

## بررسی حکمرانی خوب در شهرداری ها

عباس دبیری<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۹/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۳/۱۰/۱۵

### چکیده

حکمرانی خوب در شهرداری ها یکی از مهم ترین مفاهیم در مدیریت شهری است که به بهبود کیفیت زندگی شهروندان و توسعه پایدار شهری کمک می کند. این مفهوم به مجموعه ای از اصول و روش ها اشاره دارد که بر شفافیت، پاسخگویی، مشارکت شهروندان، کارایی و اثربخشی تأکید دارند. در حکمرانی خوب، شهرداری ها موظفند با شفاف سازی فرآیندهای تصمیم گیری و ارائه اطلاعات دقیق و به موقع به شهروندان، اعتماد عمومی را جلب کنند. همچنین، پاسخگویی به نیازها و مشکلات شهروندان با ایجاد کانال های ارتباطی موثر و دریافت بازخورد از جامعه، از جمله وظایف کلیدی شهرداری ها در این نوع حکمرانی است. مشارکت فعال شهروندان در فرآیندهای تصمیم گیری و برنامه ریزی شهری نیز یکی از اصول حکمرانی خوب است که می تواند به افزایش رضایت و احساس تعلق شهروندان منجر شود. علاوه بر این، استفاده بهینه از منابع مالی و انسانی و ارزیابی مستمر عملکرد شهرداری ها، از دیگر ابعاد حکمرانی خوب هستند که به افزایش کارایی و اثربخشی مدیریت شهری کمک می کنند. به طور کلی، حکمرانی خوب در شهرداری ها نیازمند تعامل مداوم بین شهروندان، نهادهای دولتی و سازمان های غیردولتی است تا بتوان به اهداف توسعه پایدار و عدالت اجتماعی دست یافت.

### واژگان کلیدی

حکمرانی خوب، شهرداری، توسعه پایدار

لیسانس مدیریت دولتی، دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق خصوصی.

## مقدمه

حکمرانی خوب شهری از جمله مفاهیمی است که با مشارکت شهروندان و تغییر نقش و کارکردهای دول محلی همراه است. از منظر سیستماتیک، حکمرانی فراتر از حکومت بوده و مبین وجود ساختارهای داخلی و خارجی مبتنی بر قدرت سیاسی و اقتصادی است که از طریق این ساختارها مشکلات مربوط به کمبود منابع، تولید و توزیع سامان می یابد. از مهم ترین مباحث مربوطه در این دیدگاه، تغییر نقش دولت از یک تأمین کننده به توانمند ساز است. در این مقاله تالش میگردد تا با بررسی ابعاد مختلف حکمرانی خوب شهری، پیش زمینه های تبدیل شهرداری به یک نهاد توانمندساز اجتماعی در عوض تأمین کننده کالاها و خدمات مورد نیاز شهروندان از طریق مشارکت خود ایشان واکاوی گردد. تغییرات بنیادی در شرح وظایف و تکالیف شهرداریها، تغییرات ساختاری در بدنه شهرداریها و در نهایت تغییرات هنجاری در ذهنیت شهروندان در رابطه با وظایف و تکالیف شهرداری از جمله مباحثی است که در راستای تبدیل کارکردهای شهرداری از یک تأمین کننده کالا و خدمات به یک نهاد توانمندساز در این مقاله مورد بحث قرار خواهد گرفت و همچنین اثر مشارکت بر پیشبرد این اهداف بررسی خواهد شد.

## مبانی نظری

شکل گیری حکمرانی خوب مبتنی بر غالب شدن پارادایمهای نوین در عرصه سیاست و مدیریت بود. تغییر در اداره امور که هم به لحاظ هنجاری و هم از نظر عملی در دهه های ۷۰ و ۸۰ میلادی ایجاد شد، امکان پا گرفتن مفاهیمی چون مشارکت شهروندان و توانمندسازی را به وجود آورد. شرایط بحرانی اقتصاد در دهه ۷۰ که با تحولات گسترده اجتماعی همراه بود، سنگ بنا و پیش زمینه حکمرانی خوب است.

## دولت رفاه

همواره تعیین نقش و کارکردهای دولت مسئله ای مناقشه برانگیز بوده است. اینکه دولت چه کاری انجام دهد یا ندهد، از گذشته ای دور مورد پرسش واقع شده و هر بار به مقتضای زمان و مکان، پاسخی متفاوت دریافت داشته است؛ مثلاً سوداگران عقیده داشتند که دولت همواره باید در خدمت توسعه صادرات و حمایت از تولیدکنندگان داخلی باشد و در بازار دخالت کند. به عکس، با گذشت زمان حامیان بازار آزاد و دست نامرئی اندیشه خود را گسترش دادند و پس از آن با بروز بحران بزرگ دهه ۳۰ دولت رفاهی ظاهر شد. اساساً ظهور دولت رفاهی واکنشی به اندیشه لیبرالیسم سنتی قرن نوزدهم است. در اندیشه سنتی لیبرال، حکومت تنها به شکلی انفعالی از امنیت و جان و مال افراد از تعدی دیگران دفاع میکند (بشیریه، ۱۳۸۷).

