



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

شماره مجوز مجله: ۸۰۴۰۰

زمان پذیرش نهایی: ۱۴۰۰/۱۰/۲۰

## مدیریت یکپارچه شهری با مروری بر مولفه های حکمروایی شهری

دکتر آزاده اربابی سبزواری<sup>۱</sup>، حمید کریمی<sup>۲</sup>

۱-دانشیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد اسلامشهر، تهران-ایران

۲-دانشجوی دکتری دانشگاه آزاد اسلامی واحد اسلامشهر-تهران-ایران

### چکیده

وجود مسائل و مشکلات ناشی از رشد سریع شهرنشینی در کشور و عدم امکان مدیریت جامعه شهری با ابزارها و شیوه‌های سنتی موجود، ضرورت تغییر در شیوه مدیریت و اداره شهرها را دوچندان کرده است. مدیریت یکپارچه شهرها در سال های اخیر کانونه توجه بسیاری از مباحث دانشگاهی و سیاستگذاری بوده است این رویکرد گاه براساس الگوی حکمروایی سلسله مراتبی خواهان تسلط نهادهای برنامه ریزی دولتی بر سایر نهادهای مرتبط با تامین زیرساخت های حیاتی شهرها می باشد و زمانی با تاکید بر الگوی حکمروایی خودسازمان یافته بازتابی بر مشارکت جامعه مدنی بازار دولت در مدیریت شهرها تاکید دارد مدیریت شهری در بسیاری از کشورهای جهان سوم بر مبنای پیروی از الگوهای پیش اندیشیده فوق و فارغ از نگرش بازتابی در جریان است در حالی که هیچ یک از الگوهای حکمروایی کامل و جامع نمی باشند زیرا پیچیدگی زندگی اجتماعی امکان شناخت کامل را فراهم نمی سازد و هر چیزی که کامل نباشد با شکست روبرو خواهد شد بر مبنای این چشم انداز در سال های اخیر مفهوم فرا حکمروایی به عنوان بخش مکمل مفهوم حکمروایی در ادبیات مدیریت شهری متداول گردیده است که معتقد است در آینده مدیریت آینده شهرها موافق با پذیرش تنها یکی از الگوهای حکمروایی یعنی بازار سلسله مراتب و یاشبکه ها نیست بلکه همگام با همه این الگوها میب اشد و هنر مدیریت شهری پذیرش تضادها و ترکیب کارآمد شیوه های متفاوت حکمروایی است.

واژگان کلیدی: حکمروایی، مدیریت، شهر، یکپارچه



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر



## مقدمه

در دهه ها اخیر حکمروایی به یکی از واژه های کلیدی علوم فضایی به ویژه در حوزه جغرافیا تبدیل شده است که به حضور ارتقاء نقش کنشگران در تصمیم گیری ها و اداره امور ارج می نهد و در نهایت می تواند منجر به توسعه پایدار محیط گردد. تا دهه ۱۹۸۰ میلادی فرض اولیه و غالب آن بود که حکومت ها دارای اقتدار و ظرفیت لازم براری اداره و حکومت هستند یعنی توان صورتبندی و اجرای سیاست ها و تحقق اهداف توسعه را دارند. ترجمان این تعریف در زمینه شهری رویکرد دولت مدار در توسعه است (رضایی و همکاران، ۱۴۰۰). اداره امور شهرها را در حیطه تفکر و عمل، می توان هم راستا با پیدایش نخستین تمدن های شهری در تاریخ دانست. اسناد و شواهد حاصل از بررسی های تاریخی حاکی از این است که هم زمان با ظهور شهرها، یکی از بزرگترین دغدغه های حکومت ها چگونگی مدیریت شهرها بوده است. بررسی آمارها نشان می دهد در حالی که در سال ۱۹۵۰ تقریباً ۲۸ درصد و در حال حاضر بالغ بر ۵۰ درصد جمعیت جهان در شهرها زندگی می کنند و با روند رو به رشدی که در جهان در حال وقوع است، در سال ۲۰۲۰ بیش از ۶۶ درصد جمعیت جهان در شهرها زندگی خواهند کرد (ابدالی و همکاران، ۱۳۹۸: ۲۹۴).

به عنوان رویکردی که در مقابله با مفهوم حکومت شکل گرفته است و در این رویکرد تلاش می شود تا با اصولی همچون مشارکت پذیری، شفافیت، عدالت محوری، مسئولیت پذیری، پاسخگویی، قانون مداری، توافق جمعی و کارایی زمینه را برای افزایش عملکرد مدیریت شهری، فراهم نماید. با ایجاد مدیریت واحد شهری می توان به اداره امور به شکل مناسب و آرایه خدمات در زمان کم و با سرعت بیشتر اقدام نمود. مدیریت واحد شهری به دنبال جلب رضایت مراجعان می باشد. این رضایت از طریق آرایه خدمات متنوع، سریع و با کیفیت حاصل می شود. ایجاد نظام مدیریت شهری که بتواند زمینه های رسیدن به اهداف چشم انداز را در عرصه های شهری فراهم آورد و شهرهای ایران و به ویژه شهرهای بزرگ را تبدیل به کانون هایی قابل رقابت با کانون های شهری منطقه نماید از دغدغه های اصلی سیاست گذاران، برنامه ریزان و مدیران شهری است. در مدیریت شهری در ایران گسترش شهرنشینی و به دنبال آن مشکلات خاص زندگی شهری بیش از پیش توجه به راهبردها و چاره های سودمند را برای بهینه سازی زندگی شهروندان ضروری ساخته است. ضرورت خاص تحقیق از انجا نشات می گیرد که همه ساله مبالغ زیادی برای اداره امور اجرایی و آرایه خدمات در شهرها صورت می گیرد. علی رغم این شاهد ان هستیم که به دلیل موازی کاری و سرعت پایین آرایه خدمات توسط سازمانها و ادارات، رضایت چندانی برای شهروندان مشاهده نمی گردد. به نظر می رسد با اعمال مدیریت واحد شهری و به صورت یکپارچه می توان ضمن جلوگیری از اتلاف هزینه ها، به صورت منسجم به آرایه خدمات با کیفیت پرداخت. علاوه بر این با بررسی های به عمل آمده مشخص شده است که تاکنون تحقیقات کمی پیرامون مدیریت یکپارچه شهری انجام شده است (گلشنی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱).

