

حکمروایی شهری و نظام اداره شهرها در ایران

چکیده

حکومت شهری (*Urban Government*) و حکمروایی شهری (*Urban Governance*) به عنوان دو نمونه مثالی و دو رویکرد مقابل هم از نظام تصمیم‌گیری و اداره امور شهری تلقی می‌شوند. حکومت شهری، مجموعه سازمانهای مسئول اداره شهر را در بر می‌گیرد و متکی بر نهادهای رسمی است. اما حکمروایی شهری، فرآیندی است که براساس کنش متقابل میان سازمانها و نهادهای رسمی اداره شهر از یک طرف، و سازمانهای غیر دولتی و تشکلهای جامعه مدنی از طرف دیگر شکل می‌گیرد. در تحقیق حاضر، برای سنجش میزان تحقق حکمروایی در شهرهای ایران، همدان و اسلام شهر به عنوان دو نمونه از شهرهای میانی کشور انتخاب شده‌اند. نتایج حاصل از مشاهدات میدانی و سنجش شاخصهای متعدد، حاکی از پایین بودن میزان حکمروایی شهری در شهرهای نمونه است. در این تحقیق که در چارچوب روش تحقیق سیاستی (*policy research*) انجام شده است 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 شده است.

کلید واژه ها: حکمروایی شهری، حکومت شهری، اداره شهر

مقدمه

۱. عضو هیأت علمی گروه شهرسازی دانشگاه هنر، barakpur@yahoo.com

مفهوم حکمروایی که در مقیاسهای گوناگون محلی، شهری، ملی و حتی بین‌المللی به کار می‌رود بر همیاری دولت و جامعه مدنی مبتنی است. این مفهوم بر این اصل بنیادی استوار است که دولت‌ها به جای آن که به‌تنهایی مسئولیت کامل اداره جامعه را در تمام سطوح آن بر عهده گیرند و به تعبیر دیگر، حکومت کنند، باید در کنار شهروندان، بخش خصوصی و مردمی، به عنوان یکی از نهادها یا عوامل مسئول اداره جامعه محسوب شوند. با این تعبیر، دولت نقش تسهیل‌کننده و زمینه‌ساز توسعه جامعه را در سطوح ملی، محلی و شهری ایفا می‌کند. با ورود شهروندان یا به مفهوم سازمان‌یافته‌تر آن، جامعه مدنی، به عرصه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری، فرآیند اداره شهر از یک نظام اقتدارگرا و آمرانه به فرایندی مردم‌سالار و مشارکتی تبدیل خواهد شد. با توجه به این که شهرها عرصه اصلی زندگی امروزی به شمار می‌آیند و بخش عمده پویشهای اجتماعی در شهرها روی می‌دهد، مفهوم حکمروایی در مقیاس شهر، اهمیتی ویژه می‌یابد.

مقاله حاضر، شامل سه بخش اصلی است: در بخش اول، بررسی مفاهیم و دیدگاههای مربوط به حکومت و حکمروایی شهری صورت می‌گیرد. در این بخش به ویژه مفهوم حکمروایی از نظریه‌پیشینه، کاربرد، تعاریف و ویژگی‌ها بررسی شده است. در انتهای این بخش، مهمترین معیارها و شاخصهای حکمروایی شهری معرفی شده است. در بخش بعد، به منظور سنجش میزان حکمروایی شهری در ایران، شاخصهای حکمروایی در دو شهر همدان و اسلام شهر به عنوان دو نمونه از شهرهای میانی کشور بررسی و اندازه‌گیری شده‌اند. در این بخش از تحقیق از پرسشنامه و مصاحبه برای سنجش نظرات مردم و مدیران و مسئولان شهری استفاده شده است. در انتها مهمترین یافته‌ها و پیشنهادهای عملی تحقیق ارائه گردیده است.

مفاهیم و نظریه‌های «حکومت شهری» و «حکمروایی شهری»

نظریه برایان مک لالین (Brian Mc Laughlin)

درباره حکومت شهری و حکمروایی شهری و مقایسه بین این دو تعاریف گوناگون وجود دارد، اما یکی از نخستین مطالعاتی که در حوزه مسائل شهری به طور مستقیم به این موضوع پرداخته توسط برایان مک لالین در اوایل دهه ۱۹۷۰ انجام شده است. به عقیده مک‌لالین تقاضای روزافزون مردم شهرها این است که «حکومت شهری» باید نسبت به روندهای تغییر در شهر «پاسخ‌گوتر» (more responsive) باشد.

باشد، اقداماتش با مسائل شهری و تحول آنها «متناسبت» (more relevant) باشد، نسبت به اجتماع مسئول تر (more accountable) باشد، به عنوان بخش مهمی از نظام یادگیری اجتماعی (Social Learning system) بهتر عمل کند و سرانجام نقشی مهم در پیش بینی، کشف و استقبال از آینده ایفا کند. این فرآیندها به وجود شبکه ارتباطات در داخل سازمانهای رسمی حکومت و نظامهای برنامه ریزی آن، و همچنین شبکه ارتباطات میان آن سازمانها و اجتماع و نظامهای شهری آن بسیار متکی است. . . . اما برای آن که حکومت شهری به عنوان نظام تنظیم کننده به طور کارآمد عمل کند نیازمند دریافت اطلاعات از نظام اجتماع است. تناسب، پاسخ گویی و انطباق پذیری حکومت شدیداً به روابط آن با اجتماع بستگی دارد تا واقعیتها، ایده ها، تقاضاها و پیشنهادهای بتواند به درون نهادهای رسمی حکومت انتقال یابد (Mc Laughlin, ۱۹۷۳: P. ۲۴۸).

مک لالین با این مقدمات به تعریف مفاهیم «حکومت شهری» و «حکمروایی شهری» می رسد. از نظر او «حکومت»، مجموعه ای از نهادهای رسمی و حقوقی با قدرت قانونی است. اما «حکمروایی»، نوعی فرایند است. این فرایند، متضمن نظام به هم پیوسته ای است که هم «حکومت» و هم «اجتماع» را دربر می گیرد. . . . پاسخ گویی، تناسب و آینده نگری در حکمروایی، توانایی برخورد موثر با مسائل جاری و پیش بینی رویدادها نه تنها به شبکه های سازمانی رسمی، بستگی دارد، بلکه مستلزم شبکه هایی غیررسمی نیز هست؛ شبکه هایی که مردم را قادر می سازند زمانی که شبکه های رسمی در کار فرو می مانند آن را به انجام رسانند (Ibid; PP. ۲۴۹-۲۵۰).

دیدگاههای دیگر در زمینه حکمروایی شهری

مرور متون مربوط به موضوع «حکومت شهری» و «حکمروایی شهری» نشان می دهد که تعریف مک لالین از این دو مفهوم، مبنایی برای تحقیقات دیگر در این زمینه شده است. پژوهشگران بعدی نیز با تاکید بر تمایز میان «حکومت» و «حکمروایی» به تکمیل و توسعه این مفاهیم پرداخته اند.

برای مثال مک کینلی (Mc Kinlay) حکومت را ابزار نهادی انجام فعالیتهایی مشخص می داند و حکمروایی را مجموعه فرآیندهایی که هر اجتماع از طریق آن درباره آینده مطلوب خود تصمیم گیری می کند و آن را پی می گیرد. . . . حکمروایی با این موضوع ارتباط می یابد که تصمیمات چگونه گرفته می شوند و شهروندان چگونه در این

فرایند هماهنگ می‌شوند. نیاز به حکمروایی از این واقعیت سرچشمه می‌گیرد که حکومت امروزه به عنوان یک سازمان و یکی از بازیگران نهادی با منافع ویژه خود قلمداد می‌شود، حال آن که قبلاً همچون فرایندی تلقی می‌شد که شهروندان از طریق آن برای چیره شدن بر مسائل عمومی دور هم جمع می‌شدند. ظهور حکومت به عنوان یک سازمان مستقل در جامعه با منافع و دستور کار ویژه خود، نیاز به واژه‌ای [جدید، یعنی حکمروایی] را برای توصیف فرآیندی متمایز از حکومت پدید آورده است (Mckinlay, ۱۹۹۹: PP. ۶).

