

## نقش و جایگاه شهردار در حکمرانی خوب شهری؛ مطالعه موردی در کلان‌شهر تهران

پیمان محمدی آلمانی<sup>۱</sup> - مهدی شعبان‌نیا منصور<sup>۲</sup>

دریافت: ۱۳۹۷/۶/۲۰ - پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۳

### چکیده

حکمرانی خوب (به زمامداری) شهری در پی واگذاری اختیار به جامعه محلی برای ارتقای کیفیت زندگی شهروندان می‌باشد که از سوی سازمان ملل متحد، اصول نه‌گانه‌ای به عنوان ویژگی‌های آن برشمرده شده است؛ این پژوهش بدنبال تحلیل نقش و جایگاه شهردار در به زمامداری شهری در کلان‌شهر تهران با رویکرد توصیفی - تحلیلی می‌باشد و اطلاعات مورد نیاز نیز از طریق بررسی میدانی و تکمیل پرسش‌نامه با روش غیرتصادفی، هدفمند و قضاوتی از بین اعضای شورایی‌های محله‌های تهران بدست آمده است. فرضیه اصلی این است که شهردار تهران به لحاظ احراز شاخص‌های حکمرانی خوب شهری در وضعیت مناسبی قرار ندارد؛ با توجه به تجزیه و تحلیل داده‌ها و با عنایت به این که پس از انجام آزمون  $T$ -test، سطح معنی‌داری (sig) شاخص‌های کارایی، شفافیت، اجماع محوری برابر با ۰/۰۰۵ شده و در شاخص‌های مشارکت، پاسخ‌گویی، مسئولیت‌پذیری، قانون‌مندی، عدالت محوری و بینش راهبردی نیز مقدار ۰/۰۰۰ بدست آمده است، sig کمتر از ۰/۰۵ و ضریب همبستگی نیز مثبت می‌باشد و فاجمله حاکی از آن است که شهردار تهران در هیچ یک از شاخص‌های مذکور نمره خوبی از کارکنان شورایی‌های محلات دریافت نکرده و عملکردش در شکل‌گیری حکمرانی خوب شهری مطلوب نیست؛ بنابراین فرضیه اصلی تحقیق، رد نمی‌شود.

**واژگان کلیدی:** حکمرانی خوب شهری، به زمامداری، شهردار، شورایی، تهران.

---

۱. کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، تهران، ایران  
peimannmhammedi.a@gmail.com

۲. گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)  
mehdi.shabannia@gmail.com

## مقدمه

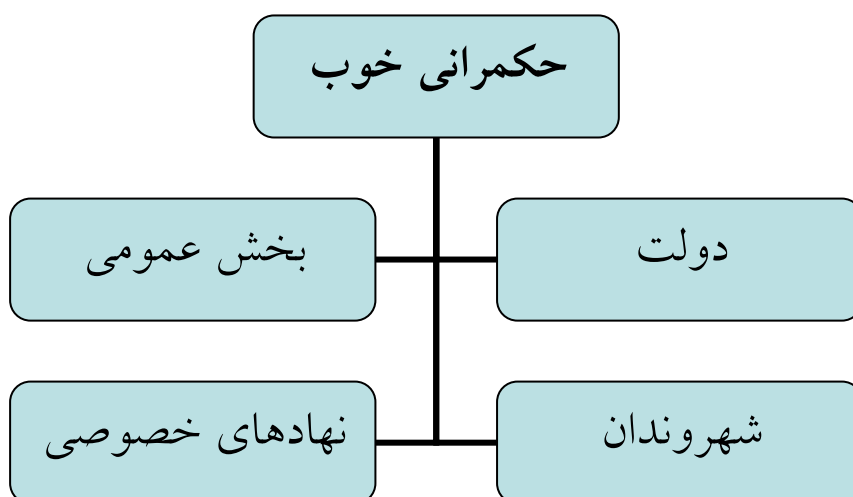
با رشد سریع جمعیت و توسعه شهرها و از سوی دیگر گسترش شهرنشینی در دنیا بویژه در جهان سوم و کشورهای در حال توسعه، شاهد پیدایش مشکلات و معضلات ساختاری و کارکردی متعددی در جامعه شهری می‌باشیم که فرصت‌ها و چالش‌های فراوانی را به همراه دارد. حکمرانی<sup>۱</sup> روش بکارگیری توانایی و قدرت مردم به معنی سیاست‌سازی و عمل به سیاست‌ها و تصمیم‌گیری عمومی است. حکومت، مبانی رسمی سازمانی را تدارک می‌بیند در حالی که حکمرانی تدارک و روند آزمون مشارکت در اعمال قدرت عمومی است (جهانشاهی، ۱۳۸۶: ۴۶).

پس از مطرح شدن الگوی حکمرانی خوب یا به زمامداری<sup>۲</sup> در جهان، لازم است بازنگری کلی در شیوه‌های حکومتی و مدیریتی کشورها بویژه کشورهای در حال توسعه صورت گیرد؛ زیرا پس از مشاهده مشکلات عدیده ناشی از شیوه‌های مدیریتی متمرکز، می‌توان به این نتیجه رسید که برای دستیابی به توسعه منطقه‌ای، باید خود مردم را درگیر مسأله کرد و این امر نیازمند ایجاد جوامع مدنی مطلوب می‌باشد. اصلی‌ترین ویژگی این جوامع، وجود نهادهای حایل میان مردم و حکومت است. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه به علت بنیان‌های غیردموکراتیک، ذهنیت عمومی جامعه و به تبع آن حکومت، جامعه از پردازش نهادهایی که ناظر به عملکرد حاکمیت و حفظ منافع جمعی باشند، ناتوان است. در هر حال به نظر می‌رسد جوامع در حال توسعه (از جمله ایران) برای حل مشکلات مدیریتی و دستیابی به توسعه منطقه‌ای، ناگزیر به استفاده از الگوی حکمرانی خوب هستند و لازم است تا در برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌ها از مشارکت مردمی سود ببرند، زیرا تنها از این طریق می‌توانند مشکلات عدیده شهری و منطقه‌ای را کاهش دهند و به یک الگوی بهینه مدیریتی دست پیدا کنند (اسماعیل زاده و صرافی، ۱۳۸۴: ۳-۴). لذا بازنگری و اصلاح ساختار نظام مدیریت شهری در ایران و مطابقت آن با تحولات نوین جهانی، امری ضروری و تردیدناپذیر است؛ با توجه به مواردی که گفته شد می‌توان دریافت که آنچه امروزه در اداره امور شهرها مورد توجه و تأکید قرار می‌گیرد؛ بهره‌گیری از الگوی «حکمرانی خوب شهری» می‌باشد که در آن چهار کنشگر

1. Governance.

2. Good Governance.

اصلی یعنی دولت، بخش عمومی، شهروندان و نهادهای خصوصی نقش دارند و در یک جریان افقی و فرابخشی با یکدیگر به مشارکت می‌پردازند و در راستای همگرایی این لایه‌های جامعه مدنی است که می‌توان امیدوار به حل مشکلات و معضلات شهرها بود.



در حکمرانی شهری، شهرداران نقش رئیس اصلی اجرایی شهر را بر عهده دارند که قدرت آنها متکی به آرای مستقیم یا غیرمستقیم مردم از طریق شوراهای شهر و انتخاب مردم است. مشارکت مردم در اداره، ساماندهی شهر و اقدام‌های اجرایی، اساس حاکمیت شایسته شهری به شمار می‌آید. همچنین مردم با انتخاب نمایندگان شوراهای شهری و محلی در حاکمیت شهری حضور غیرمستقیم می‌یابند و به این ترتیب حاکمیت شایسته شهری شکل می‌گیرد (نوبری و رحیمی، ۱۳۸۹: ۲۲).

در این مطالعه سعی شده است جایگاه شهردار در جهت تقویت خودگردانی محلی، تقویت حکومت و نهادهای محلی، حرکت به سوی دموکراسی ناب و برون‌رفت کلان‌شهرها از مشکلات مدیریتی مشخص شود و سپس با معرفی شاخص‌های حکمرانی خوب شهری تا حد امکان مفاهیم و مدل‌های اصلی و وابسته به این نوع حکمرانی توصیف شود و در نهایت نقشی که شهردار می‌تواند در شکل‌گیری مؤلفه‌های حکمرانی خوب شهری داشته باشد - با توجه به اختیاراتی که قوانین موضوعه ایران به او داده است - مورد تحلیل و واکاوی قرار گیرد

و در نهایت راهکاری در جهت ارتقای وضع کنونی پیشنهاد گردد. پرسش اصلی این است که با توجه به جایگاهی که نظام حقوق شهری ایران برای شهردار تعیین کرده، نقش شهردار کلان‌شهر تهران چه میزان در شکل‌گیری حکمرانی خوب شهری و ایجاد بستری مناسب برای حل مشکلات و معضلات شهر و شهروندان موفق بوده است؟

### پیشینه پژوهش

در خصوص موضوع پژوهش، متنی که به صورت تخصصی در خصوص نقش و جایگاه شهردار در حکمرانی خوب شهری پرداخته و شاخص‌های نه‌گانه حکمرانی خوب که توسط سازمان ملل متحد تعیین شده تا چه میزان توسط شهردار به ویژه در کلان‌شهر تهران رعایت شده است و نقش شهردار را در شکل‌گیری مؤلفه‌های حکمرانی خوب شهری مورد مطالعه قرار داده باشد، یافت نشد؛ اما در زمینه حکمرانی خوب شهری تاکنون تحقیقات زیادی در داخل و خارج از کشور انجام شده است که در ادامه به چند مورد از مهمترین آن‌ها که تا حدودی به موضوع تحقیق نزدیک است اشاره می‌شود:

\* فرانک هندریکس<sup>۱</sup> در مقاله‌ای تحت عنوان «فهم حکمرانی خوب شهری: اصول، ویژگی‌ها و ارزش‌ها» که در سال ۲۰۱۳ به رشته تحریر درآورد، ضمن نگاهی به ویژگی‌ها و اوصاف اساسی حکمرانی خوب شهری، اشاره می‌کند آنچه منجر به شکل‌گیری آن می‌شود، پنج شاخصه اصلی را در بر می‌گیرد که شامل مسئولیت، اثربخشی، آیین دادرسی، انعطاف‌پذیری و تعادل‌بخشی می‌باشد. وی در ادامه بیان می‌کند که در ادبیات بین‌المللی؛ مفهوم عمومی «حکمرانی» تعاریف متعدد و زیادی دارد که برخی با هم منطبق هستند و برخی نیز با هم تفاوت دارند. نویسنده؛ تغییرات و دگرگونی‌های عمیق تکنولوژیک، اقتصادی و اجتماعی را به عنوان یک پیش‌نیاز برای این سیستم راهبری ضروری می‌داند و به این نتیجه می‌رسد که این پیش‌نیاز اساس و بنیادگذار از حکومت به حکمرانی است.

