

تحلیل نهادی حکمرانی شهری ایران با تأکید بر گذار از مدیریت متمرکز به مشارکت شهروندی

فرزاد یوسفی^۱، نهال مصفا^۲

۱-دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه مراغه، رایانامه: frzad7282@gmail.com

۲-دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه مراغه، رایانامه: nahalmosaffa2@gmail.com

چکیده

در حکمرانی شهری ایران، گسست نهادی میان نهادهای رسمی و غیررسمی به عنوان مانعی بنیادین در مسیر شکل گیری الگوی حکمرانی مشارکتی شناخته می شود. این پژوهش با هدف تبیین چگونگی این گسست و تحلیل نقش آن در ناکامی گذار از مدیریت متمرکز به نظامی مشارکتی انجام گرفته است. بر پایه چارچوب نظری نهادگرایی داگلاس نورث، تعامل میان قواعد رسمی، ساختارهای اجرایی و ارزش های اجتماعی به عنوان محور تحول نهادی مورد بررسی قرار گرفته است. روش تحقیق کیفی و توصیفی-تحلیلی بوده و داده ها از منابع اسنادی، تحلیل قوانین و آیین نامه های شهری، و مطالعه نمونه های اجرایی در کلان شهرهای ایران گردآوری شده است. نتایج نشان می دهد ناسازگاری میان سیاست های رسمی و فرهنگ اجتماعی مشارکت موجب تضعیف نهادهای میانجی، کاهش اعتماد عمومی و تداوم تمرکزگرایی در تصمیم گیری های شهری شده است. بر این اساس، گسست نهادی نه تنها مانع تحقق حکمرانی مشارکتی است، بلکه گذار نهادی را در سطح ساختارهای شهری به فرایندی ناکامل و پرهزینه تبدیل کرده است. دستیابی به حکمرانی شهری پایدار مستلزم بازنگری در روابط نهادی، تقویت سازوکارهای اعتماد اجتماعی و هماهنگی میان نظام رسمی و فرهنگ مشارکتی شهروندان است

کلیدواژه

حکمرانی شهری، گسست نهادی، نهادهای رسمی و غیر رسمی، نهاد گرایی نورس، تمرکز گرایی شهری، گذر نهادی، حکمرانی مشارکتی

فصل اول : مقدمه

در جهان معاصر، جوامع با چالش‌هایی روبه‌رو هستند که ریشه در دگرگونی‌های گسترده ناشی از پیشرفت‌های علمی، صنعتی و ظهور نیازهای جدید اجتماعی و سازمانی دارد. در چنین شرایط متحول، دولت‌ها به‌تنهایی قادر به پاسخ‌گویی مؤثر به این نیازها نیستند و این امر ضرورت بهره‌گیری از الگوهای نوین حکمرانی را برجسته می‌سازد؛ الگوهایی که بتوانند تمامی ظرفیت‌های بخش‌های دولتی، خصوصی و مدنی را در فرآیند تولید و ارائه‌ی خدمات عمومی به کار گیرند و بدین‌وسیله کارایی نظام مدیریت شهری را افزایش دهند (صفایی‌پور و همکاران، ۲۰۱۳). مفهوم «حکمرانی خوب» از دهه‌ی ۱۹۸۰ میلادی در واکنش به ناکارآمدی دولت‌های متمرکز و رویکردهای صرفاً دولتی در مدیریت امور عمومی شکل گرفت. این مفهوم، بر تصمیم‌گیری چندسطحی و فرآیندهای مشارکتی تأکید دارد و محور اصلی آن، تأثیرگذاری بازیگران غیردولتی در شکل‌دهی و اجرای سیاست‌های عمومی است. شاخص‌هایی چون پاسخ‌گویی، مسئولیت‌پذیری، شفافیت، اثربخشی و کارایی از اصول بنیادین حکمرانی خوب محسوب می‌شوند (سردارنیا و شاکری، ۱۳۹۳). در سطح شهری، تحقق «توسعه‌ی پایدار شهری» منوط به شکل‌گیری الگوی «حکمرانی خوب شهری» است؛ الگویی که بر عدالت، مشارکت‌پذیری، امنیت و رفاه شهروندان در فرآیند برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری شهری تأکید دارد. دولت‌هایی که فاقد پاسخ‌گویی در برابر شهروندان هستند و از دیوان‌سالاری ناکارآمد و نهادهای ضعیف رنج می‌برند، در اجرای سیاست‌های شهری اثربخش ناتوان‌اند. این رویکرد بر تعامل میان حکومت شهری و جامعه‌ی مدنی مبتنی است؛ به‌گونه‌ای که حضور فعال نهادهای مدنی در اداره‌ی امور شهر، علاوه بر افزایش مشروعیت تصمیمات، زمینه‌ساز هم‌سویی منافع و کاهش تعارضات اجتماعی می‌شود (برکپور، ۱۳۹۵: ۱۵۲). افزایش سریع جمعیت و گسترش شهرنشینی از دهه‌ی ۱۹۹۰ میلادی، چالش‌های نوینی را در مدیریت شهرها پدید آورد. پیچیدگی امور شهری و ضعف ساختارهای متمرکز، دولت‌ها را به سمت الگوهای کارآمدتر اداره‌ی شهرها سوق داده است. در این میان، «حکمرانی شهری» به‌عنوان پاسخ به محدودیت‌های مدیریت سنتی مطرح شد؛ الگویی که با مشارکت دولت، بخش خصوصی و جامعه‌ی مدنی، تصمیم‌گیری شهری را بر اساس عدالت‌محوری و کارایی بازتعریف می‌کند (پوراحمد و فراهانی، ۱۳۸۸: ۳۵-۳۷). مشارکت شهروندان نیز به‌عنوان مؤلفه‌ای کلیدی در حکمرانی خوب، بنیان تحقق حکمرانی مطلوب را تشکیل می‌دهد (امینی، ۱۳۹۰: ۸۹) با این حال، ساختار اجتماعی ایران به‌واسطه‌ی شرایط خاص جغرافیایی، اقتصادی و سیاسی، از ضعف سازمان‌دهی اجتماعی اثربخش رنج می‌برد و روابط نهادی عمدتاً به‌صورت از بالا به پایین تعریف شده‌اند (مهاجری، ۱۳۸۲: ۱۹۸) در چنین فضایی، غلبه‌ی رویکرد نظری و غیرعملی در نظام برنامه‌ریزی شهری، مانع از نهادینه‌شدن فرهنگ مشارکت شهروندی شده است (آهوری و رحیمی، ۱۳۸۹: ۸۲). بر این اساس، تصمیم‌گیری‌های شهری در ایران بیش از آن‌که بر پایه‌ی نیازهای واقعی شهروندان شکل گیرد، متکی بر الگوهای انتزاعی