و مسئولیتی در قبال آثار منفی سرمایه داری و بازار آزاد ندارد. از دید طرفداران اقتصاد بازار، حیات اقتصادی مهمتر از حیات سیاسی است و دولت باید تنها در صورت لزوم و به عنوان آخرین راه حل پا در میدان گذارد (هیوز، ۱۳۸۷). با این حال وجود نارسایی در بازار مانند وجود انحصار طبیعی برای برخی تولیدکنندگان و خدمات دهندگان و یا عدم دسترسی عادلانه به اطلاعات برای همه که منجر به رقابت ناسالم و در شرایط نابرابر میشد و سبب عدم توزیع عادلانه ثروت در

جامعه میگردید، موجب شد تا در اواخر قرن نوزدهم دولت رفاهی در برخی از کشورهای اروپایی پدید آید. طرفداران اقتصاد رفاه معتقدند که بازار نمی تواند رفاه اجتماعی کل را به حداکثر رساند و نهادهای سیاسی باید به عنوان مکمل یا جایگزین آنها عمل کنند (هاولت و رامش، ۱۳۸۰).

از دهه ۳۰ میلادی که بحران بزرگ به وجود آمد، تئوری های اقتصادی کینز مطرح شدند که نقش عمده ای برای دولت در تثبیت اقتصاد و مداوای بیماریهای اجتماعی قائل بودند (هیوز، ۱۳۸۷).

در طی ۳ دهه دوران طلایی رشد اقتصاد غرب، دولت ها اقدام به گسترش خدمات آموزشی، بهداشتی و پرداخت کمک هزینه به خانوارها نمودند که به معنای حجیم شدن دولت و توسعه دامنه فعالیتهای آنها بود. در این دوران حکومت های محلی نقشی ثانویه داشته و بازوی اجرایی حکومت مرکزی به شمار می آمدند و مسئولیت اجرای سیاستها و برنامه های رفاهی دولت مرکزی بر دوش آنها بود (گودوین و پینتر، ۱۹۹۶).

### تئوری انتخاب عمومی

با اشباع شدن بازارهای مصرف، حکومت ها دیگر قادر به اصلاح عدم توازنها نبودند و نتوانستند به تعهدات خود در برنامه های رفاهی از پیش اعلام شده عمل نمایند (واترز، ۱۳۷۹).

حجیم شدن دولت برای اجرای برنامه های رفاهی اثرات معکوسی به بار آورد و مالیات دهندگان خواهان تجدیدنظر در فعالیت ها و دخالت دولت شدند. کاهش بوروکراسی و کوچک شدن دولت در دهه ۷۰ به عنوان یک هدف مطرح گردید که بر اساس دو دلیل مورد حمایت واقع شد. اول، حمایت از آزادی فردی در مقابل بوروکراسی بود که می توان از آن تحت عنوان انتخاب نام برد که به نوبه خود منجر به کاهش بوروکراسی و کم شدن دامنه قلمرو دولت میشود. دوم، حمایت اقتصاد دانان از الگوهای بازاری در پرداختها و مشوقها است. نظریه انتخاب عمومی از حق افراد در انتخاب حمایت میکند (هیوز، ۱۳۸۷).

نظریه انتخاب عمومی متکی بر ارائه خدمات و کالاهایی است که در زمره کالاها و خدمات عمومی قرار گرفته و در عین حال میتوان آنها را خرید. به بیان دقیق تر، حکومت های محلی ممکن است به ارائه خدماتی بپردازند که امکان عرضه آنها در بازار رقابتی وجود داشته باشد و بخشی از مردم خواستار کیفیت و کمیت بیشتری از آنها باشند. یکی از اولین مطالعاتی که نشان دهنده برتری این نظریه در تجزیه و تحلیل فرایندهای شهری بود در سال ۱۹۵۶ توسط چارلز تیبت مطرح گردید. جوهر فرضیه وی آن است که خرید خدمات آموزشی و دیگر خدمات ارائه شده در یک حوزه قانونی، بسیار شبیه خرید کالاهای دیگر است (میلز و همیلتون، ۱۳۷۵).

نظریه انتخاب عمومی، تأکید بر مبنای رفتار انسانی و بیشینه شدن منافع فردی است (هاولت و رامش، ۱۳۸۰). در نظریه انتخاب عمومی، رأی دهندگان به احزاب و گروه هایی رأی می دهند که به بهترین شکل ممکن منافع آنها را برآورده سازند. نظریه انتخاب عمومی انتقادهایی را به دولت رفاه وارد آورد که از آن جمله میتوان به مخدوش بودن مفهوم رفاه

اجتماعی و عدم وجود توافق برای به حداکثر رساندن آن اشاره کرد. از آن مهمتر اینکه نمی توان افراد فعال در اداره امور حکومتی را الزاماً دارای انگیزه کافی برای پیشینه کردن رفاه اجتماعی دانست (جمسی و همکاران، ۱۳۸۴).

نظریه انتخاب عمومی با هجمه وسیع و همه جانبه ای بوروکراسی را مورد حمله قرار داد و از مدل دولت کوچک دفاع نمود. از دیدگاه طرفداران انتخاب عمومی، دیوانسالاران دائم در پی افزایش بودجه خود هستند بی آنکه در قبال این بودجه خود را مسئول کارایی بیشتر بدانند (جمسی و همکاران، ۱۳۸۴).