\* میشل هاوس و جان ارلینگ کلاوسن<sup>۲</sup> در مقاله‌ای تحت عنوان «رهبری خوب شهری و مشارکت جامعه: عناصر لازم برای حکمرانی خوب» که در سال ۲۰۱۱ منتشر شده است، بررسی نموده‌اند که چگونه رهبری سیاسی و مشارکت در جامعه با هم می‌تواند به تصمیم مؤثر

1. Frank Hendriks.

2. Michael Haus & Jan Erling Klausen.

قانونی و سیاسی در کمک به ایجاد زمینه حکومت شهری کمک کند. به خصوص این نکته مطرح شده است که اگر تعامل بین هر دو ظرفیت افزایش یابد برای حاکمیت محلات خوب است و سپس تجربیات ۴ کشور اروپایی انگلستان، نروژ، آلمان و ایتالیا را در این باره بیان می کنند.

\* *فردریک اسکولانگ*<sup>۱</sup> در مقاله‌ای تحت عنوان «حکمرانی شهری؛ یک ضرورت تعیین کننده برای توسعه شهری» که در سال ۲۰۰۹ انتشار یافت؛ با اشاره به این که حکمرانی شهری به یک قاعده کلی در جهان تبدیل شده و با ایده «حکمرانی خوب» به اوج خود رسیده است، به رابطه بین جامعه مدنی، دولت، فرآیند و ساختارهای ناشی از این رابطه اشاره می کند و تأکید می نماید شناخت چالش‌های بزرگ مانند مهاجرت از روستا، فقر، خدمات بهداشتی ناکارآمد که امروزه اکثر کشورهای در حال توسعه با آن روبرو هستند کلید حل این مشکلات است و در حال حاضر حکمرانی خوب شهری تنها راه برون رفت از این بحران خواهد بود.

\* *کندی استوارت*<sup>۲</sup> در سال ۲۰۰۶ مقاله‌ای با عنوان «طراحی شاخص‌های حکمرانی خوب شهری: اهمیت مشارکت شهروندان و ارزیابی آن در ونکوور» به ارزیابی حکمرانی خوب شهری و شاخص‌های مربوط به آن پرداخته است؛ نویسنده پنج مؤلفه مهم حکمرانی خوب شهری را کارایی و اثربخشی، مساوات و برابری، مشارکت، پاسخگویی و امنیت معرفی کرده و برای هر مؤلفه چند شاخص مشخص می کند سپس ضمن تعریف مفاهیم به کار رفته در مقاله به انتخاب مقیاس‌ها، انتخاب نمونه‌ها و در نهایت ارزیابی شاخص‌ها به این نتیجه می رسد که هرچقدر ضرایب شاخص‌ها بالا باشد نشان دهنده حکمرانی خوب و هرچه ضرایب پایین باشد نشان می دهد که حکمرانی شهری با بحران مواجه است.

\* محمد اجزا شکوهی و همکارانش در مقاله‌ای با عنوان «مطالعه تطبیقی شاخص‌های حکمروایی خوب شهری در کلانشهرها» که در آبان ماه سال ۱۳۹۳ در ششمین کنفرانس ملی برنامه ریزی و مدیریت شهری در دانشگاه فردوسی مشهد ارائه گردید با بررسی وضعیت شاخص‌های مشارکت، شفافیت، مسئولیت، پاسخگویی و قانون‌مندی به عنوان ابعاد اصلی حکمروایی خوب شهری، منابع و محدودیت‌های تحقق آن را در کلانشهرهای تبریز، اصفهان

1. Frederik Esko Lang  
2. Kennedy Stewart

و مشهد مورد بررسی قرار داده و به این نتیجه رسیده‌اند که این شهرها هنوز با معیارهای حکمرانی خوب شهری فاصله زیادی دارند.

\* ناصر برک‌پور و ایرج اسدی، در کتاب «مدیریت و حکمروایی شهری» که در سال ۱۳۹۰ به چاپ رسید ضمن بررسی چالش‌های مدیریت شهری و مدل‌های آن و اشاره به گذر از مدیریت شهری به حکمروایی شهری به ارائه چارچوبی برای برنامه‌ریزی حکمروایی پیشرفته‌تر پرداخته‌اند. موضوع اصلی این کتاب، بازشناسی روندها، مشکلات و چالش‌های اصلی شهرنشینی و مدیریت شهری و همچنین بررسی مفهومی و نظری مدیریت شهری و تحولات آن است.

\* نازک نوبری و محمد رحیمی، (۱۳۸۹) در نوشتاری با عنوان «حکمرانی خوب شهری یک ضرورت تردیدناپذیر» با بیان تفاوت حکومت و حکمرانی شهری تا حد امکان مفاهیم آن را توصیف و سپس با معرفی شاخص‌های حکمرانی خوب شهری، مدل‌های اصلی و وابسته به این نوع حکمرانی را تشریح نموده‌اند. علاوه بر آن با اشاره به نقش حکمرانی الکترونیک در تأمین و تسهیل حکمرانی برای همه گروه‌ها (دولت، شهروندان و بنگاه‌های غیردولتی) و ارتباط آن با حکمرانی خوب شهری، حوزه‌های اصلی تصمیم‌گیری و ورود به شکل‌گیری و استقرار حکمرانی خوب شهری برای تصمیم‌گیران اصلی شهر را مشخص و تعریف کرده‌اند.

\* سیدحامد رستگار و حمیدرضا محملی (۱۳۸۹)، در مقاله‌ای با عنوان «حکمرانی خوب شهری؛ ابزاری برای تغییر کارکرد شهرداری‌ها» با بررسی ابعاد مختلف حکمرانی خوب شهری، پیش‌زمینه‌های تبدیل شهرداری به یک نهاد توانمندساز اجتماعی در عوض تأمین‌کننده کالاها و خدمات مورد نیاز شهروندان از طریق مشارکت ایشان را واکاوی نموده و به این نتیجه رسیدند که تغییرات ساختاری در بدنه شهرداری‌ها و در نهایت تغییرات هنجاری در ذهنیت شهروندان (در رابطه با وظایف و تکالیف شهرداری) از جمله مباحثی می‌باشد که در راستای تبدیل این کارکرد شهرداری‌ها باید مورد توجه قرار گیرد و همچنین اثر مشارکت بر پیشبرد این اهداف بسیار حائز اهمیت است.

\* منیژه لاله‌پور (۱۳۸۶)، در مقاله‌ای با عنوان «حکمروایی شهری و مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه»، با ارائه تعاریف و مفاهیم حکومت و حکمروایی شهری و بیان

الزامات و چالش‌های حکمروایی شهری در کشورهای در حال توسعه؛ به دنبال شناسایی ابعاد مختلف حکمروایی اثربخش در جهت دستیابی به الگوهای نوین مدیریت شهری بوده و تأکید می‌نماید که اصل اساسی در حکمروایی، توزیع قدرت، صلاحیت و مسئولیت‌ها بین ذی‌نفعان متعدد جامعه شهری می‌باشد که در شرایط کشورهای در حال توسعه، رسیدن به این هدف در گرو تقویت حکومت‌های محلی و تحولاتی در ساختار اداری - سیاسی این کشورها در جهت مشارکت هرچه بیشتر مردم و بخش خصوصی در هدایت و مدیریت تحولات شهری است.

\* ناصر برک‌پور (۱۳۸۵)، در مقاله‌ای با عنوان «حکمروایی شهری و نظام اداره شهرها در ایران»، بر اساس مبانی نظری حکمروایی شهری و همچنین یافته‌های حاصل از بررسی روندهای جاری در نظام اداره امور شهری، راهبردها و سیاست‌هایی به منظور گذار از حکومت شهری به حکمروایی شهری ارائه نموده است. در این مقاله برای سنجش میزان تحقق حکمروایی در شهرهای ایران - همدان و اسلام‌شهر - به عنوان دو نمونه از شهرهای میانی کشور انتخاب شده و نتایج حاصل از مشاهدات میدانی و سنجش شاخص‌های متعدد، حاکی از پایین بودن میزان حکمروایی شهری در شهرهای نمونه بوده است.

باید به این نکته اشاره شود که پژوهش پیش‌رو از جنبه اینکه به نقش و جایگاه شهردار در شکل‌گیری شاخص‌های حکمرانی خوب شهری در کلان‌شهر تهران می‌پردازد؛ در جای خود نوآورانه بوده و کار جدیدی به حساب می‌آید که در این مطالعه از طریق تحقیقات کتابخانه‌ای و میدانی به بررسی و تجزیه و تحلیل آن پرداخته می‌شود.

## ۱. مبانی نظری پژوهش

### ۱-۱. حکومت و حکمرانی

مفهوم حکمرانی، مفهوم جدیدی نیست و قدمت آن به تاریخ تمدن بشری برمی‌گردد. این اصطلاح از لغت یونانی (Kybernan) و (Kybernetes) گرفته شده و معنی آن هدایت و راهنمایی کردن و یا چیزها را در کنار هم نگاه‌داشتن است. در واقع لغت و مفهوم حکمرانی، اشاره به پاسخ‌گو بودن هم در سیاست‌گذاری و هم در اجرا دارد (اکبری، ۱۳۸۶: ۱۴۹). این واژه همچون چتر فراگیری برای توصیف طیف گسترده‌ای از پدیده‌ها، نظیر شبکه‌های

سیاست، مدیریت امور عمومی، هماهنگی بخش‌های اقتصاد، مشارکت عمومی - خصوصی، اداره شرکت و «حکمرانی خوب» که به عنوان یک هدف اصلاحی از طریق بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول ترویج می‌شود، به کار می‌رود. در حالی که مفهوم حکومت، دلالت بر واحد سیاسی برای انجام وظیفه سیاستگذاری داشته و برجسته‌تر از اجرای سیاست‌ها است. نقش حکومت در حکمرانی در واقع یکی از جنبه‌های اساسی حکمرانی به‌شمار می‌آید. این نقش می‌تواند از هماهنگ‌کننده اصلی تا یکی از بازیگران قدرتمند متعدد متفاوت باشد. برای آنکه دولت بتواند وارد اشکال متفاوت حکمرانی شود، بسیاری از الگوهای سنتی فرماندهی و نظارت بخش عمومی باید جای خود را به الگوهای مدیریت خودمانی‌تر و غیرمتمرکزتر بدهند (پی‌یر و پیترز، ۱۳۸۶: ۵۵).

از حیث ساختار نظری، شاخصه کلی حکمرانی شامل چارچوبی اجرایی می‌باشد که متشکل از گروهی است که قدرت تشخیص درست نقطه آغاز و پایان امور را دارند. حکمرانی در اداره امور عمومی نه تنها با تدبیر به کارها نظم می‌دهد، بلکه معمولاً به هدایت حوزه خدمات دولتی یا مشکلات منطقه‌ای که بیانگر وابستگی مطالبات گوناگون شهروندان و سازمان است، تأکید دارد. غالباً نقشی که حکمرانی ایفا می‌کند ایجاد مانع بوسیله یک قدرت هدایت‌گر و محدودکننده بوده که یک سیستم راهبری منحصر به فرد می‌باشد (Hendriks, 2013: 555). در واقع حکمرانی فرایندی است که به وسیله آن تصمیم‌گیری شده و تصمیمات اجرا می‌شود و از این‌رو تحلیل حکمرانی روی بازیگران رسمی و غیررسمی در تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات و ساختارهای رسمی و غیررسمی که برای دستیابی به اهداف و اجرای تصمیمات در یک مکان به وجود می‌آیند، متمرکز می‌شود.