و غیرکاربردی باقی مانده است؛ ضعف نهادی و فرهنگی حاصل از این وضعیت، تحقق حکمرانی خوب شهری را با چالش‌های جدی مواجه ساخته است. فرایند گذار از مدیریت متمرکز دولتی به حکمرانی شهری مشارکتی در ایران، اگرچه در دهه‌های اخیر با تأسیس نهادهایی چون شوراهای اسلامی شهر، سامانه‌های شفافیت و سازوکارهای مشورت عمومی آغاز شده است، اما هنوز در سطحی واکنشی، موقتی و وابسته به اراده‌های سیاسی باقی مانده و به مرحله‌ی نهادمندی پایدار نرسیده است. این وضعیت، بیانگر مرحله‌ای از گذار نهادی ناقص است که طی آن نهادهای نوظهور مشارکت‌محور، در چارچوب‌های سنتی تصمیم‌گیری دولتی و محدودیت‌های نهادی موجود محبوس‌اند و از ایفای نقش فعال در تنظیم سیاست‌ها و تصمیم‌های شهری بازمی‌مانند. در نتیجه، شکاف بین نهادهای رسمی و غیررسمی، موجب تضعیف کارایی حکمرانی شهری و تغییرناپذیری الگوی تمرکز قدرت در دستگاه مدیریت شهری می‌شود. مسئله‌ی اصلی پژوهش آن است که این گسست نهادی چگونه مانع شکل‌گیری الگوی حکمرانی شهری مشارکتی می‌شود و از چه مسیر نظری یا طرح اصلاح نهادی مبتنی بر نهادگرایی نورث می‌توان سازوکار گذار به مدل مشارکت‌محور حکمرانی شهری در ایران را طراحی و تثبیت کرد.

فصل دوم: مبانی نظری و پیشینه تجربی

مفهوم‌شناسی: حکومت و حکمرانی شهری

تغییر پارادایم از «حکومت شهری» (Urban Government) به «حکمرانی شهری» (Urban Governance) نقطه کانونی این مطالعه است. در حالی که حکومت صرفاً به نهادهای رسمی و دولتی اطلاق می‌شود، حکمرانی یک مفهوم گسترده‌تر و شبکه‌ای است که تعاملات قدرت میان دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی را برای تصمیم‌گیری‌های جمعی دربر می‌گیرد (Pierre, 2005). حکمرانی مستلزم پذیرش این واقعیت است که دولت به تنهایی قادر به حل مسائل پیچیده شهری نیست و نیازمند همکاری و شراکت با سایر بازیگران است. این تحول، شهر را از یک واحد مدیریتی متمرکز به یک نظام اجتماعی پیچیده تبدیل می‌کند که عملکرد آن تابع روابط شبکه‌ای است.

مفهوم‌شناسی مشارکت شهروندان

مشارکت شهروندان یکی از مفاهیم کلیدی در ادبیات حکمرانی شهری و سیاست‌گذاری محلی است که به فرآیند دخالت آگاهانه و سازمان‌یافته افراد جامعه در تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت بر امور عمومی اشاره دارد. این مشارکت، صرفاً حضور فیزیکی یا رأی دادن نیست، بلکه شامل کنش‌های متنوع از قبیل مشاوره، اظهار نظر، همکاری داوطلبانه، و نظارت بر عملکرد نهادهای عمومی می‌شود. در تعریف گسترده‌تر، مشارکت شهروندی بیانگر رابطه‌ای دو-سویه میان دولت و جامعه است که در آن، قدرت نهادی از حالت متمرکز

به حالت توزیع شده میان شبکه‌ای از بازیگران عمومی و مدنی منتقل می‌گردد (Fung & Wright, 2003; Pierre & Peters, 2000).

از منظر نهادگرایی نورث (North, 1990)، مشارکت شهروندی را می‌توان یکی از سازوکارهای مؤثر در تثبیت قواعد نهادی دانست؛ زیرا نهادها زمانی باثبات و مؤثرند که درک و پذیرش عمومی پیدا کنند. در این نگاه، کنش مشارکتی شهروندان موجب می‌شود قواعد رسمی (قوانین و مقررات شهری) با هنجارهای غیررسمی جامعه (اعتماد، همکاری، و وجدان جمعی) هم‌راستا شوند. این هم‌راستایی، اساس شکل‌گیری «سرمایه نهادی» را تشکیل می‌دهد که شرط لازم برای گذار از مدیریت متمرکز به حکمرانی مشارکتی محسوب می‌شود.

در ادبیات معاصر، مشارکت شهروندی دارای ابعاد متنوعی است: مشارکت در تصمیم‌سازی (consultative participation)، مشارکت در اجرا (executive participation)، و مشارکت در نظارت (evaluation and accountability). این سطوح، بیانگر طیفی از دخالت شهروندان از آگاهی تا قدرت کنترل واقعی بر تصمیمات عمومی‌اند (Arnstein, 1969). افزون بر این، عوامل فرهنگی، اعتماد نهادی، و ظرفیت اجتماعی به‌عنوان بسترهای شکل‌گیری مشارکت پایدار شناخته می‌شوند (Healey, 1997). به‌طور خلاصه، مشارکت شهروندان در معنای نهادی آن نه صرفاً ابزار مدیریت شهری، بلکه بخشی از منطق حکمرانی مشارکتی است که در آن شهروندان به‌مثابه «عامل نهادی» عمل کرده و در اصلاح قواعد و رویه‌های مدیریت شهری نقش فعال دارند.

