



سال دوم، شماره پنجم، زمستان ۱۳۹۱

صص ۱۲۰ - ۸۳

مدیریت شهری و تبیین مشارکت اجتماعی شهروندان در شهرداری

سید سعید زاهد زاهدانی^۱، سید محسن زهري بيدگلي^۲

چکیده:

تصميم‌گيري براي انتخاب طرح مناسب در شهرها، به يکي از چالش‌هاي اساسي مديريت شهري تبديل شده است. کارايي ضعيف طرح‌هاي سابق، باعث بازگشت به استفاده از مشارکت اجتماعی شهروندان به عنوان روشی برای خروج از بن‌بست در حل مسائل شهری شدند. هدف این مقاله این است که با مطالعه مدل‌های شهری در نقاط مختلف جهان، ضرورت مشارکت شهروندان در شهرداری را تبیین نماید. با توجه به ماهیت این موضوع، در انجام پژوهش حاضر از روش مطالعه کتابخانه‌ای - اسنادی و تجزیه و تحلیل ثانویه بهره گرفته شده است. یافته‌های پژوهش بیانگر آن است که شهرداری‌ها در کشورهای پیشرفته، پتانسیل مدیریت مشارکتی، را به بهترین نحو برای ایفای بهتر وظایف خود به کار گرفته‌اند و بدین ترتیب خود را از یک سازمان صرفاً خدماتی، به یک نهاد اجتماعی تبدیل نموده‌اند؛ اما شهرداری در جامعه ما بیشتر به عنوان یک سازمان خدماتی مطرح است و اگر شهرداری بخواهد خود را به عنوان یک نهاد اجتماعی فعال مطرح نماید، به دو پیش‌نیاز احتیاج دارد؛ نخست اینکه نهاد اجتماعی شهرداری در عین وابستگی متقابل با ۵ نهاد اصلی جامعه، تا حدودی نیز باید دارای استقلال کارکردی باشد. دومین پیش‌نیاز اینکه مشارکت اجتماعی شهروندان در شهرداری است و بدین طریق است که این نهاد می‌تواند در همه شهروندان نهادینه شود. در نهایت پیشنهادهایی ارائه می‌گردد که بدین طریق شهرداری‌های کشور بتوانند با نهادینه کردن مشارکت اجتماعی در بین شهروندان، باعث شکل‌گیری ایده شهرداری به عنوان نهاد اجتماعی گردند.

واژه‌های کلیدی: شهرداری، مشارکت اجتماعی، شهروندان، مدیریت شهری.

zahedani@rose.shirazu.ac.ir

۱- دانشیار جامعه‌شناسی دانشگاه شیراز (نویسنده مسئول)

zohri.mohsen@gmail.com

۲- دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی دانشگاه شیراز

تاریخ پذیرش: ۹۱/۷/۱۹

تاریخ دریافت: ۹۱/۳/۶

مقدمه

در جهان امروز، یکی از ثابت‌ترین اصول مورد توافق همه صاحب‌نظران، اصل تغییر است و بستر تئوریک، استراتژیک و عملیاتی تغییر و تحول در تاریخ بشریت، در چشم‌انداز سازمان‌ها و نهادهای اجتماعی، واقعیتی بدیهی جلوه می‌نماید (امانی، ۱۳۸۹: ۱۰۳)؛ شهرها نیز به عنوان ارگانیزم زنده و سیستمی پویا در فرآیند توسعه جوامع بشری، در فرآیند رشد خود تغییرات عمده‌ای را متحمل شده‌اند (ملازاده و روستایی، ۱۳۸۸: ۷)؛ بنابراین از این قاعده مستثنا نیستند؛ به طوری که توسعه و تغییرات شهری و شهرنشینی از مهمترین پدیده‌های دوران اخیر به شمار می‌آید. (پوراحمد، ۱۳۸۸: ۲۹). بررسی رشد سریع شهری در کشورهای رو به توسعه و از جمله بررسی جمعیت کشور ایران نشان می‌دهد که از ابتدای دهه ۴۰، رشد قابل توجهی به نفع جمعیت شهری به وقوع پیوسته است، به طوری که در حال حاضر رقمی بیش از ۶۸ درصد از جمعیت کشور ما را جمعیت شهرنشین تشکیل می‌دهد. اما آنچه که اهمیت اساسی دارد این است که این شهرنشینی همراه با توسعه نبوده است (صالحی امیری و محمد، ۱۳۸۹: ۲۲) و مشکلات اجتماعی، اقتصادی و فیزیکی فراوانی را پدید آورده است، از قبیل؛ افزایش فقر در شهرها، مشکلات مسکن و نارسایی خدمات شهری، کمبود آب آشامیدنی، ایجاد زاغه‌ها و مسکن غیرقانونی، بزهکاری اجتماعی، آلودگی هوا و محیط زیست، و کاهش فضای سبز شهری و ... (پوراحمد، ۱۳۸۸: ۲۹) (صالحی امیری و محمد، ۱۳۸۹: ۲۲).

