

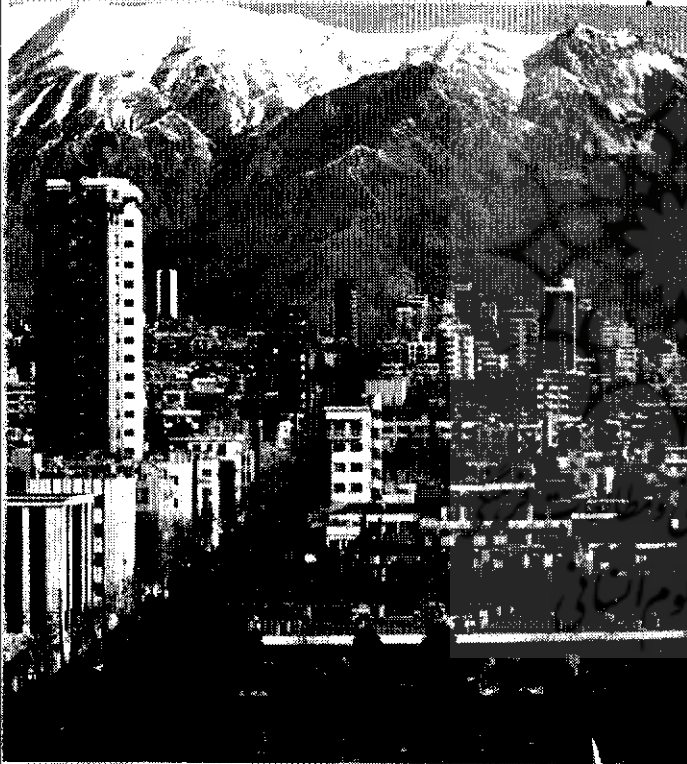
# مشارکت شهروندان در مدیریت

اسماعیل نصیری

دانشجوی دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه شهید بهشتی

پایه‌های مشروعیت شهرسازی را قوام بیش‌تری می‌بخشد. مسلم است که انسان محور اصلی توسعه است. وجه تمایز انسان، در واقع مشارکت اجتماعی و زندگی جمعی او به همراه اصل مشارکت نظام یا متفکرانه، نهفته است. پیشرفت‌های بشری نیز همگی مرهون مشارکت گسترده اجتماعات است.

مشارکت، درگیری ذهنی و عاطفی اشخاص در موقعیت‌ها گروهی است که آنان را برمی‌انگیزد تا برای دست‌یابی به هدف‌ها



گروهی، یکدیگر را یاری دهند و در مسؤلیت کار شریک شوند.

## پارادایم مشارکت شهری

رشد فزاینده «شهرنشینی» و گسترش روند «شهرگرایی» و پیچیدگی شدن نظام جامعه شهری، از جمله عواملی هستند که ضرورت مشارکت شهروندان در مدیریت شهری را بیش از پیش کرده‌اند. دهه ۱۹۹۰ تاکنون، پارادایم جدیدی از مدیریت شهری مورد توجه فزاینده سازمان‌های بین‌المللی و حکومت‌های محلی (شهرداری‌ها

## مقدمه

«مشارکت» در کشور ما پدیده جدیدی نیست. با این حال، امروزه بارشد شهرنشینی و به دنبال آن تغییر الگوهای مشارکت، لزوم بازبینی در این مفهوم و ارائه الگوهای متناسب با نیازهای امروزی شهروندان، کاملاً محسوس است. فراخواندن مردم به مشارکت در امور شهر، از جمله تئوری‌های «مدیریت مشارکتی» است. درحقیقت، مشارکت مردم در شهرسازی،

سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی؛

۳. وجود نظام مدیریت شهری (شهرداری‌ها و شوراهای شهر)

مشارکت خواه، مشارکت جو و مشارکت گستر.<sup>۲</sup>

در پارادایم مشارکت شهری، مردم، سازمان‌ها و نهادهای شهری، تأثیر بارزی در کاربری شهری و نحوه استفاده از فضای شهری دارند. مشارکت مردم و نهادهای مردمی، پایداری «بوم شهر» را سامان می‌بخشد. نهادهای مردمی نیروی محرکه‌ای، و رای موفقیت بوم شهر دارند. شیوه‌های رفتاری آنان و این که «محیط شهری پاک و سرزنده» با «محیط زیست سالم» ارتباط دارد، نشانگر اهمیت کیفیت زندگی در شهر پایدار است. آگاهی‌رسانی و مشارکت مردم و نهادها، مانع تخریب زیست محیطی می‌گردند.<sup>۵</sup>

