



جغرافیا و روابط انسانی، زمستان ۱۴۰۰، دوره ۴، شماره ۳، صص ۱۸-۳۱

## مطالعه موانع و چالش های زمینه ای فراروی حکمروایی و مدیریت شهرها در ایران

محسن آشناور<sup>۱\*</sup>، ابراهیم واشقانی فراهانی<sup>۲</sup>، ابوالفضل ربیعی فرداد<sup>۳</sup>

۱- فارغ التحصیل مقطع کارشناسی رشته عمران، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران

۲- کارشناسی ارشد مهندسی سازه های دریایی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران، تهران، ایران

۳- کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی گرایش مالی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات ساوه، ساوه، ایران

*Mashnavar@yahoo.com*

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۷/۰۹

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۶/۲۲

### چکیده:

اخیرا اصطلاحات حکمروایی و حکمروایی خوب شهری به طور فزاینده ای در ادبیات توسعه و مدیریت شهری در سطح جهانی فراگیر بوده و حکمروایی بد نیز به عنوان یکی از دلایل همه مشکلات و مصائب در درون جامعه شهری تلقی می گردد. حکمروایی شهری به عنوان مجموعه روش هایی که در آن افراد، نهادها، بخش عمومی و بخش خصوصی امور مشترک شهر را مدیریت و برنامه ریزی می کنند، یک فرایند مداوم است که از طریق آن منافع متضاد یا ناسازگار می توانند همساز شده و کنش جمعی به وقوع می پیوندد. حکمروایی شهری بطور در هم تنیده ای به رفاه شهروندان ارتباط دارد. حکمروایی خوب شهری، بر اساس اصل شهروندی پایه گذاری شده و مهمترین و کانونی ترین مفهوم آن سهیم شدن شهروندان در اداره امور شهر می باشد. مشارکت شهروندان در مدیریت شهر چنان مهم و تعیین کننده محسوب می شود که در صورت نحیف شدن این ویژگی، دیگر نمی توان عنوان حکمروایی خوب شهری را بر آن نهاد. در این تحقیق بر اساس داده های جمع آوری شده از مطالعات کتابخانه ای، موانع و چالش های زمینه ای فراروی حکمروایی شهرها در ایران مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج نشان می دهد که مولفه هایی از قبیل «فقدان شهر و وجود نظریه ای پایه برای تعریف شهر در ایران»، «عدم شکل گیری جامعه مدنی قدرتمند و تاثیرگذار»، «عدم تکوین مفهوم برنامه ریزی در ایران»، «فقدان جایگاه مفهوم شهروندی»، «دولت در ایران»، «جایگاه مدیریت شهری در قوانین و اسناد فرادست»، «عدم وجود یکپارچگی در مدیریت شهری» و «تامین مالی ناپایدار شهرداری ها و مشکلات تبعی آن» از مهمترین موانع در این زمینه به شمار می روند.

واژگان کلیدی: شهر، مدیریت شهری، برنامه ریزی شهری، دولت، ایران



## ۱- مقدمه و بیان مساله:

برنامه ریزی و تصمیم گیری یکی از وظایف و ابزارهای مهم مدیریت درست است که براساس آن روشهای دستیابی به هدفها اعم از اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... شناسایی میشود (Chery-Moore and Tomaney, 2018: 2-3) برای نیل به هر هدف و انجام هر فعالیتی نیازمند برنامه های مناسب هستیم که در دوره های زمانی کوتاه مدت، میان مدت و درازمدت تدوین میشوند. با ناتوانی دولتها در پاسخگویی به نیازهای گوناگون شهری و منطبق نبودن نیازها و خواسته های شهروندان با طرحها و برنامه های ارائه شده و ضرورت مسئولیت پذیری بیشتر در اداره امور شهری، امروزه الگویی از اداره شهرها بر پایه نگرش نوینی از حکمروایی شهری مطرح شده است که همسو با دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی به مشارکت جدی در اداره امور شهرها فراخوانده میشوند (Brunetta, et al, 2019-17-19) بنابراین، برای برنامه ریزی اداره امور عمومی شهری دو پارادایم وجود دارد. در پارادایم اول که حکومت نام دارد، شهرداری مسئولیت تمام امور را برعهده دارد. این نهاد موظف است تمام خدمات را برای مصرف جامعه مدنی و یا شهروندان فراهم کند. در پارادایم دوم که حکمرانی نام دارد مسئولیت اداره عمومی میان سه نهاد حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی تقسیم شده است که هر سه مورد از شروط توسعه انسانی به شمار میروند. این نهادها ضمن آنکه در تعامل با یکدیگر قرار دارند؛ ایجاد ارتباط و تعادل لازم و تفکیک وظایف هر یک از این سه بخش، امکان بهتر زیستن را در یک جامعه مطلوب فراهم خواهند کرد (ایمانی جاجرمی و دیگران، ۱۳۸۱: ۹) سیاستگذاری و برنامه ریزی در نظام مدیریت شهری بیانگر وجوه ارتباط بین نهاد تصمیم گیری و اجرایی در سازمانهای محلی و سازماندهی امور در این نهادهاست. هرچند شکل گیری شوراهای اسلامی شهر و روستا در سال ۱۳۷۸، نخستین گام جدی دولت برای تمرکززدایی و ایجاد نظام محلی در اداره امور بود (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۳۶)؛ اما برای اتخاذ یک سیاستگذاری صحیح نیازمند مطالعه موانع و چالش های زمینه ای فراروی حکمروایی شهرها در ایران نیز هستیم. زیرا موانع و چالش ها باعث شناخت محدودیتها و موانع بخش حکمرانی شهری میشود. فقدان این بخش در حکمرانی شهری سبب عدم شکل گیری نظام تصمیم گیری منسجم میشود و به تبع آن منابع که به عنوان ابزار توسعه هستند رو به زوال و نابودی میروند. وجود مرجعیت حکمرانی شهری زمینه سیاستگذاری منسجم شهری و تعیین اهداف مشخص را فراهم و سازوکارهای دستیابی به آنها را تعیین میکند (قاسمی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۹۷) با توجه به اهمیت چالش های زمینه ای فراروی حکمروایی شهرها در ایران، بررسی این مسئله می تواند سایر مسائل و موانع موجود در سیاستگذاری و حکمروایی شهری را تسهیل نموده و راهگشای بسیاری از آنها باشد. سیاستگذاری شهری در صورتی موفق خواهد بود که این نگاه همه جانبه وجود

