

بررسی الگوی حکمروایی خوب و نقش دولت در مدیریت و اداره‌ی امور شهرها در ایران

دکتر محمد تقی رهنمایی^۱، مهناز کشاورز^۲

دریافت: ۱۳۸۸/۹/۱ پذیرش: ۱۳۸۹/۵/۲

چکیده

بنابر آمارهای بین‌المللی از اوایل هزاره‌ی جدید، نیمی از جمعیت جهان در شهرها زندگی می‌کنند. این توسعه‌ی شتابان شهرنشینی، دولت‌ها را برای اداره‌ی شهرها با چالش‌های تازه‌ای روبه‌رو کرده، به طوری که امروزه مدیریت عقلائی و کارآمد بر شهرها از مهم‌ترین مسائل کشورهای جهان شده است.

در ایران نیز وضعیت دور از این امر نیست، به طوری که ساختار دولت در ایران، زمینه‌ساز تسلط گسترده‌ی آن بر تمامی عرصه‌های حیات سیاسی و اجتماعی-اقتصادی و حتی فرهنگی جامعه و به تبع آن اداره‌ی امور شهرها شده است.

ایران کشوری است که در گذار از سنت به مدرنیسم قرار دارد. این در حالی است که حدود ۷۰ درصد جمعیت کشور در شهرها ساکنند. در چنین شرایطی جمعیت شهرنشین توقعات جدیدی از دولت دارند، از این‌رو اداره‌ی جامعه‌ی شهری با ابزار و شیوه‌های سنتی امکان‌پذیر نیست.

گذار از حکومت شهری به صورت متمرکز و سلسله‌مراتبی، ویژگی یافته و حرکت به سوی حکمروایی مطلوب، غیرمتمرکز و مردم‌سالار امری اجتناب‌ناپذیر است. لذا بکارگیری رویکرد حکمروایی خوب و متناسب با بافت فرهنگی، سیاسی و اقتصادی کشورمان، به عنوان رویکردی که کشور را بیش از پیش در مسیر توسعه‌ی پایدار هدایت خواهد کرد، ضرورتی بسیار پیدا کرده است. در این راستا، جهت دستیابی به توسعه‌ی منطقه‌ای و شهری باید، نهادهای محلی و مردمی را درگیر مسئله کرد و این امر نیازمند ایجاد جوامع مدنی است. مقاله‌ی حاضر دو موضوع را پی‌گیری می‌کند:

اول، معرفی الگوی حکمروایی خوب و متناسب با شرایط زمان؛ دوم، تجزیه و تحلیل ساختار دولت در ایران و رابطه‌ی دولت و شهروندان در بستر تاریخی در ایران از ابتدا تا به امروز تا بر این اساس الگوی مناسب را استنتاج و معرفی نماییم.

کلیدواژه‌ها: حکمروایی خوب شهری؛ دولت؛ مشارکت؛ حکومت شهری.

۱. دانشیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تهران.

۲. دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تهران.

مقدمه و طرح مسئله

در حال حاضر بیش از نیمی از جمعیت جهان در شهرها زندگی می‌کنند. جمعیت شهرنشین جهان از ۳۰۰ میلیون نفر در سال ۱۹۵۰ به دو میلیارد و ۷۰۰ میلیون نفر در سال ۲۰۰۰ میلادی افزایش یافته است. گزارش صندوق جمعیت سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۷ میلادی درباره‌ی وضعیت جمعیت جهان به دلیل اهمیت موضوع به شهرنشینی اختصاص یافته است (برک‌پور، اسدی: ۱۳۸۸، ۷). از طرف دیگر با در نظر گرفتن توسعه‌ی شتابان شهرنشینی^۱ در ایران و اقبال گسترده‌ی مردم به شهرگرایی^۲ که طی آن تعداد شهرها در دوره‌ی ۵۰ ساله (۱۳۸۵-۱۳۳۵)، از ۱۹۹ شهر به ۱۰۱۸ شهر رسیده و نسبت جمعیت شهرنشین از ۳۲ درصد به ۶۸/۵ درصد افزایش یافته است، می‌توان تصور کرد که مدیریت بر شهرها در سال‌های آینده، از جمله دغدغه‌های بزرگ نظام مدیریت در کشور خواهد بود و بدین ترتیب توسعه‌ی شهرنشینی شتابان علاوه بر چالش‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و زیست‌محیطی با چالش‌های مدیریتی نیز روبرو خواهد گشت.

این در حالی است که توسعه شهرنشینی با افزایش روزافزون تقاضاهای شهروندان همراه بوده و عموماً دولت‌ها از عهده‌ی انجام آن وظایف برنمی‌آیند. طرح بحث تمرکززدایی و واگذاری بخشی از اختیارات و وظایف دستگاه‌های دولتی به نهادهای محلی و شهرداری‌ها نیز در راستای بهبود اداره‌ی امور شهروندان و برآورده ساختن خواسته‌ها و نیازهای آنان صورت پذیرفته است. الگوی حکومت خوب مدت‌ها در عرصه‌ی نظام‌های حکومتی حاکم بود و دولت‌ها خود را مکلف به برآوردن خواسته‌های مردم و شهروندان می‌دانستند ولی به واسطه‌ی افزایش جمعیت و بروز خواسته‌های جدید و ضرورت پاسخگویی به این نیازهای روزافزون، دولت‌ها با چالش‌های جدی مواجه شدند.

همچنین در چند دهه‌ی اخیر سمت و سوی تحولات سیاسی و اجتماعی در کشورهای پیشرفته‌ی غرب به سمت کاهش شدید نقش دولت و بازنگری در وظایف و کارکردهای آن

1. Urbanization
2. Urbanism

حرکت کرده است. نظریه‌های جدید سیاسی و اجتماعی، مثل نظریه‌ی «پرمسئولیت بودن دولت^۱» (آنتونی گیدنز^۲)، نظریه‌ی «بحران مشروعیت دولت» (یورگن هابرماس^۳) و «دولت حداقل» (رابرت نازیک^۴) و نظریه‌ی «رژیم شهری» (الکین^۵، استون^۶) اگرچه از دیدگاه‌های مختلف مطرح شده‌اند ولی تأکید مهمی آنها بر کاهش نقش دولت و افزایش نقش نهادهای غیردولتی در اداره‌ی زندگی اجتماعی و مدیریت سرزمینی و شهری استوار است.

در دوره‌ای، چه در دولت رفاه کینزین‌ها و چه در نظام برنامه‌ریزی متمرکز، «دولت بزرگ» مقبولیت یافت. در دوره‌ای دیگر، یعنی دهه‌ی ۱۹۸۰، لیبرالیسم نو برای حل مسائل، از «دولت کوچک» حمایت می‌کرد. اما در عمل معلوم گردید که دولت کوچک کارآیی لازم را ندارد. اکنون نه «دولت بزرگ» و نه «دولت کوچک» بلکه سخن از «دولت کارآمد» است (اطهاری، ۱۳۷۸: ۸۰). در این میان تجزیه و تحلیل علت کارآمدتر بودن برخی از دولت‌ها نسبت به دولت‌های دیگر، هرچند که سودی آنی به بار نمی‌آورد اما در درازمدت سودمند خواهد بود (اوانزا، ۱۳۸۲: ۳۴). ظهور نهضت‌های اجتماعی گسترده، تکثیر اشکال جدید سازمان اجتماعی و تقاضا برای افزایش مشارکت سیاسی منجر به نوعی دموکراتیک‌سازی گسترده در رژیم‌های اقتدارگرا در اواخر دهه‌ی ۱۹۸۰ و اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰ میلادی گردید و نوعی گذار از نقش ساختارهای رسمی و حکومت‌ها به عنوان محور تصمیم‌گیری به نقش جامعه‌ی مدنی در اعمال حقوق دموکراتیک و انجام وظایف روی داد به گونه‌ای که، در اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰ میلادی رویکرد مدیریت شهری دولت‌مدار به رویکرد حکمروایی شهری تحول یافته است (برک‌پور، اسدی، ۱۳۸۸: ۱۸۴).

انقلاب مشروطیت و روی کارآمدن دولتی متمرکز، ظهور درآمد رانتهی نفت، گسترش ساختار و تشکیلات دولتی در تهران (پایتخت) و شهرهای بزرگ و بسیاری موارد دیگر موجب گردید دولت نقش گسترده‌ای در نظام اقتصادی، اجتماعی و اداره‌ی امور شهرها داشته باشد. با توجه

-
1. State Overload
 2. Giddens, Antony
 3. Habermass, Jurgen
 4. Nazick, Rabert
 5. Stephen Elkin
 6. Clarence Stone

به ویژگی‌های تاریخی حکومت، دولت و جامعه و ساختار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در ایران، به نظر می‌رسد که ساختار ویژه و غیرمتمعارف دولت آن، زمینه‌ساز سيطره‌ی گسترده‌ی آن بر تمامی عرصه‌های حیات سیاسی و اجتماعی-اقتصادی و حتی فرهنگی جامعه و به تبع آن اداره‌ی امور شهرها گردیده است.

پس از مطرح شدن الگوی "حکروایی خوب" در جهان، بازنگری کلی در شیوه‌های حکومتی و مدیریتی کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران ضرورت می‌یابد، زیرا با مشاهده‌ی مشکلات عدیده‌ی ناشی از شیوه‌های مدیریتی متمرکز، می‌توان دریافت که برای دستیابی به توسعه‌ی منطقه‌ای و شهری، باید نهادهای محلی و مردمی را درگیر مسئله کرد و این امر نیازمند ایجاد جوامع مدنی است (اسماعیل‌زاده، ۱۳۸۵: ۳).

به این ترتیب، جوامع در حال توسعه و از جمله کشور ایران، برای حل مشکلات و مسائل مدیریتی و اداره‌ی امور شهرها، ناگزیر به استفاده از الگوی حکروایی خوب هستند. حکروایی، اعمال قدرت سیاسی، اقتصادی و اداره و مدیریت امور یک کشور در همه‌ی سطوح است. این حکروایی شامل سازوکارها، فرآیندها و مؤسساتی می‌شود که از طریق آنها، شهروندان و گروه‌های مختلف ضمن ابراز علایق خویش، اختلاف نظرهای خود را تعدیل کرده و به توافق نظر می‌رسند و براساس حقوق و تعهدات قانونی خود عمل می‌کنند. مفهوم حکروایی در ساده‌ترین تعریف عبارت است از: فرایند تصمیم‌گیری و فرایندی که به وسیله‌ی آن تصمیمات به اجرا گذاشته می‌شود. در حکروایی خوب سه نوع نهاد یعنی دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی با یکدیگر همکاری می‌کنند. این سه نوع نهاد، همان نهادهایی هستند که در نظریه رژیم شهری مورد تحلیل قرار می‌گیرند (اکبری، ۱۳۵۸: ۱۵۲).

تجارب جهانی بیانگر آن است که در کشورهای توسعه‌یافته و نیز در کشورهای در حال توسعه، حکروایی مطلوب برای پاسخ به چالش‌ها و تقاضاهای دنیای جدید هزاره‌ی سوم میلادی امری اجتناب‌ناپذیر است. در ایران برنامه‌های پنج‌ساله‌ی توسعه‌ی کشور سیاست‌ها و اقدامات دولت در زمینه‌ی تقویت تشکلهای صنفی و غیردولتی و غیره از مصادیق بارز گرایش به سوی حکروایی مطلوب است.

هدف پژوهش

مقاله‌ی حاضر، اهداف زیر را مدنظر دارد:

- شناسایی الگوی حکمروایی خوب شهری، ویژگی‌ها و ضرورت‌های آن در سطح نظری.
- بررسی نظام مدیریت شهری و نقش دولت در اداره‌ی امور شهرها در ایران از دیدگاه الزامات الگوی حکمروایی شهری.
- توجه به نقش دولت و الگوی مناسب آن.