ابعاد و شاخص‌های تطبیقی حکمرانی شهری

برای سنجش کیفیت و ابعاد حکمرانی شهری، سازمان‌های بین‌المللی شاخص‌هایی را تعریف کرده‌اند که امکان مقایسه میان نظام‌های مختلف را فراهم می‌کنند:

برنامه عمران سازمان ملل (UNDP) بر مواردی چون پاسخ‌گویی (Accountability)، شفافیت (Transparency) و کارایی (Efficiency) تأکید دارد. این شاخص‌ها بیان می‌کنند که فرآیندهای حکمرانی باید در برابر شهروندان مسئولیت‌پذیر باشند.

بانک جهانی (World Bank) شاخص‌هایی مانند اثربخشی دولت، کنترل فساد و حاکمیت قانون را مدنظر قرار می‌دهد. تمرکز آن بر ایجاد محیطی است که در آن، عملکرد بوروکراسی و چارچوب قانونی ثبات لازم را برای فعالیت سایر بازیگران فراهم کند.

سازمان ملل متحد برای اسکان بشر (UNCHS): برپایداری، امنیت، فراگیری و مشارکت تاکید دارد که مستقیماً باین بحث پروژه مرتبط است و مشارکت را ستون اصلی حکمرانی خوب می داند.

این شاخص ها ی تطبیقی همگی بر لزوم انتقال از مدل مدیریت متمرکز، پاسخگو و مشارکتی تاکید می کند .

مدل مفهومی پژوهش

مدل مفهومی پژوهش حاضر بر رابطه متقابل میان کیفیت حکمرانی شهری (برحسب شاخص های جهانی) و میزان مشارکت شهروندان بنا شده است. اما با توجه به بستر ایران، این رابطه توسط متغیر تعدیل گر ساختار متمرکز مدیریت شهری تحت تأثیر قرار می گیرد. هدف نهایی پژوهش، تبیین این شکاف و ارائه رویکردی نظری برای تقویت مشارکت در بستر نهادی ایران است.

پیشینه تجربی

حکمرانی شهری در بستر جهانی: پارادایم ها و رژیم ها

یکی از مهم ترین چارچوب های نظری در این حوزه، توسط پیترز و پیر (Peters & Pierre, 2012) ارائه شده است. آن ها با تأکید بر «چرخش حکمرانی» (The Governance Turn) «، حکمرانی شهری را نه یک ساختار، بلکه مدلی تحلیلی می دانند که بر روابط شبکه ای میان بازیگران متعدد (دولتی، خصوصی، مدنی) تمرکز دارد. هدف اصلی حکمرانی، فعال کردن اقدام جمعی در محیط های پیچیده شهری است.

نظریه «رژیم های شهری» (Urban Regimes) نیز از محورهای کلیدی است.

این نظریه، ائتلاف های پایدار میان بازیگران کلیدی را برای پیشبرد دستورکار مشترک شهری ضروری می داند و نشان می دهد که قدرت در شهر صرفاً در دست نهادهای رسمی نیست، بلکه در شبکه روابط میان آن ها توزیع شده است (Peters & Pierre, 2012). تصریح می کنند که حتی در مدل های شبکه ای، دولت محلی با محدودیت های نهادی، سیاسی و اقتصادی روبه روست و باید با ظرفیت محدود خود نقش تسهیل گر ایفا کند. این محدودیت ها حکمرانی را از نظامی متمرکز به نظامی مذاکره ای تبدیل می کند.

در همین راستا، پیشینه تجربی حکمرانی شهری در خارج از ایران، عمدتاً بر تغییر پارادایم از دولت محلی سنتی به دولت شبکه‌ای (Network State) تمرکز دارد. دو مکتب اصلی، بنیاد تحلیل Peters و Pierre را شکل داده‌اند: نظریه رژیم‌های شهری و مدل‌های مشارکت نهادینه‌شده.

نظریه «رژیم‌های شهری» که استون (Stone, 1989) بر مبنای شهر آتلانتا مطرح کرد، بر ائتلاف‌های غیررسمی میان بخش‌های دولتی، خصوصی و مدنی تأکید دارد؛ این ائتلاف‌ها اغلب فراتر از ساختارهای رسمی حرکت کرده و اهداف توسعه‌ای مشترک را پیش می‌برند. از دید (Peters & Pierre, 2012)، این مرحله، فاز عمل‌گرایانه‌ای در گذار به حکمرانی شبکه‌ای است که ظرفیت اقدام شهری از طریق شبکه‌های موقت و مبتنی بر اعتماد تولید می‌شود.

در مقابل، تجربیات اروپایی - به‌ویژه در کشورهای اسکاندیناوی مانند سوئد، دانمارک و فنلاند - چهره‌ای نهادی‌تر از حکمرانی شبکه‌ای را نشان می‌دهند. در این کشورها، شفافیت، تمرکززدایی ساختاری و اعتماد عمومی، بستر مشارکت پایدار و نهادینه را فراهم کرده است. برخلاف ایالات متحده که ائتلاف‌ها موقتی‌اند، در اسکاندیناوی روابط میان دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی از پشتیبانی قانونی برخوردار است.

تجربه هلند نیز در مدیریت منابع آبی و فضایی نمونه‌ای شاخص از حکمرانی مشارکتی (Collaborative Governance) است که به‌واسطه ظرفیت نهادی بالا، هماهنگی قانونی و پذیرش اجتماعی شبکه‌های پیچیده موفق شده است. به تعبیر (Peters & Pierre, 2012) این تفاوت‌ها - از رژیم‌های عمل‌گرای آتلانتا تا مدل‌های شفاف و نهادینه اسکاندیناوی - همگی بر یک پیش‌نیاز مشترک استوارند: ظرفیت نهادی بالا، که ستون فقرات حکمرانی شبکه‌ای در جهان امروز است.