داشته باشد و ابتدا چالش‌ها را شناخته و بعد از آن به رفع آنها بپردازد. از اینرو سؤال اصلی تحقیق عبارت است چه موانع و چالش‌های زمینه‌ای فراروی حکمروایی شهرها در ایران وجود دارد؟

## ۲- مبانی نظری:

### ۲-۱- مفهوم شهر:

گرچه بسیاری از محققان و پژوهشگران شهری از خیر تعریف شهر گذشته و یافتن تعریفی واحد برای شهر به نحوی که نیازهای پژوهشی تجربی متنوع و متعدد را برآورد و برای همه انواع شهر در زمانها و جوامع گوناگون مناسب تلقی گردد غیر ممکن دانسته‌اند (ایزدی خرامه، ۱۳۸۳)، اما در این قسمت میتوان به پاره‌ای از تعاریفی که همگی حکایت از «اهمیت شهر» دارند، اشاره نمود. این تعاریف عبارتند از:

۱) شهر مقوله‌ای است فلسفی- علمی. مقوله‌ای است فلسفی چون ابعاد ذهنی - هویتی شهر در فراسوی معیارهای مرسوم (چه فرهنگ‌گرا چه عملکردگرا یا نوگرا) قرار گرفته و در محدوده ارزشهای پویای فرهنگی- هنری مقام می‌گیرد. از این رو لازم است که برخوردی فلسفی با شهر صورت گیرد. شهر مقوله‌ای است علمی چون ابعاد عینی و کالبدی آن در همه زمینه‌های اجتماعی - اقتصادی، کالبدی - فضائی و... با ضوابط و معیارهای علمی قابل سنجش است. از سوی دیگر شهر پدیده‌ای است مکانی - زمانی که در نقطه‌ای خاص ایجاد شده در فضا تکامل یافته و با گذشت زمان رشد یافته است (حبیبی، ۱۳۸۳: ۲۱۱)

۲) ویکتور هوگو در باره شهرها، عقیده دارد که شهرها کتابهای سنگی هستند که مفاهیم تاریخی و فرهنگی خود را به خوانندگان که همگان افراد ساکن در آنها هستند، انتقال می‌دهند و به صورتی نمادین، بیانگر تاریخ و عادات اجتماعی ساکنان خود هستند. مجسمه‌ها و ساختمانهای موجود در شهر و نقاشی‌ها و بیماریهای متعلق به بناها، ورقهای این کتاب و کالبد و سیمای شهر به صورتی استعاری، کتابی با مضامین تاریخی- فرهنگی درباره انسان است. (شادمان، ۱۳۸۳: ۱۷)

۳) شهر در رویکرد جغرافیایی، حاصل رابطه‌ای است که انسان با طبیعت به وجود می‌آورد به گونه‌ای که شهر را می‌توان محیطی انسان ساخت تعریف کرد. انسان برای ارضای نیازهای خود در بستری از دگرگونی‌های معنایی (نمادین) اقتصادی، سیاسی و اجتماعی فضا را نیز دگرگون می‌کند. این دگرگونی از خلال یک فرایند تخریب-ساختن انجام می‌گیرد؛ بدین معنی که برای ساختن فضاهای جدید همواره نیاز اولیه‌ای به تخریب فضاهای پیشین وجود دارد. این امر چرخه‌ای بی‌پایان از تخریبها و ساختنها را به وجود می‌آورد که شاید بتواند گفت هرگز متوقف نمی‌شود چه بسیار در طول تاریخ مشاهده شده است که حتی با نابودی کامل

یک شهر، تاریخ آن شهر بازنایستاده و در دوره ای آتی، بار دیگر شهر در مرزهای قدیمی و یا نزدیک به آنها و با تجدید گذشته تاریخی آن بازسازی شده است (فکوهی، ۱۳۸۳: ۳۲)