بی توجهی به این مساله امروزه در زمینه مسائل زیست محیطی و به خصوص مدیریت ها در زمینه مسائل بافت فرسوده خود را به عینه نشان می دهد. نبود فرصت اتخاذ تصمیمات واحد در حوزه مدیریت شهری نشان می دهد که نه تنها



## ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

معضلات شهرها به رغم تخصیص بسیاری از منابع توسط نهادهای دولتی و غیردولتی حل نشده، بلکه مشکلات این بافت‌ها نیز روزافزون شده است به طوری که سلب اعتماد از مدیریت شهری را به دنبال داشته است. به نظر می‌رسد از دیگر عوامل ناکارآمدی مدیریت غیرواحد شهری، تکثر و تعدد متولیان امر مدیریت شهری و تداخل شرح وظایف آنها در سازمان‌های متعدد شهری و نبود شفافیت لازم در حیطه شرح وظایف سازمان‌ها و ارگان‌های مختلف است. بنابراین به نظر می‌رسد الگوی مدیریت حال حاضر در شهرها و به خصوص کلان‌شهرها نیازمند بازبینی، تحول در روابط و ساختارها، نگاه جامع به مسائل و چالش‌ها و نحوه حل آنها با مدیریتی واحد و همچنین نیازمند برقراری ارتباط مستقیم‌تر با بازیگران مختلف عرصه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی در شهرهاست. این امر به معنای متمرکز و بسته کردن مدیریت شهری به یک مرکز خاص نیست، بلکه در نهایت فرایندی راهبردی به منظور هدایت و اولویت‌بندی همه ظرفیت‌ها، دارایی‌ها و سرمایه‌های مادی و معنوی به صورتی یکپارچه و با مشارکت همگانی در این زمینه در کلان‌شهرهاست.

### پیشینه تحقیق

رضایی و همکاران (۱۴۰۰) پژوهشی با عنوان «بررسی نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در تحقق‌پذیری حکمروایی خوب شهری نمونه موردی کلانشهر تهران» انجام داده‌اند. نظام اداره امور شهر در طی صد سال گذشته به جهت ضعف نهادهای مدنی و محلی، نداشتن جایگاه تعریف شده تشکیلاتی در سلسله مراتب تشکیلاتی کشور و عدم مشارکت در برنامه ریزی به واسطه ماهیت برنامه ریزی متمرکز و از بالا به پایین باز مانده است. امروزه کلانشهر تهران بعنوان کلانشهری که می‌بایست نقش بین‌المللی در سطح منطقه و نقشی ملی در داخل کشور ایفا کند، برخوردار از مسائل و مشکلات عدیده است، که عمدتاً بواسطه عدم توسعه اجتماعات محلی و شکل‌گیری حکمروایی خوب شهری است. از این رو در این پژوهش سعی بر آن شده است که به نقش و جایگاه سازمان‌های مردم‌نهاد به عنوان یک ظرفیت نهادی در تحقق و بهبود فرآیند حکمروایی جهت افزایش مشارکت اجتماعات محلی پرداخته شود. پژوهش حاضر از منظر هدف، کاربردی و از لحاظ گردآوری داده توصیفی - پیمایشی است. برای دستیابی به این هدف، نمونه‌ای از مسئولین و فعالین سازمان‌های مردم‌نهاد کلان‌شهر تهران، انتخاب و مورد پیمایش قرار گرفته است. جامعه آماری شامل مدیران سازمان‌های مردم‌نهاد مناطق ۲۲ گانه کلان‌شهر تهران (۱۵۰ نفر) می‌باشند که با استفاده از معادله کوکران، تعداد نمونه آماری برابر با ۱۰۹ نفر ارزیابی شد. در این پژوهش با استفاده از روش نمونه‌گیری خوشه‌گیری، ۱۰۹ نفر نمونه آماری از بیست و دو منطقه کلانشهر تهران انتخاب شدند و برای تحلیل داده‌ها از روش‌های آمار توصیفی و استنباطی از آزمون رگرسیون در نرم‌افزار SPSS استفاده شد. یافته‌ها نشان داد که به طور کلی سازمان‌های مردم‌نهاد در تحقق‌پذیری حکمروایی خوب شهری کلان‌شهر تهران نقش دارند، اما این سازمان‌ها با وجود آن که بر تحقق‌پذیری مولفه‌های مشارکت و پاسخگویی کلان‌شهر تهران متمرکز می‌باشند، اما در برآورده ساختن مولفه‌های قابلیت اطمینان، شفافیت و همچنین کارآئی نقش قابل‌قبولی ندارند. بیروتی و همکاران (۱۴۰۰) پژوهشی با عنوان «ارزیابی و تحلیل وضعیت شاخص‌های حکمروایی خوب شهری (مطالعه موردی: شهر گناوه)» انجام داده‌اند. بر این اساس، هدف از پژوهش حاضر، ارزیابی و تحلیل وضعیت شاخص‌های حکمروایی خوب شهری در شهر



## ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

گناوه می‌باشد. روش تحقیق توصیفی - تحلیلی و به منظور گردآوری اطلاعات، از روش‌های اسنادی و میدانی و ابزار پرسشنامه استفاده شده است. جامعه آماری تحقیق را شهروندان شهر گناوه شامل ۷۳۴۷۲ نفر تشکیل می‌دهند. حجم نمونه از طریق فرمول کوکران ۳۸۴ نفر و پرسشنامه‌ها به روش نمونه‌برداری تصادفی ساده تکمیل شده است. با توجه به مبانی نظری تحقیق و مطالعات پیشین، شاخص‌های تحقیق شامل؛ مشارکت، کارآیی و اثربخشی، ثبات سیاسی، دسترسی و اطلاعات، عدالت اجتماعی، مسئولیت‌پذیری، اجتماع‌محوری و قانون‌مندی می‌باشد. تجزیه و تحلیل داده‌ها با استفاده از نرم‌افزار SPSS و آزمون‌های آماری تی تک‌نمونه‌ای، تحلیل واریانس و رگرسیون چندمتغیره انجام گردید. نتایج آزمون تی تک‌نمونه‌ای نشان می‌دهد از میان شاخص‌های مورد بررسی، بدترین وضعیت را شاخص دسترسی و اطلاعات با میانگین (۲/۳۴) و شاخص مشارکت با میانگین (۲/۷۸) بالاترین امتیاز را به خود اختصاص داده‌اند. شاخص کارآیی و اثربخشی با میانگین (۲/۷۲)، شاخص ثبات سیاسی (۲/۳۸)، شاخص عدالت اجتماعی (۲/۶۴)، شاخص قانونمندی (۲/۷۳) و شاخص اجتماع‌محوری با میانگین (۲/۳۷) هم پایین‌تر از حد متوسط (۳) می‌باشند. به منظور تأثیر شاخص‌های حکمروایی خوب شهری در تبیین رضایت‌مندی شهروندان از تحلیل واریانس بهره گرفته شد. بر اساس نتایج به دست آمده، ۵۵ درصد از تغییرات حکمروایی خوب شهری، توسط ترکیب خطی متغیرهای مستقل (ابعاد هشت‌گانه حکمروایی) تبیین پذیر است. همچنین، نتایج حاصل از رگرسیون نشان داد بین میزان رضایت از ابعاد هشت‌گانه شاخص حکمروایی و رضایت‌مندی نهایی از حکمروایی خوب شهری در سطح اطمینان بالای ۹۹ درصد رابطه معناداری وجود دارد. ابدالی و همکاران (۱۳۹۸) پژوهشی با عنوان «تبیین چارچوب مفهومی حکمروایی خوب شهری مبتنی بر مدیریت یکپارچه شهری (نمونه موردی: کلان شهر تهران)» انجام داده‌اند. هدف اصلی این پژوهش در تبیین چارچوب مفهومی مدیریت یکپارچه شهری مبتنی بر حکمروایی خوب شهر و نیز در وهله دوم تبیین روابط معناداری عوامل عملکردی، ساختاری و سازمانی مدیریت یکپارچه با توجه به اصول حکمروایی و تدقیق شاخص‌های مؤثر مدیریت یکپارچه شهری است. پژوهش حاضر به روش تحلیلی-توصیفی بوده به لحاظ هدف کاربردی محسوب شده که چارچوب‌های مفروض از طریق ساختار مقایسه‌ای دسته‌بندی شده است که مؤلفه، زیر مؤلفه و شاخص‌های اصلی استخراج شده است و در ادامه تمامی این شاخص‌ها از فیلتر همسانی، همپوشانی و یکپارچگی رد شده که این مقدار در فرم یکتایی به میزان ۷۴ زیر مؤلفه و ۱۳ شاخص تقلیل و تدقیق یافته است. برای ارزیابی و تحلیل زیر مؤلفه‌ها و شاخص‌های استخراجی، از روش توزیع وزن با احتساب روش دلفی، استفاده شده است که در ابتدا با در نظر گرفتن میزان وزن برابر و بررسی اختلاف هر یک از آن‌ها را محاسبه شده و شاخص‌های با اولویت اصلی نظیر مشارکت، خدمات رسانی، شفافیت و اثر بخشی به عنوان شاخص‌های مدنظر در نوع رصد و بررسی گروه‌های تخصصی در نهاد و ارگان‌های ذی ربط عنوان شده‌اند. مشخصاً بعد از تبیین این روابط و تحلیل و تعیین چارچوب ابدئال می‌توان راهکار و سیاست‌سازی لازم در جهت تصمیم‌سازی ارتقا حکمروایی خوب شهری تهران با توجه اصول مدیریت یکپارچه شهری انجام داد. در نهایت می‌توان در پژوهش‌های آتی، میزان توزیع وزن و اختلاف آن را با وضعیت کنونی شهر تهران با استفاده از منابع معرفی شده سنجش و نتایج را گزارش نمود. نصیری (۱۳۹۴) پژوهشی با عنوان «ارزیابی عملکرد مدیریت ناحیه محوری بر کارآمدی حکمروایی مطلوب شهری مطالعه موردی منطقه ۴ شهر



