

حکمرانی خوب شهری به منزله مرجعیت سیاستگذاری شهری؛ تحلیل محتوای برنامه پنجم و ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران

ابوالفضل قاسمی*، محمدتقی قزلسفلی** و یوسف مسلمی مهنی***

نوع مقاله: علمی پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۹/۲۲	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۴	شماره صفحه: ۲۲۱-۱۹۵
------------------------	-------------------------	-----------------------	---------------------

در سال‌های اخیر، مقوله حکمرانی شهری به مسئله‌ای بنیادین در سیاستگذاری شهری تبدیل شده است. با توجه به ظرفیت‌های قانون اساسی ایران، هنوز چنان‌که باید به امر سیاستگذاری تبدیل نشده است. در پژوهش حاضر از منظر سیاستگذاری عمومی و با تأکید بر مرجعیت‌ها به انطباق برنامه‌های پنجم و ششم توسعه با حکمرانی خوب شهری پرداخته می‌شود. سؤال اصلی تحقیق عبارت است از مرجعیت سیاستگذاری شهری در برنامه توسعه (پنجم و ششم) در ایران امروز چگونه است؟ چارچوب نظری تحقیق استفاده از نظریه حکمرانی خوب شهری مرکز سکونتگاه‌های بشری سازمان ملل متحد است. روش تحقیق تحلیل محتوای مضمونی و گردآوری اطلاعات اسنادی - کتابخانه‌ای است. براساس یافته‌ها، چهار مضمون فراگیر کارآمدی، برابری، پاسخگویی و مشارکت مورد بررسی قرار گرفت. نتایج نشان می‌دهد مرجعیت سیاست‌های شهری؛ تعریف روشنی از جایگاه بخش حکمرانی شهری در ایران ارائه نمی‌کند، خواست و انتظار مسئولان از حکمرانی شهری به خوبی تبیین نشده و نگاه تمرکزگرایانه هنوز وجود دارد. در نتیجه ابهام مرجعیت بخش حکمرانی شهری، بر فرایند تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها تأثیر گذاشته و موجب محقق نشدن اهداف توسعه حکمرانی خوب شهری شده است.

کلیدواژه‌ها: برنامه پنجم و ششم توسعه؛ سیاستگذاری شهری؛ حکمرانی خوب شهری؛ مرجعیت

* دانشجوی دکتری علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران (نویسنده مسئول)؛
Email: a.ghasemi2017@stu.umz.ac.ir

** دانشیار گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران؛
Email: m.ghezel@umz.ac.ir

*** استادیار گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و الهیات، دانشگاه شهید باهنر کرمان؛
Email: moslemi@uk.ac.ir

مقدمه

برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری یکی از وظایف و ابزارهای مهم مدیریت درست است که براساس آن روش‌های دستیابی به هدف‌ها اعم از اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... شناسایی می‌شود (Moore-Chery and Tomaney, 2018: 2-3). برای نیل به هر هدف و انجام هر فعالیتی نیازمند برنامه‌های مناسب هستیم که در دوره‌های زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و درازمدت تدوین می‌شوند. با ناتوانی دولت‌ها در پاسخگویی به نیازهای گوناگون شهری و منطبق نبودن نیازها و خواسته‌های شهروندان با طرح‌ها و برنامه‌های ارائه شده و ضرورت مسئولیت‌پذیری بیشتر در اداره امور شهری، امروزه الگویی از اداره شهرها بر پایه نگرش نوینی از حکمروایی شهری مطرح شده است که همسو با دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی به مشارکت جدی در اداره امور شهرها فراخوانده می‌شوند (Brunetta and etal, 2019: 17-19). بنابراین، برای برنامه‌ریزی اداره امور عمومی شهری دو پارادایم وجود دارد. در پارادایم اول که حکومت نام دارد، شهرداری مسئولیت تمام امور را برعهده دارد. این نهاد موظف است تمام خدمات را برای مصرف جامعه مدنی و یا شهروندان فراهم کند. در پارادایم دوم که حکمرانی نام دارد مسئولیت اداره عمومی میان سه نهاد حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی تقسیم شده است که هر سه مورد از شروط توسعه انسانی به‌شمار می‌روند. این نهادها ضمن آنکه در تعامل با یکدیگر قرار دارند؛ ایجاد ارتباط و تعادل لازم و تفکیک وظایف هر یک از این سه بخش، امکان به‌ترزیستن را در یک جامعه مطلوب فراهم خواهند کرد (ایمانی جاجرمی و دیگران، ۱۳۸۱: ۹).

سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در نظام مدیریت شهری بیانگر جوه ارتباط بین نهاد تصمیم‌گیری و اجرایی در سازمان‌های محلی و سازمان‌دهی امور در این نهادهاست. هرچند شکل‌گیری شوراهای اسلامی شهر و روستا در سال ۱۳۷۸، نخستین گام جدی دولت برای تمرکززدایی و ایجاد نظام محلی در اداره امور بود (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۳۶)؛ اما برای اتخاذ یک سیاستگذاری صحیح نیازمند فهم مرجعیت آن بخش نیز هستیم. زیرا مرجعیت بخش به مثابه محور توسعه و نظام تصمیم‌گیری و ایجاد اجماع بین نخبگان و برنامه‌ریزان است. از این رو بخش حکمرانی شهری در برنامه‌های توسعه ایران باعث شناخت محدودیت‌ها

و موانع بخش حکمرانی شهری می‌شود. فقدان این بخش در حکمرانی شهری سبب عدم شکل‌گیری نظام تصمیم‌گیری منسجم می‌شود و به تبع آن منابع که به‌عنوان ابزار توسعه هستند رو به زوال و نابودی می‌روند. وجود مرجعیت حکمرانی شهری زمینه سیاستگذاری منسجم شهری و تعیین اهداف مشخص را فراهم و سازوکارهای دستیابی به آنها را تعیین می‌کند. با توجه به اهمیت مرجعیت‌ها در سیاستگذاری، بررسی سایر مسائل و موانع موجود در سیاستگذاری نیز با مرجعیت سیاست‌ها در نظر گرفته می‌شود. از این رو گام اول در سیاستگذاری شهری تعیین مرجعیت آن، یعنی حکمرانی خوب شهری است. مهمترین عنصر در حکمرانی شهری، شهروند است که نیازها و خواسته‌های او باید با نگاهی همه‌جانبه تأمین شود. سیاستگذاری شهری در صورتی موفق خواهد بود که این نگاه همه‌جانبه وجود داشته باشد و مرجعیت سیاست‌های شهری باید تصویری روشن از خواسته‌ها، نیازها و ارزش‌های حکمرانی شهری ارائه دهد. از این رو سؤال اصلی تحقیق عبارت است از اینکه مرجعیت سیاستگذاری شهری در برنامه توسعه (پنجم و ششم) در ایران امروز ما چگونه است؟ برای پاسخ به این سؤال باید به این سؤالات نیز پاسخ داده شود: حکمرانی خوب شهری و شاخص‌های آن چیست؟ مرجعیت حکمرانی خوب شهری در برنامه‌های توسعه کدام است؟ وجود شاخص‌های حکمرانی خوب شهری در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه چگونه می‌باشد؟ سازمان دهی پژوهش حاضر نیز بر همین اساس طراحی شده است.

۱. پیشینه پژوهش

۱-۱. پیشینه نظری پژوهش

واژه حکمرانی از لغت یونانی Kybernan و Keyberntes ناشی می‌شود که به معنای رهبری و هدایت یا سکان‌داری و اداره امور است. برنامه توسعه سازمان ملل؛ حکمرانی را اعمال اقتدار اقتصادی، سیاسی و مدیریتی برای کنترل امور کشور در تمام سطوح می‌داند (Abdellatif, 2003: 4). بُعد اقتصادی شامل فرایندهایی است که فعالیت‌های یک کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ بُعد سیاسی نیز اشاره به فرایندهای تصمیم‌گیری برای تنظیم سیاست‌هاست و جنبه مدیریتی آن هم به سیستم اجرای خط‌مشی‌ها دلالت دارد (شریف‌زاده و قلی‌پور، ۱۳۸۲: ۲۴).

