تصویب قانونی گذشته است. اهم قوانین مصوب عبارتند از: ۱. قانون بلدیہ (۱۲۸۶/۳/۱۲)، ۲. قانون تشکیل انجمن شهرها و قصابات (۱۳۲۰/۵/۴)، ۳. لایحه قانون شهرداری‌ها (۱۳۳۱/۸/۱۱)، ۴. متمم لایحه قانون شهرداری‌ها (۱۳۳۱/۱۱/۲)، ۵. قانون نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۹/۹/۷)، ۶. قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان (۱۳۴۹/۳/۳۰)، ۷. قانون تأسیس شورای عالی معماری و شهرسازی (۱۳۵۱/۱۲/۲۲)، ۸. قانون تقسیمات کشوری (۱۳۶۲/۴/۱۵) و ۹. قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری (۱۳۶۱/۹/۱). در زیر به برخی از مهمترین این قوانین خواهیم پرداخت:

#### ۱. قانون بلدیہ (مصوب ۱۲۸۶هـ.ق)

تحلیل محتوای این قانون که اولین قانون در دوران مدرن و اولین قانون مدنی مصوب در مجلس شورای ملی است نشان می‌دهد که اگرچه روح عبارات حقوقی آن ناظر بر روابط دوسویه شهرداری و مردم است اما هیچگاه اصطلاحاتی نظیر حقوق شهروندی، شهروند یا مشارکت شهروندی در متن این قانون به کار نرفته است.

#### ۲. قانون شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۳۱)

در این قانون نیز تنها به وظایف سنتی شهرداری‌ها (نظارت فنی بر ساخت و سازها، جلوگیری از فعالیت کارخانه‌های مزاحم و...) اشاره شده است و هیچ اشاره‌ای به مفاهیم شهروندی و مشارکت شهروندی و ... نگردیده است.

#### ۳. قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات و الحاقات کنونی)

با توجه به این که قانون شهرداری یکی از مهمترین قوانین و بسترهای قانونی در ارتباط با مدیریت شهری است، در رابطه شهروندان با مدیریت شهری و نظام تشکیلاتی و وظایف شهرداری انتظار می‌رود تا جایگاه شاخص‌های حکمروایی خوب شهری مشخص شده باشد، در حالی که بررسی‌ها نشان می‌دهد در این قانون صرفاً به وظایف شهرداری‌ها پرداخته شده و هیچ اشاره‌ای به رابطه دو سویه شهرداری و شهروندان و دیگر شاخص‌های حکمروایی خوب شهری نشده است.

## ۴. قانون تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲)

در این قانون نیز هیچگاه از مفاهیم شهروندی، مشارکت شهروندی، شفافیت و دیگر مفاهیم حکمروایی خوب سخنی به میان نیامده است.

## ۵. قانون شوراهای اسلامی کشوری (مصوب ۱۳۶۱)

استقرار شوراهای اسلامی کشوری و بویژه شوراهای اسلامی شهر که یکی از ارکان اصلی شکل‌گیری جامعه مدنی است و می‌تواند به تحقق شهروندی محلی و مدیریت شهری مشارکتی، شفاف، اثربخش و پاسخگو کمک نماید، حائز اهمیت فراوانی است. لذا انتظار می‌رود در قانون مزبور شهروندی و مشارکت شهروندان جایگاه ویژه و روشنی داشته باشد که در واقعیت اینچنین نیست. به طوری که در این قانون مشارکت شهروندان تنها به انتخابات محدود شده و اشاره‌ای به دخالت ساکنان شهر در تصویب و طراحی برنامه‌های توسعه شهری نشده است و برای شاخص‌های حکمروایی خوب شهری در قانون مذکور هیچ جایگاه و ساز و کار مطلوبی در نظر گرفته نشده است.

