

**Journal iranian political sociology**

**Vol. 4, No.4, winter2022**

**<https://dx.doi.org/10.30510/psi.2022.300257.2332>**

**Empowering City and Village Councils and  
Increasing the Soft Power of the Islamic Republic of Iran**

**Abstract**

Good governance is a concept that includes the standards, standards, procedures, and principles of governance through which governments conduct public affairs and manage public resources. Transparency, accountability, accountability, participation, the rule of law and flexibility are the most important components of good governance. This article tries to examine the relationship between authorization of city and village councils and the components of good governance, and how can the soft power of the country be increased in this way? The present article is a descriptive-analytical study and examines the question using the library method. The concept of good governance is closely linked to local institutions such as town and village councils in terms of moving political systems toward democratic processes and emphasizing elements such as participation and empowerment. Strengthening local governance in urban and rural areas is one of the indicators of the concept of good governance and the component of governance and rule of law is one of the main pillars of soft power. . The relationship between these two concepts has another direct and immediate aspect, and that is that the participation of people in the city and villages indicates a deep relationship between people and sovereignty and trust between them, which in turn attracts public opinion and strengthens the national image and brand or the same Soft power will follow.

**Keywords:** town and village councils, good governance, soft power

### اقتداربخشی به شوراهای شهر و روستا و افزایش قدرت نرم جمهوری اسلامی ایران

حسین صابری تهرانی<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۶/۲۸

محمدرضا یزدانی زازرانی<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۸/۰۱

سید جواد امام جمعه زاده<sup>۳</sup>

### چکیده

حکمرانی خوب مفهومی است مشتمل بر معیارها استانداردها، رویه‌ها و اصول حکومت‌داری که دولت‌ها از طریق آن امور عمومی را به انجام می‌رسانند و منابع عمومی را اداره می‌کنند. شفافیت، مسئولیت، پاسخگویی، مشارکت، حاکمیت قانون و انعطاف‌پذیری مهمترین مولفه‌های حکمرانی خوب است. در مقاله حاضر تلاش شده به بررسی این موضوع پرداخته شود که چه ارتباطی بین اقتداربخشی به شوراهای شهر و روستا و مؤلفه‌های حکمرانی خوب وجود دارد و از این طریق چگونه می‌توان قدرت نرم کشور را افزایش داد؟ مقاله حاضر توصیفی تحلیلی بوده و با استفاده از روش کتابخانه‌ای به بررسی سوال مورد اشاره پرداخته است. مفهوم حکمرانی خوب برحسب سوق دادن نظام‌های سیاسی به سمت روندهای دموکراتیک و تأکید بر عناصری چون مشارکت با اقتداربخشی به نهادهای محلی چون شوراهای شهر و روستا ارتباط تنگاتنگی دارد. تقویت مدیریت‌های محلی در سطح شهر و روستا از شاخص‌های مفهوم حکمرانی خوب است و مولفه حکمرانی و حاکمیت قانون از ارکان اصلی قدرت نرم به شمار می‌رود و طبق همین الگو، تقویت اقتدار در سطح شهر و روستا موجب بهبود جایگاه کشور در حوزه قدرت نرم خواهد شد. رابطه میان این دو مفهوم جنبه مستقیم و بلاواسطه دیگری نیز دارد و آن اینکه مشارکت مردم در سطح شهر و روستاها معرف ارتباط عمیق میان مردم و حاکمیت و اعتماد میان آنهاست که به نوبه خود موجب جلب افکار عمومی شده و تقویت تصویر و برند ملی یا همان قدرت نرم را به دنبال خواهد داشت.

**کلیدواژه‌ها:** اقتداربخشی، شوراهای شهر و روستا، حکمرانی خوب، قدرت نرم

---

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری رشته سیاستگذاری عمومی، دانشکده علوم انسانی و حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران

<sup>۲</sup> استادیار گروه علوم سیاسی، دانشکده علوم انسانی و حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران

<sup>۳</sup> دانشیار گروه علوم سیاسی دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران

امروزه بسیاری از سازمان‌های دولتی و حتی خصوصی با مشکل بورکراسی عریض و طویل اداری و تورم نیروی انسانی و قوانین دست و پا گیر مواجه هستند. تورم نیروی انسانی و قوانین موازی و متعدد معمولاً ناشی از سیاست‌های نادرست منابع انسانی در دهه‌های گذشته بوده است. یکی از ساز و کارهای اجرایی مدیریت دولتی معاصر، کوچک‌سازی دولت است. اهمیت این موضوع در عصر جدید با روزافزون شدن پیگیری و تحقق مؤلفه‌های «حکمرانی خوب»<sup>۱</sup> دو چندان می‌شود؛ چنانکه در حال حاضر یکی از قالب‌های ارزیابی کیفیت دولت‌ها، حکمرانی خوب است. حکمرانی خوب مفهومی است مشتمل بر معیارها استانداردها، رویه‌ها و اصول حکومت‌داری که دولت‌ها از طریق آن امور عمومی را به انجام می‌رسانند و منابع عمومی را اداره می‌کنند (زرعی، ۱۳۸۳: ۱۵۵).

سوال اساسی که در این مقاله مطرح و بررسی می‌شود آن است که شوراهای شهر و روستا در پرتو حکمرانی خوب چگونه می‌توانند به تحقق کوچک‌سازی دولت کمک نمایند و از این رهگذر چگونه می‌توان قدرت نرم کشور را ارتقا داد؟ این مقاله بر مبنای تبیین نظری رابطه میان مفهوم حکمرانی خوب و تقویت شوراهای شهر و روستا، از یکسو، و رابطه میان مفهوم حکمرانی خوب و قدرت نرم، از سوی دیگر، نشان می‌دهد که تقویت قدرت سازمان‌های اداری در سطوح محلی منجر به بهبود جایگاه کشور در عرصه قدرت نرم خواهد شد.

بدیهی است توسعه شوراهای اسلامی می‌تواند موجبات گسترش نهادهای غیردولتی، افزایش مشارکت مردم در اداره امور خود و پاسخگو نمودن نهاد مدیریت شهری را فراهم آورد و چنین موضوعی به نوبه خود بر بهبود تصویر کشور در میان افکار عمومی خواهد افزود، چرا که بیانگر رابطه کارآمد میان ملت و حاکمیت و ارتباط توأم با اعتماد میان آنهاست. در این مقاله همچنین نشان داده خواهد شد که تمرکززدایی اداری در ایران علی‌رغم وجود شوراهای شهر و روستا آن‌گونه که باید از طریق مشارکت عمومی در اداره امور جامعه محقق نشده و این واقعیت که موضوع حکمرانی و شکل آن از مولفه‌های قدرت نرم است، ضرورت توجه به این موانع و مشکلات را دو چندان می‌کند تا از این طریق بتوان سطح کشور از حیث قدرت نرم را بهبود داد.

## ۲) چارچوب مفهومی؛ حکمرانی خوب و قدرت نرم

حکمرانی<sup>۲</sup> بر اساس تعریف «برنامه توسعه سازمان ملل متحد»<sup>۳</sup> اعمال اختیار سیاسی، اقتصادی و اداری به منظور اداره امور کشور در تمام سطوح است. این اعمال حاکمیت شامل سازوکارها، فرآیندها و نهادهایی است که توسط آن شهروندان و گروه‌ها منافع خود را تأمین می‌کنند و حقوق قانونی خود را مطالبه می‌نمایند، به تعهدات خود عمل می‌کنند و تفاوت‌های خود را بیان می‌دارند (برنامه توسعه سازمان ملل متحد، ۱۹۹۷: ۹). در تعریف دیگر حکمرانی به معنای فرآیند تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات تعریف شده که بر اساس آن مفهوم حکمرانی در حوزه‌های مختلفی مانند حکمرانی شرکتی - بین‌المللی - ملی و محلی کاربرد خواهد داشت (کمیسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل برای آسیا و اقیانوس آرام<sup>۴</sup>: ۲۰۰۲: ۱).