برنامه‌ریزان شهری نیز نسبت به این تغییرات بی‌تفاوت نبوده‌اند و عرصه‌های مختلفی از مدیریت شهری را به وجود آوردند. از آنجایی که تعریف مدیریت شهری به گفته لوئیس ممفورد امروز نظارت بر جان مردم شهرها به عنوان جوهره تعریف شهر است (شیعه، ۱۳۸۲: ۴۹)، مدیریت شهری علاوه بر آنکه باید حافظ منافع شهرها باشد، باید برنامه‌هایی را تدارک ببیند و تحقق بخشد که نتیجه آن به ارتقای سطح فرهنگ عمومی، حفظ ارزشهای اجتماعی و فرهنگی مثبت، اعتدال در زیست سالم مردم، رفاه عمومی و اجتماعی، سلامت جامعه، زمینه‌سازی و مشارکت در حل مشکلات مسکن، بیکاری، جرم و جنایت، اعتیاد،

تفریح، تحصیل، رفت و آمد و مانند آنها منجر شود. (شبیعه، ۱۳۸۲: ۵۷). بنابراین، برنامه مدیریت شهری، وظایف حکومت‌های محلی شهری را منحصر به امور کالبدی نمی‌داند و وظیفه مدیران شهری را اداره توأم امور کالبدی و اجتماعی شهرها می‌داند و معتقد است که مدیران باید چالش‌های مهم شهرهای امروز را بشناسند و برای غلبه بر آنها سیاست‌ها و اقدامات مناسبی را دنبال کنند (مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۹: ۵۴)؛ به همین دلیل، تصمیم‌گیری برای انتخاب طرح مناسب در شهرها، به یکی از چالش‌های اساسی مدیریت شهری تبدیل شده است. (سلطان پناه و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۰۴)

در عصر حاضر با توجه به توسعه کمی و کیفی شهرها، یکی از نهادهای بسیار مهمی که نقش بسزایی در اداره و خدمات رسانی شهرها داشته و هر روز نقش آنها در اداره و مدیریت شهری و تأمین نیازها و توسعه شهری پر رنگتر می‌شود، شهرداری است. (محمودی خوشرو، ۱۳۸۹: ۱۰۴) ایجاد سازمانی به نام شهرداری، عالی‌ترین تدبیری بود که از طرف دنیای متمدن برای پاسخگویی به نیازمندیها و توقعات بیشمار ساکنان شهرها به کار برده شد. (حکمت‌نیا و موسوی، ۱۳۸۶: ۱۸۲) امروزه شهرداریها، بخصوص در کلان‌شهرها، نقش تعیین‌کننده‌ای دارند زیرا عملکرد خوب یا بد آنها تأثیری مستقیم بر کیفیت زندگی شهروندان خواهد داشت. قطعاً هیچ نهاد حکومتی و غیر حکومتی در کشور وجود ندارد که به اندازه شهرداری‌ها با لحظه لحظه زندگی شهروندان در ارتباط باشد (مجموعه اقتصاد، ۱۳۸۶: ۲۶). امروزه نقش و جایگاه شهرداری‌ها در جهان تا بدان حد است که کارشناسان بانک جهانی و سازمان یونسکو، طبق نتایج مطالعات انجام شده خود اعلام نموده‌اند که نقش شهرداری‌ها در تأمین امنیت روحی، روانی و شهری بیشتر از پلیس و دادگستریها می‌باشد و اگر شهرداری‌ها مورد حمایت قرار نگیرند، مسائل اجتماعی شهرها دو چندان خواهد شد (محمودی خوشرو، ۱۳۸۹: ۱۰۴).

