

جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در اسناد قانونی فرادست و پایین دست توسعه ایران

حسین نظم فر*، حسین سعدلونیا** و فرخ طهماسبی***

نوع مقاله: علمی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۳/۲۴	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۰/۶	شماره صفحه: ۲۸۹-۲۶۵
-----------------	-------------------------	------------------------	---------------------

حکمروایی مطلوب شهری را روابط تفاهم‌آمیز حمایتی و اشتراکی بین دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی تعریف کرده‌اند که شاخص‌های مهم توسعه پایدار شهری و گامی اساسی برای مردمی کردن اداره شهرهاست. با توجه به اینکه نیاز به شناخت وضعیت حکمروایی مطلوب در قوانین وجود دارد تا اجرای حکمروایی آسان شود، هدف پژوهش حاضر این است که اسناد قانونی بالادست (قانون اساسی)، میان دست (برنامه‌های پنج‌ساله چهارم و پنجم) و پایین دست (قانون شهرداری‌ها) را برای یافتن جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در این قوانین، مورد بررسی و تحلیل محتوا قرار دهد. در این تحقیق از روش تحلیل محتوای کیفی با رویکرد تلخیصی استفاده شده است که بر محتوای پنهان متن تأکید می‌کند. نتایج تحلیل در اسناد قانونی بالادست و پایین دست حاکی از آن بود که هرچه از سطح فرادست اسناد قانونی توسعه شهری یعنی قانون اساسی به سطح پایین اسناد قانونی یعنی قانون شهرداری‌ها می‌رسیم، از تعداد مواد و اصول دارای معیارهای حکمروایی مطلوب شهری کاسته می‌شود. همچنین بررسی زمانی دو برنامه توسعه چهارم و پنجم نشان می‌دهد که در برنامه پنجم که چند سال بعد از برنامه چهارم تدوین شده است با افزایش موادی روبه‌رو هستیم که معیارهای حکمروایی مطلوب را در خود جای داده‌اند.

کلیدواژه‌ها: حکمروایی مطلوب؛ قانون اساسی؛ برنامه چهارم و پنجم توسعه؛ قانون شهرداری‌ها؛ تحلیل محتوا

*استاد دانشکده علوم انسانی، دانشگاه محقق اردبیلی (نویسنده مسئول)؛

Email: nazmfar@uma.ac.ir

**دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه محقق اردبیلی؛

Email: hosseinsadlou1@yahoo.com

***دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه محقق اردبیلی؛

Email: tahmasebifarrok@gmail.com

مقدمه

مقصود از قانون، همه مقرراتی است که یکی از سازمان‌های صالح دولت وضع کرده و همه مصوبات مجلس، مصوبه‌ها و بخشنامه‌ها را شامل می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۸۸: ۱۲۰). قانون عهده‌دار پیوند قوی بین حوزه‌های عمومی و شخصی و بین دولت و اقتصاد است. قانون یک مؤلفه اساسی در دیالکتیک فضایی اجتماعی باید هم به‌عنوان محصول نیروهای اجتماعی و زمینه اجتماعی و هم عامل تولید و بازتولید فضایی اجتماعی تلقی شود (Knox and Pinch, 2010: 86). چنانکه سن^۱ (۱۱۱: ۱۳۸۵) معتقد است توسعه از جایی آغاز می‌شود که به حقوق اساسی فرد و جامعه اعتنا شود و فرد و جامعه در فرایندهای توسعه کنشگران فعال باشند. حتی در دوره‌ای که اندیشه توسعه با انگاره کنونی در میان اندیشمندان حاکم نبود، ابن‌خلدون قانون دینی و عرفی را در کنار وجود حاکم، دو عنصر لازمه ایجاد دولت و فرهنگ می‌شمارد (رادمنش، بی‌تا: ۱۴۷). حکمروایی مطلوب شهری که به‌عنوان نظریه‌ای جدید در اواخر قرن بیستم مطرح شده متأثر از زمینه اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و حقوقی جوامعی است که در آنها ظهور کرده است.

۱. پیشینه پژوهش

بررسی کارهای پژوهشی در حوزه بررسی جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در اسناد قانونی توسعه (قانون اساسی، برنامه‌های توسعه و قانون شهرداری‌ها) تا به حال در یک پژوهش انجام شده است. رکن‌الدین افتخاری و همکاران (۱۳۹۵) در مقاله‌ای با عنوان «تحلیل محتوایی حقوق شهروندی روستایی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» به بررسی جایگاه حقوق شهروندی روستایی در برنامه‌های توسعه می‌پردازد و به این نتیجه می‌رسد که مقوله حقوق شهروندی روستایی چه به صورت مستقیم و چه غیرمستقیم در برنامه‌های توسعه رعایت شده است. تفاوت پژوهش حاضر با پژوهش رکن‌الدین افتخاری و همکاران (۱۳۹۵) در این است که پژوهش حاضر مطالعه سه سطحی

از سطح کلان قانون اساسی، سطح میانی دو برنامه توسعه و همچنین سطح خرد قانون شهرداری‌ها را هدف قرار داده است. درحالی‌که پژوهش رکن‌الدین افتخاری و همکاران به مطالعه جایگاه حکمروایی در برنامه‌های توسعه پرداخته است. تفاوت دیگر مطالعه حاضر استفاده از تحلیل محتوای کیفی به جای تحلیل محتوای کمی است.

با توجه به اهمیت قوانین در مهیا ساختن حقوق شهروندی سؤال می‌گردد که مطرح است اینکه حکمروایی مطلوب شهری در زمینه سیاسی و حقوقی جامعه ایران چه جایگاهی دارد و آیا می‌توان براساس این زمینه حقوقی به اجرای حکمروایی مطلوب شهری اقدام کرد؟ با توجه به ضرورت اجرای حکمروایی مطلوب در توسعه پایدار جوامع، در ابتدا باید مطالعه‌ای در مورد وضعیت جایگاه حکمروایی مطلوب در اسناد قانونی جمهوری اسلامی ایران انجام شود و سپس براساس این وضعیت، به‌روزرسانی‌هایی در قوانین در راستای مطابقت هرچه بیشتر آنها با حکمروایی مطلوب انجام شود. در این راستا، هدف پژوهش حاضر بررسی وضعیت و جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در قانون اساسی، برنامه چهارم و پنجم توسعه و همچنین قانون شهرداری‌هاست و سؤال پژوهش این است که معیارهای حکمروایی مطلوب چه جایگاهی در اسناد قانونی فرادست، میان‌دست و پایین‌دست توسعه ایران (قانون اساسی، برنامه‌های توسعه و قانون شهرداری‌ها) دارند.

۲. مبانی نظری

۲-۱. مفهوم حکمروایی شهری

مفهوم حکمروایی، مفهوم جدیدی نیست قدمت آن به قدمت بشری برمی‌گردد. این اصطلاح از لغت یونانی Kybernan و Kybernotes گرفته شده و معنای آن هدایت کردن و راهنمایی کردن یا چیزها را در کنار هم نگه داشتن است. درحالی‌که مفهوم دولت دلالت بر واحد سیاسی برای انجام وظیفه سیاست‌گذاری که برجسته‌تر از اجرای سیاست‌هاست می‌کند (میدری، ۱۳۸۳: ۵). به نظر جسوب^۱ (۱۹۹۵: ۳۱۰)