اتکینسن (Atkinson) نیز به نقل از روزنا (Rosenau)، حکمروایی را مفهومی گسترده‌تر از حکومت می‌داند و با مقایسه این دو مفهوم می‌گوید: هر دو اصطلاح به رفتار هدفمند، فعالیتهای جهت‌دار و نظامهای قانونمند اطلاق می‌شود؛ اما حکومت، بیانگر فعالیتهای مبتنی بر اقتدار رسمی و قدرت نظامی (police power) برای تضمین اجرای سیاستهای مصوب و مقرر است. حال آن که حکمروایی به فعالیتهایی با اهداف مشترک اطلاق می‌شود که ممکن است از وظایف رسمی و قانونی مشتق شده باشد یا خیر؛ و لزوماً متکی به قدرت نظامی برای چیره شدن بر نافرمانی نیست. حکمروایی نه تنها نهادهای حکومتی را دربرمی‌گیرد، بلکه مکانیسمهای غیررسمی و غیرحکومتی را نیز شامل می‌شود؛ مکانیسمهایی که اشخاص و سازمانها از طریق آنها نیازهایشان را تامین می‌کنند و خواسته‌هایشان را برآورده می‌سازند (Atkinson, ۱۹۹۸: P. ۳).

همچنین در اسناد سازمان ملل بر گسترده‌تر بودن مفهوم «حکمروایی» نسبت به «حکومت» تاکید شده است: این مفهوم نه تنها با تشکیلات دولتی و رسمی و همچنین نهادهای شهری و منطقه‌ای که رسماً امور عمومی را اداره می‌کنند ارتباط می‌یابد. بلکه فعالیت بسیاری از گروههای سیاسی و اجتماعی دیگر را دربر می‌گیرد (UN, ۲۰۰۰: P. ۱).

بدین ترتیب، از دیدگاه‌های مختلف، یکی از تفاوت‌های عمده میان حکومت شهری و حکمروایی شهری در فراگیرتر و گسترده‌تر بودن مفهوم حکمروایی نسبت به حکومت خلاصه می‌شود. در واقع حکمروایی، حکومت را شامل می‌شود و علاوه بر آن عناصر، گروهها و سازمانهایی را هم که به طور غیررسمی در رشد و توسعه شهر موثر هستند دربر می‌گیرد.. نکته دیگر اینکه مفهوم حکمروایی شهری در مقیاسهای مختلف تعریف شده است. پژوهشگران حکمروایی را از مقیاس محلی تا مقیاس ملی و بین‌المللی به کار برده‌اند؛ برای مثال سرینیواس اشاره می‌کند که حکمروایی هم دولت و هم جامعه مدنی

(یعنی بازیگران اجتماعی و اقتصادی، نهادهای مبتنی بر اجتماع و گروههای سازمان نیافته، رسانه‌های همگانی و نظایر آن) را در سطوح محلی، ملی، منطقه‌ای و جهانی شامل می‌شود (P.۱, ۱۹۹۶: Srivinas). یا در یکی از اسناد سازمان ملل، حکمروایی به عنوان فرآیند اعمال اقتدار اقتصادی، سیاسی و اجرایی برای اداره کشور در همه سطوح تلقی شده است (UNDP, ۱۹۹۷: P.۳).

به طور کلی در سالهای اخیر و به ویژه از نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ به بعد کاربرد مفهوم حکمروایی به طور روزافزون گسترش یافته است. نظریه‌پردازان دلایل مختلفی برای توجیه گسترش کاربرد آن بیان کرده‌اند. به عقیده اتکینسن، این مفهوم، ماهیت پیچیده جوامع شهری را بهتر منعکس می‌کند. او معتقد است مفهوم حکمروایی نشان‌دهنده چند رویداد زیر است (Atkinson, ۱۹۹۸: P.۲):

۱. رشد این تفکر که دولت دیگر قادر به پاسخ دادن به مسائل پیچیده شهری نیست.

۲. پیرو نکته بالا و تا حدی تحت تاثیر ساخت نئولیبرال، ظرفیتهای حل مسئله از طریق دولت برای چنین وظیفه‌ای کافی نیست و بازار باید نقش مهمتری بر عهده گیرد.

۳. در پرتو ناتوانی آشکار نظریه‌ها و راه‌حلهای تحت هدایت بازار، برای پاسخ مناسب به مشکلات نابرابری، فقر و محرومیت اجتماعی، و تحت فشار برای کاهش بیشتر هزینه‌های اجتماعی دولت، دادن نقش مهمتر به اجتماع و بخشهای داوطلب برای حل مسائل اجتماعی و تامین خدمات.

نظرات فوق نشان‌دهنده زمینه‌های استقبال از مفهوم حکمروایی شهری در سالهای اخیر است. اما تازگی و گستردگی کاربرد مفهوم حکمروایی شهری موجب تفسیرها و تعبیرهای مختلف از آن شده است. به این دلیل، ارائه تعریفی واحد و جامع و مانع از این مفهوم دشوار می‌نماید. با وجود این، در این جا تعریفهای گوناگون از مفهوم حکمروایی ارائه می‌گردد تا با مقایسه آنها بتوان به مبانی مشترکی دست یافت و از آن طریق، تعریفی نسبتاً کامل ارائه کرد.

۱. حکومت، مجموعه‌ای از نهادهای رسمی و حقوقی با قدرت قانونی است. اما حکمروایی، نوعی فرآیند است. این فرآیند، متضمن نظام به هم پیوسته‌ای است که هم حکومت و هم اجتماع را در بر می‌گیرد. ... پاسخ‌گویی، تناسب و آینده‌نگری در حکمروایی، توانایی برخورد موثر با مسائل جاری و پیش‌بینی رویدادها نه تنها به شبکه‌های سازمانی رسمی بستگی دارد، بلکه مستلزم شبکه‌هایی غیررسمی نیز هست.

شبکه‌هایی که مردم را قادر می‌سازند زمانی که شبکه‌های رسمی در کار فرو می‌مانند آن را به انجام رسانند (McLoughlin, ۱۹۷۳: pp. ۲۴۹-۲۵۰).

۲. حکمروایی شامل مکانیسمها، فرآیندها و نهادهایی است که از طریق آنها شهروندان و گروههای مردم، خواسته‌های خود را بیان می‌کنند... حکمروایی شامل دولت، بخش خصوصی و سازمانهای جامعه مدنی است. در این سه حوزه باید نهادهای حکمروایی را برای کمک به توسعه انسانی پایدار به منظور کاهش فقر، ایجاد شغل، حفظ محیط‌زیست و پیشرفت زنان، طراحی کرد (UNDP, ۱۹۹۷, PP. ۳-۵).

۳. حکمروایی، به زبان ساده، علم تصمیم‌گیری است. این مفهوم، مجموعه‌ای پیچیده از ارزشها، هنجارها، فرآیندها و نهادها را دربرمی‌گیرد که از طریق آنها مدیریت توسعه جامعه، به طور رسمی و غیررسمی صورت می‌گیرد و تعارضها رفع می‌شود. حکمروایی هم دولت و هم جامعه مدنی (یعنی بازیگران اجتماعی و اقتصادی، نهادهای مبتنی بر اجتماع و گروههای سازمان نیافته، رسانه‌های همگانی و نظایر آن) را در سطوح محلی، ملی و منطقه‌ای شامل می‌شود (Srinivas, ۱۹۹۶a: p. ۱).

۴. حکمروایی عبارت است از مدیریت آگاهانه ساختارهای حکومتی، با قصد تقویت حوزه عمومی Public Realm (Srinivas, ۱۹۹۶d: P. ۲).

۵. حکمروایی شهری، مفهومی است که هم با مسئولیت حکومت و هم با تعهد شهروندان ارتباط دارد. حکمروایی شهری بر این اساس استوار است که مشارکت در فرایندهای سیاسی یا سازمانی در شهر به کنترل منابع شهر مربوط می‌شود (Beall, ۱۹۹۶: P. ۳).

۶. حکمروایی، مفهومی است که اخیراً به منظور توجه به نقش روزافزون دیگر بازیگران و سهام‌دارانی که علاوه بر دولت در رشد و توسعه شهرها نقش دارند عمومیت یافته است. حکمروایی، تعامل پویا بین حکومت، بازار و بازیگران اجتماعی است که هر یک از طریق فرایندهای رسمی و غیر رسمی بر اعمال و تصمیمات دیگران تاثیر می‌گذارند (Karaos ۱۹۹۷: P. ۳).