کالبدشکافی ساختار مدیریت شهری در ایران: سیطره تمرکزگرایی بر مشارکت

بررسی‌های داخلی نشان می‌دهند که ساختار مدیریت شهری در ایران، با وجود قانون‌گذاری برای نهادهای محلی مانند شوراها، همچنان به‌شدت متمرکز و تابع نهادهای بالادستی است. این وضعیت، تحقق مدل‌های شبکه‌ای و مشارکتی را محدود کرده و نوعی تناقض عملکردی ایجاد کرده است. رستگار (۱۳۸۹) به‌صراحت بر نفوذ گسترده قدرت‌های مرکزی و دولتی در تصمیم‌گیری‌های محلی تأکید می‌کند. این نفوذ، مانع واگذاری واقعی اختیارات به شوراها و شهرداری‌ها شده و استقلال عملیاتی نهادهای محلی را زیر سؤال برده است. در نتیجه، بازیگران غیردولتی (بخش خصوصی و جامعه مدنی) از نظر حقوقی و مالی توان کافی برای ورود مؤثر به شبکه‌های حکمرانی ندارند و مدیریت شهری در ایران هنوز با رویکرد بالا به پایین (Top-Down) اداره می‌شود (۱۳۹۷). نشان داده‌اند که مشارکت شهروندان در چنین ساختاری اغلب جنبه‌ای نمادین یا ابزاری دارد؛ بدین معنا که بیشتر وسیله‌ای برای

مشروعیت بخشی به تصمیمات ازپیش تعیین شده است تا ابزاری برای توانمندسازی واقعی. نهادهای محلی به دلیل ضعف نهادی، صرفاً به گردآوری نظرات سطحی بسنده می کنند و شهروندان را در نقش پیروان تصمیمات می نگرند، نه شرکای فعال در تولید شهر.

شریفی (۱۴۰۱) در جمع بندی پژوهش های اخیر نتیجه می گیرد که هرگونه تلاش برای حکمرانی مشارکتی در ایران پیش ازهرچیز نیازمند اصلاحات بنیادی در توزیع قدرت میان دولت مرکزی و نهادهای محلی است تا بستر نهادی لازم برای شکل گیری مشارکت واقعی فراهم آید.

جمع بندی تحلیلی: تبیین شکاف حکمرانی شهری در ایران

مرور پیشینه نشان می دهد که تضادی پارادایمی در حکمرانی شهری ایران وجود دارد: مدل های جهانی (Peters & Pierre, 2012) بر شبکه ای شدن، تمرکززدایی و اقدام جمعی استوارند؛ در حالی که ساختار قدرت در ایران همچنان بر محور تمرکز، سلسله مراتب و حاکمیت دولتی عمل می کند (رستگار، ۱۳۸۹)

بنا براین، چالش مشارکت شهروندی در ایران نه یک کاستی فرهنگی یا فنی، بلکه بحرانی ساختاری - نهادی است که از تعارض میان آرمان حکمرانی مشارکتی و واقعیت مدیریت متمرکز ناشی می شود.

فصل سوم : روش شناسی پژوهش

پژوهش حاضر با رویکرد کیفی و روش مروری تطبیقی انجام گرفته است. هدف از این روش، بازنگری نظری رابطه میان سازوکارهای حکمرانی شهری و میزان مشارکت شهروندان در ایران با تمرکز بر دیدگاه های معاصر در زمینه حکمرانی شهری است .

برای گردآوری داده ها از تحلیل اسنادی و مطالعات کتابخانه ای استفاده شده است. داده های پژوهش شامل ۷ مقاله منتشر شده در مجلات تخصصی داخلی، ۳ کتاب لاتین ۳ مقاله لاتین و افزون بر این، از مجموعه ای از پایگاه های علمی معتبر داخلی و بین المللی مرتبط با موضوع تحقیق بهره گرفته شده است تا مبانی نظری و یافته های تجربی در حوزه حکمرانی شهری و مشارکت شهروندان به صورت تطبیقی بررسی شوند.

جامعه آماری پژوهش را کتب، مقالات علمی و اسناد منتشر شده در حوزه های جغرافیا، برنامه ریزی شهری و مدیریت شهری تشکیل می دهد. انتخاب منابع بر اساس میزان ارتباط آنها با موضوع حکمرانی شهری و مشارکت شهروندان انجام شده است..

در مرحله تحلیل، داده‌های گردآوری‌شده با استفاده از تحلیل محتوای کیفی مورد بررسی و کدگذاری قرار گرفتند تا مضامین مفهومی مشترک میان نظریه‌های مرتبط استخراج و تلفیق شوند. در نهایت، نتایج حاصل مبنایی برای ارائه‌ی مدلی مفهومی در تبیین رابطه میان حکمرانی شهری و مشارکت شهروندان در ایران فراهم آورده است

همان‌گونه که در فصل دوم بیان شد، بنیان‌های نظری حکمرانی مشارکتی بر نقش نهادها در تنظیم روابط میان دولت و جامعه استوار است؛ بر همین اساس، این فصل به بررسی جلوه‌های عینی این روابط در ساختار مدیریت شهری ایران می‌پردازد.

فصل چهارم : یافته ها

مقدمه

تحول در اندیشه و ساختار مدیریت شهری در ایران از حالت تمرکزگرا به سوی الگوهای مشارکتی، یکی از بنیادی‌ترین تغییرات در پارادایم حکمرانی معاصر به‌شمار می‌رود. این فصل نتایج تحلیل نظری و اسنادی پژوهش را ارائه می‌دهد و بر تبیین سازوکارها، چالش‌ها و ظرفیت‌های گذار از سامانه تصمیم‌گیری متمرکز به حکمرانی شهری مشارکتی متمرکز است. مبانی نظری فصل دوم در اینجا به عرصه‌ی شناخت عملی ساختارها و روندهای موجود پیوند می‌خورد تا تصویری از وضعیت کنونی حکمرانی شهری ایران و مسیر تحول آن به دست آید .

ساختار مدیریت شهری در ایران

مدیریت شهری در ایران دارای ماهیتی شدیداً تمرکزگراست؛ در آن دولت مرکزی نقش پررنگی در تعیین سیاست‌ها، بودجه‌ها و جهت‌گیری‌های توسعه شهری ایفا می‌کند. شهرداری‌ها، گرچه از منظر قانونی دارای شخصیت حقوقی مستقل‌اند، اما در عمل از نظر مالی و تصمیم‌گیری وابسته به وزارت کشور و دستگاه‌های ملی هستند. شوراهای اسلامی شهر نیز در چارچوبی محدود از اختیارات فعالیت می‌کنند و در بسیاری موارد نقش نظارت و برنامه‌ریزی آنان در تعارض با مقررات ملی قرار می‌گیرد.