در نظریه انتخاب عمومی فرض بر آن است که بوروکراتها در عوض آنکه توسط منافع عمومی برانگیخته شوند، به وسیله علائق و سلیقه های فردی خود انگیزه می شوند. به طور کلی نظریه انتخاب عمومی با بهره گیری از مدل های اقتصاد نئوکلاسیک، اینگونه ادعا میکند که زمانی بهترین بهره به دست می آید که حداکثر نقشها بر عهده نیروهای بازار و حداقل نقش بر عهده دولت باشد. مفهوم دولت حداقل از همین جا نضج می گیرد. در منطق انتخاب عمومی، چون بازارها دارای یک نظم خودجوش می باشند، در مقابل بوروکراسی که به کسی پاسخگو نیست ابزارهای بهتری هستند. با این حال استفاده از نظریه انتخاب عمومی الزاماً به موفقیت منجر نشد و علیرغم اینکه ساختار دولت ها و بوروکراسی را دستخوش تحول نمود و حتی کارکردها و وظایف دولت ها را نیز تغییر داد، اما در حوزه های اجتماعی نتوانست آنچه را که باید و شاید مؤثر باشد.

### مدیریت دولتی نوین و تغییر نقش حکومتهای محلی

مفهوم حکمرانی خوب کاملاً متأثر از مدیریت دولتی نوین است. پاسخگویی یکی از مهمترین مفاهیم در مدیریت دولتی نوین است، تئوری که با تأکید بر قراردادهای خودمختاری و اهمیت بازار محوری و مشتری محوری در صدد ایجاد انقلاب در مدیریت دولتی است. به نظر می رسد چالش فراوری مدیران شهری به کار بستن این تئوری می باشد.

اصطلاحات مهم و اساسی در NPM عبارتند از:

- ✓ خودمختاری
- ✓ پاسخگویی
- ✓ مشتریمداری
- ✓ بازار محوری

اکنون به توضیح آنها می پردازیم.

### خودمختاری

خود مختاری، بر توانایی اتخاذ تصمیمات مهم در سطوح پایین تر دولتی اشاره دارد. میان خودمختاری درونی و بیرونی تفاوت هایی وجود دارد. خودمختاری داخلی، درون حکومت محلی و یا صنایع مرتبط با خدمات همگانی است که باعث انعطاف، اثربخشی و نوآوری بیشتر در سازمان می شود. خودمختاری بیرونی به این مفهوم است که تأمین کننده

خدمات دولت محلی از دخالت های سیاسی فرصت طلبانه محفوظ است تا مدیران اجازه پاسخگویی به نیازهای مشتریان خود را بیابند.

میزان خودمختاری، به وسیله اختیار قانونی دولت محلی مشخص میگردد که فقط توسط برخی از محدودیت های بیرونی محدود شده است. در مکانیزم های مختلفی که شکل دهنده آن نوعی از پاسخگویی هستند که دولت محلی با آن مواجه است، موارد زیر وجود دارند:

- ✓ استفاده از قراردادهای عملکردی (مبتنی بر عملکرد) و یا مشابه آن میان سازمان های شهرداری
- ✓ گزارشگری عمومی عملکرد
- ✓ کاربرد چارچوب های ضابطه مند که دولت محلی با آنها روبروست
- ✓ تأمین نیازهای پولی و سرمایه ای توسط نهادهای مالی که به دولت محلی و خدمات همگانی کمک های بلاعوض می کنند یا پول قرض می دهند.
- ✓ استفاده از اجاره دادن و فروش امتیاز خدمات مشتری یا مشابه آن برای خدماتی که دولت محلی و یا ارائه کننده خدمات همگانی به آن متعهد شده است.

خدمات مشتری محور، سبب برانگیخته شدن نوآوری می شود. اگر ارائه دهندگان خدمات عمومی، سرمایه مورد نیاز خود را از مشتریان و نه از آژانس های دولتی کسب کنند، احتمال اینکه به نوآوری پردازند بسیار بیشتر است که این خود سبب رضایت مشتریان میگردد. از آنجایی که انجام خدمات مشتری محور هماهنگی بیشتری میان عرضه و تقاضا بوجود می آورد، از کارآیی احتمالا بالاتری برخوردار است.

### پاسخگویی

پاسخگویی، به معنای حساب پس دادن در نحوه خرج کردن پول مردم است، به چه دلیل این پول خرج شده و آیا نتایج مورد انتظار را در پی داشته است یا نه؟ اگر چه این موضوع در کل برای دولت محلی و ارائه کنندگان خدمات عمومی لازم و ضروری است اما در داخل آنها نیز مهم به شمار می آید. شهرداری در قبال شهروندان و شورای شهر پاسخگو است. شرکت های خدمات عمومی به گروه ها و افراد مختلفی پاسخگویند که شامل صاحبان این شرکتها، قانون گذاران، مؤسسات مالی و سازمان های غیر دولتی هستند و در برخی موارد گروه های دارای منافع خاص را نیز در بر میگیرد. دو نوع پاسخگویی در مورد شرکتهای دولتی باید مد نظر قرار گیرد. اولین نوع آن، در ارتباط با رابطه میان تأمین کننده حقیقی خدمات و نوع دوم آن مربوط به پاسخگویی پرسنل درون سازمان است و از آن به عنوان پاسخگویی مدیریتی یاد میشود. پاسخگویی در رابطه با این است که چه کسی مدیریت مسئولیت عملکرد ناشی از تصمیمات را بر عهده میگیرد. پاسخگویی درونی و بیرونی پیرو یک منطقند که در آن پاسخگویی درونی بر پایه ارتباط میان اختیار قانونی با مسئولیتها و اهداف عملکردی بنا نهاده شده است. یکی از مکانیزم های اصلی پاسخگویی که در NPM زیاد به کار می رود نحوه عقد قراردادها و مقاطعه کاری است. قراردادها ممکن است اشکال گوناگون داشته باشند و به صورت

قراردادهای عملکردی، اجاره خدمات مشتریان و مواردی از این قبیل باشند. در اینجا توجه بیشتر معطوف به سازوکارهای رسمی پاسخگویی است. فرهنگ سازمانی مؤسسات تأمین کننده خدمات عمومی و حکومت های محلی هم به نوبه خود از اهمیت بسزائی برخوردار است. باید دید آیا ارائه حساب ها در سازمان امری عادی است یا اینکه در سازمان کاملاً رویکرد بالا به پایین حاکم بوده و تمایلی برای افزایش نتایج عملکردی و سهیم ساختن دیگران در آن وجود ندارد.