به طور کلی نتایج بررسی مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی نشان می‌دهد که اساساً رویکرد حکمروایی خوب شهری در این قوانین به هیچ وجه وجود نداشته به طوری که حتی کاربرد اصطلاحاتی نظیر شهروندی، مشارکت شهروندی و ... در متون ضوابط و مقررات مزبور حتی برای یک مورد نیز مشاهده نمی‌شود. به طوری که در فرآیند تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه شهری، هیچ سازوکاری در جهت اطلاع رسانی، مشارکت شهروندان، نظرخواهی از آنان و دیگر مؤلفه‌های حکمروایی خوب شهری در نظر گرفته نشده است.

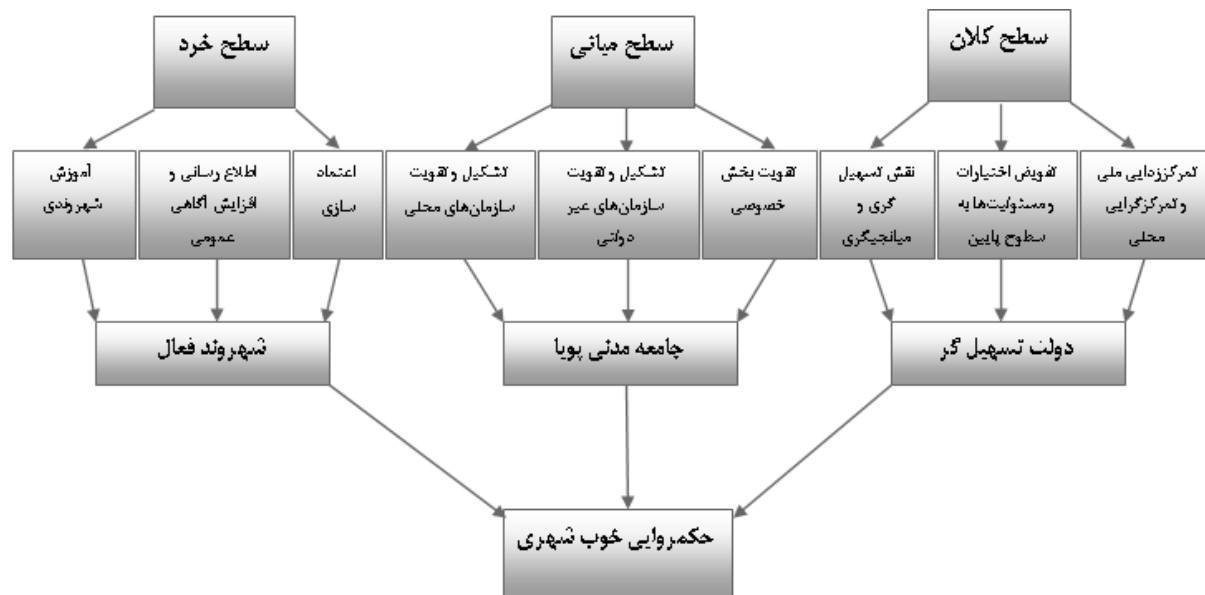
با توجه به نقش حیاتی حکومت‌های محلی و مدیریت شهری (شهرداری - شورای شهر) در فرآیند شهروندسازی و تشکیل جامعه مدنی و ایجاد زمینه‌های مشارکت فعال شهروندان در فرآیند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، بدون شک نظام حقوق شهری ایران باید برای رسیدن به این اهداف و تحقق حکمروایی خوب شهری، ظرفیت‌های حقوقی و قانونی لازم را آماده نماید.