از زمان ظهور حکمرانی در سال ۱۹۹۰ تا به امروز، این مفهوم به عنوان یک پژوهش جهانی در عرصه توسعه بین‌الملل گسترش یافته و با ایده «حکمرانی خوب» به اوج خود رسیده و تعریفی اساسی برای یک روند سیاسی پایدار است. با وجود کثرت تعاریف و رویکردها در خصوص حکمرانی، این اجماع وجود دارد که حکمرانی برخلاف حکومت، شامل آرایش جمعی متحد بازیگران جهت شرکت در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری می‌باشد و این موضوع به رابطه بین جامعه مدنی و دولت و فرآیند و ساختارهای ناشی از این رابطه اشاره دارد



(Eskolange, 2009: 3).

با اینکه رهبری قوی ممکن است در کوتاه مدت مؤثر باشد اما فقدان حمایت مردمی حصول به هدف کلی را در درازمدت به خطر خواهد انداخت. لذا راه حلی که برای این موازنه می توان متصور بود مطابقت نهادهای سازمانی، سیاسی و فرهنگی با خصوصیات بافت محلی می باشد که در یک چارچوب گسترده تر از حاکمیت ملی نهفته است ( Haus & klausen, 2011: 257).

حکومت و حکمرانی دو الگوی متفاوت در شیوه اداره شهرها هستند. تفاوت این دو ایده در میزان قدرت، نفوذ و صلاحیت سه عنصر دولت، بخش خصوصی و بخش مردمی (جامعه) در جامعه شهری است. در تعریف نظری، حکمرانی؛ یک گام جلوتر از حکومت می باشد؛ حکومت، یک نهاد است در صورتی که حکمرانی به عنوان یک فرایند تعاملی میان نهاد رسمی حکومتی و عناصر دیگر شکل می گیرد و سیاستها و تصمیمها از دل این تعامل برمی - خیزد. در ادامه راه، این فرایند می تواند به یک نهاد تثبیت شده تبدیل شود که توانایی اداره جامعه را داشته باشد (تقوایی و تاجدار، ۱۳۸۷: ۵۰). تحولاتی که در دهه های اخیر در ساختار اجتماعی، اقتصادی نواحی شهری شکل گرفته است، موجب تغییراتی در نحوه اداره شهرها شده که در مطالعات شهری این نوع تحولات اغلب به عنوان گذار از حکومت شهری به حکمرانی شهری تعریف می شود.

تغییر تدریجی از «حکومت» به سمت «حکمرانی» از پیامدهای مهمی است که هم در داخل دولت و هم در رابطه با جامعه پیرامون رخ می دهد و برای آنکه دولت بتواند وارد اشکال متفاوت حکمرانی شود، بسیاری از الگوهای سنتی فرماندهی و نظارت بخش عمومی باید جای خود را به الگوهای نوین مدیریتی و غیرمتمرکز بدهند. علاوه بر آن، برنامه های گسترده تمرکززدایی که در طی دهه های گذشته در شمار زیادی از دمکراسی های غربی به اجرا درآمده اند، نقشی قابل توجه در تسهیل حکمرانی در سطح محلی ایفا کرده اند (نوبری و رحیمی، ۱۳۸۹: ۷ و ۱۰). غالباً نقشی که حکمرانی ایفا می کند، ایجاد یک مانع به وسیله یک قدرت هدایتگر و محدودکننده است که به مراتب یک سیستم راهبری منحصر به فرد است. پیش نیازی که برای این مدل هدایتگر ضروری به نظر می رسد، تغییرات در پرتو دگرگونی های

عمیق تکنولوژیک، اقتصادی و اجتماعی است. این پیش‌نیاز اساس و بنیاد گذار از حکومت به حکمرانی است که به موجب آن یک چارچوب عمودی - تک‌هسته‌ای و یک‌سویه به یک سطح افقی هم‌عرض، چند هسته‌ای و چندضلعی منتقل می‌شود (Hendriks, 2013: 555).

## ۲-۱. حکمرانی خوب

حکمرانی خوب یک عبارت هنجاری است. در واقع اوصاف خوب - بد، قوی - ضعیف و غیره همه به نوعی گزاره‌های ارزشی، هنجاری و تجویزی می‌سازند. دلایل هنجاری بودن حکمرانی خوب به تفاوت میان سیاق‌ها و موقعیت‌ها برمی‌گردد. در واقع ویژگی‌های متنوعی که درباره شاخص‌های حکمرانی خوب وجود دارد، از نوع ایدئولوژی - بومی می‌باشد. آنچه برای ارزیابی و سنجش حکمرانی انتخاب می‌شود بر اساس نوع اداره عمومی و چارچوب‌های سیاسی، اجتماعی و فرهنگی کشورها بوده و این اختلاف هم در تعداد و نوع و هم در تفسیر و تعریف ویژگی‌ها قابل مشاهده است (دباغ و نفری، ۱۳۸۸: ۶).

صفت «خوب» به حکمرانی اعطا نمی‌شود، مگر در صورتی که در یک چارچوب و مرجع یکسان ارزیابی شود. تعریف ساده از حکمرانی خوب آن است که حکمرانی وقتی واجد شرایط خوبی بوده که حائز برخی از ویژگی‌ها باشد به عنوان نمونه حکمرانی شهری که واجد شرایط خوبی بوده به استاندارد کیفی ضروری در حوزه مربوط به کارکرد مقررات خوب توجه دارد. اما این ویژگی‌ها چه چیزهایی هستند؟ بر اساس این تحقیق آنچه منجر به شکل‌گیری فهرست ویژگی‌های یک حکمرانی خوب می‌شود، پنج شاخص اصلی را در برمی‌گیرد:

مسئولیت، اثربخشی، دادرسی منصفانه، انعطاف‌پذیری و تعادل‌بخش (Hendriks, 2013: 564-565).

## ۳-۱. حکمرانی خوب شهری

با روشن شدن مفهوم «حکمرانی» و «حکمرانی خوب» این مطلب در ذهن تداعی می‌شود که عرصه تحقق معیارهای حکمرانی خوب کجاست؟ در پاسخ به این پرسش است که شهرها به عنوان بستر و محرک توسعه انسانی و به مثابه جایگاه تحولات، مدیریت و نوآوری مطرح

می‌شوند. حکومت جهانی مبتنی بر رژیم تجارت جهانی یا موافقت‌نامه‌های بین‌المللی مانند «پروتکل کایوتو»<sup>۱</sup>، در حال حاضر در مباحث علمی به عنوان حکومت‌های منطقه‌ای یا حکومت‌های محلی شناخته شده‌اند و همچنین مواردی دیگر از جمله حکومت‌های محلی وابسته به حوزه شهری که به عنوان بخشی از مفهوم «حکمرانی شهری» است (EskoLange, 3: 2009). امروزه گرایش به شهرنشینی در میان جوامع مختلف دنیا یک امر انکارناپذیر است. شهرها با برخورداری از پتانسیل‌های بالا به مثابه موتور توسعه اقتصادی و اجتماعی از طریق ایجاد مشاغل و طرح ایده‌ها نقش بازی می‌کنند (نوبری و رحیمی، ۱۳۸۹: ۱۸). در واقع حکمرانی شهری مجموعه‌ای از راه‌هایی است که افراد و نهادها اعم از خصوصی و دولتی از طریق آن‌ها به مدیریت و اداره شهر می‌پردازند. در نتیجه حکمرانی شهری پیوندی ناگسستی با رفاه شهروندان دارد (رستگار، محملی، ۱۳۸۹: ۷).

شناخت چالش‌های بزرگ مانند مهاجرت از روستا، فقر، خدمات بهداشتی ناکارآمد و غیره که امروزه به‌ویژه کشورهای در حال توسعه با آن روبه‌رو هستند؛ کلید حل این مشکلات می‌باشد. اعتقاد بر این می‌باشد که حکمرانی شهری عامل جلوگیری از این مشکلات است. لذا آنچه در این بحث از اهمیت زیادی برخوردار می‌باشد این است که شهرها چگونه اداره می‌شوند؟ چه کسی در فرآیند تصمیم‌گیری دخیل بوده؟ و عملکرد این فرآیند چگونه است؟ این موضوع، از یک سو روابط متقابل بین حکمرانی خوب شهری و توسعه شهرها را روشن خواهد نمود و از سوی دیگر به معرفی شاخص‌های این دو مفهوم می‌پردازد. در انجام این هدف چالش‌های ضروری توسعه در شهرهای جهان سوم باید مشخص شود و فرآیندهای مربوطه با هم مرتبط گردد تا شکل‌گیری مفهوم «حکمرانی خوب شهری» را سازمان‌دهی کند (EskoLange, 2009: 3).

#### ۴-۱. شاخص‌های حکمرانی خوب شهری

با نگاهی به اسناد و مطالعات موجود در زمینه شاخص‌ها و ویژگی‌های حکمرانی خوب شهری، سند انتشار یافته از سوی سازمان ملل متحد را می‌توان جامع‌ترین بیانیه در این زمینه دانست.

سازمان ملل در چارچوب فعالیت‌های خود به منظور استقرار حکمروایی شهری در شهرهای جهان و در قالب برنامه ابتکار عمل حکمروایی شهری<sup>۱</sup> در بیانیه‌ای که می‌توان آن را منشور حکمروایی شهری نامید؛ اصول نه‌گانه زیر را به عنوان معیارها و ویژگی‌های حکمروایی خوب برشمرده است:

\* مشارکت (Participation)

\* قانون‌مندی (Rule of Law)

\* شفافیت (Transparency)

\* پذیرا بودن و پاسخ‌ده بودن (Responsiveness)

\* جهت‌گیری توافقی (Consensus Orientation)

\* عدالت (Equity)

\* اثربخشی و کارایی (Effectiveness & Efficiency)

\* مسئولیت و پاسخگویی (Accountability)

\* بینش راهبردی (Strategic Vision)

در خصوص شرایط خاص کشور ایران، معیار «تمرکززدایی» را نیز باید به معیارهای یاد شده افزود زیرا در نظام‌های متمرکز، یکی از پیش‌شرط‌های تحقق حکمرانی شهری، تمرکززدایی از نظام تصمیم‌گیری است (برک پور، ۱۳۸۵: ۵۰۱-۵۰۰).

با توجه به شاخص‌هایی که به آن اشاره شد باید گفت که حکمروایی خوب شهری یک نقطه ایده‌آل است که تحقق آن بسیار دشوار به نظر می‌رسد و تاکنون تعداد اندکی از جوامع به معیارهای آن نزدیک شده‌اند. باین حال حرکت به سمت معیارهای حکمروایی خوب با هدف تضمین پایداری توسعه انسانی بعنوان یک الزام باید مورد توجه قرار گیرد (موحد و دیگران، ۱۳۹۳: ۱۵۵).