### مشتری مداری

مشتری محوری، ماهیتاً توجهی است که به مشتریان خدمات دولت محلی یا تأمین کنندگان خدمات عمومی می شود. مشتری محوری با توجه کردن به اعتراضات مشتری، نمایندگان مشتریان که در لباس های مختلف ظاهر میشوند و توجه به تناوب و نتیجه برآورد برای یافتن آنچه که مشتریان شهروندان راجع به خدمات ارائه شده توسط دولت محلی تصور می کنند، اندازه گیری میشود.

مزایای تأکید بر مشتری محوری شامل موارد زیر است: (آزبورن و گیلبر، ۱۳۸۴).

✓ فراهم سازی خدمات مشتری محور باعث افزایش پاسخگویی دولت محلی و تأمین کنندگان خدمات شهری به مشتریان می شود.

✓ فراهم سازی خدمات مشتری محور سبب سیاست زدایی از انجام خدمات شهری میگردد.

### بازار محوری

هدف از بازار محوری، کسب مزایا و منافع ناشی از رقابت است. بهترین روش شناخته شده، مشارکت بخش خصوصی است. واگذاری وظایف به بخش خصوصی و برگزاری مناقصات یکی از راه های رسیدن به این مقصود در حکومت های محلی است. الگوبرداری و سنجش شرایط بازارها نیز شاخصی دیگر برای بازارمحوری در دولت محلی به حساب می آید. استفاده از رویکرد بازارمحور با این هدف صورت میپذیرد که از مزایای رقابت میان تأمین کنندگان خارج از حکومت محلی یا شرکت های خدماتی، میان تأمین کنندگان خارجی و بخش های داخلی حکومت های محلی یا شرکت های خدماتی و یا میان بخش های داخلی شرکت های خدماتی و حکومت های محلی بیشترین بهرهبرداری ممکن صورت گیرد. افزایش بازارمحوری در سازمان های بخش دولتی از طریق عقد یکسری از قراردادها، رقابت میان کارگزاری های دولتی، افزایش هزینه های دریافتی از واسطه گری و برون سپاری محقق میشود. بزرگترین مزیتی که انتظار می رود از بازارمحوری به دست آید، افزایش کارآیی در فراهم آوردن خدمات است. همچنین، از نتایج مورد نظر در افزایش بازار محوری برانگیختن نوآوری است. برای سنجش و ارزیابی میزان بازار محور بودن یک مؤسسه خدمات عمومی یا یک حکومت محلی میتوان از موارد زیر سود جست:

✓ استفاده از برون سپاری یا مقاطعه کاری در فراهم آوری خدمات

✓ استفاده از تجارب الگوبرداری شده در مؤسسه خدماتی

✓ استفاده از دیگر ساز و کارها به منظور بهره گیری از رقابت

چه بسیار سازمان های دولتی که منابع مالی خود را از مردم که بایستی در خدمت آنها باشند به دست نمی آورند و در عوض به واسطه ها و بنگاه های دولتی وابسته اند. علاوه براین، غالب مشتریان شرکت های خدمات عمومی را مشتریان اسیر تشکیل می دهند. صرف نظر از اینکه آنها بتوانند به منطقه دیگری بروند تا از مؤسسه دیگری خدمات طلب کنند، دارای جایگزین های اندکی هستند و ناچار به استفاده از خدمات همان مؤسسه میباشند (آزبورن و گیپلر، ۱۳۸۴).

زمانی که وابستگی شرکت های خدمات عمومی به سازمان های دولتی و داشتن مشتریانی که ناچار به استفاده از خدمات آنها هستند با یکدیگر ترکیب شوند، نتیجه آن خواهد شد که این شرکت ها و مؤسسات توجه کمتری را به مشتریان خود داشته و در عوض بیش از پیش به تأمین کنندگان منابع مالی توجه می نمایند. از آنجایی که مشتریان برای دریافت خدمات پولی پرداخت نمی کنند، این توانایی را نخواهند داشت که تأمین کننده خدمات را پاسخگو نگاه دارند (ون دیک، ۲۰۰۶).

فرضیه اصلی در NPM آنست که حکومت های محلی یا مؤسسات خدمات عمومی که عملکرد مطلوب داشته اند احتمالاً از سازوکارهای پاسخگویی قابل توجهی که در بردارنده اهداف عملکردی شفاف بوده اند، بهره گرفته اند. چارچوب تحلیلی نظریه مدیریت دولتی نوین NPM توجه ویژه ای به سازوکارهای رسمی پاسخگویی در حکومت های محلی و شرکت های خدمات عمومی دارد. این موضوع به آن مفهوم است که مدیران شهری باید میزان پاسخگویی بخش های مختلف اداری و پرسنل را در رسیدن به اهداف عملکردی واضح بسنجند. آنها باید شرایط پایش عملکرد پرسنل و قسمت های سازمانی را بررسی کنند و از الزامات گزارشگری مطلع باشند. همچنین بایستی چگونگی سنجش میزان موفقیت در رسیدن به اهداف مورد مذاقه قرا گیرد و عواقب احتمالی موفقیت یا عدم موفقیت در رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده مدنظر قرار گیرد.