۴) در رویکرد جامعه شناختی شهر به مثابه یک واقعیت اجتماعی تعریف می شود. در اینجا شهر در نهایت حاصلی است از مجموعه روابط میان بازیگران اجتماعی و بنابراین، این باور وجود دارد که شکل گیری فضاها و روابط. (شهری از این روابط تبعیت می کنند (همان: ۳۴)

۵) از نظر اجتماعی، شهرها مکانهای مناسبی برای شکل گیری نهادهای جمعی، اعتلای ارزشهای فرهنگی، گسترش: و تحکیم روابط و مناسبات اجتماعی و پاسداری از روشهای انسانی و هویتهای ملی و محلی هستند (فرجامی، ۱۳۸۳: ۵۳۳)

۶) شهر فضای کالبدی حیات اجتماعی جوامع است جایی که در آن روابط انسانی و اجتماعی شکل گرفته، بارور و شکوفا میشود (رضازاده، ۱۳۸۴)

۷) شهرها تبلوری از نابرابری در روابط قدرتمند که با ظهور حکومت یعنی روابط فرماندهی / فرمانبری همخوانی دارند (صرافی، ۱۳۸۴: ۱۳۷)

## ۲-۲- حکمرانی و حکمرانی شهری

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

حکمرانی بر اثر تعامل هر سه بخش حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی در اداره سیاسی و اقتصادی یک شهر به وجود می آید و در مجموع معیارهای چگونه زیستن را برای شهروندان ایجاد میکند. حکمرانی شهری، مفهومی گسترده تر و فراگیرتر از حکومت شهری است، حکومت شهری، مجموعه سازمانها و نهادهای رسمی اداره شهر است. حال آنکه حکمرانی شهری نوعی فرایند و ارتباط میان حکومت شهری و شهروندان است. حکمرانی شهری هم حکومت شهری و هم جامعه مدنی را در برمیگیرد. تحقق حکمرانی شهری مستلزم کنش متقابل بین نهادهای رسمی و دولتی و نهادهای جامعه مدنی است و بر حقانیت و تقویت عرصه عمومی تأکید میکند و به دلیل شرکت نهادهای گوناگون جامعه مدنی در مدیریت و اداره شهر، میتواند به سازگاری منافع و رفع تعارضها منجر شود (برکپور، ۱۳۸۱: ۴۵-۴۳)

حکمرانی خوب شهری بر مبنای تجربه عملی، دستور کار و یادداشت تفاهم مرکز سکونتگاههای بشری سازمان ملل متحد است. مرکز سکونتگاههای بشری سازمان ملل متحد تعریفی را از حکمرانی خوب شهری به این شرح ارائه میکند: «حکمرانی شهری به طرز تفکیک ناپذیری با رفاه شهروندان در ارتباط است. حکمرانی خوب شهری میبایستی زنان و مردان را قادر کند تا به مزایا و منافع حقوق شهروندی شهری دست یابند. از طریق حکمرانی خوب شهری، شهروندان برنامههای آماده میکنند که به واسطه آن میتوانند از استعداد و هوششان برای اصلاح و بهبود موقعیت ها و شرایط اقتصادی و اجتماعی نهایت بهره را ببرند» (HABITAT-UN, 2004)

### ۳-۲- اصول حکمرانی خوب شهری

برای سنجش حکمرانی خوب شهری، برنامه سکونتگاه بشری سازمان ملل متحد از پنج نشانگر اصلی: برابری، کارآمدی، پاسخگویی، مشارکت و امنیت بهره میگیرد که هر یک از آنها سنجه های متعددی دارند.

جدول ۱: سنجه های حکمرانی خوب شهری. Source: UN-HABITAT, 2004

نشانگرها	سنجه های با اهمیت بالا	سنجه های با اهمیت بالا و متوسط
کارآمدی	<p>درآمد سرانه حکومت محلی</p> <p>درآمد انتقالی حکومت محلی</p> <p>نسبت مالیات اخذ شده به مالیات تکلیفی</p> <p>استانداردهای عملکردی منتشر شده</p>	<p>درآمد سرانه حکومت محلی</p> <p>نسبت بودجه جاری و سرمایه های واقعی</p> <p>درآمد انتقالی حکومت محلی</p> <p>نسبت مالیات اخذ شده به مالیات تکلیفی</p> <p>پیش بینی پذیری درآمدهای انتقالی</p> <p>استانداردهای عملکردی منتشر شده</p> <p>بررسی رضایت ارباب رجوع</p>