در ادامه تعریف کوتاهی از شاخص‌های ذکر شده و زیرشاخه‌های فرعی آن که در طراحی پرسشنامه این پژوهش به عنوان معیارها و شاخصه‌های عملکرد شهردار تهران در راستای تحقق حکمرانی خوب شهری مبنای سنجش قرار گرفته، ارائه خواهد شد:

۱-۴-۱. **مشارکت:** مشارکت اجتماعی، سنگ بنای حاکمیت خوب است. مشارکت می تواند مستقیم یا از طریق نهادها و نمایندگان میانجی قانونی باشد، اما آنچه مشارکت را اثربخش و کارآمد می سازد، جنبه آگاهانه و سازمان یافتگی آن است. این بدان معناست که برای تضمین تداوم و اثربخشی و کارآمدی مشارکت باید نهادها، سازمانها و انجمنها و به طور کلی جامعه مدنی قادر باشد آزادانه به بیان دیدگاههای خود بپردازد، برای آن دیدگاهها تبلیغ کند و در راستای دستیابی به جامعه مطلوب تر با گروههای دیگر همکاری، مشارکت و رقابت کند (معصومی راد، ۱۳۹۱: ۵). از مؤلفه های بارز این شاخص می توان به میزان مشارکت شهردار در رفع مشکلات محله ها و تقویت عرصه های عمومی، تقویت نهادهای مدنی، انجمنها و سازمانهای غیردولتی، مشارکت در سرمایه گذاری های اقتصادی محله (کارگاه های تولیدی)، ایجاد سازوکارهای لازم در شهرداری برای مداخله شهروندان در روند توسعه شهری و مهمتر از همه ترویج مشارکت شهروندان و محله محوری توسط شهردار اشاره نمود.

۱-۴-۲. **اثربخشی و کارایی:** این معیار بر استفاده از منابع موجود برای تامین نیازهای شهروندان، ارائه خدمات شهری و رضایت مردم استوار است (ابراهیم زاده و اسدیان، ۱۳۹۲: ۲۲). در فرایند حکمروایی خوب باید به بهترین نحو از منابع بهره برداری شود و نیازهای جامعه برآورده شود. در این شرایط باید از منابع طبیعی و محیط زیست به گونه ای بهره برداری شود که نسل های آتی نیز امکان بهره مندی از این منابع را داشته باشند (معصومی راد، ۱۳۹۱: ۹). این شاخصه را می توان با معیارهایی همچون، میزان استفاده بهینه شهردار از منابع استاندارد و در دسترس جهت بهبود خدمات شهری، میزان دریافت به اندازه عوارض و مصرف بهینه آن در شهر، میزان بهره وری مناسب در هزینه های شهرداری، میزان اهمیت به بودجه های عمرانی در قانون بودجه شهرداری، میزان توزیع مناسب منابع بودجه نسبت به درآمد در شهرداری مورد سنجش قرار داد.

۱-۴-۳. **پذیرا و پاسخ ده بودن:** مسئولان شهری باید هم نیازها و خواسته های شهروندان را دریابند و بپذیرند و هم نسبت به آن واکنش و پاسخ مناسب را از خود نشان دهند. بنابراین همسویی خواسته های شهروندان و اقدام مسئولان ضروری است (برک پور،

۱۳۸۵: ۵۰۲). سنجه این معیار در عملکرد شهردار در راستای حکمرانی خوب شهری می‌تواند عواملی مانند ایجاد سازوکارهایی برای انتقال نیازها و خواسته‌های شهروندان به شهردار، پاسخگو بودن شهردار در خصوص تصمیماتش در مقابل شهروندان، میزان تهیه و انتشار سلسله گزارش‌های مختلف از عملکرد شهرداری، پاسخگویی شهردار به موانع اقتصادی، زیست‌محیطی و مشکلات محله‌ها و مهمتر از همه رضایت‌مندی شهروندان از شیوه پاسخگویی شهردار باشد.

**۴-۴-۱. مسئولیت و پاسخ‌گویی:** این معیار بر مسئول بودن و به عبارتی گویاتر؛ حساب پس دادن مسئولان و تصمیم‌گیران در قبال شهروندان استوار می‌باشد. بنابراین وجود سازوکارهایی برای پاسخ‌گویی مسئولان ضروری است (ابراهیم‌زاده و اسدیان، ۱۳۹۲: ۲۲). بر اساس این معیار، مسئولیت‌پذیری شهردار در برابر مشکلات کلیدی و اساسی محله‌ها و احساس مسئولیت در قبال وظایف محوله و امور از پیش تعیین شده و همچنین توجه به فعالیت‌های اقتصادی و تجاری محله‌ها و احساس مسئولیت شهردار در جهت رونق انجمن‌ها و تشکل‌های غیردولتی و مهمتر از همه پاسخگو بودن نسبت به عملکرد خود و اعتراف شهردار به خطاها و اشتباهات مدیریتی خویش بسیار حائز اهمیت است.

**۴-۴-۵. شفافیت:** شفافیت نقطه مقابل پنهان‌کاری در تصمیم‌گیری است. شفافیت به مفهوم پیروی تصمیمات گرفته شده از مقررات و قوانین بوده و بدین معنی می‌باشد که اطلاعات آزادانه در دسترس و مستقیماً در اختیار کسانی قرار گیرد که از این تصمیم‌ها و اجرای آن تأثیر می‌پذیرند (شریف‌زادگان، فتحی و ملک‌پوراصل، ۱۳۹۴: ۳۳). میزان اطلاع‌رسانی شهردار به شهروندان درباره مسائل عمرانی و رفاهی شهر، شفاف‌سازی سیاست‌های درآمدی و هزینه‌های مدیریت شهری، میزان وضوح رویه‌ها و تصمیم‌گیری‌ها در زمینه طرح‌ها، قراردادهای مناقصه‌ها، آگاهی شهروندان از طرح‌ها و برنامه‌ها و مجموعه فعالیت‌های شهرداری از معیارهای بارز این شاخص می‌باشد.

**۴-۴-۶. قانون‌مندی:** منظور از قانون‌مندی در تصمیم‌گیری شهری، وجود قوانین و مقررات کارآمد، رعایت عادلانه چارچوب‌های قانونی در تصمیم‌گیری و دور بودن دست افراد غیرمسئول در تصمیم‌گیری‌ها می‌باشد. پایبندی به قوانین، مستلزم آگاهی شهروندان از

قانون و همچنین احترام مسئولان به قانون است (اجزاء شکوهی و دیگران، ۱۳۹۳: ۹).

۷-۴-۱. **جهت‌گیری توافقی:** شهر، عرصه گروه‌ها و منافع مختلف در حال ستیز با یکدیگر می‌باشد منظور از این شاخصه، جهت‌گیری توافقی مشترک میان سازمان‌های دولتی، شهروندان و سازمان‌های غیردولتی (نماینده‌های گروه‌های مختلف) است (ابراهیم‌زاده و اسدیان، ۱۳۹۲: ۲۲). وجود سازوکارهایی جهت مشورت بین سازمان‌های رسمی توسعه‌شهری و شهروندان و میزان ایجاد رابطه و تعامل بین سه نهاد دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی در راستای ایجاد تفاهم میان سازمان‌های مختلف تهیه‌کننده و اجراکننده طرح‌های شهری و همچنین ایجاد توافق بین گروه‌ها و منافع مختلف و تعدیل آن توسط شهردار معرف این شاخص در عملکرد وی در راستای نیل به حکمرانی خوب شهری می‌باشد.

۸-۴-۱. **عدالت:** 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 تصمیم‌گیری‌ها است (شریف‌زاده و قلی‌پور، ۱۳۸۲: ۱۰۲).

۹-۴-۱. **بینش راهبردی:** به معنی فاصله گرفتن از مسائل روزمره شهری و پرهیز از غرق شدن در آن‌ها بوده که مستلزم وجود بینشی گسترده و درازمدت نسبت به آینده یا داشتن بینش راهبردی در زمینه توسعه شهری است (شریف‌زادگان، فتحی و ملک‌پوراصل، ۱۳۹۴: ۳۴). داشتن برنامه‌های میان‌مدت، بلندمدت و استراتژیک جهت توسعه شهری، ارائه طرح‌ها و برنامه‌های موثر برای رفع معضلات عمده شهر و از همه مهم‌تر داشتن تفکر راهبردی برای ساختار سازمانی شهرداری و درصد تحقق طرح‌ها و برنامه‌های سالیانه براساس چشم‌انداز راهبردی از مؤلفه‌های اساسی این شاخصه می‌باشد.

۱۰-۴-۱. **تمرکززدایی:** تمرکززدایی به معنای تفویض اختیار قدرت، مسئولیت‌ها، منابع و مشروعیت، به سطوح زیر مجموعه ملی و گروه‌های منطقه‌ای تا ساختارهای درون‌شهری است (معصومی‌راد، ۱۳۹۱: ۷).

## ۵-۱. ساختار مدیریت شهری ایران

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 برخوردار نبوده‌اند. شکل‌گیری شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۷۸، نخستین گام جدی دولت برای تمرکززدایی و ایجاد نظام‌های محلی اداره امور در مقطع پس از انقلاب اسلامی ایران به‌شمار می‌رود (سلمانی مقدم، پورقیومی و قنبری، ۱۳۹۱: ۳). با اینکه در نخستین قانون شهرداری ایران، به فرابخشی بودن عملکرد شهرداری‌ها توجه شده بود اما در حال حاضر خصیصه مهم نظام مدیریت شهری کشور، بخشی بودن آن است و دولت به عنوان اصلی‌ترین کارفرمای فعال در کشور به‌شمار می‌آید و حدود ۸۴ درصد منابع ثروت را در اختیار دارد. بنابراین، با توجه به عملکرد و ماهیت دولت در ایران، دولت بیش از آن که یک کارگزار باشد یک کارفرما است.

ارزیابی تجربیات برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در ایران، حاکی از تلاش در تمرکزگرایی آن است اما این نظام با تنگناهای عمده قانونی، ساختاری، عملکردی و ارتباطات بین سازمانی مواجه بوده و تلاش‌های مستمر دولت‌ها برای برقراری تعادل میان انسان، فضا و فعالیت در پهنه سرزمین، به تمرکز بیشتر امور انجامیده است. ویژگی‌های ذکر شده در نظام حاکمیت کشور و استقرار یک نظام حکومتی متمرکز، تک‌ساختی و غیرمشارکتی و نیز اجرای تصمیم‌گیری یک‌جانبه و از بالا به پایین سبب عدم توانایی نظام مدیریتی کشور در بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی و افزایش روزافزون مسئولیت و هزینه دولت در اداره امور کشور شده است (پورعزت و فیروزپور، ۱۳۹۱: ۷). بر طبق قوانین موجود، نهاد مدیریت شهری در ایران از دو سازمان شورای شهر و شهرداری تشکیل شده است:

۱-۵-۱. **شورای شهر:** هدف از تشکیل این شوراها، شرکت دادن مردم در اداره امور است. در تقسیمات کشوری، امور و خدمات محلی بر اساس عدم تمرکز اداری، به دست ساکنین آن نقاط سپرده شده است؛ یعنی سازمان‌های مستقل و جدا از وزارتخانه‌ها که آن‌ها را در اصطلاح «سازمان‌های محلی یا شوراهای محلی» می‌نامند؛ اداره امور و خدمات محلی مزبور را برعهده دارند. این‌ها در واقع ارگان‌های واحدهای سرزمینی، مانند ده، شهر، بخش، شهرستان و استان هستند که به صورت غیرمتمرکز اداره می‌شوند. در نظام‌های گذشته این نوع شوراها را «انجمن» می‌نامیدند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۱۰۰). یکی از اختیاراتی که از



وظایف شورای اسلامی شهر نیز می‌باشد و سایر شوراها فاقد آن هستند انتخاب شهردار به مدت ۴ سال بر اساس ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی است. بر اساس تبصره ۳ همین قانون (اصلاحی ۱۳۸۲/۸/۴) نصب شهردار در شهرها با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان‌ها بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد.