### حکمرانی خوب و مشارکت

پس از دو دوره تسلط رویکرد دولت بزرگ تا دهه ۷۰ و دولت کوچک از دهه ۷۰ تا ۹۰ میلادی، رویکرد حکمرانی خوب غالب گردید. در حکمرانی خوب دولت و بازار هر دو نهادی اجتماعی هستند که از نقایصی رنج می برند و توسعه در گرو رفع نقایص و عیوب آنها است. در حکمرانی خوب گرچه برتری با بازار است اما تحقق اقتصاد بازار تنها به شرط وجود مجموعه ای از نهادها است که خودجوش نبوده و بایستی توسط دولت ایجاد شوند. در حکمرانی خوب خصوصی سازی در شرایط انحصاری، بر مالکیت دولتی ترجیح ندارد. در واقع تبیین مفهوم حکمرانی خوب اولین بار توسط بانک جهانی و در هنگام بررسی علل عدم موفقیت کشورهای آفریقایی در توسعه صورت گرفت (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳).

از نظر برنامه توسعه سازمان ملل متحد حکمرانی عبارتست از استفاده از اختیارات قانونی در حوزه های سیاسی، اقتصادی و مدیریتی اجرایی برای اداره امور کشور در همه سطوح آن. حکمرانی در بر گیرنده ساز و کارها، فرایندها و نهادهایی

است که از طریق آنها شهروندان منافع خود را مطالبه می نمایند، حقوق قانونی خود را میطلبند و اختلافات خود را حل و فصل مینمایند.

مسئله اصلی در حکمرانی، بسیج همه منابعی است که الزاماً در اختیار حکومت نیستند و در بردارنده همه منابع سیاسی، فنی و... میباشد.

برای تجزیه و تحلیل این تعریف سه سطح را می توان در نظر گرفت: سیستماتیک، مدیریتی و سیاسی. از منظر سیستماتیک حکمرانی فراتر از حکومت بوده و مبین وجود ساختارهای داخلی و خارجی مبتنی بر قدرت سیاسی و اقتصادی است که از طریق این ساختارها مشکلات مربوط به کمبود منابع، تولید و توزیع سامان می یابد. از مهمترین مباحث مربوطه در این دیدگاه تغییر نقش دولت از یک تأمین کننده به توانمند ساز است. بدین ترتیب مخالفان دخالت دولت به حامیان حضور آن به عنوان یک توانمند ساز در حکمرانی خوب بدل شدند و بدین سان مسئولیت ها و نقش های دولت نیز تغییر کرد. از دید مدیریتی و اجرایی نیز چنین رویکردی به حکمرانی نمایانگر چارچوبی هنجاری و ارزش گونه برای ارائه خدمات دولتی و عمومی به نحوی کارا، شفاف و پاسخگو است که با سیستم دیوانسالاری توانمند در اداره منابع و قانونگذاری و اجرا همراه میباشد. علاوه بر آنچه ذکر شد، تغییر در نقش دولت از یک تأمین کننده به توانمندساز نیازمند ساختارهای عملکردی و اجرایی مختلفی است. سیاست هایی که در راستای پیشبرد حکمرانی خوب اتخاذ میشوند شامل تمرکز زدایی در ساختارهای اجرایی، سیاسی و مالی، انعطاف پذیری در مشارکت و همکاری، خصوصی سازی ارائه خدمات و سیستم های قدرتمند نظارت و پایش برای جلوگیری از فساد می باشند. حکمرانی از بعد سیاسی نیز مشخص کننده دولت مشروع و دارای اختیارات قانونی است.

چنین تعریفی از حکمرانی که به مراتب وسیعتر هم هست، به عنوان حکمرانی دموکراتیک شناخته می شود و تأکید آن بر سیاستهای مردم سالار و نیز همبستگی میان سیاست های آزادی خواهانه و رشد اقتصادی است. حکمرانی شهری مجموعه ای از راه هایی است که افراد و نهادها اعم از خصوصی و دولتی از طریق آنها به مدیریت و اداره شهر می پردازند. چنین فرایندی عملی پیوسته است که بوسیله آن منافع افراد مختلف به کمک فعالیت های مشارکت گونه تأمین خواهد گردید و شامل نهاد های رسمی و غیر رسمی و سرمایه اجتماعی شهروندان است.

حکمرانی شهری پیوندی ناگسستنی با رفاه شهروندان دارد. حکمرانی خوب شهری می باید شهروندان را قادر سازد تا از منافع شهروندی بهرهمند شوند. حکمرانی خوب شهری هر آنچه را که برای زندگی شهروندان لازم و ضروری است در اختیار میگذارد و از طریق آن است که شهروندان میتوانند از استعدادها و توانایی های خود در جهت بهبود وضعیت اقتصادی و اجتماعی خویش بهره گیرند حکمرانی شهری فرایندی مدیریتی است که به اتخاذ و حفظ زیربناها و خدمات شهری میپردازد.

علاوه بر آن، حکمرانی شهری کاملاً جنبه سیاسی در خود نهفته دارد (شریفیان ثانی، ۱۳۸۰) و از آنجا که حکمرانی یا حاکمیت شهری، وظیفه به اجرا در آوردن تصمیمات و سیاست های عمومی در جهت منافع عامه را دارد (پاداش و همکاران، ۱۳۸۶).