حکمرانی بر اثر تعامل هر سه بخش حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی در اداره سیاسی و اقتصادی یک شهر به وجود می‌آید و در مجموع معیارهای چگونه زیستن را برای شهروندان ایجاد می‌کند. حکمرانی شهری، مفهومی گسترده‌تر و فراگیرتر از حکومت شهری است، حکومت شهری، مجموعه سازمان‌ها و نهادهای رسمی اداره شهر است. حال آنکه حکمرانی شهری نوعی فرایند و ارتباط میان حکومت شهری و شهروندان است. حکمرانی شهری هم حکومت شهری و هم جامعه مدنی را در برمی‌گیرد. تحقق حکمرانی شهری مستلزم کنش متقابل بین نهادهای رسمی و دولتی و نهادهای جامعه مدنی است و بر حقانیت و تقویت عرصه عمومی تأکید می‌کند و به دلیل شرکت نهادهای گوناگون جامعه مدنی در مدیریت و اداره شهر، می‌تواند به سازگاری منافع و رفع تعارض‌ها منجر شود (برک‌پور، ۱۳۸۱: ۴۵-۴۳). حکمرانی خوب شهری بر مبنای تجربه عملی، دستور کار و یادداشت تفاهم مرکز سکونتگاه‌های بشری سازمان ملل متحد است. مرکز سکونتگاه‌های بشری سازمان ملل متحد تعریفی را از حکمرانی خوب شهری به این شرح ارائه می‌کند: «حکمرانی شهری به طرز تفکیک‌ناپذیری با رفاه شهروندان در ارتباط است. حکمرانی خوب شهری می‌بایستی زنان و مردان را قادر کند تا به مزایا و منافع حقوق شهروندی شهری دست یابند. از طریق حکمرانی خوب شهری، شهروندان برنامه‌ای آماده می‌کنند که به واسطه آن می‌توانند از استعداد و هوششان برای اصلاح و بهبود موقعیت‌ها و شرایط اقتصادی و اجتماعی نهایت بهره را ببرند» (UN-HABITAT, 2004).

ژان پیراز منظر تنوع نگاه به بحث انواع حکمرانی شهری را به صورت زیر تقسیم‌بندی می‌کند:

الف) مدیریتی: حکومت محلی سازمانی عمومی است که نیازها و منافع عمومی را از طریق تولید و توزیع خدمات برآورده می‌کند. بازیگران اصلی این مدل مدیران سازمان‌های تولیدکننده و خدمات عمومی هستند. حکمرانی مدیریتی دو هدف اصلی یعنی افزایش کارایی تولید و توزیع خدمات عمومی و فراهم کردن شرایطی که در آن مشتریان بتوانند تولیدکنندگان و توزیع‌کنندگان خدمات را انتخاب کنند، دنبال می‌کند.

ب) طرفدار رشد: نخبگان سیاسی و اقتصادی شهر تا چه اندازه به تصمیمات سیاسی ملی و کلان اجازه مداخله می‌دهند و از آنها برای رشد شهر استفاده می‌کنند. در این مدل که

نخبه‌گراست مشارکت محدود است و رشد اقتصادی به عنوان هدف اصلی تلقی می‌شود. نخبگان تجاری شهری و مقامات منتخب ارشد نقش اصلی را ایفا می‌کنند. (ج) رفاهی: اختصاص به آن دسته از شهرهایی دارد که روزگاری دارای رونق اقتصادی ناشی از صنعتی شدن بودند، اما در حال حاضر دچار رکود اقتصادی شده‌اند. این مدل تنها راه برون رفت از رکود را اتکا به دولت می‌داند. (د) مشارکتی: خاص دموکراسی‌های کوچک، پیشرفته و صنعتی اروپای غربی نظیر سوئیس، هلند و اتریش است که سه بازیگر اصلی یعنی اتحادیه‌های کارگری، کارفرمایان و دولت به چانه‌زنی و تصمیم‌گیری می‌پردازند (۳۷۸: Pierre, ۱۹۹۹) - (۳۸۵). به‌طور خلاصه می‌توان ویژگی‌های چهار مدل حکمرانی شهری ژان پیر را در جدول زیر ترسیم کرد.

جدول ۱. ویژگی‌های حکمرانی شهری ژان پیر

مدل‌های حکمرانی شهری				ویژگی‌های تعریف‌کننده
رفاهی	طرفدار رشد	مشارکتی	مدیریتی	
توزیع مجدد	رشد	توزیعی	کارایی	اهداف سیاستگذاری
ایدئولوژیک	عمل‌گرا	ایدئولوژیک	عمل‌گرا	سبک سیاستگذاری
محدودکننده	تعاملی	هماهنگ	رقابتی	ماهیت مبادلات سیاسی
محدودکننده	تعاملی	هماهنگ	رقابتی	ماهیت مبادلات عمومی - خصوصی
عمومی	اختصاصی	عمومی	اختصاصی	روابط دولت محلی - شهروندان
دولت	کاسب‌کاران	رهبران مدنی	کارشناسان	وابستگی اصلی
شبکه‌ها	شراکت	مذاکره	قراردادها	ابزارهای اصلی
برابری	رشد	مشارکت	اثربخشی	معیار اصلی ارزیابی

Source: Pierre, 1999: 388.

۱-۱-۱. اصول حکمرانی خوب شهری

برای سنجش حکمرانی خوب شهری، برنامه سکونتگاه بشری سازمان ملل متحد از پنج

نشانگر اصلی: برابری^۱، کارآمدی^۲، پاسخگویی^۳، مشارکت^۴ و امنیت^۵ بهره می‌گیرد که هر یک از آنها سنجه‌های متعددی دارند.

جدول ۲. سنجه‌های حکمرانی خوب شهری

نشانه‌ها	سنجه‌های با اهمیت بالا	سنجه‌های با اهمیت بالا و متوسط
کارآمدی	درآمد سرانه حکومت محلی درآمد انتقالی حکومت محلی نسبت مالیات اخذ شده به مالیات تکلیفی استانداردهای عملکردی منتشر شده	درآمد سرانه حکومت محلی نسبت بودجه جاری و سرمایه‌ای واقعی درآمد انتقالی حکومت محلی نسبت مالیات اخذ شده به مالیات تکلیفی پیش‌بینی‌پذیری درآمدهای انتقالی استانداردهای عملکردی منتشر شده بررسی رضایت ارباب رجوع بیانیه چشم‌انداز
برابری	بیانیه شهروندی نسبت نمایندگان زن در شورا نسبت زنان در مناصب کلیدی دسترسی به اتصال آب برای ساکنان آب ارزان‌تر برای مناطق فقیرنشین سیاست‌های حمایت از فقرا	بیانیه شهروندی برای خدمات اصلی نسبت نمایندگان زن در شورا نسبت زنان در مناصب کلیدی دسترسی به اتصال آب برای ساکنان سیاست‌های حمایت از فقرا آب ارزان‌تر برای مناطق فقیرنشین بازار غیررسمی
مشارکت	شورای انتخابی انتخاب شهردار نسبت رأی‌دهندگان خانه مردم انجمن‌های شهری به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر	شورای انتخابی انتخاب شهردار نسبت رأی‌دهندگان خانه مردم انجمن‌های شهری

1. Equity
2. Effectiveness
3. Accountability
4. Participation
5. Security

نشانه‌ها	سنجه‌های با اهمیت بالا	سنجه‌های با اهمیت بالا و متوسط
پاسخگویی	انتشار رسمی قراردادها، مناقصه‌ها، بودجه و محاسبات کنترل به وسیله سطوح بالاتر حکومت کمیسیون ضدفساد افشای درآمد و دارایی فردی بازرسی مستقل مرتب	انتشار رسمی قراردادها، مناقصه‌ها، بودجه و محاسبات کنترل به وسیله سطوح بالاتر حکومت قوانین مدیریتی سهولت در دریافت شکایات کمیسیون ضدفساد افشای درآمد و دارایی فردی بازرسی مستقل مرتب
امنیت	سیاست‌های جلوگیری از جرم خدمات پلیس به ازای هر ۱۰۰۰۰۰ نفر حل اختلاف خشونت بر علیه سیاست‌های زنان سیاست‌های آیدز	سیاست‌های جلوگیری از جرم خدمات پلیس به ازای هر ۱۰۰۰۰۰ نفر حل اختلاف خشونت بر علیه سیاست‌های زنان سیاست‌های آیدز

Source: UN-HABITAT, 2004.

کارآمدی شامل اصول اثربخشی و حق تصمیم‌گیری^۱؛ برابری شامل تداوم‌پذیری^۲ و تساوی جنسیت؛ پاسخگویی شامل اصول شفافیت، حاکمیت قانون و مسئولیت‌پذیری؛ مشارکت شامل اصول شهروندی^۳، اجماع‌محوری و مشارکت مدنی و امنیت نیز شامل اصول حل منازعه، امنیت انسانی و سلامت محیطی است (Lange, 2010: 45).