به این ترتیب در پژوهش حاضر سعی گردیده ضمن معرفی الگوی حکمروایی خوب و متناسب با شرایط زمان، ساختار دولت در ایران و رابطه‌ی دولت و شهروندان در بستر تاریخی ایران از ابتدا تا به امروز مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد. تا بر این اساس الگویی مناسب استنتاج و معرفی شود و سپس نقش دولت در الگوی حکمروایی خوب با تأکید بر کشورمان ایران تبیین شود.

روش پژوهش

روش پژوهش این مقاله اسنادی بوده است به طوری که با بررسی اسناد و مدارک و نوشته‌های صاحب‌نظران مختلف سعی شده ارتباط منطقی موردنظر، شناسایی و ارتباط و پیوند میان مفاهیم مورد نظر تحلیل شود. بنابراین ضمن توصیف مفاهیم و رویکردهای نظری مربوطه به تحلیل آنها پرداخته‌ایم.

مبانی نظری تحقیق

در چند دهه‌ی اخیر، در کشورهای با نظام سرمایه‌داری عملکرد دولت و نارسایی آن در پاسخگویی به نیازهای جدید اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مورد انتقاد متفکران اجتماعی و سیاسی قرار گرفته است. یکی از این نظریه‌ها، نظریه‌ی "پرمسئولیت بودن دولت" است. بر طبق این دیدگاه "چون دولت‌ها به تدریج وظایف هرچه بیشتری را به‌عهده گرفته‌اند، از جمله مالکیت عمومی صنایع، کارهای عام‌المنفعه و حمل‌ونقل و همچنین خدمات رفاهی و اجتماعی

و غیره، مسئولیت‌هایی را کسب کرده‌اند که فراتر از توانایی مالی و اداری آنها است و در بسیاری موارد دولت‌ها از عهده‌ی انجام دادن آنها برنیامده‌اند. در نتیجه، ناکامی دولت‌ها و کاهش اعتماد و حمایت عمومی نسبت به آنها را سبب شده است.^۱ (گیدنز، ۱۳۸۷: ۳۵۷).

نظریه‌ی دیگر، که توسط متفکر اجتماعی آلمانی، یورگن هابرماس و دیگران بسط یافته، «بحران مشروعیت دولت» است. یورگن هابرماس در این نظریه بیان می‌دارد: «اگر چه مداخله‌ی دولت در حیات اقتصادی و اجتماعی جامعه برای حفظ نظام آن ضروری است، اما در شرایط تسلط سرمایه‌داری خصوصی، وظایف دولت‌ها در عمل با انواع تعارض و ناکامی روبه‌رو است.» هابرماس مشخصه‌ی سرمایه‌داری مدرن را سیطره‌ی دولت بر اقتصاد و سایر عرصه‌های حیات اجتماعی می‌داند. وی اعتقاد دارد که اگر دولت نتواند راهبردهای مناسب را برای آشتی‌دادن منافع متضاد (عمومی و خصوصی) پیدا کند، مشروعیت خود را در نظر مردم از دست خواهد داد و در انجام وظایف خود شکست خواهد خورد (کرایب‌یان، ۱۳۷۸: ۳۰۶).

نظریه‌ی دیگری که به نفی هرگونه قدرت متمرکز می‌پردازد، نظریه‌ی «کثرت‌گرایی سیاسی (پلورالیسم)» است که توسط رابرت دال^۱ ارائه شده است، در نظریه‌ی پلورالیسم، وجود گروه‌های متعدد قدرت، ویژگی جامعه‌ی مدرن است. که هم لازمه‌ی دموکراسی و آزادی است و هم شیوه‌ای واقعی و عملی برای توزیع قدرت و مدیریت هماهنگ جامعه محسوب می‌شود. دال و دیگر همفکران وی براساس مطالعات موردی استدلال می‌کنند که قدرت نه‌تنها پراکنده و متفرق است، بلکه این پراکندگی برای سیاست شهری مطلوب نیز هست. آنها در شناخت ساختار قدرت، روی این سؤال تأکید می‌ورزند که «چه کسانی واقعاً در تصمیمات مشارکت کرده و بر آنها در موضوعات خاص یا بخش‌های ویژه تأثیر می‌گذارند» (پرهیزکار، کاظمیان، ۱۳۸۴: ۳۴). طبق این نظریه بازیگرانی در شهر حضور دارند که با توجه به توان و ظرفیت خود در شهر نقش ایفا می‌نمایند (اکبری ۱۳۸۵: ۱۴۲). تئوری کثرت‌گرایی، الگوی حکمروایی شهری و مدل مدیریت یکپارچه شهری با اتکاء بر عموم گروه‌های اجتماعی را پیشنهاد می‌کند (پرهیزکار، کاظمیان، ۱۳۸۴: ۳۶).

1. R.Dall

استفن الکین و کلارنس استون نظریه پردازان نظریه "رژیم شهری" چنین تحلیل می کنند که در اداره امور شهرها، گروه‌ها و ذینفعان مختلفی سهم داشته و بازیگران متعددی حضور دارند. این بازیگران، نهادهای دولتی، غیردولتی و بخش خصوصی و مردمی را شامل می گردند. نظریه‌ی رژیم شهری به قدرت به صورت پراکنده نگاه می کند و رژیم‌ها را به صورت نظام‌هایی می بیند که از طریق آنها حکومت‌های محلی و کنشگران خصوصی ظرفیت موجود برای اداره‌ی امور را روی هم جمع می کنند (اکبری، ۱۳۸۵: ۱۴۴). این تئوری الگویی ساختاری را پیشنهاد می کند که همان الگوی حکمروایی شهری با اتکاء بر تمام بازیگران و گروه‌های اجتماعی و اقتصادی است (پرهیزکار، کاظمیان، ۱۳۸۴: ۳۶). هدف اصلی این نظریه جستجوی این نکته است که چگونه و تحت چه شرایطی گروه‌های رقیب با یکدیگر پیوند می خورند تا به اهداف خود در سیاستگذاری عمومی دست یابند. به همین دلیل است که مفهوم حکمروایی جایگاهی کلیدی در این تئوری می یابد. تئوری رژیم در پی تبیین و دستیابی به یک درک پیچیده از حکمروایی به عنوان ظرفیت عمل جمعی برای دستیابی به اهداف سیاستگذاری عمومی بوده و بر اهمیت بخش داوطلبانه مردمی و دیگر گروه‌های ذینفع تأکید دارد و آنها را در تحلیل‌های خود دخیل می کند. یعنی همان چیزی که از مفهوم حکمروایی به ذهن متبادر می شود. از دیگر مزیت‌های تئوری رژیم برای درک ساختار قدرت در اجتماعات محلی می توان تأکید آن بر مفهوم حکمروایی و پیوندهای درونی حکومت، اقتصاد و بخش‌های مردمی و داوطلبانه، ذکر کرد (دودینگ، ۱۳۸۰: ۱۴۰-۱۲۲).

اقتصاددانان سیاسی کلاسیک به ویژه آدام اسمیت در خصوص نوع رابطه‌ی دولت و جامعه‌ی مدنی بر این باورند که دولت نه تنها باید از مداخله در جامعه‌ی مدنی پرهیز کند، بلکه راهی را که جامعه‌ی مدنی به آن نشان می دهد، طی کند. رمز پیشرفت و توسعه در جامعه‌ی مدنی نهفته است نه در دولت (حاتمی زاده، ۱۳۷۹: ۳۵).

نظریه‌های کثرت‌گرایی و جامعه‌ی مدنی در تغییر نقش دولت در اداره‌ی جامعه مؤثر بوده‌اند. مباحثی از قبیل: گردش قدرت میان گروه‌ها، فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری جمعی، مشارکت بخش عمومی و خصوصی در کنار بخش دولتی و مدیریت از پایین به بالا ارتباط نزدیک با جامعه‌ی مدنی و کثرت‌گرایی دارند. گیدنز معتقد است که دولت و جامعه‌ی مدنی

باید در مشارکت با یکدیگر عمل کنند و هر کدام کار دیگری را تسهیل کند، ولی در عین حال به عنوان یک عامل کنترل نسبت به دیگری عمل نمایند (گیدنز، ۱۳۷۸: ۹۰).

گزارش بانک جهانی در سال ۱۹۹۷ تحت عنوان «نقش دولت در جهان در حال تحول»، بیانگر روی‌گردانی آشکار این سازمان از نظریه قدیمی «دولت حداقل» و حمایت از «دولت کارآمد» است (بانک جهانی، ۱۳۷۸: ۵۶ و ۲۱). طرفداران دولت کارآمد بر نقش دولت به عنوان هماهنگ‌کننده‌ی روابط درونی و بیرونی جامعه تأکید دارند که با اصول اقتدار حاکمیت انحصاری سازگار نیست.

برخی نظریه‌ها در زمینه‌ی اثرات تعیین‌کننده‌ی دولت در جوامع شهری به لحاظ مناسبات و وابستگی‌های اقتصادی میان دولت و شهر مطرح گردیده‌اند. از جمله نظریه‌ی «دولت و شهرنشینی» را می‌توان ذکر کرد. براساس این نظریه، در کشورهای خاورمیانه و از جمله ایران، نظام سیاسی و اداری شهرها که مرکز واحدهای سیاسی-اداری خود هستند، با تشکیل سازمان‌های اجرایی نوین چه از نظر جهت‌گیری جریان سرمایه و چه از نظر منابع تأمین مالی دولت، به‌کلی دگرگون شده‌اند (رهنمایی، ۱۳۷۳: ۲۰).

دولت در طول تاریخ در سرزمین‌های مختلف نهادی پراهمیت بوده و در چند قرن و به ویژه در عصر حاضر، اهمیت آن افزایش یافته است. از آنجا که دولت‌ها عموماً خود عهده‌دار فرایند توسعه بوده‌اند، نقش عمده‌ای در فرایندهای اقتصادی-اجتماعی جوامع بازی کرده‌اند و بازتاب فضایی عملکرد و نقش دولت در پهنه‌های جغرافیایی و مکانی به صورت دگرگونی فضاهای جغرافیایی به طور عام و فضاهای شهری به طور خاص آشکار است (علی‌اکبری، ۱۳۸۲: ۲۰۶). آرتور لویس بر آن است که «برنامه‌ریزی کشورهای در حال توسعه نسبت به برنامه‌ریزی در کشورهای پیشرفته وظایف سنگین‌تری را بر دولت‌ها تحمیل می‌کند. در کشورهای پیشرفته دولت کارهای زیادی را می‌تواند برعهده کارآفرینان بگذارد. اما در کشورهای در حال توسعه، دولت باید مرکز صنعتی ایجاد کند، در کشاورزی پیشرفت ایجاد کند، ارزهای خارجی را به شدت کنترل نماید و افزون بر آن، خدمات عمومی و یا قانونگذاری معمولی اقتصادی نیز بر عهده‌ی دولت است» (مه‌یر، استیگلیتز، ۱۳۸۲: ۲۰).

پتسی هیلی^۱ در بازنگری نهادی چالش‌های شهری معاصر بیان می‌دارد: «امروزه دیگر مدیریت شهری را نمی‌توان به شکل مدلی از حکمروایی بالا به پایین، دستوری و کنترلی قلمداد کرد». حکومت‌های شهری دیگر مثل گذشته نمی‌توانند همان شیوهی تفکر پیشین یا کنترل رویدادها را ادامه دهند. تغییرات عمده‌ای از جمله جهانی شدن اقتصادی، رقابت‌های بین شهری و ظهور بخش‌های اقتصادی جهان-گستره و نهادها و سازمان‌های بین‌المللی و غیره روی داده است که شهرها را به مقابله با مدیریت شهری واداشته و راه را برای ظهور حکمروایی شهری هموار ساخته است (برک‌پور، اسدی، ۱۳۸۸: ۱۸۵). کالبیچ^۲ نیز عقیده دارد که حکمروایی در سال‌های اخیر به‌طور روزافزونی برای نامیدن فرایندهای حکومت و اداره‌ی جوامع پیچیده‌ی امروزی به کار می‌رود. از نظر وی واژه‌ی «حکمروایی»، بیان‌کننده‌ی شرایط جدیدی از انجام امور است. حکومت قبلاً حکم و دستور می‌راند اما اکنون مذاکره می‌کند (برک‌پور، ۱۳۸۱: ۱۸۷).