1. Good Governance

2. Governance

3. United Nations Development Programme (UNDP)

4 - Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

حکمرانی خوب مفهومی است که از اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی در علوم سیاسی، اداره عمومی و مدیریت توسعه مطرح شده است. این مفهوم کنار مفاهیم و اصطلاحاتی به مانند مردم‌سالاری، حقوق مدنی، مشارکت مردمی، حقوق بشر و توسعه اجتماعی پدیدار شده و با اصلاح بخش عمومی پیوند خورده است و در نظم مدیریت عمومی به عنوان یک مفهوم و الگوی جدید در نظر گرفته می‌شود که بر نقش مدیران عمومی در فراهم آوردن خدمات با کیفیت بالا تاکید دارد. همچنین از افزایش خود مختاری مدیریتی به خصوص کاهش نظارت سازمان مرکزی حکومت دفاع می‌کند (شریف‌زاده و قلی‌پور، ۱۳۸۲: ۹۳-۱۰۹).

برخی افراد یا نهادها آن را با ویژگی‌هایش تعریف می‌کنند (کارشناسان بانک جهانی) معتقدند که مؤلفه‌هایی چون مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، توجه به آرای عمومی و اجماع، برابری، اثربخشی و کارایی چشم‌انداز استراتژیک حکمرانی خوب را شکل می‌دهند. بانک جهانی به عنوان یکی از نهادهای بین‌المللی معتبر در گزارشی که در سال ۱۹۸۹ منتشر کرده برای اولین بار حکمرانی خوب را به عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف کرده است (قلی‌پور، ۱۳۸۷: ۶۷).

بر اساس این تعریف پدیده حکمرانی را می‌توان با تمرکز بر بازیگران رسمی و غیررسمی که در فرآیند تصمیم‌گیری و اجرای آن دخالت دارند و نیز ساختارهای رسمی و غیررسمی که برای اتخاذ و اجرای این تصمیمات به وجود آمده‌اند مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار داد. بین مؤلفه‌های «حکمرانی خوب»<sup>۵</sup> و نهادهای محلی می‌توان ارتباط برقرار کرد. امور و خدمات عمومی در کشور ایران در اصل با نظام تمرکز، اداره می‌شود. یعنی مأمورانی که از طرف دولت مرکزی منصوب می‌شوند، کارها را در استان‌ها و شهرستان‌ها و تقسیمات جزء کشوری برابر دستور و نظر آنها انجام دهند.

مؤلفه مهم دیگر در چارچوب نظری این پژوهش مفهوم قدرت نرم و ارتباط میان این مفهوم و حکمرانی خوب است. در ادبیات کنونی، قدرت نرم در مقابل مفهوم قدرت سخت در روابط بین‌الملل مطرح است که توسط ژوزف نای مطرح شده است. این مفهوم که در نتیجه وقوع تحولاتی تازه در دهه‌های اخیر در راستای جهانی‌شدن، انقلاب اطلاعاتی و تعمیق ارتباطات جمعی قابل تبیین و ارزیابی است، (Nye, ۲۰۰۵: ۶۱-۶۲) چهره جدیدی از اعمال قدرت در سطح بین‌المللی به شمار می‌رود که نسبت به حوزه‌های سخت، پایه‌های نظری نامحسوس‌تری دارد.

مفهوم قدرت نرم که طی دهه‌های گذشته، جایگاه مهمی پیدا کرده در ادبیات امروزی محصول و برآیند تصویرسازی مثبت، ارائه چهره موجه از خود، کسب اعتبار در افکار عمومی داخلی و خارجی، قدرت تأثیرگذاری غیرمستقیم توأم با رضایت بر دیگران، اراده دیگران را تابع اراده خویش ساختن معرفی شده است. (افخمی و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۵۰-۱۵۱) در قدرت سخت منابعی وجود دارد که عبارتند از قدرت و تجهیزات نظامی، موقعیت ژئوپلیتیک و یا توان اقتصادی و به موازات این مفهوم در قدرت نرم نیز منابع اصلی وجود دارد که عبارتند از: فرهنگ، دانش، سیاست و اقتصاد. (نای، ۱۳۸۷: ۱۴۱-۸۳) امروزه تردیدی وجود ندارد که هیچ سیاستی بدون برخورداری از منابع قدرت نرم نمی‌تواند کارایی و کارآمدی لازم را داشته باشد.

(Sharp, ۲۰۰۵: ۴۲۳-۴۳۳)

<sup>5</sup> Goog governance

کارکرد اصلی این نوع قدرت تاثیرگذاری آن بر تصمیماتی که افراد، کسب‌وکارها و دولت‌ها می‌گیرند. قدرت نرم ابزاری برای موفقیت در دنیای سیاست است، برای آنهایی که می‌دانند که چگونه از آن بهره ببرند. در جستجو برای ایجاد یک سنجش معین برای میزان قدرت نرم کشورها، چارچوب‌هایی ایجاد شده که تمامی ابعاد کلیدی این مفهوم را دربردارد و به آن شاخص قدرت نرم گفته می‌شود. در شاخص قدرت نرم ۱۱ بعد وجود دارد که روی هم رفته این شاخص را تشکیل می‌دهند و این ابعاد را می‌توان در سه دسته بندی مشخص جای داد (Thomson, ۲۰۲۰):

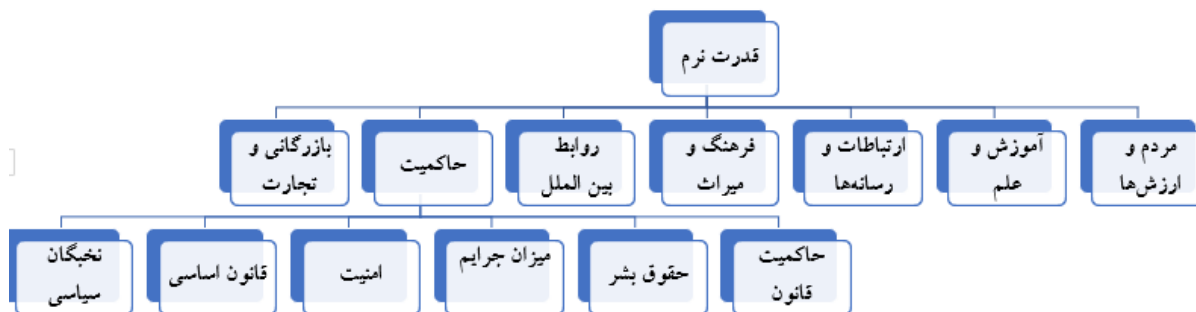
۱- شاخص‌های کلیدی عملکرد ۷ که شامل سه بعد است

۲- ارکان قدرت نرم که شامل ۷ بعد است

۳- تاثیر قدرت نرم که شامل ۱ بعد است و آن کوئید ۱۹ است

شاخص‌های کلیدی عملکرد سه بعد قدرت نرم را در بر دارد که همگی شاخص‌های مهم و فراگیر قدرت نرم‌اند و عبارتند از میزان آشنایی، حیثیت و اعتبار و نفوذ. (Thomson, ۲۰۲۰) اما ارکان و ستون‌های مفهوم قدرت نرم را هفت موضوع عمده تشکیل می‌دهد. به عبارت دیگر ۷ حوزه متفاوت وجود دارد که قدرت نرم در آن اعمال می‌شود و عبارتست از فرهنگ و سیاست خارجی تا ابعادی چون منابع علمی و منابع آموزش ملی، دسترسی به رسانه‌ها، نفوذ و وجود جو مناسب اقتصادی. (Thomson, ۲۰۲۰) شکل زیر گویای ارکان قدرت نرم است.

