



برای رسیدن به زندگی توسعه یافته و همراه با پیشرفت، به مهندسی و مدیریت آن نیازمندیم و باید مدلی متناسب با ارزشهای دینی و ملی طراحی و تدوین گردد .

# توازن

## حکمرانی خوب شهری خوب

وزیر کشور:

نظام برنامه ریزی نادقیق

باعث عدم توازن در کشور

شده است .

نویسنده : زهرا زمانی

پژوهشگر پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی

### مقدمه

در سالیان اخیر حکمرانی به موضوعی داغ در مدیریت دولتی تبدیل شده است و این به واسطه نقش مهمی است که حکمرانی در تعیین سلامت اجتماع ایفا می کند تا قبل از دهه ۱۹۸۰ مدیریت دولتی سنتی و رویکرد از بالا به پایین پارادایم مطرح در حوزه مدیریت و حکمرانی بود، اما با ظاهر شدن ابعاد منفی و نقاط ضعف آن در همین سالها در کشورهای انگلستان و آمریکا، پارادایم دیگری به نام مدیریت دولتی نوین، تولد خود را اعلام داشت و خصوصی سازی پیمان کاری را شعار خویش قرار داد. اما وعده های این جریان فکری نیز در کشورهای مبدع آن، سرابی بیش نبود و بزودی مشخص شد این پارادایم نیز قادر نیست خیر و رفاه مناسب و عادلانه ای برای شهروندان فراهم سازد. بنابراین بشر مجددا در جست و جوی پارادایم های دیگری برآمد که ظهور خدمات عمومی جدید و حکمرانی خوب از جمله آنهاست.