در چنین ساختاری، رابطه میان دولت مرکزی، شهرداری‌ها و نهادهای مردمی عمده‌تأ سلسله‌مراتبی است و جریان اطلاعات و تصمیم‌گیری از بالا به پایین هدایت می‌شود. ساختار مالی مبتنی بر بودجه‌های دولتی و درآمدهای ناپایدار، از جمله عوارض ساخت‌وساز، موجب می‌شود شهرداری‌ها کمتر به سازوکارهای محلی و مشارکت شهروندی به‌عنوان منبع قدرت و تصمیم تکیه کنند.

به این ترتیب، مدل مدیریت شهری فعلی بیشتر بازتاب «اداره شهر» است تا «حکمرانی شهری»، و با اصولی چون شبکه سازی، گفت و گو، و تفویض اختیار فاصله دارد. توجه به این شکاف، اساس تحلیل تطبیقی در زیربخش بعدی را شکل می دهد.

مقایسه تطبیقی با مدل های جهانی حکمرانی شهری

در سطح جهانی، گذار از مدیریت شهری سنتی به حکمرانی شهری مشارکتی در دهه های اخیر با تمرکز بر مفاهیمی چون «شبکه بازیگران»، «دولت محلی اقتدارگرا» و «همکاری میان بخشی» شکل گرفته است. در مدل های کشورهای اروپایی، حکمرانی شهری محصول تعامل نهادهای دولتی، بخش خصوصی، جامعه مدنی و شهروندان در چارچوبی شفاف و پاسخ گو است. در انگلستان، سیاست های شهری مبتنی بر شبکه سازی میان شهرداری ها و سازمان های محلی است؛

در سوئد، تفویض اختیار به سطح شهرها با تأکید بر مشارکت داوطلبانه جامعه مدنی، بنیان حکمرانی شهری را شکل داده است.

در مقابل، مدل ایران بیشتر معطوف بر تمرکز قدرت اجرایی، وابستگی مالی و ضعف تعامل شبکه ای است. در الگوهای جهانی، شهرداری ها نه تنها مجری، بلکه تنظیم کننده روابط میان بخش های مختلف اقتصادی و اجتماعی شهرند، در حالی که در ایران شهرداری ها عمدتاً مجریان سیاست های ملی اند. مقایسه تطبیقی نشان می دهد که فقدان نظام گفت و گویی میان بازیگران و ضعف شفافیت اطلاعاتی، مانع شکل گیری حکمرانی شبکه ای در کشور شده است.

بر اساس تحلیل نظری، تفاوت اصلی میان وضعیت ایران و مدل های جهانی در سه محور است:

۱. سطح تفویض اختیار: دولت های غیرمتمرکز اجازه تصمیم گیری محلی می دهند؛ در ایران تفویض محدود و نظارت شدید بالادستی وجود دارد.

۲. منشأ مشروعیت: در ایران، مشروعیت از ساختار قانونی و دولتی می آید، نه از اعتماد و مشارکت عمومی.

۳. مکانیزم مشارکت: در ایران، مشارکت شهروندان اغلب نمادین و محدود به مجاری رسمی نظیر شوراهاست، در حالی که در مدل های جهانی مشارکت سازمان یافته و متکثر است.

جدول تفاوت های اصلی میان ایران و مدل های جهانی حکمرانی

وضعیت ایران	مدل های جهانی	محور تفاوت
تفویض محدود و نظارت شد دولت مرکزی	تصمیم گیری محلی با نظارت حداقلی دولت	سطح تفویض اختیار
قوانین و ساختار دولتی	اعتماد عمومی و مشارکت شهروندان	منشا مشروعیت
عمدتاً نمادین و محدود به شورا های رسمی	سازمان یا فته و متکثر	مکانیزم مشارکت

گسست نهادی در ساختار حکمرانی شهری ایران

بررسی یافته های پژوهش نشان می دهد که ساختار حکمرانی شهری در ایران با نوعی گسست نهادی مواجه است؛ وضعیتی که طی آن نهادهای رسمی (قوانین، آیین نامه ها و ساختارهای اداری) از نظر منطق عمل و کارکرد، با نهادهای غیررسمی (هنجارهای اجتماعی، ارزش های فرهنگی و رویه های مدیریتی) هم تراز نیستند. این ناهماهنگی سبب شده است فرآیند گذار از مدیریت متمرکز و بالا به پایین به الگوی حکمرانی مشارکتی به صورت کامل تحقق نیابد

از منظر نهادگرایی داگلاس نورث، این گسست هنگامی رخ می دهد که تغییر در قواعد رسمی با دگرگونی متناظر در قواعد غیررسمی و ذهنیت کنشگران همراه نباشد. در ایران اگرچه اسناد قانونی و برنامه های توسعه، مشارکت شهروندی و تمرکززدایی را به عنوان اهداف محوری معرفی کرده اند، اما ساختارهای اداری و فرهنگ مدیریتی همچنان مبتنی بر تمرکز قدرت و تصمیم گیری از بالا است. در نتیجه، نهادهای رسمی در ظاهر نو شده اند، ولی نهادهای غیررسمی، از جمله اعتماد عمومی و الگوی تعامل میان دولت و شهروند، با این تغییرات هم زمان تطور نیافته اند.

مبادله نهادی، کاهش اثربخشی سیاست ها، شکل گیری راهکارهای غیررسمی برای اداره امور شهری و بی اعتمادی شهروندان به نهادهای حکمرانی را در پی داشته است. بنابراین، ناکارآمدی نسبی حکمرانی شهری در ایران نه صرفاً ناشی از ضعف اجرایی، بلکه نتیجه تعارض میان دو نظام نهادی متفاوت است: نظام رسمی مبتنی بر تمرکز ساختار و نظام غیررسمی مبتنی بر هنجارهای مشارکتی و شبکه ای.