۲-۱-۱. مرجعیت حکمرانی خوب شهری

به اعتقاد پیر مولر مفهوم مرجعیت در سیاستگذاری، مجموعه بازنمایی‌ها و تصاویری از واقعیت است که زمینه‌ساز سیاستگذاری عمومی است و کارکرد آن فهم‌پذیر کردن واقعیت با محدود کردن پیچیدگی‌های آن است (مولر، ۱۳۸۳: ۵۱). مرجعیت سیاستگذاری عمومی به

1. Subsidiarity
2. Sustainability
3. Citizenship

معنای ارائه تصویری از واقعیت است که براساس آن عمل می‌شود. واقعیت‌ها خودساخته‌هایی اجتماعی هستند و حاصل ذهنیت جمعی خاص. بازیگران با رجوع به این تصویرشناختی به سازمان‌دهی دریافت‌های خویش از نظام می‌پردازند، با راه‌حل مواجه می‌شوند و پیشنهادهای مختلفی برای عمل خویش بیان می‌کنند. این مجموعه از تصاویر را مرجع سیاستگذاری می‌نامند (کمالی، ۱۳۹۳: ۶). مرجعیت سیاست‌ها به سه دسته مرجعیت کلی، بخشی و جهانی تقسیم می‌شود. درباره مرجعیت جهانی ظاهراً کشورهای مختلف به نحوی فعال، مرجعیت کلی و بخشی خود را به سطح منطقه‌ای ارتقا داده‌اند و به دنبال تثبیت مرجعیت‌ها در سطح جهانی هستند. مرجعیت بخشی، تصویری از یک بخش یا حوزه خاص است. اولین اثر شکل‌گیری مرجعیت بخشی تعیین مرزهای آن بخش است. در واقع توصیف ویژگی‌های یک بخش رابطه‌ای تنگاتنگ با قرآنتی دارد که از جایگاه آن بخش در جامعه ارائه می‌شود. جایگاه هر بخش در حوزه عمومی و حدود و مرزهای آن تحت تأثیر مرجعیت کلی است. مرجعیت کلی تعریفی از تصویری به‌دست می‌دهد که جامعه از خود در میان دیگران ترسیم می‌کند (وحید، ۱۳۸۴: ۳۲۷).

۱-۲. پیشینه تجربی پژوهش

در چارچوب پرسش مطرح شده در این مقاله می‌توان ادبیات تحقیق را به دو بخش تحقیقات داخلی و خارجی تقسیم کرد.

۱-۲-۱. تحقیقات داخلی

رضایی و توحیدفام (۱۳۹۷) در مقاله «نسبت‌سنجی الگوی حکمرانی خوب و مردم‌سالاری دینی (با تأکید بر شاخص‌های حاکمیت قانون، مشارکت و پاسخگویی)» به دنبال پاسخگویی به این سؤال است که «چه رابطه‌ای بین حکمرانی خوب با تقویت مردم‌سالاری دینی در ایران وجود دارد؟». فرضیه اصلی این مقاله بیان می‌کند «بین حکمرانی خوب و تقویت مردم‌سالاری دینی در ایران، رابطه مستقیمی وجود دارد». این مقاله می‌کوشد نشان دهد که حکمرانی خوب به‌عنوان الگویی برای کشورهای در حال توسعه، بستر مناسبی برای تقویت مردم‌سالاری دینی است.

مسلمی مهنی (۱۳۹۷) در مقاله «سیاستگذاری شهری در ایران: ارائه یک مدل کاربردی» با محور قرار دادن دولت، موضوع قدرت در شهر در شیوه اتخاذ سیاست‌ها و برنامه‌ریزی شهری را برجسته کرده است. تکثر قدرت و اعمال نظام فدرالی در سیاستگذاری شهری به منظور بهبود کارایی و اثربخشی این‌گونه سیاست‌ها مطرح می‌شود. نویسنده این مقاله به ارائه مدل پلورالیستی سیاستگذاری شهری جمهوری اسلامی در کلان‌شهرها و معرفی مدل کاربردی سیاستگذاری شهری در شهر کرمان می‌پردازد.

آدینه‌وند و علیان (۱۳۹۵) نیز در مقاله «حکمرانی خوب شهری در ایران: اولویت‌بندی مؤلفه‌ها و معرفه‌ها» ابتدا به تفسیر مؤلفه‌های حکمرانی خوب شهری در دیگر کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه می‌پردازند و برای درک اهمیت مؤلفه‌ها از الگوی تحلیلی تاپسیس استفاده می‌کنند. نتایج تحقیق آنها نشان می‌دهد مؤلفه‌های حاکمیت قانون، مشارکت و برابری در مدل حکمرانی خوب شهری ایران دارای اولویت هستند.

۲-۱-۲. تحقیقات خارجی

رحمان، واحد و نعیم^۱ (۲۰۱۷) در مقاله «ارزیابی حکمرانی شهری استفاده از شاخص حکمرانی شهری هابیتات: مورد مطالعه مدیریت شهری تحصیل پنجاب، پاکستان»؛ براساس شاخص حکمرانی شهری^۲ که توسط مرکز سکونتگاه‌های بشری سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۴ مطرح شده بود به بررسی مدیریت شهری تحصیل در پنجاب می‌پردازند. شاخص‌های مورد استفاده در تحقیق شامل کارآمدی، برابری، مشارکت و پاسخگویی است. هندریکس (۲۰۱۴) در مقاله «فهم حکمرانی خوب شهری: ضرورت‌ها، تغییرات و ارزش‌ها» به پنج ارزش مرکزی حکمرانی خوب اشاره می‌کند که عبارت‌اند از: مسئولیت‌پذیری، اثربخشی، برابری رویه‌ای، انعطاف‌پذیری و تعادل. همچنین وی به شناسایی تغییراتی که در حکمرانی شهری رخ داده که شامل تصمیم‌گیران واقعی یا شهروندان معمولی، با توجه فزاینده به انتخاب‌گزینشی یا مشورت یکپارچه می‌پردازد.

1. Rehman, Waheed and Naeem

2. *Urban Governance Index* (UGI)

الیگوییچ و دی ویلا (۲۰۰۸) در مقاله «نقش شاخص‌های شهری در مدیریت شهر» به شاخص‌های شهری یعنی شاخص‌های زیست‌محیطی، اقتصادی، حکمرانی و مدیریتی می‌پردازند. این شاخص‌ها باید به مثابه ابزاری برای کمک به سیاستگذاران در صورت‌بندی سیاستگذاری شهری باشد که باعث پایداری شهر و کمک به تأمین توسعه و عملکرد شهری می‌کند.

با بررسی مقالات می‌توان به وجوه اشتراک در ویژگی‌های حکمرانی شهری توسط سازمان‌های بین‌المللی اشاره کرد. از جمله آنها می‌توان به سازمان ملل متحد که ویژگی‌های مورد نظر خود را از حاکمیت شهری خوب ارائه کرده اشاره کرد که شامل این موارد هستند: مشارکتی، پایدار، مشروع و مقبول، شفاف، توانا در برخورد با موضوعات و بحران‌های موردی، خدمت‌گرا، توانا در توسعه منابع و روش‌های حاکمیتی، اعتلادهنده برابری و برابری و رافع تبعیضات به‌ویژه برابری جنسیتی، اصل تساهل و مداراگرو پذیرش‌گر رویکردهای متنوع، توانا در بسیج منابع برای اهداف اجتماعی، عمل به حکم قانون، تقویت سازوکارهای بومی و محلی، کارایی و کارآمدی در استفاده از منابع تسهیل‌گر و توانمندساز تنظیم‌کننده و کنترل‌کننده. همچنین در دومین کنفرانس سازمان ملل متحد در مورد سکونتگاه‌های بشری، معیارهایی چون: پاسخگو بودن، فراگیر بودن، مشارکت‌جو بودن، قانون‌مدار بودن و شفافیت داشتن به‌عنوان ویژگی‌های حکمروایی خوب مطرح شد. هشت ویژگی از طرف سازمان‌های وابسته به سازمان ملل متحد همچون یونسکو^۱ برای حکمرانی خوب عنوان شده است که عبارت‌اند از: مشارکت قانون‌مداری، شفاف‌سازی، انعطاف‌پذیری، وفاق‌محوری، برابری، کارآمدی و پاسخگویی.

۲. روش پژوهش

۲-۱. تحلیل محتوای مضمونی

تحلیل محتوا به منزله روشی علمی بیشتر به صورت کمی برای اندازه‌گیری متغیرها استفاده می‌شد. تحلیل محتوای کیفی را می‌توان نوعی روش‌شناسی تحقیق در خدمت تفسیر

1. United Nation Educational, Scientific, Cultural Organization

محتوایی داده‌ها دانست. تحلیل محتوای کیفی در شکل کنونی خود در سال ۱۹۸۳ توسط میرینگ در تحقیقی درخصوص پیامدهای روانی - اجتماعی بیکاری استفاده شد. این تحلیل محتوا برای تحلیل نظام‌مند داده‌های متنی؛ کاربرد فراوانی دارد. تحلیل محتوای کیفی با واکاوی مفاهیم، اصطلاحات و ارتباطات بین این مفاهیم؛ سعی در ارتباط و آشکار کردن الگوهای نهان در مصاحبه‌ها، مشاهدات و اسناد مکتوب دارد. در پژوهش‌های کیفی نگاه به پدیده‌ها، نگاهی کل‌گرایانه و جامع‌نگراست و دنبال کردن این روش راهی است برای کسب آگاهی از طریق کشف معانی پدیده‌ها (ایمان و نوشادی، ۱۳۹۰: ۱۶-۱۵). به عبارت دیگر می‌توان تحلیل محتوای کیفی را تفسیر ذهنی محتوایی داده‌های متن از طریق فرایندهای طبقه‌بندی نظام‌مند، کدبندی، تم‌سازی یا طراحی الگوهای شناخته شده دانست. تحلیل محتوای مضمونی براساس معرفت‌شناسی عینیت‌گرا به کار می‌رود و در شناخت مضامین مشترک داده‌ها با تحلیل مضمون شباهت دارد. در تحلیل محتوای مضمونی از تفسیر به کمترین حد ممکن استفاده و از آن برای نام‌گذاری و گروه‌بندی مضامین استفاده می‌شود. به طور کلی تحلیل محتوای مضمونی بیشتر تحلیلی توصیفی است (عابدی جعفری و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۶۰).