حکمروایی بخشی از تغییر به‌سوی شیوه جدیدی از انطباق در نتیجه نیاز رژیم انباشتی فوردیسم جدید است. این رژیم جدید با ابداعات مستمر برای ایجاد رقابت جهانی از طریق اقتصاد متکی بر تولیدات تخصصی شناخته می‌شود. حکمروایی مطلوب شهری از مهم‌ترین شاخص‌های توسعه پایدار شهری است و از اواخر دهه ۱۹۹۰ نهادهای بین‌المللی سیاستگذاری اقتصادی همچون بانک جهانی، برنامه عمران سازمان ملل و تا حدودی صندوق بین‌المللی پول، حکمروایی مطلوب را کلید معمای توسعه مطرح کردند. لغت و مفهوم حکمروایی اشاره به پاسخگو بودن، هم در سیاستگذاری و هم در اجرا دارد. مکارنی و همکاران حکمروایی را چنین تعریف کرده‌اند: رابطه بین جامعه مدنی و دولتی، بین حکمرانان و حکمرانی‌شوندگان، حکومت و حکومت‌شوندگان (میدری، ۱۳۸۳: ۲۵۸). حکمروایی مطلوب شهری از مفهوم استاندارد بر خوردار نبوده و در حال تغییر مستمر بوده است (Doornbos, 2003: 4). ناکس و پینچ^۱ حکمروایی شهری را همه روش‌های تشکیلاتی می‌دانند که با آن شهر اداره می‌شود. این اصطلاح در حقیقت از کنترل سلسله‌مراتبی اداری مستقیم شهر از طریق دولت به‌سوی کنترل غیرمستقیم غیردولتی تغییر دارد (Ibid.: 342). شویندر^۲ (۱۹۹۹: ۷) حکمروایی را مدیریت جامعه توسط مردم تعریف کرده است. تعدادی از اندیشمندان حکمروایی شهری را روابطی تفاهم‌آمیز حمایتی و اشتراکی بین دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی تعریف کرده‌اند (Punyaratabandu, 2004: 3). در حقیقت برای حکمروایی مطلوب دو دیدگاه کاملاً متمایز بین نهادهای پشتیبان^۳ و دانشگاهیان^۴ وجود دارد. دانشگاهیان عمدتاً با شیوه چگونگی شکل‌گیری رابطه‌ای قدرت و حاکمیت در موضوع‌های مختلف سروکار دارند. در حالی که دیدگاه نهادهای پشتیبان (UNDP, OECD etc) بیشتر بر ساختار کشور سروکار دارند که برای اطمینان از

-
1. Knox and Pinch
 2. Schneider
 3. Donor Agency
 4. Academic

پاسخگو بودن به تبعیت از قانون و تدابیر مرتبط طراحی شده است. بحث دانشگاهیان در راستای درک بهتر پیوندهای بین کشور و جامعه مدنی است در حالی که بحث نهادها در جهت بهبود کارایی خط مشی هاست (Ibid.: 2). در واقع حکمروایی نوعی فرایند است و متضمن نظام به هم پیوسته‌ای است که هم حکومت و هم اجتماع را در برمی‌گیرد. پاسخگویی، تناسب و آینده‌نگری در حکمروایی، توانایی برخورد مؤثر با مسائل جاری و پیش‌بینی رویدادها نه تنها به شبکه‌های سازمانی رسمی بستگی دارد، بلکه لازم است شبکه‌های غیررسمی - زمانی که شبکه‌های رسمی در کار فرومی‌مانند را - کمک کنند (McLoughlin, 1973: 249-250).

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

- حکمروایی شهری، مفهومی گسترده 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 برمی‌گیرد؛
- تحقق حکمروایی شهری مستلزم کنش متقابل بین نهادهای رسمی و دولتی و نهادهای جامعه مدنی است؛
- حکمروایی شهری بر حقانیت و تقویت عرصه عمومی تأکید می‌کند؛
- حکمروایی شهری به دلیل شرکت نهادهای گوناگون جامعه مدنی در مدیریت و اداره شهر می‌تواند به سازگاری منافع و رفع تعارض‌ها منجر شود؛
- در نهایت حکمروایی شهری، فرایندی است که براساس کنش متقابل میان سازمان‌ها و نهادهای رسمی اداره شهر از یک طرف و نهادهای غیررسمی جامعه مدنی یا عرصه عمومی از طرف دیگر شکل می‌گیرد. مشارکت نهادهای غیررسمی و تقویت عرصه عمومی در اداره شهر می‌تواند به سازگاری منافع گوناگون و در نتیجه به پایداری توسعه شهری منجر شود (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۹۱).

۲-۲. تفاوت حکومت و حکمروایی

حکومت شامل راهبری، هدایت و تنظیم و تأثیرگذاری و تعیین کردن است که اغلب به همراه قدرت و اجرای امور مربوط به دولت و ایده سلسله‌مراتبی عقلانی راهبردی است که به ساختار نهادی اقتدارگرایانه مربوط می‌شود.

حکمروایی جوهره آن روابط بین درون و غیردرون حکومتی و به‌نوعی صورت‌بندی و مباشرت قوانین رسمی و غیررسمی در ارتباط است که حوزه عمومی را تنظیم کرده و صحنه‌ای است که دولت و کنشگران اقتصادی و اجتماعی در تعامل است.

با گذار از حکومت به حکمروایی می‌توان کاهش قدرت دولت در سیاستگذاری، رهایی از نهادگرایی در سیاستگذاری و به چالش کشیدن دموکراسی پارلمانی را به ارمغان آورد.

حکومت و حکمروایی دو الگوی متفاوت در شیوه اداره شهرها هستند. تفاوت این دو ایده در میزان قدرت؛ نفوذ و صلاحیت سه عنصر دولت، بخش خصوصی و بخش مردمی (جامعه) در جامعه شهری است. بنابر نظر مک لالین^۱ حکومت، مجموعه‌ای از نهادهای رسمی و حقوقی با قدرت قانونی است و مبین رویکرد سنتی به اداره شهرها و مدیریت شهری و کلان شهری است و بیشتر به مناسبات حکومت مرکزی با شهرداری‌ها و سازمان‌های رسمی و حکومتی می‌پردازد و بر روابط عمومی بین آنها تأکید دارد؛ در حالی که حکمروایی نوعی فرایند است که متضمن نظام به‌هم‌پیوسته‌ای است که هم حکومت و هم اجتماع را در برمی‌گیرد (لاله‌پور، ۱۳۸۶: ۶۲). در تعریف نظری، حکمروایی یک گام جلوتر از حکومت است. حکومت، یک نهاد است در صورتی که حکمروایی، یک فرایند تعاملی است که میان نهاد رسمی حکومتی و عناصر دیگر، شکل می‌گیرد و سیاست‌ها و تصمیم‌ها از دل این تعامل برمی‌خیزد. در ادامه راه این فرایند می‌تواند به یک نهاد تثبیت شده تبدیل شود که توانایی اداره جامعه را داشته باشد (اطهاری و همکاران، ۱۳۸۶: ۱۲).

بدین ترتیب از دیدگاه‌های مختلف، یکی از تفاوت‌های عمده میان حکومت شهری و حکمروایی شهری در فراگیرتر و گسترده‌تر بودن حکمروایی نسبت به حکومت خلاصه می‌شود. در واقع حکمروایی، حکومت را شامل می‌شود و علاوه بر آن عناصر، گروه‌ها و سازمان‌هایی را در برمی‌گیرد

که به طور غیررسمی در رشد و توسعه شهر مؤثرند. نکته دیگر اینکه مفهوم حکمروایی شهری در مقیاس‌های مختلف تعریف شده است (برک‌پور، ۱۳۸۵: ۴۹۴).

جدول ۱. مقایسه ویژگی‌های اصلی حکومت و حکمروایی

عنوان مقایسه	حکومت	حکمروایی
بازیگران	- تعداد بسیار محدود مشارکت‌کنندگان - عوامل اجرایی اساساً دولتی	- تعداد بسیار زیاد مشارکت‌کنندگان - بازیگران بخش خصوصی و عمومی
کارکردها (وظایف)	- مشاوره‌ای صورت نمی‌گیرد - هیچ همکاری در صورت‌بندی سیاست‌ها و اجرای آنها صورت نمی‌گیرد	- انجام مشاوره - همکاری تاحدامکان در صورت‌بندی و اجرای سیاست‌ها
ساختار	- مرزهای بسته - عضویت غیرارادی	- مرزهای باز - عضویت داوطلبانه (ارادی)
قراردادهای تعامل	- اقتدار سلسله‌مراتبی، رهبری متصل از بالا - تعامل خصمانه / روابط متضاد - برخوردهای غیررسمی - پنهان‌کاری	- مشاوره افقی / تحرک درونی - توافق بر سر هنجارهای فن‌سالارانه / روابط تعاونی (همکاری منشان) - برخوردهای بسیار غیررسمی - باز بودن (شفافیت)
توزیع قدرت	- آزادی عمل بالای دولت از جامعه (هدایت‌شونده) / تسلط دولت - گروه‌های ذی نفع جامعه هیچ نفوذی در دولت ندارند - هیچ تعادل یا همزیستی بین بازیگران وجود ندارد	- آزادی عمل اندک دولت از جامعه (خودسازمان‌ده)، تسلط پراکنده دولت - گروه‌های ذی نفع نفوذ پراکنده‌ای در دولت دارند - تعادل و همزیستی بین بازیگران وجود دارد

Source: Schwab, Kubler and Walti, 2001: 11-12.