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

تهران» انجام داده است. توجه به مدیریت ناحیه محوری موجود در محلات موجب افزایش میزان مشارکت شهروندان در برنامه‌های شهری خواهد شد. نتایج حاصل از آزمون آماری نشان می‌دهد که شاخص‌های اثر بخشی و پاسخگویی از کارکرد بیشتری در شکل‌گیری الگوی مطلوب مدیریت محلات نقش داشته‌اند. آزمون فرضیه‌ها نشان می‌دهد که رابطه معنا داری میان مشارکت شورایی و ابعاد مشارکت شهروندان در اداره شهری و حل مشکلات شهری وجود دارد. در تحلیل مدل رگرسیونی چند متغیره نیز مشخص شد که متغیرهای وارده بر مدل، ۵۲ درصد از تغییرات متغیر وابسته را تبیین می‌کنند. یافته‌ها نشان می‌دهد که بین متغیر مدیریت محله محوری و بعد مشارکت شهروندان رابطه معناداری وجود دارد. نتایج آزمون‌های آماری ضریب همبستگی پیرسون و رگرسیون نشان دهنده رابطه دو متغیر و تاثیر مدیریت محله محوری در مشارکت شهروندان رابطه معناداری وجود داشته و این رابطه در سطح آلفای کمتر از ۰/۰۱ معنی دار است. بنابراین رابطه بین مولفه‌های عمرانی، رفاه اجتماعی و نظارتی با مدیریت محله در سطح آلفای کمتر از ۰/۰۱ معنی دار است. بنابراین ضرورت دارد که این نهاد در راستای تقویت رویکرد اجتماعی خود، با انجام اقدامات گوناگون با تکیه بر نتایج این مطالعه در جلب و ارتقای مشارکت شهروندان تلاش نماید.

## حاکمیت و مدیریت

در نظریه برایان مک لاین که در دهه هفتاد و در باب حاکمیت شهری مطرح شده است، شکل‌گیری نهادهای مدنی یک جامعه در قالب تجلی رفتارهای شهری اتفاق می‌افتد و بدین جهت اهمیت تغییرات اجتماعی در شهرها واجد اهمیت است. شهر به مثابه سیستمی باز با سازگاری نسبت به تغییرات و پاسخگو به مسائل است و فرایند سیستمی حاکم بر آن بر سیستم برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری مؤثر است. از نظر مک لاین، حاکمیت نوعی فرایند متضمن نظام پیوسته که در برگیرنده حکومت و اجتماع است پاسخگویی، توانایی برخورد با مسائل و پیش‌بینی رویدادها در حاکمیت صرفاً وابسته به شبکه‌های رسمی سازمانی نیست، بلکه مستلزم شبکه‌ای غیررسمی نیز است که به نسبت آن مردم قادر می‌شوند زمانی که شبکه‌های رسمی قادر به ایفای وظیفه نباشند، آن را به انجام برسانند.

## مدیریت یکپارچه شهری

مدیریت شهری دربرگیرنده عناصر مرتبط فراوانی در سطوح مختلف تصمیم‌گیری است، لذا رویکرد سامانه‌ای برای ایجاد هماهنگی تلاش‌ها در سطوح مختلف غیرقابل انکار است. تعدد و تکرار موجود در ماهیت پدیده شهر و مناطق شهری، جامع‌نگری و یکپارچه‌سازی تصمیم‌ها و سیاست‌های عوامل هدایت‌کننده را در سازمان برنامه‌ریزی و مدیریت الزامی می‌کند. بنا بر پیچیدگی این مفهوم، اهمیت یک درن جامع از مدیریت شهری در ادبیات نوین پژوهشی در کانون توجه قرار گرفته است. اندیشمندان در لزوم یکپارچگی مدیریت شهری اتفاق نظر دارند، لایکن در مدل‌های ارائه شده پیشنهادات متفاوتی را اعم از یکپارچگی وظایف مدیریتی، یکپارچه‌کردن زمینه‌های مختلف کاری و یکپارچه‌کردن روابط نهادهای تأثیرگذار را مطرح کرده‌اند. در کل برای برنامه‌ریزی پیش‌نگرانه به منور رویارویی با مسائل و مشکلات شهرها، یک رده حکومتی ویژه و نسبتاً مستقل و واحد در کل نظام حکومتی باید عهده‌دار امور محلی و مدیریت یکپارچه شهری باشد (chakrabarty, 2001).



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

## حکروایی و حکروایی شهری

حکروایی در فرهنگ لغت بین المللی و بستر، مترادف با حکومت، حکمرانی، فرمانروایی، امارات، زمامداری نظارت، اداره، تدبیر خردمندان امور است به گونه ای که منجر به نتایج مطلوب گردد. در دهه ۱۹۹۰ میلادی حکروایی به یکی از واژه های محوری علوم اجتماعی به ویژه حوزه نظریه سیاسی، علوم سیاسی و جغرافیای انسانی، تبدیل شد طبق تعریف سنتی، حکروایی «عمل یا فرایند حکومت کردن» است که در این تعریف، حکروایی با حکومت، مترادف است اما در واقع چنین نیست و هر کدام دارای تعریفی متفاوت از دیگری هستند حکومت و حکروایی، دو الگو برای اداره امور عمومی هستند حکومت عهده دار تمامی وظایف است و موظف است که تمام خدمات را برای مصارف جامعه مدنی یا شهروندان فراهم کند ولی حکروایی مسئولیت اداره عمومی، میان سه نهاد حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی را عهده دار است (ghanbari, 2012). حکروایی شامل مجموعه ای از مکانیسم های یکپارچه، فرایندها، نهادها و ارتباطات متقابل است که در آن شهروندان و گروه های اجتماعی، از حقوق و تکالیف خودآگاهی می یابند (lupala, 2015).

مفهوم حکروایی مطلوب شهری جزو مفاهیم هنجاری بوده و میتواند به عنوان الگوی عملکردی استفاده شود. این حکروایی می تواند به عنوان جستجوی راه حل هایی باشد که از طریق مذاکراتی که با استفاده از روش های متعدد و نیز درگیری بازیگران بخش رسمی (دولتی) و غیر رسمی (غیر دولتی)، به دست آید. حکروایی مطلوب شهری همچنین به عنوان یک مفهوم بنیادی با هدف بهبود مهارت های اداری و بهره وری، شفافیت، مبارزه با فساد و افزایش پاسخگویی مقامات شهری برداشت شده است (kadago, 2010: 1).