دو واژه‌ی حکومت شهری و حکمروایی شهری متضمن نگرش‌ها و الگوهای بسیار متفاوت و متمایز تلقی می‌شوند که هر یک فرم و فرایند متفاوتی از مدیریت شهری را پدید می‌آورند. برایان مک‌لاین، اولین نظریه‌پرداز است که در سال ۱۹۷۳ به این دو مفهوم پرداخته است. از نظر او «حکومت» مجموعه‌ای از نهادهای رسمی و حقوقی با قدرت قانونی است. اما «حکمروایی» نوعی فرایند است. این فرایند متضمن نظام به هم پیوسته‌ای است که هم حکومت و هم اجتماع را دربر می‌گیرد (پیشین: ۳۷).

حکمروایی خوب به اداره و تنظیم امور محلی و ملی و رابطه‌ی شهروندان و حکومت‌کنندگان توجه فراوان دارد. براساس تعاریف برنامه سازمان ملل متحد، حکمروایی خوب عبارت است از مدیریت امور عمومی براساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده‌ی مردم در فرایند حکومت‌داری (اسماعیل‌زاده، ۱۳۸۵: ۶).

مشارکت در عرصه‌ی مدیریت شهری به دو معنی وجود دارد: در معنای اول به مفهوم «شرکت کردن» است که می‌تواند مختص به همکاری بخش خصوصی با شهرداری، بر مبنای کسب

1. Patsy Healey
2. Colebatch

سود اقتصادی باشد و در مفهوم دوم، مشارکت در همکاری بخش مردمی^۱ با شهرداری تجلی پیدا می‌کند که قصد آن از مشارکت در اداره‌ی امور شهر نه بر مبنای انتفاع مالی بلکه انگیزه‌های اجتماعی صورت می‌گیرد و اعضای این بخش در سازمان‌های غیر دولتی^۲ (NGOs)، سازمان‌های داوطلبانه خصوصی^۳ (P.V.O) و سازمان‌های مبتنی بر جامعه محلی^۴ (C.B.O) متشکل شده‌اند و هدف این بخش همیاری و خوداتکایی است (کاظمیان، رضوانی، ۱۳۸۰: ۳۳). سرینیواس نیز حکمروایی را «مدیریت آگاهانه ساختارهای حکومتی با قصد تقویت حوزه‌ی عمومی» تعریف می‌کند. وی در تعریف دیگری معتقد است: «حکمروایی شامل دولت می‌شود، اما با دربرگرفتن بخش خصوصی و جامعه مدنی از آن فراتر می‌رود. دولت، محیط سیاسی و قانونی مساعد را فراهم می‌کند. بخش خصوصی، شغل و درآمد ایجاد می‌کند. جامعه‌ی مدنی، کنش متقابل سیاسی و اجتماعی را از طریق بسیج گروه‌ها برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی تسهیل می‌کند. هدف اصلی حکمروایی خوب، تشویق کنش متقابل سازنده میان هر سه است» (برک‌پور، ۱۳۸۱: ۴۱).

نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری ایران و الزامات حکمروایی شهری

بررسی ساز و کارهای برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کشور، الزامات ناشی از این نظام را در به‌کارگیری الگوی حکمروایی شهری آشکار می‌سازد. مدیریت شهری به منزله‌ی سیستمی با جامعیت و فراگیری، شاکله‌ی اصلی برنامه‌ریزی و اداره‌ی هر شهر به شمار می‌آید. با وجود تنوع مفهومی مدیریت شهری که ریشه در تنوع نگرش‌های موجود به این موضوع دارد، می‌توان تأکید بر «جامعیت و فراگیری سیستم مدیریت شهری» را به عنوان فصل مشترک و عام تعریف شده در رویکردهای جدید استنتاج و معرفی کرد. در این مفهوم مدیریت شهری باید

۱. این بخش به اسامی دیگری؛ مانند بخش اجتماعی (Social Sector) و بخش خصوصی غیرانتفاعی (Private Not-for-profit Sector) خوانده می‌شود.

2. Non-Governmental Organization
3. Private Voluntary Organization
4. Community Based Organization

تمام سیستم شهری اعم از فضای کالبدی و عملکردی آن را تحت پوشش قرار دهد. مدیریت شهری مترادف است با همه بازیگران عرصه حیات (حافظ‌نظامی، ۱۳۸۵: ۱۱۴)

اگر مدیریت شهری مرکب از سه عنصر تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، و اجرا فرض شود، در برخی از جوامع، این فعالیت‌ها در قالب رویه‌های دیوانسالاری متمرکز است و در برخی دیگر با بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی و نهادهای نامتمرکز انجام می‌شود. در رویه‌ی دیوان‌سالارانه، سه عنصر مذکور در اختیار مقامات انتصابی دولت مرکزی است. اما در رویه‌ی مشارکتی این عناصر در دست مقامات انتخابی (شورا و شهردار منتخب)، نهادهای مردمی (سازمان‌های غیردولتی، هیأت‌های محلی و شرکت‌های خصوصی) هستند (ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۱: ۷).

نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه‌ی شهری در ایران، به صورت متمرکز بوده و نظارت بر توسعه‌ی شهرها و اداره‌ی امور آن‌ها از طریق سازمان‌های دولتی و عمومی در سطح ملی و محلی صورت می‌گیرد.

بناشری برخی خصیصه‌های مشترک مدیریت شهری در کشورهای جنوب آسیا و از جمله ایران را بدین شرح بیان می‌دارد:

- تصمیمات مربوط به توسعه از بالا به پایین هستند.
- کوشش ناچیزی برای «کارکردی نمودن» سیاست‌های تمرکززدایی انجام می‌گیرد.
- آگاهی از حقوق و مسئولیت‌های مدنی در میان شهروندان و تصمیم‌گیرندگان حکومت‌های محلی بسیار ضعیف است.
- کوشش اندکی برای بسیج و به حداکثر رساندن منابع محلی صورت می‌گیرد (فرخ حسامیان به نقل از بناشری، ۱۳۷۹: ۴۳).

مداخله‌ی قاطع دولت مرکزی در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های اجتماعی-اقتصادی، طی نیم قرن اخیر، ضعف شدید مدیریت‌های محلی و نهادهای جامعه‌ی مدنی را در شهرها بدنبال داشته است. به‌عنوان مثال با وجود این که حتی در نخستین قانون شهرداری ایران به فرابخشی بودن عملکرد شهرداری‌ها توجه شده بود، امروزه خصیصه‌ی عمده‌ی نظام مدیریت

شهری کشور بخشی بودن آن است که در یک وزارتخانه و واحدهای تابعی آن مسئول تحقق عملکردی خاص است (کاظمیان، رضوانی، ۱۳۸۰: ۵۶).

تکوین و شکل‌گیری بازوهای اجرایی دولت در قالب وزارتخانه‌های متعدد و نقش هر کدام از آنها در تحولات نظام‌های منطقه‌ای از طریق دو اهرم اصلی به تحول ساختاری و کارکردی شهرهای کشور منجر شد.

این اهرم‌ها با نظام برنامه‌ریزی بخشی توسعه اقتصادی-اجتماعی در قالب برنامه‌های ۵ ساله‌ی توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی کشور و تخصیص بودجه‌های عمرانی و جاری متعدد در قالب اهداف بخش‌های مختلف اقتصادی در این برنامه‌ها عمل می‌کرد و از طریق توسعه‌ی نظام دیوان‌سالاری جدید و عملکرد اقتصادی آن در قالب پرداخت حقوق به کارمندان دولت که بخش قابل توجهی از جمعیت شهرها را دربرمی‌گرفت بر ساختار و عملکرد شهرهای کشور اثرگذار شد (رهنمایی، ۱۳۷۳: ۲۳).

از طرف دیگر فروپاشی سازمان تولیدی کهن کشور و هجوم سرمایه و کالاهای خارجی از سوی، و ورود درآمدهای نفتی به عنوان منبع اصلی درآمد دولت از سوی دیگر، به دولت موقعیتی بخشید که در تاریخ کشور سابقه نداشت. با پیدایش درآمدهای نفتی، خزانه‌ی دولت از سرمایه‌ی نفتی آکنده گردید، دولت بی‌نیاز از تولید جامعه شد و با فروپاشی سازمان سنتی تولید، جامعه به دولت وابسته شد. دولت قانونگذار و مجری به دولت کارفرما و روزی بخش نیز تبدیل شد (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۵۱).

رانت خارجی حاصل از درآمد نفت، دارای تأثیرات مهمی بر دولت و تمایل آن به توسعه‌ی اقتصادی است. یکی از مهمترین این تأثیرات تقویت استقلال آن است. استقلال دولت از جامعه این امکان را به دولت می‌دهد که سیاست‌های اقتصادی-اجتماعی را بدون در نظر گرفتن منافع جامعه در پیش گیرد (حاجی یوسفی، ۱۳۷۸: ۶۴).

از طرف دیگر، افزایش درآمدهای نفتی موجب گسترش کمی و کیفی شهرنشینی نیز گردید، زیرا دولت از راه سرمایه‌گذاری، اجرای برنامه‌های عمرانی، پرداخت حقوق و دستمزد به

کارکنان دولتی، پرداخت یارانه به اقلام تولیدی و مصرفی، پرداخت مستمری به افراد تحت پوشش، در واقع باعث توسعه‌ی شهرنشینی شده است (رهنمایی، ۱۳۷۳: ۲۳).

ملی کردن بانک‌ها، بیمه، صنایع کلیدی، تجارت خارجی و انواع فعالیت‌های اقتصادی دیگر که به موجب قانون اساسی به نهادهای ذیربط واگذار شده بود بر حجم، اندازه و گستره‌ی فعالیت‌های دولت افزود. همزمان با آن ضبط و توقیف سپرده‌ها، اموال و املاک و تعطیل تجارت‌خانه‌هایی که به افراد و نهادهای خصوصی وابسته به رژیم گذشته تعلق داشتند و انتقال همه آن املاک و سپرده‌ها به بنگاه‌های اقتصادی- مالی دولتی جدید یا بنیادهای خیریه، بخش دولتی را به نیروی مسلط در اقتصاد ایران مبدل ساخت (آموزگار، ۱۳۸۲: ۷).

در حال حاضر دولت اصلی‌ترین کارفرماست و حدود ۸۴٪ منابع ثروت کشور را در اختیار دارد. با توجه به عملکرد و ماهیت دولت در ایران، دولت بیش از این که یک دولت کارگزار باشد، یک دولت کارفرما است (رهنمایی، ۱۳۸۳: ۱۱۵).

ارزیابی تجربیات برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در ایران حاکی از تمرکزگرا بودن آن است و هدایت و مدیریت توسعه شهرها از طریق سازمان‌های عمومی و دولتی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی انجام می‌پذیرد. این نظام دارای تنگناهای عمده‌ی قانونی، ساختاری، عملکردی و ارتباطات بین سازمانی است و علیرغم تلاش برای برقراری تعادل میان انسان، فضا و فعالیت در پهنه‌ی سرزمین به تمرکز بیشتر انجامیده است (حناچی، ۱۳۸۳: ۷۸).

