



Research Paper

# Grounded Theory: Obstacles to the Realization of the Paradigm of Good Urban Governance in Iran

Morteza Alavian\*<sup>1</sup> , Abolfazl Ghasemi<sup>2</sup> , Maryam Rahmani<sup>3</sup> 

<sup>1</sup> Associate Professor, Department of Political Science, Faculty of Law and Political Science, University of Mazandaran, Iran

<sup>2</sup> Post graduate of Political Science, Department of Political Science, Faculty of Law and Political Science, University of Mazandaran, Iran

<sup>3</sup> Assistant Professor, Department of Social Science, Faculty of Humanities Science, University of Bojnord, Iran



10.22080/USFS.2022.3629

**Received:**

December 11, 2021

**Accepted:**

February 9, 2022

**Available online:**

May 5, 2022

**Keywords:**

Iran, Paradigm, Good Urban Governance, Grounded Theory

## Abstract

Paradigms contain a special view of human beings, defining the correct forms of social relations influencing the world and people, and determining the direction of social development of societies and the specific "way of seeing" the world. Good urban governance has emerged as a political paradigm in the living world today and has provided this way of seeing. Due to the increasing trend of urban population, the Islamic Republic of Iran also faces obstacles to the application of this paradigm. The main question of research addresses the obstacles to the realization of the paradigm of good urban governance in Iran. Using grounded theory through in-depth interviews with 37 elites in Iran selected through purposeful sampling, a paradigm model of obstacles to the realization of good urban governance was identified. 280 basic concepts, 102 subcategories, 21 main categories and one core category were obtained. Obstacles to the urban governance paradigm in Iran can be expressed in three categories: institutional, idea and actors. The institutional category includes absolute government, parochial political culture, particularism, weak urban management, weak civil society, rentier state, reduction of government revenues due to sanctions, heterogeneous influence government, political opportunity structure, politicization, weak laws. The category of ideas includes identity deficiencies, weak a priori state-nation interaction, ideological discourse of sovereignty, lack of urban referential, centralized governance, neo-value orientation, the rule of tradition over Iranian society. The category of actors includes limited actors, coalition building opportunities, irresponsible citizen.

\*Corresponding Author: Morteza Alavian

**Address:** Department Political Science, Faculty of Law and Political Science, University of Mazandaran, Iran

**Email:** [m.alavian@umz.ac.ir](mailto:m.alavian@umz.ac.ir)

**Tel:** 09111144929

## Extended Abstract

### 1. Introduction

Each paradigm contains a look at human nature, defines the correct forms of social relations between those who are equal or have hierarchical relations, and specific relations between institutions. The main purpose of each paradigm is to explain the world, its connection and the place of human beings in it, and to help bring together the diverse and numerous needs of groups and society. Political paradigms are the pervasive conditions of political discourse. These paradigms can provide suggestions for the policy-making process that is structured by a set of specific ideas.

These ideas in policy paradigms are somewhat independent of the institutions that use them (Cox & Belond, 2013: 308-309). Thus, a policy paradigm defines a theoretical tool for identifying and understanding the guiding principles or ideas for creating the public policy. Good urban governance is one of these policy paradigms introduced by the United Nations in the 1990s. The purpose of this paradigm has been to improve human life and the ability to solve the problems of societies. Due to the increasing population of urbanization, attention to the issue of urban governance as the basis of urban policy and urban planning has doubled. The Islamic Republic of Iran also has small and large cities as well as metropolises that have a large population. Due to the increasing trend of urbanization in Iran from 1986-2016, the urban population has increased from 54.3% to 74%. The number of cities in the country has increased from 496 cities in 1986 to 1424 cities in 2021. In this research, with the method of grounded theory, we deal with the obstacles to the realization of the

paradigm of good urban governance in Iran.

### 2. Research Methodology

The dominant paradigm of research is the interpretive paradigm and the method used is qualitative. Qualitative research seeks to understand the meaning, concept and everything that exists in the biosocial world and constructs it. To understand the obstacles to the realization of good urban governance, by entering the field of study, oral data were collected through in-depth interviews to understand the obstacles to the realization of good urban governance in Iran and analyzed using the grounded theory method. Purposive sampling was used to select the research participants. In the present study, people who had a practical and theoretical relationship with the issue of good urban governance were selected as interviewees. To analyze and interpret the data, the researcher first read the full text of the interviews several times to get an overview of the full text and general logic of the interview and gain a general understanding of the data. Then he started the coding process. The coding process was performed under three stages of open, axial and selective coding.

### 3. Research Findings

In this research, line-by-line analysis was used to examine the text of the interviews. In this way, the interviews were reviewed line by line, and after identifying the initial codes, conceptual labels were identified for them. 280 initial codes were identified as the result of data analysis and conceptualization of expressions. In the next stage, the concepts were abstracted into sub-categories and main categories. In the meantime, the continuous



comparison technique was used. In general, by identifying the concepts, the main and sub-categories were identified. Table 1 shows the relationship between the main categories and the subcategories.

The paradigm model is an analytical framework that helps the researcher to identify the structures and processes and summarize the findings. The extracted categories were separated from the sub-categories derived from the basic concepts in the paradigm model of the basic theory (causal, contextual, intervening, strategies and consequences), followed by the core category.

#### **4. Conclusion**

Obstacles to the urban governance paradigm in Iran can be expressed in three categories: institutional, idea and actors. The institutional category includes absolute government, parochial political culture, particularism, weak urban management, weak civil society, rentier state, reduction of government revenues due to sanctions, heterogeneous influence government, political opportunity structure, politicization, weak laws. The category of ideas includes identity deficiencies, weak a priori state-nation interaction, ideological discourse of sovereignty, lack of urban referential, centralized governance, neo-value orientation, the rule of tradition over Iranian society. The category of actors includes limited actors, coalition building opportunities, irresponsible citizen.

#### **Funding**

There is no funding support.

#### **Authors' Contribution**

Authors contributed equally to the conceptualization and writing of the article. All of the authors approved the

content of the manuscript and agreed on all aspects of the work

#### **Conflict of Interest**

Authors declared no conflict of interest.

#### **Acknowledgments**

We are grateful to all the scientific consultants of this paper.



علمی پژوهشی

## موانع تحقق پارادایم حکمرانی خوب شهری در ایران

مرتضی علویان<sup>۱</sup>، ابوالفضل قاسمی<sup>۲</sup>، مریم رحمانی<sup>۳</sup>

<sup>۱</sup> دانشیار گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران  
<sup>۲</sup> دانشجوی دکتری علوم سیاسی، گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران  
<sup>۳</sup> استادیار گروه علوم اجتماعی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بجنورد، بجنورد، ایران

doi 10.22080/USFS.2022.3629

## چکیده

پارادایم‌ها حاوی نگاه خاصی به انسان، تعریف اشکال درست روابط اجتماعی و اثرگذاری بر جهان، مردم و تعیین مسیر توسعه اجتماعی جوامع و «روش دیدن» خاص جهان را میسر می‌سازند. حکمرانی خوب شهری به مثابه یک پارادایم سیاستی در زیست جهان امروز بروز یافته و این روش دیدن را مهیا ساخته است. با توجه به روند افزایشی جمعیت شهرنشین، جمهوری اسلامی ایران نیز برای کاربست این پارادایم با موانعی مواجه است. سوال اصلی پژوهش موانع تحقق پارادایم حکمرانی خوب شهری در ایران چیست؟. با استفاده از نظریه مبنایی از طریق مصاحبه عمیق و نمونه‌گیری هدفمند با ۳۷ نفر از نخبگان مساله حکمرانی خوب شهری در ایران، مدل پارادایمی موانع تحقق پارادایم حکمرانی شهری در ایران شناسایی گردید. ۲۸۰ مفهوم اولیه، ۱۰۲ مقوله فرعی، ۲۱ مقوله اصلی و یک مقوله هسته بدست آمد. شرایط علی ۴ مقوله اصلی، شرایط زمینه ای ۴ مقوله اصلی، شرایط دخیل ۴ مقوله اصلی، پدیده مرکزی ۱ مقوله اصلی، راهبردها ۴ مقوله اصلی و پیامدها ۵ مقوله اصلی استخراج گردید. موانع پارادایم حکمرانی شهری در ایران را می‌توان در سه مقوله نهادی، ایده و بازیگران به شرح زیر بیان نمود: نهادی: دولت مطلقه، فرهنگ سیاسی محدود، خاص‌گرایی، ضعف مدیریت شهری، جامعه مدنی ضعیف، دولت رانته، کاهش درآمدهای دولت بر اثر تحریم، دولت نفوذ ناهمگن، ساختار فرصت سیاسی، سیاست زدگی، ضعف قوانین؛ در مقوله ایده: نارسایی‌های هویتی، تعامل پیشینی ضعیف دولت-ملت، گفتمان ایدئولوژیک حاکمیت، فقدان مرجعیت شهری، حکمرانی متمرکز، نو ارزش‌گرایی هویتی، حاکمیت سنت بر جامعه ایرانی؛ بازیگران: بازیگران محدود، فرصت ائتلاف‌سازی، شهروند بی‌مسئولیت.

تاریخ دریافت:

۳۰ آذر ۱۴۰۰

تاریخ پذیرش:

۲۰ بهمن ۱۴۰۰

تاریخ انتشار:

۱۵ تیر ۱۴۰۱

کلیدواژه‌ها:

ایران، پارادایم، حکمرانی خوب شهری، نظریه مبنایی

## ۱ مقدمه

هر پارادایم حاوی یک نگاه به ماهیت انسان، تعریف اشکال درست روابط اجتماعی بین کسانی که هم‌ترازند یا دارای روابط سلسله‌مراتبی اند و روابط خاص میان نهادها را تصریح می‌نماید. هدف اصلی هر پارادایم توضیح درباره جهان، ارتباط و جایگاه

انسان‌ها در آن، کمک به گردهمایی نیازهای متنوع و متعدد گروه‌ها و جامعه است. همچنین یک پارادایم قادر بر اثرگذاری ره یافت ما بر جهان، مردم و تعیین مسیر توسعه اجتماعی می‌باشد. پارادایم‌های سیاستی به مثابه شرایط فراگیر گفتمان سیاسی هستند. این پارادایم‌ها می‌توانند پیشنهادهایی درباره فرایند سیاست‌گذاری که بوسیله



رسیده است. تعداد شهرهای کشور هم از ۴۹۶ شهر در سال ۱۳۶۵ به ۱۴۲۴ شهر در سال ۱۴۰۰ رسیده است (https: moi.ir).

بر اساس این روند افزایشی شهرنشینی در کشور و ظرفیت های قانونی موجود در قانون اساسی، بیان و صحبت مسئولان کشور درباره حکمرانی خوب شهری، در این پژوهش با روش نظریه مبنایی به موانع تحقق پارادایم حکمرانی خوب شهری در ایران می پردازیم. برای انجام این کار به مصاحبه ۳۷ نفر از اساتید، فرمانداران، مدیران کل، معاونان استاندار، شهرداران، شوراهای شهر پرداخته شد تا موانع پارادایم حکمرانی خوب شهری را مورد واکاوی و ارزیابی قرار دهیم.

## ۲ مبانی نظری

پیش از پرداختن به مبانی نظری پژوهش لازم است به پیشینه تجربی پژوهش هم اشاراتی انجام گیرد. گورگن<sup>۱</sup> (۲۰۱۸)، در پژوهشی با عنوان «پارادایم ها و سیاستگذاری عمومی: رابطه ای دوگانه» معتقد است پارادایم بر فرایند سیاست گذاری دارای اثر است. در شیوه مستقیم درون چارچوبی که مستقیماً کارکردهای فرایند سیاست گذاری انجام می گیرد: شناسایی مسئله، شکل گیری دستور کار و صورت بندی سیاستی. در شیوه غیرمستقیم به وسیله مقررات خود محیط سیاست گذاری است یعنی بررسی اثر فرایند سیاست گذاری بر پارادایم ها از طریق رویه ها می باشد. محیط بر پارادایم اثر می گذارد پس پارادایم از طریق سیاست گذاری عمومی می تواند بر محیط اثرگذار باشد. رویه ها بخشی از وجود پارادایم سیاستی هستند. هال<sup>۲</sup> (۱۹۹۳)، در پژوهشی با عنوان «پارادایم سیاستی، یادگیری اجتماعی و دولت: مطالعه موردی سیاستگذاری اقتصادی در بریتانیا» معتقد است تئوری های دولت به دو دسته دولت-مرکزی و دولت-ساختاری تقسیم می گردد. هال به سه نوع متفاوت تغییرات سیاست می پردازد. دسته اول برای

مجموعه ایده های خاص ساختار پیدا می کند ارایه نماید. این ایده ها که در پارادایم های سیاستی وجود دارند، تا حدودی مستقل از نهادهایی است که از این نهاد ها استفاده می کند. همچنین پارادایم های سیاستی احتمالاً بیشترین اثر را در مجموعه های نهادی ایفا می کند (Cox & Belond, 2013: 308-309). بنابراین یک پارادایم سیاستی، ابزاری نظری برای مشخص کردن و فهم اصول راهنما یا ایده هایی برای ایجاد سیاستگذاری عمومی تعیین می کند. حکمرانی خوب شهری نیز از جمله این پارادایم های سیاستی است که توسط سازمان ملل متحد در دهه ۹۰ مطرح گردیده است. هدف از این پارادایم هم بهبود زیست انسان ها و توانایی حل مسایل جوامع بوده است.