۷. حکمروایی شامل دولت می‌شود، اما با دربرگرفتن بخش خصوصی و جامعه مدنی از آن فراتر می‌رود. دولت، محیط سیاسی و قانونی مساعد فراهم می‌کند. بخش خصوصی، شغل و درآمد ایجاد می‌کند. جامعه مدنی، کنش متقابل سیاسی و اجتماعی را

از طریق بسیج گروهها برای مشارکت در فعالیتهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی تسهیل می‌کند. از آنجا که هر یک از اینها نقاط قوت و ضعف دارد، هدف اصلی حمایت از حکمروایی خوب، تشویق کنش متقابل سازنده میان هر سه است (Mehta, ۱۹۹۸: P. ۶).

۸. حکمروایی نه تنها نهادهای حکومتی را در بر می‌گیرد، بلکه مکانیسمهای غیررسمی و غیرحکومتی را نیز شامل می‌شود، مکانیسمهایی که اشخاص و سازمانها از طریق آنها نیارهایشان را تامین می‌کنند و خواسته‌هایشان را بر آورده می‌سازند (Atkinson, ۱۹۹۸: P. ۳).

۹. حکمروایی را می‌توان رابطه بین جامعه مدنی و دولت تعریف کرد چارچوب حکمروایی شهری به ما این امکان را می‌دهد عناصری را به حساب آوریم که به طور متداول، اغلب خارج از فرآیند سیاست عمومی تلفی شده‌اند، اما در توسعه اجتماعی - اقتصادی و فرهنگی شهرهای جهان سوم موثر هستند و در منظر شهری و شکل ساخته شده شهرها بسیار دخالت دارند. این عناصر شامل انجمنهای شهری، کارگزاران غیرقانونی سازمانهای بخش غیررسمی، گروههای مبتنی بر اجتماع و جنبشهای اجتماعی هستند که همگی بر ریخت‌شناسی و توسعه مراکز شهری تاثیر فراوان می‌گذارند (Mckinlay, ۱۹۹۹: P. ۵).

۱۰. حکمروایی، هم چون بسیاری از مفاهیم، اصطلاحی است با تفسیرهای متعدد. برخی آن را با حکومت یکی می‌دانند. برخی دیگر آن را با دمکراسی یکی می‌دانند. حکمروایی، ساختارها و فرآیندهایی است برای تعیین نحوه استفاده از منابع موجود در جهت منفعت عمومی (Tandon, ۱۹۹۹: P. ۱).

۱۱. حکمروایی نه تنها با تشکیلات دولتی و رسمی و همچنین نهادهای شهری و منطقه‌ای که رسماً امور عمومی را اداره می‌کنند ارتباط می‌یابد، بلکه فعالیت بسیاری از گروههای سیاسی و اجتماعی دیگر را در بر می‌گیرد. حکمروایی، حاصل جمع روشهای گوناگونی است که افراد، نهادها، بخش خصوصی و دولتی، امور مشترک خود را اداره می‌کنند. حکمروایی، فرآیند مستمری است که از طریق آن منافع متعارض یا گوناگون می‌توانند با هم سازگار شوند و اقدام جمعی صورت گیرد (UN, ۲۰۰۰: P. ۱).

۱۲. حکمروایی، هنر حکومت کردن و بهترین شیوه سرپرستی و مدیریت منفعت عمومی است (Auclair, ۲۰۰۰: p.q).

از تحلیل و مقایسه تعاریف گوناگون حکمروایی، مبانی مشترک زیر را می‌توان استنتاج کرد:

- حکمروایی شهری، مفهومی گسترده‌تر و فراگیرتر از حکومت شهری است.
 - حکومت شهری، مجموعه‌ای از سازمان‌ها و نهادهای رسمی اداره شهر است، حال آن‌که حکمروایی شهری نوعی فرایند و ارتباط میان حکومت شهری و شهروندان است.
 - حکمروایی شهری، هم حکومت شهری و هم جامعه مدنی را در بر می‌گیرد.
 - تحقق حکمروایی شهری مستلزم کنش متقابل بین نهادهای رسمی و دولتی و نهادهای جامعه مدنی است.
 - حکمروایی شهری بر حقانیت و تقویت عرصه عمومی تاکید می‌کند.
 - حکمروایی شهری به دلیل شرکت نهادهای گوناگون جامعه مدنی در مدیریت و اداره شهر، می‌تواند به سازگاری منافع و رفع تعارضها منجر شود.
- با توجه به مبانی بالا و از ترکیب تعاریف گوناگون «حکمروایی»، می‌توان تعریف زیر را از «حکمروایی شهری» ارائه کرد:

حکمروایی شهری، فرآیندی است که بر اساس کنش متقابل میان سازمانها و نهادهای رسمی مدیریت شهری از یک طرف، و نهادهای غیر رسمی جامعه مدنی یا عرصه عمومی از طرف دیگر شکل می‌گیرد. مشارکت نهادهای غیررسمی و تقویت عرصه عمومی در مدیریت توسعه شهری می‌تواند به سازگاری منافع گوناگون و در نتیجه به پایداری توسعه شهری منجر شود.

ویژگیها و معیارهای حکمروایی شهری

مفهوم «حکمروایی شهری» با تعبیرها و تعریفهای گوناگون از طرف نویسندگان مختلف همراه بوده است، اما با مرور این تعاریف می‌توان به معیارها و ویژگیهای مشترک حکمروایی شهری دست یافت.

- ترنر و بارت (et Turner and Barr) مولفه‌های اصلی حکمروایی را موارد زیر دانسته‌اند (Rusmarsidik, ۲۰۰۰: p.۱۰):

- مشروعیت حکومت؛ مشروعیت حکومت به وجود فرآیندهای مشارکتی و رضایت حکومت شوندگان بستگی دارد.
- مسئولیت و پاسخ‌گویی عناصر سیاسی و رسمی حکومت در زمینه اقدامات خود؛ این مولفه به دسترس‌پذیری اطلاعات، آزادی رسانه‌ها، شفافیت تصمیم‌گیری و وجود سازوکارهایی برای پاسخ‌گویی افراد و نهادها بستگی دارد.
- شایستگی حکومت برای تدوین سیاست‌های مناسب، تصمیم‌گیری بجا، اجرای موثر تصمیمها و ارائه خدمات.
- احترام به حقوق بشر و قانونمندی، برای تضمین امنیت و حقوق فردی و گروهی، تأمین چارچوبی برای فعالیت اقتصادی و اجتماعی، و روا دانستن و تشویق کردن همه افراد به مشارکت.

• در کنفرانس UNDP با عنوان «ارتباط بخش خصوصی و دولتی در مدیریت محیط زیست شهری» در تعریف حکمرروایی خوب بیان شده است: «حکمرروایی خوب، مشارکتی، شفاف و مسئول است. همچنین اثربخش و عدالت‌پذیر است و قانونمندی را تشویق می‌کند. حکمرروایی، اولویتهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را بر پایه توافق گسترده در جامعه استوار می‌سازد و نظر محرومترین و آسیب‌پذیرترین افراد را در تصمیم‌گیری راجع به تخصیص منابع می‌گنجاند» (Srinivas, 1996b: p.1).

• گروه تحقیق موسسه بین‌المللی علوم اداری، مواردی همچون درجه مشروعیت، نمایندگی، مسئولیت و کارآمدی را به عنوان معیارهای نمونه برای ارزیابی حکمرروایی بر شمرده است (Srinivas, 1996c: p.1).

• در تعریف بانک جهانی، حکمرروایی خوب با سیاست‌گذاری قابل پیش‌بینی، آشکار و روشن‌بین، قانونمندی، فرآیندهای شفاف و جامعه مدنی مشارکت‌کننده در امور عمومی تجلی می‌یابد (Srinivas, 1996d: p.1).

بدین ترتیب در تعاریف گوناگون از حکمرروایی، مواردی همچون مسئولیت، پاسخ‌گویی، مشروعیت، مشارکت، نمایندگی و نظایر آن به عنوان معیارها و ویژگیهای حکمرروایی شهری بر شمرده شده است.

