



سیاست‌نامه پیشنهادی حکمروایی و توسعه شهری ایران

نسخه اول، اسفندماه ۱۳۹۹

۱) مقدمه

آنچه پیش رو است نتیجه جمع بندی دیدگاه‌های جمعی از علاقمندان به توسعه‌ی ایران و آینده شهرهای کشورمان است که پس از برگزاری جلسه‌های پُرشمار گفت‌وگو، دریافت نظرهای مختلف در قالب گزارش سیاستی حاضر و یا به عبارت دیگر سیاست‌نامه حکمروایی شهری تدوین شده است. در این گزارش پس از تبیین گذرای وضع موجود و تحلیل زمینه‌های شکل‌گیری آن، به ارائه تحلیل و ضرورت‌های چاره‌جویی در باره نظام حکمروایی شهری در شرایط کنونی پرداخته شده است. چنین نوشتارهایی روایت جمعی خاص از موضوع حکمروایی شهری در ایران است. از این رو، به عنوان یک چارچوب اولیه پیشنهاد می‌گردد و می‌تواند مورد نقد موثر قرار گیرد. از این رو، امید است این متن که بازخوانی دیدگاه‌ها و نظرات شماری از فعالان شهری را در برمی‌گیرد بتواند در جمعی گسترده‌تر به بحث گذاشته شده، از غنای بیشتری بهره‌مند شده و در عمل مورد بهره‌برداری فعالان اجتماعی در حوزه‌ی شهری قرار گیرد.

۲) تبیین وضع موجود

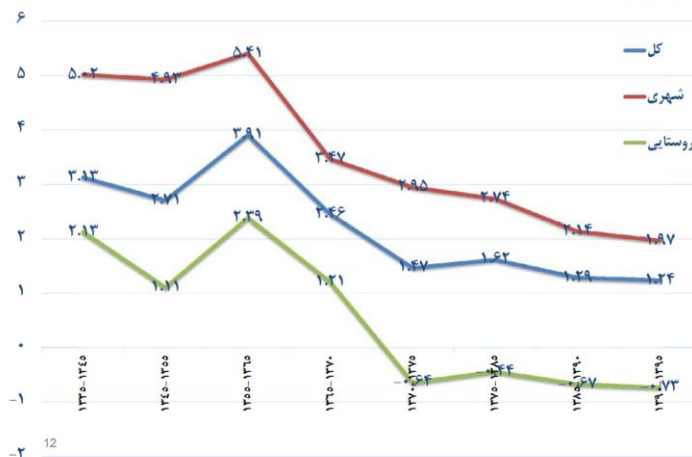
امروزه می‌توان با قاطعیت گفت که شهرنشینی به الگوی غالب سکونت انسان بدل شده است و ایران نیز از این قاعده خارج نیست. بررسی وضعیت شهرنشینی طی شش دهه‌ی گذشته در کشور حاکی است، ایران به عنوان کشوری در حال توسعه، طی دهه‌های گذشته به شدت متأثر از روند رشد سریع شهرنشینی بوده است. بررسی روند شهرنشینی بر مبنای سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۵-۱۳۳۵ بیانگر این رشد شتابان است. تعداد شهرهای کشور از ۲۰۰ نقطه در سال ۱۳۳۵ به ۱۲۴۵ شهر در سال ۱۳۹۵ رسیده است. جمعیت شهرنشین کشور نیز از ۶ میلیون نفر در سال ۱۳۳۵ به بیش از ۵۹.۱ میلیون نفر در سال ۱۳۹۵ بالغ شده است.

همان‌طور که در نمودار بعد نیز به وضوح مشخص است در دوره‌ی شصت ساله مورد بررسی به صورت مداوم، شهرنشینی در حال افزایش و در مقابل از سهم روستانشینی کشور کاسته شده است، نتیجه آن که سهم جمعیت شهرنشین کشور طی روندی مستمر از ۳۱.۴ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۷۱.۴ درصد کل جمعیت کشور در سال ۱۳۹۵ رسیده است. به نظر می‌رسد رشد سریع شهرنشینی در ایران