## پیش شرط‌های تحقق حکمروایی خوب شهری در ایران

تحقق حکمروایی خوب شهری مستلزم وجود شرایط مساعد و مطلوب در سه سطح کلان، میانی و خرد است. بدین ترتیب که در سطح کلان احتیاج به تمرکززدایی و تفویض مسئولیت و اختیارات به حکومت‌های محلی است و در سطح میانی احتیاج به شکل‌گیری نهادهای مدنی و سازمان‌های غیردولتی، نهادهای محلی و خصوصی است تا به عنوان یک حلقه واسط و میانجی باعث تعدیل و کنترل قدرت مرکزی و تقویت و تجهیز سطح خرد شود. و در نهایت سطح خرد که شامل سطح فردی و شهروندی است و باید ضمن ایجاد بسترهای آموزشی و فرهنگی و پشتوانه‌های حقوقی لازم به سمت فرآیند شهروند سازی حرکت نماییم. به طور خلاصه در راستای تحقق حکمروایی خوب شهری در کشور باید به طور همزمان حرکتی از بالا به پایین و از پایین به بالا صورت گیرد، نقش نهادهای مدنی به عنوان مدافع حقوق شهروندی در تقویت مشارکت مردمی به منظور تاثیرگذاری بر سیاست‌گذاری‌های عمومی، نقش بخش خصوصی به عنوان عامل تولید در تقویت سرمایه‌گذاری‌ها و رشد تولید ناخالص ملی به منظور افزایش درآمد سرانه و پویایی اقتصاد و بازار و ایجاد رفاه نسبی، و در نهایت نقش دولت به عنوان تسهیل‌کننده فعالیت‌های عمومی در فراهم‌سازی محیطی برای توسعه پایدار به منظور ایجاد ثبات و توسعه عدالت اجتماعی در جامعه، از

نقش‌های مهم و اساسی هر یک از بخش‌ها در تسهیل حکمروایی خوب خواهند بود (UNDP, ۱۹۹۷). اما نکته ای که باید به آن اشاره نمود این است که وجود سطح میانی و جامعه مدنی در این فرآیند حایز اهمیت فراوانی است، زیرا وجود عرصه عمومی و جامعه مدنی بستر شکل‌گیری شهروندی و آگاهی عمومی از یک سو و تعدیل قدرت و اقتدار دولتی است. تحقق حکمروایی خوب شهری از یک سو مستلزم فراهم شدن زیرساخت‌های اداری، نهادی، حقوقی و مدیریتی لازم در جهت تمرکززدایی و مشارکت جامعه مدنی و بخش غیر دولتی در فرآیند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است تا در این راستا انجمن‌های محلی، سازمان‌های غیر دولتی و به طور کل اجتماعات محلی تقویت و تجهیز شوند. شهرداری نیز به عنوان نهاد غیر دولتی و حکومت محلی نیازمند قدرت و اختیار لازم در مدیریت شهری است تا در مدیریت یکپارچه شهری به ایفای نقش بپردازد. نقش شوراها و شورایی‌ها نیز به عنوان نمایندگان مردم در مدیریت شهری در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری بیش از پیش احساس می‌شود. از سوی دیگر تحقق حکمروایی خوب شهری مستلزم فرهنگ‌سازی به منظور ایجاد آمادگی لازم برای دستیابی به آگاهی، اعتماد، مشارکت جویی و مسئولیت‌پذیری است. در تحقیقی که دکتر سریع القلم در مورد فرهنگ سیاسی ایرانیان انجام داده است به این نتیجه رسیده است که ویژگی‌های اصلی فرهنگ سیاسی ایرانیان که طی چند قرن تاریخ کشور همواره تداوم داشته است را می‌توان در قالب سه سطح شامل سطح فرد، سطح ماهیت روابط میان شهروندان و سطح ساختارها بررسی کرد. در این میان سطح ماهیت روابط میان شهروندان دارای ویژگی‌هایی از قبیل: بی‌اعتمادی، ضعف در پی‌گیری اهداف جمعی، اولویت خواسته‌های فردی بر خواسته‌های جمعی، آشنا نبودن با قواعد رقابت و ... می‌باشد (سریع القلم، ۱۳۸۶، ص ۱۶۷). به طور کلی نیروهای داخلی پشتیبان گفتمان مردم‌سالاری در طی قرن بیستم در ایران به دلایل مختلف از جمله ضرورت دخالت دولت در امر توسعه اقتصادی، ضعف تاریخی طبقات اجتماعی و جامعه مدنی، غلبه گروه‌های قدرت سنتی و استمرار عناصر نیرومندی از پاتریمونیالیسم (نظام ارباب - رعیتی) در موضع ضعف قرار گرفتند اما در پرتو فرآیندهای جهانی شدن در عرصه‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی و ارتباطی موانع مذکور رو به ضعف می‌روند و فشارها و نیروهای مساعد گفتمان دموکراسی تقویت می‌شوند (بشیریه، ۱۳۸۷، ص ۷۳). بررسی سازوکارهای برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در کشور ما الزامات ملی ناشی از این نظام را آشکار می‌سازد. نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری متمرکز است و نظارت و توسعه شهرها از طریق سازمان‌های دولتی و عمومی در سطح ملی و محلی انجام می‌پذیرد. خصیصه‌های مدیریت شهری در ایران را می‌توان اینچنین خلاصه نمود: مداخله قاطع دولت مرکزی در سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های اجتماعی - اقتصادی که ضعف شدید مدیریت‌های محلی و نهادهای جامعه مدنی را در شهرها به دنبال داشته است. به عنوان مثال هرچند در نخستین قانون شهرداری ایران به فرابخشی بودن عملکرد شهرداری توجه شده بود ولی امروزه بخشی بودن خصیصه عمده نظام مدیریت شهری کشور است که در آن یک وزارتخانه و واحدهای تابعه آن مسئول تحقق عملکردی خاص است (کاظمیان و رضوانی، ۱۳۸۰). شوراهای شهر و شهرداری‌ها، یعنی رکن‌های اصلی مدیریت شهری در وضعیت کنونی برای تحقق وظایفی که قانون بر عهده آنها گذاشته است، اختیارات لازم و کافی را ندارند (مزینی، ۱۳۷۹، ص ۴۹). گذار از الگوی حکومت به حکمروایی شهری در ایران مستلزم اجرای راهبردها و سیاست‌هایی است که همه آن‌ها را می‌توان در قالب راهبرد کلان تقویت عرصه عمومی در مدیریت شهری ایران جمع بندی کرد (برک پور، ۱۳۸۱،