۲-۲. جامعه و حجم نمونه آماری

جامعه آماری پژوهش حاضر، متن برنامه‌های توسعه پنجم و ششم است. حجم نمونه براساس الگوی هدفمند انتخاب کردن است؛ یعنی انتخاب ماده‌ها، بندها و تبصره‌هایی که با متغیرهای اصلی تحقیق انطباق دارند و بازتابنده پرسش‌های تحقیق است.

۲-۳. واحد تحلیل

واحد تحلیل عبارت از مضمون (تم) قانون برنامه‌های توسعه پنجم و ششم است.

۲-۴. تحلیل مضامین

تحلیل مضمون یک راهبرد تقلیل و تحلیل داده‌هاست که داده‌های کیفی تقسیم‌بندی، طبقه‌بندی، تلخیص و بازسازی می‌شوند. این روش در سه سطح مضامین پایه (کدها و

نکات کلیدی موجود در متن)، مضامین سازمان دهنده (مضامین به دست آمده از ترکیب و تلخیص مضامین پایه) و مضامین فراگیر (مضامین عالی دربرگیرنده اصول حاکم بر متن به عنوان یک کل) را نظام مند می کند (Attride - Stirling, 2001: 389-390). مراحل انجام دادن تحلیل مضمون عبارت است از:

۱-۴-۲. مرحله اول: تجزیه و توصیف متن

- **آشنایی با داده‌ها:** پژوهشگر با خواندن مکرر داده‌ها با عمق و گستره محتوایی داده‌ها آشنا می‌شود.

- **ایجاد کدهای اولیه:** کدها اجزای اصلی تحلیل مضمون هستند و نام و برچسبی است که پژوهشگر به قسمتی از داده‌ها (یک جمله یا پاراگراف) نسبت می‌دهد و با سؤال‌های پژوهش ارتباط زیادی دارند. در این مرحله داده‌ها به گروه‌های معنادار تبدیل می‌شوند.

- **جستجوی مضمون:** شامل دسته‌بندی کدهای مختلف در قالب مضمون‌های بالقوه و مرتب کردن همه داده‌های کدگذاری شده در قالب مضمون‌های مشخص است.

۲-۴-۲. مرحله دوم: تشریح و تفسیر متن

- **بازبینی مضمون‌ها:** این مرحله شامل دو مرحله بازبینی و تصفیه مضمون‌هاست. مرحله نخست شامل بازبینی در سطح خلاصه‌های کدگذاری شده است و در مرحله دوم اعتبار مضمون‌ها، در رابطه با مجموعه داده‌ها بررسی می‌شوند.

- **تعریف و نام‌گذاری مضمون‌ها:** به وسیله تعریف و نام‌گذاری، ماهیت آن چیزی که یک مضمون در مورد آن بحث می‌کند مشخص شده و تعیین می‌شود که هر مضمون کدام جنبه از داده‌ها را در خود دارد.

۳-۴-۲. مرحله سوم: ترکیب و ادغام متن

- **تهیه گزارش:** گزارش پژوهش نباید صرفاً توصیفی باشد؛ بلکه باید روایتی تحلیلی از داده‌ها ارائه دهد و در واقع بحثی را درباره سؤال پژوهش شکل دهد (کمالی، ۱۳۹۷: ۲۰۰-۱۹۷).

در این تحقیق از الگوی شبکه مضامین استفاده می‌شود. این مدل، مضامین پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر را نظام‌مند می‌کند؛ سپس این مضامین به صورت نقشه‌های شبکه تارنما رسم و مضامین برجسته هر یک از این سه سطح همراه با روابط میان آنها نشان داده می‌شود.

در تحقیق از کدگذاری باز استفاده می‌شود؛ یعنی هیچ‌گونه اولویتی بین داده‌ها در نظر گرفته نمی‌شود. برای این کار ابتدا قانون برنامه‌های توسعه پنجم و ششم مورد مطالعه قرار گرفت. ماده‌ها و تبصره‌هایی که با مقوله‌های تحقیق ارتباط داشتند کدگذاری و مستخرج شدند. کدگذاری با مطالعه سطر به سطر اسناد برنامه پنجم و ششم توسعه و به صورت دستی انجام شد. برای شناخت مضامین از هر دو مضمون مشهود و مکنون در برنامه‌های توسعه استفاده می‌شود.

مضامین پایه ۲۱ مقوله دارد که شامل: ابزارهای نو برای واگذاری خدمات و کالاهای عمومی، ترویج و ارتقای تکنولوژی، بهبود جمع‌آوری مالیات محلی، درآمد سرانه حکومت محلی، تفویض مسئولیت‌ها به شهرها و منطقه‌ها، قدرت دادن به جامعه مدنی، مشورت با سهامداران اجتماعات مختلف، استراتژی‌های کاهش فقر شهری، حفاظت از میراث فرهنگی و تاریخی، دسترسی به آب ارزان برای مناطق فقیرنشین، دسترسی برابر زنان و مردان به منابع و خدمات اساسی، بیان درآمد/دارایی‌های مقامات محلی، حسابرسی مستقل، سازوکارهای بررسی و واکنش مردم و دادخواست‌ها و شکایات، ترویج اخلاق خدمت به مردم، رعایت حقوق شهروندی، وساطت دولت در میان منافع متضاد، آموزش مناسب سیاسی و مدنی، ارتباط مناسب با شهروندان، ارتباط مناسب با بخش خصوصی و مشارکت مؤثر جامعه مدنی.

مضامین سازمان‌دهنده نیز ۱۰ مؤلفه دارد که عبارت‌اند از: اثربخشی، حق تصمیم‌گیری، تداوم‌پذیری، تساوی جنسیت، شفافیت، حاکمیت قانون، مسئولیت‌پذیری، اصول شهروندی، اجماع محوری و مشارکت مدنی.

مضمون فراگیر شامل چهار مفهوم کارآمدی، برابری، پاسخگویی و مشارکت است. مفهوم اصلی تحقیق مرجعیت حکمرانی خوب شهری است.

۳. یافته‌های پژوهش

۳-۱. برنامه توسعه پنجم و ششم

قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴) در زمان دولت دهم مشتمل بر ۲۳۵ ماده و ۱۹۲ تبصره در ۹ فصل در دی ماه ۱۳۸۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. قانون ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰) نیز در زمان دولت یازدهم مشتمل بر ۱۲۴ ماده و ۱۲۸ تبصره در ۲۰ بخش در اسفند ماه ۱۳۹۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

۳-۲. تحلیل مضامین برنامه‌های توسعه پنجم و ششم

محقق در تحلیل مضامین به روش قیاسی برای شناخت مضامین، کدها را براساس نظریه مشخصی انتخاب می‌کند و علائم، شاخص‌هایی که با این نظریه حمایت می‌شوند را شناسایی و کدگذاری می‌کند. کدهای مرتبط با هر مضمون نیز از فرضیات و مؤلفه‌های نظریه مورد نظر استخراج می‌شود. برنامه‌های سند توسعه بالاترین سند فرابخشی توسعه در کشور محسوب می‌شود که بازگوکننده اندیشه‌های برنامه‌ریزان و سیاستگذاران کشور است. از این رو در این سند به بررسی چهار مضمون کارآمدی، برابری، پاسخگویی و مشارکت پرداخته می‌شود تا با منظومه فکری کنشگران اصلی کشور در زمینه مرجعیت بخشی سیاستگذاری شهری آشنا شویم.

۳-۲-۱. مضامین مرجعیت حکمرانی خوب شهری در برنامه‌های توسعه پنجم و ششم

۳-۲-۱-۱. تحویل متن

در گام اول از تحلیل مضمونی لازم است مضمون‌های پایه از متن اصلی مستخرج شود. در اینجا متن اصلی، ماده‌ها و تبصره‌های اسناد برنامه پنجم و ششم توسعه هستند که قبلاً انتخاب شده و در قالب کدهایی سازمان‌دهی شده‌اند. هر کدام از این ماده‌ها و تبصره‌ها حاوی مضامینی است که با خواندن آن متن مستقیماً به ذهن متبادر می‌شود. این مضمون‌ها که از متن اصلی استخراج شده است، مضمون‌ها پایه‌ای نامیده می‌شود.