۳. روش تحقیق

تحقیق حاضر براساس هدف، کاربردی و از لحاظ ماهیت داده‌ها، کیفی است که براساس منطق استقرایی است، روش تحلیل محتوای کیفی است و سعی شده براساس شاخص‌های

مستخرج از مقالات درخصوص حکمروایی مطلوب شهری، جایگاه این شاخص‌ها در اسناد قانونی توسعه از سطح بالای قانونی که همان قانون اساسی به سطح پایین‌تری یعنی برنامه‌های پنج‌ساله چهارم و پنجم توسعه و سپس قانون شهرداری‌ها براساس روش تحلیل محتوا مورد مطالعه قرار گیرد. بنابراین طبق تقسیم‌بندی شی‌یه و شانون^۱ (۲۰۰۵) رهیافت‌های موجود در زمینه تحلیل محتوا را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد که عبارتند از: ۱. تحلیل محتوای عرفی و قراردادی، ۲. تحلیل محتوای جهت‌دار، ۳. تحلیل محتوای تلخیصی یا تجمعی. تحلیل محتوای کیفی در این پژوهش براساس رویکرد تلخیصی است که علاوه بر توجه به وجود واژه‌های خاص به مضامین جملات نیز اهمیت داده است و بر این اساس داده‌ها را در طبقات خاص جای می‌دهد. در جدول ۲ ویژگی‌های حکمروایی مطلوب شهری و در جدول ۳ شاخص‌های حکمروایی مطلوب برگرفته از نظریه‌پردازها و سازمان‌های بین‌المللی به تفکیک آورده شده است.

جدول ۲. ویژگی‌های حکمروایی مطلوب شهری

معیارها	شرح
عدالت	منظور از عدالت، ایجاد فرصت‌های مناسب برای همه شهروندان در زمینه ارتقای وضعیت رفاهی خود، تلاش در جهت تخصیص عادلانه منابع و مشارکت اقشار محروم در اعلام نظر و تصمیم‌گیری است (شفیعی، ۱۳۸۱: ۴۷).
اثربخشی	حکمروایی مطلوب به این معناست که فرایندها و مؤسسه‌ها نتایجی را ارائه کنند که نیازهای جامعه را برآورده سازد و درعین حال بهترین استفاده را از منابع داشته باشد (تقوایی و تاجدار، ۱۳۸۸: ۷).
شفافیت	شفافیت اشاره به این دارد که کنشگران در داخل و بیرون از عرصه از تصمیم‌های گرفته شده، ارتباط آنها با عمل و نظرات تصمیم‌گیران و چگونگی برانگیخته شدن آن آگاه شوند (Klok and Denters, 2005: 46). این معیار بر گردش آزاد اطلاعات و سهولت دسترسی به آن، وضوح اقدام‌ها و آگاهی شهروندان از روندهای موجود استوار است (تقوایی و تاجدار، ۱۳۸۸: ۱۰).

معیارها	شرح
مشارکت مدنی	<p>مشارکت به معنای درگیری ذهنی و عاطفی اشخاص در موقعیت‌های گروهی است که آنان را برمی‌انگیزد تا برای دستیابی به هدف‌های گروهی یکدیگر را یاری دهند و در مسئولیت کار شریک شوند (علوی‌تبار، ۱۳۷۹: ۱۵). به‌کارگیری این اصطلاح از مهر و موم‌های ۱۹۶۰ با ظهور لیبرال دموکراسی آغاز شد. درحقیقت مشارکت را مکانیزه مؤثری در توجه به ابعاد اجتماعی - اقتصادی می‌دانند که در برنامه‌ریزی کالبدی مورد غفلت قرار گرفته بود (United Nations Human Settlements Programme, 2009: 65).</p>
امنیت	<p>امنیت، احساس آرامش و اطمینان از عدم تعرض به جان، مال و سایر حقوق انسان است (کامیار، ۱۳۸۵: ۱۲). از گذشته تاکنون هرکجای تاریخ بشری را در این سیاره می‌نگریم می‌بینیم آنچه امروز شهر و جامعه می‌نامیم، نظم و امنیت آن نیز مورد توجه بوده است (جلیبی، ۱۳۷۵: ۳۵). اساساً نظم فرم و نظم اجتماعی شهر، نمی‌توانند جدا باشند، بلکه به صورت موازی توسعه می‌یابند و متقابلاً یکدیگر را الهام می‌دهند (سیاهکوهی، ۱۳۷۷: ۳۶). از این رو با توجه به تعاریف ارائه شده، امروزه امنیت از طرف اندیشمندان و صاحب‌نظران به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نیازهای اساسی انسان در شهرها و اجتماعات انسانی مطرح می‌شود. چنانچه مازلو در هرم پیشنهادی سلسله‌مراتب نیازهای انسانی خود رتبه دوم را به امنیت اختصاص می‌دهد (مویدی و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۶۴).</p>
تمرکززدایی منابع و اختیارات	<p>تمرکززدایی به معنای بهینه‌سازی قدرت و مسئولیتی است که به مردم تعلق دارد و مردم باید درباره بهترین شکل استفاده از این ابزار برای بیان درخواست‌ها و شکل بخشیدن به اراده سیاسی خود، تصمیم‌گیری کنند (هال و فایفر، ۱۳۸۹: ۲۹۶).</p>
سلسله‌مراتبی	<p>برخی حقوق دانان نظام سلسله‌مراتبی را نظام تبعیت دانسته‌اند؛ یعنی در نظام سلسله‌مراتبی هر رتبه ملزم به تبعیت از دستورات صاحب رتبه بالاتر است بدین ترتیب مقامات مادون تابع مقامات مافوق هستند و این اقتدار مقامات مرکزی، به اقتدار سلسله‌مراتبی تعبیر می‌شود. اقتدار سلسله‌مراتبی به مقامات مرکزی اولویت‌هایی بر اشخاص و تصمیم‌های مقامات محلی اعطا می‌کند (موسی‌زاده، ۱۳۸۸: ۹۳).</p>
فراگیری و همه‌شمولیت	<p>سیسرون معتقد است: «قانون طبیعی برای همه افراد یکسان است و مهم‌ترین وظیفه دولت، یکسان‌سازی افراد در برابر قانون است. وی از اصل برابری انسان‌ها به اصل یگانگی و جهانی بودن جامعه بشری می‌رسد؛ بدین سان مدینه مطلوب، دولتی است مشترک‌المنافع که هدفش خیر و صلاح عموم افراد تابع است که دارای استعداد یکسان برای کشف قانون‌های طبیعی بوده ولی تشخیص مردم به هیچ‌وجه منطبق با قانون مطلوب نیست. از نظر سیسرون، شهروندان تابع دو قانون است: موضوعه و ازلی. در مواقع ناسازگاری آن دو، شهروند موظف است اولی را به نفع دومی کنار نهد (میرموسوی و حقیقت، ۱۳۸۸: ۳۳).</p>