ص ۵۱۶). در شرایط کنونی جامعه، مقدم بر ایجاد حکومت شهری و تسریع در تفویض قدرت به نهادهای محلی، نیاز به بسترسازی مشارکت و آموزش شهروندی در سطح محلی و ایجاد عرصه عمومی (به غیر از دولتی و خصوصی) و در واقع تشکیل جامعه مدنی برای مدیریت شهری است. در این ارتباط راهبرد اساسی، ایجاد نهادهای فراگیر محلی (مانند شورای محلات) است تا مدیریت مشارکتی، شفاف و پاسخگو همراه با اختیار و مسئولیت در محدوده خود را به وجود آورد و به تدریج موجب ظرفیت سازی اجتماعی شود؛ ظرفیتی که در تعالی خود، قابلیت و صلاحیت و واگذاری حاکمیت قلمرو خود را خواهد داشت (صرافی و دیگران، ۱۳۷۱، ص ۸۱). در کشور ما شکل گیری شوراهای شهر و روستا می‌تواند گام اول حرکت از یک نظام متمرکز به نظام خودگردان برنامه‌ریزی و مدیریت شهری باشد و توجه به شوراهای محله ای می‌تواند به عنوان حلقه واسط و مکمل شوراهای شهر به منظور تحقق کامل و حرکت در جهت تمرکززدایی نظام کلان برنامه‌ریزی و مدیریت مورد توجه قرار گیرد. در گام بعدی می‌توان شهرداری‌ها را از یک سازمان محلی به یک حکومت محلی تبدیل نمود و در حوزه وظائف و اختیارات آنها تجدید نظر اساسی کرد (حاجی پور، ۱۳۸۵، ص ۴۴).