جدول ۳. مضامین پایه حکمرانی خوب شهری

ردیف	متن قانون برنامه پنجم	متن قانون برنامه ششم	مضمون پایه‌ای
۱	ماده (۴۶): بسط خدمات دولت الکترونیک، فناوری اطلاعات و سواد اطلاعاتی و افزایش بهره‌وری در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی. شماره ۳ بند «ج» ماده (۴۶): تدوین نقشه دولت الکترونیک. ماده (۷۹): تأسیس سازمان ملی بهره‌وری به منظور برنامه‌ریزی، سیاستگذاری، راهبری و پایش کلیه عوامل تولید. بند «۴» ماده (۲۱۱): قوه قضائیه مکلف است آرای صادره از سوی محاکم را به صورت آنلاین در معرض تحلیل و نقد قرار دهد.	-	ابزارهای نو برای واگذاری خدمات و کالاهای عمومی.
۲	بند «الف» ماده (۱۹۳): شهرداری شهرهای بالای دویست هزار نفر جمعیت موظف‌اند پسماندهای خود را با روش‌های نوین و فناوری‌های جدید با اولویت روش‌های آلی (ارگانیک) بازیافت کنند.	-	ترویج و ارتقای تکنولوژی.
۳	ماده (۱۲۱): استفاده از سامانه‌های صندوق فروش (مکانیزه فروش) توسط صاحبان مشاغل.	-	بهبود جمع‌آوری مالیات محلی.
۴	ماده (۱۷۴): تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها توسط شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها. ماده (۱۷۵): ایجاد درآمد پایدار برای شهرداری‌ها.	بند «ب» ماده (۳۶): عوارض حاصل از چشمه‌های آب معدنی و درمانی با طی مراحل قانونی در اختیار شهرداری‌ها یا دهیاری‌های همان منطقه قرار می‌گیرد.	درآمد سرانه حکومت محلی.
۵	بند «الف» ماده (۴۱): سامان‌دهی امور جوانان از طریق ستادهای ملی و استانی. ماده (۱۷۳): تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری با هدف تحقق توسعه پایدار شهرها. ماده (۱۷۸): تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و بودجه استان‌ها. بند «ب» ماده (۱۷۸): تشکیل کمیته برنامه‌ریزی در هر شهرستان. ماده (۱۷۹): نظام درآمد هزینه استانی به منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران. ماده (۱۸۲): تشکیل شورای آمایش سرزمین. ماده (۱۸۴): تشکیل نظام ارزیابی راهبردی محیطی در سطوح ملی، منطقه‌ای. ماده (۱۸۶): تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی. بند «ه» ماده (۲۲۴): در راستای انجام امور و تسریع در خدمت‌رسانی به مردم و تمرکززدایی در تصمیم‌گیری‌ها، مسئولیت‌ها و وظایف به مدیران واحدهای ذی‌ربط استانی و ستادی قابل تفویض است.	بند «الف» ماده (۲۸): واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به منظور کاهش حجم، اندازه و ساختار. بند «ث» ماده (۱۰۰): سازمان میراث فرهنگی بخشی از امور تصدیگری و اجرایی خود را به تشکلهای حرفه‌ای و تخصصی گردشگری واگذار کند.	تفویض مسئولیت‌ها به شهرها و منطقه‌ها.

ردیف	متن قانون پنجم	متن قانون برنامه ششم	مضمون پایه‌ای
۶	ماده (۱۰۲): واگذاری امور اجرایی تنظیم بازار به تشکل‌های صنفی، اتحادیه‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد حمایت از مصرف‌کننده.	-	قدرت دادن به جامعه مدنی.
۷	ماده (۲۵): مشارکت تشکل‌های کارفرمایی و کارگری در تدوین سند ملی کار شایسته	-	مشورت با سهامداران اجتماعات مختلف.
۸	ماده (۳۹): توانمندسازی افراد و گروه‌های نیازمند به ویژه زنان سرپرست خانوار و معلولان متناسب با شرایط بومی و منطقه‌ای. ماده (۴۲): تحت پوشش تأمین اجتماعی قرار دادن سرپرست خانواده‌های فاقد هیچ‌گونه بیمه توسط دولت.	بند «ت» ماده (۲): موضوعات خاص کلان فرابخشی: نظام عادلانه پرداخت و رفع تبعیض، توانمندسازی محرومان و فقرا. بند «ب» ماده (۵۹): دولت موظف است به منظور تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد شهری منابع مالی و تسهیلات ارزان قیمت و زمین مورد نیاز را تأمین کند. ماده (۷۸): حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و بسط پوشش‌های امدادی، حمایتی، بیمه‌ای و پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی. بند «ت» ماده (۸۰): تهیه و اجرای طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار. جز «۱» بند «ج» ماده (۸۰): تأمین مسکن اجتماعی و حمایتی.	استراتژی‌های کاهش فقر شهری.
۹	جز «۱» بند «ه» ماده (۱۰۴): صدور کلیه اشیا و خدمات عتیقه ممنوع است.	ماده (۱۰۰): تدوین سند راهبردی توسعه گردشگری.	حفاظت از میراث فرهنگی و تاریخی.
۱۰	بند «الف» ماده (۲): موضوعات خاص راهبردی در مورد آب و محیط زیست. بند «ب» ماده (۱۲۵): تهیه سند ملی راهبرد انرژی کشور.	ماده (۴۵): طرح جامع انرژی کشور.	دسترسی به آب ارزان برای مناطق فقیرنشین.
۱۱	بند «ج» ماده (۱۹): تضمین دسترسی به فرصت‌های عادلانه آموزشی به تناسب جنسیت توسط وزارت آموزش و پرورش. ماده (۲۲۷): تدوین سند ملی امنیت بانوان و کودکان در روابط اجتماعی.	ماده (۱۰۱): استیفای حقوق شرعی و قانونی زنان در همه عرصه‌ها و تقویت جایگاه سازمانی امور زنان و برابری جنسیتی.	دسترسی برابر زنان و مردان به منابع و خدمات اساسی.
۱۲	-	ماده (۲۹): راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها توسط دولت.	بیان درآمد/دارایی‌های مقامات محلی.
۱۳	-	تبصره «۲» ماده (۲۹): حساب‌برسان و بازرسان قانونی مکلف‌اند تخلفات صورت گرفته را در اسرع وقت به مراجع ذی صلاح اعلام کنند.	حسابرسی مستقل.
۱۴	-	بند «ب» ماده (۱۱۶): سامانه بازرسی کارآمد جهت کشف تخلفات قضات و کارکنان قضایی.	سازوکارهای بررسی و واکنش مردم و دادخواست‌ها و شکایات.

ردیف	متن قانون برنامه پنجم	متن قانون برنامه ششم	مضمون پایه‌ای
۱۵	-	جز «۳» بند «ث» ماده (۸۰): سازمان بهزیستی با همکاری شهرداری هانسبت به بهره‌برداری مراکز درمان و کاهش آسیب معتادان متجاهر و راه‌اندازی مراکز جامع توانمندسازی و صیانت اجتماعی برای معتادان بهبودیافته.	ترویج اخلاق خدمت به مردم.
۱۶	بند «الف» ماده (۱۸۹): آیین‌نامه ارتقای آگاهی‌های عمومی و دستیابی به توسعه پایدار به منظور حفظ محیط‌زیست. جز «۱» بند «د» ماده (۲۱۱): آموزش همگانی به منظور گسترش فرهنگ حقوقی و قضایی، نهادینه‌سازی فرهنگ قانون‌مداری	-	آموزش مناسب سیاسی و مدنی.
۱۷	بند «ج» ماده (۱۹): تقویت گویش‌های محلی و ادبیات بومی در مدارس توسط آموزش و پرورش. شماره ۲ بند «د» ماده (۲۱۱): آموزش همگانی حقوق شهروندی. ماده (۲۲۷): تدوین سند ملی امنیت بانوان و کودکان در روابط اجتماعی.	-	رعایت حقوق شهروندی.
۱۸	بند «الف» ماده (۷۲): ایجاد انعطاف برای حل اختلاف کارگران و کارفرمایان.	-	وساطت دولت در میان منافع متضاد.
۱۹	-	بند «پ» ماده (۷۷): افزایش آگاهی‌های عمومی به ویژه آموزش‌های همگانی جهت کاهش خطرپذیری و افزایش تاب‌آوری جامعه در مقابل حوادث و سوانح. ماده (۸۰): تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی.	ارتباط مناسب با شهروندان.
۲۰	ماده (۷۵): تشکیل شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی برای بررسی و رفع موانع کسب‌وکار. بند «ج» ماده (۱۴۳): حمایت دولت از تولید برق توسط بخش خصوصی و تعاونی.	بند «الف» ماده (۵۲): سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در احداث و بهره‌برداری از حمل‌ونقل ریلی درون‌شهری و برون‌شهری. بند «پ» ماده (۶۷): استفاده از مشارکت بخش خصوصی به منظور الکترونیکی کردن فرایندها و خدمات.	ارتباط مناسب با بخش خصوصی.
۲۱	-	بند «الف» ماده (۷۷): کمک به حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی با استفاده از توان و ظرفیت‌های مردمی و افزایش مشارکت‌های اجتماعی مردم توسط جمعیت هلال‌احمر. شماره ۴ بند «ب» ماده (۸۰): بسط و توسعه نقش مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه‌های مشارکت‌های گروهی و تأمین مالی مبتنی بر رویکرد خیراجتماعی.	مشارکت مؤثر جامعه مدنی.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۲-۱-۳. تبدیل مضامین

در این مرحله، مضمون‌های پایه‌ای استخراج شده از متون برنامه پنجم و ششم را به مضامین سازمان دهنده و فراگیر تبدیل می‌کنیم تا از این طریق، کشف مفاهیم و مضامین کلیدی تر فراهم شود.