بر خلاف اهمیت مطالب بیان شده، طرح موضوع خودکفایی و خوداتکایی شهرداریها در سال ۱۳۶۲ و ادامه این سیاست در سالهای بعد، شهرداریهای کشور را در شرایط حادی قرار داد و شمارش معکوس برای کاهش سهم آنها از بودجه دولت آغاز شد. کاهش وابستگی

درآمدی شهرداری‌ها به دولت و تشدید مسائل و مشکلات شهرها (در نتیجه رشد جمعیت و مهاجرت‌ها، حجم زیاد تقاضا برای خدمات شهری و اتکای شهرداریها به درآمدهای ناپایدار)، شرایط کار را برای متولیان امور در شهرداریها دشوار کرده است (قنبری، ۱۳۹۰: ۴۲)؛ اما از آن جایی که پتانسیل همکاری گسترده و جلب مشارکت بخش خصوصی و مردمی، مشارکت‌جویی و جلب همکاری سازمان‌های غیر دولتی و مردم نهاد، می‌تواند برای ایفای بهتر وظایف شهرداری‌ها مفید واقع شود (که بهره‌گیری از این ظرفیت از جمله ویژگی‌های عملکرد مدیریت شهری در شهرهای پیشرفته جهان است) (مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۹: ۶۵)؛ مشارکت اجتماعی شهروندان در شهرداری‌ها می‌تواند راهگشای اساسی برای حل معضلات شهری باشد.

بیان مسأله

اندیشه مشارکت شهروندان در اداره امور شهر قدمتی دیرینه و به‌اندازه تاسیس شهر دارد (محسنی، ۱۳۸۳: ۸۴)؛ اما توسعه دانش و آمادگی الکترونیک شهروندان در جهان امروز (شیروانی و بانسی، ۱۳۸۸: ۶۰)، همراه با گسترش روزافزون تکنولوژیها و فناوریهای اطلاعاتی و ارتباطی شهرداری‌ها (یزدان پناه و مستأجران، ۱۳۸۷: ۹۹) باعث گردید که مشارکت اجتماعی شهروندان در امور شهری بیش از پیش به عنوان یک راهکار کارگشا و مدد رسان نهادها و سازمان‌های اجتماعی، در جهت به حداکثر رساندن کارایی و اثربخشی سازمان شهرداری مورد توجه و نظر برنامه‌ریزان و صاحب‌نظران شهری قرار بگیرد؛ این پتانسیل باعث گردید که متخصصان توسعه، کنترل شهروندی را عالی‌ترین سطح و نوع مشارکت تشخیص بدهند. در اینگونه مشارکت، مردم در تصمیم‌گیریهایی که زندگی روزانه آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد دخالت می‌کنند. با این ویژگی، حکومت‌های محلی (شهرداری) و شوراها نمونه‌هایی واقعی از این نوع مشارکت هستند (شادی طلب، ۱۳۸۲: ۱۴۳)؛ به همین خاطر، شهرداری‌ها در خیلی از شهرهای بزرگ دنیا در مشارکت با مردم در

پروژه‌های مختلف و سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر حضور پیدا می‌کنند و امکانات مالی خود را از طریق مشارکت در سرمایه‌گذاری شهروندان تأمین می‌کنند (مجموعه اقتصاد، ۱۳۸۶: ۲۸). با وجود اهمیت و ضرورت فاکتور مشارکت اجتماعی شهروندان در توسعه شهرها و در حالی که یکی از نیازهای اصلی کشورمان در جهت توسعه همه جانبه و بسط ایده دموکراسی، توجه به مفهوم مشارکت اجتماعی است (قدیری، ۱۳۹۰: ۵)، این مسأله در ایران سابقه چندانی ندارد، به طوری که نقش مشارکت مردم در اداره امور شهر بسیار کم‌رنگ و ضعیف است. (محسنی، ۱۳۸۳: ۸۵) نتایج بسیاری از تحقیقات نشان می‌دهند که می‌زان و کیفیت مشارکت در کشور در سطح نگران کننده‌ای قرار دارد. یافته‌های این تحقیقات به وضوح نشان می‌دهند که، میانگین مشارکت شهروندان در امور مختلف اجتماعی، سیاسی و فرهنگی رقم پایینی را به خود اختصاص می‌دهد (شادی‌طلب: ۱۳۸۲؛ موسوی: ۱۳۸۴؛ یزدان‌پناه: ۱۳۸۷، به نقل از قدیری: ۱۳۹۰).