برنامه توسعه سازمان ملل متحد، حکروایی مطلوب شهری را مشارکت برابر همه شهروندان در تصمیم گیری می داند که نه تنها شامل دولت بلکه شامل جامعه مدنی و بازار است که در نهایت به ایجاد شرایط قانونمندی و کنش جمعی کمک می کند. حکروایی مطلوب شهری در این معنی حاوی معنایی دوگانه است (پورمحمدی و همکاران، ۱۳۹۰: ۴۱). این ترتیب که در یک سمت این مفهوم به تجلیات تجربی انطباق دولت با محیط بیرونی و از طرف دیگر با الگوی مفهومی یا نظری همیاری نظامات اجتماعی و نقش دولت در این فرایند مربوط است (Hannes: 2014: 18).

## اصول و ویژگی های حکروایی یا حکمرانی خوب

در حکمرانی خوب مشروعیت حکمرانی بسیار مهم است. در حکمرانی خوب صاحبان اصلی قدرت مردم هستند و به جای پرداختن به کارآمدی و توانمندی دولت از طریق حجم و اندازه آن به نوع رابطه مردم و حکومت توجه می شود و رابطه نادرست شهروندان و حکومت کنندگان را از دلایل عدم توسعه اقتصادی می دانند. پاسخگویی دولت به شهروندان، نبودن فساد، اقدام به اصول مردم سالاری، اعتماد عمومی، حق انتخاب و به حداکثر رساندن بهزیستی عمومی از ویژگی های اصلی حکمرانی خوب به به شمار می رود.

جدول (۱) اصول و ویژگی های حکمرانی خوب



## ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

اصول پنج گانه حکمرانی	اصول برنامه ای توسعه ملل متحد در قالب اصول حکمرانی
مشروعیت و آزادی بیان	مشارکت؛ تمایل به توافق و اجماع
مسیر و جهت	چشم انداز استراتژیک شامل توسعه انسانی، فرهنگی و اجتماعی
عملکرد	مسئولیت نهادها در برابر سهام داران و مردم؛ اثربخشی و کارایی
پاسخگویی	پاسخگویی به مردم و به سهام داران؛ شفافیت
عدالت	برابری؛ رعایت قانون

منبع: (گراهام و همکاران، ۲۰۰۴)

با توجه به مطالب ارائه شده می توان گفت که حکمرانی خوب گفتمانی جدید است که با مؤلفه هایی مانند قانونمندی، مشارکت، مسئولیت پذیری، پاسخگویی، شفافیت، اثربخشی و کارایی تعریف می شود و در سال های اخیر با توجه به دگردیسی های رخ نموده در اکثر جوامع، بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. امروزه حکمرانی خوب یکی از الزامات و ضروریات کشورهایی به شمار می رود که داعیه دموکراتیک بودن را به یدک می کشند (داودی و همکاران، ۱۳۹۸: ۲۱۵). بانک جهانی شاخص های حکمرانی را به شش مؤلفه تقسیم کرده است:

- حق اظهار نظر و پاسخگویی: این شاخص بیانگر مفهومی مانند حقوق سیاسی، آزادی بیان و تجمعات سیاسی و اجتماعی، آزادی مطبوعات، میزان نمایندگی حاکمان از طبقه های اجتماعی فرایندهای سیاسی و برگزاری انتخابات و ... است (رزمی و صدیقی، ۱۳۹۱).

- ثبات سیاسی و مقابله با خشونت: این شاخص به میزان ثبات رژیم حاکم و رهبران آن درجه احتمال تداوم حیا مؤثر دولت و تداوم سیاست های جاری در صورت مرگ و میر یا تغییر رهبران و دولت مردان فعلی می پردازد.

- اثربخشی دولت: بیانگر کارآمدی دولت در انجام وظایف محوله است که شامل مقولات ذهنی همچون کیفیت تهیه و تدارک خدمات عمومی یا کیفیت نظام اداری صلاحیت و شایستگی کارگزاران، استقلال خدمات همگانی از فشارهای سیاسی می باشد.

قانون مداری: میزان احترام عملی که دولت مردان و شهروندان کشور برای نهادهایی قائل هستند که با هدف وضع و اجرای قانون و حل اختلافات ایجاد شده اند.

کنترل فساد: به مفهوم جلوگیری از استفاده از قدرت و امکانات عمومی در جهت منافع شخصی می باشد (ابراهیم پور و الیک، ۱۳۹۵: ۷).

مؤلفه های حکمرانی خوب



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

## مشارکت

مشارکت مردان و زنان پایه و اساس حکمرانی خوب است. مشارکت می تواند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم و از طریق نهادهای واسط مشروع یا نمایندگی ها باشد. نکته مهمی که هست مراد از دموکراسی نمایندگی الزمان به معنای دخالت در تصمیم گیری مربوط به آسیب های اجتماعی نمی باشد، بلکه به معنای وجود آزادی بیان و اجتماعات از یک و وجود جامعه مدنی سازمان یافته از سوی دیگر است. مردمی کردن از منظر دیگر به معنای استفاده از ظرفیت نهادهای مردمی است و براین اساس قوه قضائیه نقش تنظیم گری را برعهده می گیرد و وظایف اجرایی به گروه ها و نهادهای مردمی سپرده می شود.