جدول ۴. تبدیل مضامین پایه‌ای مرجعیت حکمرانی خوب شهری به مضامین فراگیر

مضامین فراگیر	مضامین سازمان دهنده	مضامین پایه	ردیف
کارآمدی	اثربخشی	ابزارهای نو برای واگذاری خدمات و کالاهای عمومی	۱
		ترویج و ارتقای تکنولوژی	۲
		بهبود جمع‌آوری مالیات محلی	۳
		درآمد سرانه حکومت محلی	۴
	حق تصمیم‌گیری	تفویض مسئولیت‌ها به شهرها و منطقه‌ها	۵
		قدرت دادن به جامعه مدنی	۶
برابری	تداوم‌پذیری	مشورت با سهامداران اجتماعات مختلف	۷
		استراتژی‌های کاهش فقر شهری	۸
		حفاظت از میراث فرهنگی و تاریخی	۹
		دسترسی به آب ارزان برای مناطق فقیرنشین	۱۰
	تساوی جنسیت	دسترسی برابر زنان و مردان به منابع و خدمات اساسی	۱۱
پاسخگویی	شفافیت	بیان درآمد/ دارایی‌های مقامات محلی	۱۲
		حسابرسی مستقل	۱۳
	حاکمیت قانون	سازوکارهای بررسی و واکنش مردم و دادخواست‌ها و شکایات	۱۴
	مسئولیت‌پذیری	ترویج اخلاق خدمت به مردم	۱۵
مشارکت	حقوق شهروندی	رعایت حقوق شهروندی	۱۶
		آموزش مناسب سیاسی و مدنی	۱۷
	اجماع‌محوری	وساطت دولت در میان منافع متضاد	۱۸
		ارتباط مناسب با شهروندان	۱۹
		ارتباط مناسب با بخش خصوصی	۲۰
		مشارکت مؤثر جامعه مدنی	۲۱

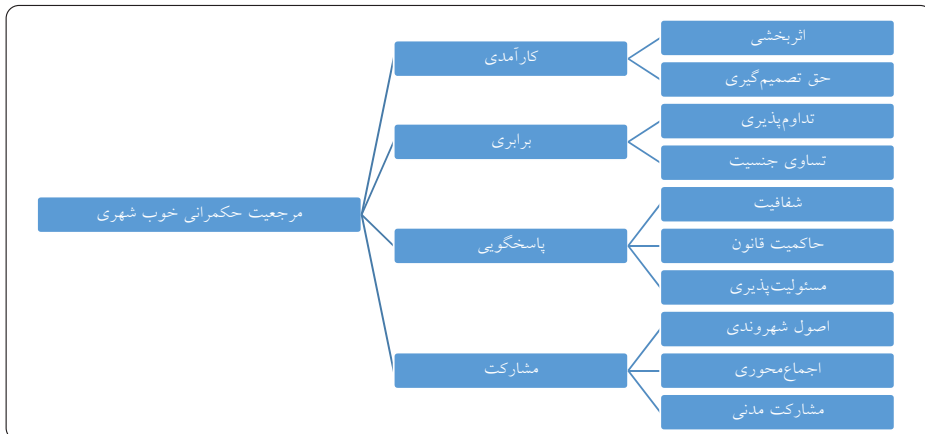
مأخذ: همان.

۳-۱-۲-۳. کشف و توصیف شبکه مضامین

با بررسی مضامین پایه‌ای و تبدیل آنها به مضامین فراگیر، چهار مضمون فراگیر در خصوص مرجعیت حکمرانی خوب شهری به دست آمد که عبارت است کارآمدی، برابری، پاسخگویی و مشارکت.

در نمودار زیر می‌توان چهار مضمون فراگیر مرجعیت حکمرانی خوب شهری را ترسیم کرد.

نمودار ۱. چهار مضمون فراگیر مرجعیت حکمرانی خوب شهری در برنامه پنجم و ششم توسعه



۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

از آنجاکه این تحقیق درصدد نشان دادن نوع نگاه سیاست‌مداران و برنامه‌ریزان به مفهوم مرجعیت سیاستگذاری شهری یعنی حکمرانی خوب شهری هستند، بعد از نشان دادن فرایند تحلیل محتوای ضمنی می‌توان به بررسی نقاط قوت و ضعف چهار مؤلفه حکمرانی خوب شهری در برنامه‌های پنجم و ششم به صورت جدول ۵ اقدام کرد. قبل از نشان دادن جدول مقایسه‌ای به تعاریف مضامین فراگیر پرداخته می‌شود.

الف) کارآمدی: در فرایند حکمروایی خوب باید به بهترین نحو از منابع بهره‌برداری و نیازهای جامعه برآورده شود. حاکمیت خوب به این معناست که فرایندها و نهادها نتایجی

را به بار آورند که نیازهای جامعه را تأمین و درعین حال از منابع در اختیار خود به بهترین وجه استفاده کنند. تأمین نیازهای جامعه بحث اثربخشی را هدف قرار می‌دهد و بهترین استفاده از منابع، کارایی را مورد تأکید قرار می‌دهد.

ب) برابری: رفاه و بهروزی یک جامعه وابسته به اطمینان از این موضوع است که همه اعضای آن احساس کنند که سهمی در آن دارند و احساس طردشدگی از روند کلی جامعه نداشته باشند. این امر ایجاب می‌کند که همه گروه‌ها و به خصوص آسیب‌پذیرترین گروه‌ها، فرصت‌هایی برای بهبود و حفظ رفاه خود داشته باشند. حکمروایی خوب قابلیت ایجاد رفاه و تضمین برخورداری از آن برای همه اعضای جامعه را داراست.

ج) پاسخگویی: پاسخگویی و حساب‌دهی از ویژگی‌های حکمروایی خوب است. سازمان‌ها و مؤسسات باید به کسانی که از تصمیمات آن اثر می‌پذیرند پاسخ شفاف دهند. پاسخگویی را نمی‌توان بدون شفافیت و حاکمیت قانون اعمال کرد. سه مؤلفه پاسخگویی عبارت‌اند از: شفافیت، حاکمیت قانون و مسئولیت‌پذیری.

د) مشارکت: مشارکت اجتماعی، سنگ‌بنای حاکمیت خوب است. مشارکت می‌تواند مستقیم و یا از طریق مؤسسات قانونی یا نمایندگان انجام شود. مشارکت نیازمند تشکل یافتن و سازمان‌دهی است. مشارکت دارای مقوله‌های شهروندی، اجماع‌محوری و مشارکت مدنی است (UN-HABITAT, 2006: 6-10).