این معیارها و ویژگیها به طور جامع و روشن در دو سند مختلف و با تفاوت‌هایی جزئی نسبت به هم تدوین و تعریف شده‌اند. در سند نخست که آموخته‌های حاصل از

انجام اقدامات نمونه (Best Practices) در کشورهای آسیایی است، معیارهای حکمروایی به شرح زیر بیان شده است (Mehta, ۱۹۹۸: pp. ۱-۵):

۱. مسئولیت و پاسخ‌گویی (Accountability)؛ ۲. پذیرا بودن و پاسخ‌ده بودن (Responsiveness)؛ ۳. نوآوری مدیریت (Management Innovation)؛ ۴. همکاری بخش‌های خصوصی و دولتی (Public – Private Partnership)؛ ۵. کنش

مقابل شهروندان و حکومت محلی (Local Government- Citizen Interaction)؛ ۶. مدیریت غیر متمرکز (Decentralized Management)؛ ۷. ایجاد شبکه (Networking)؛ ۸. توسعه منابع انسانی (Human Resource Development)

علاوه بر سند فوق، در برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP) بر ویژگیها و معیارهای حکمروایی شهری تاکید شده است. در واقع، بهترین و جامعترین سند در این زمینه، در مطالعات و بررسیهای سازمان ملل به چشم می‌خورد، زیرا مفهوم حکمروایی شهری در سالهای اخیر در کانون توجه این سازمان قرار گرفته است. به طور مشخص، سازمان ملل در دومین کنفرانس مربوط به سکونت‌گاههای انسانی (هابیتات ۲) در سال ۱۹۹۶ در استانبول، در دستور کار هابیتات بر این نکته تاکید کرده است که در جهت استقرار حکمروایی شهری در شهرها جهان قدم بردارد. این سازمان شعار خود را «فعالیت جهانی برای حکمروایی شهری خوب» قرار داده است. همچنین تاکید کرده است که ارزشها و هنجارهای حکمروایی شهری بر پیمان نامه‌های زیر استوار است (UNCHS, ۲۰۰۰: P. ۱):

- اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸)
- قرارداد حقوق سیاسی و مدنی (۱۹۶۶)
- قرارداد حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۹۶۶)
- پیمان نامه حذف تبعیض در مورد زنان (۱۹۷۹)
- اعلامیه حق توسعه (۱۹۸۶)
- پیمان نامه حقوق کودکان (۱۹۸۹)

سازمان ملل در چارچوب فعالیتهای خود به منظور استقرار حکمروایی شهری در شهرهای جهان و در قالب برنامه ابتکار عمل حکمروایی شهری (The urban Governance Initiative) در بیانیه‌ای که می‌توان آن را منشور حکمروایی شهری نامید اصول نه‌گانه زیر را به عنوان معیارها و ویژگیهای حکمروایی خوب بر شمرده است (UNDP, ۲۰۰۰: P.۱):

۱. مشارکت (Participation)؛ ۲. قانونمندی (Rule of Law)؛ ۳. شفافیت (Transparency)؛ ۴. پذیرا بودن و پاسخده بودن (Responsiveness)؛ ۵. جهت‌گیری توافقی (Orientation (Consensus))؛ ۶. عدالت (Equity)؛ ۷. اثربخشی و کارایی (Effectiveness & Efficiency)؛ ۸. مسئولیت و پاسخ‌گویی (Accountability)؛ ۹. بینش راهبردی (Strategic Vision)

شاخصهای حکمروایی شهری

از میان اسناد موجود در زمینه معیارها و ویژگیهای حکمروایی شهری، سند انتشار یافته از سوی سازمان ملل را می‌توان جامعترین بیانیه در این زمینه دانست. در این بیانیه معیارها و ویژگیهای حکمروایی شهری بر ارزشهای عام و جهان‌شمول استوار شده است، به نحوی که فارغ از تفاوت‌های سیاسی، فرهنگی و مکانی می‌توان آنها را معیارهای مطلوب حکمروایی شهری دانست. در مورد شرایط خاص ایران، معیار تمرکززدایی را نیز باید به معیارهای یاد شده افزود. زیرا در نظامهای متمرکز، یکی از پیش‌شرطهای تحقق حکمروایی شهری، تمرکززدایی از نظام تصمیم‌گیری است. بدین ترتیب معیارهای مطلوب حکمروایی شهری در شهرهای ایران را به شرح زیر می‌توان معرفی کرد:

۱. مشارکت شهروندان: منظور از مشارکت، قدرت تاثیرگذاران بر تصمیم‌گیری‌ها و سهم شدن شهروندان در قدرت است. مشارکت فقط به حمایت مردم از تصمیم‌گیران و تأیید سیاستهای آنان محدود نمی‌شود، بلکه فرآیندی است که در آن شهروندان و مسئولان در تصمیم‌گیری شهری سهم می‌شوند.
۲. اثربخشی و کارایی: این معیار بر استفاده مناسب از منابع موجود برای تامین نیازهای شهروندان، ارائه خدمات شهری و رضایت مردم استوار است.

۳. پذیرا بودن و پاسخ‌ده بودن: این معیار، دو نکته مکمل هم را دربر دارد. مسئولان شهری باید هم نیازها و خواسته‌های شهروندان را دریابند و بپذیرند و هم، نسبت به آن واکنش و پاسخ مناسب را از خود نشان دهند. بنابراین هم‌سویی خواسته‌های شهروندان و اقدام مسئولان، ضروری است.
۴. مسئولیت و پاسخ‌گویی: این معیار بر مسئول بودن و به عبارت گویاتر، حساب پس دادن مسئولان و تصمیم‌گیران در قبال شهروندان استوار است. بنابراین وجود سازوکارهایی برای پاسخ‌گویی مسئولان ضروری است.
۵. شفافیت: شفافیت، نقطه مقابل پنهان‌کاری در تصمیم‌گیری است. پنهان‌کاری، امکان بروز فساد در تصمیم‌گیری را افزایش می‌دهد، حال آن‌که شفافیت مانع از گسترش آن می‌شود. این معیار بر گردش آزاد اطلاعات و سهولت دسترسی به آن، وضوح اقدامات و آگاهی مستمر شهروندان از روندهای موجود استوار است.
۶. قانونمندی: منظور از قانونمندی در تصمیم‌گیری شهری، وجود قوانین کارآمد، رعایت عادلانه چارچوب‌های قانونی در تصمیم‌گیری و دور بودن دست افراد غیرمسئول از تصمیم‌گیریهاست. پای بندی به قوانین، مستلزم آگاهی شهروندان از قانون و همچنین احترام مسئولان به قانون است.
۷. جهت‌گیری توافقی: شهر، عرصه گروه‌ها و منافع مختلف و گاه در حال ستیز با یکدیگر است. منظور از جهت‌گیری توافقی، تعدیل و ایجاد توافق میان منافع مختلف است. این کار مستلزم وجود ارتباط و تلاش مشترک میان سازمان‌های دولتی، شهروندان و سازمان‌های غیردولتی (نماینده گروه‌های مختلف) است.
۸. 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 اعلام‌نظر و تصمیم‌گیری است.
۹. بینش راهبردی: فرارفتن از مسائل روزمره شهر و پرهیز از غرق شدن در آن‌ها، مستلزم وجود بینشی گسترده و درازمدت نسبت به آینده یا داشتن بینش راهبردی در زمینه توسعه شهری است.
۱۰. تمرکززدایی: این معیار، بر واگذاری اختیار به سازمان‌ها و مراکز مختلف و صلاحیت نهادهای محلی بر انجام وظایف تاکید می‌کند. تمرکز زدایی بر اصل «تفویض مسئولیت به سطح پایین‌تر» Subsidiarity استوار است.

به منظور سنجش معیارهای مختلف حکمروایی شهری لازم است شاخص‌هایی تعریف و تدوین شود. برای تدوین شاخص‌های حکمروایی شهری در تحقیق حاضر دو منبع اصلی اساس کار قرار گرفته‌اند^۱. بر اساس این دو منبع و با توجه به ساختار سیاسی، اداری حاکم بر اداره امور شهرها در ایران، فهرست شاخص‌های بومی متناسب با معیارها و ویژگی‌های حکمروایی شهری به شرح زیر تعیین شده است:

(۱) مشارکت شهروندان

- شرکت در انتخابات شورای شهر
- وجود سازوکارهای لازم برای مداخله شهروندان در روند توسعه شهری
- تلقی شهروندان از حقوق و وظایف شهروندی
- وجود انجمنها و سازمانهای غیردولتی در زمینه مسائل شهری
- نقش سازمانها و تشکلهای غیردولتی در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری، اجرا و

ارزیابی طرحهای شهری

- وجود رسانه‌های محلی
- وجود فضاهای عمومی شهری برای تقویت عرصه عمومی
- نقش شوراها در کمک به راه‌اندازی و تشکیل سازمانها و تشکلهای

غیررسمی

(۲) اثربخشی و کارآیی

- رضایت شهروندان از خدمات شهرداری
- وجود استانداردها و رعایت آنها در ارائه خدمات شهری

۱. مشخصات این دو منبع به شرح زیر است :

۱. Mehta, Dinesh (۱۹۹۸) some attributes of Good Governance and cities, urban Governance: Lessons from Best Practices in Asia, UMP-Asia occasional Paper, No.۴۰.