## حاکمیت قانون

حکمرانی خوب مستلزم یک چارچوب قانونی عادلانه و اجرای بی طرفانه آن است؛ همچنین این قانون باید به طور کامل حمایت کننده حقوق همه افراد به ویژه اقلیت های موجود باشد. اجرای بی طرفانه قانون نیازمند یک قوه قضائیه بی طرف و به دور از فساد است.

## کنترل فساد

فساد به عنوان یکی از واقعیت های نامیمون جامعه امروزی، رشد بی سابقه ای در نظام اداری، سیاسی و اجتماعی جهان داشته است. چنان که رویدادهای اخیر نشان داده است، هیچ کشوری با هر میزان ثروت و قدرت نمی تواند ادعا کند که از پیامدهای مخرب فساد کاملاً مصون است. فساد انواع مختلفی دارد که فساد مالی، اخلاقی، سیاسی و اداری از جمله مهمترین آن است (قلی پور، ۱۳۸۴: ۱).

### جدول (۲) عوامل موثر در ایجاد فساد

ابعاد	عوامل موثر در ایجاد فساد اداری	روش های مقابله با فساد
اقتصادی	وضعیت اقتصادی جامعه و کارکنان دولت چند نرخي بودن ارز	افزایش حقوق کارکنان دولتی اصلاح نظام بانکی
فرهنگی	محدودیت های تجاری و واردات کالا یارانه های دولتی روابط خویشاوندی و آشنایی با کارکنان دولت ارتباط مستقیم و مکرر ارباب رجوع با کارکنان دولت	اجرای مجازات های شدید بر علسه فساد در بخش دوبرتی مردم سالاری بیشتر ایجاد موسسات مستقل ضد فساد تسریع در خصوصی سازی و عدم





# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

تصدی گری بخش دولتی		
افزایش شفافیت بودجه مقررات زدایی و آزاد سازی اقتصادی بیتر تروم کمتر اجرای مجازات های شدید بر علیه فساد و بخش خصوصی	عدم حساسیت جامعه نسبت به ترویج معیارهای اخلاقی پاسخگویی کم و ناکافی بخش دولتی وصعت دخالت های دولت در امور اقتصادی افراط در وضع قوانین و مقررات به منظور محدود نمودن بخش خصوصی	مدیریتی
نحوه اجرای سرمش توسعه رهبری	عدم اصلاح یا تئیر قوانین مالیاتی عدم تاثیر روش های نظارتی سازمان های بازرسی و نظارتی	سیاسی

منبع : (قلی پور، ۱۳۸۱: ۲)

کاهش فساد از کارویژه های برجسته تحقق حکمرانی خوب می باشد. به جهت آن که الگوی حکمرانی با ویژگی پاسخگویی، شفافیت و حق اظهارنظر سبب شکل گیری دولتی کارآمد و شفاف خواهد شد. دولت شفاف، کارآمد و درستکاری مبتنی بر شایسته سالاری و قوانین و مقررات ساده و روشن است، حاکمیت قانون به گونه ای منصفانه اعمال میشود، سیاست و چارچوب های قانونی در تصرف گروه های ذینفوذ نیست، جامعه مدنی و رسانه های گروهی صدای مستقلی دارند که پاسخگویی دولت را ارتقاء می دهد؛ درآمدها، سرمایه گذاری ها و رشد افزایش می یابند و امید به زندگی طولانی تر پدیدار می شود و این همه در کاهش فساد تأثیر مستقیم خواهد داشت. زیرا طبق تعریف فساد اداری در نتیجه ساختار غیرشفاف، غیراستاندارد و پاسخگویی پایین شکل می گیرد (قلی پور، ۱۳۸۴: ۲).

## شفافیت

شفافیت بدان معناست که تصمیمات و اجرای آن ابا استفاده از قوانین و مقررات انجام گیرد؛ همچنین امکان دسترسی به اطلاعات به صورت آزادانه برای همه کسانی که در معرض این تصمیمات اند، مقدور می باشد. معنای دیگر شفافیت، بیان اطلاعات لازم و قابل فهم در قالب فرم های مشخص و از طریق رسانه های عمومی است. شفافیت شامل تسهیل دستیابی شهروندان به اطلاعات و درک سازوکارهای تصمیم گیری توسط آنان است. شفافیت بخش دولتی با استفاده از استانداردهای واضح و دستیابی به اطلاعات شروع می شود. آرمسترانگ، شفافیت را در دستیابی بدون مانع شهروندان به اطلاعات معتبر و موثق و به هنگام از تصمیمات و عملکرد بخش دولتی و درستی را هم معنی با صداقت و قابلیت اعتماد در ارائه وظایف رسمی و به عنوان پادزهری برای فساد و سوءاستفاده اداری در نظر می - گیرد (Armstrong, 2005: 77).



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

## اجماع محوری

بازیگران متعدد با نظرهای مختلف در یک جامعه وجود دارند. حکمرانی خوب مستلزم میانجی گری میان دیدگاه های مختلف جامعه برای رسیدن به اجماع گسترده به منفع کل جامعه و نحوه دستیابی به آن می باشد؛ همچنین نیازمند یک چشم انداز بلند مدت برای توسعه انسانی پایدار و چگونگی رسیدن به آن است ک و این تنها از طریق درک صحیح زمینه های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی یک جامعه به دست می آید(زهیری، ۱۳۹۴: ۹۷).

## کارآمدی

حکمرانی خوب بدین معناست که فرآیندها و موسساتی که تامین کننده نیازهای مردم اند، بهترین استفاده را از منابع در اختیار خود ببرند. مفهوم اثربخشی در حکمرانی خوب، استفاده پایدار از منابع طبیعی است و حفظ محیط زیست را در بر می گیرد.