نمونه‌های گسست نهادی در حکمرانی شهری ایران

۱- گسست بین قانون و اجرا در شوراهای شهر

قانون شوراهای اسلامی شهر، مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری را تضمین کرده، ولی در عمل بیشتر تصمیم‌ها در سطح شهرداری یا فرمانداری گرفته می‌شود. یعنی نهاد رسمی مشارکت وجود دارد، اما نهاد غیررسمی قدرت اداری هنوز متمرکز است.

۲- گسست میان سیاست تمرکززدایی و ساختار مالی متمرکز

در اسناد توسعه، «تمرکززدایی مالی» تصریح شده، اما بودجه شهرداری‌ها به شدت وابسته به دولت مرکزی است و اختیار درآمدزایی مستقل ندارند. این تضاد نشان‌دهنده شکاف میان مقررات رسمی و واقعیت سازمانی است.

۳- گسست بین فرهنگ مدیریتی و ارزش‌های مشارکتی

قوانین جدید تبلیغ‌کننده مشارکت و شفافیت‌اند، ولی ذهنیت غالب مدیران شهری هنوز دستوری و از بالا به پایین است. این تفاوت ذهنیتی دقیقاً همان گسست نهادی فرهنگی است.

۴- گسست در نظام اعتماد اجتماعی

شهروندان به ساختارهای رسمی اعتماد محدودی دارند و ترجیح می‌دهند مسائل شهری را از طریق روابط شخصی یا شبکه‌های غیررسمی پیگیری کنند. این رفتار غیررسمی نتیجه‌ی ناهماهنگی پایدار میان نهادهای رسمی و تجربه روزمره مردم است.

۵- گسست در رابطه دولت-شهروند در برنامه‌ریزی شهری

برنامه‌ها و چشم‌اندازهای ملی خواهان «حکمرانی مردم‌پایه» هستند، ولی در واقعیت، شهروندان در فرآیندهای تصمیم‌سازی تنها نقش نظاره‌گر دارند. مشارکت نمادین به جای مشارکت واقعی.

تحلیل تطبیقی کشورها

هلند:

در چارچوب نهادگرایی نورث، سازوکارهای نهادی رسمی در هلند با پشتیبانی هنجارهای اجتماعی غیررسمی، موجب تثبیت مشارکت محلی در فرایند تصمیم‌سازی شهری شده‌اند.

کره جنوبی:

از منظر نورث، موفقیت کره جنوبی را می توان حاصل تقویت نهادهای رسمی مشارکت و هماهنگی آن ها با ارزش های فرهنگی حمایت از عمل جمعی دانست.

هند:

بر اساس تحلیل نهادی نورث، در هند چالش میان نهادهای رسمی ضعیف و شبکه های غیررسمی قدرتمند، سبب ناپایداری مشارکت شهروندی در سطوح محلی شده است.

جدول تحلیل تطبیقی کشور های منتخب در چارچوب نهاد گرایی نورث

کشور	وضعیت نهاد رسمی	نقش نهادهای غیر رسمی
هلند	قوی و تثبیت شده	حمایت کننده از فرایندهای رسمی
کره جنوبی	نهادهای رسمی تقویت شده	هماهنگ با ارزش های فرهنگی عمل جمعی
هند	ضعیف	قدرتمند اما ناسازگار با ساختار رسمی

موانع تحقق حکمرانی شهری خوب در ایران

تحلیل داده‌های اسنادی و پژوهش‌های پیشین نشان می‌دهد موانع تحقق حکمرانی شهری خوب در ایران در پنج سطح اصلی قابل طبقه‌بندی است:

۱. موانع نهادی:

ساختار قانونی و سازمانی مدیریت شهری به گونه‌ای طراحی شده که هماهنگی میان نهادها دشوار است. تداخل وظایف میان شهرداری، شورای شهر، وزارت راه و شهرسازی و دستگاه‌های خدماتی، موجب پراکندگی تصمیمات و کندی اجرا می‌شود. ضعف در قوانین تفویض اختیار به سطح محلی، و تمرکز عمیق اختیارات در وزارت کشور، از مهم‌ترین چالش‌های نهادی‌اند

۲. موانع مدیریتی و فنی:

فقدان نظام مدیریت یکپارچه شهری، نبود داده‌های باز و شفاف برای تصمیم‌گیری، و ضعف آموزش مدیران شهری در حوزه حکمرانی مشارکتی، موجب شده ابزارهای نوین حکمرانی (مانند مدیریت داده‌محور و هم‌افزایی نهادی) کمتر مورد استفاده قرار گیرد. ساختار تصمیم‌گیری بیشتر دستوری و غیرتعاملی است

۳. موانع فرهنگی و اجتماعی:

فرهنگ عمومی نسبت به مشارکت در امور شهری هنوز به سطح نهادینه‌شده نرسیده است. شهروندان غالباً نقش خود را به عنوان کاربر خدمات شهری می‌شناسند نه شریک تصمیم‌گیری. این مسئله ناشی از نبود آموزش مدنی مستمر و فضای گفت‌وگوی عمومی میان نهادهای محلی و جامعه است.

۴. موانع سیاسی:

تغییرات مدیریتی وابسته به دوره‌های انتخاباتی و تصمیمات کلان سیاسی، ثبات تصمیم‌گیری بلندمدت را کاهش می‌دهد. نهادهای شهری تحت تأثیر جریان‌های سیاسی ملی عمل می‌کنند، نه منافع محلی. این وابستگی مانع از تدوین سیاست‌های پایدار شهری می‌شود

۵. موانع اقتصادی:

منابع مالی شهرداری‌ها محدود و ناپایدارند. تمرکز بر عوارض ساخت‌وساز و وابستگی مالی به بودجه‌های دولتی، امکان برنامه‌ریزی مستقل شهری را از بین برده است. فقدان ظرفیت برای جذب سرمایه بخش خصوصی و مدیریت مالی مشارکتی، مانع گذار به مدل‌های حکمرانی پایدار شده است.