در دولت فراگیر و متمرکز، به سبب تمرکز تمامی امور حاکمیت (تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و اجرا) در یک کانون قدرت، عرصه‌ای برای مشارکت و همکاری فراهم نیست و هرگونه تلاش برای ایجاد چنین ساز و کارهایی با شکست مواجه خواهد شد (ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۱: ۸).

نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه‌ی شهری در ایران دارای سیستمی جوان و متمرکز با نوع ارتباطات از بالا به پایین است. دو مشخصه‌ی اصلی آن یکی، بخشی‌بودن و دیگری، نقش کمرنگ مردم و سازمان‌های محلی در فرایند برنامه‌ریزی توسعه شهری است. سازمان‌ها و نهادهای گوناگون از سطح ملی تا محلی، شامل سازمان‌های فرابخشی بر این فرایند تأثیرگذارند و مشکلات عدیده‌ای که نظام کنونی به لحاظ قانونی، ساختاری، عملکردی و اجرایی دارد، بازنگری در شیوه‌های معمول را امری اجتناب‌ناپذیر ساخته است (حناچی، ۱۳۸۳: ۷۹).

در دیدگاه جدید مدیریت شهری، تغییر نگرش روشن نسبت به نقش دو بخش دولتی و خصوصی در فرایند توسعه‌ی جامعه مورد تأکید است. این نگرش، نقش اصلی دولت را در افزایش توان بخش خصوصی و نهادهای مردمی و نیز ایجاد تسهیلات برای فعالیت گسترده‌ی آنها در بخش‌های مختلف جامعه می‌داند.

در این زمینه، دولت از طریق وضع قوانین و مقررات و ایجاد چارچوب نهادی و مالی لازم برای توانمند ساختن بخش خصوصی و نهادهای مردمی زمینه‌ی نوآوری و خلاقیت را که لازمه‌ی توسعه اقتصاد شهری است فراهم می‌آورد. به عبارت دیگر تأکید اصلی مدیریت شهری بر سیاست‌های مناسب در بخش‌های راهبردی برای ظرفیت‌سازی و توانبخشی در سطوح محلی به جای اجرای پروژه‌های عظیم عمران شهری است (اردشیری، ۱۳۷۵: ۱۲).

شهر، شهروندان و دولت در چالش‌های تاریخی

شهر و حیات مدنی از ۳ رکن اصلی: شهروند، کالبد شهر و مدیریت شهری تشکیل می‌شود. شهروند و مدیریت شهری ماهیت فاعلی و کالبد شهری ماهیت انفعالی دارد. انسان به دلیل فطرت اجتماعی خود میل به شهروندی دارد و نیازمند حیات مدنی است و مدیریت شهری مکلف به ساماندهی و مدیریت کالبد شهر است (بهشتی، ۱۳۷۹: ۴). شهر، شهروند و مدیریت شهری به عنوان مفاهیمی هستند که ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند، چرا که شهر، فضای سکونت با کارکرد و ویژگی خاص خود را تداعی می‌کند. شهروندان به عنوان ساکنان این فضا تلقی می‌شوند و مدیریت شهری مسئولیت تعامل و ارتباطات متقابل بین این دو را برعهده دارد (صرافی، عبداللهی، ۱۳۸۷: ۱۳۱).

مفهوم شهروندی بار انسان‌شناختی و جامعه‌شناختی متفاوتی نسبت به مفاهیمی چون مردم و ملت دارد. کلید فهم شهروندی، درک چگونگی مناسبات میان حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان است. پدیده‌ی شهروندی در تقابل با پدیده‌ی دولت معنا می‌یابد و از حیث محتوایی به کیفیت رابطه‌ی دولت و جامعه مرتبط است. وقتی پدیده‌ی شهروندی را در رابطه با دولت تعریف کنیم، باید از حقوق و تکالیف این دو آگاهی یابیم. شهروند به واسطه‌ی عضویت

و فعالیت در نهادهای مدنی، تأثیرگذاری و قابلیت نفوذ بر روی تصمیمات مدیران را می‌یابد و خود را بر سرنوشت خویش مسئول می‌پندارد (حسام، ۱۳۸۲: ۸).

مشارکت شهروندان در اداره‌ی امور شهرها یکی از الزامات زندگی شهری است و هنگامی تحقق می‌یابد که شهرنشینان از حالت افراد ساکن در مکانی به نام «شهر» به «شهروند» تبدیل شوند. مک‌کونل با دفاع از ضرورت برنامه‌ریزی دموکراتیک و توجه به آرمان‌های اخلاقی می‌نویسد: «موضوع مشارکت فقط مربوط به اطلاع‌رسانی و ارتباطات خوب در عرصه‌ی برنامه‌ریزی نیست بلکه به گشودن حکومت به سوی عامه‌ی مردم به‌عنوان مجموعه‌ای از افراد و تقویت کنش متقابل نیز مربوط می‌شود» (مهدیزاده به نقل از مک‌کونل، ۱۳۸۰: ۵۳).

مفاهیم شهروندی و حکمروایی خوب، چند سالی است که در کشور مطرح شده است. با این وجود، بستر مناسبی برای اجرای اصول حکمروایی خوب، چه از طرف دولت و چه از طرف مردم وجود ندارد (یعنی واگذاری برخی اختیارات به سطح محلی). برای مقابله با این مسئله، باید ضمن تقویت فرهنگ خود مدیریتی در شهروندان، فرهنگ همکاری متقابل در کارگزاران حکومت مرکزی و کارگزاران محلی ایجاد شود. لزوم دستیابی به حکمروایی خوب، ایجاد جوامع مدنی است، به طوری که تعامل بین دولت، مردم و بخشهای خصوصی صورت گیرد (مقیم، ۱۳۸۲: ۹).

در ایران با وجود افزایش جمعیت شهرنشین از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵ از ۶ میلیون نفر به ۴۸/۲ میلیون نفر (حدود ۸ برابر) همچنین تعداد شهرها از ۱۹۹ شهر به ۱۰۱۸ شهر، هنوز قسمت اعظم جامعه از سنت‌ها و حقوق شهروندی بی‌بهره هستند. گسترش شهرها و تنوع روابط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی در آنها از جمله مسائلی است که مدیریت شهری در ایران با آن مواجه است. بی‌گمان فرهنگ «شهروندی» در ایران هنگامی تحقق خواهد یافت که به شهروندان مسئولیت شرکت در امور جامعه واگذار شود (علوی‌تبار، ۱۳۷۹: ۱۴). پیوند میان دولت و ملت در ایران، یکی از پیچیده‌ترین مشکلات تاریخی این کشور است. در واقع مدیریت شهری و اداره‌ی امور شهرها در دوره‌های مختلف تاریخی تحت تأثیر حکومت‌ها و ایدئولوژی‌های حاکم بر جامعه دستخوش تحول و دگرگونی شده است.

در ادامه، رابطه‌ی دولت و شهروندان در زمینه‌ی اداره‌ی امور شهرها را در سه مقطع زمانی به شرح ذیل مورد بررسی قرار می‌دهیم:

۱. از ابتدا تا انقلاب مشروطیت

ساختار اجتماعی-سیاسی شهرهای دوره عیلامیان نشان‌دهنده‌ی وجود معبد در مرکز شهر است. معابد توسط کاهنان اداره می‌شدند، این معابد نقش مهمی در اداره امور شهرهای آن روزگار ایفا می‌نموده‌اند (ایوانف، ۱۳۵۱:۱۳۰). شهرها در دوره‌ی ماد و هخامنشیان، توسط حاکمان محلی و داوران شهری اداره می‌شد (نظریان، ۱۳۷۹:۷). این گروه توسط پادشاه، مالکان بزرگ، امرای نظامی و بازرگانان مهم که بانفوذترین طبقات جامعه را تشکیل می‌دادند حمایت می‌شدند (خیرآبادی، ۱۳۷۶:۱۰۳).

پس از حمله‌ی اسکندر مقدونی به ایران و برپایی پادشاهی سلوکیان، آداب و رسوم و سنن زندگی اجتماعی و سیاسی یونانیان وارد جامعه‌ی ایرانی شد. شیوه‌ی "پولیسی" اداره‌ی شهر از آن جمله بود. در برخی شهرها، مجلس سنا شهر را اداره می‌کرد و اعضای آن بر پایه‌ی ثروت و خرد و به عبارتی دارایی و دانایی انتخاب می‌شدند (علوی‌تبار، ۱۳۷۹:۵۳). در روزگار پارتیان، سیاست اداره‌ی شهرها بر تابعیت پادشاه قرار داشت. شهرهایی که به شیوه‌ی پولیسی اداره می‌شدند، گرفتار تضادهای درونی و مبارزه‌ی شدید طبقاتی بودند که بیشتر با توسل و مراجعه به شاه، اختلافاتشان را حل و فصل می‌کردند (سعیدنیا، ۱۳۸۳:۱۲۲). ظهور دولت ساسانی، منجر به از بین رفتن تسلط ایرانیان شرق (پارتیان) و تشکیل شاهنشاهی نوین با روش و رسوم تازه گردید. شرایط زندگی عمومی و اداری شهرهای کشور دستخوش تغییرات گوناگون شد، به‌طوری که شهرهای جدید ساسانی تشکیلات پولیسی نداشتند و شهرهای پولیسی قدیمی هم در زمان ساسانیان تشکیلات خود را از دست داده بودند (پیشین: ۳۲۳-۳۲۱).

ورود اسلام به ایران باعث تحولات عمیق سیاسی - اجتماعی گردید ولی به این معنی نبود که ایرانی‌ها کاملاً فرهنگ خود را از دست بدهند، بلکه با حفظ آن و جذب اسلام، توانستند فرهنگ ترکیبی ایرانی-اسلامی بوجود آورند. ساختار اداری سیاسی شهرها تابع مقرراتی شد

که ناشی از شریعت اسلامی بود. شهروند شهر دوران اسلامی معتقد به جهان‌بینی اسلامی، فقط و فقط فرمانبردار احکام اسلامی، امام، خلیفه و یا نمایندگان آن‌ها بوده است (حبیبی، ۱۳۷۵: ۴۰). با شکل‌گیری حکومت سامانی در قرن دوم هجری قمری، شیوه‌ی اداره‌ی امور کشور گرفتار ملوک‌الطوایفی گردید. هر ناحیه از کشور در دست یک امیر محلی اداره می‌شد (نوذری، ۱۳۸۱: ۱۴۷). دولت مرکزی نیز قدرت خود را از طریق دستگاه‌های دیوانی اعمال می‌نمود. از مشارکت‌های مردمی در اداره‌ی امور اثر چندانی دیده نمی‌شود. به طور کلی در دوران بعد از اسلام میان نظام حقوق شرعی و حقوق سلطنت تعارض ایجاد شد. ملت مشروعیت وجودی خود را از فرهنگ ایران می‌گرفت اما سلطنت نمی‌توانست با ملت به عنوان منشاء مشروعیت خود پیوند برقرار کند. سبب این که در تاریخ ایران نهادهای سیاسی نمی‌توانستند تثبیت شوند و هر «نهادی» در نطفه خفه می‌شد، این بود که شکاف‌ها و تعارض میان ملت و حکومت ژرفای بیشتری پیدا می‌کرد (طباطبایی، ۱۳۸۰: ۱۵۲).