<sup>1</sup> Equity

<sup>2</sup> Effectiveness

<sup>3</sup> Accountability

<sup>4</sup> Participation

<sup>5</sup> Security

<p>بیانیه چشم انداز</p>		
<p>بیانیه شهروندی برای خدمات اصلی نسبت نمایندگان زن در شورا نسبت زنان در مناصب کلیدی دسترسی به اتصال آب برای ساکنان سیاستهای حمایت از فقرا آب ارزاتر برای مناطق فقیرنشین بازار غیررسمی</p>	<p>بیانیه شهروندی نسبت نمایندگان زن در شورا نسبت زنان در مناصب کلیدی دسترسی به اتصال آب برای ساکنان آب ارزاتر برای مناطق فقیرنشین سیاستهای حمایت از فقرا</p>	<p><b>برابری</b></p>
<p>شورای انتخابی انتخاب شهردار نسبت رأی دهندگان خانه مردم انجمنهای شهری</p>	<p>شورای انتخابی انتخاب شهردار نسبت رأی دهندگان خانه مردم انجمن های شهری به ازای هر ۱۰۰۰۰ هزار نفر</p>	<p><b>مشارکت</b></p>
<p>انتشار رسمی قراردادهای، مناقصه ها، بودجه و محاسبات کنترل به وسیله سطوح بالاتر حکومت قوانین مدیریتی سهولت در دریافت شکایات کمیسیون ضدفساد افشای درآمد و دارایی فردی بازرسی مستقل مرتب</p>	<p>انتشار رسمی قراردادهای، مناقصه ها، بودجه و محاسبات کنترل به وسیله سطوح بالاتر حکومت کمیسیون ضدفساد افشای درآمد و دارایی فردی بازرسی مستقل مرتب</p>	<p><b>پاسخگویی</b></p>
<p>سیاستهای جلوگیری از جرم</p>	<p>سیاستهای جلوگیری از جرم</p>	<p><b>امنیت</b></p>

خدمات پلیس به ازای هر ۱۰۰۰۰۰ نفر حل اختلاف خشونت برعلیه سیاستهای زنان سیاستهای ایدز	خدمات پلیس به ازای هر ۱۰۰۰۰۰ نفر حل اختلاف خشونت برعلیه سیاستهای زنان سیاستهای ایدز	
---	--	--

#### ۴-۲- مدیریت شهری

روشن است که مشخصات و ساختار نهادهای قانونی اداره کننده شهر از کشوری به کشور دیگر تفاوت دارد و هر جامعه ای با توجه به ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی خود تعریف یا تلقی خاصی از مدیریت شهری دارد. مدیریت شهری به تمامی نهاد ها، سازمان ها و افرادی گفته می شود که به صورت رسمی یا غیررسمی در فرآیند مدیریت شهر اثرگذار هستند. پس مدیریت شهری فقط شهرداری و شورای شهر نمی باشد و هر عنصری که به شکلی در فرآیند مدیریتی شهر اثری دارد در این حیطه قرار دارد (لطفی و دیگران، ۱۳۸۸: ۱۰۵) وجود مشکلات عدیده در کشور، ناکارآمدی بخشی از سیستم اداری- سیاسی و بررسی رتبه های شاخص توسعه انسانی طی دهه اخیر، ضرورت توجه بیشتر به مؤلفه های پویایی سیستم و ساختار اداری-سیاسی و کیفیت زندگی شهروندان را اجتناب ناپذیر می سازد (محمدی و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۸۵)

#### ۴-۲-۵ اهداف مدیریت شهری

ارتقای شرایط کار و زندگی همه جمعیت شهر با توجه به افراد و گروه های کم درآمد  
تشویق توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار  
حفاظت از محیط کالبدی شهر

#### ۴-۲-۶ وظایف مدیریت شهری

- ✓ آماده سازی زیرساخت های اساسی برای عملکرد کارآمد شهرها
- ✓ آماده سازی خدمات لازم برای توسعه منابع انسانی، بهبود بهره وری و بهبود استاندارد های زندگی شهری
- ✓ تنظیم فعالیت های تاثیرگذار بخش خصوصی بر امنیت، سلامتی و رفاه اجتماعی جمعیت شهری

✓ آماده ساختن خدمات و تسهیلات لازم برای پشتیبانی فعالیت های مولد و عملیات کارآمد موسسه های خصوصی در نواحی شهری (همان: ۱۰۷)

### ۳- روش تحقیق:

تحقیق حاضر، از جنبه هدف، در زمره تحقیقات توسعه ای و کاربردی قرار می گیرد و روش انجام آن توصیفی- تحلیلی است. با توجه به ماهیت و نوع موضوع مورد مطالعه، گردآوری اطلاعات بر مبنای روش کتابخانه ای و اسنادی بوده است. کاربردی بودن این پژوهش می تواند ارائه دهنده روش های قابل استفاده در تصمیم گیری در مدیریت شهرها باشد و استفاده از نتایج این تحقیق و بررسی های انجام شده باعث بهبود شرایط موجود و ارائه راه حل های مفید در اینگونه موضوعات گردد.