شکل شماره ۲: بسترهای تحقق حکمرانی خوب شهری

منبع: نگارندگان

### موانع و چالش‌های فراروی تحقق حکمرانی خوب شهری در ایران

با توجه به مسئولیت‌هایی که قانون اساسی برای دولت بر شمرده و ساختار کنونی اداره امور، کشور ایران در گروه کشورهای دارای نظام اداری متمرکز قرار می‌گیرد. اگرچه سابقه تمرکززدایی و شکل‌گیری حکومت‌های محلی به اولین دوره مجلس شورای ملی و تصویب قانون ایالات و ولایات و قانون بلدیة باز می‌گردد، اما هیچگاه، نهادهای مذکور از توان و استقلال کافی برای ایفای نقش خود بر خوردار نبوده‌اند. شکل‌گیری شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۷۸ نخستین گام جدی دولت برای تمرکز زدایی و ایجاد نظام‌های محلی اداره امور در مقطع پس از پیروزی انقلاب در سال ۱۳۵۷ به شمار می‌رود (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۷، ص ۱۳۶). نظر به اینکه ساختار سیاسی - اداری کشور ما طی سالیان دراز ساختاری متمرکز، اقتدار گرا و انحصار طلب بوده است هرگز در طول تاریخ شهرنشینی

کشور بخش عمومی و خصوصی فرصت ابراز و جود و مشارکت فعال در عرصه عمومی را نیافته اند و در نتیجه جامعه مدنی و سازمان‌های غیر دولتی و محلی شکل نگرفته اند. از سوی دیگر چنین ساختار متمرکزی امکان ظهور شهروند و حقوق و تکالیف شهروندی را سلب نموده و مفهومی به نام شهروند هنوز مصداق پیدا نکرده است و ساکنین شهر از حقوق و تکالیف خود آگاهی ندارند، بنابراین فرآیند جامعه پذیری و فرهنگ سازی در این حوزه مغفول مانده است. در نظام قانونی کلان کشور که شامل قانون اساسی و برنامه‌های توسعه می‌باشد اگرچه صراحتاً به عنوان حکمروایی و شاخص‌های آن اشاره نشده اما به طور ضمنی در برخی از اصول و مواد قانونی پیش بینی‌هایی در این راستا شکل گرفته و به طور کلی از این لحاظ دارای ظرفیت مناسب و مطلوبی می‌باشند اما در سطح مدیریت شهری و قوانین و مقررات شهری جایگاه و سازوکار مطلوبی در راستای تحقق حکمروایی خوب شهری تعریف و پیش بینی نشده است. تحقق حکمروایی شهری در کشور ما با چالش‌های متعددی روبروست که به اختصار در جدول زیر به آنها اشاره می‌شود.

جدول شماره ۵: چالش‌های فراروی «حکمروایی خوب شهری» در ایران

چالش‌ها	سطوح
تمرکز گرایی و انحصارطلبی ملی	کلان
وابستگی به درآمدهای نفتی و عدم پاسخگویی در قبال مردم	
استمرار نظام سنتی ارباب - رعیتی	
ضعف در حقوق و قوانین شهرسازی از بعد محتوایی و اجرایی	
غیبت شهروند و حقوق شهروندی در ساختار حقوقی و قانونی کشور	
ضعف روحیه رقابت و خلاقیت در سیستم مدیریتی	
فقدان شایسته پروری و ضابطه مندی در سیستم اداری	
انزواگزینی و عدم استفاده از فرصت‌های جهانی شدن	
فقدان حکومت محلی (شهرداری) مقتدر و یکپارچه	میانی
فقدان سازمان‌های غیر دولتی و حکومت‌های محلی مقتدر	
فقدان سازمان‌ها و انجمن‌های محلی	
عدم شکل‌گیری جامعه مدنی به عنوان حلقه واسط نظام مدیریتی	
ضعف حوزه عمومی در نتیجه نارسایی و کمبود فضاهای عمومی	
ضعف سرمایه اجتماعی و فرهنگ مشارکت پذیری	خرد
عدم مسئولیت پذیری اجتماعی	
فقدان آگاهی عمومی نسبت به حقوق و تکالیف شهروندی	
بی اعتمادی و بدبینی نسبت به دولت	
افزایش فقر عمومی و بی عدالتی و تبعیض	