## مشارکت شهری در ایران

مدیریت شهری در ایران در رابطه متقابل و ارگانیک با برنامه‌ریزی شهری نیست. حال آن‌که این دو باید در پیوند و تأثیرپذیری مداوم از یکدیگر باشند. متأسفانه در کشور ما، مدیریت شهری تحت تأثیر تعیین‌کننده ساختارهای کلان و محیط قرار دارد که حاصل عقب‌ماندگی «شهرگرایی» از «شهرنشینی» و پیشی گرفتن «رشد» از «توسعه» شهری، و عدم تشکل جامعه مدنی است. اکثر اقدامات مدیریت شهری و قریب به اتفاق برنامه‌ریزی شهری در دهه گذشته، از بالا و از بیرون برای اجتماعات شهری انجام شده که اکنون نیاز به حرکتی از پایین و از درون، برای خودی و بومی شدن آن‌هاست.<sup>۶</sup> ساختار مدیریت شهری باید مبتنی بر اصولی باشد که در واقع، شالوده این ساختار را به وجود می‌آورند. این اصول را می‌توان بدین صورت بیان نمود:

۱. اصل تربیت شهری و آموزش شهروندی؛
  ۲. اصل نظریاتی مداوم از شهروندان؛
  ۳. اصل ضوابط مدون و منتشر شده برای آگاهی و راهنمایی شهروندان؛
  ۴. اصل رعایت بُعد زمان در اقدامات و اجرای امور؛
  ۵. اصل جلب اعتماد به بخش مردمی و بخش خصوصی؛
  ۶. اصل اختیار و مسؤلیت؛
  ۷. اصل بازبینی و تجدیدنظر در اقدامات انجام شده، در پندآموزی از تجربه‌های گذشته.<sup>۷</sup>
- در ایران برای توسعه و اعمال مدیریت شهری باید پذیرش متقابل حقوقی میان شهروند و شهر وجود داشته باشد. دو نهاد می‌توانند، ارکان اصلی مدیریت شهری را به وجود آورند: نخست شورای شهر، و دوم شهرداری‌ها که در رأس هرم اجرایی شهر قرار دارند.<sup>۸</sup>
- تاریخچه تشکیل این دو نهاد در کشور ما، به قبل و بعد از انقلاب اسلامی برمی‌گردد. بعد از انقلاب مشروطیت در سال ۱۲۸۵ شمسی، قانون تشکیل «بلدیه» به اجرا درآمد و در حقیقت با حمایت دولت مرکزی شکل گرفت و شهرداری‌ها به عنوان بازوی اجرایی دولت به کار گرفته

شوراهای شهر و شهروندان قرار گرفته است.<sup>۱</sup>

مدیریت شهری اولین بار زمانی مورد توجه واقع شد که در سال ۱۹۷۷ میلادی، در کنار مفاهیمی همچون «برنامه توسعه پایدار شهری» و «پروژه شهر سالم»، در دستور کار یکی از برنامه‌های توسعه سازمان ملل با همین عنوان (مدیریت شهری) قرار گرفت.<sup>۱</sup> این برنامه به منظور کمک به توسعه شهرهای جهان سوم مطرح شده، مجموعه سیاست و برنامه‌هایی است که برای شهرهای کشورهای در حال توسعه به خصوص شهرهای بزرگ طراحی شده است و در قالب کمک‌های فنی و مالی به این کشورها ارائه می‌شود.

در پارادایم مدیریت شهری، نقش‌ها و کارکردهای شهری مدیریت‌تری برای دخالت دادن نظام مدیریت شهری (شهرداری‌ها و شوراهای شهر) و شهروندان در برنامه‌ریزی در نظر گرفته شده است. کن اصلی اجرای پروژه توسعه شهری نیز مشارکت همه‌جانبه افراد گروه‌های شهری است. در مفاهیم برنامه‌ریزی، اصطلاح «توسعه» از پایین به بالا، ناظر بر نقش مشارکتی مردم است. مشارکت شهری می‌تواند به معنای شرکت و حضور جدی و فعال گروه‌های شهری در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی دانست. از دهه ۱۹۹۰ میلادی، توجه فزاینده‌ای به رویکرد مشارکتی صورت گرفته است؛ به طوری که بین پارادایم در حال حاضر، به عنوان یکی از معیارهای ارزیابی عملکرد نظام مدیریت شهری محسوب می‌گردد.