زندگی انسان امروزی با وضعیت شهر گره خورده است و بسیاری از شئون حیات آدمی، آگاهانه یا ناآگاهانه، متأثر از وضعیت این سکونتگاه است. با توجه به روند افزایش جمعیت شهرنشینی توجه به مسئله حکمرانی شهری به عنوان زیربنای سیاست گذاری شهری و برنامه ریزی شهری، مضاعف نموده است. در جهان امروز کشورها تلاش می کنند پارادایم حکمرانی را در شهرهای خود اجرایی نمایند. رهیافت های حکمرانی شهری هم سریعاً در حال تغییر هستند زیرا شهرها دچار کشمکش برای وفق پذیری برای چالش های قرن بیست و یکم است. موضوعاتی مثل تغییرات آب و هوایی، مهارت، امنیت و شکنندگی اقتصاد جهانی از جمله مسایل شهری هستند (Cruz, Rode, Mcquarrie, 2019: 1). جمهوری اسلامی ایران نیز دارای شهرهای کوچک، بزرگ و کلان شهرها می باشد که جمعیت انبوهی را در خود ساکن نموده است و درصد مدیریت این شهرها است. نظام مدیریت و حکمرانی شهری در ایران با تصویب قانون بلدیة در سال ۱۲۸۶ تاکنون مطرح بوده است. با توجه به افزایش روند شهرنشینی در ایران به گونه ای که از سال ۱۳۶۵-۱۳۹۵، جمعیت شهرنشین از ۵۴٫۳ درصد به ۷۴

<sup>2</sup> Hall

<sup>1</sup> Gjorgon



می‌کنند؟ (حمایت؟ منازعه؟ همکاری؟). در ادامه به مشتقاتی که از مدل های حکمرانی شهری منتج می‌گردد به شرکت‌کنندگان، اهداف، ابزارها و نتایج اشاره می‌نماید. وحدانی نیا و درودی (۱۳۹۸)، در پژوهشی با عنوان «سیاست گذاری عمومی متاخر؛ گذار از حکومت محوری به حکمرانی» معتقدند ویژگی سیاست عمومی سنتی تدوین سیاست‌های اقتدارگرایانه و متمرکز توسط حکومت بود اما با گسترش مشکلات و ایجاد چالش‌های نوپدید بر پیچیدگی اقدامات دولت اثرگذار بود که باعث تغییر ماهیت سیاست‌گذاری عمومی گردید. این تغییر ماهیت دارای رویکرد غیرمتمرکز، شبکه‌ای و استفاده از ابزارهای سیاستی یا فناوری‌ها متمرکز است. امینی افشار و همکاران (۱۳۹۸)، در پژوهشی با عنوان «طراحی الگوی حکمرانی خوب در شهرداری تهران» معتقد به طراحی مدل حکمرانی خوب در شهرداری تهران هستند. نویسندگان با استفاده از روش گراند تئوری، عوامل علی را شامل: جامعه مدنی، ذینفعان سیاسی و دستورالعمل‌های نهادهای بالادستی، تغییر و تحولات محیطی، عوامل استراتژیک، عوامل مدیریتی و عوامل نهادی می‌دانند. عوامل زمینه‌ای نیز انعطاف‌پذیری سازمانی، ظرفیت‌های منابع سازمانی، حمایت‌های قانونی است. عوامل مداخله گر موانع حقوقی و قانونی، موانع فرآیندی در سازمان و ضعف‌های مدیریتی بر می‌شمرند. راهبردهای حکمرانی خوب را توسعه ظرفیت‌های آموزشی، افزایش ظرفیت‌های اقتصادی، تقویت ارتباطات موثر با جامعه مدنی و افزایش چابکی سازمانی دسته‌بندی می‌نمایند. پیامدهای حکمرانی خوب در شهرداری عبارت است از توسعه مشارکت، عملکرد شهرداری و توسعه پایدار شهری است.

کازمیان و همکاران (۱۳۹۸)، در پژوهشی با عنوان «آسیب شناسی شکل‌گیری حکمروایی محلی در ایران با روش نظریه پردازی داده بنیاد ساخت

بیان مختصات تصمیم‌گیری فزاینده گرای، رضایت‌بخش و روتین که به طور هنجاری با فرایند سیاسی مرتبط است. دسته دوم تغییرات استفاده از ابزارهای جدید سیاستی است. این دو دسته همچون سیاست‌گذاری نرمال دیده می‌شوند یعنی صرفاً فرایندی که تنظیم و تعدیل سیاست را بدون چالش با شرایط کلی یا پارادایم سیاسی می‌دهد. به عبارت دیگر این دو دسته معمولاً پیوستگی‌های وسیع را در الگوی سیاسی حفظ می‌کنند. دسته سوم بیشتر پروبلماتیک است. فرایندی که گسستی مرتبط با ناپیوستگی‌های دوره‌ای در سیاست دارد. جهت نشان دادن فرایند متفاوت به وسیله تغییرات رادیکال در شرایط فراگیر گفتمان سیاسی که مرتبط با تغییر پارادایم، مشخص شده است. هندریکس<sup>۱</sup> (۲۰۱۴)، در پژوهشی با عنوان «فهم حکمرانی خوب شهری: ضرورت‌ها، تغییرات و ارزش‌ها» معتقد است تعیین عناصر و ابعاد حکمرانی شهری خوب و گسترش چهارچوبی برای فهم حکمرانی شهری خوب ضروری می‌باشد. نویسنده به ۵ ارزش مرکزی حکمرانی خوب اشاره می‌نماید که عبارت‌اند از: مسئولیت‌پذیری<sup>۲</sup>، کارآمدی<sup>۳</sup>، عدالت رویه‌ای<sup>۴</sup>، انعطاف‌پذیری<sup>۵</sup> و تعادل<sup>۶</sup>. همچنین به شناسایی تغییراتی که در حکمرانی شهری رخ داده که شامل تصمیم‌گیران واقعی یا شهروندان معمولی، با توجه فزاینده به انتخاب‌گزینشی یا مشورت یکپارچه می‌پردازد.

مینری<sup>۷</sup> (۲۰۱۱)، در پژوهشی با عنوان «مدلسازی عناصر حکمرانی شهری» معتقد است حکمرانی شهری عبارت از فرایندهای تنظیم هدایت و اجرای شهری که ادغام‌کننده نقش‌ها و مسئولیت‌های حکومت (دولت)، بخش خصوصی (بازار) و جامعه مدنی (اجتماع) و همچنین شرکت‌ها و منازعات بین آن‌ها است. با اشاره به سه‌گانه دولت، بازار و اجتماع، چه نقش‌هایی عناصر دیگر احتمالاً ایفا

<sup>5</sup> Resilience

<sup>6</sup> Counterbalance

<sup>7</sup> Minnery

<sup>1</sup> Hendriks

<sup>2</sup> Responsiveness

<sup>3</sup> Effectiveness

<sup>4</sup> Procedural Justice



اخلاقی<sup>۳</sup> برای کنشگران و راهنمای اقداماتشان فراهم می‌کند (Kuhn, 1996: 113-115).

پارادایم سیاستی ابزاری نظری برای تصریح کردن و فهمیدن راهنمایی اصول؛ ایده‌هایی که چرا بازیگران متعدد برای ایجاد سیاستگذاری عمومی مداخله و درگیر می‌شوند و چرا استراتژی‌هایی جهت انجام آن تعقیب می‌نمایند. پارادایم سیاستی ابزار مفیدی برای تحلیل روابط متقابل ایده‌ها، نهادها و بازیگران فرایند‌های سیاستی و مدیریتی است. طبق نظر کارسون «یک پارادایم سیاستی، سازه ایده‌آلی است که بوسیله جامعه بازیگران خاص تقسیم شده و حل مسأله را تسهیل می‌کند» (Hogan and Howlett, 2015: 3-5).

هر پارادایم سیاستی دارای چهار بعد اصلی است: ارزش‌ها، مفروضات و اصول درباره ماهیت واقعیت، نقش مناسب دولت؛ مسأله‌ای که نیاز به مداخله عمومی دارد؛ ایده‌ها درباره هدف و غایتی که باید دنبال شود؛ و ایده‌ها درباره ابزارهای سیاستی مناسب برای کسب این اهداف (اصول اجرا، نوع ابزارها و موقعیتشان) (Daigheault, 2014: p464).

در هر سیاست‌گذاری سه فاکتور نقش کلیدی ایفا می‌نمایند: بازیگران که شامل: مقامات منتخب، بوروکرات‌ها، احزاب سیاسی، گروه‌های ذی‌نفع، عموم مردم، رسانه‌های همگانی، اتاق‌های فکر، کارشناسان دانشگاهی؛ نهادها که عبارت‌اند از: سازمان‌های رسمی، آیین‌نامه‌های قانونی<sup>۴</sup> (حقوق و قانون اساسی) و سومین فاکتور ایده‌ها است (Berman, 2013: 230-232). در مطالعات جدید سیاستگذاری تمرکز بر نقش ایده‌ها و ارزش‌ها، دامنه تحلیل سیاستگذاری را از ابعاد عینی، ملموس و رسمی به سطح ابعاد ذهنی، غیر ملموس و غیر رسمی گسترش می‌دهد؛ چرا که ایده‌ها و ارزش‌ها تعیین‌کننده مبانی فکری سیاستگذاران، پردازش‌کننده اطلاعات موجود، جهت‌دهنده به مسائل و محیط سیاستگذاری، مشروعیت بخش انتخاب‌های

گرا» معتقدند. نتایج حاصل از تحقیق بیان‌کننده وجود دو پتانسیل نهادی و اجتماعی، محدودیت‌های نهادی و اجتماعی متعددی از قبیل معضلات قانونی، نفوذهای غیررسمی، سیاست‌ورزی‌های منفی، تعدد سلاخ و غیره در راه شکل‌گیری حکمروایی محلی وجود دارد. عوامل زمینه‌ساز به عوامل سیاسی و اقتصادی تقسیم می‌گردد. شامل انحصارگرایی، عدم وجود حزب، محدودیت منابع، اقتصاد رانتی است. راهبردهای شکل‌گیری حکمروایی محلی هم به دو عامل نهادی و اجتماعی تقسیم می‌گردد.

با بررسی تحقیقات انجام گرفته داخلی و خارجی می‌توان هدف و ضرورت پژوهش حاضر را عبارت دانست از: ۱. بررسی حکمرانی خوب شهری به عنوان یک پارادایم سیاسی در ایران ۲. آسیب‌شناسی پارادایم حکمرانی خوب شهری در ایران با استفاده از نظریه داده بنیاد استراوس و کربین تا از این طریق بتوانیم مدل پارادایمی نظریه داده بنیاد را برای ایران احصا نماییم.

مبانی نظری پژوهش حاضر از دلبخش پارادایم سیاستی و حکمرانی خوب شهری تشکیل گردیده است.

## ۲/۱ پارادایم سیاستی

مفهوم پارادایم تاریخ طولانی‌ای دارد و نشانه‌های آن به دوران باستان بر می‌گردد. پارادایم اشاره به چارچوب رشته‌ای<sup>۱</sup> دارد. یعنی مجموعه تعهداتی که به وسیله شاغلان<sup>۲</sup> یک رشته علمی خاص، انتشار گذاشته شده است (Daigheault, 2015: 45-49). از نظر کوهن هر پارادایم دارای دو کارکرد اساسی است که عبارت‌اند از: کارکرد شناختی که درک واقعیت را تعریف می‌نماید یعنی به کنشگران کمک می‌نماید تا محیطشان را تفسیر کنند و برای اقداماتشان معنی تعیین نمایند و کارکرد هنجاری، پارادایم را قادر بر تنظیم و اثر بر واقعیت می‌پندارد یعنی قطب‌نمای

<sup>3</sup> Moral Compass

<sup>4</sup> Legal Codes

<sup>1</sup> Disciplinary Matrix

<sup>2</sup> Practitioners



فرایند در حکمرانی تعاملی است و هیچ سازمانی به تنهایی نمی تواند ظرفیت شناختی و منابعش برای مسایل کلیدی بکار ببرد (Kooiman, 1993: pp120-125).

حکمرانی شهری مفهومی جذاب است زیرا حکومت های محلی در خلاء وجود ندارند. ادارات شهری از طریق فرآیند سیاست گذاری مذاکره می کنند در حالی که هدف شان اثرگذاری بر سایر سطوح حکومت، نیاز به هدایت یا هماهنگی با سایر مقامات، فشارهای لابی گری و نگرانی های دموکراتیک دارند (Cruz, Rode, Mcquarrie, 2019: 2). حکمرانی شهری، مفهومی وسیع تر از حکومت شهری است، حکومت شهری، مجموعه نهادهای رسمی اداره کننده شهر است اما حکمرانی شهری نوعی فرایند و ارتباط میان حکومت شهری و شهروندان است. حکمرانی شهری دربرگیرنده هم حکومت شهری و هم جامعه مدنی است. تحقق حکمرانی شهری مستلزم کنش متقابل بین نهادهای رسمی و دولتی و نهادهای جامعه مدنی است و بر حقانیت و تقویت عرصه عمومی تأکید می کند و به دلیل شرکت نهادهای گوناگون جامعه مدنی در مدیریت و اداره شهر، می تواند به سازگاری منافع و رفع تعارضها منجر شود (برک پور<sup>۲</sup>، ۲۰۰۲: ۳۹).

حکروانی خوب شهری اهدافی چون: ۱ - تأمین توسعه پایدار ۲ - عدالت اجتماعی و ۳ - مدیریت مشارکتی را با تأکید بر جامعه مدنی، دموکراسی، ارزش های بومی و محلی و اعتقاد به خرد جمعی دنبال نمود. بالاترین هدف حکمروایی خوب شهری، بهبود کیفیت زندگی و ارتقاء سطح خوشبختی و رضایتمندی شهروندان است.

حکمرانی خوب شهری بر مبنای تجربه عملی، هابیتات است. تجربه عملی هابیتات بیان می کند که حکمرانی خوب شهری مبتنی بر تغییر مستقیم کالاها و خدمات بوسیله حکومت به رهیافت توانمندسازی است. هابیتات<sup>۲</sup> این رهیافت

سیاستی و تبیین کننده تغییر سیاست ها است (Hogan and Howlett, 2015: p3).

حکمرانی شهری به عنوان یک پارادایم سیاستی ظهور یافته است که بایستی برای سیاستگذاری آن به بازیگران، ایده ها و نهادها توجه شود.

## ۲،۲ حکمرانی خوب شهری

حکمرانی می تواند طبق تعریف وسیع عبارت از سنت ها و نهادهایی که اقتدار در یک کشور اعمال می نماید. این تعریف شامل چند عنصر می باشد: الف) فرایندهایی که مقامات حکومت منتخب، کنترل شده و جایگزین می شوند. ب) ظرفیت حکومت برای صورتبندی کارآمد و اجرای درست برنامه ها. ج) احترام شهروندان و دولت برای نهادهایی که تعاملات اقتصادی و اجتماعی بین آن ها را مشخص می کند (LAP, 2017: 5). حکمرانی درباره اداره کننده<sup>۱</sup> است و اداره کنندگی هم غالباً درباره تصمیم گیری است و تصمیم گیری در قلب مفهوم حکمرانی و اداره کردن قرار دارد (Peters & Pierre, 2016: 1). اگر حکمرانی را تعاملی حساب کنیم، در نتیجه پدیده پویایی خواهد بود. حکمرانی سازماندهی شده، طراحی فرایندها و نهادهایی که نظام دموکراتیک یک دولت، یک منطقه یا یک شهر را تنظیم می نماید بوسیله اهدافی از قبیل اثربخشی و کارآمدی (استقلال نهادی، ظرفیت سیاستی و سلامت مقامات منتخب) و دموکراسی (شفافیت، مداخله شهروندی و پاسخگویی) اثر می پذیرد. (Peters & Pierre, 2016: 7)

حکمرانی شامل حکومت و فرایندهای اثرگذاری و مذاکره با طیفی از بخش های عمومی و خصوصی جهت رسیدن به پیامدهای مطلوب است. حکمرانی همکاری بین بخش های عمومی، خصوصی و غیر انتفاعی برای رسیدن به اهداف متقابل خواهد بود. تأکید حکمرانی بر هدایت، اثرگذاری و همکاری اقدامات دیگران است. در حکمرانی یک سازمان نمی تواند قدرت سلسله مراتبی بر دیگران اعمال نماید.