به عنوان فرایند مشارکتی توسعه، تعریف میشود و به موجب آن همه ذینفعان شامل حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی تمیهداتی را برای حل مشکلات شهری فراهم می آورند که نتیجه آن رفع ناپایداری توسعه شهری، رفع ناپایداری ها از بدنه نهاده ای مدیریتی، برنامه ریزی شهری، کارآمدسازی و مسئولیت پذیری بیشتر در اداره امور شهری و تفویض قدرت، وظایف و صالحیت ها به حکومت ها و سایر ذینفعان محلی خواهد بود (لاله پور، ۱۳۸۶).

در حکمرانی خوب، مشارکت از جایگاه بالایی برخوردار است. از دیدگاه کمیسیون اقتصادی اجتماعی سازمان ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه حکمرانی خوب دارای ۰ مؤلفه اصلی است که اولین آن مشارکتی بودن به حساب می آید. مشارکت همه آحاد جامعه به عنوان اساس حکمرانی خوب قلمداد میشود. مشارکت می تواند هم به صورت مستقیم و هم توسط نهادهای واسط مشروع و یا نمایندگان آنها صورت پذیرد. البته باید دقت کرد که ایجاد دموکراسی الزاماً به معنای دخیل ساختن توقعات و انتظارات اقشار آسیب پذیر در اتخاذ سیاست ها به صورت مستقیم برای راضی نگه داشتن آنها نیست بلکه مشارکت باید سازماندهی شده باشد و از طریق ابزارهای تعریف شده محقق می گردد. از دیگر اصول حکمرانی خوب شفافیت است.

شفافیت به معنای اتخاذ تصمیمات و اجرای آنها مطابق قوانین و مقررات است. همچنین به معنای دسترسی آزاد مردم به اطلاعاتی است که میتواند بر زندگی آنها تأثیر گذار باشد. در این راستا باید اطلاعات کافی تهیه گردد و به صورت قابل فهم در اختیار عموم قرار داده شود. مشارکت مدنی به مفهوم مشارکت فعال شهروندان در زندگی اجتماعی است و آنچه که تعیین کننده میزان و کیفیت مشارکت مدنی شهروندان است، اطمینان و اعتماد آنها به حکومت محلی و نهادهای دولتی است. کاهش اعتماد میتواند منجر به عدم مشارکت شهروندان و اجتماعات محلی و حتی بخش خصوصی در فعالیت هایی نظیر انجام خدمات عمومی و کاهش مشارکت سیاسی شود.

اعتماد ارتباط مستقیمی با شفافیت دارد. شفافیت به روش مستقیم تری بر مشارکت مدنی تأثیر گذار است. مسئولیت پذیری عامل کلیدی در جلب موفقیت آمیز مشارکت شهروندان و بخش خصوصی در پروژه های توسعه شهری و تجدید حیات شهر به حساب می آید. آن دسته از دولتهای محلی که ارزیابی های اولیه و برنامه های خود را با شهروندان شریک میشوند و از نظرات آنها به صورت مستمر بهره می جویند، در اجرای برنامه های توسعه با مشارکت ذینفعان محلی اثربخش تر عمل می کنند؛ بنابراین شفافیت میتواند در تأیید نقش تغییر یافته دولت از یک تأمین کننده و کنترل کننده کالاها و خدمات شهری، به یک توانمند ساز و تسهیل کننده دسترسی، از طریق تشویق مشارکت فعال بخش خصوصی و جامعه مدنی در امور عمومی و دولتی کمک نماید.

میان مشارکت و توانمندسازی ارتباط تنگاتنگی وجود دارد. توانمندسازی به معنای ایجاد قدرت قانونی برای تواناسازی و تفویض اختیار به مردم است.

اشاره توانمندسازی به حذف و از میان برداشتن عوامل بی قدرتی است. بیقدرتی می‌تواند در عرصه تصمیم‌گیری و سیاسی و یا در حوزه انتخاب و آگاهی رخ دهد (دائرة المعارف جامع شهرداری ها، ص ۲۷۱).  
به همین نسبت میتوان مشارکت را عاملی برای توانمندسازی شهروندان به حساب آورد. مشارکت می‌تواند در تصمیم‌گیری شهروندان برای شهر خود باشد و یا در حد مطلع ساختن آنها از روال اداره امور شهر باقی بماند. طبعاً عمق و گستره مشارکت مردم تأثیر مستقیم در توانمندسازی ایشان دارد.

### ملزومات تغییر نقش حکومت‌های محلی

مواجهه شهرداری‌ها با کار ویژه‌های جدید که در پرتو حکمرانی خوب به وجود آمده است، نیازمند تغییرات وسیع و گسترده در سه حوزه است: قوانین و مقررات، ساختار شهرداری‌ها و در نهایت ذهنیت شهروندان. ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها شاکیه و بدنه اصلی و وظایف و اختیارات شهرداری را مشخص میکند. این قانون در ۲۰ بند تدوین گردیده و مشتمل بر وظایفی است که بسیاری از آنها امروزه برعهده شهرداری نیست. در حالیکه در بند ب ماده ۱۳۷ برنامه چهارم توسعه به واگذاری امور توسعه شهر به شهرداری‌ها اشاره گردیده و دولت تصمیم دارد ۲۳ وظیفه را به شهرداری‌ها واگذار کند، به نظر نمی‌رسد در کوتاه مدت به غیر از وظایف هزینه‌بر، مسئولیت دیگری بر عهده شهرداری‌ها گذارده شود. بررسی‌ها نیز نشان می‌دهد اغلب وظایف و اختیاراتی که از شهرداری‌ها گرفته شده غالباً جنبه کنترلی، نظارتی و برنامه‌ریزی داشته است و آن دسته از وظایفی که اجرایی و خدماتی بوده است همچنان بر دوش شهرداری قرار دارد. پُر واضح است که مدیران شهری به دنبال اختیارات بیشتر هستند و نه وظایف و در همین حال طالب تصدی آن دسته از وظایفی هستند که منابع درآمدی آنها کاملاً پیش‌بینی شده بوده و متکی به دولت نباشد.