مهم‌ترین نتایج مشارکت شهری به قرار زیر است:

۱. آگاهی مردم از توانایی خود؛
  ۲. تقویت حسن اعتماد و اطمینان نسبت به مدیران شهری؛
  ۳. تقویت حسن همکاری میان شهروندان و مدیریت شهری در حل مشکلات شهری، از طریق شهروندان.<sup>۲</sup>
- با توجه به طیف وسیع پروژه‌های شهری و محیطه و وظایف گسترده و متنوع نظام مدیریت شهری و از کان اصلی آن (شهرداری‌ها و شوراهای شهر)، زمینه‌های زیادی برای جلب مشارکت شهری وجود دارد. وظایف نظام مدیریت شهری را در اکثر کشورهای جهان، می‌توان در زمینه‌های مشارکت شهری در امور ایمنی، امنیتی، ورزشی، فرهنگی، رفاهی، اقتصادی، گردشگری، آموزشی و شهرسازی دانست.
- یکی از مهم‌ترین الزامات مشارکت شهری، وجود پیش شرط‌های لازم برای تحقق مشارکت شهری است که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

۱. وجود فرهنگ مشارکت شهری؛
۲. فراهم بودن ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و حقوق شهری مناسب و متناسب با مشارکت شهری، در

شدند. از ابتدای تأسیس شهرداری در ایران، دولت به جای نظارت بر امور شهرداری ها، در امور آنها دخالت داشت.

پیشینه «شوراهای اسلامی» به ابتدای انقلاب اسلامی و تشکیل مجلس خبرگان و قانون شورای اسلامی کشور بازمی گردد. این شوراها از پایین ترین تا بالاترین سطح کشور تشکیل شدند. برای این شوراها وظایف و اختیاراتی پیش بینی شده که شامل ابعاد مختلف، از جمله سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، عمرانی و... است.

در سال ۱۳۶۱، قانون تشکیل شورای اسلامی به تصویب رسید که در سال های بعد از آن، گاه با قدرت مطرح و گاه به فراموشی سپرده شد. تا این که در سال ۱۳۷۲، شاهد برپایی شوراها بودیم و در سال ۱۳۷۷، انتخابات شوراها برای نخستین بار در کشور انجام گرفت.<sup>۹</sup>

### چالش ها و مشکلات مشارکت شهری

باید گفت که شوراها و شهرداری ها در ایران، به عنوان ارکان مدیریت شهری، کم و کاستی هایی دارند که این امر خود حضور شهروندان را در مشارکت پروژه های شهری کم رنگ می سازد.

شوراها هدف ها و دستاوردهای متنوعی می توانند داشته باشند، اما باید انعطاف پذیری در امور شوراها به طور کامل رعایت شود تا بتوانند، با مشکلات متنوع روبه رو شوند و با افشار مردم هماهنگی لازم را به عمل آورند. اصولاً نمی توان از شوراها انتظار داشت که ساختار مدیریتی کشور را دگرگون سازند. شوراها یکی از ابزار تحقق «عدم تمرکز اداری» هستند. البته باز هم از لحاظ اداری نمی توانند به طور کامل، موجبات عدم تمرکز اداری را فراهم آورند. زیرا شوراهای شهر تنها یک حلقه از زنجیره گسترده شوراهایی هستند که در قانون اساسی پیش بینی شده اند.<sup>۱۰</sup>

بررسی اجمالی سیستم های مدیریت شهری در شهرهای مطرح جهان حاکی از آن است که اغلب آنها مدیریتی مستقل و مردمی، بر اساس قانون گذاری و نظارت از سوی شورای شهر دارند. علاوه بر شورای شهر به عنوان مجمع قانون گذاری برای شهر، اعضای شورای شهر در مدیریت کلان، معاونت ها و سازمان های شهرداری نیز مشارکت دارند و در کمیسیون ها و

کمیته های مدیریتی نظارتی، به عنوان مسئول یا عضو، بر فعالیت های دستگاه های اجرایی نظارت می کنند. این روش، نقش اعضای شورا و نمایندگان مردم را در مراحل مختلف تصمیم گیری و امور اجرایی بسیار فعال می سازد.<sup>۱۱</sup>

از سوی دیگر، نهادینه شدن شوراهای اسلامی شهرها در جمهوری اسلامی ایران امری نوین است، در حالی که از ایجاد نهاد شوراهای شهری در بسیاری از کشورها چند قرن می گذرد. از این رو،