### الف. مبانی نظری

اولین مرجع معتبری که در این زمینه مباحثی را مطرح نموده، بانک جهانی است که در گزارشی در سال ۱۹۸۹ آن را به عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف نموده است. بانک جهانی، ابداع کننده واژه حکمروایی و توسعه دهنده این مفهوم است. ریشه های نظری این موضوع به کارهایی که افرادی مانند مک لاین در انگلستان انجام داده اند بر می گردد. در دهه ۱۹۶۰ موضوع مشارکت در انگلستان مطرح شد و پس از آن در دهه ۷۰ کمیسیون اسکفینگتین مأمور شد که در مورد مشارکت در جوامع شهری فعالیت کند. در همین زمان مک لاین جزء اولین افرادی است که مفهوم "Governance" را مطرح کردند. از نظر او حکومت های شهری و محلی به بن بست رسیده بودند، چون رابطه آنها با سازمانهای مدنی مردم و اقشار اجتماعی قطع شده بود. این قطع ارتباط با مردم و ناکارایی آنها انتظارات تازه ای را از سوی مردم به دنبال داشت. در حقیقت، مردم انتظار داشتند که بتوانند در اداره جامعه مشارکت فعال تری داشته باشند و گروه های داوطلب و بخش خصوصی خواستند در این امور سهیم شوند. در این زمان، مک لاین "Governance" را به عنوان شیوه های اداره جامعه در مقابل حکومت مطرح کرد. منظور از این شیوه، این بود که اگرما "حکومت" را به عنوان بخش رسمی دولتی بشناسیم، با ورود بخش خصوصی و گروه های داوطلب به عرصه سیاست گذاری و حکومت، می توانیم شاهد شکل مطلوب تری از اداره شهر باشیم. پس از آن در دهه ۱۹۹۰ بانک جهانی به ترویج یک سند جهانی و بین المللی پرداخت. الگوی حکمروایی مطلوب شهری یک فرم جدید از حاکمیت شهری است که پاسخگوی ضرورت تعادل چند وجهی میان عناصر و نیروهای تاثیرگذار در جهت پایداری توسعه و شهروند مداری است. این توجه و تعمق در الگوی یاد شده، کمک زیادی به یافتن ترکیب جدیدی از همکاری سه بخش دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی بهتر خواهد نمود. نقش نهادهای مدنی به عنوان مدافع حقوق شهروندی در تقویت مشارکت مردمی به منظور تاثیر گذاری در سیاست های عمومی، نقش بخش خصوصی به عنوان عامل تولید در سرمایه گذاری ها و رشد تولید ناخالص ملی به منظور افزایش درآمد سرانه و پویایی اقتصاد و بازار و ایجاد رفاه نسبی و در نهایت به عنوان تسهیل کننده فعالیت های عمومی در فراهم سازی محیطی برای توسعه پایدار به منظور توسعه عدالت اجتماعی در جامعه، از نقش های مهم و اساسی هریک از بخش ها در تسهیل حکمرانی خوب خواهند بود. ناکامی های اجرای برنامه های توسعه از بالا به پایین و امرانه که نگاهی یک سویه به شهر، شهروندان و آینده داشتند نیز شکاف و جدایی بین مردم و تصمیم گیران نیز زمینه طرح حکمروایی خوب با مولفه هایی چون مشارکت، قانون مندی، شفافیت، پاسخگویی، عدالت و ... را فراهم ساخت. «برایان مک لاین» اولین نظریه پرداز است که در سال ۱۹۷۳ به این مفهوم پرداخته است و عقیده دارد تقاضای روز افزون مردم شهرها این است که حکومت شهری باید نسبت به روند های تغییر در شهر «پاسخ گوتر» و اقداماتش با مسائل شهری و تحول آنها «مناسب تر» نسبت به اجتماع «مسئول تر» به عنوان بخشی از نظام یادگیری بهتر عمل کند و سرانجام نقش در پیش بینی، کشف و استقبال از آینده را ایفا کند. هت تحقق این تقاضاها، ارتباط با نظام اجتماع را ضروری می داند و با این اقدامات حکمروایی را فرایندی می داند که متضمن نظام به هم پیوسته ای است که هم «حکومت» و هم «اجتماع» را در برمی گیرد. پس از او افراد دیگری چون «مک کینلینز» این بحث را مطرح کرده اند (برک پور، ۱۳۸۵: ۳۹۱). در اواخر دهه ۱۹۸۰، پس از دهه سیاست های تعدیل ساختاری در بسیاری از کشورهای آفریقایی، بانک جهانی به این نتیجه رسید که حکمرانی، موضوعی اساسی در راهبرد توسعه کشورهای است که عملکردشان ضعیف است. به عبارتی بانک جهانی در مطالعات ۱۹۸۹ دریافت که حکمرانی «شیوه مدیریت و اداره کشوری رابطه شهروندان با حکومت کنندگان» موضوع محوری توسعه است. پس از آن سازمان ملل در دومین کنفرانس مربوط به سکونتگاه های انسانی، در سال ۱۹۹۶ استانبول، شعار خود را «فعالیت جهانی برای حکمرانی خوب شهری» قرار داد و تاکید کرد که شهرهای جهان باید در جهت استقرار حکمرانی مطلوب شهری قدم بردارند (برک پور، ۱۳۸۵: ۵۰۰). در گزارش سالانه ۱۹۹۷ نیز این بحث با موضوع های تازه ای یعنی سیاست های توانمند سازی دولت با بهره مندی از حکمرانی، به عنوان موضوع اصلی سیاست گذاری های توسعه قرار گرفت و به طور کلی پس از آن مفهوم جدید حکمرانی خوب در سمنارها و همایش های متعددی مورد بررسی قرار گرفته است. از سال ۲۰۰۰ به طور مداوم بانک جهانی هر ساله گزارشی در فعالیت ها و همکاری های این بانک با کشورهای مختلف با عنوان «اصلاح نهادهای عمومی و تقویت حکمرانی» منتشر کرده است. (عربشاهی، ۱۳۸۳: ۱۱ و ۱۲). پژوهش حاضر به دنبال پاسخگویی به این سوال کلیدی است که مهمترین موانع پیش روی حکمرانی مطلوب در ایران چیست ؟

### ب. تبار شناسی مفهومی

در ادبیات منتشر شده «حکمرانی مطلوب» را برگردان واژه «Good Government» عنوان کرده اند. این وجود اکثر صاحب نظران داخلی معتقدند، به جای ترکیب عربی-فارسی «حکمروایی» واژه «حاکمیت» را معادل (Government) می توان به کاربرد و به جای واژه «مطلوب» واژه «شایسته» را معادل «Good» قرار داد. واژه «حاکمیت شایسته» به چند دلیل بر واژه ای چون حکمرانی یا حکمروایی خوب ترجیح دارد. حکمرانی یا حکمروایی مترادف با حکومت (Government) است در عین حال به قدرت حاکم (ریاست قوه مجریه Governor) نیز اطلاق می شود. در صورتی که حاکمیت، چیزی بیش از صرف اعمال اقتدار توسط حکومت است. حاکمیت مستلزم کار فراسوی مرزهای بخش عمومی و نیز بین بخش های عمومی، خصوصی و اجتماعات محلی است. شراکت و شبکه سازی برای موفقیت در این عرصه امری اساسی به شمار می رود. به این ترتیب به نظر می رسد حاکمیت با حکومت یکسان نیست. حاکمیت یک فرایند است تا یک محصول، فرایندی که در سطوح مختلفی عمل می کند و واژه حاکمیت گویای معنای «Governance» است. از طرفی دیگر موضوع مورد بحث درباره خوبی یا بدی حاکمیت نیست بلکه کارآمدی، زندگی و مشارکت مورد نظر است. از این رو شایسته گویای معنای «Good» خواهد بود. استفاده ما از واژه حکمروایی خوب یا شایسته، گذشته از واژه شناسی، به همان مفهومی است که به وسیله سازمان های مسئول توسعه به کار گرفته شده است. به طور کلی، در ادبیات منتشر شده در سال های اخیر، واژه های «حکمرانی خوب شهری»، «حکمرانی خوب شهری» و «حاکمیت شایسته شهری» بیش از سایر اصطلاحات، مورد نظر کارشناسان بوده است. اما با وجود این آنچه مورد اهمیت می باشد مفهوم و اصول رویکرد مورد نظر است.