در مجموع، این موانع شبکه‌ای از محدودیت‌ها را ایجاد کرده‌اند که پیامد آن کاهش پویایی نهادی، ضعف اعتماد عمومی و محدود شدن امکان مشارکت واقعی در برنامه‌ریزی شهری است

ظرفیت گذار به حکمرانی مشارکتی در ایران

با وجود چالش‌های یادشده، ساختار حکمرانی شهری در ایران دارای ظرفیت‌های بالقوه برای گذار به مدل مشارکتی است. این ظرفیت‌ها را می‌توان در سه دسته اصلی خلاصه کرد:

۱. ظرفیت نهادی و قانونی:

قانون شوراهای اسلامی شهر و اصل تفویض اختیار، هرچند تاکنون به صورت محدود اجرا شده، ظرفیت توسعه دارد. وجود شورای شهر در سطح محلی بذر نهاد مشارکتی را در ساختار قانونی کشور کاشته است. همچنین سیاست‌های دولت الکترونیک و سامانه‌های شفاف‌سازی اطلاعات شهری بستر فنی لازم را برای ارتباط باز میان شهروندان و مدیریت شهری فراهم کرده‌اند.

۲. ظرفیت مدیریتی و فناورانه:

رشد فناوری‌های ارتباطی و داده‌های مکانی امکان تغییر شیوه تعامل دولت با شهروندان را ایجاد کرده است. پلتفرم‌های شهری و سامانه‌های آنلاین پیگیری مطالبات عمومی، می‌توانند شبکه‌های مشارکت را تقویت کنند. پیشرفت در مدیریت هوشمند شهری (Smart Governance) می‌تواند به صورت تدریجی از کنترل بالادستی به تعامل دوسویه تغییر جهت دهد.

۳. ظرفیت اجتماعی و فرهنگی:

افزایش آگاهی عمومی نسبت به حق مشارکت و مطالبه‌گری شهروندی، شکل‌گیری سازمان‌های مردم‌نهاد محلی، و ظهور جریان‌های جوان در شوراهای شهر نمونه‌هایی از فعال‌شدن جامعه مدنی هستند. این عوامل ظرفیت گذار را از سطح نظری به سطح عملی ارتقا می‌دهند، مشروط بر آنکه ساختار نهادی از حالت بسته به گشودگی و گفت‌وگویی تغییر یابد.

در مجموع، گذار به حکمرانی مشارکتی در ایران به یک تحول دوجبه‌ای نیاز دارد:

نخست، اصلاح ساختار نهادی و قانون‌گذاری به منظور کاهش تمرکز و تقویت اختیارات محلی؛ دوم، ارتقای فرهنگ مشارکت و اعتماد عمومی از طریق آموزش، شفافیت و گفت‌وگو.

تحقق این دو مسیر می‌تواند به شکل‌گیری شبکه‌ای از بازیگران محلی بینجامد که در تعامل با نهادهای ملی، اساس حکمرانی شهری نوین را تشکیل دهند.

جمع بندی

یافته‌های این فصل نشان می‌دهد ساختار مدیریت شهری ایران هنوز در مرحله گذار از الگوی فرمان‌محور به الگوی شبکه‌ای و مشارکتی قرار دارد. تمرکز قدرت، وابستگی مالی و ضعف ارتباط نهادی از مهم‌ترین موانع این گذار است، اما در همین ساختار نقاط بالقوه‌ای برای تغییر وجود دارد؛ از جمله شورای اسلامی شهر، رشد فناوری‌های اطلاعاتی، گسترش سازمان‌های مدنی و گرایش عمومی به شفافیت که می‌توانند به عنوان ظرفیت‌های تحول عمل کنند.

در تحلیل نهادی، این وضعیت بیانگر چیرگی منطق رسمی و محدودیت در تفویض اختیار است که موجب تضعیف اعتماد اجتماعی و کاهش کارایی حکمرانی شهری می‌شود. مقایسه با الگوهای جهانی حکمرانی شهری نشان می‌دهد موفقیت در اداره شهر زمانی تحقق می‌یابد که اختیارات به سطوح محلی واگذار شود، پاسخ‌گویی تقویت گردد و سازوکارهای مشارکت شهروندی در فرآیند تصمیم‌گیری نهادینه شود.

گذار به حکمرانی شهری مشارکتی در ایران نه صرفاً یک برنامه اجرایی، بلکه تحولی اراده‌محور است؛ تحولی که نیازمند تغییر نگرش از «اداره شهر» به «هم‌زیستی و مشارکت در شهر» است. تحقق این تحول هنگامی ممکن می‌شود که مدیریت شهری از الگوی سلسله‌مراتبی و متمرکز به شبکه‌ای از اعضای همکاری و یادگیری جمعی تبدیل شود؛ جایی که دولت، شهروندان و نهادهای مدنی همزمان در شکل‌دهی و پایش فرایند تصمیم‌گیری نقش فعال ایفا کنند.

جدول موانع و ظرفیت های گذر به حکمرانی مشارکتی در ایران

ظرفیت ها و فرصت ها	موانع اصلی	نوع
قانون شورا ها ، اصول تفویض ، زیرساخت دولت الکترونیک	تداخل وظیفه ، ضعف قوانین تفویض اختیار ، تمرکز در وزارت کشور	نهادی
فناوری های ارتباطی ، سامانه مطالبات عمومی ، مدیریت هوشمند	نبود مدیریت یکپارچه ، فقدان داده های باز ، ضعف آموزش مدیران	مدیریتی
رشد آگاهی عمومی ، سازمان های مردم نهاد ، شورای های جوان	مشارکت نهادهای نشده ، نبود آموزش مدنی ، ضعف گفت و گو	فرهنگی واجتماعی
	وابستگی به تغییرات ملی ، بی ثباتی تصمیم گیری	سیاسی
جذب سرمایه ی خصوصی ، مدل های مالی مشارکتی	وابستگی مالی به دولت ، درآمد های ناپایدار ساخت و ساز	اقتصادی

فصل پنجم: نتیجه گیری و پیشنهادات

نتیجه گیری

تحلیل نظری و شواهد اسنادی پژوهش نشان داد که حکمرانی شهری در ایران هنوز به صورت غالب در چارچوب مدیریتی متمرکز و سلسله مراتبی عمل می کند. این ساختار، رابطه‌ی میان نهادهای رسمی اداره شهر و کنشگران اجتماعی را به شکل یک سویه و دستوری تعریف کرده و در نتیجه، امکان شکل گیری مشارکت مؤثر شهروندان را محدود ساخته است.