منبع: یافته‌های پژوهش

### آزمون انگاره‌ها، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

بررسی وضع موجود نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کشور بیانگر این واقعیت است که تحقق حکمروایی خوب شهری با چالش‌های متعددی در سطوح کلان، میانی و خرد مواجه است، به طوری که در سطح کلان تمرکززدایی و تفویض اختیارات قانونی و قدرت به سطوح پایین تر شکل نگرفته و با تمرکز گزایی ملی و تصدی‌گری دولتی مواجهیم در حالیکه به نظر می‌رسد اولین گام در جهت تحقق حکمروایی خوب شهری رسیدن به این

نتیجه است که دولت باید نقش خود را از یک تصدی گر به نظارت کننده و هماهنگ کننده امور تغییر دهد و دولت حداقل و کارآمد شکل بگیرد. از سوی دیگر در سطح میانی که حلقه واسط سطح ملی و سطح شهروندی است و نقش بسیار سرنوشت سازی در کنترل قدرت دولت و تعدیل آن از یک سو و تقویت قدرت و آگاهی شهروندان از سوی دیگر دارد، هنوز نهادسازی محلی و غیر دولتی (جامعه مدنی) پا نگرفته است و غیبت آن در نظام برنامه‌ریزی کشور ارتباط و تعامل دیالکتیک میان سطح بالا و پایین را مختل نموده است و در نتیجه سطح ملی روز به روز تنومندتر و سطح فردی و شهروندی بیش از پیش نحیف تر و بی قدرت تر شده است. و در نهایت در سطح خرد که شامل شهروندان می‌باشد نیز به تبع اختلال و ناکارآمدی در سطوح فوق، آگاهی، اعتماد، مشارکت پذیری، مسئولیت پذیری و احساس تأثیرگذاری و نقش آفرینی در فرآیند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کشور وجود ندارد. بدین ترتیب هر سه انگاره پژوهش به شرح ذیل مورد تأیید قرار می‌گیرد:

سطح کلان: تمرکز گزایی ملی و تصدی‌گری دولتی.

سطح میانی: خالی بودن نهادهای محلی و غیر دولتی (جامعه مدنی) در نظام سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کشور.

سطح خرد: ناکارآمدی این سطح در فرآیند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری.

به عبارت دیگر تحقق حکمروایی خوب شهری مستلزم چاره اندیشی و تدارک زمینه‌های کلان، میانی و خرد در کشور است که در نتیجه انگاره نخست پژوهش تأیید می‌گردد، همچنین با تحلیل نظام قانونی، تشکیلاتی و اجرایی کشور نیز این نتیجه حاصل آمد که در سه سطح کلان، میانی و خرد چالش‌هایی بر سر راه تحقق حکمروایی خوب شهری در کشور وجود دارد که انگاره دوم تحقیق تأیید می‌گردد و در نهایت اینکه تمرکز زدایی ملی، تشکیل و تقویت جامعه مدنی و شهروندسازی به صورت همزمان و سیستماتیک از راهکارهای کلان و اساسی تحقق حکمروایی خوب شهری در کشور می‌باشند که در راستای تأیید انگاره سوم پژوهش می‌باشد. بنابراین برای دستیابی به الگوی حکمروایی خوب شهری در کشور راهکارهای زیر پیشنهاد می‌گردد:

### ۱) در سطح کلان

- تمرکززدایی تصمیم سازی و تصمیم گیری و واگذاری اختیارات توأم با پاسخگویی محلی
- بستر سازی حقوقی و قانونی برای تحقق مفهوم شهروند، حقوق شهروندی و مشارکت مردمی
- تغییر نقش حاکمیتی دولت و سازمان‌های دولتی به نقش تسهیلگری و نظارتی در فرآیند برنامه‌ریزی و مدیریت

شهری

### ۲) در سطح میانی

- تلاش در راستای بسط و توسعه نهادهای جامعه مدنی (به عنوان نهادهای حایل میان مردم و حکومت)
- ایجاد و توسعه شورا و انجمن‌های محلی در بدنه ساختار مدیریت شهری و حرکت خودجوش، داوطلبانه و مردمی از پایین به بالا (نهادسازی محلی)
- تقویت عرصه‌های عمومی شهر به عنوان فضاهای شکل دهنده جامعه مدنی در جهت ایجاد کنش‌های متقابل، تعاملات اجتماعی، تقویت سرمایه اجتماعی و مناسبات شهروندی (خلق فضاهای مشارکتی)