شکل ۱-۱ ارکان هفت‌گانه قدرت نرم



منبع: (Brand Finance, ۲۰۲۱)

همانطور که در این شکل ملاحظه می‌شود قدرت نرم هفت رکن مهم را شامل می‌شود. رکن حاکمیت در کنار ارکان دیگر چون بازرگانی و تجارت، روابط بین‌الملل، فرهنگ و میراث، ارتباطات و رسانه‌ها، آموزش و علم و مردم و ارزش‌ها ارکان قدرت نرم را تشکیل می‌دهند. (Brand Finance, ۲۰۲۱) رکن حاکمیت خود شامل شش رکن فرعی دیگر است که عبارتند از حاکمیت قانون، حقوق بشر، میزان جرایم، امنیت، قانون اساسی و نخبگان سیاسی. بنابراین مفهوم حکمرانی خوب و یکی از شاخص‌های مهم آن یعنی حاکمیت قانون را می‌توان از ارکان مهم قدرت نرم تعریف کرد که وجود آن می‌تواند به تقویت قدرت نرم

<sup>6</sup> Soft power index

<sup>7</sup> Key performance indicators (KPIs)

کشورها بینجامد. حکمرانی خوب و شاخص فرعی آن یعنی حاکمیت قانون، در کنار عرصه‌های دیگری چون فرهنگ، بازرگانی و تجارت، دیپلماسی، توسعه اقتصادی مستمر و ثبات اجتماعی می‌تواند از منابع قدرت نرم کشورها به شمار آید و در کنار دیگر منابعِ مادیِ قدرت سخت، مانند قدرت نظامی، قدرت ملی را ارتقا می‌دهد.

### ۳) ارتباط حکمرانی خوب و کوچک سازی دولت

گفتمان کوچک سازی دولت در قرن ۱۸ و ۱۹ برآمده از اندیشه‌های سیاسی توماس هابز و جان لاک است. این گفتمان به جامعه نیرومند و دولت کوچک قائل است. دولت در این گفتمان هدف نیست، بلکه انسان هدف و در واقع دولت تاسیس می‌شود تا نظم و رفاه ایجاد کند و مدافع حقوق و منافع جامعه گردد. دولت نتیجه و محصول قرار اجتماعی بین مردم در سپهر جامعه است (بیزدان‌فام، ۱۳۸۱: ۴۹). پس از جنگ جهانی دوم، کشورهای غربی در پی ترمیم خرابی‌ها و توسعه کشورهای آسیب دیده از جنگ برآمدند. در این زمینه، سه رهیافت مطرح شد: رهیافت دولت بزرگ، رهیافت دولت کوچک، و الگوی حکمرانی خوب. با گذشت قریب سه دهه از عمر نظریه قبل، ضعف و ناکارآمدی آن در صحنه اقتصادی آشکار شده و جای خود را به مفهوم متفاوت دیگری به نام دولت کوچک داده است. به عبارت دیگر، مفهوم دولت رفاه، که تلویحاً مبین نقش جامع دولت (دولت بزرگ) در اداره امور و برنامه ریزی است و جایگزین نقش اولیه گروه‌ها و مؤسسات اجتماعی و خصوصی گردیده، به تدریج، در حال محو شدن است و در بیشتر موارد، مشاهده می‌گردد که جای خود را به مفهومی متفاوت داده است. در پی این وضعیت بود که نظریه دولت کوچک شکل گرفت. بر اساس این نظریه، دولت باید کوچک شود و نقش آن در تولید ناخالص داخلی و اقتصاد کاهش یابد. بر مبنای این نظریه، دولت باید در کارهای بازار کمتر وارد شود و بیشتر کارها را به نیروهای بازار واگذار کند (ابطحی، سالاری سردری و آرایش، ۱۳۹۷: ۳۶).

بانک جهانی حکمرانی خوب را بر اساس توانمندی دولت تعریف نموده و دو راهبرد برای توانمندسازی دولت ارائه داده است: یک تطبیق ظرفیت‌ها با نقش‌های دولت، دیگری افزایش ظرفیت‌های دولت. منظور از راهبرد اول این است که دولت وظایف متعددی دارد و توانمندی‌های این نهاد مانند هر سازمان دیگری محدود است و بنابراین، باید ظرفیت‌های خود را به وظایفی اختصاص دهد که اولویت بیشتری دارند. البته این اولویت بندی باید توسط مردم انجام شود؛ زیرا اولویت از یک کشور تا کشور دیگر متفاوت است؛ مثلاً، در برخی از کشورها اولویت اول حمایت از حقوق مالکیت، در برخی دیگر، اولویت اول توزیع عادلانه در آمد، و در کشور سوم، اولویت اول بازاریابی است. منظور از راهبرد دوم، یعنی، توانمندسازی دولت، عبارت است از: اصلاح نظام قضایی، تمرکز زدایی، مبارزه با فساد، شفاف سازی نظام بودجه‌ای، شایسته سالاری، و پیوستن به نظامات بین المللی (همان) به صورت کلی، نهادهای بین المللی از جمله بانک جهانی با توجه به تجربه‌ای که از کشورهای گوناگون به دست آورده بود، از سیاست رویکرد دوم، یعنی دولت کوچک به رویکرد سوم، یعنی حکمرانی خوب در مورد توسعه اقتصادی روی آورد (ابراهیم پیو و الیکسی، ۱۳۹۵: ۳).

در واقع می‌توان این ادعا را بیان نمود که نظریه حکمرانی خوب چرخشی از حکمرانی دولت محور به حکمرانی جامعه محور است. با توجه به اینکه از نظر کارشناسان نهادهای بین المللی، دو رهیافت اول دارای ضعف‌های بوده و کارایی لازم خود را از دست داده است، آنان رهیافت حکمرانی خوب را به عنوان بهترین عامل توسعه پذیرفته و آن را به کشورهای در حال توسعه پیشنهاد نموده‌اند. در واقع حکمرانی خوب الگویی نوین برای توسعه بود که به سرعت رو به گسترش نهاد و سازمانها و نهادهای بین المللی همچون بانک جهانی و سازمان ملل و صندوق بین الملل پول از آن حمایت کردند (ابطحی، سالاری سردری و آرایش، ۱۳۹۷: ۳۷).

بر اساس آنچه که در بخش قبل گفته شد در نظام سیاسی که در آن الگوی حکمرانی خوب حکمفرماست، مشارکت سیاسی و اجتماعی دیده می‌شود و یکی از روش‌های مشارکت سیاسی شهروندان، نهادهای محلی مانند شورای شهر و روستا است. همچنین براساس ارتباط تئوریک میان دو مفهوم قدرت نرم و حکمرانی خوب می‌توان نتیجه گرفت که هرکدام از ارکان و شاخص‌های حکمرانی خوب به نوبه خود به شکلی غیرمستقیم و با فاصله بر افزایش قدرت نرم نیز تاثیرگذار خواهند بود.

#### ۴) تاثیر شوراهای شهر و روستا در تحقق حکمرانی خوب

در این بخش تاثیر شوراهای محلی بر مشارکت، شفافیت، حاکمیت قانون، پاسخگویی و کارآمدی بعنوان شاخص‌های حکمرانی خوب تبیین خواهد شد. همانطور که در تشریح چارچوب مفهومی این پژوهش بیان شد، از آنجا که حکمرانی از ارکان قدرت نرم است هرگونه تغییر در شکل حکمرانی و بهبود آن، افزایش قدرت نرم را به دنبال خواهد داشت.