معیارها	شرح
پاسخگویی	پاسخگویی کلید اساسی حکمروایی خوب است نه فقط سازمان های دولتی بلکه بخش های خصوصی و نهادهای جامعه مدنی باید به عموم مردم و کسانی که در سازمان و نهاد آنها سهمیم هستند پاسخگو باشند. اینکه چه کسی پاسخ دهد، به تصمیم های گرفته شده یا کار انجام شده در داخل یا خارج سازمان بستگی دارد. به طور کلی یک سازمان یا نهاد مسئول تصمیم هایی است که بر دیگران تأثیر می گذارد. پاسخگویی بدون شفافیت و قانون مداری قابلیت اجرا ندارد (UNDP, 1997: 3-5).
مدیریت غیرخشن	ملایمت در رفتار سیاسی ویژگی مهم حکمران خوب است. اگر حاکم ملایم و متین باشد و عیوب مردم تحت حاکمیت خود را نادیده بگیرد، محبوب مردم خواهد بود. اگر او از زور استفاده کند و از تنبیه به عنوان وسیله افشای عیوب مردمش فکر کند مردم ناامید شده و می کوشند با دروغ و فریبکاری خودشان را حفظ کنند (بعلی، ۱۳۸۲: ۷۰-۶۹).
حساسیت در برابر فقرا	رفاه جامعه به تضمین این امر وابسته است که همه اعضای جامعه حس حمایت شدن را در خود داشته باشند و نه جدا ماندن از جریان اجتماع. بدین ترتیب نیاز است که همه گروه ها و به ویژه آسیب پذیرترین آنها فرصت بهبود یا حفظ شرایط رفاهی خود را داشته باشند (تقوایی، ۱۳۸۸: ۵).

جدول ۳. شاخص های حکمروایی مطلوب برگرفته از نظریه پردازها و سازمان های بین المللی

شاخص	سازمان / شخص
مشارکت	UNDP/TUGI، بانک جهانی
عدالت	UN- HABITAT
اثربخشی کارایی	UNDP/TUGI, UNCHS
پاسخگویی	UNDP/TUGI، جان فریدمن، بانک جهانی، UNCHS
شفافیت	UNDP/TUGI، بانک جهانی، UNCHS
تمرکززدایی منابع و اختیارات	UNCHS
مدیریت غیرخشن	جان فریدمن
امنیت	UN - HABITAT
سلسله مراتبی	UNCHS
فراگیری و همه شمولیت	فریدمن
حساسیت در برابر فقرا	بانک جهانی

مأخذ: مطالعات اسنادی نگارندگان.

۴. یافته‌های پژوهش

۴-۱. جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی از مباحث حقوق عمومی است که عمدتاً از جایگاه، حدود اختیارات و روابط متقابل مهم‌ترین ارکان قدرت با یکدیگر و تعلق تمام آنها با هم بحث می‌کند (عثمان، ۱۳۸۱: ۱) و مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی کشور است (توسلی نائینی، ۱۳۸۵: ۱). بنابراین، علاوه بر اینکه یک قاعده حقوقی پایه لازم‌الاجراست یک سند ناظر بر توسعه اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی هر کشور است.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از ۱۴ فصل تشکیل شده است که به ترتیب عبارتند از: ۱. اصول کلی (اصل یکم تا چهاردهم)؛ ۲. زبان، خط، تاریخ و پرچم رسمی کشور (اصل پانزدهم تا هجدهم)؛ ۳. حقوق ملت (اصل نوزدهم تا چهل و دوم)؛ ۴. اقتصاد و امور مالی (اصل چهل و سوم تا پنجاه و پنجم)؛ ۵. حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن (اصل پنجاه و ششم تا شصت و یکم)؛ ۶. قوه مقننه (اصل شصت و دوم تا نود و نهم)؛ ۷. شوراها (اصل یک صدم تا یک صد و ششم)؛ ۸. رهبر یا شورای رهبری (اصل یک صد و هفتم تا یک صد و دوازدهم)؛ ۹. قوه مجریه (اصل یک صد و سیزدهم تا یک صد و پنجاه و یکم)؛ ۱۰. سیاست خارجی (اصل یک صد و پنجاه و دوم تا یک صد و پنجاه و پنجم)؛ ۱۱. قوه قضائیه (اصل یک صد و پنجاه و ششم تا یک صد و هفتاد و چهارم)؛ ۱۲. صدا و سیما (اصل یک صد و هفتاد و پنجم تا یک صد و هفتاد و ششم)؛ ۱۳. شورای عالی امنیت ملی (اصل یک صد و هفتاد و ششم تا یک صد و هفتاد و هفتم)؛ ۱۴. بازنگری قانون اساسی (اصل یک صد و هفتاد و هفتم).

به این ترتیب، با مطالعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به بررسی جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در آن می‌پردازیم. جدول ۴ شاخص‌های حکمروایی مطلوب در اصول قانون اساسی را نشان می‌دهد که چه به صورت مستقیم (وجود کلمات مرتبط با شاخص‌های حکمروایی مطلوب در آنها) و چه غیرمستقیم (یا وجود یک مفهوم مرتبط با شاخص‌های حکمروایی در جملات) به این شاخص‌ها اشاره دارند.

جدول ۴. جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

تعداد	اصول	معیارها
۱۳	۱۵۶، ۱۲۱، ۴۸، ۴۳، ۳۸، ۳۰، ۲۸، ۲۳، ۲۲، ۲۱، ۱۵، ۹، ۲	عدالت
۳	۵۷، ۴۸، ۳	اثربخشی
۵	۱۶۸، ۶۹، ۵۳، ۲۴، ۸	شفافیت
۱۲	۱۷۷، ۱۰۰، ۸۶، ۸۴، ۷۱، ۵۹، ۴۴، ۲۷، ۲۶، ۲۴، ۶، ۳	مشارکت مدنی
۶	۴۷، ۴۶، ۴۳، ۲۹، ۲۲، ۳	امنیت
۶	۱۰۱، ۱۰۰، ۴۸، ۴۳، ۶، ۳	تمرکززدایی منابع و اختیارات
۸	۱۲۶، ۱۰۲، ۸۹، ۷۱، ۶۱، ۵۸، ۵۴، ۶	سلسله‌مراتبی
۱۹	۸۴، ۶۷، ۶۴، ۵۰، ۴۸، ۴۵، ۴۳، ۴۰، ۳۷، ۳۳، ۳۱، ۳۰، ۲۹، ۲۲، ۱۹، ۱۵، ۱۴، ۱۰، ۳	فراگیری و همه شمولیت
۷	۱۳۷، ۹۱، ۹۰، ۸۹، ۸۸، ۲۴، ۸	پاسخگویی
۸	۷۹، ۵۶، ۴۳، ۴۰، ۳۹، ۳۸، ۳۶، ۳۳	مدیریت غیرخشن
۴	۴۳، ۳۱، ۲۱، ۳	حساسیت در برابر فقرا

مأخذ: همان.

یافته‌های حاصل از تحلیل محتوای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان سند فرادست توسعه ایران، براساس شاخص‌های حکمروایی مطلوب شهری نشان می‌دهد که معیار عدالت حکمروایی مطلوب شهری در ۱۳ اصل قانون اساسی به‌طور مستقیم و غیرمستقیم تأکید داشته‌اند که از این تعداد سه اصل در فصل اصول کلی، ۶ اصل در فصل حقوق ملت و دو اصل در فصل اقتصاد و امور مالی و یک اصل در فصل قوه مجریه و یک اصل در قوه قضائیه آمده است. به نظر می‌رسد تأکید بسیار به شاخص عدالت در اصول قانون اساسی به‌علت وجودی تشکیل جمهوری اسلامی است که برپایه عدالت و برابری بنا شده و توزیع عادلانه امکانات و خدمات را در بین اقشار مختلف جامعه در صدر اقدام‌های خود قرار داده است. معیار اثربخشی در سه اصل یادشده در جدول ۴ مورد تأکید بوده‌اند و پنج اصل قانون اساسی، معیار شفافیت حکمروایی مطلوب را نمایندگی می‌کنند. مشارکت مدنی به‌عنوان یکی از معیارهای حکمروایی مطلوب شهری جایگاه قابل‌قبولی در قانون اساسی دارد و ۱۲ اصل آن را در

خود جای داده‌اند؛ علت وجودی آن را می‌توان به اهمیت شورا در آموزه‌های دینی و قرآن و همچنین توجه به آزادی‌های مردمی در راستای مردم‌سالاری دینی نسبت داد که از ارکان اصلی جمهوری اسلامی تلقی می‌شود. امنیت در ۶ اصل قانون اساسی توجه شده است.