<sup>2</sup> Barakpour

<sup>1</sup> Governing





تمثیل، نماد و تمام آنچه در دنیای زیست اجتماعی وجود دارد و سازنده آن است، می پردازد.

استراوس و کربین نظریه مبنایی را یک روش پژوهش برای تولید نظریه می‌دانند. در این راهبرد، گردآوری و تحلیل داده‌ها و نظریه‌ای که در نهایت از داده‌ها استنتاج می‌شود، در ارتباط نزدیک با یکدیگر قرار دارند (استراوس و کربین، ۲۰۱۹: ۵). محقق برای فهم موانع تحقق حکمرانی خوب شهری، با ورود به میدان مطالعه، داده‌های شفاهی از طریق مصاحبه عمیق درخصوص فهم موانع تحقق حکمرانی خوب شهری در ایران گردآوری شد و با استفاده از روش نظریه مبنایی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. در این پژوهش از رویکرد عینی‌گرایی اشتراوس و کربین استفاده خواهد شد. برای انتخاب مشارکت‌کنندگان تحقیق از نمونه‌گیری هدفمند<sup>۲</sup> استفاده شده است. نمونه‌گیری هدفمند به معنی این است که محقق، افراد و مکان‌هایی را برای مطالعه انتخاب کند که بتواند آگاهی هدفمندی در زمینه مساله تحقیق و پدیده مورد مطالعه در اختیار او قرار دهند. به عبارت دیگر، افراد برحسب میزان روشنائی بخشی احتمالی‌شان برای نظریه‌ای که درحال تولید است، انتخاب می‌شوند (فلیک<sup>۳</sup>، ۲۰۲۰: ۱۰۰). سه نوع استراتژی نمونه‌گیری هدفمند در این تحقیق مورد استفاده قرار گرفته‌اند: نمونه‌گیری معیار<sup>۴</sup>، نمونه‌گیری با حداکثر تنوع<sup>۵</sup> و نمونه‌گیری نظری<sup>۶</sup>. بر اساس نمونه‌گیری معیار، موردهایی که معیارهای خاص محقق را دارا بودند انتخاب گردیدند. در نمونه‌گیری با حداکثر تنوع، محقق در انتخاب نمونه‌ها سعی نمود حداکثر تنوع را هم در انتخاب موردها با تخصص‌های اجرایی و علمی در حوزه حکمرانی خوب شهری از دانشگاه‌ها مختلف کشور و شهرهای متعدد کشور انتخاب کند. در نمونه‌گیری نظری نه فقط از افراد بلکه از رویدادها، فضاها و وقایع و موقعیت‌ها نیز نمونه‌گیری می‌شود. محقق در این پژوهش اقدام به گزینش نمونه‌ای از افراد

توانمندسازی را در بر می‌گیرد که بهترین استراتژی موجود برای سکونتگاه‌های انسانی پایدار خواهد بود. مختصات سه‌گانه بنیادین این استراتژی عبارت است از: تمرکز زدایی مسئولیت‌پذیری و منابع مقامات محلی؛ تشویق مشارکت جامعه مدنی؛ مشارکت برای رسیدن به اهداف مشترک (Taylor & Head, 2000: 198-200).

پی‌یر، عناصر اصلی چارچوب نهادی برای مدل‌های حکمرانی را به شرح زیر نام می‌برد:

الف) مشارکت‌کنندگان اصلی: سوال مهم در این عنصر این است که چه کسانی بیشترین مشارکت را در حکمرانی شهری دارند. چنانکه پی‌یر می‌گوید قدرت و مسئولیت‌های نسبی مقامات منتخب، مدیران نخبه، مصرف‌کنندگان و شرکای بخش خصوصی کمک می‌کند

ب) اهداف: سوال مهم این عنصر عبارت است از اهداف مسلط مدل خاص حکمرانی شهری چیست؟

ج) ابزارها: ابزارهایی که مشارکت‌کنندگان برای رسیدن به اهداف حکمرانی استفاده می‌کنند.

د) نتایج: شناسایی پیامدها می‌تواند نتایج مستقیم و غیر مستقیم برنامه مدل‌های حکمرانی را شناسایی نماید و به ارزیابی پیامدها برعلیه اهداف بپردازد.

ه) منابع: منابع مورد نیاز برای بکارگیری مدل دربرگیرنده منابع پرسنلی، مالی، ارتباطی و تخصص است (Pierre, 1999: 376).

### ۳ روش تحقیق

پارادایم مسلط بر پژوهش پارادایم تفسیری است، رویکرد و روش تحقیق نیز باید متناسب با آن انتخاب شود لذا رویکرد کیفی تحقیق انتخاب گردید. تحقیقات کیفی درصدد فهم معنا، مفهوم،

<sup>4</sup> Criterion

<sup>5</sup> Maximum Variation

<sup>6</sup> Theoretical Sampling

<sup>1</sup> Strauss & Corbin

<sup>2</sup> Purposive Sampling

<sup>3</sup> Flick



سپس فرایند کدگذاری را آغاز نمود. فرایند کدگذاری با شیوه اشتراوس و کریبن و تحت سه مرحله کدگذاری باز، محوری و گزینشی انجام گردید. این فرایند حالت استقرایی دارد و مقولات و مفاهیم از جزء به کل و از عینی به انتزاعی حرکت کردند.

فرایند کدگذاری و تجزیه و تحلیل بعد از انجام اولین مصاحبه شروع شد و تا آخرین مصاحبه ادامه داشت. گاهی محقق حتی بعد از انجام چندین مصاحبه دوباره به مصاحبه‌های اولیه رجوع می‌کرد و بعضی از مصاحبه‌ها چندین بار کدگذاری شد تا اطمینان حاصل شود که چیزی از قلم نیفتاده و یا محقق نسبت به آن بی‌توجه نبوده است. در تحلیل اطلاعات، ابتدا مصاحبه‌ها توسط محقق سطر به سطر خوانده شد و عبارت‌ها یا کلمه‌ها کدگذاری گردید. در این مرحله بیشتر از مفاهیم اولیه استفاده شد تا معنای کنش‌ها و دیدگاه‌های مشارکت‌کنندگان حفظ شود. علاوه بر آن، از مفاهیم موجود در ادبیات تحقیق نیز استفاده گردید. در مرحله بعد، مفاهیم به مقولات فرعی و اصلی انتزاع یافت. در این میان، از تکنیک مقایسه مداوم نیز بهره گرفته شد. به طور کلی، با شناسایی مفاهیم، مقولات فرعی و اصلی مشخص شدند. در نهایت، با استفاده از تکنیک مقایسه مداوم مقوله هسته پدیدار شد. در این مرحله محقق سعی نمود مقوله‌های اصلی و فرعی را حول یک پدیده مرکزی سازمان‌دهی کند و به شناسایی شرایط علی، شرایط زمینه‌ای، شرایط مداخله‌گر که در انتخاب استراتژی‌های مشارکت‌کنندگان موثر هستند و پیامدهای آن بپردازد.

قابلیت اعتماد به اثبات اعتبار یک مطالعه از دیدگاه خواننده، مشارکت کننده و محقق مربوط می‌شود. از نظر کرسول محقق کیفی باید حداقل دو استراتژی را برای ارزیابی اعتبار تحقیق خود بکار گیرد. در مرحله دوم پژوهش ترکیبی، محقق، از سه استراتژی، توصیفات غنی و عمیق، بررسی همکاران و

کرد که بتوانند در توسعه نظریه مشارکت نمایند. نمونه‌گیری نظری تا جایی ادامه پیدا کرد که اشباع نظری حاصل گردید یعنی تا زمانی که محقق به این نتیجه رسید که انجام بیشتر مصاحبه و مشاهده، اطلاعات بیشتری در اختیار وی نمی‌گذارد و صرفاً تکرار اطلاعات قبلی است، در این حالت محقق گردآوری اطلاعات را متوقف نمود. در حین مصاحبه شماره ۳۰ اشباع نظری داده‌ها حاصل گردید و محقق برای اطمینان هفت مصاحبه دیگر هم انجام داده است تا از اشباع نظری اطمینان حاصل نماید و در طی این هفت مصاحبه اضافی هیچ گونه داده اضافی بدست نیامد.

در پژوهش حاضر افرادی که با مساله حکمرانی خوب شهری ارتباط عملی و تئوری داشته اند به عنوان مصاحبه شونده انتخاب شدند که دارای چند ویژگی گزینشی بوده اند:

- تجربه زیسته اداری در حوزه شهرداری، شورای شهر (حداقل ۴ یا ۳ دوره)، فرمانداری، استانداری، وزارتتی داشته و با ادبیات حکمرانی خوب شهری هم آشنایی داشته باشند.

- تجربه آکادمیک در خصوص حکمرانی خوب شهری داشته و دارای آثاری در این حوزه بوده باشند. این جامعه آماری از اساتید دانشگاه مازندران، تهران، دانشگاه هنر، شیراز، اصفهان در رشته‌های: علوم سیاسی، شهرسازی، جغرافیا و برنامه ریزی شهری، جامعه شناسی، سیاستگذاری عمومی، حقوق عمومی، اقتصاد، مدیریت؛ مسئولین وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور، معاون استاندار ، فرماندار ، ۶ شهردار کلانشهر بوده اند. نمایندگان شورای شهری که سابقه ۳ الی ۴ دوره دارا بودند نیز مصاحبه‌هایی انجام گرفت.

برای تحلیل و تفسیر اطلاعات محقق ابتدا به طور دقیق چندین بار متن مصاحبه‌ها را به طور کامل میخواند تا نمایی کلی از متن کامل و منطق کلی مصاحبه داشته باشد و سعی نمود در داده‌ها غوطه‌ور شود و فهمی کلی از داده‌ها کسب کند.

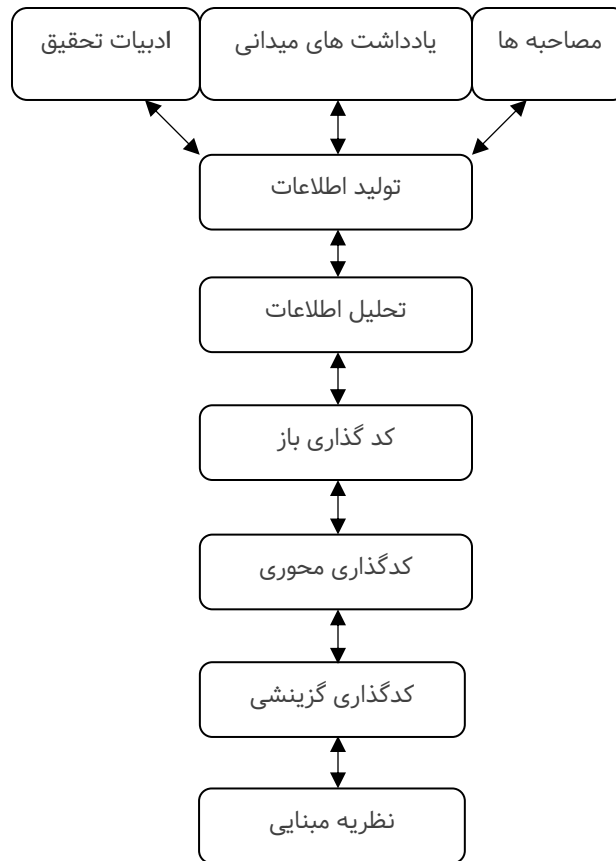


مصاحبه کنندگان عرضه شد و از آنها خواسته شد تا مضامین و مقوله‌ها را ارزیابی کنند و در مورد صحت آنها نظر بدهند که نهایتاً نتایج مورد تاییدشان قرار گرفت. در نهایت، محقق تلاش کرده است تا در بخش یافته‌ها، همه مفاهیم، مقولات تحقیق را با توضیح جزئیات کار و شواهدی از متن سخنان مشارکت‌کنندگان بررسی و تحلیل و تفسیر کند و بدین طریق بر غنای اثر بیفزاید. با توجه به مطالب بیان شده مدل روش پژوهش را می‌توان به صورت زیر ترسیم نمود:

چک کردن توسط مشارکت‌کنندگان استفاده نموده است (کرسول<sup>۱</sup>، ۲۰۱۵: ۲۱۵-۲۱۳).

محقق نتایج تحقیق خود را به دو نفر از مصاحبه شونده‌گان و سه نفر از متخصصان که آنها نیز تجربه کار میدانی و تحقیقاتی به شیوه کیفی داشته‌اند، ارائه کرده و از آنها در رابطه با اعتبار بخشی داده‌هایش سؤال پرسیده است. در این فرایند، تعدادی از مقوله‌ها و مفاهیم، بازبینی شد. در شیوه بررسی توسط اعضاء، مفاهیم و مقوله‌های استخراج شده از مصاحبه‌ها (نتایج تحقیق) به چند نفر از

<sup>1</sup> Creswell



شکل ۱ فرایند تولید نظریه داده بنیاد

که مصاحبه‌ها پس از پیاده شدن به صورت سطر به سطر بررسی قرار گرفت و پس از شناسایی کدهای اولیه، برچسب‌های مفهومی برای آن‌ها شناسایی گردید. حاصل بررسی داده‌ها و مفهوم‌یابی عبارات ۲۸۰ کد اولیه بوده است. در مرحله بعد، مفاهیم به مقولات فرعی و اصلی انتزاع یافت. در این میان، از تکنیک مقایسه مداوم نیز بهره گرفته شد. به طور کلی، با شناسایی مفاهیم، مقولات فرعی و اصلی مشخص شدند. در جدول زیر ارتباط مقولات اصلی با مقولات فرعی و تعداد مفاهیم زیرمجموعه را نشان می‌دهد.