در دوران صفویه، دخالت دولت در کلیه‌ی امور اقتصادی و اجتماعی شدت بیشتری پیدا کرد. در رأس دستگاه اداری و استبدادی، شاه بود و در قاعده نیز پایین‌ترین کارمندان دولتی، که در حیطه‌ی کار خود در مقابل مردم مستقل عمل می‌کردند (وطنخواه، ۱۳۸۰: ۱۲۱). بدنه‌ی اجرایی حکومت قاجار هر فکر و اندیشه جدیدی را با تردید و خطر تهدید برای خود می‌نگریست (رهنمایی، شاه‌حسینی، ۱۳۸۳: ۵۱). شکل حکومت ایران قبل از پیروزی مشروطیت به صورت سلطنت استبدادی بود. به طوری که تمامی قدرت و اختیارات در دست شاه قرار داشت. در این سیستم حکومتی مردم نقش چندانی در اداره‌ی امور محلی و مملکتی نداشتند (شکیبامقدم، ۱۳۷۴: ۲۰۵). تا انقلاب مشروطه، سایه‌ی سنگین دولت بر امور جامعه اجازه نداد که بخش خصوصی در طول زمان و به تدریج نهادینه شود و در امور اقتصادی و اجتماعی نقشی درخور و به‌جا ایفا کند (اسلامی بیگدلی، ۱۳۷۳: ۴۲).

۲. از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی

تضاد میان حکومت و مردم مهمترین عاملی بود که در انقلاب مشروطه تجلی یافت. مشروطیت را می‌توان مهمترین چالش اجتماعی در تاریخ معاصر ایران به شمار آورد. قوانینی که در همان

سال‌های اولیه‌ی تشکیل مجلس شورای ملی به تصویب رسید، بیشتر نیازهای حقوقی و قانونی شهروندان را مدنظر قرار داد و به طور عمده در مسیر تثبیت جایگاه حقوقی آنان قدم برداشت (رهنمایی، ۱۳۸۳: ۵۴).

پیش از انقلاب مشروطیت هیچ‌گاه نظام سیاسی حاکم اجازه و فرصت مشارکت را به مردم نمی‌داد و کشور به شکل خودکامه و تنها براساس نظر شاه و اطرافیان نزدیک او اداره می‌شد. نخستین الگوی مشارکتی جدید که با الهام از تحولات کشورهای اروپایی مانند فرانسه در ایران پیاده شد، مجلس شورای ملی بود. فرمان مشروطیت که در ۱۳ مرداد ۱۲۸۵ خورشیدی صادر شد، حکایت از این امر می‌کرد که حکومت، مشارکت تمامی افراد در اداره‌ی امور را حق آنان می‌داند.

از سال ۱۲۸۴ تا ۱۳۰۴ خورشیدی آرمان‌خواهی‌های مشروطیت مصادف با آخرین سال‌های سلطنت خاندان قاجار و روی کار آمدن حاکمیت پهلوی است. بعد از قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی که گرده برداری از قوانین سایر کشورها بود (حسینی، ۱۳۸۸: ۳۴). قانون بلدیہ یا به تعبیر امروزی قانون شهرداری در سال ۱۲۸۶ به تصویب مجلس ملی رسید. این قانون حکم به تأسیس بلدیہ در شهرها می‌کرد. در این قانون مدیریت شهرها به هیأت بلدی واگذار شده بود (فیضی، ۱۳۷۴: ۱۴۹).

شکل‌گیری مدرنیزاسیون در اداره‌ی امور ایران از ۱۳۰۴ شروع می‌شود که از جهت اجتماعی-سیاسی به تغییر الگوی اداره‌ی امور شهری و محلی می‌انجامد. در سال ۱۳۰۹ دولت با لغو قانون بلدیہ (۱۲۸۶) و تصویب قانون جدید شهرداری‌ها، به‌طور رسمی نظارت و هدایت شهرداری‌ها را برعهده وزارت کشور گذاشت. اعضای انجمن بلدی، به وسیله‌ی طبقات سه‌گانه‌ی مالکان، بازرگانان و اصناف شهر انتخاب می‌شدند و رئیس اداره‌ی بلدیہ نیز مستقیماً توسط وزارت کشور منصوب می‌شد (طاهری، ۱۳۷۴: ۲۰۰). نظام متمرکز اداری-سیاسی کشور سبب گردید برنامه‌ها و مصوبات قانونی که می‌توانست به مشارکت بیشتر مردم در اداره‌ی امور شهرها منجر شود، هرگز به طور کامل به اجرا در نیاید.

۳. از انقلاب اسلامی تا به امروز

بعد از انقلاب بهمن ماه، ۱۳۵۷ نقش دولت در اقتصاد (و اداره‌ی امور شهرها) بیشتر و تعیین‌کننده‌تر شد. انقلاب ۱۳۵۷ موجب گردید تا در اکثر فعالیت‌های اقتصادی، مالکیت و تصدی دولتی شکل بگیرد و روند ملی‌کردن بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی در کنار روند مصادره‌ی اموال وابستگان نظام قبلی بخش بزرگی از تصدی‌های اقتصادی را در دست بگیرد (مظاهری، ۱۳۸۳: ۱۵).

در زمینه‌ی مشارکت شهروندان در اداره‌ی امور شهرها، از جمله اهداف انقلاب اسلامی تلاش برای افزایش مشارکت و دخالت مردم در اداره‌ی امور است. بر این اساس تشکیل شوراهای اسلامی مورد توجه قرار گرفت. مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون تشکیلات شوراهای اسلامی (اول آذر ۶۱)، طرز تشکیل، حدود اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی را مشخص کرد و بدین ترتیب قدم مؤثری در جهت استقرار شوراها و حرکت به سوی تمرکززدایی برداشته است (مرکز مطالعات برنامه ریزی، ۱۳۸۰: ۱۰۶).

در حال حاضر جلوگیری از تمرکز وظایف و مسئولیت‌ها در دولت و سازمانهای وابسته به آن به صورت یکی از ضرورت‌های ملی درآمده است، تقریباً مورد توافق تمام رهبران و مدیران نظام قرار دارد. تشکیل شوراهای شهر که یکی از موفقیت‌های اساسی در راه تقویت سازمان‌های محلی و سپردن اداره‌ی امور شهرها به دست مردم و نمایندگان آنها به شمار می‌رود، فرصت مغتنمی در جهت نهادینه کردن مشارکتهای مردمی و حضور فعال شهروندان در فعالیت‌های توسعه شهری و اداره‌ی امور شهرها است (فریور صدری، ۱۳۷۸: ۳۰-۲۹).

حکمروایی خوب شهری؛ ویژگی‌ها و تمایزات

با ناتوانی دولت‌ها در پاسخ‌گویی به نیازهای گوناگون شهری و عدم انطباق نیازها و خواسته‌های شهروندان با طرح‌ها و برنامه‌های ارائه شده و ضرورت مسئولیت‌پذیری بیشتر در اداره‌ی امور شهری، امروزه الگویی از اداره‌ی شهرها بر پایه‌ی نگرش نوینی از حکمروایی شهری مطرح شده است که نه تنها دولت، بلکه جامعه‌ی مدنی و بخش خصوصی را به مشارکت در اداره‌ی امور شهر فرا می‌خواند. در واقع پس از اثبات عدم کارایی کافی دولت‌های مرکزی در اداره‌ی مستقیم بخش عمومی و نیز روشن شدن آثار و عواقب منفی ناشی از زیاده‌روی‌های منفعت‌طلبانه‌ی

بخش خصوصی، اکنون منافع ناشی از مداخله و همکاری نهادهای محلی و غیرانتفاعی با نهادهای رسمی مورد توجه فزاینده‌ای قرار گرفته است (کازمیان، رضوانی، ۱۳۸۰: ۳۳). یکی از مباحث مهم که از دهه‌ی ۱۹۸۰ به بعد در ادبیات توسعه مطرح شده، موضوع حکمروایی خوب است. حکمروایی ایده‌ی جدیدی است که جایگزین مفهوم حکومت شده است. برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌گذاری‌های از بالا به پایین و آمرانه که توسط دولت مرکزی صورت می‌پذیرفت، توسط مدیریت مشارکتی که مبتنی بر حکمروایی خوب است به چالش کشیده شده است. مفهوم حکمروایی خوب بر همپاری حکومت و جامعه‌ی مدنی مبتنی است. این مفهوم بر این اصل بنیادی استوار است که حکومت‌ها به جای آن که به تنهایی مسئولیت کامل اداره‌ی جامعه را در تمام سطوح برعهده گیرند، بهتر است در کنار شهروندان و بخش خصوصی و نهادهای مردمی به‌عنوان یکی از نهادها یا عوامل مسئول اداره‌ی جامعه محسوب می‌شوند. با این تعبیر، حکومت نقش تسهیل‌کننده و زمینه‌ساز توسعه‌ی جامعه را در سطوح ملی، محلی و شهری ایفا می‌کند. با ورود شهروندان و به مفهوم سازمان یافته‌تر آن، جامعه‌ی مدنی، به عرصه‌ی تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری، جریان اداره‌ی کشور از یک نظام اقتدارگرا و آمرانه به فرایند مردم سالار و مشارکتی تبدیل خواهد شد.

در طی دهه‌ی ۱۹۹۰ میلادی، حکمروایی به یکی از واژه‌های محوری جغرافیای انسانی و علوم سیاسی تبدیل شد. تعریف سنتی این اصطلاح، عبارت است از: «عمل یا فرایند حکومت کردن». در این تعریف، حکمروایی با حکومت مترادف است. جانستون بیان می‌دارد که اخیراً در کاربرد متداول دانشگاهی اغلب حکمروایی از حکومت متمایز می‌شود. در مورد این اصطلاح، دو کاربرد گسترده را می‌توان تشخیص داد: نخست، مربوط به ماهیت «سازمان»ها است. در این کاربرد، حکمروایی به عنوان دخالت طیف گسترده‌ای از نهادها و بازیگران در تولید سیاست‌ها تعریف می‌شود. این طیف شامل سازمان‌های غیردولتی، سازمان‌های دولتی ظاهراً مستقل، شرکت‌های خصوصی، جنبش‌های اجتماعی و همچنین آن دسته از نهادهای دولتی است که به‌طور سنتی به عنوان بخش رسمی حکومت تلقی می‌شوند. در این تعریف، حکمروایی گسترده‌تر از حکومت است و حکومت یکی از مؤلفه‌های آن به شمار می‌آید. این

تعریف تا حدی تأییدکننده‌ی این نکته است که هماهنگ‌سازی نظام‌های اجتماعی پیچیده و هدایت توسعه‌ی جامعه هیچ‌گاه تنها به‌عهده‌ی دولت نبوده، بلکه همواره مستلزم روابط متقابل میان طیف بازیگران دولتی و غیردولتی بوده است. بیشتر محققان از این هم جلوتر می‌روند و اظهار می‌دارند که در فرایند عمومی حکمروایی، اهمیت دولت کاهش یافته است و سازمان‌های غیردولتی نقش نسبتاً مهم‌تری یافته‌اند.

کاربرد دیگر حکمروایی به ماهیت «روابط میان سازمان»ها مربوط می‌شود. در این کاربرد، حکمروایی شامل شکل ویژه‌ای از نظم و ترتیب است. بر خلاف کنترل از بالا به پایین که در نظم مبتنی بر سلسله مراتب وجود دارد و همچنین بر خلاف رابطه‌ی فردی در نظم بازار، حکمروایی مستلزم برقراری نظم از طریق شبکه‌ها و شراکت‌ها است. حکمروایی یعنی «خود سازمان‌دهی روابط بین سازمانی». صاحب‌نظرانی که این کاربرد را می‌پذیرند، معمولاً به تغییر در ماهیت نظم در جوامع معاصر، از حکومت (سلسله مراتب) به حکمروایی اشاره می‌کنند (برک‌پور به نقل از جانستون، ۱۳۸۸: ۱۸۹).

جامعه‌ی مدنی پیوندی نزدیک با مفهوم حکمروایی دارد که مفهوم وسیع‌تر از دولت و حکومت را در شرایط دنیای امروز به دست می‌دهد. حکمروایی به شکل جدیدی از مدیریت جوامع گفته می‌شود که سازگار با ویژگی‌ها، نیازها و ارزش‌های جامعه مدنی است و به همین دلیل می‌توان آن را نوعی «حاکمیت مدنی» نامید (مهدی‌زاده، ۱۳۸۶: ۲۶).