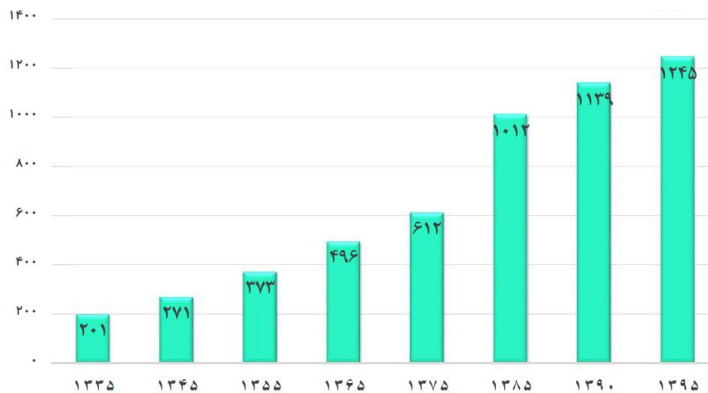
بیش از هر چیز متاثر از رشد و افزایش جمعیت کشور و نیز جریان جابجایی جمعیت از مناطق روستایی به سوی مناطق شهری است.

البته تفاوت‌هایی در مسیر شهری شدن میان استان‌های مختلف کشور دیده می‌شود به گونه‌ای که در سال ۱۳۹۵ استان قم با ۹۵.۲ درصد و استان تهران با ۹۳.۹ درصد بیشترین میزان شهرنشینی کشور را داشته‌اند. استان سیستان و بلوچستان با ۴۸.۵ درصد کمترین میزان شهرنشینی را داشته است.

تصویر شماره ۱، درصد متوسط رشد سالانه جمعیت ۱۳۳۵-۱۳۹۵

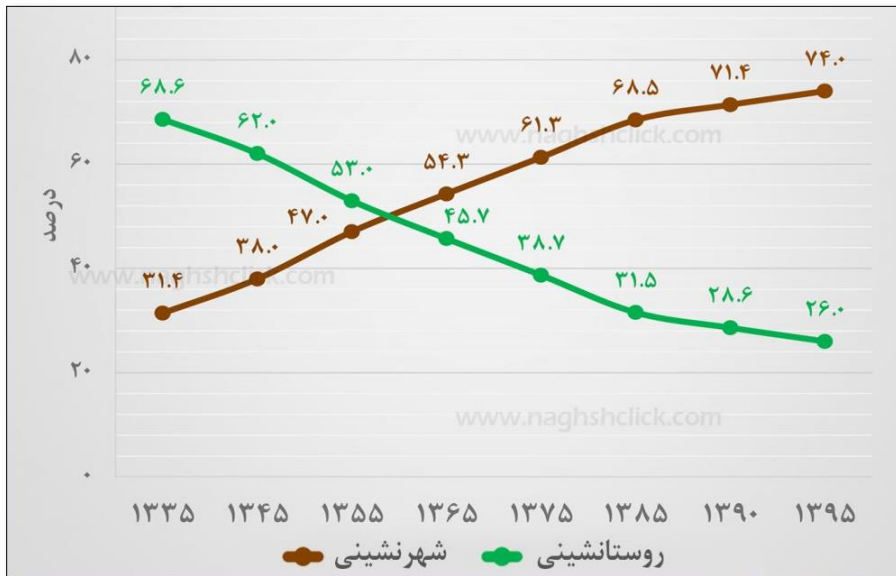


تصویر شماره ۲، تعداد شهرهای کشور ۱۳۳۵-۱۳۹۵



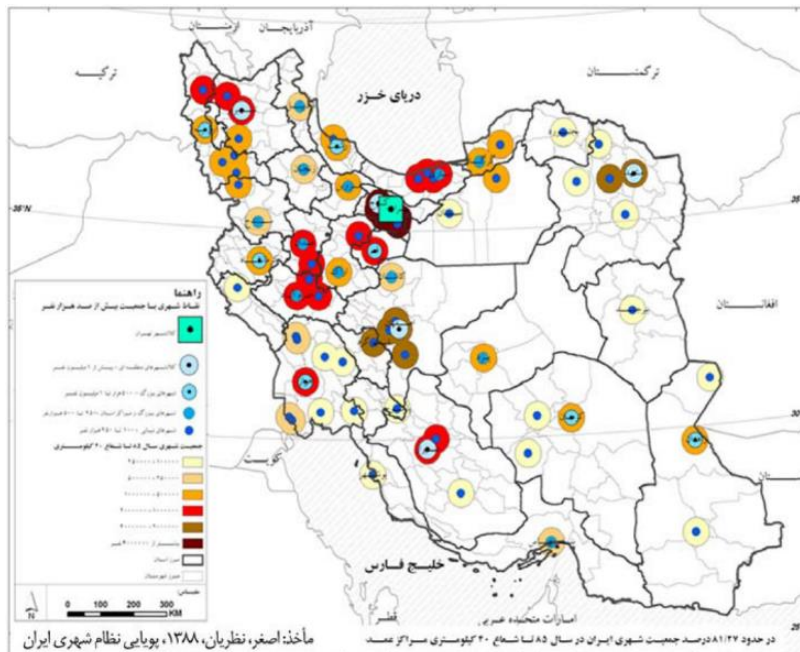
در سال ۱۳۹۵ منظور از شهر هر یک از نقاط جغرافیایی است که دارای مصوبه هیئت دولت بوده و دارای شهرداری باشند.