همانگونه که بسیاری از نظریه‌پردازان مانند روسو^۱ معتقدند که فقط مردم وظیفه مشارکت در جامعه را ندارند، بلکه جامعه نیز باید بازخوردی برای افراد داشته باشد تا زمینه‌های احساس تعلق و انجام تعهد و وظایف در آنان ایجاد و تداوم یابد (شیبانی، ۱۳۸۲: ۱۹)، نمی‌توان صرفاً شهروندان را مقصر این کوتاهی دانست. مسلماً نهادهای جامعه ما هم در ایجاد بستر لازم برای مشارکت اجتماعی شهروندان کوتاهی نموده‌اند. در واقع می‌توان اینگونه استنتاج نمود که شهرداری‌ها نتوانسته‌اند، از نهایت پتانسیل مشارکت اجتماعی شهروندان بهره ببرند، زیرا شهرداری‌ها خود را صرفاً به عنوان یک سازمان خدماتی معرفی نموده‌اند؛ بنابراین اگر شهرداری بخواهد خود را به عنوان یک نهاد اجتماعی خلاق و فعال در جامعه ما مطرح نماید، به یک پیش‌نیاز احتیاج دارد که همان مشارکت اجتماعی شهروندان است، و بدین طریق این نهاد می‌تواند در درون همه شهروندان درونی و نهادینه شود.

1 Rousseau

اگرچه وجود مشارکت به لحاظ انتزاعی و نظری بسیار مهم و اساسی است، ولی عملی کردن و به اجرا درآوردن مشارکت به سادگی میسر نیست. شرایط اجتماعی و سیاسی حاکم بر جامعه، نوع دید و نگاه مسئولان و برنامه‌ریزان، خلیات و روحیات مردم، تجربیات و واقعیات گذشته جامعه و... بر پذیرش یا عدم پذیرش یا نحوه اجرای مشارکت مؤثرند (موسوی، ۱۳۸۴: ۳۰۲ و ۳۰۳)؛ بنابراین مسأله تحقیق حاضر این است که، نخست؛ مباحث تئوریک مشارکت اجتماعی شهروندان در شهرداری‌ها را تبیین نماید، ثانیاً؛ نشان دهد که چگونه شهرداری‌های کشورهای دیگر توانستند با توجه به پتانسیل مشارکت اجتماعی، از یک سازمان صرفاً خدماتی به یک نهاد اجتماعی تبدیل شوند، ثالثاً؛ با ذکر مثالی از بسترسازی شهرداری تهران برای ارتقای مشارکت اجتماعی شهروندان، پیش‌شرط‌های اساسی و چالش‌های فرا روی مشارکت اجتماعی در شهرداری را نمایان کند.

سؤالات تحقیق

- ۱- مدل‌های مدیریت شهری و شهرداری در کشورهای مختلف چگونه است؟
- ۲- ساختار مدیریت شهری و شهرداری چه نقشی در مشارکت اجتماعی شهروندان دارند؟
- ۳- در شهرداری کشورهای خارجی، مشارکت اجتماعی چگونه بسترسازی می‌شود؟
- ۴- وضعیت مشارکت اجتماعی شهروندان در شهرداری‌های کشور چگونه است؟
- ۵- شهرداری‌های کشور چگونه می‌توانند مشارکت اجتماعی را در بین شهروندان نهادینه کنند؟

ضرورت و اهمیت تحقیق

در سال‌های اخیر بویژه از اوایل دهه ۱۹۷۰، رویکردهای مشارکتی به توسعه، مورد توجه فرایندهای قرار گرفته است (حسن‌نژاد و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۰۷). اعتماد و مشارکت مردم در برنامه‌های توسعه پیش‌شرط عمده و کلیدی برای موجودیت هر جامعه‌ای محسوب

می‌شود و همچنین تسهیل‌کننده مبادلات در بستر و فضای اجتماعی است. ارزش و اهمیت روزافزون نقش مردم در اداره جوامع و رشد نظام‌های مردم‌سالار موجب توجه به ایده مشارکت مردم در امور شده است. تجربیات حاصل از توسعه مبتنی بر برنامه‌ریزی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که عدم مشارکت مردم در این فرایندها سبب به وجود آمدن زیان فراوان شده، از این رو جوامع را به سوی توجه به امر مشارکت عمومی سوق داده است (آذربایجانی و دریایی، ۱۳۸۶: ۱۴).