## ۴ یافته‌ها و بحث

براساس پارادایم سیاسی حکمرانی خوب شهری با روش نظریه‌مبنایی، برای پاسخ به سوال موانع تحقق پارادایم حکمرانی خوب شهری در ایران چگونه است؟ مقولات استخراج شده از مقولات فرعی که آن‌ها هم از مفاهیم اساسی استخراج شده‌اند، در مدل پارادایم نظریه‌مبنایی (شرایط علی، زمینه ای، دخیل، راهبردها و پیامدها) تفکیک شدند و به دنبال آن مقوله مرکزی بدست آمد.

### ۴/۱ شیوه پیدایش مفاهیم و مقولات

در این پژوهش برای بررسی متن مصاحبه‌ها از شیوه تحلیل سطر به سطر استفاده می‌گردد. بدین گونه



جدول ۱ ارتباط مقولات اصلی با مقولات فرعی

مقولات اصلی (تعداد مقولات فرعی)	مقولات فرعی (تعداد مفاهیم زیر مجموعه)
بازیگران محدود (۱)	بازیگران ملی (۴)
دولت نفوذ ناهمگن (۱)	دولت نفوذ ناهمگن (۲)
حاکمیت سنت بر جامعه ایرانی (۲)	مشروعیت ماورایی (۲)؛ قهرمان سازی (۱)
شهروند بی مسئولیت (۲)	عادات اداری غلط (۱)؛ شهروندان قانون گریز (۱)
نو ارزش گرایی هویتی (۲)	شکاف بین نسلی (۱)؛ تحولات ارزشی (۲)
کاهش درآمدهای دولت بر اثر تحریم (۲)	کاهش درامدی (۲)؛ کاهش کمک دولت (۵)
سیاست زدگی (۲)	سیاست زدگی (۵)؛ گستره سلطه دولت (۴)
ضعف قوانین (۲)	حاکمیت فردی (۶)؛ نارسایی قوانین (۸)
دولت مطلقه (۳)	دولت متمرکز (۱۶)؛ ساختار سیاسی بسته (۸)؛ سلطه دولت بر سازمان ها (۱)
فرهنگ سیاسی محدود/تابع (۳)	رویگرد بالا به پایین (۳)؛ ساخت جامعه اقتدارگرایانه (۲)؛ فرمان پذیری از دولت (۴)
نارسایی های هویتی-قومی (۳)	تشتت هویتی (۴)؛ قوم گرایی (۱)؛ تضعیف جایگاه اقلیت ها (۲)
فرصت ائتلاف سازی (۳)	فرصت نابرابر اعمال قدرت (۴)؛ نفوذ بالای گروههای فشار (۳)؛ ائتلاف بین بازیگران (۳)
گفتمان ایدئولوژیک حاکمیت (۳)	رهبران ایدئولوگ (۱)؛ خاص نگرى دینی / مذهبی (۴)؛ تضادفکری (۱)
دولت رانتي (۴)	اقتصاد رانتي (۵)؛ اقتصاد رفاقتی (۱)؛ انحصارگرایی (۱)؛ اقتصاد بدون تعامل (۱)
فقدان مرجعیت شهری (۴)	نگاه خطی (۲)؛ نداشتن چشم انداز (۱)؛ نداشتن ایده برای شهر (۱)؛ ابزار انگاری به شهر (۴)
خاص گرایی (۶)	خاص نگرى (۱۰)؛ خاص گرایی نهادی (۵)؛ توزیع مناصب ناعادلانه (۲)؛ قشری نگرى (۲)؛ رابطه مداری (۳)؛ نبود شایسته سالاری (۵)
ساخت فرصت سیاسی (۶)	ساخت فرصت سیاسی (۱)؛ ضمانت قانونی شورا (۲)؛ ضمانت شرعی شورا (۱)؛ ضمانت قانونی مشارکت (۳)؛ ضمانت قانونی تمرکززدایی (۱)؛ ضمانت قانونی آزادی های سیاسی - مدنی (۲)
جامعه مدنی ضعیف (۷)	جمعیت سازمان نیافته (۲)؛ مخالفت جویی مردم (۲)؛ ضعف ساختارهای مشارکت جو (۴)؛ عوام زایی (۱)؛ ضعف بسترهای مدنی (۷)؛ بخش خصوصی وابسته ضعیف (۲)؛ ترس از جامعه مدنی (۲)
تعامل پیشینی ضعیف دولت-ملت (۷)	سابقه حکمرانی (۱)؛ مانع آفرینی دولت (۱)؛ شکاف دولت ملت (۴)؛ موقعیت کشور (۲)؛ برداشت ناصحیح از ملت (۱)؛ نگرش امنیتی دولت (۲)؛ ابزارانگاری مردم (۱)
حکمرانی متمرکز (۸)	نخبگان تمرکزگرا (۵)؛ حامی گرایی (۱)؛ رهبران ایدئولوگ (۱)؛ قدرت سنت (۱)؛ نخبگان بی تفاوت (۱)؛ بی ارادگی حاکمیت (۱)؛ ترس دولت از ضعیف شدن (۲)؛ تضعیف نهادهای محلی (۵)
ضعف مدیریت شهری (۲۶)	مدیریت سنتی (۴)؛ تعارض منافع (۲)؛ شعار بدون عمل (۳)؛ تداخل گرایی نهادی (۲)؛ تقابل گرایی نهادی (۲)؛ موازی کاری (۱)؛ نهادهای نظارتی موازی (۲)؛ فقدان مدیریت یکپارچه (۴)؛ مدیریت ناپایدار (۴)؛ مدیریت غیربومی (۱)؛ فقدان نگرش سیستمی (۴)؛ تصمیمات کوتاه مدت (۲)؛ ضعف نظارت (۱)؛ برنامه ریزی از بالا (۱)؛ نبود رقابت (۱)؛ عملکرد ضعیف شوراها (۷)؛ سابقه بد شوراها (۱)؛ فشاربرشوراها (۳)؛ عدم استقلال مالی شورا (۱)؛ فساد سیستماتیک (۳)؛ زیرساختهای نامناسب شهری (۸)؛ تخریب محیط زیست (۲)؛ کاهش سرمایه اجتماعی (۲)؛ ازبین رفتن سرمایه های نمادین (۲)؛ انفعال هنجارهای سیاسی (۲)؛ نزاع های شهری (۵)



شکست خورده در شکل گرفته است. در سیستم تیول داری معیارانتصاب، آموزش و رشد جهت کسب پست های اداری نیست» (م۲۴)

ج) مقوله فرعی سلطه دولت بر سازمان ها: «سازمان های موجود در ایران بوسیله دولت تاسیس شدن و ماهیت و ذاتشون وابسته به دولت است و دولت برای اونها تصمیم سازی میکنه و این سازمان ها ازخودشون استقلالی دربرابر دولت ندارن» (م۳۱)

**مقوله اصلی دولت رانتی:** دولت رانتیر عبارت است از «هر دولتی که قسمت عمده ی درآمد خود را از منابع خارجی و به شکل رانت دریافت کند، دولت رانتیر نامیده می شود» (حاجی یوسفی، ۲۰۰۹، ۴: ۵۳). حکومت های مرکزی ایران با غلبه بر درآمدهای منابع حاصل از نفت، قادر به تعیین و اجرای اهداف کلان ملی بوده و ذاتاً هم نیازی به مشارکت نهادهای محلی و از جمله شهری در طراحی و برنامه های ملی نداشته اند

الف) مقولات فرعی اقتصاد رانتی، اقتصاد خصولتی<sup>۵</sup>: «وجود نفت باعث ایجاد ساختارهای اثرگذاری بر نظام سیاسی و ماهیت دولت در ایران شده است. نفت باعث شده تا دولت ها در جایگاهی بالاتر از احزاب، گروه ها و طبقات قرار بگیرد. نتیجه چنین حالتی مانع اثرگذاری واقعی مردم می گردد» (م۳۱). مصاحبه دیگری چنین می گوید: «حکومت رانتی است. براساس اتکا بر درآمد نفتی است و فرمان اقتصاد می چرخاند و خودش حضوری قوی در اقتصاد دارد و بخش عمده اقتصاد دولتی» (م۲۰). «در جامعه ما بخش خصوصی همان خصولتی است.» (م۳)

ب) مقوله فرعی انحصار گرایی: «در ایران، همچنان قدرت در دست گروه های خاص سیاسی و نظامی قرار دارد و مردم کمترین اثر گذاری را دارا

## ۴٫۲ مدل پارادایمی پژوهش

مدل پارادایمی چهارچوبی تحلیلی است که به پژوهشگر کمک می کند تا ساختارها و فرایندها را شناسایی نماید و بتواند همه آن چه را تاکنون دریافته است، بطور خلاصه مشاهده نماید. در زیر به توضیح مقولات اصلی و فرعی موانع پارادایم حکمرانی خوب شهری ایران می پردازیم.

**۴٫۲٫۱ شرایط علی<sup>۱</sup>:** معمولاً به آن دسته از رویدادها و وقایع گفته می شود که بر پدیده ها دارای اثر می باشند (استراوس و کربین، ۲۰۱۹، ۲: ۱۵۳). بر اساس مصاحبه های انجام گرفته تعداد مقوله های شرایط علی ۴ مقوله اصلی و تعداد مقولات فرعی آن ۱۲ مقوله فرعی در بر می گیرد.

**مقوله اصلی دولت مطلقه:** دولت مطلقه از این ایده منتج می گردد که حاکمیت پادشاه به همه حوزه های زندگی دخالت کند و قدرت سیاسی را به صورت واحد و تقسیم ناپذیر در می آورد. سازمان های اداری این دولت بصورت سلسله مراتبی سازمان دهی شده اند که مقامات عالی رتبه به مجموعه های پایین دست، دستور دهی می نمایند.

الف) مقوله فرعی دولت متمرکز: «شکل ساختار دولت در ایران بسیط و نیمه متمرکز و دارای مرکزیت یکپارچه سیاسی و شکل اداره امور هم برمبنای اصل تمرکز» (م۱). «روی کاغذ، نقش دولت اهمیت دارد و نهادهای دولتی تعیین کننده اند. دولت در جایگاه خودش بازیگر اصلی است» (م۳۲)

ب) مقوله فرعی ساختار سیاسی بسته: در مصاحبه ای چنین بیان می شود «بوروکراسی بیمار جامعه رو فشل کرده. دزد رو می گیرن اما دزدی افزایش پیدا میکنه» (م۲). همچنین در مصاحبه دیگر «بوروکراسی ایران در بستر تیول داری و مشروطه

<sup>4</sup> Hajiyousefi

<sup>۵</sup> منظور اقتصاد هم دولتی هم خصوصی یا به عبارت دیگر نیمه دولتی و نیمه خصوصی

<sup>1</sup> Casual Condition

<sup>2</sup> Strauss & Corbin

<sup>۳</sup> م یعنی مصاحبه شونده و شماره مصاحبه شونده



ب) مقوله فرعی فرمان‌پذیری از دولت: «منفعل شدن افراد در امر توسعه به گونه‌ای که همه شهرها وابسته به دولت می‌شوند و همه چیز را از دولت می‌خواهند و همه چیز وابسته به دولت مرکزی می‌شود. در وابستگی به دولت مرکزی، شهروندان قدرت و حق تولید منافع شهری را ندارند که خودشان منافع شهر را تشخیص دهند» (م۲۴).

**۴،۲،۲ شرایط زمینه‌ای<sup>۲</sup>:** به مجموعه خاصی از شرایط گفته می‌شود که در یک زمان و مکان خاص گردهم می‌آیند تا بتوانند مجموعه اوضاع و احوال یا مسائلی را به وجود آورند که افراد با عمل/تعامل‌های خود به آن‌ها پاسخ می‌دهند (استراوس و کربین، ۲۰۱۹: ۱۵۴). این شرایط منشأ در شرایط علی و مداخله‌گر دارند و محصول چگونگی تلاقی و تلفیق آن‌ها با یکدیگر برای شکل دادن به الگوهای مختلف با ابعاد گوناگون هستند (نوغانی، محمدی و کرمانی، ۲۰۱۹: ۱۲۳).

بر اساس مصاحبه‌های انجام گرفته تعداد مقوله‌های شرایط زمینه‌ای ۴ مقوله اصلی و تعداد مقولات فرعی آن ۱۲ مقوله فرعی در بر می‌گیرد.

**مقوله اصلی کاهش درآمدهای دولت بر اثر تحریم:** این مقوله به بحث درآمدهای دولتی برای کمک به شهرداری‌ها و شهرهای کشور ارتباط پیدا می‌کند که با توجه به تحریم‌های انجام گرفته با کاهش مواجه گردیده است

الف) مقولات فرعی کاهش درآمدی و کاهش کمک دولت: «در سال‌های گذشته با توجه به مشکلات اقتصادی کشور و این تحریم‌ها، در تحقق منابع درآمدی دولت اثر گذار بوده است، این کمک‌های دولتی سال به سال کمتر شده است» (م۹).

**مقوله اصلی نارسایی‌های هویتی-قومیتی:** ضعف و فقدان شکل‌گیری ملت‌سازی و هویت ملی

هستند و اثر گذاری مردم تنها منحصر به ایام انتخابات می‌شود» (م۱). همچنین مصاحبه‌شونده دیگر چنین بیان می‌کند: «مشکل اصلی ما در بخش نهادی و بازیگران که انحصارگرا هستند و اجازه نمی‌دن دایره قدرت بارشود تا مشارکت افزایش یابد، مسئولیت‌پذیری در قبال رفتاروبرنامه‌ها وجود ندارد» (م۲۸).

**مقوله اصلی حاکمیت سنت بر جامعه ایران:** مقوله سنت در جامعه ایران اشاره به مجموعه آداب و رسوم و هنجاری زیستی دارد که به عنوان یک شیوه زندگی بر جامعه ایران پایدار مانده است. از جمله این موارد که در مصاحبه بدست آمد مقولات مشروعیت‌ماورایی و قهرمان‌سازی است.

الف) مقوله فرعی مقوله مشروعیت‌ماورایی: «حاکمیت ساختار سیاسی دولت ایران بر بنیاد دوگانه حاکمیت الهی که مبتنی بر قوانین الهی و اسلامی است و حاکمیت مردم که به نحو ملی-مردمی اعمال می‌گردد» (م۳۲) یا در مصاحبه دیگر «قانون اساسی صراحتاً مشروعیت رو به آسمان نسبت می‌دهد و به مشروعیت زمینی بی‌اعتنایی داشته» (م۳۱).

ب) مقوله فرعی قهرمان‌سازی: «در مملکت همیشه دنبال قهرمان می‌گردیم که یک قهرمان باشد که ما را نجات دهد» (م۲۶).