توجه به تجربه های کشورهای پیشگام در این راه اهمیت خاصی دارد. هدف اصلی شوراهای اسلامی پیشبرد سریع برنامه های توسعه شهری از طریق همکاری و مشارکت مردم است. در این راستا پیشنهاد می شود، اعضای شورای شهر در نظام مدیریت شهری و شهرداری مشارکت و نظارت مستقیم داشته باشند. نظر به این که شوراهای اسلامی شهرها کارآمدترین ابزار حکومت محلی برای مدیریت شهر در راستای نهادینه شدن مشارکت مردم در ساختارهای تصمیم گیری محلی هستند، توسعه نقش آنها در امور مدیریت شهری ضرورت دارد.<sup>۱۲</sup>

قانون شوراها اشکالات اساسی دارد که باید با گذشت زمان اصلاح و ترمیم شود. شوراها نوپا هستند و برخی از تفکرات نیرک متأثر از گذشته های دورند و چندان با سپردن امور به دست مردم، افزایش مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها موافق نیستند می توانند بر مشکلات شوراها بیفزایند. شوراهای اسلامی در اولین گام مدیریتی خود، باید شناخت کامل و جامعی از ویژگی های جامعه کسب کنند و برای دست یابی به مدیریت شهری، تعاریف و الگوهای روشنی ارائه دهند. شوراها باید با نگرشی آسیب شناسانه نیازهای شهر و شهروندان را در همه زمینه ها شناسایی کنند. باید بر کالبدشکافی دقیق، تعاریف روشنی از این نیازها ارائه دهند و بر این اساس، زمینه و مدارهای فعالیتی خویش را تعیین نمایند و نه تنها رابط میان این مدارها، بلکه رابطه آنها را با سایر عوامل و دستگاه های اجرایی تأثیر گذار تعریف کنند و برای اجرای این فعالیت های تعریف شده، تشکیلات آذاری کار و منطبق با اصول مدیریت و هماهنگ و هم خوان با ساختار مدیریتی کلان کشور، بنا نهند.<sup>۱۳</sup>

برخی از اهم مشکلات شوراها و شهرداری ها به قرار زیر است:

۱. انتخاب شهردار از مسائل مهمی است که شوراهای اسلامی با آن مواجه هستند.
۲. حضور ضعیف شوراها در برنامه ریزی محلی بسیار محسوس است.
۳. سیاست گذار به روشنی مشخص نکرده است که هدف از ایجاد شوراها نظارت است یا اجرا.
۴. شوراها توصیه گر شده اند. با وجودی که شوراها رسماً موظف به اجرای وظایف قانونی خود شده اند، اما عدم آمادگی لازم سایر سازمان ها برای هماهنگی با شوراها، خود مشکل بزرگی شده است.
۵. شوراها از نظر ترکیب اعضای خود عموماً فاقد تخصص های کافی در امور شهر و شهرداری هستند.
۶. در حالی که شهرداری ها وظیفه اداره امور شهرها را بر عهده دارند و به عنوان مسئول در برابر مردم با واسطه شورای شهر شناخته می شوند، چندین سازمان دیگر در اداره امور شهر مداخله می کنند که با هم هماهنگ نیستند.
۷. همه شهرداری های کشور، بدون توجه به توان مالی و تخصصی خود، مقید به انجام وظایفی یکسان در کل کشور هستند.



۸. جایگاه شهرداری‌ها در سلسله مراتب نظام حکومتی مشخص است. در حالی که در همه کشورهای جهان، به عنوان اساس حکومت محلی، دارای جایگاه ویژه‌ای هستند.

۹. با توجه به تشکیل شوراهای شهر، شهرداری‌ها از مشارکت مال مردم در اداره امور شهر محروم هستند.

۱۰. تورم نیروی انسانی در شهرداری‌های کشورهای چشم‌گیر است.

۱۱. شهرداری‌های کشور به دلیل ضعف توان مالی و نیروی انسانی، هیچ‌گونه برنامه آموزشی برای جلب مشارکت شهروندان در اداره امور شهر ندارند.

۱۲. تحقیق و پژوهش در خصوص مسائل و وظایف شهرداری‌ها، چه توسط آن‌ها و چه توسط جامعه دانشگاهی کشور، بسیار ضعیف است.<sup>۱۲</sup>

با توجه به مسائل و مشکلاتی که فراروی شوراها و شهرداری‌ها وجود دارد، راهکارهای زیر را می‌توان ارائه داد:

۱. باید مجموعه‌ای کامل از قوانین و مقررات تدوین شود. در بن راستا، باید تکیه بر مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی باشد.

۲. با اقدام در جهت شفاف کردن مرز بین سیاست‌گذاری و اجرا ارائه برنامه‌های آموزشی، مداوم باید به شوراها کمک کرد.