## پاسخگویی و مسئولیت پذیری

حکمرانی خوب نیازمند آن است که نهادها و فرآیندها برای دادن خدمات لازم به همه ذی نفعان در یک بازه زمانی مناسب تلاش کنند. امروزه پاسخگویی یکی از ضرورت های برخورداری مقامات و نهادهای عمومی از قدرت عمومی در یک نظام مردمسالار تلقی می شود. همان گونه که سایر مقامات و نهادهای عمومی ارائه کننده خدمات عمومی پاسخگوی عملکرد خود هستند، مقامات قضایی نیز باید به طرق مقتضی پاسخگوی عملکرد خود باشند (یاوری و تنگستانی، ۱۳۹۵: ۱۱۵). پاسخگویی یک نیاز اصلی در حکمرانی خوب است، نه تنها نهادهای دولتی بلکه بخش خصوصی و جامعه مدنی در قبال منافع مردم و ذی نفعان خود مسئول اند. اما چه کسی پاسخگوی تصمیمات و اقدامات درونی و بیرونی سازمان ی موسسه می باشد، متفاوت است. به طور کلی یک سازمان یا یک نهاد به کسانی پاسخگو است که تصمیمات یا اقداماتش بر آنها تاثیر گذار است. پاسخگویی بدون شفافیت و حاکمیت قانون قابل اجرای نمی باشد(زهیری، ۱۳۹۴: ۹۶).

## مدیریت پایدار

مدیریت یکپارچه شهری نه تحت تأثیر تفکر اقتصادی نولیبرال که طرفدار کاهش نقش حداقلی دولت است و نه تابع ظهور جامعه مدنی و نهضت های اجتماعی است که تقاضا برای افزایش مشارکت سیاسی و دموکراتیک سازی را دارد، بلکه نگرشی است فرایندی و مساله محور مبتنی بر الگویی منبعث از مدیریتی همه جانبه و پایدار. جایی که در آن برنامه ریزی و طراحی شهری از رویه برنامه ریزی و طراحی جامع و متمرکز به سمت برنامه ریزی ساختاری - راهبردی هدایت می شود و مدیریت شهری از نظامی حکمرانی به سوی نظامی حکمروایی میل می کند.

به اعتقاد مجامع جهانی، در تجربه موفق این گذار، شناخت ظرفیت ها، شاخص ها و اصول مربوط به نحوه پیاده سازی از مهم ترین ارکان مدیریت یکپارچه است. مدیریت یکپارچه شهری، مدیریت آگاهانه ای است که ساختارهای حکومتی با



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

قصد تقویت حوزه‌های عمومی را دربر می‌گیرد. در این فرایند تصمیمات بزرگ و کوچک با مشارکت همه ذی‌نفعان عرصه مدیریتی یعنی مردم و سایر ارکان و اجزای جامعه مانند احزاب، اصناف و بخش‌های خصوصی در کنار بدنه تصمیم‌گیر مدیریتی که شکل بارز آن همان رویکرد حکمروایی شهری است، تحقق می‌یابد. ابعاد این یکپارچگی مدیریتی شامل یکپارچگی ساختاری، یکپارچگی سلسله‌مراتبی، یکپارچگی قوانین و ضوابط، یکپارچگی اجرایی، یکپارچگی در توزیع منابع مالی، یکپارچگی در کانون‌های تصمیم‌گیر و سیاسی و یکپارچگی در جذب جامعه مخاطب است.

## نتیجه‌گیری

از منظر مدیریت شهری رویکرد عمده در اداره شهرها وجود دارد؛ یک رویکرد براساس حکمرانی شهری و نگرش دیگر حکمروایی شهری است. تجارب چندین دهه مدیریت شهری نشان می‌دهد اتخاذ رویکرد حکمرانی در امر مدیریت شهری نتوانسته است خواسته و امیال شهروندان را در اداره با کیفیت شهر محقق کند. زیرا این نگرش مدیریتی یک‌طرفه، بالا به پایین، دستوری، سخت‌افزارانه و براساس نگرش‌های کارشناسانه، متخصصانه صرف و مهندسی‌محور بوده و از طرف دیگر جزیره‌ای و توأم با تعدد دستگاه‌های اجرایی است که هیچ‌یک هم حاضر به پذیرش مسئولیت به طور کامل نیستند. اما در رویکرد حکمروایی شهری مراتب اداره شهر براساس مشارکت مردمی و مدیریت یکپارچه شکل می‌گیرد و در نهایت زمینه تحقق برنامه‌های شهری به سمت اسناد هدایت راهبردی شهر را تسهیل می‌کند. در این نگرش ضمن شناسایی اولویت‌ها و با رویکردی مساله‌محور در مدیریت شهری، مبانی مدیریت هر شهر براساس قابلیت‌ها، فرصت‌ها، ظرفیت‌ها و استعدادهای شهری و براساس یک سلسله‌مراتب از محله تا شهر تحقق می‌یابد. اصولاً بخش مهمی از فلسفه وجودی سازمانی به نام مدیریت بحران را شاید بتوان نبود مدیریتی یکپارچه قلمداد کرد. مدیریت یکپارچه رویکردی راهبردی و پایدار در مدیریت شهری است که دارای ساختاری مشارکتی و از پایین به بالاست که به تحولات شهری به دید سیستماتیک می‌نگرد و در برابر آنها از توان مشارکتی جامعه مدنی در کنار ساختار انعطاف‌پذیر خود استفاده می‌کند. مهم‌ترین چالشی که مدیران و برنامه‌ریزان شهری به خصوص در کلان‌شهرهای جهان در هزاره ارتباطات و تکنولوژی با آن مواجهند، افزایش سریع و رو به رشد جمعیت، تنوع در سلیق و خواسته‌های شهروندان برای دستیابی به نظام برنامه‌ریزی و الگوهای توسعه پایدار ذکر شده است. برای هماهنگی بیشتر و بهتر و متناسب با چنین افزایشی در فرایند شهرنشینی و شهرگرایی و همچنین مبارزه با چالش‌های متعددی مانند فقر شهری، مهاجرت و متعاقباً رشد پراکنده و نامنظم شهرها، کاهش و هدررفت منابع توسعه و افزایش تقاضا برای برخورداری از امکانات و تسهیلات و به حداقل رساندن بروز مسائل و چالش‌های اجتماعی همچون