علت این امر را میتوان در ماهیت تعارض گونه‌ای این ماده جستجو کرد. در حالیکه برخی از بندهای این ماده جنبه نظارتی و کنترلی دارند، برخی دیگر جنبه سیاستگذاری داشته و پارهای دیگر ناظر بر فعالیت‌های اجرایی و ارائه خدمات هستند. به عنوان مثال بند ۲ این ماده شهرداری را تأمین‌کننده خدمات مربوط به آب شرب و برق میدانند و همزمان در بندهای ۱۴ و ۲۰ برای شهرداری کارکردهای کنترلی و نظارتی قائل است. واضح است که این پراکندگی در گونه‌های وظایف محول شده به شهرداری‌ها هم نیازمند نیروی متخصص فراوان در بدنه شهرداری است و هم سبب می‌گردد تا شهرداری در بعضی امور کم‌اهمیت ذیصلاحترین مرجع بوده و در بعضی دیگر که ممکن است از اهمیت بیشتری در سطح مدیریت محلی برخوردار باشند هیچ نقشی نداشته باشد. شاید بهترین راه حل برای این مشکل باز تعریف مجدد از شهرداری و شکل کاملتر آن، مدیریت شهری است.

وظیفه اصلی نهاد مدیریت شهری و شهرداری به عنوان مهم‌ترین جزء آن، تبدیل شدن به یک تسهیل‌کننده در عوض تأمین‌کننده است. شهرداری نباید تأمین‌کننده آب و برق و سایر خدمات باشد. شهرداری نمی‌بایست خود را اقدام به

تأسیس اماکن مختلف کند بلکه باید با تکیه بر قدرت قانونی خود به عنوان سازمانی کنترل کننده و نظم بخش به فعالیت های بخش خصوصی و غیر دولتی، شرایط را به گونه ای فراهم نماید تا امور اجرایی و خدماتی توسط آنها انجام شود و شهرداری تنها به حوزه های مرتبط با تدوین خط مشی های محلی و نظارت بر فعالیت های دیگر کنشگران شهری بپردازد.

در عرصه ساختاری نیز شهرداری ها نیازمند تحولات اساسی هستند. در حال حاضر مبنای ساختار و تشکیلات شهرداری بر اساس وظایف خدماتی آن بنیان نهاده شده است. این وضعیت به گونه ای است که سرعت عمل را از شهرداری و سازمان های تابعه آن سلب نموده و بخش اعظم توان تشکیلاتی شهرداری صرف امور داخلی میگردد. مواردی که درباره پاسخگویی و شهروندمداری ذکر گردید، میتواند راه گشای شهرداری باشند.

استفاده از نیروی انسانی با کمترین تخصص حدود ۷۷ درصد دیپلم و کمتر در شهرداری های سراسر کشور و عدم استفاده صحیح از منابع و امکاناتی که در دسترس شهرداری ها است موجب گردیده تا حدود ۳۰ درصد از بودجه سالانه آنها تنها صرف هزینه های پرسنلی شود (روزنامه اعتماد، شماره ۱۴۸۲).

چنین مسئله ای ضرورت بازنگری در ساختار خدماتی شهرداری ها را بیش از پیش نمایان می سازد. علت عدم اهتمام به ماده ۵۵ قانون شهرداری ها، هم از سوی سازمان ها و نهادهای دولتی و هم از سوی شهرداری، شکل گیری ناقص نهادهای ذهنی جامعه درباره ماهیت و ذات مدیریت شهری و شهرداری به عنوان جزئی از نهاد حاکمیت و نه سازمانی صرفاً خدماتی است.

امروزه آنچه که از شهرداری در اذهان متبادر میشود، مترادف با نظافت معابر و خیابان ها، مجوز ساخت و ساز و حمل و نقل عمومی درون شهری است. کمتر شهروندی بر وظایف و تکالیف و اختیارات حاکمیتی شهرداری و شورای شهر در حوزه های اجتماعی، فرهنگی و غیر فنی توجه دارد.

به نظر میرسد گام اول برای تحقق حکمرانی خوب و بهره گیری از مشارکت شهروندان، ایجاد پیش زمینه های فکری لازم در آنها برای پذیرش شهرداری به عنوان یک نهاد حاکمیتی که دارای کار ویژه های اجتماعی و فرهنگی گسترده ای است می باشد. ترسیم چهره شهرداری به عنوان یک سازمان اجتماعی که در قالب یک توانمندساز عمل نموده و لزوماً دارای ارتباطات تنگاتنگ با شهروندان است و همچنین بسنده نکردن به فعالیت های خدماتی در گرو آموزش های لازم در سطح کارکنان، مدیران و حتی اعضای منتخب شورای شهر و نیز آموزش های عمومی شهروندی خواهد بود. استفاده از ابزارهای تبلیغی همچون رسانه های نوشتاری، شنیداری و دیداری در کنار دیگر روش ها نیز می تواند نقشی به سزا در پذیرش شهرداری به عنوان یک نهاد اجتماعی داشته باشند.