ذکر این پیشینه تاریخی نیز لازم است که قوانین و مقررات مرتبط با حکمرانی شهری در ایران به مفهوم امروزی از سال ۱۲۸۶ شمسی شامل سه قانون بلدی، انجمن‌های ایالتی و تشکیل ایالات و ولایات به تصویب رسید. انجمن بلدی کمی بعد از شکل‌گیری، پیش از آنکه بتواند کاری از پیش ببرد به دستور دولت وقت منحل شد. در سال ۱۳۰۹ شمسی قانون بلدی و تغییر نام آن به شهرداری به تصویب رسید. در این قانون، انجمن بلدی شامل نمایندگان طبقات تجار، اصناف و مالکین بود. همچنین بر اساس این قانون، اختیار انتخاب رئیس اداره بلدی از انجمن بلدی گرفته شد و به وزارت داخله محول گردید. رئیس بلدی مسئول اجرایی دستور اصلاحات بلدی است که از طرف دولت و انجمن بلدی تصویب و ابلاغ می‌شد. این بخش به بررسی تاثیر شوراهای شهر و روستا در تحقق حکمرانی خوب می‌پردازد.

#### ۴-۱- شوراهای شهر و روستا و مشارکت

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با الهام از منابع اسلامی و فقهی به مشارکت مردم در نظام اداره امور کشور اهمیت خاصی داده و دولت را موظف کرده است که زمینه‌های لازم را برای مشارکت مردم در تعیین سرنوشت اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی خویش فراهم کند (بند هشت از اصل سوم قانون اساسی). در همین راستا و در اجرای اصل مشارکت مردم در کلیه امور کشور، تشکیل شوراهای اسلامی در تمام مناطق کشور پیش‌بینی شد و به همین جهت در قانون اساسی، جایگاه خاصی برای شوراهای اسلامی اختصاص داده شده است.

قانون اساسی در اصل سوم دولت را موظف نموده برای نیل به اهداف نظام بویژه در زمینه محو هرگونه انحصارطلبی، استبداد و خودکامگی، تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در محدوده قانون از مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بهره ببرد. اصل شصت و دوم نیز موجودیت و اعمال قوه مقننه را ناشی از اراده و خواست مردم می‌داند که از راه همه‌پرسی و مراجعه به آرا مستقیم مردم هویت می‌یابد.

در اصل هفتم قانون اساسی آمده است طبق دستور قرآن کریم: «و امرهم شوری بینهم» و «شاوهم فی الامر» شورا، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، بخش، روستا، و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. تمامی فصل هفتم قانون اساسی شامل یکصد و هفتم (به لحاظ اهمیت موضوع شوراها) به این مهم اختصاص یافته است و شوراها را اسلامی به عنوان تجلی‌گاه حضور مردم و عهده‌دار ظایف مهم به ویژه در زمینه‌های هماهنگی، نظارتی، برنامه ریزی و اجرا (همکاری) تصریح شده‌اند. علاوه بر آن در این فصل از شوراها را اسلامی به عنوان ارکان عمده تصمیم‌گیری و اداره امور مناطق کشور یاد شده است.

طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اهداف تشکیل شوراهای عبارتند از: ۱. پیشبرد سریع برنامه‌ها و سرعت بخشیدن به جریان امور ۲. جلوگیری از تبعیض ۳. واگذاری کار مردم به مردم ۴. احترام به شخصیت مردم و استفاده از افکارشان ۵. آگاه‌سازی مردم از امور ۶. نظارت بر مؤسسات و سازمان‌های دولتی که در یک منطقه فعالیت دارند ۷. کاستن از فشار بالایی مسئولیت بر دولت ۸. تکمیل کار دستگاه‌های دولتی ۹. هدایت و رهبری در برنامه‌های محلی ۱۰. اجرای نظام عدم تمرکز. شوراهای اسلامی شهر به عنوان یک سازمان محلی انتخابی براساس دو راهبرد کلیدی طراحی و پیاده شده‌اند: (۱) مشارکت دادن مردم در اداره امور شهری ب) تمرکززدایی یعنی کاستن از بار مسئولیت حکومت و سپردن امور محلی به خود مردم و نمایندگان آنها.

ابزارهای عملی برای تحقق مشارکت از طریق شوراهای شهر در حق تصمیم‌گیری می‌تواند موارد زیر را شامل شود: (۱) با همکاری و مشورت نهادهای محلی، چارچوبهای قانونی و شفافی را برای واگذاری و تفویض مسئولیت‌ها و منابع و اختیارات متناسب از سطح ملی به سطح شهر و/یا از سطح شهر به سطح منطقه و محل گسترش دهیم؛ (۲) وضع قانون محلی برای قدرت دادن به جامعه مدنی برای مشارکت موثر در امور شهری و ارتقای تفاهم و پاسخگویی مسئولان محلی نسبت به شهروندان خود؛ (۳) ایجاد واگذاری‌های مالی بین دولتی قابل پیش‌بینی و شفاف و حمایت حکومت مرکزی برای توسعه و گسترش ظرفیت‌های مدیریتی، اداری و فنی در سطح شهر و روستا؛ (۴) حمایت از سازمان‌های محلی که به لحاظ مالی ضعیف‌ترند از طریق سیستم‌های تعدیل و یکسان‌سازی مالی عمودی و افقی با مشورت و هماهنگی مسئولان محلی و همه بازیگران تاثیرگذار.

سهیم شدن در قدرت از طریق شوراهای شهر و روستا، منجر به عدالت در دسترسی به منابع و استفاده از آن می‌شود. زنان و مردان می‌بایستی به صورت برابر در همه فرایندهای تخصیص منابع، تعیین اولویت‌ها و تصمیم‌گیری شهری مشارکت داشته باشند. شهرهای فراگیر، برای هر کسی - اعم از فقیر، افراد جوان یا



مسئله، اقلیت های قومی یا مذهبی یا معلولین (عقب افتاده ها) - دسترسی عادلانه ای را به تغذیه، آموزش، اشتغال و معیشت، حفظ سالمی، مسکن، آب نوشیدنی سالم، بهداشت عمومی و خدمات ضروری دیگر فراهم می آورد.

#### ۲-۴- شوراها و روستا و شفافیت

یکی از عوامل بسیار مهم در ارزیابی اجتماعی از ایجاد حکمرانی خوب شفافیت است. شفافیت به معنای اتخاذ تصمیمات و اجرای آنها مطابق قوانین و مقررات و دسترسی آزاد مردم به اطلاعاتی است که می تواند بر زندگی آنها تأثیرگذار باشد. پاسخگویی مسئولان محلی به شهروندان خود، اصل اساسی حکمرانی خوب است. نباید فرصتی برای رشوه خواری در شهرها وجود داشته باشد. رشوه خواری، اعتبار حکومت محلی را متزلزل می سازد و فقر شهری را افزایش می دهد. شفافیت و پاسخگویی از این جهت که چه کسانی از تصمیمات و اقدامات بهره مند می شوند، ضروری اند. قوانین و سیاستهای عمومی باید به صورت قابل پیش بینی و شفاف بکار گرفته شوند. مشارکت شهروندان، عامل مهم در ترویج و بهبود شفافیت و پاسخگویی است.

شوراهای شهر و روستا به طرق زیر می توانند ابزارهای عملی برای تحقق اصل شفافیت و پاسخگویی را فراهم آورند؛ (۱) طریق ساز و کارهایی نظیر بودجه مشارکتی، شیوه های تهیه و واگذاری شفاف به صورت مناقصه یا مزایده) و گزارشات نظرات و دیدگاه های آزاد، سازمان یافته و منظم شهروندان نسبت به مسایل مالی شهر و موضوعات مهم دیگر از های حسابرسی خارجی سالانه؛ (۲) برنامه های اجرایی مستقل و منظم برای آزمون میزان همگرایی مقامات دولتی؛ (۳) برداشتن عوامل آیین نامه ای و اداری موجب رشوه خواری از طریق تسهیل سیستم های مالیات و کاهش آزادی عمل اداری در رسیدگی جواز و پروانه؛ (۴) ترویج اخلاق خدمت به مردم در میان مقامات دولتی و در صورتی که کارمندان دولتی، وقتشان را صرف خدمت به مردم کنند، پاداش مناسب دریافت کنند؛ (۵) ایجاد قوانین نظارتی و قوانینی برای بررسی و آشکار کردن قانونمند و منظم داری های مقامات دولتی و نمایندگان منتخب؛ (۶) ایجاد ساز و کارهای بررسی واکنش مردم نظیر بازرسی و نماینده ویژه، خطوط ویژه (خط مستقیم تلفنی برای تماس فوری) و ایجاد رویه هایی برای ارائه گزارش ها، دادخواست ها و شکایات توسط مردم؛ (۷) تشویق حق دسترسی شهروندان به اطلاعات شهر (۸) فراهم کردن دسترسی شهروندان به اطلاعات شهر تا مسیری هموار برای سرمایه گذاران موجود ایجاد شود. همچنین، وجود ساز و کار صریح تصمیمات شوراها و علنی بودن مذاکرات و مصوبات آنها و پخش آن از طریق رسانه ها یکی از مظاهر وجود شفافیت می باشد که بر اساس آن تمام افراد ملت می توانند در جریان مستقیم روند قوانین قرار گیرند.