شوراها در بردارنده پیامدهای مثبتی همچون حقوق شهروندی، مشارکت اجتماعی، حکومت محلی و در نهایت جامعه مدنی می‌باشند. آثار این تغییرات غالباً در سطوح تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی بیشتر آشکار شد تا سطوح پایین. یکی از این روابط که بیش از پیش باید به این تغییرات تن در می‌داد، رابطه میان شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهرها بود (غراب، ۱۳۸۰: ۴۴).

۲-۵-۱. شهرداری: شهرداری سازمانی محلی است که بر طبق اصل عدم تمرکز اداری به منظور اداره امور محلی از قبیل عمران و آبادی، بهداشت شهر و رفاه اهالی و ساکنان آن شهر تأسیس می‌شود. چون حسن اداره این امور برای ساکنین همان محل اهمیت دارد و در تأمین آن نفع مشترکی دارند، قانون از آن حمایت می‌کند و برای آن شخصیت حقوقی، استقلال مالی و اداری و حقوق متمایز از دولت قائل شده است (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۱۱۷).

بنابراین نظام اداره شهر در ایران از دو واحد به نام شورای شهر و شهرداری تشکیل شده است که اولی قوه ناظر و تصمیم‌گیرنده در شهر و دومی مجری آن است؛ به عبارت دیگر صفت بارز این نظام آن است که تعیین خط‌مشی و سیاست کلی امور شهر در دست هیأتی به نام شورای شهر قرار می‌گیرد و اجرای نظریات و سیاست کلی مزبور به عهده مأموری به نام شهردار واگذار می‌شود و شهردار در مقابل شورای شهر مسئول و جوابگوی عملیات اداره شهرداری یعنی دستگاه اجرایی تحت نظر خود است. اگر شهردار در انجام وظایف خود تخلف و یا قصوری کرد، به وسیله نمایندگان منتخب اهالی و ساکنان شهر که در شورای شهر هستند، استیضاح می‌شود و اگر مورد تأیید نبود با رأی آن‌ها برکنار می‌گردد (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۱۱۸-۱۱۷). در بسیاری از شهرهای دنیا، شهردار نفر اول شهر است و تمام

مجموعه شهری در اختیار اوست، ولی در کشور ایران هنوز اختیارات طرح شده در قانون تشکیلات شوراها و انتخاب شهرداران به شکل کامل به شهرداری‌ها تفویض نشده است. شورا نیز به عنوان بزرگ‌ترین نهاد مردمی، فاقد ابزار قدرت لازم برای تصمیم‌گیری کلان‌شهرهاست. به دنبال شعار «جهانی فکر کنید؛ محلی عمل کنید» و پیشرفت‌های حاصل از تمرکززدایی دولت مرکزی در برخی از کشورها، در کشورهای در حال توسعه نیز کم‌کم وظایف دولت‌های مرکزی درباره شهرها به شهرداری‌ها به عنوان نهادهای محلی منتقل می‌شود که این امر موجب گسترده‌تری روزافزون وظایف شهرداری‌ها خواهد شد (مؤذنی، ۱۳۸۹: ۱۵).

### ۳-۵-۱. شورایاری

علاوه بر دو واحدی که ذکر شد به تازگی نهاد دیگری نیز در شهرها در کنار شورا و شهرداری مشغول به فعالیت هستند تحت عنوان «شورایاری محلات» که شامل گروه‌های مردمی، غیر دولتی، غیر متمرکز، غیر سیاسی، داوطلبانه و مشارکتی و از جهت اقتصادی خودگردان می‌باشند که در اجرای بند ۶ و ۷ قانون «تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» از سوی شورای اسلامی شهر تهران تأسیس شده‌اند. در هر محله از شهر تهران ۱۰ نفر به عنوان شورایاری از سوی مردم همان محله انتخاب شده و ۷ نفر از آنها به عنوان اعضای اصلی و ۳ نفر به عنوان اعضای علی‌البدل بر اساس قوانین و آیین‌نامه‌های مصوب؛ به تعامل و همکاری با شورای اسلامی شهر تهران و سایر نهادهای مدیریت شهری می‌پردازند (مصطفی پور و همکاران، ۱۳۹۴: ۲۳۳-۲۳۲).

### ۲. روش تحقیق

با توجه به مؤلفه‌های مورد بررسی در این پژوهش و نیز با توجه به اینکه هدف از این تحقیق افزودن بر تحقیقات پیشین و چگونگی رسیدن به وضعیت مطلوب است؛ روش تحقیق از حیث ماهیت، توصیفی و اینکه در پی تحلیل و کشف علت یک پدیده حقوقی بوده تحلیلی

می‌باشد.

اطلاعات مورد نیاز این پژوهش به دو شیوه کتابخانه‌ایی (کتاب، مقاله، آمارنامه و جدول) و میدانی (پرسشنامه و مصاحبه) گردآوری گردیده است. در مبحث میدانی از روش نمونه‌گیری و با توجه به گستردگی جامعه آماری با روش غیرتصادفی، هدفمند و قضاوتی استفاده شده است.

کلان‌شهر تهران، دارای ۳۵۴ محله و هر محله دارای یک شورایی می‌باشد که هر کدام هفت عضو اصلی و ۳ عضو علی‌البدل دارد، پس از چند محله یک شورایی انتخاب خواهد شد که حجم کلی نمونه بر اساس فرمول کوکران ۳۳۳ نفر می‌باشد.

سپس با طراحی پرسشنامه حکمروایی خوب شهری و توزیع آن در بین اعضای شورایی‌های محلات منتخب نسبت به نقش و جایگاه شهردار در شکل‌گیری شاخص‌های حکمرانی خوب شهری نظرسنجی گردید. جامعه آماری که در این تحقیق مدنظر است؛ کلانشهر تهران را در برمی‌گیرد و مطالعات در این حوزه انجام شد. در جامعه مورد بررسی به این دلیل شورایی‌های محلات تهران برگزیده شده‌اند که به عنوان یک نهاد مدنی با شهرداری در ارتباط بوده و در عین حال نماینده مردم و در میان آنها هستند و به مسائل و مشکلات شهری آشنایی دارند، با توجه به گستردگی جامعه آماری نمونه مورد بررسی با روش غیرتصادفی، هدفمند و قضاوتی انتخاب شده‌اند.

جامعه آماری بر اساس اطلاعات بدست آمده از شورای شهر تهران ۲۴۷۸ نفر اعضای اصلی شورایی‌های کلان‌شهر تهران هستند که به روش غیرتصادفی و با استفاده از فرمول کوکران، حجم نمونه ۳۳۳ نفر محاسبه شده است. روایی محتوی پرسشنامه نیز به روش دلفی با نظرخواهی از صاحب‌نظران موضوع مورد تأیید قرار گرفته و پایایی (اعتماد) پرسشنامه با استفاده از روش آلفای کرونباخ، بررسی شده است. برای انتخاب حجم نمونه از فرمول کوکران<sup>۱</sup> استفاده شده است. چون حجم یا اندازه اکثر جامعه‌های پژوهشی بسیار بزرگ است، بنابراین اندازه‌گیری ویژگی مورد پژوهش برای تک تک افراد یا عناصر جامعه غیرممکن است. بنابراین کافی است تا نمونه‌ای از جامعه انتخاب و اندازه‌گیری شود و بر اساس یافته‌های حاصل از نمونه، این نتایج به کل جامعه تعمیم داده می‌شود. نمونه عبارت است از زیر

1. Cochran.

مجموعه‌ای که از کل جامعه انتخاب می‌شود و معرف آن است.

بدین شکل که با گرفتن اطلاعات شورایاری‌های محله‌های تهران، تعداد افراد حاضر مشخص شده و در فرمول زیر قرار می‌گیرند.

$$n = \frac{\frac{z^2 pq}{d^2}}{1 + \frac{1}{N} \left( \frac{z^2 pq}{d^2} - 1 \right)}$$

سپس حجم مورد بررسی مشخص می‌شود.

N: حجم جمعیت آماری (حجم جمعیت شاغل در شورایاری‌ها) که ۲۴۷۸ نفر می‌باشند.

Z: در صد خطای معیار ضریب اطمینان قابل قبول می‌باشد که معمولاً ۱/۹۶ است.

P: نسبتی از جمعیت فاقد صفت معین (مثلاً مردان) است که معمولاً ۰/۵ در نظر گرفته

می‌شود.

q: نسبتی از جمعیت فاقد صفت معین (مثلاً زنان) است که معمولاً ۰/۵ در نظر گرفته

می‌شود.

d: درجه اطمینان یا دقت احتمالی مطلوب است که می‌تواند ۰/۰۱ یا ۰/۰۵ باشد.

بنابراین طبق فرمول بالا اگر حجم نمونه را با شکاف جمعیتی ۰/۵ و مقدار خطای مجاز را ۰/۰۵ در نظر بگیریم، n یا حجم نمونه برابر با ۳۳۳ نفر از اعضای منتخب شورایاری‌های کلان‌شهر تهران خواهد بود که پرسش‌نامه میان آنها توزیع خواهد شد. این پرسشنامه برای هر هدف و شاخصه حداقل ۵ سوال داشته و تمامی سوالات بر اساس طیف ۵ گزینه‌ای لیکرت طراحی و ارزش عددی ۱ تا ۵ برای گزینه‌ها انتخاب گردیده است (خیلی زیاد=۵، زیاد=۴، کم=۳، خیلی کم=۲، اصلاً=۱).

مقیاس لیکرت<sup>۱</sup>، شامل مجموعه‌ای از سوالات است که بار نگرشی یا ارزشی همه آن‌ها برابر تلقی می‌شود. افراد پاسخگو به پرسش‌نامه مقیاسی را که بین دو حد نهایی موافق - مخالف یا علاقه - تنفر و پذیرش - رد محدود است، بر حسب شدت یا ضعف نگرش خود

1. Likert Scale.

برمی‌گزیند. برای تعیین نمره نگرش هر فرد، نمرات هر یک از موقعیت‌های انتخابی او در تمامی مقیاس‌ها با هم جمع، سپس معدل‌گیری می‌شود و بدین ترتیب نمره نگرش فرد به دست می‌آید (خاکی، ۱۳۹۵: ۲۰۹). جهت سنجش روایی پرسش‌نامه، ابتدا از روش دلفی<sup>۱</sup> استفاده شده است که رویکرد یا روشی سیستماتیک در تحقیق برای استخراج نظرات از یک گروه متخصصان در مورد یک موضوع یا یک سؤال است. بدین منظور پس از تدوین پرسش‌نامه، آن را در اختیار تعدادی از اساتید و صاحب‌نظران قرار داده و پس از اخذ نظرات و انجام اقدامات اصلاحی، پرسش‌نامه‌ای استاندارد تنظیم و آماده گردید.