### نتیجه گیری

با تحولات وسیع در دهه ۷۰ و پیامد آن به شکل دولت حداقلی در دهه ۹۰، رویکرد حکمرانی خوب به عنوان راه حل مشکلات توسعه به خصوص در کشورهای در حال توسعه و کمتر توسعه یافته مطرح شد. حکمرانی خوب شهری با

تأکید بر مشارکت و بهره‌گیری از سازوکارهای جدید برای حکومت‌های محلی، در پی تعریف نوینی از شهرداری‌ها و سازمان‌های مرتبط با حکومت محلی است، به طوری که آنها از زیر سایه دولت‌های ملی بیرون آمده و با استفاده از تمرکز زدایی، نقش خود را از تأمین‌کننده خدمات به توانمند ساز ارتقا دادند. پذیرفتن این نقش و پیشبرد توانمندسازی شهروندان که در عین حال بایستی با ویژگی‌های حاکمیتی شهرداری‌ها همسو بوده و در امتداد آن باشد، نیازمند ایجاد تحولات گسترده در ذهنیت شهروندان و تلقی آنها از شهرداری به عنوان سازمانی صرفاً خدماتی است.

استفاده از آموزش‌های عمومی، بهره‌گیری از ارتباط مستمر با شهروندان از طریق رسانه‌ها، روابط عمومی و دیگر ابزارهای رسانه‌ای می‌تواند از مهم‌ترین شیوه‌های تغییر نگرش مردم به وظایف و اختیارات و تکالیف شهرداری‌ها تلقی گردد. فشار به دولت مرکزی از سوی شهرداری‌ها و یا نمایندگان آنها مثال شورای عالی استان‌ها برای گنجاندن مفاهیم آموزشی مرتبط در سطح نظام متمرکز آموزشی، راهی دیگر برای نیل به این هدف است. همپای این تحولات، ساختار تشکیلاتی و منابع انسانی شهرداری‌ها و سازمان‌های مرتبط نیز بایستی دست‌خوش تغییر گردد تا ضمن افزایش بهره‌وری و کارایی فنی، سایر کار ویژه‌هایی که بر عهده شهرداری خواهند بود به بهترین نحو ممکن انجام گیرند. روشن است که با ساختار فعلی شهرداری که مبتنی بر ارائه خدمات به شکل غیر رقابتی شکل گرفته، انتظار ایفای نقش جدید در قالب توانمندساز اجتماعی بیهوده است. علاوه بر موارد ذکر شده، تحکیم قانونی نقش شهرداری‌ها به عنوان نهادهای اجتماعی و مشارکت‌پذیر نیازمند الزامات قانونی است که در پرتو اصلاح قانون شهرداری‌ها و تفویض وظایف و اختیارات جدید محقق می‌گردد. این مهم تنها با تلاش مجدانه و پیگیر دولتهای محلی در سراسر کشور و حمایت صاحب‌نظران مستقل امکان‌پذیر خواهد بود.

## منابع و مآخذ

۱. آذربورن، دیوید و گیبلر، تد (۱۳۸۴)، اثر روحیه کارآفرینی در متحول ساختن بخش دولتی، مترجم فضلا... امینی، نشر فرا
۲. بشیریه، حسین (۱۳۸۷)، تاریخ اندیشه‌های سیاسی در قرن بیستم: لیبرالیسم و محافظه‌کاری، چاپ هشتم، نشر نی
۳. پاداش حمید، جهانشاهی، بابک و علی صادقین (۱۳۸۶)، مؤلفه‌ها و شاخص‌های حکمرانی شهری، فصلنامه جستارهای شهرسازی، شماره ۲۰-۱۹
۴. جمسی، یوسف. قاسمی، محمد و یوسفیان، علی (۱۳۸۴)، مباحثی در باب نظریه انتخاب عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس
۵. قانون برنامه چهارم توسعه
۶. دائرة المعارف جامع شهرداری‌ها
۷. روزنامه اعتماد، شماره ۱۴۸۲

۸. شریفیان ثانی، مریم (۱۳۸۰)، مشارکت شهروندی، حکمرانی شهری و مدیریت شهری، فصلنامه مدیریت شهری. شماره ۸
۹. قانون شهرداریها، ماده ۵۵
۱۰. لاله پور، منیژه (۱۳۸۶)، حکمرانی شهری و مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه، فصلنامه جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹-۲۰
۱۱. میدری، احمد و خیرخواهان، جعفر (۱۳۸۳)، حکمرانی خوب، بنیان توسعه، مرکز پژوهش های مجلس.
۱۲. میلز، ادوین و همیلتون، بروس (۱۳۷۵)، اقتصاد شهر، مترجم عبدالله کوثری، مرکز مطالعات و تحقیقات معماری و شهرسازی.
۱۳. واترز، مالکوم (۱۳۷۹)، جهانی شدن، ترجمه اسماعیل مردانی و سیاوش مریدی، انتشارات سازمان مدیریت صنعتی.
۱۴. هاوالت، مایکل و رامش، ام (۱۳۸۰)، مطالعه خط مشی عمومی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۱۵. هیوز، اوئن (۱۳۸۷)، مدیریت دولتی نوین، ترجمه سهراب خلیلی شورینی و غلام رضا معمارزاده تهران، انتشارات مروارید.