همانگونه که تحقیقات نشان داده‌اند که توسعه ملی در کشورهای جهان سوم بیش از هر چیز به مشارکت فعال و وفاق اجتماعی مؤثر افراد جامعه وابسته است؛ فقدان این مشارکت و وفاق اجتماعی زمینه برخورد و اختلاف و تضاد را در میان عملکرد بخشهای مختلف (خصوصی و عمومی) جامعه فراهم می‌آورد و بخش اعظم منابع کمیاب این کشور صرف مقابله با عوارض نامطلوب این برخوردها می‌گردد. از این رو نگرش برنامه‌ریزان و خط مشی تدوین‌کنندگان در آستانه ورود به قرن بیست و یکم باید معطوف به افزایش نقش مشارکت‌های مردمی در فرآیند توسعه و بویژه در زمینه‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی باشد (ازکیا و حسنی راد، ۱۳۸۸: ۹). از آنجایی که توسعه از مردم، با مردم و برای مردم است (ورمزیاری و حسینی، ۱۳۸۸: ۱۰۳)، بنابراین، بسترسازی لازم برای مشارکت اجتماعی شهروندان و درک جایگاه آنان در هر برنامه‌ریزی توسعه بسیار ضروری است.

همچنین، پیدایش و رشد شهروندمداری که یکی از ابعاد جامعه مدنی محسوب می‌شود، به علت دگرگونی‌های بنیادین جامعه بویژه پس از انقلاب اسلامی، الزامی تاریخی است و از این رهگذر ورود آحاد مردم به عرصه‌های تصمیم‌گیری عقلانی بخصوص برای مقابله با بحرانهای گوناگون در راه ناشی از دگرگون شدن شاخص‌های اجتماعی - اقتصادی از جمله نرخ افزایش جمعیت و جوان بودن فوق‌العاده شدید جمعیت، شهری شدن جامعه، کاهش درآمدهای دولت از فروش منابع استراتژیک و نظایر آن است، گریزناپذیر تلقی می‌شود. (پیران، ۱۳۷۷: ۸۲)

در حالی که آمار جهانی نشان می‌دهد که در اکثر کشورها بخش عمده درآمد شهرداریها را دولت تأمین می‌کند، در کشور ما شهرداری‌ها، تا حدود زیادی به درآمدهای خود وابسته‌اند. از آنجایی که یکی از مهم‌ترین وجوه تمایز شهرداری‌ها در کشور ما نسبت به دیگر کشورها، کاهش وابستگی مالی آنها به دولت است (امانی، ۱۳۸۹: ۱۰۵)، این امر لزوم و اهمیت مشارکت اجتماعی شهروندان در امور برنامه‌ریزی شهری و شهرداری را دوچندان می‌سازد، و مسؤولیت شهرداری‌ها در ایران برای تحقق و عملیاتی شدن این بستر بیش از پیش به عنوان یک مسأله اجتماعی مطرح می‌کند. بنابراین اگر این مشارکت اجتماعی از طریق شهرداری‌ها برای شهروندان فراهم گردد، می‌تواند بستر هدف آرمانی و ایده‌آل شهرداری به عنوان یک نهاد اجتماعی را فراهم سازد.

مبانی نظری

مطالعه مشارکت اجتماعی دارای سابقه دیرینه‌ای است. به نظر پارکر^۱ در آغاز، مشارکت اجتماعی به مثابه بعدی از منزلت اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است. علاوه بر این مشارکت به عنوان ابزاری برای خودشکوفایی (وارینر و پراسر^۲)، حامی تکنوگرایی در جوامع توده‌ای (نیزیت^۳، کورنوزر^۴)، کاتالیزوری برای وحدت اجتماعی محلی (هاری^۵)، جایگزینی برای پیوندهای تضعیف شده خانواده و کلیسا (ویرث^۶، رایزمن^۷) عامل جامعه‌پذیری سیاسی و نظام‌های دینی غالب (وارینر و پراسر، اولسون^۸) دیده شده است (ازکیا و غفاری، ۱۳۸۰: ۵).