۲. UNCHS (۱۹۹۹) Towards a set of urban Governance Indicators, Nairobi, Kenya.

- برگزاری دوره‌های آموزشی برای ارتقای صلاحیت علمی و عملی کارکنان شهرداری

- پوشش فضایی خدمات شهری
- تنوع و دامنه خدمات شهری
- اطلاع از آخرین دستاوردهای تحقیقی و معرفی نوآوریها
- کاربرد تکنیک‌های جدید مدیریت نظیر استفاده از کامپیوتر و فناوری

اطلاعات

- خصوصی سازی ارائه خدمات شهری

۳) پذیرا بودن و پاسخ‌ده بودن

- وجود سازوکارهایی برای انتقال نیازها و خواسته‌های شهروندان به مسئولان
- وجود رویه‌های ساده برای واکنش مسئولان در برابر خواسته‌ها و نظرات

شهروندان

- پی‌گیری چگونگی تحقق طرح‌های شهری توسط شورای شهر

۴) مسئولیت و پاسخ‌گویی

- مسئولیت‌پذیری
- میزان انجام وظایف محوله و از پیش تعیین شده (سنجش برنامه عمرانی

سالانه)

۵) شفافیت

- اطلاع‌رسانی به شهروندان درباره موضوعات و مسائل عمرانی و رفاهی شهر
- نظرخواهی از عموم شهروندان در مورد طرح‌ها و برنامه‌های شهری
- اعلام عمومی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری
- وضوح رویه‌ها، نظارتها و مسئولیتها در زمینه طرحها، قراردادها و مناقصه‌ها
- گردش آزاد اطلاعات شهری و قابلیت دسترسی به آن

۶) قانونمندی

- میزان آگاهی شهروندان از قوانین و مقررات توسعه شهری برای رعایت آنها
- تلقی شهروندان از مفهوم قانونمندی
- وجود افراد و گروههای ذی‌نفع و ذی‌نفع در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری
- تناسب قوانین با مسائل شهری موجود

۷) جهت‌گیری توافقی

- وجود تلاش‌ها و فعالیت‌های مشترک میان سازمان‌های رسمی توسعه شهری و سازمان‌های غیردولتی
- وجود سازوکارهایی که مشورت بین سازمان‌های رسمی توسعه شهری و شهروندان را ممکن می‌سازد
- وجود تفاهم میان سازمان‌های مختلف تهیه کننده و اجرا کننده طرح‌های شهری

(۸) عدالت

- دربرگرفتن گروه‌های محروم در فرآیند مشورت و تبادل نظر
- میزان رعایت عدالت در ضوابط منطقه‌بندی و مقررات شهرسازی
- نحوه تخصیص منابع و خدمات به شهروندان

(۹) بیش راهبردی

- وجود برنامه‌های میان‌مدت و دراز مدت در شهرداری و شورای شهر
- وجود طرحها و برنامه‌هایی برای رفع معضلات عمده شهر
- وجود گروه شهرسازی یا دفتر برنامه‌ریزی شهری در سازمانهای مسئول اداره

شهر

(۱۰) تمرکززدایی

- استقلال منابع مالی و قدرت تصمیم‌گیری درباره نحوه استفاده از منابع مالی
- اختیار تهیه طرحها و برنامه‌های توسعه شهری در دست نهادهای محلی
- انتخابی بودن نهادهای مسئول اداره شهر
- قانون‌گذاری در زمینه تمرکززدایی

بررسی حکمروایی شهری در شهرهای ایران؛ نمونه اسلام شهر و همدان

برای سنجش شاخصهای حکمروایی شهری، دو شهر میانی زیر به دلیل امکان تعمیم‌پذیری نتایج تحقیق به بسیاری از شهرهای کشور انتخاب شده است. شهر اسلام شهر؛ به عنوان یکی از شهرهای میانی خودرو و اقماری با رشد و گسترش سریع. شهر همدان؛ به عنوان یکی از شهرهای میانی و قدیمی کشور با رشد و گسترش تدریجی.

شهر همدان با قدمت فراوان و رشد تدریجی نهادهای جدید مسئول کنترل و هدایت توسعه شهر در آن، نماینده بخش عمده ای از شهرهای ایران است که نظام تصمیم گیری و اداره شهر در آنها منطبق با نظام تصمیم گیری در سطح ملی است. حال آن که اسلام شهر معرف شهرها و سکونتگاه های خودرویی است که در یکی دو دهه اخیر در حاشیه شهرهای بزرگ کشور شکل گرفته اند و در حال گسترش هستند. در این گونه شهرها به دلیل تحول سریع، امکان استقرار و تثبیت نهادهای دولتی و رسمی در هدایت توسعه شهری وجود نداشته است. بنابراین در بسیاری از موارد و به ویژه در زمینه رفع نیازهای محله ای، تجربه اجتماعی جدیدی در آن شکل گرفته است.

اسلام شهر، واقع در جنوب غربی تهران، در سال ۱۳۴۵ جمعیتی بالغ بر ۲۷۶۹ نفر داشته که در سال ۱۳۵۵ به ۵۳۸۰۹ نفر افزایش یافته است. جمعیت شهردر سال ۱۳۶۵ با افزایشی چشم گیر به رقم ۲۳۶۷۴۹ نفر رسیده است، اما برابر آمار سال ۱۳۷۵ جمعیت اسلام شهر با افزایشی ناچیز در حدود ۲۶۵۴۵۰ نفر شمارش شده است. جمعیت این شهر در سال ۱۳۷۹ حدود ۲۸۰ هزار نفر برآورد شده است (شیخی، ۱۳۸۰: ص ۱۶۳). شهر همدان از نظر جمعیتی، رشد نسبتاً منظمی داشته است. جمعیت این شهر از ۱۲۴۱۶۷ نفر در سال ۱۳۴۵ به ۱۶۵۷۸۵ نفر در سال ۱۳۵۵ و به ۲۷۴۲۷۴ نفر در سال ۱۳۶۵ رسیده است. بر اساس سرشماری سال ۱۳۷۵ جمعیت همدان به ۴۰۱۲۸۱ نفر افزایش یافته است (سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان همدان، ۱۳۷۸: ص ۳۷). در سال ۱۳۸۰ جمعیت شهر حدود ۴۹۰۰۰۰ نفر برآورد شده است.

بررسی معیارهای حکمروایی شهری از طریق اندازه گیری و سنجش شاخص های مربوط به هر معیار صورت گرفته است. این شاخصها با سه گروه زیر، که جامعه آماری تحقیق را تشکیل می دهند، ارتباط می یابند:

- سازمانها و نهادهای رسمی اداره شهر
- تشکلهای و سازمانهای انتخابی، غیردولتی و داوطلبانه
- شهروندان

گروههای فوق، نقش بنیادی و تعیین کننده در تعریف حکمروایی شهری (به عنوان فرآیند کنش متقابل میان عرصه های عمومی و دولتی در اداره شهر) دارند. در میان سازمانها و نهادهای رسمی، شهرداریها موثرترین و بی واسطه ترین سازمان محسوب می شوند. از این رو برای تحقیق در عرصه سازمانهای رسمی، جمع آوری و تحلیل اطلاعات از شهرداری مورد توجه قرار گرفته است. در میان تشکلهای و سازمانهای

انتخابی و غیردولتی نیز شوراها فراگیرترین و مهمترین تشکل به شمار می آیند . بنابراین جمع آوری اطلاعات از شوراها، به عنوان نمونه و معرف عرصه عمومی صورت گرفته است . در عرصه خصوصی نیز از شهروندان به صورت نمونه گیری ، اطلاعات لازم گردآوری شده است.