### ۴- یافته های تحقیق:

موارد زیر به عنوان موانع و چالش های زمینه ای فراروی مدیریت شهرها در ایران معرفی و تبیین شده است:

#### ۴-۱- فقدان شهر و وجود نظریه ای پایه برای تعریف شهر در ایران؛

شهر به عنوان بزرگترین مصنوع بشری و یک پدیده اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی آینه تمام نمای ارزشها و مبانی فکری موجود در یک سرزمین است. از این رو معنا و مفهوم شهر در هر سرزمینی مختص به همان سرزمین بوده و یکتاست. اما با این حال در ایران از ابتدای ورود مدرنیته و آغاز پروژه مدرنیزاسیون، که تقریباً همزمان با ورود مفهوم اولیه شهرسازی غربی (تهیه نقشه دارالخلافة تهران در دوران ناصری) به کشور می باشد، شهرسازی به عرصه ای برای پیاده سازی - آن هم به صورت ناقص و نادرست - بی چون و چرای قوانین، برنامه ها و دستاوردهای بوم آورد تمدن غرب برای شهرهای ایرانی تبدیل گردید و این روند در دوران معاصر و حتی پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز تداوم یافت و هیچگاه نظام شهرسازی کشور بر مبنای تعریف یک نظریه پایه برای شهر ایرانی مورد پالایش و بازتولید قرار نگرفت. از سوی دیگر بنا بر عقیده برخی از متفکرین و صاحب نظران، مفهوم شهر در ایران مطابق با تعریف کلاسیک شهر در قالب معیارهای پنجگانه ماکس وبر به صورت تاریخی وجود نداشته و اساساً مفهوم شهر در ایران با مفهوم شهر در غرب متفاوت می باشد. از این رو می بایست متناسب با مفهوم شهر در ایران نسبت به بازتعریف شهرسازی و برنامه ریزی شهری در ایران اقدام نمود.



## ۲-۴- عدم شکل گیری جامعه مدنی قدرتمند و تاثیرگذار

یکی از مهمترین بسترهای لازم برای تحقق رویکرد حکمروایی شهری، وجود یک جامعه مدنی قدرتمند، ریشه دار و شاداب است. جامعه مدنی مفهومی پیچیده و شیوه ای از زیستن و همکاری در مناسبات جمعی با تاکید بر ارزش های فردی و حقوقی انسان که ویژگی های اصلی آن، عقل - گرایی، اجماع و توافق جمعی در سایه گفتمان، مشارکت، برابری، تساهل، کثرت و تنوع آراء و اندیشه و احترام به حقوق و آزادی های فردی است. اما با این حال نهال جامعه مدنی در ایران به ویژه در دوران پس از مشروطیت هیچگاه نتوانسته در برابر تندباد حوادث روزگار پابرجا و مستحکم بماند و همواره دستخوش فرازها و فرودهای زیادی بوده است. فرهنگ سیاسی ایرانیان و تضاد دولت و ملت در ایران، فرهنگ سیاسی به عنوان مجموعه تاثیر و تأثرات فرهنگ و سیاست بر یکدیگر از آن رو مهم تلقی می گردد که مدیریت شهری از یک سو به علت قرارگیری در تیول حاکمیت رابطه تنگاتنگی با مقوله سیاست دارد و از سوی دیگر به علت سروکار داشتن مدیریت شهری با مدیریت جامعه و فرد با مقوله فرهنگ و مختصات فرهنگی یک جامعه پیوند عمیق و ناگسستی خواهد داشت. مطابق با نظریه "تضاد دولت و ملت در ایران"، بررسیهای تاریخی رابطه دولت و ملت در ایران حاکی از آن است که ریشه دشمنی مستمر میان دولت و جامعه ایران، تغییر پیاپی حکام، رژیمها و مذاهب در پاسخگو نبودن دولت و حکومت ناپذیری جامعه بوده است و تا ابتدای دوران جمهوری اسلامی هدف همه قیامها و انقلابها مخالفت با یک فرمانروای خودکامه «بیدادگر» و نشان دادن یک حاکم خودکامه «دادگر» به جای وی بوده است.

## ۳-۴- عدم تکوین مفهوم برنامه ریزی در ایران با تاکید بر برنامه ریزی شهری

برنامه ریزی فضایی در کشورهای در حال توسعه و فاقد جامعه مدنی از محصولات نظام مسلط سرمایه داری جهانی است که موازی با دوره اقتصاد کینزی و تبلور فضایی آن در جوامع توسعه یافته یعنی حومه ای شدن، در کشورهای مزبور در دستور کار قرار گرفت (هاروی، ۱۳۸۷: ۸). در ایران نیز هر چند مفهوم برنامه ریزی مدرن نسبتا پیشینه قابل اتکایی داشته و عرصه شهرسازی یکی از اولین عرصه هایی است که مفهوم برنامه ریزی مدرن در آن مطرح می گردد، ولی با این حال به علت عدم تکوین و تکامل این مفهوم، که ناشی از علل مختلفی چون تولید آن در پیوند ناگسستی با دولت، ضعف پایه های دموکراتیک قدرت و ... می باشد، مفهوم برنامه ریزی به طور کلی و برنامه ریزی شهری به طور ویژه نتوانست به معنای واقعی ظهور نماید.