از میان معیارهای حکمروایی مطلوب شهری، تمرکززدایی منابع و اختیارات در ۶ اصل تأکید شده است. هشت اصل از قانون اساسی جمهوری اسلامی معیار سلسله‌مراتبی بودن را در خود بازنمایی می‌کنند. فراگیری و همه‌شمولیت بیش از دیگر معیارها در قانون اساسی دیده می‌شود. پاسخگویی یکی دیگر از معیارهای حکمروایی مطلوب در هفت اصل قانون اساسی دیده می‌شود. معیار مدیریت غیرخشن در هشت اصل قانون اساسی آمده است که پنج اصل آن به فصل حقوق ملت مربوط است. حساسیت در برابر فقرا در چهار اصل مطرح شده که سه اصل آن در فصل حقوق ملت جای گرفته است. درکل به نظر می‌رسد حکمروایی مطلوب جایگاه خیلی خوبی در قانون اساسی دارد و معیارهای مشارکت مدنی، عدالت و فراگیری و همه‌شمولیت بیش از دیگر معیارها در آن مورد تأکید قرار گرفته‌اند. اگر نگاهی تبارشناختی به این موضوع داشته باشیم اهمیت این موضوع‌ها را می‌توانیم بازتاب شعارهای انقلابی همچون «استقلال، آزادی، جمهوری اسلامی»، «نان، مسکن، آزادی» یا «زیر بارستم نمی‌کنیم زندگی جان فدا می‌کنیم در ره آزادی» یا فرمایشات امام خمینی (ره) که «مارکسیست‌ها هم در ابراز عقاید آزادند» یا «گمان نمی‌کنم عبادتی بالاتر از خدمت به محرومین وجود داشته باشد» در قانون اساسی دانست.

۴-۲. جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در برنامه‌های توسعه چهارم و پنجم جمهوری

اسلامی ایران

در این بخش به بررسی جایگاه حکمروایی در دو برنامه توسعه چهارم و پنجم پرداخته می‌شود که علاوه بر سطح کلان قانون اساسی، برنامه‌های توسعه و سپس سطح خردتر قوانین شهرداری را بررسی می‌کند. همچنین مبحث زمان نیز در کار گنجانده شده و وضعیت ساختارها در دو دوره این برنامه مطرح می‌شود.

۱-۲-۴. ارزیابی برنامه توسعه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که نخستین برنامه بعد از ابلاغ چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران است از چهار بخش امور فرهنگی، علمی و فناوری (در ۱۱ بند)، امور اجتماعی، سیاسی، دفاعی و امنیتی (در ۱۷ بند)، امور مربوط به مناسبات سیاسی و روابط خارجی (در ۶ بند) و امور اقتصادی (در ۱۹ بند) به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است (ایمان، ۱۳۹۲: ۳۸-۳۷).

جهت بررسی جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در برنامه توسعه چهارم پس از مطالعه این برنامه، محتوای مواد با شاخص‌های حکمروایی تطبیق داده شد و در صورت تطابق با شاخص‌ها زیرمجموعه آن طبقه قرار گرفت (جدول ۵).

جدول ۵. جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در برنامه توسعه چهارم جمهوری اسلامی ایران

تعداد	مواد	معیارها
۷	۱۰۴، ۱۰۲، ۹۰، ۳۹، ۳۸، ۱۹، ۱۲	عدالت
۲۱	۱۴۲، ۱۴۱، ۱۳۹، ۱۳۸، ۱۳۷، ۱۳۶، ۸۸، ۵۲، ۵۱، ۴۹، ۳۷، ۳۶، ۲۰، ۱۷، ۱۰، ۲ ۱۵۳، ۱۵۲، ۱۴۹، ۱۴۶، ۱۴۵	اثر بخشی
۳	۱۵۷، ۱۴۲، ۴۶	شفافیت
۱۰	۱۴۵، ۱۲۰، ۱۱۹، ۹۵، ۴۹، ۴۸، ۴۷، ۱۹، ۱۸، ۴	مشارکت مدنی
۱۱	۱۳۵، ۱۲۲، ۱۲۱، ۱۱۹، ۸۴، ۳۸، ۲۸، ۲۶، ۲۴، ۲۰، ۱۹	امنیت
۱		تمرکززدایی منابع و اختیارات
۱		سلسله‌مراتبی
۷	۱۳۳، ۱۳۰، ۱۱۹، ۸۵، ۱۴، ۱۲، ۱۱	فراگیری و همه شمولیت
۲	۱۴۲، ۴۶	پاسخگویی
-		مدیریت غیرخشن
۴	۴۸، ۴۱، ۱۳، ۱۲	حساسیت در برابر فقرا

مأخذ: همان.

مطالعات اسنادی نگارندگان روی برنامه چهارم توسعه نشان می‌دهد که معیار عدالت در هفت ماده از این برنامه به طور مستقیم یا غیرمستقیم تأکید شده است که چهار ماده در بخش رشد اقتصاد ملی دانایی محور جای می‌گیرند و سه ماده در بخش ارتقای سلامت و کیفیت زندگی که نشان می‌دهد به عدالت اقتصادی در این برنامه تأکید شده است. در مورد معیار اثربخشی ۹ ماده از برنامه چهارم به این موضوع در اقتصاد اشاره کرده‌اند که چهار ماده آن در فصل بسترسازی رشد سریع اقتصادی، یک ماده در بخش تعامل فعال با اقتصاد جهانی، یک ماده در فصل رقابت‌پذیری اقتصادی و سه ماده آن در فصل توسعه مبتنی بر دانایی جای گرفته‌اند. شفافیت در یک ماده از فصل توسعه مبتنی بر دانایی یک ماده در فصل توسعه امور قضایی و یک مورد در فصل نظارت مورد بحث قرار گرفته است. مشارکت مدنی در ۱۰ ماده برنامه توسعه چهارم توجه شده است که سه ماده در فصل بسترسازی رشد اقتصادی، سه ماده در بخش توسعه مبتنی بر دانایی، یک ماده در فصل ارتقای کیفیت زندگی، دو ماده در فصل امنیت ملی و یک ماده در فصل نوسازی دولت بحث شده است.

همچنین امنیت که یکی از معیارهای تأکید شده حکمروایی مطلوب در برنامه چهارم توسعه است در ۱۱ ماده از برنامه توسعه محور بوده است که پنج ماده آن در بخش بسترسازی رشد اقتصادی، یک ماده در فصل تعامل فعال با اقتصاد جهانی، یک ماده در فصل ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی و ۴ ماده در فصل امنیت ملی بوده‌اند. تمرکززدایی از منابع و سلسله‌مراتبی بودن تنها در یک ماده برنامه چهارم مورد بحث قرار گرفته‌اند. فراگیری و همه‌شمولیت در هفت ماده از سه ماده فصل بسترسازی رشد اقتصادی، یک ماده فصل ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی، یک ماده فصل امنیت ملی و دو ماده فصل توسعه امور قضایی جای دارد. معیار پاسخگویی در یک ماده فصل توسعه مبتنی بر دانایی و فصل توسعه امور قضایی ذکر شده است و معیار حساسیت در برابر فقرا در چهار ماده که دو ماده آن در فصل بسترسازی رشد اقتصادی و دو ماده در فصل توسعه مبتنی بر دانایی آمده است. در نهایت، مدیریت غیرخشن در هیچ‌کدام از مواد برنامه چهارم جایگاهی ندارد.