مک‌کارنی و همکاران حکمروایی را چنین تعریف کرده‌اند «رابطه‌ی بین جامعه‌ی مدنی و دولت، بین حکمرانان و حکمرانی‌شوندگان، حکومت و حکومت‌شوندگان» (MC. Carney, P. & Others, 1995:5). در حکمروایی مطلوب برخلاف دیدگاه‌های نئوکلاسیک و نئولیبرال، مشی اعتدال انتخاب شده و حجم و اندازه‌ی مناسب و همکاری و مشارکت دولت با بخش خصوصی و جامعه‌ی مدنی مدنظر است. در این رویکرد، دولت در مقام سکاندار کشتی توسعه است که براساس اطلاعات مکتسب، کوتاه‌ترین و سریع‌ترین مسیر را برای نیل به توسعه تعیین می‌کند. موتور محرکه‌ای که کشتی را در مسیر فوق به راه می‌اندازد، بخش خصوصی است و این دو در صورت مشارکت ساختارهای جامعه‌ی مدنی، قادر خواهند بود چرخه‌ی پایدار توسعه را به حرکت درآورند (اوانزا، ۱۳۸۰: ۱۳).

- از تحلیل و مقایسه‌ی 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 اداره‌ی شهر است، حال آنکه حکمروایی شهری نوعی فرایند و ارتباط میان حکومت شهری و شهروندان است.
 - حکمروایی شهری هم حکومت شهری و هم جامعه‌ی مدنی را در بر می‌گیرد.
 - تحقق حکمروایی شهری مستلزم کنش متقابل بین نهادهای رسمی و دولتی و نهادهای جامعه‌ی مدنی است.
 - حکمروایی شهری بر حقانیت و تقویت عرصه‌ی عمومی تأکید دارد.
 - حکمروایی شهری به دلیل شرکت نهادهای گوناگون جامعه‌ی مدنی در مدیریت و اداره‌ی شهر، می‌تواند به سازگاری منافع و رفع تعارض‌ها منجر شود (برک‌پور، اسدی، ۱۳۸۸: ۱۹۱).

معیارهای حکمروایی خوب عبارتند از: مشارکت، برابری، شفافیت، پاسخ‌گویی، حاکمیت قانون، پاسخ‌دهی، وفاق‌گرایی، اثربخشی و کارایی، بینش استراتژیک، مدیریت عمومی قوی، مدیریت مالی صحیح، تمرکززدایی منابع و اختیارات، دسترسی برابر به منابع و تصمیم‌گیری‌ها، مداخله‌ی مدنی و شهروندی، فراگیری و همه شمولیت (برک‌پور به نقل از راکودی، ۱۳۸۸: ۱). مشخص کردن هر کدام از این معیارها نشان‌دهنده‌ی آن است که ما در کشورمان به چه درجه‌ای از حکمروایی رسیده‌ایم.

بانک جهانی، حکمروایی خوب را تلاش برای ایجاد محیطی نهادی تعریف می‌کند که شهروندان در آن محیط میان خود از یک سو، و بدنه‌ی امور دولتی از سوی دیگر، تعامل برقرار می‌کنند. در برنامه‌ی توسعه‌ی ملل متحد، حکمروایی خوب شامل مکانیزم‌ها، فرایندها و نهادهایی است که به واسطه‌ی آن شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع خود را محقق و تعهدات خود را برآورده می‌سازند. برخی ویژگی‌ها و اصولی که برنامه‌ی توسعه‌ی ملل متحد (۱۹۹۷)، برای حکمروایی خوب برشمرده است عبارتند از: مشارکت، شفافیت، پاسخ‌گویی، اجماع‌محوری، مسئولیت، قانون‌محوری و بینش استراتژیک (زاهدی، ۱۳۸۶: ۹۰).

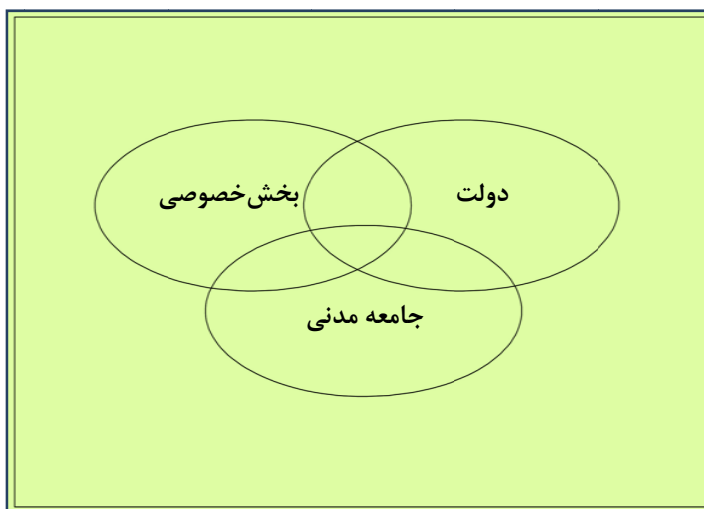
اهداف حکمروایی شهری، به شرح ذیل هستند:

- بازساخت جامعه مدنی برای تقویت و اعتلای بیشتر سازمان‌ها، نهادها، جوامع محلی؛
- کاهش فقر و جدایی‌گزینی‌های اجتماعی، قومی و فرهنگی در شهرها؛
- افزایش مشارکت و مداخله‌ی افراد و صاحبان منافع در فرایندهای سیاسی درون شهرها.

حکمروایی شهری به‌طور خاص‌تر نیز اهداف عملیاتی از قبیل: کاهش فساد، بهبود کیفیت معاش و افزایش امکان زندگی برای همه‌ی شهروندان، حفظ دموکراسی، ایجاد فرصت و امکان برای مردم به منظور نشان‌دادن خواسته‌ها و آمالشان در زندگی، اعتلای امنیت، برابری و پایداری را دنبال می‌کند (کاظمیان، ۱۳۸۶: ۵).

یکی از اهداف اصلی رویکرد حکمروایی این است که ساکنان شهرها از یک شهروند انفعالی به یک شهروند فعال و مسئولیت‌پذیر تبدیل شوند. در این نگرش، شهروندان اشیاء بی‌جان نیستند بلکه عاملانی فعال هستند و دولت باید آنها را فعالانه در تمامی مراحل سیاست‌گذاری دخالت دهد. در واقع با فراهم کردن فضای رقابتی، از شهروندان انتظار می‌رود که در مدیریت و اداره‌ی امور خود مسئولیت‌پذیر بوده و اقدامات ضروری جهت بهبود امور خویش را به انجام رسانند. در این زمینه مفهوم "توانمندسازی" مطرح می‌شود. در واقع حکمروایی شهری با خلاقیت فراوان، سیاست از پایین به بالا و شبکه‌های خودسازمانی را توسعه داده و رویکردهای سنتی سلسله‌مراتبی و سیاست از بالا به پایین و دیوان‌سالاری را کمرنگ و ناکارآمد کرده است (Dekker & Kempen, 2000).

شیوه‌ی درست و هنجارهای حکمروایی، این است که باید بتواند مشارکت و همکاری را میان همه‌ی نیروهای مؤثر در مدیریت جامعه یعنی دولت، بخش خصوصی، بخش عمومی و تشکل‌های مردمی برقرار کند (مهدی‌زاده، ۱۳۸۰، ۱۰). در حکمروایی خوب شراکت بین سه رکن اصلی دولت، جامعه‌ی مدنی و بخش خصوصی در انجام فعالیت‌ها وجود دارد که گاهی فراتر از مشارکت است. نمودار ذیل، نشان می‌دهد که اداره‌ی امور عمومی با عزم و اراده و روابط تعاملی میان نهادهای مختلف امکان‌پذیر خواهد بود، به ویژه آن‌که نهاد دولت نقش اصلی در برقراری روابط یاد شده دارد.



نمودار ۱. روابط دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی در حکمروایی خوب

منبع: (UNDP.2000)

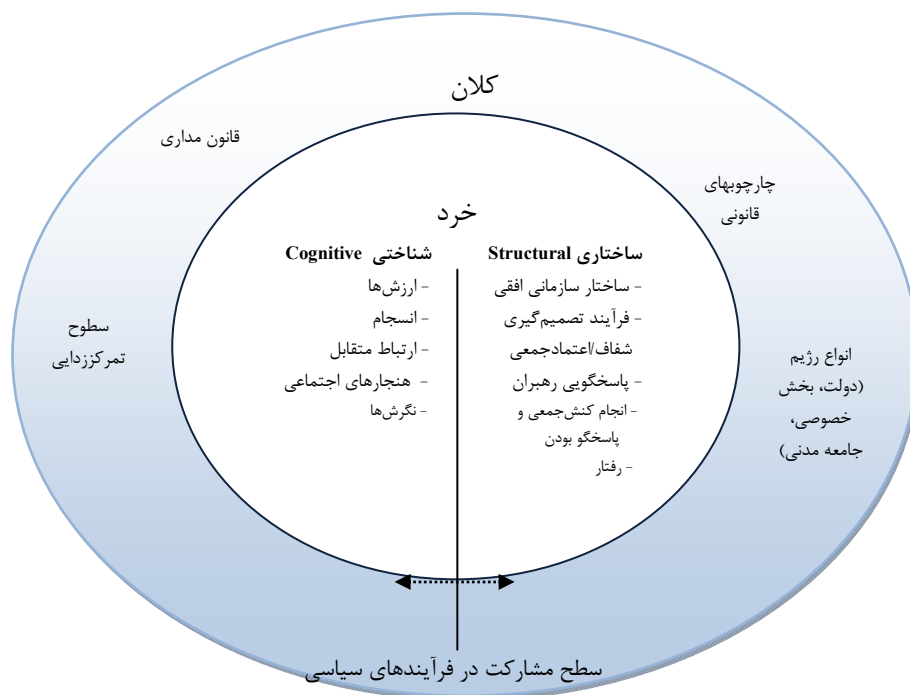
ارتباط صحیح و تعاملی سه بخش یاد شده، زمینه‌ی تحقق حکمروایی خوب را در ابعاد مختلف فراهم می‌سازد. در ارتباط صحیح و تعاملی، هر یک از بخش‌ها، نقش و کار ویژه‌ی اساسی و مهمی را برعهده خواهند داشت.

الگوی مناسب دولت در حکمروایی خوب

حکمروایی خوب با توجه به ویژگی‌ها و شاخص‌های آن، نیازمند دولتی است که زمینه‌ساز تحقق مشارکت سایر بخش‌ها در توسعه باشد. در الگوی جدید، دولت باید در جامعه، ثبات و پایداری ایجاد کند، چارچوب‌های قانونی مناسب و اثربخش برای فعالیت بخش عمومی و خصوصی وضع کرده و ثبات و عدالت در بازار ایجاد کند، و نقش میانجی در مصالح عمومی و اثربخشی و پاسخ‌گویی در ارائه خدمات عمومی داشته باشد (UNDP، ۲۰۰۰). همچنین دولت باید فرصت‌های لازم را برای افراد جامعه به‌منظور بهبود وضعیت خویش، فراهم آورد. در الگوی جدید، دولت از مؤلفه‌های: دموکراسی، مشارکت، پاسخ‌گویی، عدالت محوری و اثربخشی برخوردار است. گرچه وجود دولت خوب شرط لازم حکمروایی خوب است ولی به هیچ‌وجه شرط کافی نیست. حکمروایی خوب نتیجه‌ی تعادل و کارکرد هم‌ی قوای یک کشور است. در

حکمروایی خوب مشروعیت حکمروایی، بسیار مهم است. در حکمروایی، صاحبان اصلی قدرت مردم هستند و به جای پرداختن به کارآمدی و توانمندی دولت از طریق حجم و اندازه‌ی آن به نوع رابطه‌ی مردم و حکومت توجه می‌شود.