#### ۴-۴- فقدان جایگاه مفهوم شهروندی؛

شهروند از واژگان پرسابقه و پرتکرار در تاریخ مدنیت بشر به شمار می رود و عمر آن به عهد یونان باستان برمی گردد. اما با این حال مفهوم شهروند در ایران دارای پیشینه و قدمت چندانی نیست و تا روی کار آمدن دوران اصلاحات در سال ۱۳۷۶ ه.ش بسیار کم به آن پرداخته شده است. نکته بسیار جالب در رابطه با مطرح نبودن موضوع شهروندی در تاریخ ایران، فقدان وجود مدخل «شهروند» در لغت نامه دهخدا می باشد که معتبرترین منبع واژگان فارسی به شمار می رود. در واقع باید گفت ایرانیان همواره در طول تاریخ در میان دو رویای تحقق «سلطان عادل» یا «شهروند صاحب حقوق» در پی محقق سازی رویای اول بوده و گویا هنوز نیز در همین رویا به سر می برند.

#### ۴-۵- دولت در ایران و ویژگی های آن

یکی از مهم‌ترین بسترها و زمینه‌های تحقق شهرسازی مشارکتی و از آن ره تبلور حکمروایی شهری، بی شک به وجود ساختار دموکراتیک در حاکمیت بستگی دارد. این موضوع علی‌الخصوص در کشورهای در حال توسعه ای چون ایران، که هنوز مدیریت شهری در چنبره بخش دولتی قرار دارد، دارای اهمیت زاید الوصفی است. آرمان دموکراسی این است که تصمیمات موثر بر جامعه باید با نظر تمامی اعضای آن صورت بگیرد و همه شهروندان بتوانند در اداره امور مربوط به خود از جمله مدیریت شهرها نقشی تعیین کننده داشته باشند. اما با این حال دولت و ویژگی های تاریخی آن در ایران شامل قانون گریزی، عدم اتکاء درآمدی به شهروندان و ... چنین مشخصاتی ندارد. موارد زیر نیز به عنوان تنگناها و چالش های سیستم مدیریت شهری موجود برای تحقق حکمروایی شهری معرفی شده است:

#### ۴-۶- جایگاه مدیریت شهری در قوانین و اسناد فرادست

مدیریت شهری تابعی است از همه مولفه ها و ویژگی های یک جامعه مانند ساختار حکومت، خصائص فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی، انباشت تجربه تاریخی، میزان پیشرفت علوم و تکنولوژی، روندهای جهانی و مطالبات متکثر شهروندان از این رو مسأله مدیریت شهری موضوعی غامض و چند بعدی به شمار می رود. در ایران تاکنون اداره شهرها به استناد قانونی صورت می گیرد که بیش از چهار دهه از تصویب آن می گذرد. به دلیل پویایی های جمعیتی در چند دهه اخیر، این قوانین مستلزم بازنگری هستند. در حال حاضر مدیریت شهری در جهان در حال گذار از حکومت شهری به سمت حکمروایی شهری قرار دارد در حالیکه ما هنوز در کشورمان از فقدان حتی یک حکومت شهری واحد که به تمشیت امور شهرها بپردازد، رنج می بریم.

#### ۷-۴- عدم وجود یکپارچگی در مدیریت شهری

شهرها و مناطق شهری، سیستم های کالبدی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی بسیار پیچیده ای هستند که کنترل و هدایت برنامه ریزی شده آنها با دشواری های بسیاری روبه رو است. رویکرد مدیریت یکپارچه شهری از آن رو مورد توجه قرار گرفته است که بتواند بر مشکلات بی پایان شهرها تا حدودی فائق آید. اما با این حال در ایران به علت تعدد دستگاه ها و نهادهای تاثیرگذار بر امر مدیریت شهرها، مفهوم مدیریت یکپارچه شهری، که لزوماً با مفهوم مدیریت واحد شهری تطابق ندارد، تحقق نیافته و تا فراهم سازی شرایط برای پیاده سازی آن راه درازی در پیش است.

#### ۸-۴- تامین مالی ناپایدار شهرداری ها و مشکلات تبعی آن

تامین منابع شهرداری ها امروزه یکی از بحثهای اساسی در مدیریت شهری در تمامی کشورها، علی الخصوص در کشورهای در حال توسعه به شمار می رود. روند فزاینده شهرنشینی به ویژه به سمت شهرهای بزرگ و کلانشهرها، پیچیدگی روزافزون مسائل شهری، نیاز به فراهم سازی امکانات و زیرساخت ها متناسب با پیشرفت ها و خواست های جامعه، نیاز به تولید اشتغال، بهبود شرایط کار و توسعه پایدار اجتماعی و اقتصادی و مهمتر از همه گرایش به کاهش تصدی گری های دولت در بخش اداره شهرها و واگذاری آن به مدیریت شهری در ایران شهرداری ها موجب شده است تا مسأله تامین مالی شهرداریها یکی از مهمترین و در عین حال چالش برانگیزترین موضوعات مدیریتی در این کشورها باشد. اما با این حال اتکای بیش از ۷۰ درصدی مالیه شهرداری به درآمدهای ناپایدار شهری (مانند تراکم فروشی، عوارض نوسازی و ...) موجب شده است تا شهرداری به عنوان متولی اصلی مدیریت شهری برای بقای خود منافع عمومی جامعه را چندان واقعی ننهاد و به فروش شهر و درآمدزایی بپردازد.