جدول ۵. نقاط ضعف برنامه‌های توسعه

ششم	پنجم	
<p>کارآمدی: عدم طراحی و به‌کارگیری و توجه به ابزارهای نو برای واگذاری خدمات و کالاهای عمومی، عدم توجه جدی بر برداشتن موانع غیرضروری برای امنیت شغلی و ایجاد سرمایه‌گذاری، عدم انتشار عملکرد خدمات اصلی (تأمین آب، برق، بهداشت عمومی، سلامت، آموزش و...) .</p> <p>برابری: اولویت پایین کاهش فقر شهری و عدم به‌کارگیری منشور شهروندان: حق دسترسی به خدمات پایه و فقدان استفاده سهمیه نمایندگان زن در نهادهای محلی.</p> <p>پاسخگویی: بی‌توجهی به حق دسترسی شهروندان به اطلاعات شهر (قراردادها، بودجه و گزارش‌ها)، عدم به‌کارگیری کمیته‌های ضدفساد محلی، بیان درآمد/دارایی‌های مقامات محلی، نبود حسابرسی مستقل، عدم طراحی و به‌کارگیری سازوکارهای بررسی و واکنش مردم و دادخواست‌ها و شکایات، ضعف قانون‌گرایی مسئولین و مردم، ضعف تفکیک قوا و تمرکززدایی قدرت و عدم اهتمام ترویج اخلاق خدمت به مردم.</p> <p>مشارکت: آگاهی نداشتن از روند تصویب طرح، ضعف مشارکت در اداره امور شهر، ارتباط ضعیف با شهروندان و ضعف ارتقای دموکراسی‌های محلی، عدم و ضعف مشارکت مؤثر جامعه مدنی، عدم به‌کارگیری و ضعف استفاده انجمن عمومی (شورای مردم، شورای شهر و...) .</p>	<p>کارآمدی: عدم توجه جدی بر برداشتن موانع غیرضروری برای امنیت شغلی و ایجاد سرمایه‌گذاری و عدم انتشار عملکرد خدمات اصلی (تأمین آب، برق، بهداشت عمومی، سلامت، آموزش و...) .</p> <p>برابری: اولویت پایین کاهش فقر شهری و عدم به‌کارگیری منشور شهروندان: حق دسترسی به خدمات پایه و فقدان استفاده سهمیه نمایندگان زن در نهادهای محلی.</p> <p>پاسخگویی: بی‌توجهی به حق دسترسی شهروندان به اطلاعات شهر (قراردادها، بودجه و گزارش‌ها)، عدم به‌کارگیری کمیته‌های ضدفساد محلی، بیان درآمد/دارایی‌های مقامات محلی، نبود حسابرسی مستقل، عدم طراحی و به‌کارگیری سازوکارهای بررسی و واکنش مردم و دادخواست‌ها و شکایات، ضعف قانون‌گرایی مسئولین و مردم، ضعف تفکیک قوا و تمرکززدایی قدرت و عدم اهتمام ترویج اخلاق خدمت به مردم.</p> <p>مشارکت: آگاهی نداشتن از روند تصویب طرح، ضعف مشارکت در اداره امور شهر، ارتباط ضعیف با شهروندان و ضعف ارتقای دموکراسی‌های محلی، عدم و ضعف مشارکت مؤثر جامعه مدنی، عدم به‌کارگیری و ضعف استفاده انجمن عمومی (شورای مردم، شورای شهر و...) .</p>	<p>نقاط ضعف برنامه</p>

مأخذ: همان.

از سوی دیگر می‌توان نقاط قوت هر یک از دو برنامه توسعه پنجم و ششم را به صورت

زیر بیان کرد.

جدول ۶. نقاط قوت برنامه‌های توسعه

ششم	پنجم	
<p>کارآمدی: اهمیت کاهش فقر شهری و درآمد سرانه حکومت محلی</p> <p>برابری: حفاظت از میراث فرهنگی و تاریخی، دسترسی به آب ارزان برای مناطق فقیرنشین و دسترسی برابر زنان و مردان به منابع و خدمات اساسی.</p> <p>پاسخگویی: بیان درآمد/داری‌های مقامات محلی، حسابرسی مستقل، سازوکارهای بررسی و واکنش مردم و دادخواست‌ها و شکایات و ترویج اخلاق خدمت به مردم</p> <p>مشارکت: ارتباط مناسب با شهروندان، ارتباط مناسب با بخش خصوصی و مشارکت مؤثر جامعه مدنی.</p>	<p>کارآمدی: ابزارهای نو برای واگذاری خدمات و کالاهای عمومی، بهبود جمع‌آوری مالیات محلی، درآمد سرانه حکومت محلی، تفویض مسئولیت‌ها، قدرت دادن به جامعه مدنی، ترویج و ارتقای تکنولوژی.</p> <p>برابری: مشورت با سهامداران اجتماعات مختلف، حفاظت از میراث فرهنگی و تاریخی، دسترسی به آب ارزان برای مناطق فقیرنشین و دسترسی برابر زنان و مردان به منابع و خدمات اساسی</p> <p>پاسخگویی: ---.</p> <p>مشارکت: آموزش مناسب سیاسی و مدنی، رعایت حقوق شهروندی، وساطت دولت در میان منافع متضاد و ارتباط مناسب با بخش خصوصی.</p>	<p>نقاط قوت برنامه</p>

مأخذ: همان.

روند شهرنشینی در ایران رو به افزایش است، این در حالی است که توسعه شهرنشینی با افزایش روزافزون تقاضاهای شهروندان همراه بوده و عموماً دولت‌ها از عهده انجام بهینه وظایف بر نمی‌آیند. طرح بحث تمرکززدایی و واگذاری بخشی از اختیارات و وظایف دستگاه‌های دولتی به نهادهای محلی و شهرداری‌ها نیز در راستای بهبود اداره امور شهروندان و برآورده کردن خواسته‌ها و نیازهای آنان انجام شده است. ارزیابی تجربیات برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در ایران حاکی از تمرکزگرا بودن آن است و هدایت و مدیریت توسعه شهرها از طریق سازمان‌های عمومی و دولتی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی انجام می‌گیرد. نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری در ایران دارای سیستمی جوان و متمرکز با نوع ارتباطات از بالا به پایین است. دو مشخصه آن یکی بخشی بودن و دیگری کم‌رنگ بودن مردم و سازمان‌های محلی در فرایند برنامه‌ریزی توسعه شهری است. در فرایند

سیاستگذاری در یک بخش، اهداف سیاست‌ها باید به صورت سلسله مراتبی (کلان، میانی و خرد)، کوتاه‌مدت (یک‌ساله) و بلندمدت (پنج‌ساله) و به صورت اهداف کلان، عملیاتی و جزئی تعریف شود و ابزارها و سازوکارها برای تحقق اهداف مورد نظر مشخص شود. با تعیین دقیق سلسله‌مراتب ارزش، هدف و سیاست می‌توان مرجعیت یک بخش را به خوبی تعیین کرد. تحلیل مؤلفان نشان می‌دهد از تعداد ۲۶ سنجه‌هایی که توسط مرکز سکونتگاه‌های بشری سازمان ملل متحد بیان شده تعداد ۲۱ سنجه آن به نوعی در برنامه‌های توسعه وجود دارد که عبارت‌اند از: ابزارهای نو برای واگذاری خدمات و کالاهای عمومی، ترویج و ارتقای تکنولوژی، بهبود جمع‌آوری مالیات محلی، درآمد سرانه حکومت محلی، تفویض مسئولیت‌ها به شهرها و منطقه‌ها، قدرت دادن به جامعه مدنی، مشورت با سهامداران اجتماعات مختلف، استراتژی‌های کاهش فقر شهری، حفاظت از میراث فرهنگی و تاریخی، دسترسی به آب ارزان برای مناطق فقیرنشین، دسترسی برابر زنان و مردان به منابع و خدمات اساسی، بیان درآمد/دارایی‌های مقامات محلی، حسابرسی مستقل، سازوکارهای بررسی و واکنش مردم و دادخواست‌ها و شکایات، ترویج اخلاق خدمت به مردم، رعایت حقوق شهروندی، وساطت دولت در میان منافع متضاد، آموزش مناسب سیاسی و مدنی، ارتباط مناسب با شهروندان، ارتباط مناسب با بخش خصوصی و مشارکت مؤثر جامعه مدنی. این ۲۱ مضمون پایه باعث شکل دادن به مضامین سازمان‌دهنده ه‌آگانه‌ای شد که عبارت‌اند از: اثربخشی، حق تصمیم‌گیری، تداوم‌پذیری، تساوی جنسیت، شفافیت، حاکمیت قانون، مسئولیت‌پذیری، اصول شهروندی، اجماع‌محوری و مشارکت مدنی. در نهایت این امر باعث شکل‌گیری مضامین فراگیر چهارگانه کارآمدی، برابری، پاسخگویی و مشارکت شد. مضمون‌های پایه‌ای در برنامه‌های توسعه هیچ‌گونه ماده و تبصره‌ای بودند شامل: برداشتن موانع غیرضروری برای امنیت شغلی و ایجاد سرمایه‌گذاری، انتشار عملکرد خدمات اصلی (تأمین آب، برق، بهداشت عمومی، سلامت، آموزش و...)، منشور شهروندان: حق دسترسی به خدمات پایه، سهمیه نمایندگان زن در نهادهای محلی، حق دسترسی شهروندان به اطلاعات شهر (قراردادها، بودجه و گزارش‌ها)، کمیته‌های ضدفساد محلی، قانون‌گرایی مسئولان و مردم، تفکیک قوا و تمرکززدایی قدرت، آگاهی از روند تصویب طرح،

مشارکت در اداره امور شهر، ارتقای دمکراسی‌های محلی و انجمن عمومی (شورای مردم، شورای شهر و...) .