### ج. حکمروایی شهری

در طی دهه اخیر گزارش ها و مطالب نسبتا زیادی پیرامون حکمروایی خوب شهری به ویژه با محوریت بانک جهانی که ابداع کننده واژه حکمروایی و توسعه دهنده این مفهوم می باشد، منتشر شده است. بانک جهانی، حاکمیت را به عنوان «روشی که براساس آن بر مدیریت اقتصادی یک کشور و منابع اجتماعی آن برای رسیدن به توسعه اعمال قدرت می شود» تعریف نموده است. در یک تعریف جامع تر ارائه شده در سال ۱۹۹۵ چنین آمده است «حکمرانی مجموعه ای از روش های فردی و نهادی، عمومی و خصوصی است که امور مشترک مردم را اداره می کند و فرایندی پیوسته است که از طریق آن منافع متضاد یا متعارض را همسان نموده و اقدام همکاری جویانه اتخاذ می گردد. حکمرانی شامل نهادهای رسمی و نظام هایی است که برای تضمین رعایت قانون، قدرت پیدا کرده اند که به نفع آنها است». براساس تعاریف بالا می توان که «حاکمیت شایسته» روشی برای تنظیم روابط اجتماعی در بین حوزه های خصوصی و عمومی است که دستیابی به توسعه پایدار را ممکن می سازد. «حاکمیت خوب دارای سه عنصر به شرح ذیل می باشد/

- ۱- نفوذ و نظارت شهروندان
- ۲- هبریت پاسخگو و مسئول
- ۳- معامله به مثل اجتماعی
- \* میزان مشارکت سیاسی
- \* روشهای پاسخ گویی محاسبه پذیری عمومی
- \* میزان احترام به قلمرو عمومی و مدنی
- \* میزان باز بودن سیاست گذاری های عمومی
- \* میزان احترام به حکم قانون
- \* میزان برابری سیاسی
- \* میزان تساهل بین گروهی
- \* میزان دربرگیرندگی عضویت انجمن
- \* میانگین یا همسان سازی اولویت ها



برای رسیدن به زندگی توسعه یافته و همراه با پیشرفت، به مهندسی و مدیریت آن نیازمندیم و باید مدلی متناسب با ارزشهای دینی و ملی طراحی و تدوین گردد .

وزیر کشور:

نظام برنامه ریزی نادقیق

باعث عدم توازن در کشور

شده است .

# توازن

## د. ویژگی ها و ارکان حکمروایی مطلوب

حکمروایی در واقع فرایندی است که دولت، آن را هدایت می کند ولی با همکاری بخش خصوصی و جامعه مدنی پیش می رود. در حکمروایی، دولت یکی از کنشگران است و سایر عوامل دخیل در حکمروایی بسته به سطح مورد بحث، گوناگون اند.

در مقایسه با مفهوم حکمروایی به طور عام، حکمروایی خوب شهری باید دارای ویژگی هایی باشد که مطلوبیت آن را تبیین کند. حکمروایی خوب یک پیش نیاز اساسی برای توسعه پایدار است. در کشورهای مختلف با منابع طبیعی و ساختار اجتماعی مشابه و برابر، با تفاوت در شیوه های مدیریت و اجرا نشان داده شده است که بهبود سطح زندگی و رفاه جامعه نیز به صورت متفاوتی ارتقا یا کاهش یافته است سازمانهای بین المللی و صاحب نظران، معیارهای مختلفی را برای تبیین حکمروایی خوب بیان کرده اند. برنامه توسعه سازمان ملل متحد مجموعه ویژگی های مورد نظر خود را از حاکمیت خوب شهری به شرح جدول زیر آورده است.

ویژگی های حاکمیت خوب شهری	
مشارکتی	اهل تساهل و مداراگر و پذیرشگر رویکردهای متنوع
پایدار	توانا در بسیج منابع برای اهداف اجتماعی
مشروع و مقبول	عمل به حکم قانون
شفاف	تقویت مکانیزم های بومی ومحلی
اعتلا دهنده	کارایی و کارآمدی در استفاده از منابع
خدمت گرا	تسهیل گر وتوانمندساز
توانا در توسعه منابع و روش های حاکمیت	تنظیم کننده و کنترل کننده
اعتلا دهنده تعادل و برابری جنسی	توانا در برخورد با موضوعات موردی(زمان دار)

**یک. مشارکت:** به معنی حضور همه مردم در تصمیم گیری های مختلف است که هم به صورت مستقیم و هم از طریق نمایندگان و نهاد های واسطه ای قانونی و مشروع تحقق می یابد.