**مقوله اصلی فرهنگ سیاسی محدود:** فرهنگ سیاسی نتیجه تاریخ جمعی یک نظام سیاسی و تاریخ زندگی افرادی است که آن نظام را می‌سازند. در فرهنگ سیاسی محدوداً بیشتر مردم آن جامعه تاریخ کشورشان را نمی‌شناسند.

الف) مقوله فرعی رویکرد بالابه پایین: «بدلیل ساخت تمام عیار در قدرت رسمی الگوی تعاملی به ساخت بالابه پایین قدرت به سمت جامعه حرکت می‌کند» (م۷).

<sup>2</sup> Contextual Condition

<sup>1</sup> parochial



**مقاله اصلی ساختار فرصت سیاسی:** این ساختار به متغیراتی در جامعه اشاره دارد که باعث انبساط یا تنگنانهایی در نظام سیاسی می شود و از این طریق بر احتمال شکست و یا پیروزی نیروهای اجتماعی به کنشگران انگیزه های عمل جمعی می بخشد. واژه عناصر ساختار فرصت سیاسی به روش های مختلف یا مانع فعالیت شهروندان برای تعقیب اهداف معین می شوند یا فعالیت آنان را تسهیل می کنند. «بزنگاه های تاریخی در بحث حکمرانی نقطه ایستادن هستن. این بزنگاه های یک موقعی انقلاب ۵۷ موقع دیگر روی کارآمدن دولت اصلاحات ۷۶، برگزاری انتخابات شوراهای شهروستا در زمان آقای خاتمی در سال ۷۷... در ایران، یک جایی باید نقطه عطفی در ایران داشته باشد» (م ۳۴).

الف) مقولات فرعی ضمانت قانونی و شرعی شورا: «هیچ منعی در قانون برای ایجاد حکمرانی مطلوب نیست. چراکه در آن جا بر اصل شورا، ابتدا بر آرای مردم گنجانده شده است» (م ۱۶). «یکی از بزرگترین فرصت ها بازگشت به قانون اساسی و فعال کردن پتانسیل های آن است. دو دروه آقای خاتمی بزرگترین دستاورد آن، برگزاری انتخابات شورای شهر بود» (م ۲۸) « اصل قانون اساسی به شورا می پردازد و اصل مبنای قرآنی است که بر مشورت و شورا اشاره دارد. اصل ۱۰۰-۱۰۶ به شورا می پردازد» (م ۳۰)

ب) مقوله فرعی ضمانت قانونی مشارکت: «عرصه شهری عرصه ای باشد که شهروند بتواند در سرنوشت شهر اثر بگذارد و آن را تغییر بده، مردم خودشان مراقبت می کنند اگر مشارکت داده بشوند. مشارکت واقعی مردم بتوانند از کانال های مختلف این کار بکنند» (م ۱۶)

ج) مقوله فرعی ضمانت قانونی آزادی های سیاسی - مدنی: «تاکید اولیه قانون اساسی در اداره امور عمومی تامین آزادی های سیاسی-مدنی است. انواع این آزادی ها که در قانون اساسی به آن توجه شده شامل آزادی عقیده، آزادی تصمیم گیری، آزادی اظهارنظر، آزادی اقلیت ها، آزادی مطبوعات توجه شده است» (م ۳۲)

صحیح باعث می شود که موزاییک شکل گیری هویت های ملی در زیر مای ملی واحد با نارسایی مواجه گردد.

الف) مقوله فرعی تشدت هویت: «حکمرانی شهری تهدیدی برای کشورهای است که دارای بحران هویت دارند یا فرهنگ مدنی ضعیف تر دارند. یا قاعده وحدت در عین کثرت کمتر است یا همگرایی کمتر است. در این شرایط ورود گروه بندی های مختلف در عرصه سیاست یا تصمیم گیری ها ممکن است قاعده وحدت در عین کثرت رعایت نشود و یک کثرتگرایی رادیکال به نوعی ممکن است منجر به رادیکالیسم و عدم رسیدن به اجماع شود و نتیجه نهایی یک سیر رگرسیونی به سمت آن جنبه های سلسله مراتبی و بارویکرد هابزی به سیاست می شود» (م ۲۷)

ب) مقوله فرعی قوم گرایی: در جوامع سنتی، معیار انتخاب افراد ارتباطات و روابط نسبی و خانوادگی قرار می گیرد. « افراد در انتخابات شوراها سعی میکنند بر اساس طایفه محوری و وابستگی های قومی رای جمع کنند که در این سازوکار، شایستگی ها و توانمندی افراد نادیده گرفته میشه» (م ۳۱)

ج) مقوله فرعی تضعیف جایگاه اقلیت ها: اقلیت ها هم شامل اقلیت های قومی، مذهبی می شود و هم شامل معلولین و زنان می گردد. «در دنیا بخش از اهداف توانمندسازی مردم شهرهاست. معلولین، سالمندان، زنان کسی توجه نمی کند. صدای بخش قابل توجهی از این گروه ها در کشور شنیده نشده است» (م ۱).

**مقاله اصلی دولت نفوذ ناهمگن:** «شما وقتی وارد مشهد میشی یک مدیریت واحد، فکر واحد، حکمرانی واحد در مدیریت این شهر برای مثال نمیبینی. بایک حاکمیت چندپاره مواجه میشی که هر بخش از حاکمیت بخشی از ساخت اجتماعی، شهری و اقتصادی رو مدیریت میکنه و این ها نه تنها با هم هماهنگی ندارند بلکه رقابت و در مواردی هم خصومت دارند» (م ۲۳)





ندارد که بخواهد بازی را برهم بزند و خودش را کوچکتر کند» (م ۲۰)

ج) مقوله فرعی شکاف دولت ملت: «جامعه در واقع در کنار حکومت هست و شکاف بین دولت و جامعه نباید باشد. بین دولت و جامعه بی اعتمادی باشد این تهدید است. تعامل های بین دولت و جامعه مدنی احساس ضرورتی که در حکومت برای تعامل مطرح می شود. بحران اعتماد نباشد یا شکاف اعتمادی یا شکاف سیاسی یا بی اعتمادی بین دولت-ملت از درون آن ایده در نمی آید» (م ۲۷)

د) مقولات فرعی شرایط کشور و نگاه امنیتی دولت به جامعه: ایران در یک موقعیت استراتژیک قرار دارد. ایران قلب زمین است. حاکمان بر قلب زمین حکومت می کنند و الزامات خاصی را باید رعایت کنند» (م ۲). «باید شرایط ساختاری از نظر تاریخی، سیاسی و ژئوپلیتیکی در نظر گرفت. مثلاً اگر دولت فدرال باشد یک رویکرد دارد. اگر دولت غیر یکپارچه باشد رویکردتان فرق می کند. مساله ای اقتضائی است تقریباً» (م ۲۰) یا «امکان همکاری بین گروه های اجتماعی و اعتماد عمومی به شدت پایین است و امکان بهره گیری از جامعه مدنی را ندارید و یا جامعه مدنی به شدت ضعیف شده است و نگاه امنیتی به آن وجود دارد. هم جامعه مدنی خودش مشکل دارد و هم حکومت نگاهش مبتنی بر بی اعتمادی است» (م ۱۷)

ه) مقوله فرعی برداشت استفاده ابزاری از ملت: استفاده از مردم صرفاً در مناسبت ها در جهت انتخاب و مقبولیت بخشی به متولیان امور است. «حکومت ها ظاهراً می گویند بیاید بعد از آن که به قدرت رسیدن مردم، گروه ها و اقلیت ها را کنار می زن» (م ۲۷)

**مقوله اصلی ضعف قوانین:** وجود قوانینی مبهم، نارسا و تفسیر پذیر، باعث شکل گیری عدم ثبات در مسیر اطمینان بخشی دستگاه های اداری می گردد.

**۴،۲،۳ شرایط دخیل<sup>۱</sup>:** به آن دسته از شرایط گفته می شود که باعث تخفیف یا تغییر در شرایط علی می شوند. این شرایط برخاسته از اوضاع و احوال غیرمنتظره و اتفاقی هستند که از طریق عمل/ راهبردها به آن ها پاسخ داده می شود به عبارت دیگر نقش تسهیل گر یا محدودکننده راهبرد ها را برعهده دارند (استراوس و کربین، ۲۰۱۹، ۲: ۱۵۴-۱۵۳).

برمبنای مصاحبه های انجام گرفته تعداد مقوله های مربوط به شرایط دخیل ۴ مقوله اصلی و تعداد مقولات فرعی آن ۱۸ مقوله فرعی را شامل می شود.

**مقوله اصلی تعامل پیشینی ضعیف دولت ملت:** نقطه ثقل تعاملات دولت-ملت به زوال یا رشد و تکامل انسان خودمختار، انفعال یا تحرک نیروهای اجتماعی و تعیین کنندگی یا عدم تعیین کنندگی قدرت سیاسی مربوط می شود. با توجه به این عوامل و مقولات مستخرج شده سابقه حکمرانی، موقعیت کشور، شکاف دولت ملت، نگرش امنیتی دولت، مانع آفرینی دولت خود باعث ضعف این تعامل گردیده است.

الف) مقوله فرعی سابقه حکمرانی: « بحث تاریخی دارد. تاریخت بدان معنا که نظام حکمرانی ما خان خانی، فئودالی بوده و نظام مشارکتی نداشتیم و نوعی تمديد تمرکزگرایی را دیکته می کند. همین ذهنیت باعث شده در طول تاریخ حتی اگر اراده ای وجود نمی داشت که ذهنیت دنباله روی مردم از حکومت امتداد پیدا کند ولی ساخت اقتصادی، اجتماعی به گونه ای شکل گرفته که تمرکزگرایی را تشدید کرده است» (م ۸).

ب) مقوله فرعی مانع آفرینی دولت: « دولت در ایران خودش به عنوان مانع بزرگی در راه تحقق حکمرانی شهری هست. این اراده در دولت وجود

<sup>2</sup> Strauss & Corbin

<sup>1</sup> Intervening Condition



کارگزاران، سیاستگذاران و تصمیم گیران دانست. «در ایران حکمرانی ایدئولوژیک حاکم است. شاخص های حکمرانی، ایدئولوژی است. ایدئولوژی، فقه است. مثلاً در فقه به ظواهر انسان ها خیلی توجه می کند. بر همین اساس آدم های خاص و محدود باهم رقابت می کنند. نظام ما با پارادوکس عملگرایی و ایدئولوژیک در نوسان است.»

ج) مقوله فرعی دوگانگی های فکری: دوگانه های مذهبی، سیاسی، قومی، تمدنی که بصورت انباشت و متراکم و لا ینحل در ایران باقی مانده است. «دوگانه هایی از قبیل: مرجعیت-تقلید/آمریت-تابعیت/ سنت-مدرنیته/ اصلاح طلبان-اصول گرایان/ شعار-عمل/ الهی-انسانی/ دین-جمهوریت» (م ۲۷). مصاحبه دیگر چنین می گوید: «بی تجربگی همراه با تمامیت خواهی روحانیان حاکم؛ وجود جامعه مقلد، توده وار و غیر پرسشگر که به راحتی به روابط مرید و مرادی تن می دهد. مناسبات نظام تصمیم گیری از جنس مناسبات مرید و مرادی یا بر اساس تبارگماری و ارتباطات شخصی تنظیم شده است. دوگانگی مشروعیت قدرت سیاسی از پایین - مردم و بالا- ولایت» (م ۲۳)

**مقوله اصلی بازیگران محدود:** یکی از عناصر اصلی در تحقق حکمرانی شهری وجود بازیگران متعدد و متنوع است. اما در ایران بازیگران بصورت محدود هستند

الف) مقولات فرعی بازیگران ملی: «حداقل روی کاغذ نهادهای دولتی تعیین کننده اند. بخش خصوصی در واقع در قالب ساخت و سازگران در حکمروایی شهری بسیار بسیار تعیین کننده اند. این بخش خصوصی در قالب ساخت و سازگران، صاحبان کسب و کار که می توانند شهرهای مارا تغییر بدهند و بافت های شهری مارا یک جایی را از بین ببرند و یک جایی را آبادانی است ایجاد نمایند. سازمان های مردم نهاد هم به عنوان بازیگران هستند. بازیگران و سازمان های مذهبی، نظامی، امنیتی و غیر رسمی هم در ایران شایان ذکر است» (م ۱). «اطلاعات ساختار قدرت غیر رسمی موثر در

از پیامدهای این ضعف قوانین می توان به حاکمیت فردی و نارسا بودن قوانین اشاره داشت

الف) مقوله فرعی حاکمیت فردی: ضعف در قوانین و تفسیر پذیری آن باعث می شود ضوابط نادیده گرفته شود و به جای آن روابط معیار افراد برای اقداماتشان گردد. «قراردادن معیارهای شخصی و رابطه ای در گرفتن تصمیمات و انتصاب ها بدون توجه به مکانیسم های صلاحیتی و نوعاً بدون توجه به نظر کارشناسان» (م ۱۱).

ب) مقوله فرعی نارسایی قوانین: وجود قوانین قدیمی و به روز نشدن آن نیز می تواند از جمله ضعف قانون در ایران اشاره داشت. «قانون حاکم بر نظام مالی شهرداری برای ۶۰ سال پیش است و قانون ۶۰ سال پیش طبیعتاً سامانه شفافیت معاملات نداشته. قوانین الان خیلی پراکنده اند و لازمه اصلاح قوانین و مقررات به روزرسانی شوند» (م ۱۶).

### مقوله اصلی گفتمان ایدئولوژیک حاکمیت: دین

در دستگاه حکمرانی و اندیشه ورزی ما نفوذ نموده است و در صحنه حکمرانی و دستگاه حکومتی به صورت پررنگ و قدرتمند وجود دارد و رهبران دینی به مثابه یکی از نیروهای اثرگذار در جامعه شناخته شده هستند. پس انقلاب بر مبنای تلفیق دین با قدرت سیاسی و معنابخشی قدسی بدان، باعث شده مدیریت سیاسی ماهیت ساختار آن بصورت قدسی، فره ایزدی، متمرکز باشد.