### ۳) در سطح خرد

- آموزش عمومی حین مشارکتی فراگیر در فرآیند برنامه‌ریزی به صورت گام به گام (تمرین مشارکت)  
- اطلاع رسانی، فرهنگ سازی و آموزش شهروندی (مخصوصاً از سنین پایین و ابتدایی توسط سه نهاد پر نفوذ: خانواده، مدرسه و رسانه‌های جمعی) در جهت افزایش آگاهی و شناخت شهروندان از حقوق و وظایف خویش (شهروندسازی)

- تقویت روابط بین مدیریت شهری و شهروندان به ویژه از طریق ایجاد فضاهای دوستانه و نزدیک برای نظر خواهی، اطلاع‌رسانی و بازگویی مشکلات، اولویت‌ها و نیازهای شهروندان و همچنین استفاده از افراد شاخص و معتمد بومی در ایجاد بسترهای لازم مشارکت و همیاری در محلات شهری (اعتماد سازی).

### منابع

احسن، مجید (۱۳۸۲). *مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی*، جلد ۲، انتشارات وزارت مسکن و شهرسازی، تهران.  
احمدآخوندی، عباس و دیگران (۱۳۸۷)، آسیب شناسی مدل اداره امور شهر در ایران، *فصلنامه پژوهش‌های جغرافیایی*، شماره ۶۳، اکبری، غضنفر (۱۳۸۰). سرمایه اجتماعی و حکمروایی شهری، *فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*، شماره ۸۳، برک پور، ناصر (۱۳۸۵). حکمروایی شهری و نظام اداره شهرها در ایران، همایش برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، جلد دوم (مجموعه مقالات)، مشهد.

بشیریه، حسین (۱۳۸۷). *دیباچه ای بر جامعه شناسی سیاسی ایران*، تهران، نشر نگاه معاصر.  
بوچانی، محمد حسین (۱۳۸۶). لزوم بازبینی محتوایی مدیریت کلان شهری، *روزنامه اعتماد*، شماره ۱۳۴۲-۱۲.  
تقوایی، علی اکبر و تاجدار، رسول (۱۳۸۸). درآمدی بر حکمروایی خوب شهری در رویکردی تحلیلی، *فصلنامه مدیریت شهری*، شماره ۲۳.

دباغ، سروش و نفری، ندا (۱۳۸۸). تبیین مفهوم خوبی در حکمروایی خوب، *نشریه مدیریت دولتی*، شماره ۳.  
رستگار، سید حامد و محملی، حمیدرضا (۱۳۸۸). حکمروایی خوب شهری: ابزاری برای تغییر کارکرد شهرداری‌ها، همایش نقش و جایگاه مدیریت محله و شورایی‌ها در ارتقای مشارکت اجتماعی.

زیبایی، نیره (۱۳۸۷). *حکمروایی شهری زمینه ساز پایداری شهر*، <http://citymanager.blogfa.com>.  
سریع القلم، محمود (۱۳۸۶). *فرهنگ سیاسی ایران*، انتشارات پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی وزارت علوم و تحقیقات فناوری.  
سریع القلم، محمود (۱۳۸۷). *جهانی شدن و ایران، چالش‌ها و راه حل‌ها*، معاونت پژوهش‌های سیاست خارجی، مرکز تحقیقات استراتژیک.

سعیدی، عباس و دیگران (۱۳۸۷). *دانشنامه مدیریت شهری و روستایی*، تهران، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.  
شریفیان ثانی، مریم (۱۳۸۰). مشارکت شهروندی، حکمروایی شهری و مدیریت شهری، *فصلنامه مدیریت شهری*، شماره ۸.  
صرافی، مظفر (۱۳۷۹). شهر پایدار چیست؟، *فصلنامه مدیریت شهری*، شماره ۴.  
صرافی، مظفر و اسماعیل زاده، حسن (۱۳۸۵). جایگاه حکمروایی خوب برنامه‌ریزی شهری طرح متروی تهران، *فصلنامه مدرس علوم انسانی*، ویژه نامه جغرافیا.