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ناهنجاری‌های اجتماعی و کاهش امنیت در شهرها و به خصوص کلان‌شهرها، بحث مدیریت یکپارچه و کارآمد شهری یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است. در این میان به سبب موازی‌کاری، مراحل اداری، بخشی‌نگری، سلیقه‌گرایی و نبود مدیریت یکپارچه شهری در هدررفت امکانات، انرژی‌ها و سرمایه‌های جامعه شهری هرروز شاهد آزمون و خطا در برخورد با روند توسعه شهرها هستیم. نبود این نوع مدیریت واحد و یکپارچه مسائل و مشکلاتی را در حوزه‌های مختلف از جمله بازآفرینی شهری، گردشگری، میراث فرهنگی، توزیع منابع، توانمندسازی محلات فقیرنشین و بسیاری موارد دیگر به وجود آورده است. شاهد هستیم که مثلا در توزیع فضاهای سبز شهری، مراکز خرید، مراکز فرهنگی و بسیاری دیگر از خدمات در مناطق شهری نوعی بی‌عدالتی اجتماعی شکل گرفته است. تحقق مدیریت یکپارچه به معنای تحقق توسعه یکپارچه شهری است.

## فهرست منابع

- ۱-ابدلی، افشار، ذبیحی، حسین، ماجدی، حمید، تبیین چارچوب مفهومی حکمروایی خوب شهری مبتنی بر مدیریت یکپارچه شهری (نمونه موردی: کلان شهر تهران)، نگرش های نو در جغرافیای انسانی، دوره ۱۲، شماره ۱. ۱۳۹۸
- ۲-ابراهیم پور، حبیب، الیک، فهیمه، بررسی نقش حکمرانی خوب در کارآمدی دولت ها، همایش بین المللی نخبگان مدیریت. ۱۳۹۵
- ۳-بیروتی، علی، زیاری، کرامت الله، سلطان زاده، حسین، ارزیابی و تحلیل وضعیت شاخص های حکمروایی خوب شهری (مطالعه موردی: شهر گناوه)، دانش شهرسازی، دوره ۵، شماره ۲. ۱۴۰۰
- ۴-پور محمدی، محمد رضا: حسین زاده دلیر، کریم: پیری، عیسی ، حکمروایی مطلوب شهری بر بنیان سرمایه اجتماعی: آزمون نظم نهادی-فضایی ارتباطی و فاعلیت مندی غیر اقتصادی، مطالعه موردی: کلانشهر تبریز، مطالعه جغرافیایی مناطق خشک، سال اول، ماه اول. ۱۳۹۰
- ۵-رزمی، محمد جواد، صدیقی، سمیه، الزامات تحقق حکمرانی خوب برای دستیابی به توسعه انسانی، چهارمین همایش ملی اقتصاد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد خمینی شهر. ۱۳۹۱
- ۶-رضایی، فرشته، توکلی نیا، جمیله، صرافی، مظفر، ، بررسی نقش سازمان‌های مردم نهاد در تحقق پذیری حکمروایی خوب شهری نمونه موردی کلانشهر تهران، نشریه علمی جغرافیا و برنامه ریزی، دوره ۲۵، شماره ۷۵. ۱۴۰۰
- ۷-زهیری، علیرضا، نسبت سنجی بوم شناسانه الگوی حکمرانی خوب، علوم سیاسی، ساله ۱۷، شماره ۶۶. ۱۳۹۴
- ۸-قلی پور، رحمت اله، رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری، فرهنگ مدیریت، شماره ۱۰. ۱۳۸۴
- ۹-گلشنی، رسول؛ خرمی، علی اکبر، علی حیدری، داریوش، علافی، بهروز، بررسی موانع و مشکلات تحقق مدیریت یکپارچه شهری، دومین همایش تدبیر معماری، شهرسازی، عمران و جغرافیا در توسعه پایدار. ۱۳۹۸
- ۱۰-نصیری، اسماعیل، ارزیابی عملکرد مدیریت ناحیه محوری بر کار آمدی حکمروایی مطلوب شهری مطالعه موردی منطقه ۴ شهر تهران، برنامه ریزی شهری، دوره ۶، شماره ۲۱. ۱۳۹۴



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر



۱۱-یاوری، اسدالله، تنگستانی، قاسم، نظام پاسخگویی قوه قضاییه و نسبت آن با استقلال این قوه، مجله حقوقی دادگستری، سال هشتادم، شماره ۹۵. ۱۳۹۵

## منابع لاتین

12-Armstrong, E.( 2005). Integrity, transparency and accountability in public administration: recent trends, regional and international developments and emerging issues, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, August 2005.

13-Chakrabarty, B.K. 2001. "Urban Management; Concepts, Principles, Techniques and." Cities 18 (5): 331-345.

14-Lupala, John Modestus. 2015. "Urban Governance in the Changing Economic and Political Landscapes: A Comparative Analysis of Major Urban Centers of Tanzania," Current Urban Studies.

15-Kadago, Joseph, and Sandoz Simone, Ham Haber Johannes (2014): Good urban governance, Actor's relations and paradigms: Lessons from Nairobi, Kenya, and Recife, Brazil, 46th ISOCARP