**دو. حاکمیت قانون:** برقراری سیستم حکمرانی خوب نیازمند چارچوب های قانونی عادلانه و منصفی است که از ویژگی های بی طرفانه بودن است. در این چارچوب باید از حقوق کلیه افراد مخصوصاً حقوق محرومان محافظت به عمل آید.

**سه. شفافیت:** شفافیت به معنی جریان آزاد اطلاعات و قابلیت دسترسی سهل و آسان برای تمامی استفاده کنندگان مربوطه است.

**چهار. مسئولیت پذیری:** حکمرانی خوب نیاز مند این است که نهادها و فرایند های تصمیم گیری در یک چارچوب زمانی منطقی به همه استفاده کنندگان آن خدمات لازم را ارائه دهند.

**پنج. اجماع سازی:** حکمروایی خوب نیازمند این است که منافع و سلايق در جامعه را به سمت اجماعی گسترده که بهترین و بیشترین منفعت را برای تمام اجتماع در پی دارد، هدایت کند.

**شش. عدالت و انصاف:** در حکمرانی خوب همه افراد باید از فرصت های برابر برخوردار باشند. رفاه یک جامعه وابسته به تضمین این امر است که همه اعضای آن احساس کنند در آن جامعه استفاده کننده(از خدمات عمومی) هستند و همه اعضا حس حمایت شدن را داشته باشند نه جدا ماندن از جریان اجتماع برای تحقق این امر همه گروه های آسیب پذیر باید از حمایت های لازم برای افزایش توانمندی های خود برخوردار باشند.

**هفت. کارایی و اثر بخشی:** حکمرانی خوب به معنی آن است که نهادها و سازمان های تصمیم گیرنده همیشه نیازهای مردم را در نظر داشته باشند و از منابع موجود بصورت کارا استفاده کنند. مفهوم کارایی در ارتباط با حکمرانی خوب به معنی استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست خواهد بود.

**هشت. پاسخگویی:** پاسخگویی یک امر حیاتی برای مسأله حکمرانی خوب است. نه تنها نهاد های دولتی بلکه بخش خصوصی و سازمان های جامعه مدنی باید نسبت به عموم مردم و همه افراد ذینفع پاسخگو باشند. بطور کلی یک نهاد یا سازمان نسبت به کسانی که ارتباط مستقیم با تصمیمات آن قرار دارند، پاسخگو باشند. لازم به ذکر است پاسخگویی بدون وجود شفافیت و حاکمیت قانون قابل اجرا نیست. این شاخص ها را می توان به عنوان دستورالعملی برای تعامل هر چه بهتر سه بخش دولت، بخش خصوصی(بازار) و جامعه به معنای نوین آن تلقی کرد.

## جمع بندی

به نظر می رسد جوامع در حال توسعه جهت حل مشکلات مدیریتی و حکمرانی، ناگزیر به استفاده از الگوی حکمرانی مطلوب شهری هستند و لازم است در برنامه ریزی و اجرای طرحها از مشارکت مردمی سود جویند چرا که تنها از این طریق می توانند مشکلات عدیده شهری را کاهش داده و به یک الگوی بهینه حکمرانی و مدیریتی دست پیدا کنند. نیم نگاهی به شیوه حکمرانی در ایران با توجه به روند سیاسی - اداری حاکم بر نواحی و مناطق مختلف نشان می دهد به دلایلی چون تمرکز زدایی، برونزا بودن برنامه ها و طرح های شهری و ... دولت مدام از مدیریت یکپارچه و سیستمی فاصله گرفته و در گرداب مدیریت بخشی و سلولی گرفتار آمده و از روند شهرنشینی و مسائل حاصل از آن عقب مانده و در دیدگاه ها و نگرش های از بالا به پایین گرفتار گردیده است. بنابراین برنامه ریزی ای مطلوب خواهد بود که برای مردم باشد و همراه و هم گام با مردم باشد. به این صورت که فرآیند تهیه برنلمه ریزی ، باید با توجه به نیازهای و خواست های مردم صورت گیرد و مردم نیز در آن مشارکت داده شوند.

### نشریه علمی - خبری توازن

دیرخانه دائمی همایش الگوی توسعه پایدار و متوازن منطقه ای

مدیر مسئول: ابوذر کوثری

سردبیر و مدیر اجرایی: مهندس امیر حسین قادری