حکمروایی شهری فرایندی کاملاً سیاسی است. حکمروایی اعمال قدرت سیاسی، اقتصادی و اداره برای مدیریت امور یک کشور در همه سطوح است. این حکمروایی شامل سازوکارها، فرایندها و مؤسساتی می‌شود که از طریق آنها، شهروندان و گروه‌های مختلف علائق خود را ابراز می‌دارند، اختلاف‌نظرهای خود را تعدیل می‌کنند و به توافق می‌رسند و بر اساس حقوق و تعهدات قانونی خود عمل می‌کنند. در حکمروایی خوب نیز سه نوع رژیم یعنی دولت، جامعه‌ی مدنی و بخش خصوصی با یکدیگر همکاری می‌کنند. این سه نوع نهاد همان نهادهایی هستند که در نظریه‌ی رژیم شهری مورد تحلیل قرار می‌گیرند. چارچوب مفهومی ارتباط میان متغیرهای کلان مطرحه در نظریه‌های مذکور را می‌توان به صورت نمودار زیر ترسیم نمود (اکبری، ۱۳۸۵: ۱۵۲):



نمودار ۲: چارچوب مفهومی ارتباط میان متغیرهای سطوح کلان و خرد برای شکل‌گیری حکمروایی

خوب منبع: (اکبری، ۱۳۸۵: ۱۵۲)

زمانی رابطه‌ی دولت و شهروندان در یک نظام سیاسی در مسیر تعالی و پیشرفت قرار می‌گیرد که حکومت مرکزی بتواند با اتخاذ سیاست‌های عدم تمرکز عمودی، قدرت سیاسی و اداری را به سطوح استانی، شهری و روستایی انتقال دهد و به موازات واگذاری قدرت به دیگران، با سیاست‌های تمرکززدایی افقی بتواند از مشارکت بخش خصوصی و تشکلهای غیردولتی سازمان یافته بهره‌بردار (Osziak2000:134).

از طرف دیگر، به منظور تحقق دولت مشارکتی در کشورمان ایران، قانون اساسی در قالب برخی اصول، سازوکارهایی را در نظر گرفته است. از جمله این که در بند ۲ اصل ۴۳ بر مشارکت مردم در امور اقتصادی به منظور جلوگیری از تمرکز ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص و نیز جلوگیری از تبدیل شدن دولت به یک کارفرمای بزرگ و مطلق تأکید شده است. اصول ۴۶، ۵۹ و ۱۰۱ قانون اساسی نیز بر مشارکت مردم در فعالیت‌های اقتصادی تأکید دارد. بخشی از سازوکارهای مشارکت سیاسی در قانون اساسی به شرح ذیل، پیش‌بینی شده است:

- مشارکت از راه انتخابات (اصل ۵۹ و ۶)؛
- مشارکت در تشکیل شوراهای و عضویت در آنها (اصل ۷ و ۱۰۰ قانون اساسی)؛
- مشارکت از طریق نظارت همگانی.

در واقع، سازوکارهای قانونی مذکور تلاش نظام‌مند در جهت تحقق دموکراسی، مشارکت، پاسخ‌گویی و عدالت اجتماعی در جامعه است که این تلاش ناشی از نظام جمهوری ایدئولوژیک است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

نظام برنامه‌ریزی هر کشور تابع نظام اداری و سیاسی آن است. در ایران شکل‌گیری نظام برنامه‌ریزی، در نیم قرن اخیر در راستای پاسخگویی به نظام متمرکز سیاسی و اداری بوده است. به‌طور کلی دولت در ایران نقش بی‌چون و چرایی در اداره‌ی امور کشور ایفا نموده و میزان فعالیت‌های دولت در طول تاریخ، بالاخص در دهه‌های اخیر در حال گسترش بوده است. مطالعات نشان می‌دهد که حداقل تا آینده‌ی غیرقابل پیش‌بینی کاهش اساسی فعالیت‌های

دولت امکان ندارد بلکه ممکن است از سهم دخالت دولت در امور تا حدودی کاسته گردد (اسلامی بیدگلی، ۱۳۷۳: ۴).

رویکردهای نوین در مقوله‌ی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، در چند دهه‌ی اخیر مؤید این نظریه است که رویه‌های برنامه‌ریزی و مدیریتی آن‌گونه که در ابتدای قرن بیستم متداول بود، امروزه با پیچیده‌تر شدن جوامع شهری و طرح نیازهای جدید از سوی شهروندان، دیگر پاسخگو نیست و سازمان‌های محلی با توسل به شیوه‌های جدید مدیریتی با مشارکت شهروندان به اداره‌ی امور شهر می‌پردازند (حناچی، ۱۳۸۳: ۸۲).

ایده‌ی دولت بزرگ و متمرکز در هزاره‌ی سوم میلادی موردسؤال واقع شده است و دولت‌های مرکزی در پاسخ به تقاضاها و خواسته‌های شهروندان با چالش مواجه هستند. در رویکرد حکمروایی خوب، رابطه‌ی متعالی دولت و شهروندان از طریق توزیع قدرت و واگذاری اختیارات و مسئولیت‌ها به بازیگران محلی بازآفرینی می‌شود و به مقامات محلی فرصت داده می‌شود در پاسخ به تقاضاهای شهروندان و تحقق اهداف توسعه‌ی پایدار، از فرصت همکاری و تعامل با بخش خصوصی، تشکل‌های مدنی و مشارکت شهروندان استفاده کنند. دیدگاه حکمروایی مطلوب بر ضرورت مشارکت دولت در توسعه‌ی جامعه‌ی محلی اشاره می‌کند و بر تعامل دولت با بخش خصوصی و جامعه‌ی مدنی به منظور ارتقای کیفیت زندگی شهروندان تأکید می‌نماید. گذار از حکومت شهری به صورت متمرکز و سلسله‌مراتبی، ویژگی یافته و حرکت به سوی حکمروایی مطلوب، غیرمتمرکز و مردم‌سالار امری اجتناب‌ناپذیر است. لذا به‌کارگیری رویکرد حکمروایی مطلوب متناسب با بافت فرهنگی، سیاسی و اقتصادی کشورمان، به عنوان رویکردی که کشور را بیش از پیش در مسیر توسعه‌ی پایدار هدایت خواهد کرد، ضرورتی بسیار پیدا کرده است.

مفهوم کلی حکمروایی شهری اعمال قدرتی مشروع برخاسته از اراده‌ی شهروندان برای نظام دادن به عملکردهای مشترک و تأمین رفاه همگان در قلمرویی تعیین شده یعنی «شهر» است. مهمترین عامل در اداره‌ی شهر، روند تعیین اولویت‌ها و تصمیم‌گیری‌هایی است که بنابر ارزش‌های جامعه شهری می‌بایست تضمین‌کننده‌ی منافع جمع باشد. لازمه‌ی چنین اداره‌ی هدفمندی، سازوکارهای دموکراتیک برای تصمیم‌گیری و تفویض اختیار همراه با پاسخگویی به

شهروندان و به سطوح بالاتر اداری و شفافیت در کلیه‌ی سیاست‌ها و اقدامات است (صرافی، ۱۳۷۸: ۴۴).

«مشارکت تکلیفی» آن چیزی است که مدیریت شهری از ساکنان شهر انتظار دارد یعنی فقط مداخله در موضوعات و حدودی که مدیریت سیاسی تعیین می‌کند. وقتی «مشارکت»، «تکلیف» شهروندان دانسته می‌شود، محدوده‌های حضور و فعالیت و مداخله‌ی افراد در سامان‌دادن به شهر خویش بیش از پیش تنگ‌تر می‌گردد. حال آنکه باید توجه کرد مشارکت شهروندان در سطوح مختلف معنا می‌یابد که عبارتند از: سطوح تصمیم‌سازی، هنجارگذاری، اجرا، نظارت و ارزیابی (حسام، ۱۳۸۱: ۱۱).

برای پرورش انسان‌هایی که در عین استقلال فردی، نسبت به سرنوشت جامعه و دیگران نیز حساس باشند، بایستی سه فرایند مختلف به درستی در جامعه پیش بروند. در واقع پیشبرد مناسب این سه فرایند نیازمند راهبردی جامع و گسترده است. از این رو، طرح این سه فرایند در واقع به معنای طرح راهبرد افزایش مشارکت است. این سه فرایند عبارتند از:

- فرایند درونی کردن ارزش‌های مشارکت؛
- فرایند نهادینه‌سازی و کاهش اختلافات اجتماعی؛
- فرایند تکوین و تقویت جامعه مدنی.

در برنامه‌ریزی راهبردی و بلندمدت می‌توان تحقق بخشیدن به این سه فرایند را در جامعه دنبال کرد و از این طریق به تقویت مشارکت و گرایش به آن دست یافت. (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۸۰: ۱۱۱)

براساس شواهد موجود، سهم بخش دولتی نه‌تنها در عرصه‌ی اقتصاد بلکه در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و... نیز قابل‌توجه است. این میزان دخالت در امور جامعه بیانگر وجود دولت حداکثری در ایران است و این خود به عدم تناسب و توازن در توسعه منجر شده است. بنابراین ضرورت دارد جهت رسیدن به تناسب و توازن، سهم بخش دولتی کاهش و سهم سایر بخش‌ها به ویژه نهادهای مدنی افزایش یابد. در این راستا:

- آن گروه از فعالیتهای مدیریت و اداره‌ی امور شهرها که قابل واگذاری به سطوح محلی است، باید از انحصار دولت خارج شده و در راستای تمرکززدایی به سطوح پایین‌تر مدیریتی واگذار گردد؛
- نوع مداخله‌ی دولت باید تعریف شود. دولت باید دخالت خود را از طریق برنامه اعمال کند. دولت برای مداخله ابتدا باید ساز و کار و ابزارش را به‌وجود بیاورد و مکانیزم بعدی، دخالت قانونمند شفاف و کارآمد و توجیه‌پذیر باشد؛
- جایگاه شوراها در نظام مدیریتی کشور باید تعیین شود؛
- باید به شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهرها در امر برنامه‌ریزی توسعه مدیریت شهری تفویض اختیار شود؛
- از بین بردن گستردگی حجم فعالیتهای تصدی‌گری بخش دولتی در امور مربوط به مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، خدمات شهری و تأسیسات و تجهیزات شهری، نیز از دیگر موارد ضروری در این امر هستند.

در واقع دولت یکی از بازیگران اصلی در حکمروایی خوب محسوب می‌شود و دارای نقش مهم و مؤثری است و سایر نهادهای خصوصی و مدنی با همکاری بخش دولتی می‌توانند فعالیت خود را در استقرار حکمروایی خوب تسهیل و تسریع کنند.

این مورد در کشورهای در حال توسعه (و از جمله ایران) با چالش‌هایی مواجه است زیرا مفهوم حکمروایی خوب مبتنی بر اصول لیبرال و متناسب با جوامع توسعه‌یافته بوده و بیانگر گرایش سیاسی یا ایدئولوژیکی خاصی است که اجرای آن در کشورهای در حال توسعه با موانعی روبه‌رو است.

به اعتقاد برخی اندیشمندان، وجود نوعی شکاف بین دولت و ملت در این‌گونه جوامع که ریشه در شرایط تاریخی، اجتماعی و فرهنگی کشورهای در حال توسعه دارد، مانع جدی در تحقق حکمروایی خوب است (UNESCAP, 2002:6).

آهنگ توسعه‌ی کشور در چارچوب چشم‌انداز بیست‌ساله‌ی کشور در صورتی شتاب می‌یابد که دولت با مقررات‌زدایی و تسهیل مشارکت بخش خصوصی و تشکل‌های مردمی از تمامی ظرفیت‌های موجود در جامعه استفاده‌ی مؤثر کند.