الف) مقوله فرعی رهبران ایدئولوگ: مدیرانی که خود دارای ایدئولوژی بودند و می کوشند جامعه یا محیطی که به آن مدیریت می کنند را به روشی که ایدئولوژی آن ها القا می کند اداره کنند. «بدست گرفتن قدرت سیاسی توسط رهبران دارای ایده، ایدئولوژی و فلسفه که پرهزینه است چرا که در برابر شکست نظریه خود در هنگام اجرا مقاومت می کنند» (م ۲۳)

ب) مقوله فرعی خاص نگری دینی/ مذهبی: نمود عینی این مساله را می توان در نظام انتخاب گری



**۴،۲،۵ راهبردها:** اشاره به تاکتیک های راهبردی و طرز عمل های عادی و چگونگی مدیریت موقعیت ها توسط اشخاص در مواجهه با مسایل و امور بکار گرفته می شود. چنان که استراوس و کربین می گویند این تاکتیک ها و رفتارهای عادی چیزهایی اند که مردم، سازمان ها، جوامع یا ملت ها در زندگی روزمره پیش می آید انجام می دهند یا می گویند (استراوس و کربین، ۲۰۱۹: ۱۵۶). بر مبنای مصاحبه های انجام گرفته تعداد مقوله های راهبرد ۴ مقوله اصلی و تعداد مقولات فرعی آن ۱۹ مقوله فرعی شامل می شود.

**مقوله اصلی سیاست زدگی:** وقتی به طور افراطی هر موضوعی، سیاسی تلقی یا به هر موضوعی از دریچه مقولات سیاسی نگریسته شود به آن سیاست زدگی گفته می شود. پیترز و پی یر سیاست زدگی را به معنای «جایگزینی معیار سیاسی به جای معیار شایستگی در انتخاب، حفظ، ارتقا، تشویق و تنبیه اعضا و کارکنان در بخش دولتی» (Peters & Pierre, 2004: 2). اساس بحث سیاست زدگی این است که سیاست مداران درصددند تا کمبود و خلا قدرت خودشان در موضوعات مرتبط با قانون گذاری و تنظیم کنندگی از طریق کانال های غیررسمی همانند انتصاب های سیاسی جبران نمایند (Jedenastik-Ennsner, 2015: 6).

الف) مقوله فرعی سیاست زدگی: «جامعه و ساخت دولت در ایران بسیار سیاست زده است و هر حرکت و اقدامی را با نیت و اغراض سیاسی مورد بررسی قرار می دهد» (م ۳۲).

ب) مقوله فرعی گسترش سلطه دولت: «ساختار سیاسی حاکم بر جامعه ایران بسیار تمرکزگرا و کنترل گرا و بر همین اساس تحمل پذیرش رشد قانون های قدرت مستقل در این ساختار سیاسی سخته. در

حکمرمایی شهری را به راحتی نمی توان پیدا کرد. یا باید یکی از بازیگران باشی یا اینکه از مطالعه مشخصی انجام شده باشه. قدرت غیر رسمی کم تاثیر نیست» (م ۴)

**۴،۲،۴ پدیده مرکزی<sup>۱</sup>:** عبارت است از صورت ذهنی پدیده مورد بررسی که اساس فرآیند را تشکیل می دهد. پدیده مرکزی به پرسش جریان چیست به نحو دیگر داده ها بیانگر چه چیزی هستند یا راهبردها درباره چیست، می پردازد. به عبارت دیگر به دنبال دیدن شکل های تکرار شونده رویداد، اعمال، افعال و تعامل توجه می نماید (دانایی فرد و امامی، ۲۰۰۷: ۸۳).

ادراک و عمل حکمرانی شهری صوری: حکمرانی شهری بدون داشتن ایده ذهنی برای آن و از سوی دیگر عدم اراده حاکمیت سیاسی برای انجام آن هم زمان با سایه سنگین قدرت و سیاست بر حوزه حکمرانی شهری در ایران آن را تبدیل به عمل صوری نموده است. «در برنامه های بالادستی هم که محصول نظام سیاسی و رقابتی است که احزاب و جناح های گوناگون آمدند و رفتن، همه آن ها یک ریتم دارند و تصویر و ایماژی از فنی بودن حکمرانی شهری نداشتن. بازگرداندن حکمرانی شهری به عنوان امری تکنیکال است.» (م ۸).

<sup>2</sup> Danaeefard & Emami

<sup>1</sup> Core Phenomenon



چندانی ندارند. روی کاغذ نقش دولت اهمیت دارد» (م۱)

ه) مقوله فرعی قدرت و نیروهای سنت: «نهادهای سنتی جان سخت تر از آنند که به سادگی جای خود را به نهادهای مدرن بدهند» (م۲۴)

**مقوله اصلی خاص گرای:** انباشت منابع درآمدی در دست دولت همچون ابزاری پر قدرت امکان گسترش و توزیع اختیارات را در بین نهادها و محدودیت بر ساخت های اجتماعی و مردمی اعمال می نماید و توزیع جغرافیایی قدرت را در کشور محدود می نماید (Skacpol, 1996: 76).

الف) مقولات فرعی خاص گرای، رابطه مداری، توزیع مناصب ناعادلانه، خاص گرای نهادی: «ویژگی های ساخت اداری ایران بی نظمی مالی، قانون گریزی، ساخت های فراقانونی، تبارگماری، رفیق گماری، معیارهای شخصی در تصمیم سازی است» (م۱۱). یا مصاحبه دیگر «وابستگی به درآمدهای نفتی باعث تشکیل دولت های نفتی می شه که باعث توزیع سیاسی رانت. ویژگی مهم این دولت، وابستگی مالی به دلارهای نفتیه که این وابستگی باعث استقلال دولت از جامعه می شود و در سیاست های خود به منافع عامه جامعه توجهی ندارد. از این رانت هم برای تولید و تقویت مشروعیت خود با ایجاد رفاه برای مردم و حامی پروری اقدام می کند. از طرف دیگر هم دولت تلاش می کرد با کاهش آزادی های سیاسی و مشارکت جامعه مدنی، بتواند آن ها را به خود وابسته کند» (م۳۱).

ب) مقولات فرعی قشری نگری و نبود شایسته سالاری: «حالا شورا رای میخواهد دیگه. خواسته های غیر قانونی دارد. مجوز دبین به مردم. من باید رای بگیرم از این مردم. و برایش مهم نیست چه ضربه ای به شهرو شهرداری میخورد. با این مجوز، با این بازگشایی و عدم بازگشایی فشار می آورند تا رای بگیرند» (م۲۲). «ما فکر خوب بیرون می ریزیم، نخبه ها رو تعطیل کردیم، افراد نیمه خلاق تعطیل کردیم.

چنین شرایطی مداخله دولت در تمامی جنبه های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و خصوصی آشکار خواهد بود» (م۳۱).

**مقوله اصلی حکمرانی متمرکز:** تاریخ ایران خصوصاً از زمان رضا شاه برای ساخت دولت مدرن، اقدام به تمرکز گرای، یکجانشینی، ارتش مدرن می کند.

الف) مقوله فرعی نخبگان تمرکز گرا: «در ۷۰-۸۰ سال اخیر نقش و کارکرد شورایی و شهر کمتر و کمتر شده به جای اینکه تمرکززدایی بشه، تمرکزگرای رو شروع کردیم. در همین دوره با فربه شدن دولت، با دلارهای نفتی، وزارت های متعدد و بدتر شدن آن ها، این تمرکز بیشتر و بیشتر شده به گونه ای که کارکردهایی که بیش از این برای نهادهای محلی بوده، دست وزارتخانه های مرکزی قرار گرفته است. همین الان هم این نگرش وجود دارد. این نگرش قالب وجود دارد در نهاد دولت. جریان تمرکز گرا همچنان ادامه دارد پیدا میکند و نمی خواهند نهادهای محلی قدرت بیشتری داشته باشند و همچنان تضعیف می کنند» (م۱)

ب) مقولات فرعی حامی گرای و بی ارادگی حاکمیت: «ساختار قدرتی وجود دارد که نمی خواهد بسط پیدا کند. به آدم ها و نهادهای محدود. قدرت دست این ها باید یکپارچه شود» (م۱). «مقامات حکومتی هیچ گاه نخواستند سیاست رسمی و منسجمی درباره مساله حکمرانی شهری اتخاذ نمایند» (م۳۲)

ج) مقوله فرعی ترس دولت از ضعیف شدن: «تصدی گری های بخش دولتی وجود دارد و حاضر نیستند واگذار کنند. در صورتی که واگذار کنند، قدرت خودشان را واگذار می کنند. ابهت سابق خودشان رو ندارند» (م۹)

د) مقوله فرعی تضعیف نهادهای محلی: «جریان تمرکز گرا همچنان ادامه دارد پیدا می کند و نمی خواهد نهادهای محلی قدرت بیشتری داشته باشد و همچنان تضعیف می کنند. نهادهای محلی نقش



با یک سری افراد بی تکلیف که لیاقت و شایستگی رو ندارند سروکار داریم» (م ۵)

**مقوله اصلی فرصت ائتلاف سازی:** ائتلاف روشی مرسوم برای متحد شدن بازیگران و سازمان های مختلف درباره یک مساله یا یک راه حل است.

الف) مقولات فرعی فرصت نابرابر اعمال قدرت و نفوذ بالای گروههای فشار: «ما همیشه یک اقلیت غوغاگر در حوزه مدیریت شهری داریم، آن چیزی را که منافع خودشان هست به عنوان نیازمندی های شهروندان جلوه می دهند» (م ۲۱). مصاحبه دیگر چنان بیان می دارد: «سازمان های غیر رسمی خیلی از سازمان های رسمی فعالیت هستند. فشار می آورند، نیرو میخواهند معرفی کنند، زمین بگیرند. کاری که برخلاف منافع و صلاحدید مدیریت شهری است. سازمان غیر رسمی زورش زیاد. مثلاً یک دسته آدم های حزب الهی هم داریم که حدیث می نویسند و نصب می کنند که مهملات است و دستور جمع آوری داده میشه و فردا انگ میزن و همین الان موقع مراسمات پارچه های کثیف و عناوین توهین آمیز نصب می کنند» (م ۲۲)

ب) مقوله فرعی ائتلاف بین بازیگران: «شرایط الان ما به گونه ای است که لابی ها در نهادهای تصمیم ساز نقش موثر دارن، در تصویب قوانین، درگرفتن پروژه ها نقش موثر دارند. برای همین یک شهر یک گروه بسته ای که حالا روابط خانوادگی، اقتصادی و پیوندهای غیر رسمی زیادی بین اینها برقرار است، اداره می کنن و عموم مردم ازین حق و حقوق محروم ان و مواجه با مافیای مختلف می شویم» (م ۲۹)

**۴،۲،۶ پیامدها:** هر انجام یا عدم انجام راهبردی معینی در پاسخ به امر یا مساله ای یا به منظور اداره یا حفظ موقعیتی از سوی فرد یا افرادی انتخاب می گردد پیامدهایی ایجاد می کند. برخی از پیامدها خواسته و برخی ناخواسته، کوتاه مدت یا درازمدت، آشکار یا پنهان، فوری یا تدریجی، بازگشت پذیر یا بی بازگشت، قابل پیش بینی یا پیش بینی ناپذیر هستند (استراوس و کربین، ۲۰۱۹: ۱۵۷-۱۵۶). بر اساس مصاحبه های انجام گرفته تعداد مقوله های پیامد ۵ مقوله اصلی و تعداد مقولات فرعی آن ۴ مقوله فرعی در بر می گیرد.

**مقوله اصلی جامعه مدنی ضعیف:** میزان پیشرفت و نهادینگی جامعه مدنی در هر کشوری، به نسبت شرایط مساعد و نامساعد بستگی دارد. نوسازی و تحولات ساختاری در حوزه های اقتصادی و اجتماعی در کشورهای درحال توسعه، معمولاً شرایط مساعد تکوین جامعه مدنی را فراهم می آورند. از سوی دیگر، نهادهای قدرت و ایدئولوژی سیاسی در مقابل فرآیند تکوین و نهادینگی جامعه مدنی، مقاومت ها و موانعی ایجاد می کنند. با رشد صنعت، آموزش، شهرنشینی، ارتباطات و دیگر شاخص های توسعه و نوسازی اقتصادی و اجتماعی، زمینه های لازم برای تکوین جامعه مدنی پدید می آید.

الف) مقوله فرعی جمعیت سازمان نیافته: «در جامعه مدنی مافقط واژه شهروند وارد ادبیات تخصصی و ژورنالیستی کردیم و در عمل به مردم به شکل شهروند نگاه نمیشه و خود مردم هم به شکل شهروند به خودشان نگاه نمی کنند یعنی انتظارات و خواسته هایشان از حاکمیت، دولت و نهادهای مسئول حالت حق و حقوق شهروندی ندارد و دچار فردگرایی مفرطی هستیم که از بی سازمانی است که در جامعه حاکمه» (م ۲۹).

<sup>1</sup> Strauss & Corbin



انحصار طلبی دولتی، برنامه ریزی های بخشی میان مدت از جمله خصوصیات آن است.

الف) مقوله فرعی مدیریت سنتی: «امروز اگر برای مدیریت محدودیت ایجاد کنیم، کف و سقف تعیین کنیم می شود مدیریت سنتی. شهرهای کشور ما سنتی اداره میشه. وقتی سنتی اداره بشه، چالش و تنش میشه» (م۵). در مصاحبه دیگر «نظام فکری و تصمیم گیری تصمیم سازان کشور سنتی است. برمبنای سازه های ذهنی سنتی و تضارباتی که دارن به تصمیم گیری در شرایط کنونی می پردازن» (م۲۳).

ب) مقوله فرعی تعارض منافع: «هر وزیری مقداری از اختیاراتش بخواد کاهش یابد انگار جاننش را میخواد دهد. اما همین وزیر که از جایگاه خودش منفک شود، داد از مدیریت شهری، تفویض اختیار به شهرداری ها را مطرح می کند» (م۲۶)

پ) مقوله فرعی شعار بدون عمل: «صحبت زیاد فایده ندارد. در جامعه گفته شود این کار بشود. وقتی زور نداشته باشیم جلو ببریم و عملاً فایده ای نخواهد داشت» (م۲۰).