در چارچوب نظریه نهادگرایی نورث، این وضعیت ناشی از ضعف قواعد نهادی غیررسمی (اعتماد عمومی، فرهنگ مشارکت و پاسخگویی محلی) در برابر قواعد رسمی است که عمدتاً تمرکزگرا و بدون سازوکار نظارت اجتماعی عمل می کنند. بر این مبنا، ارتباط میان حکمرانی شهری و مشارکت شهروندان در ایران نیازمند بازنگری نهادی است؛ یعنی تغییر در نحوه‌ی تعامل دولت محلی، شوراها و سازمان های مدنی به سوی شکل های افقی و هم افزا از تصمیم گیری.

مطالعه تطبیقی کشورهای هلند، کره جنوبی و هند نیز نشان داد که افزایش مشارکت و کارایی شهری زمانی ممکن شده که اصلاح نهادی، تفویض اختیار محلی، شفافیت تصمیم گیری، و نهادهای میانجی اجتماعی هم زمان تقویت شده اند. این تجربه ها ثابت می کنند که گذار به حکمرانی شهری مشارکتی نه از مسیر تغییرات ساختاری سریع، بلکه از طریق نهادهای سازشی تدریجی الگوهای اعتماد، پاسخگویی، و گفت و گوی اجتماعی امکان پذیر است

در نتیجه، گذر نهادی در حکمرانی شهری ایران هنوز ناقص است و بدون بازنگری در روابط نهادی و کاهش شکاف میان سیاست رسمی و رفتار اجتماعی، تحقق حکمرانی مشارکتی میسر نخواهد شد.

پیشنهادهای

بر پایه‌ی یافته‌های پژوهش و تحلیل تطبیقی، پیشنهادها زیر برای بازنگری نظری و عملی ارتباط میان حکمرانی شهری و مشارکت شهروندان در ایران ارائه می شود:

۱- اصلاح ساختار نهادی شورای شهر و شهرداری ها از مدل متمرکز و دستوری به مدل هم افزا با مشارکت مستقیم نهادهای مدنی و دانشگاهی در فرآیند تصمیم سازی.

۲- ایجاد واحدهای «گفت‌وگوی شهری» در شهرداری‌ها به‌عنوان سازوکاری برای دریافت دیدگاه‌ها و نیازهای محلات و ترجمه‌ی آن‌ها به برنامه‌های شهری.

۳- تلاش از طریق رسانه‌های محلی و نظام آموزش عمومی برای ارتقاء فرهنگ مسئولیت جمعی.

۴- راه‌اندازی نظام شفافیت اطلاعات شهری (داده‌های باز شهری، بودجه‌ها و تصمیمات شوراها) برای جلب اعتماد شهروندان و نظارت اجتماعی.

۵- نهادینه‌سازی ارزیابی مشارکت در برنامه‌ریزی شهری؛ به‌نحوی که میزان مشارکت شهروندان به‌عنوان شاخص رسمی در عملکرد شهرداری‌ها و شوراها لحاظ شود.

۶- توسعه همکاری میان نهادهای دولتی و غیردولتی برای اجرای پروژه‌های محلی با مشارکت مستقیم شهروندان و تشکل‌های محله‌محور.

۷- بازنگری در قوانین بالادست مرتبط با مدیریت شهری (به‌ویژه قانون شوراها و شهرداری‌ها) برای تسهیل تفویض اختیار و پاسخگویی افقی میان سطوح مختلف حکمرانی محلی.

منابع فارسی

1 - صفایی‌پور، م، امانپور، س، و نادری چگنی، ز. (2013). تکامل و تحلیل تحقق حکمرانی خوب شهری در شهر خرم‌آباد.

فصلنامه جغرافیایی چشم‌انداز زاگرس،

2 - سردار نیا، خلیل اله، شاکری، حمید. (۱۳۹۵) تبیین حکمرانی خوب در نهج البلاغه بارویکرد روشی زمینه گرا. مجله

مطالعات حقوقی. دوره ششم. جلد شماره ۴

3 - برکپور، ناصری واسدی، ایرج (۱۳۹۵) مدیریت و حکمرانی شهری، تهران: دانشگاه تهران

4 - پور احمد ع، و فراهانی، ه. (۱۳۸۸) ارزیابی شاخص های حکمرانی شهری در ایران با تاکید بر نقش شهرداری ها. فصلنامه

پژوهش های شهری و منطقه ای شماره ۳۵ و ۳۷

5 - امینی، علی اکبر (۱۳۹۰) اثر فرهنگ سیاسی بر مشارکت سیاسی زنان و دانشجویان. اطلاعات سیاسی - اقتصادی ۸۱ تا ۹۱

6 - مهاجری اصغر (۱۳۸۲) چالشس های پارلمانی در فرایند گذر. مجموعه مقالات و سخنرانی های همایش شورای اسلامی

، تهران: پژوهاک جامعه، ۱۹۳ تا ۲۱۰

7 - رستگار، سید حامد و محملی، حمید رضا (۱۳۸۹). حکمرانی خوب شهری بارویکرد شهرداری ها. تهران: همایش ونقش و

جایگاه مدیریت محلات و شورا یاری ها در ارتقای مشارکت اجتماعی

8 - پور عزت، و فیروز پور، ارمین (۱۳۹۷). چشم انداز شهر های ایران در افق ۱۴۰۴. جایگاه مدیریت شهری دانشگاه

تهران

منابع لاتین

1-North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press.

2- Pierre, J. (2005). Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities. In J. Pierre (Ed.), Comparing Public Governance (pp. 187–208). London: Routledge.

3- Peters, B. G., & Pierre, J. (2012). The Sage handbook of public administration (2nd ed.). London: SAGE Publications

4-Peters, B. G., & Pierre, J. (2012). The Sage handbook of public administration (2nd ed.). London: SAGE Publications

5-Fung, A., & Wright, E. O. (2003). Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance. Verso.

6-Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216-224.

7-Healey, P. (1997). Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies. Macmillan.