در مقایسه بین دو برنامه پنجم و ششم توسعه همان‌گونه هم در جداول نشان داده شد می‌توان گفت به‌طور کلی برنامه ششم در سطح کلان دارای رویه‌های حکمرانی خوب شهری نسبت به برنامه پنجم است. ولی به دلیل نداشتن مرجعیت و تصویر خاصی از حکمرانی شهری، بخشی‌نگرانه و تمرکزگراست. براساس یافته‌های پژوهش، مرجعیت سیاستگذاری شهری (برنامه‌های پنجم و ششم) تعریف روشنی از جایگاه بخش حکمرانی شهری در کشور عرضه نمی‌کند. خواست و انتظار مسئولان از حکمرانی شهری مشخص نیست. مرجعیت بخش حکمرانی شهری در برنامه‌های توسعه در ایران نتوانسته محدودیت‌ها و موانع بخش حکمرانی شهری را نمایان کند، از این‌رو به دلیل فقدان صریح مرجعیت حکمرانی شهری و محدودیت‌های آن و فقدان اجماع بر روی آنها نمی‌توان نسخه مناسبی برای ایران تجویز کرد. نظام تصمیم‌گیری، محور توسعه پویا و همه‌جانبه است و فقدان مرجعیت در بخش سیاستگذاری شهری سبب شکل‌گیری نظام تصمیم‌گیری منسجم نمی‌شود و از این‌رو منابع که به‌عنوان ابزار توسعه هستند رو به زوال می‌روند. یکی از اصلی‌ترین دلایل توسعه نیافتن ایران با سابقه برنامه‌ریزی طولانی آن، نوع نگاه به توسعه است که نگاهی تک‌بعدی بوده و سایر ابعاد آن مورد توجه جدی و عملی قرار نگرفته‌اند. شاخص‌های حکمرانی شهری برای ارزیابی در برنامه‌های توسعه به مثابه یک برنامه استراتژیک بالادستی که شامل شاخص‌های کارآمدی، برابری، پاسخگویی و مشارکت هستند در افق برنامه‌های سیاستی و عملیاتی متصور و اعمال شده است. بر همین اساس پس از بررسی مفاد قانون و مقایسه هر دو برنامه می‌توان چنین بیان داشت در برنامه پنجم توسعه بیشتر بر مقوله کارآمدی و تفویض مسئولیت‌ها تأکید شده، اما در برنامه ششم بیشتر بر برابری و شاخص استراتژی کاهش فقر شهری، پاسخگویی و مشارکت تأکید شده است. هرچند این تأکیدات به صورت تمرکزگرایانه است و اختیارات زیادی به استان‌ها و شهرها جهت تصمیم‌گیری براساس محیط فیزیکی و فرهنگی - اجتماعی خود نداده است.

در قرن بیست و یکم شهرها و کلان‌شهرها توجه ویژه‌ای به حکمرانی خوب شهری دارند

و درحقیقت یکی از دغدغه‌های مهم مدیریت شهری، راهبردهای رسیدن به حکمرانی خوب شهری به‌عنوان مرجعیت سیاستگذاری شهری است که این امر باعث به حداقل رسانیدن چالش‌های شهری می‌شود. به این ترتیب شهرها به وضعیت پایداری خود در جهت رقابت اقتصادی، همبستگی اجتماعی و پاسخگویی سیاسی می‌رسند. الگوی حکومت خوب مدت‌ها در عرصه نظام‌های حکومتی حاکم بود و دولت‌ها خود را مکلف به برآوردن خواسته‌های مردم و شهروندان می‌دانستند؛ ولی به واسطه افزایش جمعیت و بروز خواسته‌های جدید و ضرورت پاسخگویی به این نیازهای روزافزون، دولت‌ها با چالش‌های جدی از قبیل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، زیست‌محیطی و مدیریتی مواجه شدند. با توجه به دستاوردهای پژوهش حاضر برخی مشکلات موجود مستلزم کاربست حکمرانی خوب شهری و ارتقای آن به شرح ذیل است:

۱. جایگاه و شأن زنان از لحاظ اشتغال و آموزش با آنچه شایسته و بایسته جایگاه این قشر است فاصله دارد،
۲. تقویت مقتدرسازی شهروندان برای مشارکت در ابعاد ذهنی و عینی امور شهری خود،
۳. تأکید بر نگرش بخشی در تصمیمات به جای نگرش همه‌جانبه و سیستمی،
۴. مدیریت و برنامه‌ریزی از بالا به پایین (اقتدارآمیز) به جای مدیریت و برنامه‌ریزی پایین به بالا (دمکراتیک و مردمی)،
۵. ضعف قانون‌گرایی مسئولین و مردم، ضعف تفکیک قوا و تمرکززدایی قدرت،
۶. عدم تفویض مسئولیت و قدرت ندادن به جامعه مدنی،
۷. عدم آگاهی از روند تصویب طرح، ضعف مشارکت در اداره امور شهر.

منابع و مأخذ

۱. آخوندی، عباس و دیگران (۱۳۸۷). «آسیب‌شناسی مدل اداره امور شهر در ایران»، پژوهش‌های جغرافیایی، دوره ۴۰، ش ۶۳.
۲. آدینه‌وند، علی‌اصغر و مهدی علیان (۱۳۹۵). «حکمرانی خوب شهری در ایران: اولویت‌بندی مؤلفه‌ها و معرفه‌ها»، راهبرد، سال ۲۵، ش ۸۱.
۳. ایمان، محمدتقی و محمودرضا نوشادی (۱۳۹۰). «تحلیل محتوای کیفی»، پژوهش، سال ۳، ش ۲.
۴. ایمانی جاجرمی، حسین و دیگران (۱۳۸۱). مدیریت شهری پایدار؛ بررسی تجارب مشارکتی شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی ایران، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
۵. برک‌پور، ناصر (۱۳۸۱). «گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری»، پایان‌نامه دکتری شهرسازی، دانشکده هنرهای زیبای دانشگاه تهران.
۶. رضایی، حسن و محمد توحید فام (۱۳۹۷). «نسبت‌سنجی الگوی حکمرانی خوب و مردم‌سالاری دینی (با تأکید بر شاخص‌های حاکمیت قانون، مشارکت و پاسخگویی)»، فصلنامه راهبرد، سال ۲۷، ش ۸۹.
۷. شریف‌زاده، فتاح و رحمت‌الله قلی‌پور (۱۳۸۲). «حکمرانی خوب و نقش دولت»، فرهنگ مدیریت، دوره ۱، ش ۲.
۸. عابدی جعفری، حسن و دیگران (۱۳۹۰). «تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی»، اندیشه مدیریت راهبردی، سال ۵، ش ۲.
۹. مسلمی مهنی، یوسف (۱۳۹۷). «سیاست‌گذاری شهری در ایران: ارائه یک مدل کاربردی (مطالعه موردی: کلان‌شهر کرمان)»، فصلنامه سیاست، دوره ۴۸، ش ۱.
۱۰. معاونت حقوقی ریاست جمهوری، قانون برنامه پنجم و ششم توسعه.
۱۱. مولر، پیر (۱۳۸۳). سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، دادگستر.
۱۲. کمالی، یحیی (۱۳۹۳). «مرجعیت سیاست‌ها و توسعه صنعت گردشگری ایران با تأکید بر برنامه سوم و چهارم توسعه»، فرایند مدیریت و توسعه، دوره ۲۷، ش ۱.
۱۳. --- (۱۳۹۷). «روش‌شناسی تحلیل مضمون و کاربرد آن در مطالعات سیاست‌گذاری عمومی»، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۴، ش ۲.
۱۴. وحید، مجید (۱۳۸۴). «نگاهی به مشکل سیاست‌گذاری عمومی در ایران در قالب جامعه‌شناسی سازمان‌ها و با بهره‌گیری از مفهوم مرجعیت»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ش ۶۹.

15. Abdellatif, Adel (2003). "Good Governance and Its Relationship to Democracy and Economic Development", Governance Programme Advisor Regional Bureau for Arab States, UNDP.
16. Alibegovic, Dubravka Jurlina and Zeljka Kordej De Villa (2008). "The Role of Urban Indicators in City Management: A Proposal For Croatian Cities", *Transition Studies Review*, 15.
17. Attride-Stirling, Jenifer (2001). "Thematic Network: An Analytic Tool for Qualitative Research", *Qualitative Research*, Vol. 1(3).
18. Brunetta, Grazia and et al. (2019). *Urban Resilience for Risk and Adaptation Governance Theory and Practice*. Springer International Publishing AG.
19. Hendriks, Frank (2014). "Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and Values", *Urban Affairs Review*, Vol. 50(4).
20. Lang, Frederik (2010). *Urban Governance An Essential Determination of City Development*, World Vision Institute.
21. Moore-Cherry, Niamh and John Tomaney (2018). "Spatial Planning, Metropolitan Governance and Territorial Politics in Europe: Dublin as a Case of Metro-Phobia?", *European Urban and Regional Studies*, 00(0).
22. Pierre, Jon (1999). "Models of Urban Governance The Institutional Dimension of Urban Politics", *Urban Affairs Review*, Vol. 34(3).
23. Rizwan Ur Rehman, Abdul Waheed and Malik Asghar Naeem (2017). "Assessment of Urban Governance Using UN-Habitat Urban Governance Index: A Case Study of Tehsil Municipal Administrations of Punjab, Pakistan", *Urban and Regional Planning*, Vol. 2(4).
24. UN-HABITAT (2004). *Global Campaign on Urban Governance Global Urban Observatory*.
25. --- (2006). *The Urban Governance Index: a Tool of the Quality of Urban Governance*, Beirut.

Archive of SID