تصویر شماره ۳، تغییرات نسبت شهرنشینی و روستانشینی در ایران طی ۶ دهه اخیر

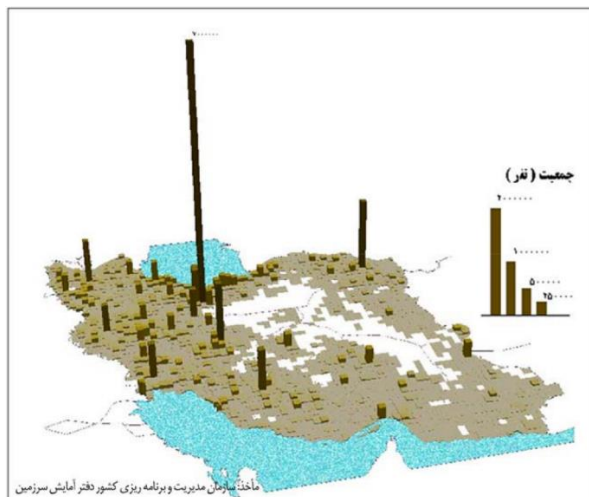


منبع: مهندسان مشاور نقش کلیک، ۱۳۹۹

تصویر شماره ۴، نقشه استقرار عمده جمعیت کشور اطراف شهرهای بزرگ



تصویر شماره ۵، نقشه استقرار ناموزون جمعیت در پهنه‌ی سرزمینی



در سال ۱۳۹۸، ترکیه به عنوان یکی از همسایگان و رقیبان منطقه ایران، دارای جمعیت حدود ۸۵ میلیون نفر جمعیت بوده است که ۷۱.۶ درصد آن شهرنشین بوده‌اند. اعداد و ارقام نشان می‌دهد که در سال‌های گذشته، نمودار جمعیت کشور ترکیه به صورت صعودی در حال حرکت است و هیچ‌گونه نزول و یا کاهش در آن دیده نمی‌شود. البته میزان رشد جمعیت هر ساله نسبت به سال قبل اندکی با کاهش رو به رو بوده است. به عنوان مثال در سال ۲۰۰۰ میزان رشد جمعیت ۱.۵ درصد بوده است، اما این رقم به ۱.۰۹ درصد در سال ۲۰۲۰ رسیده است. عربستان به عنوان دیگر رقیب منطقه‌ای ایران، در سال ۲۰۱۹، حدود ۳۴.۲ میلیون نفر جمعیت داشته‌است که ۸۴ درصد آن در نقاط شهری زندگی می‌کرده‌اند.

مشابه با مقیاس ملی، شهرنشینی فزاینده در کشور، با مجموعه‌ای از چالش‌های لاینحل همراه شده است. ده‌ها مساله چون تداوم تمرکززدایی و تبدیل شدن تهران به یک مساله شهری پیچیده، تنزل دائمی کیفیت زندگی و رقابت‌پذیری شهری، ضعف جنبه‌های کیفی محیط انسان ساخت، نابرابری‌های فزاینده اقتصادی و فضایی در سطح سرزمین را می‌توان نام برد. افزون بر این‌ها، وقوع مهاجرت‌های ناشی از خشکسالی و دشواری‌های محیط زیستی، وجود شواهد بدمسکنی و مسئله سکونتگاه‌های غیررسمی، تغییرات آب‌وهوایی و اقلیمی، وقوع مسئله فرونشست‌ها و خشکسالی در پهنه‌های مختلف سرزمین، مسائل