ت) مقولات فرعی تداخل گرایی نهادی و تقابل گرایی نهادی، موازی کاری: «وجود نهادها و مسیرهای موازی با عملکرد بعضاً فرا قانونی به گونه ای که نهادهای موازی و تداخل در امور یکدیگر می نمایند و از سوی دیگر تشتت نهادهای سیاست گذار و ناهماهنگی در سیاست گذاری از جمله عوامل ضعف و نارسایی می توان بیان نمود» (م۳۲). مصاحبه شونده دیگر می گوید: «از مشکلات ما این است که ما تصمیم می گیریم بعد از ما هم یک نهاد دیگر مرتبط با مدیریت شهری هم هست اون هم تصمیم می گیرد. ما تصمیم می گیریم یک خیابان آسفالت بریزیم اما در ماه اسفند یا بهمن اعتباری را برای آب و فاضلاب اعلام می کنند و بازه زمانی محدودی می دهند که این اعتبار را با ید به نوعی هزینه کند و ما مجبوریم برای اینکه جوابگوی خیلی از مردم نباشیم که پول برگشت خورد و توسعه شهری شکل نگرفت و این مجوز بدیم» (م۹)

ب) مقولات فرعی ضعف ساختارهای مشارکت جو و ضعف بسترهای مدنی: «نهادهای محلی باید تقویت شود نه حتی این نهاد محلی اینجاس حتی خود این نهاد محلی هم دچار اشکالات بسیار است. وجود این همه فساد در اخبار خود این نهاد محلی اشکال اساسی دارد» (م۱). «همان قدر که برای حکمروایی شهری مشکل داریم به طریق اولی برای جامعه مدنی هم مشکل داریم. صلاحیت حکمروایی شهری پذیرفته نشده به طریق اولی هم برای جامعه مدنی پذیرفته نشده است. جامعه مدنی ضعیف و نحیف داریم و یا اینکه وابسته به حاکمیت هستند» (م۳۶). «ماهیت حکومت ما اجازه رشد جامعه مدنی را نمی دهند این به اشکال ساختاری و کلی است. این اشکال ساختاری باید مرتفع بشود. نظام های شرقی ویژگی های خاصی دارند و اجازه بالندگی و رشد جامعه مدنی را نداده اند. در حکمروایی محلی این زیاد سیاسی نیست. جامعه مدنی خودبنیاد شکل بگیرد و بخواد در برابر تصمیمات بایستد» (م۳۷)

ج) مقوله فرعی بخش خصوصی وابسته ضعیف: «بخش خصوصی قدرتمند در ایران نمی بینید که از ظرفیت های آن استفاده کرد. عموماً بخش خصوصی هم درگیر فساد و وابستگی شدید با حکومت است. اگر حکمروایی شهری در انگلستان، آلمان اجرایی می شود برای اینکه بخش خصوصی آن قدرتمند است. اینجا همه دنبال رانت و امتیازی بگیرن» (م۲۰).

د) مقوله فرعی ترس از جامعه مدنی: چون حکومت هم در نهادهای خصوصی و غیر خصوصی دخالت می کند چون احساس ترس می کند که کار دیگری داشته باشند که مفید برای دولت نباشند» (م۳)

**مقوله اصلی ضعف مدیریت شهری:** دغدغه اصلی مدیریت شهری استفاده موثر و کارآمد از منابع موجود، رشد اقتصادی، توسعه اجتماعی و کاهش فقر است. الگوی مدیریت شهری ایران بیشتر الگوی حکومتی است که برمبنای تمرکزگرایی در سطح ملی،



گذاری ها و ترجیحات تصمیم گیری همراه است» (م۳۱).

د) مقوله فرعی برنامه ریزی از بالا: «مدیریت کشورما به دنبال رهیافت یک طرفه در امور برنامه ریزی و اجراست یعنی یکی سیستم عمودی و سلسله مراتبی» (م۱۴).

ر) مقولات فرعی عملکرد ضعیف شورا، سابقه بد شورا و فشار به شورا: «سیاست غالب بر مدیریت شهری در ایران در بعد اقتصادی در بعد از انقلاب عبارت بود از فروش زمین و تراکم فروشی. در همین راستا شهرداری ها هم به عنوان نهادی فاسد و رانت خوار و رانت جو شناخته می شدند. با نگاه به عملکرد شوراها می توان گفت که در تامین خواسته های مردم و همچنین حرکت به سوی اراده عمومی چندان موفقیتی بدست نیاورده اند» (م۳۱). «تجربه شوراها تجربه خوبی نبوده است. افرادی که مردم به عنوان شورا انتخاب می کنند، فساد هایی که در شوراها ایجاد شده است» (م۳۱). «وضعیت مالی شوراها به شهرداری وابسته و استقلال مالی ندارد. شخصیت حقوقی مستقل هم برای آن دیده نشده» (م۳۲).

ز) مقوله فرعی زیرساخت های نامناسب شهری: ویلیامز «رشد بی قواره تری شهر پیدا می کند. سامان مشخصی شهر نداشته باشد. در طرح های جامع شهری محدوده شهر کجاست. شهر و نظم شهری در ایران دچار این سرنوشت خواهد شد. شهر بدون سامانی که بی ریخت است. در این نظام بی ریختی زندگی برای شهروندان سخت خواهد شد» (م۷).

س) مقوله فرعی کاهش سرمایه اجتماعی: «بی اعتمادی بین مردم و لایه های مدیریتی و حاکمیتی که مرسوم شده مدیران را بدبیراه می گوین. کارآمدی یک نظام مدیریتی در درجه اول اعتماد اجتماعی را جبل می کند. ناکارآمدی باعث شده این فاصله ها بیفته» (م۱۲). مصاحبه دیگر چنین می گوید «ما با بحران اعتماد اجتماعی و سرمایه مواجه ایم. جامعه دارای بحران است» (م۲۷).

ث) مقولات فرعی ضعف نظارت، نهادهای نظارتی موازی: «سازوکار نظارت موجود در کشور یکپارچه نیست و دارای ساختاری غیر مشارکتی. این ساختار با بستر جامعه نامانوسه. این سویه باعث تعدد مراکز نظارتی متنوع، تعارضات، همپوشانی، موازی کاری، رانت خواری، زیاده خواهی در نظام اداری میشه» (م۳۱).

ج) مقوله فرعی فقدان مدیریت یکپارچه: «فقدان مدیریت یکپارچه شهری در سطح شهرهاست. در حال حاضر ۲۶ دستگاه در امر تصمیم گیری برای شهر تهران دخالت دارند و شهردار تهران بر مسایل کلان شهر به عنوان یک کلیت، تصدی ندارد» (م۳۱). یا مصاحبه دیگر چنین بیان می دارد «سیاستگذاری در ایران دارای منشاها متعدد است که برخوردار از تضاد و ناهمگنی است. این تعدد مراکز سیاست گذاری مجموعه ای پیچیده و در همی را موجب ساخته است که خود باعث اتخاذ سیاست های متفاوت می شود» (م۱۱).

چ) مقوله فرعی مدیریت ناپایدار: «شهردار قبل از پاسخگو بودن به شورا، به افرادی وابسته است که در مواقع بحرانی اون رو حفظ کنند. ساختار ما به گونه ای است فردی در هر مسندی قرار بگیرد به فکر حفظ جایگاه خودش است و پایگاه امن ایجاد می کند و هر کسی در مسند قرار می گیرد سعی می کند پایگاه های امن خودش را توسط چه کسی ایجاد شود» (م۹).

ح) مقوله فرعی مدیریت غیر بومی: «مدیریت محلی در مسئولیت قرار نمیگیرد در مرزهای ما. اغلب مدیران محلی غیر بومی هستند و شناختی از مردم نوعاً ندارند تا بتوانند براساس آن نیازها برنامه ریزی و مدیریت بکنند» (م۱۰).

خ) مقوله فرعی فقدان نگرش سیستمی: «هر مدیر نگرش خاص خود را درخصوص برنامه ها و اهداف دارد و یا اینکه از نو تعریف می کند و به تبع شروع مدیریت جدید همواره با چرخشی عمیق در سیاست



الف) مقولات فرعی نداشتن چشم انداز، نداشتن ایده برای شهر و ابزار انگاری به شهر: «ازجمله عوامل شکست نظام برنامه ریزی در کشور عبارت است از فقدان نظریه توسعه بومی. هر شهری برای خودش الگو و خطوط کلی ویژه ای باید داشته باشد و هر مسئولی هم مسئولیت قبول می‌کند عملاً نمیتونه از اصول توسعه اون شهر تخطی کنه. مشکل در نرسیدن به نتیجه مطلب در همین است که دانش مرکز نسبت به مناطق پایینه. کسی که در تهران در سازمان مدیریت، برنامه ریزی می‌کنه نمیدونه در مناطق چه خبر است و نسبت به مسایل اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، امنیتی اطلاع کافی نداره. و این کارشناس هم ممکنه که حتی به اون شهر و استان هم سفر نکرده باشه» (م ۲۳). مصاحبه دیگر می‌گوید: «مقوله حکمرانی شهری تاکنون در ایران ایده پردازی نشده. ماهنوز ایده روشنی راجع به حکمرانی شهری در ایران نداریم. برای همین هم هست شهرهای کوچک از الگوی کلان شهر تهران تبعیت میکنن. شهرهای کوچک و حاشیه با کلانشهرها دارای مسایل فنی، اجتماعی و فرهنگی متفاوتی هستن. از سوی دیگر افرادی که وارد شورای شهر میشن به دنبال همین فقدان ایده داشتن، شهر را معبری برای رسیدن به حوزه سیاست و قدرت میبینن و برخی دیگر از آن برای منافع سوداگرانه وارد حوزه حکمرانی شهری میشن» (م ۸).

ب) مقوله فرعی تک خطی دیدن همه شهرها: رقابت بین شهرهاست که هر شهری در رقابت برای خودش ارزش افزوده ای ایجاد می‌کند که باعث خلاقیت و منافع بیشتری می‌شود» (م ۲۴). در مصاحبه دیگر «توسعه هر منطقه و شهری در چارچوب مزیت نسبی اولیه و اصلی آن جا طراحی شود» (م ۲۳).

**مقوله اصلی نو ارزشگرایی هویتی:** به نظر اینگلهارت جوامع غربی با توسعه اقتصادی و نوسازی که در آن‌ها روی داده است نوعی شکاف نسلی و دگردیسی فکری-نگرشی یا فرهنگ سیاسی رخ داده است که به انقلاب خاموش از آن نامبرده می‌شود.

ش) مقوله فرعی تخریب سرمایه های نمادین: «حکومت با انحصاری کردن رسانه های ملی اجازه مطرح شدن شخصیت نخبگان کشور و یا با تخریب کردن آن‌ها اجازه شکل گرفتن سرمایه های نمادین نمی‌دهد. از سوی دیگر جامعه هم به این فرایند تخریب مشارکت میکنه» (م ۲۳).

ط) مقوله فرعی انفعال هنجارهای سیاسی: مصاحبه دیگر چنین بیان می‌کند «نظام حکمرانی شهری نظامی منتظم است یعنی چارچوب و نظم و قاعده داره و یک سیستم است. اگر این اتفاق نیفتد با فضایی بی قاعده و بی نظم و فاقد سیستم مواجه می‌شویم. این آنارشیسم شهری اتفاق می‌افتد. ما شهر داریم و کالبد شهری داریم. محتوای شهر، فرهنگ شهر، جامعه شناسی شهری در آن سیطره ندارد. استعداد پوپولیسم از دل آنارشیسم در می‌آید. اگر شهر بی ریخت شود شما می‌تونید پوپولیسم سیاسی و رفتاری را انتظار داشته باشی. بنابراین انتظار جامعه آنومیک در صورت عدم تحقق حکمرانی شهری یک انتظار طبیعی خواهد بود» (م ۷).

ع) مقوله فرعی نزاع های شهری: وقتی ظرفیت های نهادی و مبتنی بر همکاری و شراکت شکل نگرفته باشه شما توان محدودی دارید برای اینکه بحران‌ها و مسائل اجتماعی، اقتصادی رو حل و فصل کنید. برای همین فقر تداوم پیدا میکنه، اسکان غیررسمی بیشتر میشه، فساد بیشتر میشه، نارضایتی عمومی افزایش و رادیکالیسم در جامعه بالا می‌رود» (م ۲۰).

**مقوله اصلی فقدان مرجعیت شهری:** در نظام حکمرانی ایران فهم محیطی اصحاب قدرت و تصمیم از اهمیت بالایی برخوردار است. چون در فرایند تعبیر، تفسیر، اولویت بندی مسایل، ناشی از برداشت هایی است که این افراد از محیط دارند که این فهم دربرگیرنده یادها، احساسات، دیدگاه‌ها، ارزش‌ها و ترجیحاتی است که به تصمیمات آن‌ها جهت می‌دهد.





شهروندی وجود دین، عرف، آداب و رسوم، اخلاق مدنی و اخلاق سیاسی است.

الف) مقوله فرعی عادات اداری غلط: «فقدان تداوم و بی ثباتی دستگاه اداری ایران باعث شده است نظام اداری ما فاقد سنت فرهنگی در امور اداری بشه. بنابراین هویت فرهنگ اداری در ایران هنوز شکل نگرفته که باعث نه تنها باعث ناکارآمدی دیوانسالاران شده بلکه مدیران کشور را نیز ناتوان در تعامل با یکدیگر نموده» (م۱۱).