سپس با استفاده از نرم‌افزار آماری لیزرل<sup>۲</sup> روایی همگرایی پرسش‌نامه محاسبه شده است. هرگاه یک یا چند خصیصه اندازه‌گیری شوند همبستگی بین این اندازه‌گیری‌ها دو شاخص مهم روایی را فراهم می‌سازد. اگر همبستگی بین بارهای عاملی بالا باشد، پرسش‌نامه دارای روایی همگرا می‌باشد. این همبستگی برای اطمینان از این که آزمون آنچه را که باید سنجیده شود می‌سنجد، ضروری است. برای روایی همگرا باید میانگین واریانس استخراج شده<sup>۳</sup> (AVE) و پایایی مرکب (CR) محاسبه شود. روایی همگرا زمانی وجود دارد که AVE از ۰/۴ بزرگتر باشد (منگزر و همکاران، ۱۹۹۶: ۲۱).

پایایی پژوهش که به دقت، اعتمادپذیری و ثبات نتایج آزمون اشاره می‌کند، برای محاسبه ضریب قابلیت اطمینان از روش آلفای کرونباخ<sup>۴</sup> استفاده شده است. این روش برای محاسبه هماهنگی درونی ابزار اندازه‌گیری که خصیصه‌های مختلف را اندازه‌گیری می‌کند به کار می‌رود. برای محاسبه ضریب آلفای کرونباخ ابتدا باید واریانس نمره‌های هر زیرمجموعه سوال‌های پرسش‌نامه و واریانس کل را محاسبه کرد. سپس با استفاده از فرمول زیر مقدار ضریب آلفا را محاسبه نمود:

$$r_{\alpha} = \frac{J}{1 - J} \left( 1 - \frac{\sum_{j=1}^n S_j^2}{S^2} \right)$$

1. Delphi.
2. Lisrel.
3. Average Variance Extracted.
4. Cronbach's alpha.

که در آن:

تعداد زیرمجموعه‌های سوال‌های پرسشنامه یا آزمون  $J=$

$$S_j^2 = \text{واریانس زیر آزمون } J=$$

$$S^2 = \text{واریانس کل پرسشنامه یا آزمون}$$

در این آزمون اگر مقدار آلفا بزرگتر یا مساوی ۰/۷ باشد می‌توان نتیجه گرفت که سؤالات پرسش‌نامه از اعتبار لازم برخوردارند (میرزاده، ۱۳۹۵: ۱).

روش تجزیه و تحلیل داده‌ها در این تحقیق با استفاده از روش تحلیل آماری بویژه تحلیل استنباطی انجام شد. نرم افزار مورد استفاده در این پژوهش EXEL، SPSS و Lisrel بود. تحلیل داده‌های حاصله نیز به صورت کمی و با استفاده از آزمون T-test مورد آزمون قرار گرفته است. فرضیه اساسی تحقیق این بوده که حکمرانی خوب شهری، از طریق همکاری متقابل شهرداری، شوراهای اسلامی شهر، دولت، نهادهای مدنی و مردم قابل تحقق می‌باشد.

### ۳. تجزیه و تحلیل داده‌ها

روایی پرسش‌نامه توسط دو معیار روایی همگرا و واگرا که مختص مدل‌سازی معادلات ساختاری است، بررسی شد. روایی همگرا به میزان توانایی شاخص‌های یک بعد در تبیین آن بعد اشاره دارد و روایی واگرا نیز بیانگر این مطلب است که سازه‌های مدل پژوهش بایستی همبستگی بیشتری با سؤالات خود داشته باشند تا با سازه‌های دیگر. برای ارزیابی روایی همگرا از معیار AVE (میانگین واریانس استخراج شده) مربوط به متغیرهای مرتبه اول استفاده شد که نتایج این معیار در جدول شماره ۴-۱ نشان داده شده است:

جدول ۴-۱: نتایج میانگین واریانس استخراج شده متغیرها جهت بررسی روایی همگرا

متغیر	مشارکت	اثر بخشی و کارایی	پاسخگویی	مسئولیت پذیری	شفافیت	قانونمندی	عدالت محوری	اجماع محوری	بیش راهبردی
AVE	۰/۸۰	۰/۷۷	۰/۶۴	۰/۵۹	۰/۶۱	۰/۷۱	۰/۸۶	۰/۷۹	۰/۸۱

مقدار ملاک برای سطح قبولی AVE، ۰/۴ می باشد (منگز و همکاران، ۱۹۹۶). همانگونه که در جدول ۴-۱ آمده است، تمامی مقادیر AVE مربوط به متغیرها از ۰/۴ بیشتر بوده و این مطلب، مؤید این می باشد که روایی همگرایی پرسش نامه این تحقیق در حد قابل قبول است. در قسمت روایی واگرا، میزان تفاوت بین شاخص های یک متغیر با شاخص های متغیرهای دیگر در مدل مقایسه می شود. برای این کار یک ماتریس باید تشکیل داد که مقادیر قطر اصلی ماتریس جذر ضرایب AVE هر سازه می باشد و مقادیر پایین قطر اصلی ضرایب همبستگی بین هر متغیر با متغیرهای دیگر است. این ماتریس در جدول شماره ۴-۲، نشان داده شده است:

جدول ۴-۲: ماتریس مقایسه جذر AVE و ضرایب همبستگی سازه ها

مشارکت	اثر بخشی و کارایی	پاسخگویی	مسئولیت پذیری	شفافیت	قانونمندی	عدالت محوری	اجماع محوری	بیش راهبردی	ابعاد متغیرها
								۰/۸۹۴	مشارکت
							۰/۸۷۸	۰/۵۹۲	اثر بخشی و کارایی
						۰/۸	۰/۳۶۵	۰/۲۹۴	پاسخگویی
					۰/۷۶۸	۰/۳۱۸	۰/۵۹۴	۰/۴۴۵	مسئولیت پذیری
				۰/۷۸۱	۰/۴۱۴	۰/۴۵۶	۰/۴۱۳	۰/۵۰۴	شفافیت
			۰/۸۴۲	۰/۳۳۷	۰/۲۱۲	۰/۱۳۰	۰/۳۰۸	۰/۳۵۶	قانونمندی

عدالت محوری	۰/۳۸۱	۰/۸۲۸	۰/۴۰۱	۰/۴۴۸	۰/۴۷۳	۰/۵۵۷	۰/۸۶۶		
اجماع محوری	۰/۴۴۵	۰/۵۹۴	۰/۳۱۸	۰/۷۶۸	۰/۷۸۱	۰/۷۹۹	۰/۸۱۲	۰/۸۷۴	
پیش راهبردی	۰/۵۰۴	۰/۴۱۳	۰/۴۵۶	۰/۴۱۴	۰/۷۸۵	۰/۸۰۱	۰/۸۸۴	۰/۸۹۹	۰/۹۰۲

همان گونه که از جدول ۴-۲ مشخص می‌باشد، جذر AVE هر سازه از ضرایب همبستگی آن سازه با متغیرهای دیگر بیشتر شده است که این مطلب حاکی از قابل قبول بودن روایی و اگری متغیرها می‌باشد.

### ۳-۱. نتایج حاصل از آزمون فرضیه‌های تحقیق

با توجه به نرمال بودن داده‌های پژوهش، برای بررسی معنادار بودن فرضیه‌ها از آزمون پیرسون استفاده می‌شود.

#### ۳-۱-۱. آزمون فرضیه اول تحقیق

$H_0$ : به نظر می‌رسد میزان توجه شهردار تهران به جلب مشارکت مردم در سطح بالایی قرار دارد.

$H_1$ : به نظر می‌رسد میزان توجه شهردار تهران به جلب مشارکت مردم در سطح بالایی قرار ندارد.

با توجه به سطح سنجش متغیر مشارکت مردم، برای بررسی معنی دار بودن این فرضیه از آزمون همبستگی پیرسون استفاده می‌شود.

جدول ۴-۳: رابطه بین حکمرانی و جلب مشارکت مردم

جلب مشارکت مردم		
۰/۵۸۰	ضریب همبستگی	حکمرانی
۰/۰۰۰	سطح معنی داری	
۳۰۰	تعداد	



با توجه به نتایج به دست آمده، چون سطح معنی داری کمتر از ۰/۰۵ است و ضریب همبستگی نیز مثبت است لذا می توان گفت که بین حکمرانی و جلب مشارکت، رابطه معنی داری وجود دارد و فرض  $H_0$  رد می شود.

### ۳-۱-۲. آزمون فرضیه دوم تحقیق

$H_0$ : به نظر می رسد میزان اثربخشی و کارایی شهردار تهران در سطح بالایی است.

$H_1$ : به نظر می رسد میزان اثربخشی و کارایی شهردار تهران در سطح بالایی نیست.

جدول ۴-۴: رابطه بین حکمرانی و اثربخشی

اثربخشی و کارآیی		
۰/۳۰۵	ضریب همبستگی	حکمرانی
۰/۰۰۵	سطح معنی داری	
۳۰۰	تعداد	

با توجه به نتایج به دست آمده در جدول ۴-۴، در بررسی رابطه بین حکمرانی و اثربخشی، مقدار ضریب همبستگی ۰/۳۰۵ است. در این حالت رابطه معنی دار بوده است و فرض  $H_0$  رد می شود.

### ۳-۱-۳. آزمون فرضیه سوم تحقیق

$H_0$ : به نظر می رسد میزان پاسخگویی شهردار تهران به مردم در سطح بالایی قرار دارد.

$H_1$ : به نظر می رسد میزان پاسخگویی شهردار تهران به مردم در سطح بالایی قرار ندارد.

جدول ۴-۵: رابطه بین پاسخگویی و حکمرانی

پاسخگویی		
۰/۴۹۱	ضریب همبستگی	حکمرانی
۰/۰۰۰	سطح معنی داری	
۳۰۰	تعداد	

با توجه به نتایج به دست آمده در جدول ۴-۵، در بررسی رابطه بین پاسخگویی و حکمرانی، مقدار ضریب همبستگی ۰/۴۹۱ بوده است و بنابراین فرض  $H_0$  رد می شود.

#### ۳-۱-۴. آزمون فرضیه چهارم تحقیق

$H_0$ : به نظر می رسد میزان مسئولیت پذیری شهردار تهران در سطح بالایی قرار دارد.

$H_1$ : به نظر می رسد میزان مسئولیت پذیری شهردار تهران در سطح بالایی قرار ندارد.

با توجه به سطح سنجش متغیر مسئولیت پذیری، برای بررسی معنی دار بودن این فرضیه از آزمون همبستگی پیرسون استفاده می شود.