و مشکلات ریزگردها در پهنه‌های جنوب و مرکز چالش‌هایی هستند که شهرهای ایران با آنها دست‌وپنجه نرم می‌کند. در چنین بستری، مساله‌ی حمل‌ونقل و حرکت سهل و روان در درون شهرها و یا بین شهرها، حمل‌ونقل عمومی و سبز، و ضعف بهره‌وری از شبکه‌های ریلی سبک و یا سنگین در درون شهرهای ایران، نادیده گرفته شدن ابعاد تاب‌آوری شهری، بی‌توجهی به ضرورت نقش‌آفرینی شهرها در فضای فراملی و ارتقاء رقابت‌پذیری شهری و سرانجام تشدید آلودگی هوا بخشی از صدها چالش‌های بنیادی و محتوایی (*substantial*)^۱ شهرهای مان هستند که بر هیچ یک از منتقدان توسعه‌ی شهری پوشیده نیست.

اما در کنار این چالش‌ها، مجموعه‌ای از چالش‌های رویه‌ای (*procedural*) نیز قابل طرح است که هرگونه برون‌رفت از وضعیت موجود را بدون داشتن نقشه راهی مشخص و مورد اعتماد جامعه شهری غیرممکن می‌نماید. در میان چالش‌های رویه‌ای شاید بتوان به‌صورت ابتدایی به موضوعاتی چون فرهنگ اقتدارگرایی مدیریت شهری، محدودیت منابع مالی و درآمدی شهرداری‌ها، عدم تحول نظام اداری شهرهای ایران متناسب با شرایط نوین جهانی و ملی، بی‌توجهی به آموزه‌ها و تجربه‌های برتر (*best practice*) جهانی، ضعف سرمایه‌ی اجتماعی و اعتماد شهروندان، تمرکز شدید امور در کشور و سطح پایین شفافیت مدیریت شهری را به صورت سیاهه‌ای مقدماتی فهرست نمود.

در چنین فضایی انتظار ما از توسعه ملی چیست؟ جدا از مرتفع شدن مانع‌های تحریم‌گونه برای سرزمین، آیا خواسته‌ای فراتر از توزیع منصفانه‌ی فضای توسعه، حفاظت محیط زیست، تعادل اکولوژیک و زیست‌پذیری، هماهنگی افقی (میان بخشی) و عمودی (ملی/ منطقه ای/ فضائی)، حفظ هویت‌های فضائی به همراه تقویت وحدت ملی، برقراری پیوندها و همبستگی فضائی برای ایجاد مزیت‌های رقابتی و دستیابی به عدالت اجتماعی در قالب توزیع نسبی حقوق، منابع و ایجاد فرصت برابر در جامعه که ناگزیر در فضا تجلی می‌یابد مورد انتظار است؟

^۱ شاید بتوان معادل‌های دیگری برای چالش‌های محتوایی به کار برد مانند چالش‌های ساختاری، بنیادین و...

البته به نظر می‌رسد نباید همانند ایده‌پردازان آمایش کشور، به ایجاد چشم انداز آرمان شهری بدون آنکه از امکان بسیج اجتماعی برای تحقق آن مطمئن بود اکتفا نمود.

۳) ضرورت‌های توجه به حکمروایی شهری

به نظر می‌رسد در چنین بستری، به منظور تفوق بر چالش‌های رویه‌ای حاکم که رفع آنها می‌تواند در مرتفع کردن چالش‌های رویه‌ای توسعه شهری نیز موثر افتد، توجه ویژه به مقوله حکمروایی از اهمیت ویژه برخوردار است. حکمروایی^۲ که اکنون به عنوان انگاره‌ای فراگیر وارد حوزه‌ی علوم برنامه-ریزی و مدیریت عمومی گشته و جایگزین مفاهیم پیشین- از جمله اداره، مدیریت و حکومت- شده، محصول حوزه‌ی علوم سیاسی و جامعه‌شناسی است که می‌تواند موثر واقع شود. در سطح محلی نیز توجه به ابعاد هنجاری مفهوم حکمروایی شهری با عنایت به گذار از مدیریت شهری به حکمروایی شهری و با توجه به تاکید بر توسعه نهادی، به بهبود شاخص‌هایی چون پاسخ‌گویی، شفافیت، قانون‌مداری و... می‌تواند به عنوان اولویتی اساسی مورد پیگیری قرار گیرد.