۲-۲-۴. ارزیابی برنامه توسعه پنجم توسعه (۱۳۹۳ - ۱۳۸۹)

برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران در ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و از ۹ فصل تشکیل شده که به ترتیب عبارتند از:

فصل اول - فرهنگ اسلامی - ایرانی (مواد ۱۴ - ۱)؛
 فصل دوم - علم و فناوری (مواد ۲۳ - ۱۵)؛
 فصل سوم - اجتماعی (مواد ۴۵ - ۲۴)؛
 فصل چهارم - نظام اداری و مدیریت (مواد ۶۸ - ۴۶)؛
 فصل پنجم - اقتصادی (مواد ۱۷۷ - ۶۹)؛
 فصل ششم - توسعه منطقه‌ای (مواد ۱۹۴ - ۱۷۸)؛
 فصل هفتم - دفاعی، سیاسی و امنیتی (مواد ۲۱۰ - ۱۹۵)؛
 فصل هشتم - حقوقی قضایی (مواد ۲۱۲ - ۲۱۱)؛
 فصل نهم - بودجه و نظارت (مواد ۲۳۳ - ۲۱۳) (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵).
 این برنامه که دومین برنامه بعد از ابلاغ سند چشم‌انداز بیست ساله است، سیاست‌های کلی آن بیشتر بر رویکردهای مبنایی پیشرفت و عدالت تنظیم شده است (ایمان، ۱۳۹۲: ۳۹).
 در جدول ۶ نیز همچون روش جدول پیشین به کار گرفته شده است.

جدول ۶. جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

تعداد	مواد	معیارها
۱۳	۲۳۰، ۲۱۶، ۱۹۴، ۱۸۱، ۱۸۰، ۱۲۴، ۱۰۰، ۸۰، ۳۶، ۳۴، ۱۸، ۱۰، ۱	عدالت
۳۰	۱۰۱، ۹۷، ۹۰، ۸۴، ۸۲، ۷۶، ۲۴، ۲۳، ۲۲، ۲۱، ۱۶، ۱۵، ۱۳، ۱۰، ۷، ۳، ۲، ۲۲۱، ۲۱۴، ۲۰۹، ۱۸۵، ۱۴۸، ۱۴۶، ۱۴۳، ۱۴۰، ۱۳۴، ۱۳۳، ۱۲۹، ۱۱۱، ۱۰۶	اثر بخشی
۱۰	۱۲۱، ۱۱۹، ۱۰۱، ۷۶، ۶۸، ۳۴، ۳۳، ۲۵، ۲۴، ۳	شفافیت
۴	۴۴، ۳۸، ۲۶، ۷	مشارکت مدنی
۲۴	۱۹۸، ۱۹۶، ۱۹۵، ۱۹۲، ۱۶۸، ۴۵، ۴۴، ۴۰، ۳۳، ۳۲، ۳۰، ۲۶، ۲۰، ۱۹، ۲۲۷، ۲۳۳، ۲۳۱، ۲۰۹، ۲۰۷، ۲۰۶، ۲۰۵، ۲۰۳، ۲۰۱، ۲۰۰	امنیت
۷	۱۷۹، ۱۷۸، ۱۷۳، ۱۲۶، ۱۱۲، ۳۶، ۳۵	تمرکززدایی منابع و اختیارات
۲	۷۰، ۲۷	سلسله مراتبی
۱۳	۲۲۵، ۱۸۲، ۱۸۰، ۱۴۰، ۴۴، ۳۸، ۳۵، ۲۵، ۱۹، ۱۳، ۱۲، ۱۰، ۱	فراگیری و همه شمولیت
۲	۷۳، ۷۱	پاسخگویی
		مدیریت غیرخشن
۷	۲۱۶، ۱۹۴، ۱۸۰، ۱۲۴، ۳۵، ۳۴، ۱۹	حساسیت در برابر فقرا

مأخذ: مطالعات اسنادی نگارندگان با تحلیل محتوای برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.

تحلیل محتوای برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد ۱۳ ماده از این برنامه عدالت را به‌عنوان یکی از معیارهای حکمروایی مطلوب در خود جای داده است. از ۱۳ ماده مذکور دو ماده در فصل فرهنگ اسلامی - ایرانی، یک ماده در فصل علم و فناوری، دو ماده در فصل اجتماعی، دو ماده در فصل اقتصادی، سه ماده در فصل توسعه منطقه‌ای و سه ماده در فصول بودجه و نظارت وجود داشتند و در فصول نظام اداری و مدیریت، دفاعی، سیاسی و امنیتی و فصل حقوقی قضایی معیار عدالت دیده نشد.

درخصوص معیار اثربخشی در ۳۰ ماده مورد اشاره قرار گرفته است که چهار ماده در فصل فرهنگ اسلامی - ایرانی، پنج ماده در فصل علم و فناوری، یک ماده در فصل اجتماعی، ۱۶ ماده در فصل اقتصادی، یک ماده در فصل توسعه منطقه‌ای، یک ماده در فصل دفاعی، سیاسی و امنیتی و دو ماده در فصل بودجه و نظارت را در ارتباط با این معیار شاهد هستیم و فصول نظام اداری و مدیریت و فصل حقوقی و قضایی معیار اثربخشی را در خود جای نداده‌اند. در برنامه پنجم هم همانند برنامه چهارم به اهمیت اثربخشی در فرایند توسعه توجه خاصی شده است.

در مورد معیار شفافیت، ۱۰ ماده از مواد برنامه پنجم را در خود جای داده است که یک ماده در فصل فرهنگ ایرانی - اسلامی، چهار ماده در فصل اجتماعی، یک ماده در فصل نظام اداری و مدیریت، چهار ماده در فصل اقتصادی موجود است و معیار شفافیت در بقیه فصول جایگاهی ندارد.

معیار مشارکت در چهار ماده از برنامه وجود دارد که در یک ماده از فصل فرهنگ ایرانی - اسلامی و سه ماده از فصل اجتماعی خلاصه می‌شود و بقیه فصول همچون اقتصادی و توسعه منطقه‌ای که نیاز به مشارکت مدنی مردم را می‌طلبد از خط‌مشی مشارکت مدنی بی‌بهره هستند.

تحلیل محتوای برنامه توسعه پنجم درخصوص معیار امنیت نشانگر این بود که دو ماده در فصل علم و فناوری، هفت ماده در فصل اجتماعی، یک ماده در فصل اقتصادی، یک ماده در فصل توسعه منطقه‌ای است و فصل دفاعی، سیاسی و امنیتی ۱۰ ماده و سه ماده در فصل بودجه و نظارت به امنیت پرداخته‌اند و فصول فرهنگ ایرانی - اسلامی و فصل نظام اداری و مدیریت فاقد جایگاه برای این معیار هستند.

درخصوص معیار تمرکززدایی منابع و اختیارات هفت ماده از مواد برنامه پنجم دارای جایگاه برای این معیار هستند که دو ماده در فصل اجتماعی، چهار ماده در فصل اقتصادی و یک ماده هم در فصل توسعه منطقه‌ای آمده است و فصول دیگر جایگاهی برای این معیار ندارند.

نتایج حاصل از تحلیل محتوای این برنامه نشان داد که دو ماده برنامه دارای جایگاه برای معیار سلسله‌مراتبی است و یک ماده در فصل اجتماعی و ماده دیگر در فصل اقتصادی است.

معیار فراگیری و همه‌شمولیت در ۱۳ ماده برنامه پنجم دیده می‌شود که چهار ماده در معیار فرهنگ ایرانی - اسلامی، یک ماده در فصل علم و فناوری، چهار ماده در فصل اجتماعی، یک ماده در فصل اقتصادی، دو ماده در فصل توسعه منطقه‌ای و یک ماده در فصل بودجه و نظارت به این معیار توجه داشته‌اند و فصول نظام اداری و مدیریت، فصل حقوقی و قضایی فاقد جایگاه برای این معیار است.

معیار پاسخگویی تنها در دو ماده از برنامه پنجم و سیاست‌های آن جایگاهی دارد که هر دو ماده در فصول اقتصادی دیده می‌شوند یعنی پاسخگویی در برنامه پنجم ناظر بر امور اقتصادی بوده است.