#### ۳-۴- شوراها و روستا و حاکمیت قانون

نهاد شورا مبنایی ترین و اصولی ترین بستری است که میتوان با توسعه آن، ظرفیتهای آحاد مختلف را در همه عرصه ها از جمله نظارت بر اجرای قانون به میدان خدمت و اثربخشی وارد کرد. طبق مادهی (۶۸) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب یکم آذر ۱۳۶۱ یکی از مهمترین وظایف شورای اسلامی روستا عبارت است از: نظارت بر حسن اجرای تصمیم های شورای اسلامی روستا. با توسعه اختیارات و

ارتقاء جایگاه شوراهای زمین لازم جهت توزیع نقشهای مختلف در سطح ملی، منطقیهای و محلی و واگذاری آن به مردم فراهم کرد. بدیهی است وقتی مردم در اداره امور شهرها و روستاها نقش آفرین باشند و آبادانی و توسعه مناطق در سطوح محلی به عهده آنان واگذار شود انگیزه‌های محلی، قومی و منطقه‌ای و بهره‌گیری از تجربه‌های مختلف دیگر شوراهای دیگر استانها و.. باعث خواهد شد که در یک رقابت ملی و مسابقه سراسری، شوراهای قادر شوند در آبادانی و پیشرفت و توسعه شهرها و روستاهای خود، بیش از پیش بکوشند و عقب ماندگیهای خود را با اتکاء به توان و ظرفیتهای محلی و منطقه‌ای و حمایت‌های دولت، اصلاح و جبران کنند. (صالحی امیری و نگارنده، ۱۳۸۷: ۸۹) از این منظر شوراهای بیشتر شورای شهرداری و دهیاری هستند و نه شورای شهر یا روستا. با تصمیم‌گیری شورا و اجرای شهرداری‌ها، خدمات شهری محدودی نظیر نظافت شهری، فضای سبز و ارائه خدمات فرهنگی و تفریحی و نظارت بر ساخت و ساز و تأمین بخشی از زیرساخت‌های شهری عرضه می‌شود. شوراهای همچنین در مواردی نظیر نامگذاری معابر و اماکن شهری و آئین‌نامه تابلوها و بنرهای تبلیغاتی در سطح شهر، تصمیم‌گیری میکنند. در قانون شوراهای به ندرت مواردی در خصوص تصمیم‌گیری یا نظارت بر مسائل امنیت، بهداشت، آموزش، بیمه، انرژی (آب، برق، گاز)، شبکه‌های ارتباطی و حمل و نقل، فاضلاب، محیط زیست و سیاست شهری یا کلان شهری مشاهده می‌شود. به عبارت دیگر قدرت و منابع در اختیار سازمانهای مختلف دولتی است و شوراهای اسلامی به عنوان نهاد مردمی و دولت محلی، قدرت مانور اندکی دارند. نگاهی گذرا به قانون شوراهای نشان میدهد وظیفه شوراهای عمدتاً دارای ماهیت ارشادی، مشاورهای، راهنمایی، شناسایی، تشویقی، محافظتی و پیشنهادی است. بدیهی است از این واژه‌ها قدرت تصمیم‌گیری و اختیار برای کنترل و اداره امور عمومی برداشت نمی‌شود.

#### ۴-۴- شوراهای شهر و روستا و پاسخگویی

پاسخگویی نیازی اساسی برای حکمرانی خوب شهری به شمار می‌رود. نه تنها نهادهای دولتی، بلکه بخش خصوصی و نهادهای غیردولتی نیز بایستی به عموم شهروندان، به ویژه ذی‌نفعان پاسخگو باشند. اما نکته مهم اینجاست که پاسخگویی تنها از طریق اعمال شفافیت و حاکمیت قانون اجرایی می‌شود (قنبری و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۳۵). پذیرا و پاسخگو بودن مدیران شهری دو مؤلفه حیاتی برای حکمرانی خوب شهری است.

در نظام حقوقی ایران پاسخگویی شوراهای شهر و روستا از طریق نظارت بر این نهادها قابل اعمال است. اصل یکصد و پنجم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «تصمیمات شوراهای نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد». قانونگذار از طریق تدوین این اصل حدود و ملاک تصمیمات شوراهای را مشخص نموده است. در اینجا این سؤال مطرح است که آیا اصل یاد شده که صرفاً بیانگر نهی قانونگذار است، از ضمانت اجرای قانونی نیز برخوردار می‌باشد؟ قانون اساسی با پیش‌بینی انحلال شوراهای در اصل یکصد و ششم در فرض انحراف از وظایف قانونی، بلافاصله به این سؤال پاسخ مثبت داده است. در ذیل اصل یاد شده مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراهای به عهده قوانین آتی قرار داده شده است. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ نیز در همین راستا در فصل چهارم مقررات مربوط به ذیل اصل یکصد و ششم را پیش‌بینی نموده است (ب: اقدامات). اما، همان

گونه که از متن اصل یکصد و ششم مستفاد می‌گردد، اگرچه کلمه «انحراف» در معنای عام آن مخالفت با موازین اسلام و قوانین کشور را در بر می‌گیرد؛ اما، با توجه به مورد استعمال شایع آن که حاوی مفهومی منفی و انجام عملی قبیح و نامتعارف است و با عنایت به ضمانت اجرای پیش بینی شده در اصل یکصد و ششم مبنی بر «انحلال» شورا مشخص می‌گردد، کلمه «انحراف» در برگزیده تمامی مصادیق عبارت «مخالف موازین اسلام و قوانین کشور» مندرج در ذیل اصل یکصد و پنجم به نظر نمی‌رسد. لازم به ذکر است که مصوبات شورا علاوه بر آن که در دو شکل اخیر الذکر قابل ارزیابی و نظارت است، با توجه به رویه عملی دیوان عدالت<sup>۸</sup> و با استناد به بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری قابل نظارت و کنترل می‌باشد.<sup>۹</sup>

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ در فصل چهارم با عنوان رسیدگی به تخلفات در ضمن ماده ۸۰ مقرر می‌دارد: «در صورتی که مصوبات شوراها مغایر با وظایف و اختیارات قانونی آنها و مغایر قوانین عمومی کشور باشد مسئولان اجرایی مربوط می‌توانند با ذکر مورد و به طور مستدل حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدید نظر نمایند. و او» مابین عناوین «وظایف و اختیارات قانونی» و «قوانین عمومی کشور» عطف تفصیلی به نظر می‌رسد. به عبارت دیگر، مصوبات شوراها نه تنها نباید مخالف وظایف و اختیارات قانونی آنها باشد، بلکه نمی‌تواند مغایر قوانین عمومی کشور نیز باشد. قانونگذار عبارت «وظایف و اختیارات قانونی» را به عنوان جزئی از قوانین خاص مربوط به شوراها قلمداد نموده و در مقابل آن «قوانین عمومی کشور» را نیز ذکر نموده است؛ در حالی که به نظر می‌رسد قانونگذار به جای دو عنوان یاد شده فقط از عنوان «قوانین کشور» برای تحدید حدود مصوبات شورا استفاده می‌نمود همان نتایج ناشی از عنوان یاد شده را به دنبال می‌آورد و متن قانونی نیز با سبک ایجاز در تقنین هماهنگ‌تر می‌گردید. نتیجه این فراز از ماده ۸۰ قانون تشکیلات، ... شوراها... مصوب ۱۳۷۵، قابلیت نظارت بر مصوبات شورا از حیث تطبیق با موازین حقوقی و مقررات قانونی کشور از طریق تجدید نظر نمودن شورا در مصوبات خود می‌باشد. به عبارت دیگر، شورا خود مرجع اولیه تجدید نظر در مصوبات خود می‌باشد. همچنین، قانونگذار نه تنها شورای اسلامی را در زمینه مصوبات به عنوان نهادی نظارت‌پذیر معرفی نموده است، بلکه نظارت بر اقدامات و همچنین عملکرد اعضای آن را پیش بینی نموده است.