امتیاز نهایی حکمروایی شهری در شهرهای نمونه

در تحقیق حاضر، حکمروایی شهری دارای ده معیار و هر معیار با چند شاخص تعریف شده است. در بررسی مفهوم حکمروایی شهری در شهرهای همدان و اسلام شهر ، از ده معیار تعریف شده برای حکمروایی شهری ، سنجش شاخصهای شش معیار مشارکت ، اثر بخشی و کارآیی ، پذیرا بودن و پاسخده بودن ، مسئولیت و پاسخ گویی ، شفافیت و قانونمندی صورت گرفته است . اما چهار معیار دیگر ، یعنی جهت گیری توافقی ، عدالت ، بینش راهبردی و تمرکز زدایی به دلایلی همچون کمبود اطلاعات مکتوب و مستند ، نبود امکان ترکیب و مقایسه اطلاعات و سایر محدودیتهای عام تحقیق بررسی و سنجش نشده اند . در عین حال به دلیل گسترده بودن جامعه آماری در سه عرصه خصوصی ، عمومی و دولتی (یعنی شهروندان ، اعضای شوراها و مسئولان شهرداریها) ، بالا بودن نسبی حجم نمونه ها (بیش از ۳۰۰ پرسش نامه در دو شهر همدان و اسلام شهر) و گستردگی تعداد شاخصهای سنجش ، امکان آزمون و مقایسه نسبی مفهوم حکمروایی شهری در شهرهای نمونه فراهم شده است .

به دلیل متنوع بودن شاخص های هر معیار از لحاظ مقیاس اندازه گیری (مقیاس نسبی، مقیاس اسمی، مقیاس ترتیبی، مقیاس فاصله ای) برای محاسبه امتیاز نهایی حکمروایی شهری از تکنیک کمی کردن داده های کیفی از طریق وزن دهی و هم سو کردن امتیازات استفاده شده است. فرایند انجام کار برای به دست آوردن امتیاز نهایی حکمروایی شهری در هر یک از شهرهای نمونه به ترتیب زیر بوده است:

ورود داده ها به نرم افزار SPSS

- کدبندی داده ها بر اساس پرسش نامه تنظیم شده
- وزن دهی شاخص ها بر اساس نوع مطالعه و هم سو کردن متغیرها
- محاسبه امتیاز هر شاخص از طریق جمع جبری نمونه ها
- محاسبه امتیاز هر معیار از طریق جمع امتیازات شاخصهای مربوطه
- محاسبه امتیاز نهایی حکمروایی شهری از طریق جمع امتیازات

معیارها

در مجموع امتیاز نهایی معیارهای حکمروایی شهری در اسلام شهر و همدان طبق جدول زیر به دست آمده است:

امتیاز نهایی معیارهای حکمروایی شهری در اسلام شهر و همدان

۶۱۴	۱۲۱	۷۶	۳۶۳	۶۴۶	۳۶۸	اسلام شهر
۶۳۵	۷۷	۶۲	۳۴۹	۶۱۴	۳۱۷	همدان

از جمع جبری امتیاز معیارهای حکمروایی شهری، امتیاز نهایی حکمروایی شهری در هر شهر به شرح زیر است:

$$\text{Sug (اسلام شهر)} = S_P + S_e + S_R + S_{Re} + S_T + S_L$$

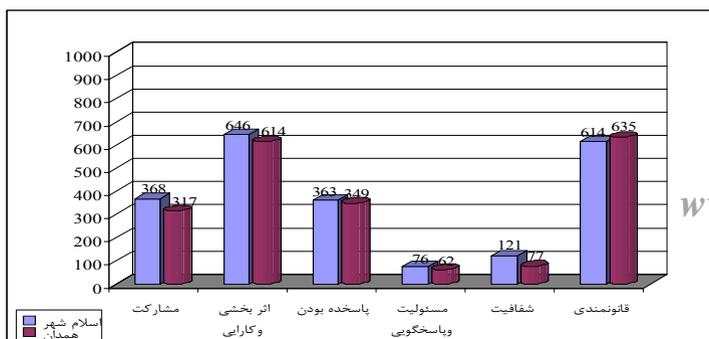
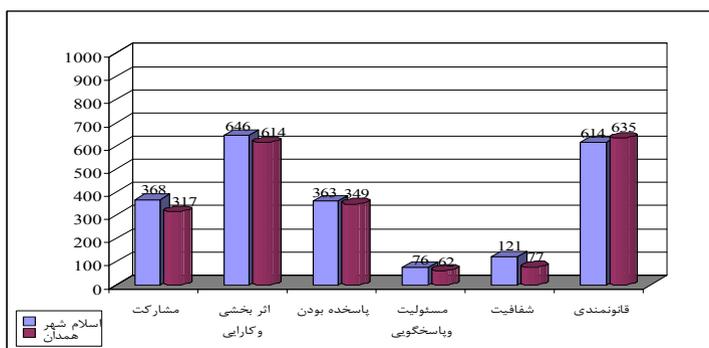
(Score of urban Governance)

$$= 2188$$

$$\text{Sug (همدان)} = S_P + S_e + S_R + S_{Re} + S_T + S_L$$

(Score of urban Governance)

$$= 2054$$



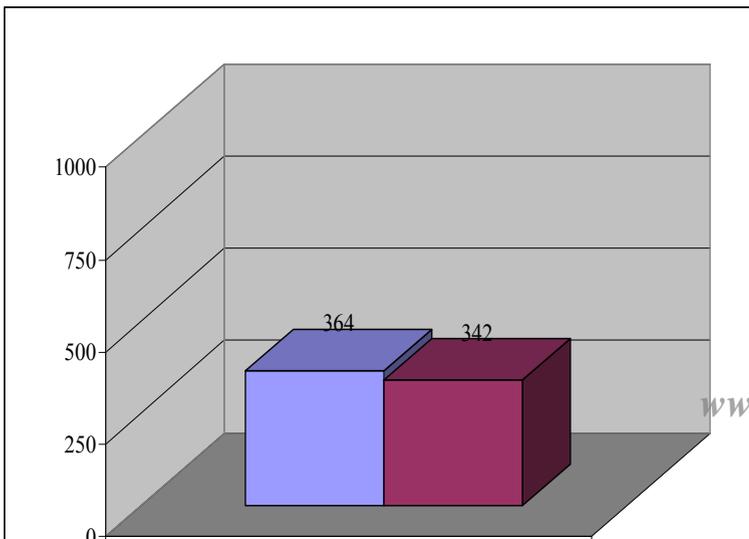
نمودار مقایسه ای معیارهای حکمروایی شهری در شهرهای
همدان و اسلام شهر

حداکثر امتیاز ممکن برای کلیه معیارها در مورد تمام نمونه‌ها (پاسخ‌گویان) در دو شهر
اسلام شهر و همدان معادل ۶۰۰۰ به دست آمده است؛ بنابراین:

امتیاز نهایی حکمروایی شهری در اسلام شهر

$$\text{Sug} = (2188/6000) \times 1000 = 364$$
 اسلام شهر

امتیاز نهایی حکمروایی شهری در همدان
 مدان
$$\text{Sug} = (2054/6000) \times 1000 = 342$$



نمودار مقایسه‌ای امتیاز نهایی حکمروایی شهری

مقدار نهایی امتیاز حکمروایی شهری در اسلام شهر برابر ۳۶۴ (در هزار) و در همدان برابر ۳۴۲ (در هزار) محاسبه شده است. این امتیاز نشان می‌دهد نظام تصمیم‌گیری و اداره امور شهری در هر دو شهر نمونه، از نظر معیارهای حکمروایی شهری، در سطح نسبتاً پایینی قرار دارد. البته میان این دو شهر تفاوت‌هایی نیز وجود دارد. بدین ترتیب که در زمینه پنج معیار از شش معیار بررسی شده، امتیاز اسلام شهر اندکی بیش از همدان است. حال آنکه در زمینه معیار قانونمندی، امتیاز همدان کمی بالاتر از اسلام شهر به دست آمده است.

تفاوت اندک امتیاز میان این دو شهر و برتری نسبی اسلام شهر ناشی از آن است که در همدان، نهادهای جدیدکنترل و هدایت توسعه شهر به تدریج رشد و گسترش یافته و در طول زمان در شهر تثبیت شده است. در نتیجه ویژگی‌های نظام تصمیم‌گیری و اداره در این شهر منطبق با نظام تصمیم‌گیری در سطح ملی است. حال آن که در اسلام شهر به دلیل رشد و تحول سریع شهر، امکان تثبیت و استقرار نهادهای مسئول شهری به طور طبیعی نظیر سایر شهرها فراهم نبوده است؛ بنابراین مردم شهر برای رفع نیازها و تامین خدمات شهری مورد نیاز خود ناگزیر به مشارکت و همیاری با یکدیگر و با مسئولان اداره شهر بوده‌اند.