مدیریت غیرخشن همچون برنامه چهارم هیچ جایگاهی در مواد این برنامه ندارد. معیار حساسیت در برابر فقرا در برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران در هفت ماده از این برنامه دیده می‌شود که یک ماده در فصل علم و فناوری، دو ماده در فصل اجتماعی، یک ماده در فصل اقتصادی، دو ماده در فصل توسعه منطقه‌ای و یک ماده در فصل دفاعی، سیاسی و امنیتی جای گرفته است و فصول فرهنگ ایرانی - اسلامی، نظام اداری و مدیریت، حقوقی و قضایی، بودجه و نظارت جایگاهی برای این معیار ندارند.

۳-۴. جایگاه حکمروایی مطلوب در قانون شهرداری‌ها

قانون شهرداری‌ها از ۹۵ ماده، ۴۳ تبصره و ۶۵ بند در ۱۱ تیر ۱۳۳۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسیده است. این قانون از ۹ فصل تشکیل شده که به ترتیب عبارتند از:

۱. برای تأسیس شهرداری‌ها (مواد ۳ - ۱)؛
 ۲. انتخابات انجمن شهر (مواد ۳۲ - ۴)؛
 ۳. در تشکیل انجمن شهر (مواد ۴۴ - ۳۳)؛
 ۴. در وظایف انجمن (مواد ۴۹ - ۴۵)؛
 ۵. در انتخاب شهردار و معاون شهردار (مواد ۵۴ - ۵۰)؛
 ۶. در وظایف شهرداری (مواد ۵۷ - ۵۵)؛
 ۷. مقررات استخدامی و مالی (مواد ۸۵ - ۵۸)؛
 ۸. در مقررات جزائی (مواد ۹۲ - ۸۶)؛
 ۹. خاتمه (مواد ۹۵ - ۹۳) (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵).
- جدول ۷ نتایج حاصل از تحلیل محتوای قانون شهرداری‌ها را براساس معیارهای حکمروایی مطلوب شهری نشان می‌دهد.

جدول ۷. جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در قانون شهرداری‌ها

معیارها	ماده	تعداد
عدالت		
اثربخشی	۴۵	۱
شفافیت		
مشارکت مدنی		
امنیت		
تمرکززدایی منابع و اختیارات		
سلسله‌مراتبی	۶	۱
فراگیری و همه‌شمولیت	۴۷،۴۵	۲
پاسخگویی		
مدیریت غیرخشن	۸۸	۱
حساسیت در برابر فقرا		

مأخذ: مطالعات اسنادی نگارندگان.

با تحلیل محتوای قانون شهرداری‌ها متوجه می‌شویم که حکمروایی مطلوب شهری جایگاه معناداری در قانون شهرداری‌ها ندارد. از ۹۵ ماده این قانون تنها چهار ماده آن با حکمروایی مطلوب شهری مرتبط است و از میان ۱۱ معیار استخراج شده تنها با چهار معیار مطابقت دارند. چنین است که معیار اثربخشی در ماده (۴۵) (در فصل وظایف انجمن) مورد توجه قرار گرفته است. معیار سلسله‌مراتبی در ماده ۶ (در فصل انتخابات انجمن شهر) و معیار فراگیری و همه‌شمولیت در دو ماده (۴۵) و (۴۷) (در فصل وظایف انجمن) پرداخته شده‌اند. معیار مدیریت غیرخشن در ماده (۸۸) که از مواد فصل مقررات جزائی است مشاهده می‌شود و فصول دیگر قانون شهرداری‌ها خالی از معیار حکمروایی مطلوب دیده شدند. با توجه به اینکه نمود عینی معیارهای حکمروایی را در قوانین شهرداری باید مشاهده کرد؛ ولی عملاً شاهد وجود کم این معیارها در قوانین شهرداری‌ها هستیم که علت آن می‌تواند به قدیمی بودن زمان تصویب این قانون در سال ۱۳۳۴ بازگردد به طوری که آن زمان حکمروایی مطلوب در طرح قوانین توجه چندانی نمی‌شد.

۴-۴. یافته‌های بحث

یافته‌های حاصل از تحلیل محتوای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان سند فرادست توسعه ایران، براساس شاخص‌های حکمروایی مطلوب شهری نشان می‌دهد که ۶۰ اصل قانون اساسی به‌طور مستقیم و غیرمستقیم به این معیار پرداخته‌اند و بر آن تأکید داشته‌اند. تحلیل برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه نشان می‌دهد که حکمروایی جایگاه مطلوبی در این برنامه‌ها دارد که با تغییر برنامه چهارم به پنجم شاهد بهبود وضعیت حکمروایی مطلوب (از ۶۷ ماده اشاره شده به حکمروایی مطلوب در برنامه چهارم به ۱۱۳ ماده در برنامه پنجم توسعه) در این اسناد قانونی هستیم. با توجه به اهمیتی که به شاخص‌های حکمروایی مطلوب در اسناد بالادست داده شده است؛ انتظار می‌رفت شاهد نمود عینی این شاخص‌ها در ابعاد اجتماعی و فضایی قانون شهرداری‌ها نیز باشیم؛ درحالی‌که تحلیل محتوای حکمروایی مطلوب در قانون شهرداری‌ها نشانگر این است که از ۹۵ ماده، تنها چهار ماده حاوی اصول حکمروایی مطلوب است. برای مثال در

فصل وظایف شهرداری‌ها، به ایجاد خیابان و سایر بناهای شهری، صدور پروانه، عوارض شهرداری و امثالهم محدود می‌شود. در حالی که این فصل می‌توانست یکی از تجلی‌گاه‌های مهم حکمروایی مطلوب شهری باشد و نقش اجتماعی شهرداری را در شهر گسترش دهد و مدیریت یکپارچه شهری را ممکن سازد. به طوری که در فصل مقررات استخدامی و مالی می‌توان شفافیت در بودجه شهری، پایدار کردن درآمدها در جهت اثربخشی شهرداری‌ها، نحوه هزینه مالیات‌ها و شفافیت در استخدام‌ها را گنجانید.

یافته‌های این پژوهش با یافته‌های رکن‌الدین افتخاری و همکاران (۱۳۹۵) نتایج یکسانی را در بخش برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد. بدین صورت که وضعیت حکمروایی در برنامه پنجم نسبت به برنامه چهارم بهبود داشته است.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نتایج حاصل از مطالعات اسنادی در مورد جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در اسناد قانونی دو برنامه توسعه چهارم و پنجم نشان می‌دهد که در برنامه پنجم که چند سال بعد از برنامه چهارم تدوین شده است موادی افزایش یافته که معیارهای حکمروایی مطلوب را در خود جای داده‌اند. این مورد نشان می‌دهد بحث حکمروایی مطلوب در جایگاه قانونگذاری با گذشت زمان بیش‌ازپیش جای خود را باز کرده است. هرچقدر از سطح فرادست اسناد قانونی توسعه شهری یعنی قانون اساسی به سطح پایین اسناد قانونی یعنی قانون شهرداری‌ها می‌رسیم، کاهش اصول و مواد مرتبط با شاخص‌های حکمروایی مطلوب شهری را شاهد هستیم. از آنجا که قانون اساسی را می‌توان نظریه بنیادین توسعه کشور قلمداد کرد و قانون شهرداری‌ها را سند قانونی که به‌طور روزمره با مردم عادی در ارتباط است؛ در این صورت این کم‌رنگ شدن تدریجی را می‌توان به‌عنوان شکاف نظریه و عمل در توسعه مردم‌محور کشور تلقی کرد. اگر در جستجوی علل آن باشیم به فهرستی بلندبالا دست خواهیم یافت. ولی می‌توان یکی از علل آن را در سبقه تاریخی ایران و آنچه کاتوزیان با عنوان نظریه استبداد ایرانی مطرح کرده، استدلال کرد که ایران برخلاف کشورهای اروپایی، قدرت اقتصادی و سیاسی در سطح بسیار بالایی در دست دولت بود و