#### ۵- نتیجه گیری:

شهرها به عنوان بزرگترین اجتماع مدنی دنیا، امروزه به عنوان کانون تمدنهای بشری از جایگاه با اهمیتی برخوردار هستند. این جایگاه در کنار رویارویی با انبوه مشکلات جمعیتی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، کالبدی و فضایی، مدیریت شهرها را بیش از هر زمان دیگری پیچیده و دشوار کرده است، از این رو مراکز علمی و تحقیقاتی و سازمانهای بین المللی توسعه در طی چند دهه اخیر، با تشدید مسائل حوزه مدیریت شهری و در پی تحقق پایداری در مدیریت شهری به چاره جویی پرداخته و در نهایت در زمان حاضر رویکرد «حکمروانی خوب شهری» به عنوان اثربخش ترین، کم هزینه ترین و پایدارترین شیوه اعمال مدیریت پذیرفته شده است.

امروزه در دنیا پذیرفته شده است که توسعه پایدار شهرها در صورتی تحقق می‌یابد که اهداف مردم سالاری، برابری در خدمات رسانی و حفظ محیط زیست با شکل‌گیری مدیریت واحد شهری و با رعایت اصول علوم روز شهرسازی، ترافیک شهری و تقسیم عادلانه منابع و درآمد شهری توأمان دنبال شود. با توجه به اینکه شهرها به عنوان نیروی محرک رشد اقتصادی و کانون کار و فعالیت و موقعیت‌های اجتماعی همه کشورهای جهان محسوب می‌شود، در وضعیت موجود شهرنشینی چندسطحی، مدیریت شهری باید دارای مؤلفه‌هایی همچون شفافیت، پاسخگویی، مشارکت‌طلبی، قانون‌مداری، کارآمدی و اجماع‌گرایی باشد تا از تمام شرایط فزاینده شهرنشینی بهره‌گیرد. طی چند دهه اخیر، «حکمروایی شهری» به عنوان یکی از شاخه‌های استراتژی توسعه شهری در جهان مطرح شده که در این رویکرد، کمبودهای رویکرد متداول به مدیریت شهری (دستور از بالا و محافظت از ساختار قدرت موجود) نشانه گرفته و معیارهایی برای بهتر شدن حکمروایی در نظر گرفته می‌شود. توسعه متوازن، انسجام در سطوح مدیریتی، حاکمیت رویکرد فرهنگی برای استمرار حیات معنوی، آرایش هنرمندانه و زیباشناسانه آرایه‌ها و فضای شهری، کاهش آسیب‌ها، تعدیل انحرافات اجتماعی، استقرار و استمرار نظام پایش و به‌ویژه شهری ساختارمند، هویت بخش، مشارکت‌محور با کارکرد ویژه تولید و بازتولیدکننده فرهنگی در زیر چتر حکمروایی خوب، زمانی حاصل می‌شود که شهر صاحب الگوها و نظام معیارین فرهنگی و به طور خاص «شهروند معیار» باشد. در حال حاضر رویکرد حکمروایی شهری به عنوان اثر بخش‌ترین، کم‌هزینه‌ترین و پایدارترین شیوه اعمال مدیریت در تلاش است تا نظام پیچیده و چند سطحی امروزه مدیریت شهرها را بهبود ببخشد و با اداره مردمی شهر و تقویت سازمان‌ها و نهادهای عمومی، دولتی و خصوصی به دیدگاه‌ها و تئوری‌های توسعه پایدار و شهرهای انسان‌گرا نزدیک شود، رویکردی که همچنان در سیستم مدیریت شهری در ایران مغفول مانده و مورد توجه قرار نگرفته است. وضعیت مدیریت شهری در ایران نشان می‌دهد به دلایلی «فقدان شهر و وجود نظریه‌ای پایه برای تعریف شهر در ایران»، «عدم شکل‌گیری جامعه مدنی قدرتمند و تاثیرگذار»، «عدم تکوین مفهوم برنامه ریزی در ایران»، «فقدان جایگاه مفهوم شهروندی»، «دولت در ایران»، «جایگاه مدیریت شهری در قوانین و اسناد فرادست»، «عدم وجود یکپارچگی در مدیریت شهری» و «تامین مالی ناپایدار شهرداری‌ها و مشکلات تبعی آن» مدیریت شهری از مدیریت یکپارچه و سیستمی فاصله گرفته، در گرداب مدیریت بخشی و سلولی گرفتار شده، از روند شهرنشینی و مسائل حاصل از این شهرنشینی عقب مانده و در دیدگاه‌ها و نگرش‌های از بالا به پایین اسیر شده است؛ به طوری که بر ساختارها و نهادهای متمرکز و غیردموکراتیک تکیه می‌شود و به نهادهای عمومی و مدنی توجه نمی‌شود و تشکل‌های غیردولتی در اداره شهر نقش محدودی دارند. بنابراین در حال حاضر رویکردی که به عنوان اثربخش‌ترین، کم