یافته‌های تحقیق در زمین نحو ادار شهر در شهرهای نمونه

این بخش از یافته‌ها شامل مواردی است که می‌تواند به شناخت دقیق‌تر ویژگی‌های عمومی نظام تصمیم‌گیری شهری در شهرهای ایران کمک کند. این امر از طریق آگاهی از رابطه موجود میان شهروندان و مسئولان اداره شهر، ذهنیت مردم از نظام

تصمیم‌گیری شهری، ادراک شهروندان از حقوق و وظایف شهروندی، میزان آگاهی مسئولان شهری از وظایف و مسئولیت‌های خویش و نظایر اینها میسر می‌شود. بر اساس یافته‌های حاصل از بررسیهای انجام شده، مهمترین مسائل و مشکلات موجود در نظام اداره شهرهای نمونه را به شرح زیر می‌توان طبقه‌بندی کرد:

۱. شناخت محدود و اندک شهروندان از مسئولان اداره امور شهر (شورا و شهرداری) ؛
۲. آگاهی اندک شهروندان از تصمیم‌گیری‌های شورای شهر ؛
۳. ارتباط ضعیف شهروندان و اعضای شورای شهر ؛
۴. بدبینی شهروندان نسبت به عملکرد شورای شهر ؛
۵. تلقی مبهم شهروندان از وظایف شورای شهر ؛
۶. آگاه نبودن مردم از مفهوم، حقوق و وظایف شهروندی ؛
۷. کمبود سازمان‌های غیردولتی فعال در مسائل شهری ؛
۸. محدود بودن فعالیت سازمانهای غیردولتی موجود در زمینه مسائل شهری ؛
۹. فعالیت محدود مطبوعات و رسانه‌های محلی در زمینه مسائل و موضوعات توسعه شهری ؛
۱۰. کمبود فضاهای شهری فعال و پویا در حیات شهری ؛
۱۱. وجود انواع مشکلات رفاهی، عمرانی، اجتماعی و اقتصادی در شهرها ؛
۱۲. نبود ساز و کارهای مناسب برای انتقال نظرات و خواسته‌های شهروندان به مسئولان ؛
۱۳. پایین بودن میزان مسئولیت‌پذیری کارگزاران امور شهری ؛
۱۴. بی‌توجهی به ارزیابی و سنجش دقیق عملکرد مسئولان ؛
۱۵. اطلاع‌رسانی ضعیف به شهروندان در باره مسائل شهری ؛
۱۶. محروم بودن شهروندان از اظهار نظر درباره طرحها و برنامه‌های شهری ؛
۱۷. بی‌خبری و بی‌اطلاعی شهروندان از طرحها و برنامه‌های شهری ؛
۱۸. ناآگاهی شهروندان از ضوابط و مقررات توسعه شهری ؛
۱۹. تعدد و پراکندگی مراکز تصمیم‌گیری درباره مسائل شهری ؛
۲۰. وجود افراد و گروههای ذی‌نفع و ذی‌نفوذ در تصمیم‌گیریهای شهری ؛
۲۱. عدم تناسب قوانین شهری با مسائل پیچیده شهرهای امروزی ؛

بخشی از امکانات و فرصت‌هایی را که در اداره شهر می‌توان از آن سود برد به شرح زیر است :

- ۱) استقبال نسبی مردم از انتخابات شورای شهر ؛
- ۲) آمادگی ذهنی و عقیده مردم به گسترش وظایف شوراهای شهر ؛
- ۳) ابراز علاقه مردم به مشارکت در تصمیم‌گیری و یا نظارت بر کار مسئولان شهری؛
- ۴) آمادگی و اشتیاق اعضای شوراها در زمینه کمک به تشکیل و راه‌اندازی سازمانها و تشکلهای غیر رسمی ؛
- ۵) آمادگی ذهنی و عقیده مردم به گسترش وظایف شهرداریها ؛
- ۶) آمادگی و اشتیاق مردم برای مشارکت در برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهر ؛

گذار از حکومت شهری به حکمروایی شهری

منظور اصلی از تحقق حکمروایی شهری، تبدیل مدیریت توسعه شهری آمرانه، اقتدارگرا و یک‌سویه به مدیریت چندسویه و مشارکت‌طلبانه است. بنابراین به منظورگذار از حکومت شهری به حکمروایی شهری و تحقق مردم‌سالاری و حکمروایی در نظام تصمیم‌گیری شهری نیل به اهداف زیر ضروری است :

۱. تامین حقوق شهروندی ؛
۲. ایجاد قانونمندی در نظام هدایت توسعه شهری ؛
۳. افزایش شفافیت در نظام هدایت توسعه شهری ؛
۴. افزایش پاسخدهی مسئولان اداره شهر به نیازهای شهروندان ؛
۵. ایجاد توافق و تفاهم میان کارگزاران هدایت توسعه شهری ؛
۶. تامین عدالت اجتماعی و نفع همگانی در توسعه شهری ؛
۷. افزایش اثربخشی و کارایی نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری ؛
۸. افزایش مسئولیت و پاسخ‌گویی دستگاه‌ها و کارگزاران شهری ؛
۹. ایجاد و ارتقای بینش راهبردی در نظام هدایت توسعه شهری ؛

راهبردها و سیاست‌های گذار از حکومت شهری به حکمروایی شهری

مهم‌ترین عاملی که در تحقق حکمروایی شهری دخالت دارد وجود عرصه عمومی فعال، پویا و تاثیرگذار در نظام کنترل و هدایت توسعه شهری و به طور کلی در حیات شهری

است. اما همان طور که مطالعات نظری و میدانی تحقیق حاضر نشان می دهد عرصه عمومی در نظام تصمیم گیری شهری در ایران حضور ندارد یا بسیار ضعیف است. بنابراین تحقق مردم سالاری و حکمروایی شهری، مستلزم تقویت عرصه عمومی در فرآیند کنترل و هدایت توسعه شهر است. بر این اساس؛ راهبردهای گذار از حکومت شهری به حکمروایی شهری به شرح زیر تعیین شده است. در ادامه نیز سیاستهای اجرایی متناسب با هر راهبرد ارائه شده است:

۱. مشارکت واقعی و گسترده شهروندان در نظام هدایت توسعه شهری؛
۲. تمرکز زدایی نظام تصمیم گیری شهری و واگذاری اختیارات به سطوح محلی و شهری؛

۳. ایجاد هماهنگی و یکپارچگی در نظام هدایت توسعه شهری؛
۴. ظرفیت سازی (ارتقای آموزش، بهسازی تشکیلات و نوسازی قوانین شهری)؛

مشارکت واقعی و گسترده شهروندان در نظام هدایت توسعه شهری

۱. حمایت از ایجاد و گسترش سازمان های غیر دولتی؛
۲. ایجاد و گسترش فضاهای عمومی در شهرها؛
۳. احداث تالار شهر (ساختمان شورا) در کلیه شهرها؛
۴. کنترل افراد و گروه های ذی نفع و ذی نفوذ در برنامه ریزی و مدیریت شهر؛
۵. انتشار منظم تصمیم گیریهای شورای شهر و اقدامات شهرداری برای عموم مردم؛
۶. ایجاد شبکه اطلاع رسانی مسائل شهری به مردم (رایانه-اینترنت)؛
۷. ایجاد شبکه جدید و واقعی دریافت نظرات، خواسته ها و پیشنهادهای شهروندان؛
۸. ایجاد جنبش های محله ای و شهری به منظور ارتقای وضعیت کم درآمدها و محرومان شهری (نظیر محله سالم و شهر سالم)؛
۹. طراحی مکانیسمی برای سنجش منظم عملکرد مسئولان و اعلام عمومی آن؛

تمرکز زدایی نظام تصمیم گیری شهری و واگذاری اختیارات به سطوح محلی و

شهری

۱. تکمیل حلقه های نظام شورایی (تشکیل شوراهای محلی و منطقه ای)؛
۲. نظرخواهی از عموم شهروندان در فرایند تهیه و اجرای طرحها و برنامه های شهری؛