ب) مقوله فرعی شهروندان قانون گریز: بدلیل پیشینه تعاملاتی و سوء ظنی که مردم نسبت به حاکمان و واضعان قانون دارند، نسبت به قانون رفتارهای دوگانه ای دارند. از سویی تاکید بر قانونگرایی دارند و از سوی دیگر زیرپا گذاشتن و نقض قوانین انجام می گیرد» (م۳۲)

باتوجه به مطالب بیان شده می توان مدل پارادایمی موانع تحقق حکمرانی خوب شهری در ایران را ترسیم نمود

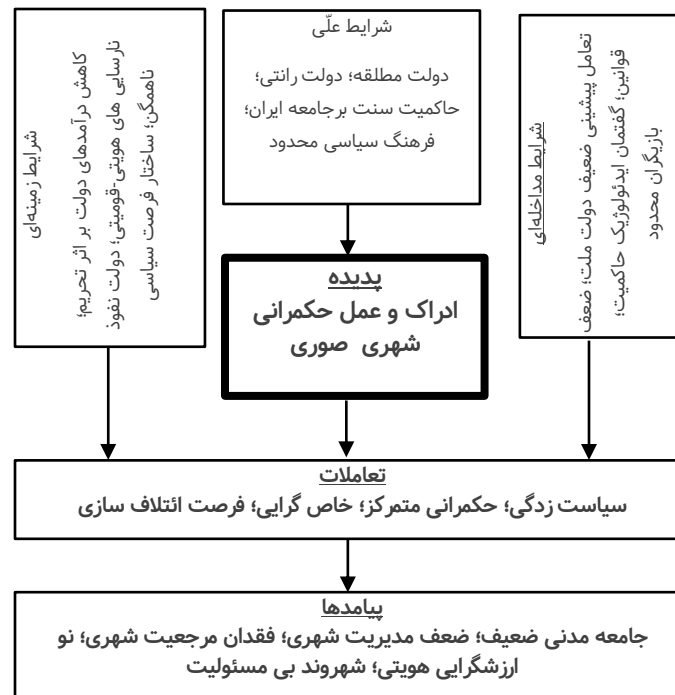
نسل جدید به ارزش های فرامادی مانند کرامت انسانی، مشارکت، عدالت، تساهل، صلح، محیط زیست گرایی داشته و از ارزش های مادی فاصله گرفته اند. این دگرذیسی به تغییر در ماهیت رفتار سیاسی منجر می گردد (اینگلهارت و ولزل، ۲۰۲۱: ۱۴۹)

الف) مقوله فرعی شکاف بین نسلی: «تحول در ارزش ها و نگرش های مردم شهرها و افزایش آگاهی اجتماعی سیاسی مردم و بین نسل های مختلف مردم رو با حاکمان می بینیم که این تحول و دگرذیسی باعث کاهش اعتماد و عدم اقبال به پذیرش صحبت و رفتار آنان شده است و به مخالفت با آنان و انجام اعتراضات می پردازن» (م۲۷)

**مقوله اصلی شهروندی مسئولیت:** برای زندگی در شهر و .

تعهدات و حقوق و وظایف خود را در قبال این مساله شهروندی ایفا نمایند. منابع مهم برای اخلاق

<sup>1</sup> Inglehart & Welzel



شکل ۲ مدل پارادایمی موانع تحقق حکمرانی خوب شهری در ایران

## ۵ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

حکمرانی شهری به عنوان یک پارادایم سیاستی دربردارنده کارکرد هنجاری و شناختی است و از سوی دیگر دربرگیرنده بازیگران خاص، نهادهای خاص و ایده‌های مرتبط با خودش می‌باشد. در مقایسه با پژوهش‌هایی که با رویکرد داده بنیاد به مساله حکمرانی شهری در ایران پرداخته اند می‌توان بیان داشت: در مقاله کاظمیان<sup>۱</sup> و همکاران (۲۰۱۹) نویسندگان به محدودیت‌های شکل‌گیری حکمروایی در ایران اشاره می‌نمایند. دو محدودیت نهادی و اجتماعی را از مصاحبه‌ها استخراج می‌نمایند. در محدودیت نهادی مقولات: تعارضات سیاستی-عملکردی، معضلات قانونی، نفوذهای غیر رسمی، روابط ناصحیح مالی و عملکردی، برون سپاری‌های بی‌فایده شناسایی شده است. در محدودیت اجتماعی مقولات: سیاست ورزی منفی، تعدد سلايق، نگاه بدبینانه و منفعت طلبی شخصی،

عدم تحقق مشارکت جمعی، عدم شایسته‌سالاری بیان‌گردیده است. در بعد عوامل زمینه‌ای هم دو مقوله اصلی سیاسی و اقتصادی بیان شده است. در بعد سیاسی: ایدئولوژی‌های سیاسی حکومت مرکزی، اجرای نادرست دموکراسی، پیشنهاد حکمروایی، نبود حزب در ایران نام برد. در بعد اقتصادی مقولات: اقتصاد رانته و محدودیت منابع شناسایی گردیده است.

امینی شاد<sup>۲</sup> و همکاران (۲۰۱۹) درصدد طراحی الگوی حکمرانی خوب در شهرداری تهران بر اساس روش گراند تئوری استفاده شده است. عوامل علی موثر در طراحی این الگو شامل جامعه مدنی، ذی‌نفعان سیاسی، دستورالعمل‌های نهادهای بالادستی، تغییر و تحولات محیطی، عوامل مدیریتی، عوامل نهادی، عوامل استراتژیک شناسایی شده است. عوامل زمینه‌ای هم شامل: انعطاف‌پذیری سازمانی، ظرفیت‌های منابع سازمانی، حمایت

<sup>2</sup> Amini Shad

<sup>1</sup> Kazemiyan



Kioe Sheng (2010) به بررسی حکمرانی خوب شهری در کشورهای آسیای جنوب شرقی می پردازد که داده های بدست کسب شده عبارت است از: - تمرکززدایی سیاست ها به حکومت های محلی، خصوصی سازی و ائتلاف بر مکانیسم های بازار، اثربخشی کارکرد نواحی شهری و حمایت از رشد اقتصادی، اثرگذاری اقتصاد جهانی.

Shah (2006) در پژوهشی که برای بانک جهانی انجام داده است به حکمرانی محلی در کشورهای در حال توسعه می پردازد. در این پژوهش به نقش جهانی شدن و انقلاب ارتباطات، مدیریت بخش عمومی درست که به توسعه اقتصادی و برابری اجتماعی برای گروه های آسیب پذیر منتج می گردد، مکانیسم های نهادی که به تقویت شهروندان که به پاسخگویی حکومت منجر می شود، تغییر مسئولیت ها به حکومت های محلی.

شناخت و مدل حکمرانی مساله ای اقتضایی است و نیازمند طراحی مدل برای هر کشور است. در همین راستا در جمهوری اسلامی ایران پس شناخت موانع موجود قابل طرح و بیان خواهد بود. نوع حکومت در ایران بصورت متمرکز و بسیط است و جایی برای حکومت محلی باقی نمی ماند. شرط مهم و اثر گذار، داشتن اختیارات، خودمختاری و استقلال برای حکومت های محلی است. بر مبنای اصلی همیاری ارایه خدمات به مردم بایستی از طریق نزدیکترین سطح حکومت انجام گیرد. بنابراین لازم است بین امر ملی از امر محلی تفکیک قایل شد و برای این کار هم لازمه اصلاحات نهادی انجام گیرد. حکومتی که درآمد آن رانتهی است و این رانتهی بودن باعث استقلال دولت از جامعه، حامی پروری، تضعیف نهادهای مدنی و جلوگیری از خلاقیت و نوآوری بخش خصوصی می گردد. این نگرش همراه با فرهنگ سیاسی تبعیت و محدود در کشور همراه است. این شکل از شرایط علی باعث شکل گیری ادراک و فهم صوری و ظاهری از عنوان حکمرانی خوب شهری شده است. ساخت

قانونی، مدیریت موثر منابع انسانی بوده است. عوامل مداخله ای هم شامل: موانع حقوقی و قانونی، موانع فرایندی در سازمان، ضعف های مدیریتی را در بر می گیرد. راهبردهای استخراج شده نیز شامل: ظرفیت های آموزشی، افزایش ظرفیت های اقتصادی، تقویت ارتباطات موثر در جامعه مدنی، افزایش چابکی سازمانی بوده است و نهایتاً پیامدهای مورد نظر شامل: توسعه مشارکت، بهبود عملکرد شهرداری و توسعه پایدار شهری است.

کازمیان<sup>۱</sup> و همکاران (۲۰۱۹) به طراحی الگوی ساختار حکمروایی محلی در نظام مدیریتی ایران بر اساس نظریه داده بنیاد ساخت گرا پرداخته اند. نقش های حکمروایی محلی را در دو نقش ارتباطی و اختصاصی محلی بیان می کنند. نقش اختصاصی محلی شامل: اجرائی- خدماتی، تسهیل گری است. در نقش ارتباطی محلی مقولات هماهنگی، مشارکتی و واسطه گری بیان گردیده است. نقش آفرینان محلی هم به ۴ مقوله تقسیم می شوند: بخش مردمی، بخش خصوصی، بخش عمومی و بخش دولتی است.

Hong & Chao-lin (2002) به بررسی حکمرانی خوب شهری در چین پرداخته اند. نتایج یافته های آنها عبارت است از: - توجه حکومت، اجتماع و افراد برای کنترل فقر و محلات فقر و کثیف جدید شهری، بازسازی اقتصاد شهری بر اساس تکنولوژی بالا و جدید، همکاری رابطه مند بین رشد اقتصادی و مدیریت محیط زیست برای توسعه پایدار کلانشهر بیجینگ.

Uzun (2007) به بررسی حکمرانی خوب شهری در استانبول می پردازد که یافته های ان عبارت بودند از: - تعامل فاکتورهای اقتصادی و نهادی از طریق نیروهای سیاسی، فرهنگی و زمینه ای در ساخت دهی ساختار استانبول، حضور نیروهای جهانی در سیستم مدیریت شهری، افزایش مشارکت بخش خصوص در توسعه شهری استانبول.

<sup>1</sup> Kazemiyan



مطلقه، فرهنگ سیاسی محدود، خاص گرایی، ضعف مدیریت شهری، جامعه مدنی ضعیف، دولت رانتهی، کاهش درآمدهای دولت بر اثر تحریم، دولت نفوذ ناهمگن، ساختار فرصت سیاسی، سیاست زدگی، ضعف قوانین؛ در مقوله ایده مولفه ها شامل : نارسایی های هویتی، تعامل پیشینی ضعیف دولت-ملت، گفتمان ایدئولوژیک حاکمیت، فقدان مرجعیت شهری، حکمرانی متمرکز، نو ارزش گرایی هویتی، حاکمیت سنت بر جامعه ایرانی؛ و نهایتاً مقوله بازیگران مولفه های شناسایی شده عبات اند از: بازیگران محدود، فرصت ائتلاف سازی، شهروند بی مسئولیت.

پیشنهادات مستخرج از داده های مصاحبه ها به نوعی بیانگر: ۱. وجود حاکمیت قانون و تبعیت از قانون و به روز شدن قوانین ۲. فهم و اراده حکمرانان و تیم سازی آن ها و داشتن مرجعیت و تصاویر کلان از حکمرانی خوب شهری ۳. تغییر نگاه دولت و جامعه از یکدیگر و داشتن رویکرد همکاری جویانه

جغرافیایی و ژئوپلتیکی کشور، پیشینه تعاملاتی سست دولت و ملت که توام با بدبینی و سیاست زدگی جامعه همراه بوده است. قوانین مبهم و تفسیر پذیر، وجود بازیگران و نهادهای محدود در کشور همه باعث شده است که فرایند تمرکز حکمرانی ادامه یابد، نگاه خاص نگری باقی بماند و پیامد این شرایط باعث شکل گیری جامعه مدنی ضعیف و وابسته، نداشتن ایده و تصاویر کلان برای شهرها که خود باعث یکسان بینی شهرها شده بدون توجه به قابلیت های نسبی و اضافی شهرها، شکاف های نسلی و ظهور ایده های جدید و نوعا مخالف با ایده های مسلط و مدیریت شهری ضعیف که خود باعث ظهور و کاهش سرمایه اجتماعی، زیرساخت های شهری نامناسب، انفعال هنجارهای سیاسی در شهر ها گردد. با استخراج مقولات مصاحبه های انجام گرفته می توان موانع موجود در تحقق حکمرانی خوب شهری در ایران را در سه مقوله پارادایمی نهاد، ایده و دولت چنین بر شمرد: مقوله نهادی عبارت است از : مولفه های دولت

## منابع

- Barakpour, N. (2002). Transition from urban government to urban governance. A thesis submitted to the Department of urban planning of the Tehran for degree of Doctor of Philosophy. (in Persian).
- Béland, D. Cox, R. (2013). Valence, Policy Ideas, and the Rise of Sustainability Governance: An International Journal of Policy. *Administration, and Institutions*, 26(2): 307-328.
- Creswell, J. (2015). Qualitative inquiry and research design : choosing among five approaches. Translated: Hassan Danaeefard . Hossein Kazami. Tehran: Saffar. (in Persian).
- Cruz, Nuno. Rode, Philippe. Mcquarrie, Michael (2019). New urban governance: A review of current themes and future



- Priorities. *Urban Affairs Association*, 41(1):1-19
- Daigneault, P.(2014).« Three Paradigms of Social Assistance» . *Sage Open*: 1 –8. DOI: 10.1177/2158244014559020.
- Danaeefard,H. Emami,M(2007) Qualitative Research Strategies: Reflections on Grounded theorizing .*Managment Thought*.Vol.1,N.2.pp69-97. (in Persian).
- Ennsner-Jedenastik, L, (2015), “The Politicization of Regulatory Agencies: between Partisan Influence and Formal Independence”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, First Published Online August 24.
- Flick,U.(2020) An Introduction to Qualitative. Translate:Hadi Jalili. Tehran:ney.research 3<sup>rd</sup> ed. (in Persian).
- Inglehart,R.Welzel,Ch(2021). Modernization, cultural change, and democracy : the human development sequence.translated: Yaghoub Ahmadi.Tehran:Kavir. research 3<sup>rd</sup> ed. (in Persian).
- Hall. P.(1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3) : 275-296.
- Hogan, J. Howlett, M.(2015).Policy Paradigms in Theory and Practice Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics, Palgrave Macmilian.
- Hajiyousefi,A.M(2009).State,Oil and Economic Development in Iran.Tehran: Islamic Revolution Document Center. (in Persian).
- Kooiman, J. (1993) ‘Social-Political Governance: Introduction’, in: J. Kooiman (ed.) *Modern Governance*, London: Sage.
- Leradership Academy programme. (2017). *Good Local Governance*. Council Of Eurupe.
- Noghani Dokht Bahmani,M. Mohammadi,F. Kermani,M(2019).Theory Construction Qualitative Studies(Applied approach to Grounded theory). Mashhad: Ferdowsi University.(in Persian).
- Peters, B. Guy,Piere,jan(2016). *Comparative Governance (Rediscovering the Functional Dimension of Governing)*. Cambridge University Press.
- Peters, B. G., & Pierre, J, (2004), “Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences”, In B. G. Peters & J. Pierre (Ed.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control (Routledge Studies in Governance and Public Policy)* (pp. 1-13), London & New York, Taylor & Francis e-Library.
- Peters,B. Guy & Pierre ,Jon.(2015). *Governance and Policy Problems: Instruments as Unitary and Mixed Modes of Policy Intervention* . *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 37(4): 224-235.
- Pierre, Jon.(1999). Models of Urban Governance The Institutional Dimension of Urban Politics.*Urban Affairs Review*, 34(3): 372-396.



Skacpol, T (1996), Rentier state and shite

Islam in the Iranian revolution, in: social revolution in modern world (eds), Cambridge uni press.

Strauss, A. Corbin, J. (2019) Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory. Translated by Ibrahim Afshar. Tehran: ney.research 3<sup>rd</sup> ed. (in Persian).

Taylor, Paul. Head, Acting (2000). UNCHS

Statistical report of elements and divisive units of the Islamic Republic of Iran (2021). available at: <https://moi.ir/Files/MOI/Files/d4/d400730b-d575-4a67-b5d4-ef4eb6a358b3.pdf>

(Habitat) the global campaign for good urban governance. Environment & Urbanization. 12(1), 197-202.

United Nations Human Settlements Programme (2009). International Guidelines on decentralisation and access to basic services for all.