حکمروایی، نوعی فرایند در برگیرنده نظام به‌هم‌پیوسته‌ای است که هم حکومت و هم اجتماع را در بر می‌گیرد. از آنجایی که حکمروایی شهری، هم نهادهای رسمی و هم اقدام‌های غیررسمی و سرمایه‌ی اجتماعی شهروندان را در بر می‌گیرد بستر مناسبی برای کنش شهروندی و بسترسازی تغییر سازوکارها، فرایندها و نهادهای مطرح در حوزه‌ی منافع عامه فراهم می‌نماید. با چنین توضیحی درمی‌یابیم که حکمروایی شهری، فرایندی است که بر اساس کنش متقابل میان سازمان‌ها و نهادهای رسمی اداره شهر از یک طرف، و نهادهای غیررسمی جامعه مدنی یا عرصه عمومی از طرف دیگر شکل می‌گیرد. مشارکت نهادهای غیررسمی و تقویت عرصه عمومی در اداره شهر می‌تواند به سازگاری منافع گوناگون و در نتیجه به پایداری توسعه شهری منجر شود.

اهداف کلان حکمروایی را می‌توان شامل موارد زیر دانست:

² governance

بازساخت جامعه مدنی برای تقویت و اعتلای بیشتر سازمان‌ها، نهادها و جوامع محلی

کاهش فقر و جدایی‌گزینی‌های اجتماعی، قومی و فرهنگی در شهرها

افزایش مشارکت و مداخله افراد و صاحبان منافع در فرآیندهای سیاسی درون شهرها

کادر نوشت: تعاریف و مفهوم حکمروایی

۱) حکومت، مجموعه‌ای از نهادهای رسمی و حقوقی با قدرت قانونی است. اما حکمروایی، نوعی فرایند است. این فرایند، متضمن نظام به هم پیوسته‌ای است که هم حکومت و هم اجتماع را در بر می‌گیرد. ... پاسخ‌گویی، تناسب و آینده‌نگری در حکمروایی، توانایی برخورد موثر با مسائل جاری و پیش‌بینی رویدادها نه تنها به شبکه‌های سازمانی رسمی بستگی دارد، بلکه مستلزم شبکه‌هایی غیررسمی نیز است. شبکه‌هایی که مردم را قادر می‌سازند زمانی که شبکه‌های رسمی در کار فرو می‌مانند آن را به انجام رسانند (Mcloughlin, 1973: pp.249-250)

۲) حکمروایی شامل مکانیسم‌ها، فرایندها و نهادهایی است که از طریق آن‌ها شهروندان و گروه‌های مردم، خواسته‌های خود را بیان می‌کنند.... حکمروایی شامل دولت، بخش خصوصی و سازمان‌های جامعه مدنی است. در این سه حوزه باید نهادهای حکمروایی را برای کمک به توسعه انسانی پایدار به منظور کاهش فقر، ایجاد شغل، حفظ محیط‌زیست و پیشرفت‌زنان، طراحی کرد (UNDP, 1997, PP.3-5).

۳) حکمروایی، به زبان ساده، علم تصمیم‌گیری است. این مفهوم، مجموعه‌ای پیچیده از ارزش‌ها، هنجارها، فرایندها و نهادها را در بر می‌گیرد که از طریق آن‌ها مدیریت توسعه جامعه، به طور رسمی و غیررسمی صورت می‌گیرد و تعارض‌ها رفع می‌شود. حکمروایی هم‌دولت‌وهم‌جامعه‌مدنی (یعنی بازیگران اجتماعی و اقتصادی، نهادهای مبتنی بر اجتماع و گروه‌های سازمان نیافته، رسانه‌های همگانی و نظایر آن) را در سطوح محلی، ملی و منطقه‌ای شامل می‌شود (Srinivas, 1996a: p.1).

۴) حکمروایی عبارت است از مدیریت آگاهانه ساختارهای حکومتی، با قصد تقویت حوزه‌ی عمومی (Srinivas, 1996b: P.2).

۵) حکمروایی شهری، مفهومی است که هم با مسئولیت حکومت و هم با تعهد شهروندان ارتباط دارد. حکمروایی شهری بر این اساس استوار است که مشارکت در فرایندهای سیاسی یا سازمانی در شهر به کنترل منابع شهر مربوط می‌شود (Beall, 1996: P.3).