هزینه‌ترین و پایدارترین شیوه اعمال مدیریت شهری معرفی می‌شود «حکمروایی خوب شهری» است. حکمروایی خوب شهری را می‌توان شیوه و فرایند اداره امور شهری با مشارکت و تعامل سازنده سه بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی به منظور نیل به شهر سالم، با کیفیت و قابلیت زندگی بالا و توسعه پایدار شهری تعریف کرد. مؤلفه‌هایی همچون شفافیت، پاسخگویی، مشارکت‌طلبی، قانون‌مداری، کارآمدی، اجماع‌گرایی، عدالت، بینش راهبردی و تمرکز زدایی می‌تواند به عنوان برون رفت از مشکلات فعلی و ترسیم مطلوب چشم‌انداز آینده نقش محوری در برنامه‌های مدیریت شهری ایفا کند. با این وجود با توجه به نهادینه و ساختاری شدن بسیاری از مشکلات مدیریت شهری در ایران، در ابتدای امر تحقق‌پذیری این اصول دشوار است، اما با تبیین صحیح، نهادینه‌سازی و نگاه راهبردی به موضوع «حکمروایی خوب شهری»، کمک می‌کند تا مدیریت پایدار شهری به سرعت و با امیدواری بیشتری در شهرهای ایران شکل گیرد.

#### ۶- منابع و ماخذ:

۱. امیریار احمدی، محمود (۱۳۷۸)؛ به سوی شهرسازی انسانگرا. تهران: شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری.
۲. ایمانی جاجرمی، حسین و دیگران (۱۳۸۱)؛ مدیریت شهری پایدار؛ بررسی تجارب مشارکتی شهرداریها و شوراهای اسلامی ایران، انتشارات سازمان شهرداریهای کشور.
۳. آخوندی، عباس و دیگران (۱۳۸۷)؛ آسیب شناسی مدل اداره امور شهر در ایران، پژوهشهای جغرافیایی، دوره ۴۰، ش ۶
۴. برکپور، ناصر (۱۳۸۱)؛ گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری، پایان نامه دکتری شهرسازی، دانشکده هنرهای زیبای دانشگاه تهران.
۵. حبیبی، سید محسن (۱۳۸۳)؛ از شار تا شهر. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چاپ پنجم
۶. رضا زاده، مرضیه (۱۳۸۴)؛ عوامل اجتماعی و تحول فرم فضای شهری. تهران: پایگاه اطلاع رسانی شهرسازی و معماری.
۷. شادمان، کیوان (۱۳۸۳)؛ انتقال معنادر عرصه معماری. تهران: روزنامه همشهری، شماره ۳۵۰۳ فرجامی، محمد رضا (۱۳۸۳)؛ ابعاد هویت شهری. مجموعه مقالات همایش مسائل شهرسازی ایران. جلد ۱ (ساخت کالبد شهری). شیراز: دانشکده هنر و معماری دانشگاه شیراز.
۸. شریف زاده، فتاح و رحمت الله قلیپور (۱۳۸۲)؛ حکمرانی خوب و نقش دولت، فرهنگ مدیریت، دوره ۱، ش ۲.

۹. فکوهی، ناصر (۱۳۸۳)؛ انسان شناسی شهری. تهران: نشر نی چاپ دوم.
۱۰. قاسمی، ابوالفضل، محمدتقی قزلسفلی، یوسف مسلمی مهنی (۱۳۹۸)؛ حکمرانی خوب شهری به منزله مرجعیت سیاستگذاری شهری؛ تحلیل محتوای برنامه پنجم و ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مجلس و راهبرد سال بیست و هفتم بهار، شماره ۱۰۱
۱۱. کامیار، غلامرضا (۱۳۷۹)؛ حقوق شهری و شهرسازی. مجمع علمی و فرهنگی مجد. چاپ سوم.
۱۲. لطفی، حیدرف فرداد عدالتخواه شب بو وزیرپور، مینو میرزایی (۱۳۸۸)؛ مدیریت شهری و جایگاه آن در ارتقاء حقوق شهروندان، فصلنامه جغرافیای انسانی سال دوم زمستان، شماره ۱
۱۳. محمدی، علی اصغر، حسین عزیزی، محمد مرادی (۱۳۹۹) تاثیر حکمرانی مطلوب در توسعه شهری در ایران، مجله جغرافیا و روابط انسانی، دوره ۳، شماره ۳ - شماره پیاپی ۱۱ زمستان ۱۳۹۹ صفحه

۲۷۳-۲۸۹

14. Abdellatif, Adel (2003). "Good Governance and Its Relationship to Democracy and Economic Development", Governance Programme Advisor Regional Bureau for Arab States, UNDP.
15. Brunetta, Grazia and etal.(2019). Urban Resilience for Risk and Adaptation Governance Theory and Practice. Springer International Publishing AG
16. Moore-Cherry, Niamh and John Tomaney (2018). "Spatial Planning, Metropolitan Governance and Territorial Politics in Europe: Dublin as a Case of Metro-Phobia?", European Urban and Regional Studies, 00(0).
17. UN-HABITAT (2004). Global Campaign on Urban Governance Global Urban Observatory.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
 پرتال جامع علوم انسانی