برای دستیابی به این الگوی مدیریتی خوب، راهکارهای زیر ارائه می‌شود:

- تمرکززدایی، تصمیم‌سازی و واگذاری اختیارات توأم با پاسخ‌گویی محلی؛
- تلاش در راستای بسط و توسعه‌ی نهادهای مدنی و ایجاد زمینه جهت مشارکت‌های مردمی؛
- توجه و تأکید بر رعایت اصول شهروندی با بسترسازی فرهنگی؛
- به جای توجه به بخش دولت در دو محور دولت حداقلی و حداکثری، با توجه به ویژگی‌های جامعه‌ی ایران و با در نظر گرفتن رابطه‌ی پویا و ارگانیک بین بخش دولت و دیگر بخش‌ها و ایجاد تناسب و توازن بین آنها، جایگاه دولت بازتعریف و قلمرو فعالیت آن بازنگری شود.

منابع

۱. اردشیری، مهیار (۱۳۷۹)، توسعه پایدار و مدیریت شهری، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۳.
۲. اسلامی بیگلری، غلامرضا (۱۳۸۲)، ارزیابی بازدهی سرمایه‌گذاری دولت اثر و افزایش آن در ساختار مالی و اقتصادی کشور، پایان‌نامه دکتری رشته مدیریت دولتی، دانشگاه تهران، ۱۳۸۳.
۳. اسماعیل‌زاده، حسن و صرافی، مظفر (۱۳۸۵)، جایگاه حکمروایی خوب برنامه‌ریزی شهری طرح متروی تهران، فصلنامه مدرس علوم انسانی، ویژه‌نامه جغرافیا، سال ۱۳۸۵.
۴. اطهری، کمال (۱۳۷۸)، میزگرد مدیریت شهری و شوراها: نشست اول، فصلنامه شهرسازی و معماری آبادی، شماره ۳۲، سال ۹.
۵. اکبری، غضنفر (۱۳۸۵)، سرمایه اجتماعی و حکمرانی شهری، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره پیاپی ۸۳، شماره ۸.
۶. اوانزا، پیتر (۱۳۸۲)، توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه عباس زندباف و عباس مخبر، انتشارات طرح نو.
۷. ایوانف (۱۳۵۹)، تاریخ ایران باستان، ترجمه ایزدی، انتشارات دنیا.

۸. ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۱)، مدیریت شهری و شکل‌های حکومتی معاونت توسعه مدیریت شهری، مجله شهروندمداری، شماره ۳، مهرماه.
۹. باناشری، بانرجی (۱۳۷۸)، رابطه پژوهش و مدیریت شهری، ترجمه فرخ حسامیان، مجله شهرداری‌ها، سال اول، شماره ۸.
۱۰. بانک جهانی (۱۳۷۸)، نقش دولت در جهان در حال تحول، ترجمه گروهی، توسعه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، تهران.
۱۱. برک‌پور، ناصر و اسدی، ایرج (۱۳۸۸)، مدیریت و حکمروایی شهری، انتشارات معاونت پژوهشی دانشگاه هنر، تهران.
۱۲. برک‌پور، ناصر (۱۳۸۱)، گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری در ایران، رساله‌ی دکتری شهرسازی، دانشگاه تهران.
۱۳. بهشتی، سیدمحمد (۱۳۷۹)، «شهر و حیات مدنی»، فصلنامه رواق، شماره ۵.
۱۴. پرهیزکار، اکبر و کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۴)، رویکرد حکمروایی شهری و ضرورت آن در مدیریت منطقه‌ی کلان شهری تهران، فصلنامه‌ی علمی پژوهشی پژوهش‌های اقتصادی، شماره ۱۶.
۱۵. حاجی‌یوسفی، امیرمحمد (۱۳۷۸)، دولت، نفت و توسعه اقتصادی، تهران، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۱۶. حاتمی‌زاده، عباس (۱۳۷۹)، خصوصی‌سازی و تأثیر آن بر استقرار جامعه‌ی مدنی در ایران، رساله کارشناسی ارشد رشته علوم سیاسی، دانشگاه تهران.
۱۷. حافظ نظامی، علیرضا (۱۳۸۵)، بررسی مبانی مدیریت شهری در ایران، فصلنامه شهرسازی و معماری آبادی، سال ۱۶، شماره ۵۱.
۱۸. حبیبی، سیدمحسن (۱۳۷۵)، از شار تا شهر، تحلیل تاریخی از مفهوم شهر و سیمای کالبدی آن، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۹. حسام، فرحناز (۱۳۸۱)، شهروند کیست؟ مدیریت شهروند چگونه مدیریتی است؟ مجله شهروندی شماره ۱۳ و ۱۴، توسعه مدیریت شهری.
۲۰. حسینی، سیدعلی (۱۳۷۸)، درس‌هایی از نظام شورایی در سه نوع حکومت مشروطیت، پهلوی و جمهوری اسلامی، فصلنامه شهرسازی و معماری آبادی شماره ۳۲، سال ۹.
۲۱. حناچی، سیمین (۱۳۸۳)، بررسی نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری در ایران، فصلنامه شهرسازی و معماری آبادی، سال ۱۴، شماره ۴۲.
۲۲. خیرآبادی، مسعود (۱۳۷۶)، شهرهای ایران، ترجمه عزت‌ا... مافی، نشر نیکا.
۲۳. دودینگ، کیت (۱۳۸۰)، قدرت، ترجمه‌ی عباس مخبر، انتشارات آشیان، تهران.

۲۴. رهنمایی، محمدتقی (۱۳۷۳)، دولت و شهرنشینی: نقدی بر نظریه عناصر شهری قدیم و سرمایه‌داری، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۳۲.
۲۵. رهنمایی، محمدتقی (۱۳۸۳)، دولت و شهرنشینی در گفتگو با محمدتقی رهنمایی، فصلنامه شهرسازی و معماری آبادی، سال ۱۴، شماره ۴۲.
۲۶. رهنمایی، محمدتقی و شاه‌حسینی، پروانه، (۱۳۸۳)، فرایند برنامه‌ریزی شهری ایران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت).
۲۷. رهنمایی، محمدتقی (۱۳۸۸)، دولت و شهرنشینی در ایران (مبانی و اصول جغرافیا و برنامه‌ریزی منطقه‌ای (دوفصلنامه کلی نظریه توسعه شهر و شهرنشینی در ایران)، دانشگاه پیام‌نور، سال اول، پیش‌شماره پاییز و زمستان ۱۳۸۸، صص ۱۴۱-۱۶۵.
۲۸. زاهدی، شمس‌الدین (۱۳۸۶)، توسعه‌ی پایدار، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، چاپ اول.
۲۹. سعیدنیا، احمد (۱۳۸۳)، کتاب سبز شهرداری‌ها، جلد یازدهم: مدیریت شهری، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور چاپ سوم.
۳۰. شکیبامقدم، محمد، (۱۳۷۴)، اداره امور سازمان‌های محلی و شهرداری، نشر هور.
۳۱. صرافی، مظفر (۱۳۷۸)، ضرورت بازنگری در نظام اداری کلانشهرهای ایران با استفاده از تجارب جهانی، فصلنامه شهرسازی و معماری آبادی، ویژه‌نامه مدیریت شهری و شوراها، سال ۴ شماره ۳۲.
۳۲. صرافی، مظفر و عبداللهی، مجید (۱۳۸۷)، تحلیل مفهوم شهروندی و ارزیابی جایگاه آن در قوانین، مقررات و مدیریت شهری کشور، مجله‌ی پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۶۳.
۳۳. طاهری، ابوالقاسم (۱۳۷۴)، اداره‌ی امور شهرداری‌ها، نشر قومس.
۳۴. طباطبایی، سیدجواد (۱۳۸۰)، دیباچه‌ای بر نظریه انحطاط ایران، نشر نگاه معاصر، تهران.
۳۵. علی‌اکبری، اسماعیل (۱۳۸۲)، مفهوم‌شناسی تطبیقی در حوزه‌ی شهر و شهرنشینی (اصول و مفاهیم)، ماهنامه‌ی اطلاعات سیاسی - اقتصادی، سال هجدهم - شماره‌ی ۱۹۸-۱۹۷.
۳۶. علوی تبار، علیرضا (۱۳۷۹)، بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها: تجارب جهانی و ایران، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
۳۷. فریورصدری، بهرام (۱۳۷۸)، جایگاه شوراها در نظام هدایت و کنترل توسعه شهری، فصلنامه شهرسازی و معماری آبادی، ویژه‌نامه مدیریت شهری و شوراها، سال ۹، شماره ۳۲.
۳۸. فیضی، طاهره (۱۳۷۴)، مبانی مدیریت دولتی، انتشارات دانشگاه پیام نور.
۳۹. کاتوزیان، محمدعلی همایون (۱۳۷۹)، دولت و جامعه در ایران: انقراض قاجار و استقرار پهلوی، ترجمه حسن افشار، نشر مرکز، تهران چاپ اول.

۴۰. کاظمیان، غلامرضا و سعیدی رضوانی، نوید (۱۳۸۰)، امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
۴۱. کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۶)، درآمدی بر الگوی حکمروایی شهری، جستارهای شهرسازی، فصلنامه تحلیلی پژوهشی علوم اجتماعی، سال ششم، شماره ۱۹ و ۲۰.
۴۲. کرایب، یان (۱۳۷۸)، نظریه اجتماعی مدرن (از پرسونز تا هابرماس)، ترجمه عباس مخبر، بی‌نا، بی‌جا.
۴۳. گیدنز، آنتونی (۱۳۸۷)، جامعه‌شناسی، ترجمه منوچهر صبوری، نشر نی، چاپ پنجم.
۴۴. گیدنز، آنتونی (۱۳۷۸)، راه سوم، بازسازی سوسیال دموکراسی، ترجمه منوچهر صبوری، تهران.
۴۵. مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری (۱۳۸۰)، الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۵.
۴۶. مظاهری، طهماسب (۱۳۸۳)، بیماری‌های اقتصادی ایران، ماهنامه رسالت اقتصادی، ماهنامه اقتصادی و مالی بین‌المللی، سال هفتم، شماره ۶.
۴۷. مهیر، جerald و استیگلیتز، ژوزف (۱۳۸۲)، پیشگامان اقتصاد توسعه: آینده در چشم‌انداز، ترجمه: غلامرضا آزاد (ارمکی)، نشر نی.
۴۸. مهدی‌زاده، جواد (۱۳۸۰)، به سوی شهرسازی دموکراتیک، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۵.
۴۹. مقیمی، محمد (۱۳۸۲)، اداره‌ی امور حکومت‌های محلی، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی (سمت)، تهران.
۵۰. نظریان، اصغر (۱۳۷۴)، جغرافیای شهری ایران، انتشارات دانشگاه پیام نور.
۵۱. نوذری، عزت‌ا... (۱۳۸۱)، تاریخ اجتماعی ایران، انتشارات خجسته.
۵۲. وطن‌خواه، مصطفی (۱۳۸۰)، موانع تاریخی توسعه‌نیافتگی در ایران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، تهران.
53. K.and KempenR.(2000).Urban governance within the big Cities policy Journal of cities Vol 21 No1 ، 55-Dekker
54. Mc.carney. P & Others.(1995) Towards and understandhng of Governance- the emergency of and idea and its implications for urban research in developing countries. University of Toronto.
55. Osziak Oscar (2000) “Building capacity for Governance in Argentina Asia Review of public Administration Vol.7 No10
56. Ronald W.Johnson and Henry P. Minis (1990). Toward Democratic Decentralization USAID.Washington. www.rti.org/pubs/toward-demo decen-pd2
57. UNDP (2000) “What is it Governance?” at: PAPP list of projects contacts US present at: <http://www.pappundp.org/governance/about.htm>
58. Un Escap (2002) “ What is Good Governance?”. At: <http://www. Unescape. Org/huset/22/Governance.htm>