اگر قدرت اقتصادی به زمین‌داران واگذار می‌شد دولت حق پس گرفتن این قدرت را داشت در نتیجه همه وظایف و حقوق متعلق به دولت بود و مردم بیگانه تلقی می‌شدند. بحث دیگر کهنه بودن قوانین است. قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۳۴ است و چنانچه تودارو اظهار می‌دارد دوره‌ای است که انگاره توسعه اقتصادی در جهان حاکم بود. توسعه‌ای که مترادف با ایجاد و تداوم رشد اقتصادی بود. از این‌رو به تغییر و به‌روز کردن قوانین و انطباق آن با معیارهای حکمروایی مطلوب و همچنین شرایط اجتماعی و اسناد بالادستی توسعه نیاز دارد تا حکمروایی مطلوب شهری وارد زندگی روزمره مردم شود. اگر بپذیریم قوانین به‌عنوان یک ساخت اجتماعی تحت تأثیر زمینه‌های اجتماعی، فرهنگی و تاریخی هستند که بروز پیدا می‌کنند و جدا از آنها نیستند، در این صورت باید تغییراتی صورت گیرد تا زمینه برای بروز قوانین و اجرایی شدن آنها میسر سازد. این تغییرات می‌تواند در باور مردم به وظایف مدیریت شهری، آشنایی با حقوق و جایگاه خود در شهر و بالا بردن حس تعهد خود، تغییر در پارادایم مدیران شهری نسبت به جایگاه مردم و اهمیت دادن به نهادهای مردم‌نهاد و مطبوعات به‌عنوان تسریع‌کننده حکمروایی مطلوب شهری باشد.

منابع و مآخذ

۱. اطهاری، کمال، ناصر برک پور، غلامرضا کاظمیان و جواد مهدیزاده (۱۳۸۶). «حکمروایی شهری مبانی نظری و ضرورت شکل‌گیری آن در ایران (گفتگو)»، جستارهای شهرسازی، سال ششم، ش ۱۹ و ۲۰.
۲. ایمان، محمدتقی (۱۳۹۲). *ارزیابی پارادایمی برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول، قم، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
۳. برک پور، ناصر و ایرج اسدی (۱۳۸۸). *مدیریت حکمروایی شهری*، تهران، دانشگاه هنر.
۴. برک پور، ناصر (۱۳۸۵). «حکمروایی شهری و نظام اداره شهرها در ایران»، همایش برنامه‌ریزی و مدیریت شهری.
۵. بعلی، فؤاد (۱۳۸۲). *جامعه، دولت و شهرنشینی: تفکر جامعه‌شناختی ابن‌خلدون*، ترجمه غلامرضا جمشیدیها، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۶. پیری، عیسی (۱۳۹۰). «تبیین علمی حکمروایی مطلوب و کارایی ارتباطی شهر (نمونه موردی شهرهای استان آذربایجان شرقی)»، رساله دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تبریز.
۷. تقوایی، علی‌اکبر و رسول تاجدار (۱۳۸۸). «درآمدی بر حکمروایی مطلوب شهری در رویکردی تحلیلی»، مدیریت شهری، ش ۲۳.
۸. توسلی نائینی، منوچهر (۱۳۸۵). «جایگاه و نقش قانون اساسی در مردم‌سالاری دینی با نگاهی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه انقلاب اسلامی، ش ۱۳.
۹. چلبی، مسعود (۱۳۷۵). *جامعه‌شناسی نظم؛ تشریح و تحلیل نظری نظم اجتماعی*، تهران، انتشارات نی.
۱۰. رادمش، عزت‌الله (بی‌تا). *کلیات عقاید ابن‌خلدون: درباره فلسفه، تاریخ و تمدن*، تهران، انتشارات قلم.
۱۱. رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا، جلال عظیمی‌آملی، مهدی پورطاهری و زهرا احمدی‌پور (۱۳۹۱). «ارائه الگوی مناسب حکمروایی خوب روستایی در ایران»، ژئوپولوتیک، ش ۲۸.
۱۲. رهنمایی، محمدتقی و مهناز کشاورز (۱۳۸۹). «بررسی الگوی حکمروایی مطلوب و نقش دولت در مدیریت و اداره امور شهرها در ایران»، *جغرافیا و برنامه‌ریزی منطقه‌ای*، سال اول، ش ۱.
۱۳. سن، آمارتیا کومار (۱۳۸۵). *توسعه یعنی آزادی*، ترجمه محمدسعید نوری نائینی، تهران، نشر نی.
۱۴. سیاهکوهی، مصطفی (۱۳۷۷). *امنیت و سرمایه اجتماعی*، تهران، نشر اندیشه نو.
۱۵. شفیعی، حسن (۱۳۸۱). «دستور کار ۲۱، منشور مدیریت شهر مشارکتی»، *شهرداری‌ها*، سال سوم، ش ۳۵.

۱۶. صرافی، مظفر (۱۳۷۷). *مبانی برنامه ریزی توسعه منطقه‌ای*، چاپ اول، تهران، سازمان برنامه و بودجه.
۱۷. عثمان، اکرم (۱۳۸۱). «قانون و قانون اساسی در پرتو جامعه‌شناسی تاریخی»، *خط سوم*، ش ۲.
۱۸. علوی تبار، علی‌رضا (۱۳۷۹). «وابستگی به گروه‌ها و حقوق شهروندی»، *صبح امروز*.
۱۹. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۸). *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، چاپ هفتاد و دوم، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۲۰. کامیار، غلامرضا (۱۳۸۵). *حقوق شهری و شهرسازی*، چاپ اول، تهران، انتشارات مجد.
۲۱. لاله‌پور، منیژه (۱۳۸۶). «حکمرمایی شهری و مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه»، *جستارهای شهرسازی*، سال ششم، ش ۱۹ و ۲۰.
۲۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵). <http://rc.majles.ir>.
۲۳. موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۸). *حقوق اداری ۱ و ۲*، تهران، نشر میزان.
۲۴. مویدی، محمد و همکاران (۱۳۹۲). «بررسی نقش مؤلفه‌های منظر شهری در ارتقای سطح احساس امنیت در فضاهای عمومی شهری (نمونه مورد مطالعه، محله اوین تهران)»، *فصلنامه مطالعات/امنیت اجتماعی*، ش ۳۵.
۲۵. میدری، احمد (۱۳۸۳). *حکمرانی خوب: بنیان توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی*.
۲۶. میرموسوی، سیدعلی و سیدصادق حقیقت (۱۳۸۸). *مبانی حقوق بشر*، تهران، انتشارات فرهنگ و اندیشه اسلامی.
۲۷. هال، پیترو اولریخ فایفر (۱۳۸۹). *آینده شهری قرن بیست و یکم: دستور کار جهانی برای قرن بیست و یکم*، ترجمه رحیم سرور و علیرضا استعلاجی، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرری.
28. Doornbos, M. (2003). "Good Governance": The Metamorphosis of a Policy Metaphor", *Journal of International Affairs*, 57, No.1.
29. Hsieh, H. and S. Shanon (2005). "Three Approaches to Content Analysis", *Qualitative Health Research*, 15 (9).
30. Jessop, B. (1995). "The Regulation Approach, Governance and Post-fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?", *Economy and Society*, 24 (3).

31. Klok, P. J. and B. Denters (2005). *Urban Leadership and Community Involvement: An Institutional Analysis*, in M. Haus, H. Heinlet and M. Stewart (eds) *Urban Governance and Democracy, Leadership and Community Involvement*, Routledge.
32. Knox, P. and S. Pinch (2010). *Urban Social Geography: An Introduction*, 6th, Pearson.
33. McLaughlin, B. (1973). *Contra and Urban Planning*, London, Faber and Faber.
34. Punyaratabandu, S. (2004). "Commitment to Good Governance, Development and Poverty Reduction", Paper Prepared for the Sixth Session of the Committee on Development Policy; National Institute of Development Administration, Bangkok Thailand.
35. Schneider, H. (1999). "Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction", *Policy Brief*, No. 17, Paris: OECD Development Centre.
36. Schwab, B., D. Kubler and S. Walti (2001). "Metropolitan Governance and Democracy in Switzerland", Paper Prepared for the Workshops: Governance and Democratic Legitimacy at the 29th ECPR Joint Session of Workshops, Gronobel , 6-11 April.
37. United Nations Human Settlements Programme (2009). *Planning Sustainable Cities*, Earthscan, London.