شورای اسلامی شهر علاوه بر تصویب مصوبات، از طریق انجام اقدامات نیز مدیریت خود را بر شهر اعمال می‌نماید. در این زمینه قانونگذار با وضع مقررات عام و خاص چارچوبی برای اقدامات شورا تعیین

<sup>۸</sup> - اصل یکصد و ششم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست، مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند. شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند

<sup>۹</sup> - رویه عملی دیوان عدالت اداری نسبت به مصوبه شورای اسلامی شهر (در دور اول تشکیل این شورا) راجع به سازمان فرهنگی هنری شهرداری تهران. ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مقرر می‌دارد: «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قررا زیر است رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و منابع طبیعی منحصر از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها

نموده و صرفاً اقدام در آن محدوده را مجاز دانسته است. اصل یکصد و پنجم قانون اساسی با بیانی عام مقرر نموده است: «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد». عنوان «تصمیمات» قابل تطبیق بر مصوبات و مصادیقی دیگر از جمله اقدامات خواهد بود.

#### ۶-۴- شوراهای شهر و روستا و کارایی و اثربخشی

حکمرانی خوب به معنای آن است که فرایندها و نهادها در راستای نیاز جامعه عمل کنند و بهترین استفاده را از منابع بنمایند. مفهوم کارایی در زمینه حکمرانی خوب شهری در برگرفته استفاده درست از منابع عینی و ذهنی در جهت رفاه عمومی، بهداشت عمومی و حفاظت از محیط زیست نیز هست و فقط به معنای فنی کارایی نیست. در حکمرانی خوب شهری، مدیریت شهری تنها وظیفه سازمان‌های بخش عمومی نیست، بلکه ارتباطات بین کنشگران فعال حکمرانی شهری در برمی گیرد (قنبری و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۳۸-۱۳۷). به مفهوم دیگر می‌توان گفت: حکمرانی خوب مشروط به خروجی خوب و مستمر برای مردم یا کارآمدی است، در حکمرانی خوب شهری، هدف مدیران شهری، به حداکثر رساندن رفاه عمومی، جلب رضایت مادی و معنوی شهروندان و حمایت از حقوق بنیادین شهروندان است در صورتی که حکومتی موفق به تحقق این اهداف شود آن حکومت کارا و اثربخش تلقی خواهد شد. کارایی و اثربخشی به توانایی حکومت در قانونگذاری، قضاوت و تصمیمات مدیریتی در باب عدالت و قانونمندی است. علاوه بر این چگونگی ارائه خدمات عمومی به همگان، نشان دهنده صلاحیت و شایستگی کارگزاران را بیان می‌کنند. (Acemoglu, ۲۰۰۳: ۶۴)

کارایی و اثربخشی شوراهای شهر و روستا در ایران اما با موانع متعددی همراه است. فرهنگ مشارکت در اداره امور عمومی، چندان ریشه‌دار نیست. تا قبل از انقلاب اسلامی، کشور ایران، قائم به حکومت های فردی و مطلقه بود و مردم نقش زیادی در حوزه حکومت و تصمیم‌گیری در اداره امور عمومی نداشتند. طبیعتاً در چنین فضایی فرهنگ مشارکت و دموکراتیک تقویت نمی‌شود.

در پایان این بخش، ذکر این نکته لازم است که مطابق با الگوی نظری که در بخش چارچوب مفهومی ترسیم شد، موضوع حکمرانی و شکل حکمرانی از ارکان اصلی قدرت نرم است. بنابراین، درپیش گرفتن نوع مطلوب حکمرانی که در این مقاله ویژگی‌های آن تبیین شد می‌تواند یکی از مجراهای افزایش قدرت نرم باشد. با ترسیم چنین رابطه‌ای، طبعاً هرکدام از ارکان حکمرانی خوب یعنی مشارکت سیاسی، و اصلی‌ترین نمود آن یعنی شرکت در انتخابات‌های مختلف از جمله انتخابات شورای شهر و روستا، تأثیری غیرمستقیم بر افزایش قدرت نرم خواهد داشت.

فارغ از این رابطه غیرمستقیم میان مشارکت سیاسی از طریق شوراهای شهر و روستا و قدرت نرم، ارتباط میان این دو مولفه از منظری مستقیم‌تر و بلاواسطه‌تر نیز قابل تامل و قابل بررسی است. به این صورت که هر شکلی از همکاری و فعالیت مردم برای انتخاب نمایندگان، چه در سطح شوراها و یا چه در سطح انتخاب رهبران در سطوح عالی‌تر، موجب ایجاد تصویر مثبتی از جمهوری اسلامی و ایجاد جذابیت برای ارزش‌های ملی و بومی و نیز ارتقای قدرت هنجارسازی برای کشور در میان افکار عمومی مردم دنیا خواهد شد و این تقویت برند ملی ملازم با افزایش قدرت نرم خواهد بود.

به عبارت دیگر، جمهوری اسلامی، به عنوان یک نظام مردم‌سالار دینی که تاسیس و تداوم آن بر محوریت قدرت نرم بوده است، با اتکا به عنصر مشارکت مردم در لایه‌های پایین‌تر حاکمیت، مانند انتخابات شوراها می‌تواند مشروعیت خود را استحکام ببخشد و اعتماد مردم را افزایش داده و از این طریق، قدرت نرم خود را در عرصه بین‌المللی بهبود دهد.

### ۵- موانع تاثیر شوراهای شهر و روستا بر تحقق حکمرانی خوب

تقویت حکمرانی شهری و روستایی در روند توسعه شهر و روستا و بهبود سکونتگاه‌های شهری نقش بسیار مهم و تعیین‌کننده دارد و در نهایت به تقویت قدرت نرم کشور می‌انجامد. وجود این مولفه‌ها و حذف موانع تحقق آنها شکل حکمرانی را تغییر می‌دهد و آن را به حکمرانی خوب نزدیک می‌کند. از اینرو؛ از میان بردن موانع موجود در مسیر تقویت حکمرانی و اقتدار محلی فرصت‌کشور فرصتی برای بهبود قدرت نرم خواهد بود. در تشریح وضعیت کنونی حکمرانی شهری در ایران باید گفت که «برنامه ریزی شهری در ایران دچار نازایی شده است گسترش اسکان غیر رسمی، بن بست رفت و آمد ازدیاد آلودگی، گرانی مسکن و ... نشانه‌های بارز و رنج آور این نازایی است. دولت‌ها هر چند از یک سو قوانین تفویض اختیار خود را به مدیریت شهری، تصویب می‌کنند. اما از سوی دیگر نه تنها از شوراییاری‌ها حمایت قانونی نکرده، در پی تضعیف و تجدید اختیارات شوراها بر می‌آیند» (اطهاری، ۱۳۸۶: ۳۷). در ادامه، در راستای شناخت بهتر وضعیت مدیریتی (شهری) ایران، مشکلات موجود ذیل چهار عنوان دسته‌بندی شده‌اند.