۶) حکمروایی، مفهومی است که به منظور توجه به نقش روزافزون دیگر بازیگران و سهام‌دارانی که علاوه بر دولت در رشد و توسعه شهرها نقش دارند عمومیت یافته است. حکمروایی، تعامل پویا بین حکومت، بازار و بازیگران اجتماعی است که هر یک از طریق فرایندهای رسمی و غیر رسمی بر اعمال و تصمیمات دیگران تاثیر می‌گذارند (Karaos 1997: P.3).

۷) حکمروایی شامل دولت می‌شود، اما با دربرگرفتن بخش خصوصی و جامعه مدنی از آن فراتر می‌رود. دولت، محیط سیاسی و قانونی مساعد فراهم می‌کند. بخش خصوصی، شغل و درآمد ایجاد می‌کند. جامعه مدنی، کنش متقابل سیاسی و اجتماعی را از طریق بسیج گروه‌ها برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی تسهیل می‌کند. از آن‌جا که هر یک از این‌ها

نقاط قوت و ضعف دارد، هدف اصلی حمایت از حکمروایی خوب، تشویق کنش متقابل سازنده میان هر سه است (Mehta, 1998: P.6).

۸) حکمروایی نه تنها نهادهای حکومتی را در بر می‌گیرد بلکه مکانیسم‌های غیررسمی و غیرحکومتی را نیز شامل می‌شود، سازوکارهایی که اشخاص و سازمان‌ها از طریق آن‌ها نیارهایشان را تامین می‌کنند و خواسته‌هایشان را بر آورده می‌سازند (Atkinson, 1998: P.3).

۹) حکمروایی را می‌توان رابطه بین جامعه مدنی و دولت تعریف کرد چارچوب حکمروایی شهری به ما این امکان را می‌دهد عناصری را به حساب آوریم که به طور متداول، اغلب خارج از فرایند سیاست عمومی تلفی شده‌اند، اما در توسعه اجتماعی- اقتصادی و فرهنگی شهرهای جهان سوم موثر هستند و در منظر شهری و شکل ساخته شده شهرها بسیار دخالت دارند. این عناصر شامل انجمن‌های شهری، کارگزاران غیرقانونی سازمان‌های بخش غیررسمی، گروه‌های مبتنی بر اجتماع و جنبش‌های اجتماعی هستند که همگی بر ریخت‌شناسی و توسعه مراکز شهری تأثیر فراوان می‌گذارند (Mckinlay, 1999: P.5).

۱۰) حکمروایی، هم‌چون بسیاری از مفاهیم، اصطلاحی است با تفسیرهای متعدد. برخی آن را با حکومت و برخی دیگر آن را با دموکراسی یکی می‌دانند. حکمروایی، ساختارها و فرایندهایی است برای تعیین نحوه استفاده از منابع موجود در جهت منفعت عمومی (Tandon, 1999: P.1).

۱۱) حکمروایی نه تنها با تشکیلات دولتی و رسمی و هم‌چنین نهادهای شهری و منطقه‌ای که رسماً امور عمومی را اداره می‌کنند ارتباط می‌یابد، بلکه فعالیت بسیاری از گروه‌های سیاسی و اجتماعی دیگر را در بر می‌گیرد. حکمروایی، حاصل جمع روش‌های گوناگونی است که افراد، نهادها، بخش خصوصی و دولتی، امور مشترک خود را اداره می‌کنند. حکمروایی، فرایند مستمری است که از طریق آن منافع متعارض یا گوناگون می‌توانند با هم سازگار شوند و اقدام جمعی صورت گیرد (UN, 2000: P.1).

۱۲) حکمروایی، هنر حکومت کردن و بهترین شیوه سرپرستی و مدیریت منفعت عمومی است (Auclair, 2000: p.q).