جدول ۴-۶: رابطه بین حکمرانی و مسئولیت پذیری

مشارکت	حکمرانی	
۰/۵۳۶	ضریب همبستگی	
۰/۰۰۰	سطح معنی داری	
۳۰۰	تعداد	

با توجه به نتایج به دست آمده، چون سطح معنی داری کمتر از ۰/۰۵ است و ضریب همبستگی نیز مثبت است لذا می توان گفت که بین حکمرانی و مسئولیت پذیری شهردار، رابطه معنی داری وجود دارد و فرض  $H_0$  رد می شود.

#### ۳-۱-۵. آزمون فرضیه پنجم تحقیق

$H_0$ : به نظر می رسد میزان شفافیت و اطلاع رسانی شهردار نیز در سطح بالایی می باشد.

$H_1$ : به نظر می رسد میزان شفافیت و اطلاع رسانی شهردار نیز در سطح بالایی نمی باشد.

جدول ۴-۷: رابطه بین حکمرانی و شفافیت

شفافیت	حکمرانی	
۰/۳۹۱	ضریب همبستگی	
۰/۰۰۵	سطح معنی داری	
۳۰۰	تعداد	

با توجه به نتایج به دست آمده در جدول ۴-۷، در بررسی رابطه بین حکمرانی و شفافیت، مقدار ضریب همبستگی ۰/۳۹۱ است. در این حالت رابطه معنی دار بوده است و فرض  $H_0$  رد می شود.

### ۳-۱-۶. آزمون فرضیه ششم تحقیق

$H_0$ : به نظر می رسد میزان قانونمندی شهردار در سطح بالایی است.

$H_1$ : به نظر می رسد میزان قانونمندی شهردار در سطح بالایی نیست.

جدول ۴-۸: رابطه بین حکمرانی و قانونمندی

قانونمندی		
۰/۴۶۳	ضریب همبستگی	حکمرانی
۰/۰۰۰	سطح معنی داری	
۳۰۰	تعداد	

با توجه به نتایج به دست آمده در جدول ۴-۸، در بررسی رابطه بین حکمرانی خوب و قانونمندی شهردار، مقدار ضریب همبستگی ۰/۴۶۳ بوده است و بنابراین فرض  $H_0$  رد می شود.

### ۳-۱-۷. آزمون فرضیه هفتم تحقیق

$H_0$ : به نظر می رسد عدالت محوری شهردار تهران در سطح بالایی قرار دارد.

$H_1$ : به نظر می رسد عدالت محوری شهردار تهران در سطح بالایی قرار ندارد.

با توجه به سطح سنجش متغیر عدالت محوری، برای بررسی معنی دار بودن این فرضیه از آزمون همبستگی پیرسون استفاده می شود.

جدول ۴-۹: رابطه بین حکمرانی و عدالت محوری

عدالت محوری		
۰/۴۸۹	ضریب همبستگی	حکمرانی
۰/۰۰۰	سطح معنی داری	

تعداد	۳۰۰
-------	-----

با توجه به نتایج به دست آمده، چون سطح معنی داری کمتر از ۰/۰۵ است و ضریب همبستگی نیز مثبت است لذا می توان گفت که بین حکمرانی و عدالت محوری رابطه معنی داری وجود دارد و فرض  $H_0$  رد می شود.

### ۳-۱-۸. آزمون فرضیه هشتم تحقیق

$H_0$ : به نظر می رسد اجماع محوری شهردار تهران در سطح بالایی می باشد.

$H_1$ : به نظر می رسد اجماع محوری شهردار تهران در سطح بالایی نمی باشد.

جدول ۴-۱۰: رابطه بین حکمرانی و اجماع محوری

اجماع محوری		
۰/۳۶۵	ضریب همبستگی	حکمرانی
۰/۰۰۵	سطح معنی داری	
۳۰۰	تعداد	

با توجه به نتایج به دست آمده در جدول ۴-۱۰، در بررسی رابطه بین حکمرانی و اجماع محوری، مقدار ضریب همبستگی ۰/۳۶۵ است. در این حالت رابطه معنی دار بوده است و فرض  $H_0$  رد می شود.

### ۳-۱-۹. آزمون فرضیه نهم تحقیق

$H_0$ : به نظر می رسد شهردار تهران از بینش راهبردی خوبی برخوردار است.

$H_1$ : به نظر می رسد شهردار تهران از بینش راهبردی خوبی برخوردار نیست.

جدول ۴-۱۱: رابطه بین حکمرانی و بینش راهبردی

بینش راهبردی		
۰/۴۹۸	ضریب همبستگی	حکمرانی
۰/۰۰۰	سطح معنی داری	

۳۰۰	تعداد	
-----	-------	--

با توجه به نتایج به دست آمده در جدول ۴-۱۱، در بررسی رابطه بین حکمرانی و بینش راهبردی، مقدار ضریب همبستگی ۰/۴۹۸ بوده است و بنابراین فرض  $H_0$  رد می‌شود. برای بررسی این که چه میزان از حکمرانی خوب توسط این متغیرهای نه‌گانه پیش‌بینی می‌شوند، از تحلیل رگرسیون خطی استفاده شده است. بدین ترتیب که پس از وارد نمودن متغیرهای تحقیق در نرم افزار SPSS نسخه ۲۱ که برای پیدا کردن معادله خط رگرسیون از روش Enter استفاده شد در این روش تمام متغیرها در تشکیل معادله یک‌جا وارد می‌شوند.

جدول ۴-۱۲: توصیف مدل

Model	ضریب همبستگی	ضریب تعیین	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	۰/۶۳۱	۰/۳۹۹	۰/۳۷۴	۰/۳۲۳۰۳

جدول ۴-۱۳: ANOVA

Model	مجموع مربعات	درجه آزادی	Mean Square	F	Sig.
1 Regression	۸/۵۱	۵	۱/۷۰۳	۱۶/۳۱۸	.000a
Residual	۱۲/۸۳۵	۱۲۳	۰/۱۰۴		
Total	۲۱/۳۴۹	۱۲۸			

ضریب همبستگی بین متغیر مستقل و وابسته ۰/۶۳۱ بوده و نشان دهنده آن است که مدل رگرسیون خطی حاضر، به خوبی می‌تواند برای پیش‌بینی استفاده شود و ضریب تعیین نیز ۰/۳۹۹ است؛ یعنی ۳۹/۹ درصد از پراکندگی مشاهده شده در متغیر وابسته توسط متغیر مستقل توجیه می‌شود و با توجه به سطح معنی‌داری در جدول ۴-۲۷ که قبلاً به آن اشاره شد برابر با ۰/۰۰۰ بوده و از حداکثر سطح معنی‌داری (۰/۰۵) کمتر می‌باشد؛ بنابراین فرضیه صفر رد می‌گردد.

## نتیجه گیری

پرسش اصلی تحقیق این بود که تا چه میزان نقش شهردار در شکل گیری حکمرانی خوب شهری در کلان شهر تهران و ایجاد بستری مناسب برای حل معضلات و مشکلات شهر و شهروندان موفق بوده است؟ که نتایج زیر بدست آمد:

فرضیه اصلی این است که شهرداری کلان شهر تهران به لحاظ شاخص های حکمرانی خوب شهری در وضعیت مناسبی قرار ندارد که با توجه به تجزیه و تحلیل داده ها و با عنایت به این که پس از انجام آزمون T-test، سطح معنی داری (sig) شاخص های کارایی، شفافیت، اجماع محوری برابر با ۰/۰۰۵ شده است و شاخص های دیگر نیز مقدار ۰/۰۰۰ بدست آمده و با توجه به این نتایج، چون سطح معنی داری (sig) کمتر از ۰/۰۵ است و ضریب همبستگی نیز مثبت است لذا می توان گفت که بین شاخص های حکمرانی خوب شهری و عملکرد شهردار رابطه معنی داری وجود دارد و فرض  $H_0$  رد می شود و این یعنی شهردار تهران در هیچ یک از شاخص های مذکور نمره قابل قبولی از کارکنان شورایی های محلات کلانشهر تهران دریافت نکرده و به این نتیجه می رسیم که عملکرد وی در خصوص شکل گیری حکمرانی خوب شهری مطلوب نبوده و بنابراین فرضیه اصلی تحقیق که پیش بینی می کرد: «شهرداری کلان شهر تهران به لحاظ شاخص های حکمرانی خوب شهری در وضعیت مناسبی قرار ندارد»، رد نمی شود.

## پیشنهادات

در نظام شهری؛ شهرداران، نقش رییس اصلی اجرایی شهر را بر عهده دارند و قدرت شان بر آرای مستقیم یا غیرمستقیم مردم (از طریق شورای شهر) است. مشارکت مردم در اداره و سامان دهی شهر و اقدام های اجرایی، اساس حکمرانی خوب شهری است، اما آن ها عموماً فاقد شکل سازمانی و اجرایی اند. مردم در اشکال احزاب سیاسی، اتحادیه ها، انجمن ها و انواع گروه های داوطلب شکل می گیرند و از این طریق در امور محلی، فرامحلی و شهری مشارکت می کنند. همچنین با انتخاب نمایندگان شوراهای شهر و محل در حاکمیت شهری به شکل غیر

مستقیم حضور می‌یابند و به این ترتیب، حکمرانی خوب شهری شکل می‌گیرد. لذا به منظور افزایش مسئولیت‌پذیری، پاسخگو بودن و شفافیت کار شهرداران نسبت به وظایف و عملکردهای خود نسبت به مردم، پیشنهاد می‌شود شهردار با برگزاری جلسات عمومی در اماکنی که از قبل بدین منظور پیش‌بینی شده است (مثل تالار شهر)، برای ارائه گزارش سالانه شهرداری و اقداماتی که در سال گذشته توسط وی انجام گرفته به شهروندان در راستای شاخص پاسخگویی و شفافیت گام بردارد. همچنین تدوین برنامه‌های آتی پروژه‌های عمرانی و در دسترس قرار دادن آن‌ها و سایر طرح‌های تفصیلی و جامع در اختیار شهروندان و تشکیل جلسات ماهانه توسط شهرداری و دعوت از اصناف و نمایندگان نهادهای مدنی به منظور هماهنگی بیشتر در خصوص اجرای این برنامه‌ها، راهکاری بسیار اساسی و راهبردی خواهد بود.

در همین راستا با گسترش روزافزون فضای مجازی، آثار آن را بر روابط میان فردی، گروهی و جامعه نمی‌توان نادیده گرفت. با بهره‌گیری از این تکنولوژی می‌توان به معرفی الگوها، نقش‌ها و دیدگاه‌های شهروندان پرداخت که شاید مردم از راه دیگر هرگز به آنها دسترسی پیدا نکنند. لذا رسانه‌های ارتباطی به‌ویژه رسانه‌های با برد جهانی، سبب فراتر رفتن انسان‌ها از کنش چهره به چهره و وارد شدن آنها به ارتباطات و کنش‌های گسترده‌ای شده‌اند که به نظر می‌رسد تقویت این بخش در شهرداری‌ها امری ضروری باشد.