صرافی، مظفر و عبداللهی، مجید (۱۳۸۷). تحلیل مفهوم شهروندی و ارزیابی جایگاه آن در قوانین، مقررات و مدیریت شهری کشور، *فصلنامه پژوهش‌های جغرافیایی*، شماره ۶۳.

صرافی و دیگران (۱۳۷۹). مبانی، مفهوم و چالش‌های مدیریت شهری، *فصلنامه مدیریت شهری*، شماره ۲.

- صرافی، مظفر(۱۳۸۰). ابر مسئله شهری ایران و نقش برنامه‌ریزان شهری، *مجله معماری و شهرسازی*، شماره ۶۳-۶۲.
- فرودی و دیگران(۱۳۸۸). چگونگی توزیع جمعیت در نظام شهری ایران طی سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵، *فصلنامه پژوهش‌های جغرافیای انسانی*، شماره ۶۸.
- کاظمیان، غلامرضا و سعیدی رضوانی، نوید (۱۳۸۰). امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، مرکز مطالعات شهرداری‌ها و دهیاری‌های سازمان شهرداری‌ها.
- لاله پور، منیژه (۱۳۸۶). حکمروایی شهری و مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه، *جستارهای شهرسازی*، سال ششم، شماره ۱۹ و ۲۰.
- مزینی، منوچهر(۱۳۷۸). جامعه مدنی و حیات شهری، *نشریه هنرهای زیبا*، شماره ۷.
- وکیل، امیرساعد و عسکری، پوریا (۱۳۸۷). *قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی*، انتشارات مجمع علمی و فرهنگی مجد، تهران.
- Aijaz.R.(2009)."Capacity building of municipal functionaries for good governance in Uttarakhand, India", *Habitat International*34(2010)386-391.
- Chiu,S.W.K,and Hung P.W.E.(2004),"Good Governance or muddling through Layoffs and employment reform in socialist China", *Communist and Post-Communist Studies* 37(2004)395-411.
- Dekker, K and Van Kempen, R (2004). *Governance arrangements focusing on social cohesion: the Big Cities Policies in The Hague, The Netherlands*. Eura-Eurocities paper.
- Mc Laughlin ,Brian (1973)."*Control and Urban Planning*" London : Faber and Faber
- Mc.Carney.P & et al.(1995)."*Towards and Understanding of Governance :The emergency of an idea and its implications four urban research in developing countries*.the university of Toronto.
- Roberts,S.M and et al(2007)."*Good governance in the Pacific?Ambivalence and possibility*", *Geoforum* 38 (2007) 967-984.
- Roy, I.(2007)."*Civil Society and Good Governance: (Re)Conceptualization the Interface*",*World Development* Vol.36,No.4,pp677-705,2008.
- Sellate, J.K(2006)."*Urban governance-an analysis of institutional arrangements for delivery of urban services in selected capital cities of north eastern region in india* ", University of Lgubjlana faculty of economics and international center for promotion of enterprises(ICPE), Lgubjlana master degree thesis, New delhi.
- Sheng,Y.K,(2010)."*Good Governance in Southeast Asia*", *Environment and Urbanization ASIA*, 1, 2: 131-147.
- Uddin ,M.J & Joya, L.A,(2007)."*Development through Good Governance : Lessons for Developing Countries*", *Asian Affairs*,Vol.29,No3:1-28.
- UN HABITAT (2000). *The global campaign on urban governance, Concept Paper, second edition, Nairobi* .
- UNDP(1997)."*Good Governance and Sustainable Human Development :A UNDP Policy Document* New York.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific( Un Escap) .(1999)."*What is Good Governance?Bangkok.Thailand*.
- Urban Task Force (1999)."*Toward an Urban Renaissance* ,E&FN Spon , London.
- Wiratman,R.H.P,(2006)."*Good Governance and Legal Reform in Indonesia*", a thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree of master of arts faculty of graduate studies Mahidol University. Indonesia .
- www.sci.org.ir