#### ۱-۵- عدم به رسمیت شناختن قلمروهای مادون ملی

یکی از فاکتورهایی که حکمرانی را با چالش رو به رو می‌کند. عدم درک درست از تغییرات گسترده‌ای است که در جامعه امروز ما رخ می‌دهد. مدیر باید این انعطاف را داشته باشد که خود را با شرایط تطبیق دهد و یک مدیر نوآور باید در کی جلوتر از زمان داشته باشد (اطهاری، ۱۳۸۶: ۳۵). این در حالی است که مدیران شهری ما عموماً یک مشغولیت همیشگی دراند و آن درگیری‌های جناحی است که همواره بر همه ساختار اداری و سیاسی مملکت ما ریشه دارند و خود عامل بسیاری از عزل و نصب‌ها و یا بسیاری از اقدامات اجرایی است. و این مشغولیت سیاسی به جای مشغولیت مدنی) دلیلی برای عدم درک درست از وضعیت موجود و اقدام مناسب در بخش خاص آن‌ها می‌شود.

اما باید افزود که در این میان دولت در ایران با چالش‌ها و حفره‌هایی روبرو است که «از جمله حفره‌های دولت رشد بی قانونی است مانند سرپیچی از مسئولیتهای پذیرفته شده توسط اعضای شورای شهر که بر اساس قوانین شوراها خود ملزم به قانون سازی برای اداره بهتر شهر هستند» (پیشگاهی فرد، ۱۳۸۵: ۱۸).

#### ۲-۵- عدم تمایز میان نظام اداره شهر در سطوح مختلف

یکی دیگر از ویژگی‌های که در نظام مدیریت شهری ایران مشاهده می‌شود، فقدان تفاوت و تمایز میان نظام اداره امور شهر در سطوح مختلف جمعیتی، سیاسی و نیز مکانیزم‌های مرتبط با آن است. به عنوان مثال هیچ گونه تفاوتی در ساز و کار اداره شهر تهران به عنوان پر جمعیت‌ترین و نیز پایتخت ایران با سایر شهرها دیده نمی‌شود. تنها تمهید صورت گرفته در این باره، در تعداد اعضای شورای شهر منظور شده است... در

وضعیت کنونی اداره تمامی شهرهای ایران توسط مدل شورا-مدیر شهر انجام می‌پذیرد. حال آنکه تجربیات جهانی نشان می‌دهد تفاوت در مدل مدیریت شهری در سطوح مختلف شهرهای یک کشور امری معمول است. این امر جدا از مدل مدیریت شهری، گاه به نحوه انتخاب شهردار نیز تسری یافته است (لطیفی، ۱۳۸۷: ۱۵۴).

### ۳-۵- الگوی رفاهی حاکم بر حکمرانی شهری و استفاده رانتی از منابع

نظام حکمرانی شهری در ایران به جای آن که به فکر سرمایه برای شهر و رونق اقتصادی و تولیدی شهر باشد و بکوشد از طریق کوچک سازی ساختار اداری و ورود ایده‌های مدیریت به حوزه‌های مدیریت شهری کارایی خود را افزایش دهد، صرفاً در پی ارائه خدماتی است که موجب جلب رضایت (ولو موقت) مردم گردد. این خدمات عمدتاً به واسطه استفاده رانتی از منابع شهر همچون فروش تراکم صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر مدیریت شهری به جای استفاده از منابع شهر (از جمله زمین و تراکم) برای سرمایه گذاری برای توسعه تولید و رونق اقتصادی، به فروش منابع برای جلب رضایت مردم می‌پردازد. از این رو می‌توان نظام مدیریت شهری در ایران را مطابق الگوی رفاهی در نظر گرفته. (ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۷: ۲۶-۲۵).

سیستم شهری ایران به صورت خطی است، روابط سیستمی، بین مدیریت شهری و کالبدی از یک طرف و جامعه شهری و کالبد از طرف دیگر است. در این سیستم رابطه بین مدیریت شهری حسب نیاز به صورت ویژه و مقطعی و از کانالهای غیر رسمی برقرار می‌شود (کامروا، ۱۳۸۴: ۱۲۲-۱۲۱). حال برای جبران این وضعیت و برای گذار از وضعیت موجود، باید مؤلفه‌هایی چون تمرکززدایی، انعطاف پذیری دستگاهها، اعتماد بین سه عنصر مورد نظر (بخش دولتی، بخش خصوصی و نهادهای مدنی) و نیز رویکرد شبکه محوری و نهادمندی در رابطه با شهر جهت همسازی با رویکرد حکمرانی خوب لازم می‌نماید. قابل ذکر است که در این فرایند پذیرش تکثر و تکثرگرایی از مواردی است که باید در آن حاکم باشد. نکته دیگر اینکه «الگوی بسیط یا متمرکز و تک ساختی منافاتی با عدم تمرکز ندارد. دولت‌های بسیط متعددی از جمله فرانسه و سوئد وجود دارند که ساختارهای محلی نیرومندی دارند. مسئله اصلی اعطای اختیارات ضروری و لازم به واحدهای محلی از جمله شهرداری‌هاست، که در نظام‌های بسیط نیز میسر و امکان پذیر است (شفیعی، ۱۳۸۱: ۳۴).

در پایان این بخش تاکید دوباره بر این نکته ضروری است که مهم ترین تأثیرات شوراها بر حوزه سیاست راه، با توجه به آنکه نهادهای دمکراتیک هستند، می‌توان در افزایش مشارکت عمومی، افزایش آگاهی عمومی، شفافیت در اداره امور، پاسخگویی و مسئولیت پذیری مدیران دانست. این عناصر از یک سو شاخص‌های حکمرانی خوب هستند و از سوی دیگر بارزترین نمود وجود انسجام ملی در یک کشور است. تقویت اقتدار محلی ابزاری نامحسوس، اقناع‌کننده و جذاب برای افکار عمومی در داخل و خارج از کشور است و مستقیماً به بهبود تصویر نظام سیاسی در اذهان عمومی کمک خواهد کرد. بنابراین مولفه مهم قدرت نرم و ضرورت افزایش آن ایجاب می‌کند که نسبت به برطرف کردن موانعی که در بالا از آن صحبت شد، یعنی عدم به رسمیت شناختن قلمروهای مادون ملی، عدم تمایز میان نظام اداره شهر در سطوح مختلف و

استفاده رانتهی از منابع به شکلی جدی و سیستماتیک اقدام شود تا امکان بهره‌مندی حداکثری از این منبع مهم قدرت نرم فراهم شود.

## ۶- نتیجه‌گیری

پرسش اصلی این مقاله آن بود که چه ارتباطی بین اقتداربخشی به شوراهای شهر و روستا و مؤلفه‌های حکمرانی خوب وجود دارد و از این مسیر چگونه می‌توان قدرت نرم کشور را افزایش داد؟ این تحقیق براساس پیوند نظری میان اقتداربخشی شوراهای شهر و روستا و تاثیر آن بر حکمرانی خوب از یک سو، و ارتباط میان دو مفهوم حکمرانی خوب و قدرت نرم به پاسخ به این پرسش پرداخت. در تبیین نظری رابطه میان مفهوم حکمرانی مطلوب و قدرت نرم نشان داده شد که مولفه حکمرانی یکی از هفت رکن از ارکان قدرت نرم به شمار می‌رود و یکی از مجاری است که کشورها از طریق آن می‌توانند به بهبود جایگاه خود از حیث قدرت نرم در عرصه بین‌المللی بپردازند.