۳. اتکا به راه‌حل‌های قانونی مطمئن‌ترین شاخص در ایجاد هماهنگی بین شوراها و شهرداری و ایجاد تفاهم بین مدیریت اجرایی و مدیریت ناظر شهر است.

۴. شوراها باید به تدریج، برای جلوگیری از برنامه روزمرگی، به تدوین برنامه‌های بنیادی‌تر در دست بزنند.

## جمع بندی

مهم‌ترین جنبه‌های مشارکت مردم، فراهم آوردن پیش‌زمینه‌های لازم برای استفاده از توانایی بالقوه مالی، علمی، فکری و... آنان است. سپردن امور به مردم، مستلزم روحیه مشارکت‌طلبی و کار جمعی است که تاکنون در جامعه ما زمینه مساعد چندانی برای آن وجود نداشته است. جریان زندگی امروزه به گونه‌ای است که مشارکت در همه قلمروهای آن نقش عمده‌ای دارد و مردم به صورت فردی و گروهی، خواهان حاکمیت بر سرنوشت خویشند. حرکت به سوی مردم‌سالاری، استقبال از اقتصاد باز و حمایت از خصوصی‌سازی و کارآفرینی، آزادسازی جریان اطلاعات و... همه راه‌هایی به سمت جلب مشارکت مردمی در به دست گرفتن امور خویش است که نمونه بارز آن، شورای شهر می‌باشد.

شورای شهر و شهرداری‌ها به عنوان ارکان اصلی ساختار مدیریت شهری هستند که خود پارادایم مشارکت شهری را تشکیل می‌دهند. به عنوان یک نمونه برجسته از تجربه‌های جهانی برای تحقق پیش شرط‌های مشارکت شهری، می‌توان به تشکیل شوراهای شهر، استقلال حکومت‌های محلی، و انتخاب شهردار از سوی شهروندان اشاره کرد.

اما چون نظام مدیریت شهری در کشور ما بر تابتده پارادایم جدید مدیریت شهری نیست، دشواری و مشکلات بیش‌تری فراروی خود دارند که در این میان، شهروندان آگاه و مشارکت‌خواه در بسط و گسترش فرهنگ مشارکت شهری می‌توانند، نقش عمده‌ای داشته باشند.

## زیر نویس

1. UNDP, 1999, 428

2. Ibid, Page 490

۳. نجاتی، ۱۳۷۹، ص ۵

۴. صرافی، ۱۳۷۹، ص ۷۰

5. Frank, 1990, 50

۶. صرافی، ۱۳۷۹، ص ۷۵

۷. مزینی، ۱۳۷۹، ص ۲۵

۸. پیشین، ص ۴۹

۹. طاهرخانی، ۱۳۸۰، ص ۷۷

۱۰. ارجمندنیان، ۱۳۷۹، ص ۳۰

۱۱. تبریزی، ۱۳۸۰، ص ۵۰

۱۲. نهایندیان، ۱۳۸۰، ص ۱۸

۱۳. مزینی، ۱۳۷۸، ص ۸۰

۱۴. الوانی، ۱۳۷۸، ص ۴۰

## منابع

۱. ارجمندنیان، اصغر. «بوم‌شهر». فصلنامه مدیریت شهری، سال اول، زمستان ۱۳۷۹

۲. الوانی، محمد. «اصول مدیریت». انتشارات مینو. ۱۳۷۳

۳. تبریزی، حسین. «شهرهای پایدار». پایان‌نامه دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۳.

۴. صرافی، مظفر. «مفهوم و مبانی مدیریت شهری». فصلنامه مدیریت شهری، سال اول، تابستان ۱۳۷۹.

۵. طاهرخانی، حبیب‌الله. «شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهرها». فصلنامه مدیریت شهری، سال اول، بهار ۱۳۷۹.

۶. مزینی، منوچهر. «مدیریت شهری و رویتایی در ایران». وزارت مسکن و شهرسازی. ۱۳۷۹.

۷. مزینی، منوچهر. «مدیریت شهری در ایران». فصلنامه مدیریت شهری، سال اول، تابستان ۱۳۷۹.

۸. نجاتی، سید محمود. پارادایم جدید مدیریت شهری. فصلنامه مدیریت شهری، سال اول، بهار ۱۳۷۹.

9. Frank, John. City Management, London, 1998.

10. Joky, A-Urbanization in practice. Oxford, 1999.

11. UNDP, Human Development Report, New York, 1999.