۳. ایجاد دادگاه‌های ویژه شهری به منظور رسیدگی به اختلافات مربوط به مسائل توسعه شهری ؛
۴. اعلام عمومی طرح‌ها و برنامه‌های شهری ؛
۵. تعیین مالیات محلی و واگذاری آن به نهادهای محلی ؛
۶. ایجاد صندوق‌های اعتباری محلی ؛
۷. حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی ؛
۸. واگذاری خدمات شهری انتفاعی به بخش خصوصی ؛
۹. انتخاب شهردار با آرای مستقیم مردم و بدون نیاز به تنفیذ مراجع دولتی ؛
۱۰. اصلاح قوانین در جهت تفویض وظایف و اختیارات به سطوح محلی ؛
۱۱. واگذاری تهیه طرح‌های توسعه شهری به نهادهای محلی ؛
۱۲. تعیین اهداف توسعه شهر با نظر مردم در چارچوب سیاست‌های ملی ؛

ایجاد هماهنگی و یکپارچگی در نظام هدایت توسعه شهری

۱. به رسمیت شناختن داوری متخصصان شهرسازی و مدیریت شهری در اختلافات مربوط به مسائل توسعه شهری ؛
۲. ایجاد سازمان واحد کنترل و هدایت توسعه شهری با مرکزیت شورای شهر و شهرداری ؛
۳. استقلال مالی شوراها و اتکای آن‌ها به مالیات محلی ؛
۴. اصلاح قانون در جهت اعطای وظایف و اختیارات بیشتر به شهرداریها ؛
۵. افزایش منابع درآمدی شهرداریها ؛
۶. گسترش نظارت شوراها از شهرداری به سایر دستگاههای اجرایی ؛
۷. تشکیل کمیسیون مشورتی برنامه‌ریزی شهری در کلیه شوراها شهر ؛

ظرفیت‌سازی (ارتقای آموزش، بهسازی تشکیلات و نوسازی قوانین شهری)

۱. آموزش شهروندان و ارتقای آگاهی‌های عمومی ؛
۲. تبیین و ترویج مفهوم و فرهنگ شهروندی ؛
۳. تدوین و انتشار ضوابط و مقررات شهری برای آگاهی و راهنمایی شهروندان ؛
۴. اصلاح قانون شوراها در جهت تقویت نقش آنها ؛
۵. تجدید نظر و به روز کردن قانون شهرداریها ؛

۶. انتشار نشریه‌ها و رسانه‌های آزاد برای بیان حقایق شهر و مطلع ساختن مردم ؛
۷. بالا بردن سطح سواد عمومی انتخاب‌شوندگان شوراها ؛
۸. برگزاری همایش‌ها و مسابقات علمی و هنری با مضامین شهری ؛
۹. آموزش دائمی کارکنان سازمان‌های مسئول برنامه‌ریزی و مدیریت شهری ؛
۱۰. گسترش تجارب و تبادل اطلاعات میان شهرها ؛
۱۱. تربیت نیروی انسانی و کارشناسان مسائل شهری در سطوح محلی ؛
۱۲. تدوین قانون جامع شهرسازی ایران ؛

نتیجه گیری

مدل تحلیلی تحقیق حاضر بر مبنای مفهوم حکمروایی شهری استوار شده است. این مفهوم، خود با حوزه ای وسیعتر یعنی رابطه دولت و مردم و مفاهیم هم پیوند با آن یعنی دولت، حکومت، جامعه مدنی و عرصه عمومی ارتباط می یابد. مفهوم حکمروایی اگرچه در مقیاسهای مختلف، از مقیاس محله ای گرفته تا مقیاس ملی و حتی بین المللی، به کار می رود اما در این تحقیق، مفهوم حکمروایی در مقیاس شهری مورد نظر بوده است.

حکمروایی شهری به عنوان الگویی مردم سالار از نظام تصمیم گیری و اداره امور شهر، در تقابل با مفهوم حکومت شهری، به کار می رود. به طور خلاصه حکمروایی شهری بر این معنا استوار است که امروزه با گسترش و پیچیدگی نظام شهری و شهرنشینی، دولت‌ها دیگر به تنهایی قادر به کنترل و هدایت جوامع شهری و پاسخ به نیازهای روز افزون توسعه شهری نیستند. بنابراین بر مبنای اصول متعددی همچون کارایی و اثر بخشی، مردم سالاری، عدالت، مسئولیت پذیری و پاسخ گویی و غیره، ضروری است شهروندان، بخشهای مردمی و خصوصی، و به طور کلی در قالب متشکل و سازمان یافته تر آن، یعنی جامعه مدنی، وارد حوزه تصمیم گیری و اداره امور شهر شوند. در این حالت فرآیندی از همیاری دولت، بخش عمومی، جامعه مدنی و بخش خصوصی شکل می گیرد که حکمروایی شهری نامیده می شود. این فرآیند در مقابل حکومت شهری قرار می گیرد که در آن کنترل و هدایت توسعه شهری در مجموعه سازمانها و نهادهای نظام رسمی و دولتی خلاصه می شود. در تحقیق حاضر، میزان تحقق حکمروایی شهری در نظام اداره شهرهای ایران بر اساس سنجش شاخصهای کمی و کیفی بررسی شده است و نتایج آن نشان می دهد نظام اداره شهرها در ایران

مبتنی بر الگوی حکومت شهری و نه حکمروایی شهری است. از این رو، گذار از الگوی حکومت به حکمروایی شهری در ایران مستلزم اجرای راهبردها و سیاستهایی است که همه آنها را می توان در قالب راهبرد کلان تقویت عرصه عمومی در مدیریت شهری ایران جمع بندی کرد.

یادداشت

مقاله حاضر بخشی از رساله دکتری شهرسازی نگارنده با مشخصات زیر است :
برک پور، ناصر (۱۳۸۱) گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری، دانشگاه تهران، دانشکده هنرهای زیبا.

فهرست منابع و مآخذ

۱. سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان همدان (۱۳۷۸) آمارنامه استان همدان .
۲. شیخی، محمد (۱۳۸۰) تبیین فرایند شکل گیری و دگرگونی سکونت گاه های خدرویی پیرامون کلان شهر تهران، رساله دکتری شهرسازی، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران.

۳. Atkinson. Rob (۱۹۹۸) "The New urban Governance and urban Regeneration: Managing Community participation", WWW. Findarticles. Com

۴. Auclair, christine(۲۰۰۰) "urban poverty and Governance Indicators", WWW. Findarticles.com.

۵. Beall, Jo (۱۹۹۶) "urban Governance: Why Gender Matters", WWW. Unifem. Undp. Org.

۶. Karaos, Anna Marie (۱۹۹۷) "Existing And Alternative Models of urban Governance", UMP- Asia occasional papers, WWW. Findarticles, com.
۷. Mckinlay, peter (۱۹۹۹) "Globalisation, subsidiarity and Enabling the Governance of our communities", www. mdl. co. nz.
۸. Mc Laughlin, Brian (۱۹۷۳) control and urban planning, London: Faber and Faber.
۹. Mehta, Dinesh (۱۹۹۸) "some attributes of Good Governance and cities, urban Governance: Lessons from Best practices in Asia", UMP- Asia occasional paper, No. ۴۰.
۱۰. Rusmarsidik, Toni (۲۰۰۰) "Models of urban Governance for Bandung Metropolitan Area in Indonesia", centre for developing cities, WWW. Cities. Canbera. Edu. Au.
۱۱. srinivas, Hari (۱۹۹۶_a) "urban Environmental Governance", WWW. Soc. Titech. Ac. Jp.
۱۲. ÷ srinivas, Hari (۱۹۹۶_b) "Defining urban Governance", WWW. Soc. Titech. Ac.jp.
۱۳. srinivas, Hari (۱۹۹۶_c) "Governance: A working Definition", WWW. Soc. Titech.ac.jp.
۱۴. srinivas, Hari (۱۹۹۶_d) "understanding the concept of Governance", WWW. Soc. Titech . Ac. Jp.
۱۵. Tandon, Rajesh (۱۹۹۹) "what is Good Governance"?, WWW. Findarticles. com.
۱۶. Un (۲۰۰۰) "Governance, participation and partnerships", Un. Org.
۱۷. UNCHS (۲۰۰۰) Norms for Good Urban Governance , WWW. UNCHS.Org .
۱۸. UNDP(۱۹۹۶) "Good Governance and sustainable human development", WWW. Magnet. Undp. Org.
۱۹. UNDP (۱۹۹۷) "Governance for sustainable human development", WWW. Org.
۲۰. UNDP (۲۰۰۰) "characteristics of Good Governance", The Urban Governance initiative (TUGi).