اهداف عملیاتی حکمروایی بدین شرح هستند:

- کاهش فساد به عنوان محصول آزادی، عدالت و رقابت منصفانه
- بهبود کیفیت معاش و افزایش زندگی برای همه شهروندان
- تحقق و حفظ دموکراسی و تعریف سطح‌های جدیدی از حکمروایی
- ایجاد فرصت و امکان برای مردم به منظور نشان دادن خواسته‌ها و آمالشان در زندگی
- اعتلای امنیت، برابری و پایداری

۴) تحلیل ضرورت‌های چاره‌جویی در شرایط کنونی

در شرایط کنونی به‌نظر می‌رسد ناکارآمدی فرآیندهای حکمروایی شهری و تسری بی‌دولتی و چند دولتی به سطح محلی بر هیچ فعال شهری پوشیده نیست. در این شرایط، مدیریت شهری (شهرداری و نهاد شورا) در مقایسه با انتظارات از آن به مجموعه‌ای بی‌اختیار و غیر پاسخگو بدل شده است. از سویی دیگر، دولت ملی نیز تمایلی به تمرکززدایی ندارد و دهها چالش در حوزه حکمروایی شهری پیش روی ما قرار دارند. برمبنای شواهد و گفتگوهایی که در مسیر تنظیم گزارش حاضر صورت گرفت، مهمترین محدودیتها و امکانات حکمروایی شهری در شرایط شهرهای امروز ایران که چاره‌اندیشی در این بستر را ضروری می‌سازند بدین شرح قابل فهرست هستند:

۴-۱- امکانات و ظرفیت‌ها

۴-۲- عوامل محدودیت‌زا

۵) توصیه‌های سیاستی برای پیگیری در مسیر پیش رو

در این بخش برخی گزینه‌های سیاستی^۳، گزینه‌ها و نحوه‌ی اجرای آنها در قالب پاره‌ای از توصیه‌های سیاستی^۴ پیشنهاد می‌شود. این توصیه‌ها بدین شرح‌اند:

- طراحی نقشه راه^۵ اقدام‌های مورد پیگیری اتاق فکر^۶ و هدف‌گذاری صریح در این زمینه
- دعوت از گروه‌های مرجع و فعالان شهری و دفاتر توسعه مدیریت محلی

³ Policy options

⁴ Policy recommendations

⁵ Road map

^۶ طبیعتاً اتاق فکر پشتیبانی دانشی و نظری خواهد داشت و سایر امور مانند کمپین شهروندی توسط مراجعی دیگر صورت می‌گیرد.

- ترویج هدف‌گذاری ملی و محلی در حوزه‌ی جایگاه نظام شهری کشور در فضای فراملی^۷
- انتشار عمومی دیدگاه‌ها و نتایج گفتگوها برای بهره‌برداری جامعه
- استفاده از ظرفیت فضای مجازی در روزهای پیش‌رو
- هم‌کاری با فعالان شهری هر شهری که تمایل به به‌کار بست این سیاست‌ها داشته‌باشند و حمایت از فعالان شهری این شهرها به منظور شمول برنامه‌های اتاق فکر حکمروایی شهری بر گستره‌ی سرزمین
- حمایت از ظرفیت‌سازی و تربیت متخصصان حوزه‌ی حکمروایی محلی
- تمرکز بر پیگیری برنامه‌های تمرکززدایی و ساماندهی پایتخت در قالب شورای مدیریت مجموعه شهری تهران یا احیا شورای نظارت بر گسترش تهران.
- یاری داوطلبانه در خصوص شکل‌دهی اتاق گفت‌وگوی ملی شهری^۸ به منظور فراهم شدن زمینه گفت‌وگو در حوزه‌ی مساله‌های شهرهای ایران
- توجه به موضوع مالیه محلی با در نظر گرفتن الزام‌های استقلال محلی و داد و ستد با مالیه ملی
- طرح قابلیت‌های جامعه شهری ایران برای نیل به بالاترین سطح کیفیت زندگی و رفاه (در مقابل فقر، فساد و محرومیت) و معرفی ابزارهای چنین ایده‌ای
- معرفی ایده‌های جدید دارای جذابیت برای جامعه شهری در مسیر حل ابرچالش‌های مدیریت شهری از قبیل ورود به حوزه‌ی فرآیند بازآفرینی شهری، تاکید بر شهرداری شیشه‌ای، تمرکز بر بودجه‌ریزی مشارکتی، پروژه‌های کوچک مقیاس محله‌ای و حمایت از تهیدستان.

^۷ در گام اول تهران و دیگر کلانشهرهای کشور می‌توانند در نظام دیپلماسی شهری و حکمروایی جهانی در اولویت باشند.

^۸ *National Urban Forum*