همچنین تقویت و توانمندسازی تشکلهای مردمی در سطح محله‌ها، برگزاری جلسات منظم و پیوسته مسئولان مدیریتی و برنامه‌ریزی شهری با نمایندگان مردم در شورایی محلات و رایزنی با آنان درباره مشکلات شهر، ایجاد فرصت‌های برابر برای تمامی مردم جهت عضویت در انجمن‌های محلی و شورایی‌ها و تخصیص عادلانه منابع و امکانات در محله‌ها و دسترسی تمام شهروندان به آن‌ها از دیگر پیشنهادات این تحقیق است. از اهداف تشکیل شورایی‌ها می‌توان به بهره‌گیری از تجربه و تخصص شهروندان هر محله در اداره امور شهر و همان محله و برقراری ارتباط بین مردم و مسئولان و در نهایت واگذاری اداره امور محلات به خود مردم اشاره کرد و همچنین توجه شهردار به نقش موسسات و سازمان‌های مردم‌نهاد و تلاش در سوق دادن بخش بزرگی از وظایف و مسئولیت‌های شهرداری به آن سو می‌تواند

گام بزرگی در راستای تمرکززدایی و در نتیجه توجه بیشتر شهردار به به وظایف و خدمات کلیدی تر در راستای رسیدن به حکمرانی خوب شهری باشد.

علاوه بر موارد ذکر شده، تحکیم قانونی نقش شهرداری‌ها به عنوان نهادی اجتماعی و مشارکت‌پذیر، نیازمند الزامات قانونی است که در پرتو اصلاح قانون شهرداری‌ها و تفویض وظایف و اختیارات جدید به شهرداران محقق می‌گردد که این مهم تنها با تلاش مجدانه و پی‌گیر دولت و حمایت صاحب‌نظران حوزه عمومی امکان‌پذیر خواهد بود.

اصل ششم قانون اساسی ناظر بر انتخابات مقامات در جمهوری اسلامی ایران است که با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند. در این اصل بعد از ذکر انتخاب رییس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و اعضای شوراها، واژه «نظایر این‌ها» به کار رفته، به عبارت دیگر، قانون اساسی ظرفیت لازم را برای وضع قوانین عادی به منظور انتخاب مستقیم شهردار امکان‌پذیر نموده است. در ماده ۱۴۱ قانون برنامه چهارم توسعه نیز ضرورت توجه به ثبات در مدیریت و مواجهه تخصصی در این خصوص با تفکیک مدیریت‌های سیاسی و حرفه‌ای مورد توجه بوده است. اما مهم‌ترین محدودیت‌های قانونی برای انتخاب مستقیم شهردار مربوط به قانون «تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵» و اصلاحات بعدی آن است که بر اساس آن نظام مدیریت شهری ایران بر پایه مدل شورا - مدیر شهر تدوین شده است. قانون شوراها در قالب بند ۱ ماده ۷۱ و ماده ۷۲، انتخاب شهردار و همچنین استیضاح و برکناری او را از وظایف شورای شهر می‌داند. در این قانون و قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ چگونگی روابط شورا و شهردار تنظیم شده است. لذا پذیرش «انتخاب مستقیم شهردار» مستلزم تغییرات قانونی در این قوانین عادی است که طبق اصل ۷۴ قانون اساسی طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است؛ لذا بدین ترتیب ایجاد تغییرات در قوانین مدیریت شهری کار چندان مشکلی نخواهد بود.

با این وصف در این راستا نیز پیشنهادات ذیل ارائه می‌گردد:

۱ - تنظیم قوانینی که همه اجزای مدیریت شهری را در قالب نهاد شهرداری و سازمان‌های وابسته پیش‌بینی کند.



- ۲- بهره‌گیری از تجربیات مدیران قبلی و حال حاضر شهرداری و استفاده از نظرات و مشاوره کارشناسان زبده حقوقی برای مطالعه قوانین موجود و تطبیق آن با وضعیت فعلی و ارائه نظرات جدید در خصوص اصلاح قوانین مدیریت شهری.
- ۳- نهاد قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری کلی باید مشخص شود و نقش شهردار به عنوان متولی اصلی مدیریت شهری باید پررنگ‌تر گردد.
- ۴- تشکیل دادگاه‌های تخصصی و مستقل مخصوص شوراها و شهرداری‌های کشور در دادگستری‌ها و پیگیری قانونی عدم اجرای مصوبات، آیین‌نامه‌ها و قوانین شهری.

## منابع

### الف- فارسی

#### کتاب‌ها

- برک پور، ناصر، اسدی، ایرج، (۱۳۹۰)، *مدیریت و حکمروایی شهری*، چاپ دوم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- شریف زادگان، محمد حسین و همکاران، (۱۳۹۴)، *حکمروایی خوب نهادسازی برای توسعه؛ آموزه‌هایی از سطح ملی تا شهری و تجربه‌ای از ایران*، چاپ اول، تهران: انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۸۵)، *حقوق اداری*، چاپ دوازدهم، تهران: انتشارات سمت.
- مصطفی پور، کامبیز و همکاران، (۱۳۹۴)، *شورایاری و کارآفرینی اجتماعی*، چاپ اول، تهران: انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، (۱۳۹۴)، *نوشتارهایی در باب مدیریت شهری و حکمرانی خوب شهری*، چاپ اول، تهران: انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- نوبری، نازک، رحیمی، محمد، (۱۳۸۹)، *حکمرانی خوب شهری یک ضرورت تردیدناپذیر*، چاپ اول، تهران: انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

#### مقاله‌ها

- آخوندی، عباس و همکاران، (۱۳۷۸)، «آسیب‌شناسی مدل اداره امور شهر در ایران»، تهران: نشریه پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۶۳.
- اکبری، غضنفر، (۱۳۸۶)، «سرمایه اجتماعی و حکمرانی شهری»، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۸۳.
- ابراهیم زاده، عیسی، اسدیان، مرتضی، (۱۳۹۲)، «تحلیل و ارزیابی میزان تحقق‌پذیری حکمروایی خوب شهری در ایران؛ موردشناسی شهر کاشمر»، نشریه جغرافیا و آمایش شهری - منطقه‌ای، شماره ۶.
- اسماعیل زاده، حسن، صرافی، مظفر، (۱۳۸۵)، «جایگاه حکمروایی خوب در برنامه‌ریزی

- طرح متروی تهران»، ویژه‌نامه جغرافیا، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۱۰، شماره ۱.
- پی‌یر، جان، پیترز، گای، (۱۳۸۶)، «انواع رویکردهای نظری درباره حکمروایی»، ترجمه محمد تقی‌زاده مطلق، نشریه جستارهای شهرسازی، شماره‌های ۱۹ و ۲۰.
- تقوایی، علی اکبر، تاجدار، رسول، (۱۳۸۸)، «درآمدی بر حکمروایی خوب شهری در رویکردی تحلیلی»، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲۳.
- جهانشاهی، محمد حسین، (۱۳۸۶)، «نگاهی به تعاریف و مفاهیم حکمروایی»، نشریه جستارهای شهرسازی، شماره‌های ۱۹ و ۲۰.
- دباغ، سروش، نفری، ندا، (۱۳۸۸)، «تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی خوب»، نشریه مدیریت دولتی، دوره ۱، شماره ۳.
- شریف‌زاده، فتاح، قلی‌پور، رحمت‌اله، (۱۳۸۲)، «حکمرانی خوب و نقش دولت»، نشریه تدبیر، شماره ۲۰۶.
- غراب، ناصرالدین، (۱۳۸۰)، «تحلیل روابط مبتنی بر قدرت میان شهرداری‌ها و شوراهای شهر»، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۵۰.
- موحد، علی و همکاران، (۱۳۹۳)، «بررسی حکمروایی خوب شهری در محله‌های شهری (مطالعه موردی منطقه ۱۹ شهرداری تهران)»، فصلنامه مطالعات برنامه‌ریزی شهری، سال دوم، شماره ۷.
- مؤذنی، کیمیا، (۱۳۸۹)، «وظایف شهردار، چالش‌ها و چشم‌اندازها»، نشریه شهرداری‌ها، سال هفتم، شماره ۷۹.
- نظریان، اصغر، رحیمی، محمد، (۱۳۹۱)، «تحلیل الگوی مدیریتی شهر تهران»، فصلنامه علمی پژوهشی جغرافیای انسانی، سال پنجم، شماره ۸۱.

#### مقالات ارائه شده در همایش

- اجزاء شکوهی، محمد، رهنما، محمد رحیم، گوهری، نسرین، (۱۳۹۳)، مطالعه تطبیقی شاخص‌های حکمروایی خوب شهری در کلان‌شهر ایران، آبان، ششمین کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، دانشگاه فردوسی مشهد.

- برک پور، ناصر، حکمروایی شهری و نظام اداره شهرها در ایران، (۱۳۸۵)، اولین کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت شهری، دانشگاه فردوسی مشهد.
- پورعزت، علی اصغر، فیروزپور، آرمین، (۱۳۹۱)، چشم انداز شهرهای آینده ایران در افق ۱۴۰۴، سایت مدیریت شهری دانشگاه تهران، [www.umyu.ir](http://www.umyu.ir)، (تاریخ دسترسی ۱۳۹۵/۱۲/۱۸).
- پرهیزکار، اکبر، کاظمیان، غلامرضا، (۱۳۷۸)، رویکرد حکمروایی شهری و ضرورت در مدیریت منطقه کلانشهری تهران، (۱۳۷۸)، سایت مرجع مدیریت شهری، [www.urbanmanagement.ir](http://www.urbanmanagement.ir)، (تاریخ دسترسی ۱۳۹۵/۱۱/۱۲).
- رستگار، سید حامد، محملی، حمیدرضا، (۱۳۸۹)، حکمرانی خوب شهری ابزاری برای تغییر کارکرد شهرداری ها، تهران، همایش نقش و جایگاه مدیریت محله و شوراییاری ها در ارتقای مشارکت اجتماعی، سایت مرجع مدیریت شهری، [www.Urban management.ir](http://www.Urban management.ir)، (تاریخ دسترسی ۱۳۹۵/۱۱/۱۲).
- سلمانی مقدم و همکاران، (۱۳۹۱)، سنجش رضایت شهروندان از عملکرد مدیریت شهری؛ پژوهش موردی شهرهای استان فارس، مشهد، چهارمین کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت شهری، دانشگاه فردوسی مشهد، [www.civilca.com](http://www.civilca.com)، (تاریخ دسترسی ۱۳۹۵/۱۰/۲۲).
- معصومی راد، رضا، آذر، (۱۳۹۱)، نقش حکمروایی خوب شهری بر کیفیت زندگی شهری، همایش ملی حکمروایی خوب شهری، موسسه اندیشه و پژوهش طرح هزاره پاسارگاد، [www.iranvision1404.com](http://www.iranvision1404.com)، (تاریخ دسترسی ۱۳۹۵/۱۲/۱۳).

#### ب- انگلیسی

-Esko Lange, Frederikk, (2010), *Urban Governance, An Essential Determinant of City Development?* Published by: World Vision Institute, [uar.sagepub.com](http://uar.sagepub.com).

-Hendriks, Frank, (2013), *Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and Values*, Published by: Urban Affairs Review, [uar.sagepub.com](http://uar.sagepub.com).

-Haus, Michael, Erling Klausen, Jan, (2011), *Urban Leadership and Community Involvement: Ingredients for Good Governance?* Published by: Urban Affairs Review, [uar.sagepub.com](http://uar.sagepub.com).