حکمرانی خوب زمینه‌ساز تقویت جامعه مدنی و افزایش مشارکت و مداخله افراد و صاحبان منافع در فرایندهای سیاسی شهرها و روستاها، افزایش میزان کارایی و پاسخگویی می‌شود. نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری و روستایی در ایران به صورت متمرکز است و هدایت و مدیریت توسعه شهرها از طریق سازمان‌های دولتی و عمومی در سطح ملی و محلی انجام می‌پذیرد. امروزه مدیران شهری با مشکلات عدیده‌ای چون فقر، بیکاری، تورم، آلودگی محیط زیست و کمبود زیرساخت‌ها و ... در شهرها رو به رو هستند. به منظور برون رفت از تنگناهای پیش آمده و گذر از نظام متمرکز به نظام غیرمتمرکز، امروزه ایجاد تحول در نظام مدیریت توسعه شهری با توجه به مدیریت به صورت حکمرانی خوب به مفهوم مشارکت توأمان مردم و نهادهای محلی به عنوان بازیگران اصلی توسعه شهرها یک ضرورت است. این ضرورت زمانی الزام بیشتری پیدا می‌کند که نقش اقتداربخشی به شهرها و روستاها در بهبود قدرت نرم کشور را در خاطر داشته باشیم.

تقویت مشارکت در شهرها و روستاها از ارکان حکمرانی خوب است و مولفه حکمرانی نیز یکی از هفت رکن قدرت نرم به شمار می‌رود اما فارغ از این ارتباط غیرمستقیم، وجه دیگری نیز از ارتباط میان انتخابات شهر و روستا و قدرت نرم وجود دارد. و آن اینکه جمهوری اسلامی به عنوان نظامی که ادعای مردمسالاری دینی دارد، از طریق ارتقای مشارکت سیاسی در شهرها و روستاها می‌تواند ضمن دستکاری در جلب افکار و اذهان مردم، قدرت خود را در حوزه نرم به ویژه در مواقع بحرانی ارتقا دهد. بنابراین، انتخابات و بطور کلی مشارکت مردم در عرصه انتخاب نمایندگان شهر و روستا گرچه به ظاهر کارکردی سیاسی و یا حتی اقتصادی دارد اما کارکرد آنها در افزایش قدرت نرم به شکلی مستقیم و بی‌واسطه نیز قابل توجه و ارزیابی است.

الف - فارسی

۱. ابراهیم پور، حبیب و الیک، فهیمه، ۱۳۹۵، بررسی نقش حکمرانی خوب در کارآمدی دولتها، کنفرانس بین المللی نخبگان مدیریت.
۲. ابطحی، سید مصطفی، فرضعلی سالاری سردری، آرایش، حسن، ۱۳۹۷، بررسی و تبیین حکمرانی شایسته در رویکرد حکمرانی، فصلنامه راهبرد سیاسی، سال دوم، شماره ۵.
۳. افخمی، رسول؛ ارفع نیا، بخشید؛ محبی، محسن (۱۴۰۰)، «عملکرد نهادهای غیردولتی ورزشی به عنوان قدرت نرم در برقراری صلح در سطح بین المللی»، دوفصلنامه علمی مطالعات قدرت نرم، سال دهم، شماره دوم پیاپی، صص ۱۴۷-۱۸۰.
۴. اطهاری، کمال، ۱۳۸۶، حاکمیت شایسته و ضرورت احیای حوزه عمومی، جستارهای شهرسازی، تابستان، شماره ۱۹-۲۰.
۵. ایمانی جاجرمی، حسین، ۱۳۸۷، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، مدیریت امور محلی، نظریه‌ها و تجارب، کمیسیون امور زیربنایی و تولیدی کمیته آمایش مسکن و شهرسازی، گزارش هم اندیشی، نشست شماره ۱.
۶. پیشگاهی فرد، زهرا، ۱۳۸۵، چالش‌های جامعه ایران از منظر جغرافیای سیاسی، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۵۶.
۷. رهنورد، فرج الله، ۱۳۸۸، «مؤلفه‌ها و ابعاد مدیریت دولتی مطلوب برای تحقق چشم انداز ۱۴۰۴»، گزارش پژوهشی، تهران: مجمع تشخیص مصلحت، کمیته نظام اداری و مدیریت.
۸. زارعی، محمدحسین، ۱۳۸۳، حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۰.
۹. شریف زاده، فتاح وقلی پور، رحمت الله، ۱۳۸۲، حکمرانی خوب و نقش دولت، فرهنگ مدیریت، سال اول، ش ۴، پاییز و زمستان.
۱۰. شفیع، حسن، ۱۳۸۱، موانع ساختاری تحقق ماده ۱۳۶، مجله شهرداری‌ها، سال ششم، شماره ۶۶.
۱۱. صالحی امیری رضا و نگارنده، جواد، ۱۳۸۷، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مزکر تحقیقات استراتژیک، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک.
۱۲. قلی پور، رحمت الله، ۱۳۸۷، حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت، چاپ دوم، تهران، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.
۱۳. قنبری، علی و دیگران، ۱۳۹۱، ابعاد الگوی حکمروایی خوب شهری در تهران با تاکید برنظریه دولت محلی توسعه گرا، در مجموعه مقالات نخستین همایش علمی حکمروایی خوب شهری، جلد سوم، تهران: تیسرا.
۱۴. کامروا، محمدعلی، ۱۳۸۴، مقدمه‌ای بر شهرسازی معاصر ایران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۵. لطیفی، غلامرضا، ۱۳۸۷، مدیریت شهری، سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور، تهران: موسسه فرهنگی اطلاع رسانی و مطبوعاتی.



۱۶. می‌دری، احمد، ۱۳۸۳، تغییر در سیاست‌های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب، نشریه نامه مفید، خرداد و تیرماه، شماره ۴۲.
۱۷. نادری قمی، محمد مهدی، ۱۳۹۰، حکمرانی خوب معرفی و نقدی اجمالی، اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، ش ۱.
۱۸. ناظمی اردکانی، محمد، ۱۳۸۷، «حکمرانی خوب بارویکرد اسلامی»، علوم انسانی، سال هفتم، ش ۷۶.
۱۹. نای، جوزف (۱۳۸۷)، قدرت نرم، ابزارهای موفقیت در سیاست بین‌الملل، ترجمه سید محسن روحانی و مهدی ذوالفقاری، تهران: دانشگاه امام صادق
۲۰. یزدان‌فام، محمود، ۱۳۸۱، دولت و دموکراسی در عصر جهانی شدن، تهران، انتشارت روزنه.

1. Acemoglu, D, et.al (۲۰۰۳), Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth, Journal of Monetary Economics, Vol. ۵۰, pp.۴۹-۱۲۳
2. Brand Finance (۲۰۲۱), Global Soft Power Index ۲۰۲۱; the world's most comprehensive research study on perceptions of nations brands, <https://brandirectory.com/globalsoftpower/download/brand-finance-global-soft-power-index-۲۰۲۱.pdf>
3. Gani, Azmat & Duncan, Ron (۲۰۰۷), Measuring Good Governance Using Time Series, Journal of the Asia Pasific Economic, Vol.۱۲., No.۳.
4. Nye, Joseph s. (۲۰۰۵), Soft Power: the Means to success in world politics, New York: public Affairs.
5. Sharp, Gene (۱۹۷۳c), The Politics of Nonviolent Action: The Dynamics of Nonviolent Action, Boston: Extending Horizons Books
6. Thomson, Steve, ۲۰ February ۲۰۲۰, Soft Power: Why it matters to governments, people, and brands, <https://brandfinance.com/insights/soft-power-why-it-matters>
7. UNDP (۱۹۹۴), Good Governance - and Sustainable Human Development.
8. UNDP, ۱۹۹۷, Human Development Reports, Published for the United Nations Development Programme (UNDP), New York Oxford Oxford University Press.
9. UNESCAP (۲۰۰۲), "What is Good Governance, on line", at: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>