1 Parker

2 Warriner & Prather

3 Nesbet

4 Kornhanscr

5 Harry

6 Wirth

7 Reisman

8 Olsen

جیمز گلس^۱ مشارکت اجتماعی را اینگونه تعریف می‌کند: «مشارکت شهروندان عبارت است از فراهم ساختن فرصت‌هایی برای شهروندان برای شرکت کردن در تصمیمات دولتی یا فرایندهای برنامه‌ریزی» (گلاس، ۱۹۷۹: ۱۸۰). اوکلی^۲ برای تعریف مشارکت، به بیان سه تفسیر در خصوص مشارکت می‌پردازد که عبارتند از: مشارکت به عنوان سهم داشتن، مشارکت به عنوان سازماندهی؛ مشارکت به عنوان توانمندسازی (سلیمی، ۱۳۸۹: ۵۹). به عبارت دیگر، اوکلی و مارسدن، از مشارکت اجتماعی سه تفسیر ارائه داده‌اند: ۱- شرکت داوطلبانه مردم در برنامه‌های عمومی؛ ۲- برانگیختن احساسات مردم و افزایش درک و توان شهروندان و ۳- دخالت در فرآیندهای تصمیم‌گیری، اجرا و سهیم شدن عامه مردم در منافع. تفاسیر مطرح شده توسط اوکلی و مارسدن را از لحاظ اهمیت دادن به مردم و حقوق آنان، می‌توان در سه سطح، (مشارکت پایین) تفسیر اول، (مشارکت متوسط) تفسیر دوم و (مشارکت بالا) تفسیر سوم بیان نمود (رضادوست و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۰۱).

برخی از صاحب‌نظران، در تعریف و تبیین فضای مفهومی مشارکت به ویژگی‌های اساسی این مفهوم تأکید نموده‌اند. همچنان که موریس اکسلراد بیان داشته است، اصطلاح مشارکت داوطلبانه برای گروه‌های خاصی به کار می‌رود (همانگونه که از مجامع دولتی متمایز می‌شود)، ورود به آنها بر پایه انتخاب افراد قرار دارد (همانگونه که از شکل‌هایی مانند خانواده متمایز است) و نیز به مشارکت‌های گروهی غیر سودآور محدود می‌شود (همانگونه که از مؤسسات پر منفعت متمایز می‌شود (وحیدا و نیازی، ۱۳۸۳: ۱۳۰)).

در مورد مشارکت دو نوع رهیافت کلی وجود دارد. در یک سنت کلی نظری، مشارکت در سازمان‌های اجتماعی یا سیاسی صرفاً وسیله‌ای برای تحقق اهداف دیگر (معمولاً علائق جزئی، فردی) در نظر گرفته می‌شود؛ به این معنی که هدف اصلی دستیابی به فایده‌های اقتصادی یا کسب منزلت بالاتر اجتماعی - اقتصادی یا قدرت (در معنایی ابزارگرایانه) است. در این سنت نظری به طور کلی «امر اقتصادی» تقدم دارد. انسان به دنبال حداکثر ساختن

1 Glass, James

2 Oakley

فایده‌های مادی و کم کردن زحمات و صدمات است و فعالیت اجتماعی یا سیاسی وسیله‌ای برای تأمین نیازها و دستیابی به بهره‌مندی و رفاه بیشتر مادی است. سنت فکری دوّم، در برگیرنده نظریه‌هایی است که به اصالت عمل اجتماعی^۱ و اهمیت امر سیاسی اعتقاد دارند. در این نظریه‌ها مشارکت در فعالیت اجتماعی و سیاسی فی نفسه هدف محسوب می‌شود و از طریق آن توانایی‌ها و خلاقیت‌های انسان به عنوان موجودی عقلانی و ارتباط جو فعلیت می‌یابد. در این نظریه‌ها مشارکت در سیاست و در فعالیت سازمان‌های اجتماعی وظیفه شهروند فعال است و نه صرفاً وسیله‌ای برای تأمین نیازها و منافع شخصی یا کسب فایده. فعالیت اجتماعی و سیاسی فی نفسه فضیلت است و متمایز کننده حیات انسانی از دیگر اشکال حیات. (رضایی، ۱۳۷۵: ۵۴)

در مباحث روانشناسی اجتماعی، عده‌ای از صاحب‌نظران در حوزه مشارکت اجتماعی نظریه‌پردازی کرده‌اند. آرگریس^۲ در کتاب شخصیت و سازمان بر این موضوع تأکید دارد که سازمان از منابع و انرژی‌های متعددی استفاده می‌کنند که مهمترین آن انرژی روانی است؛ از این رو توجه و عنایت به امیال و خواسته‌های منطقی مرتبط با حقوق شهروندان اصلی بسیار محترم و با ارزش است که بازخورد آن، تقلیل مسائل و معضلات مدیریت کلان‌شهرهاست. (محسنی، ۱۳۸۳: ۸۶) مک کله لند^۳ معتقد است که برای سوق دادن رفتار افراد به جهتی خاص باید انگیزه نیاز به پیشرفت را در افراد تقویت کرد. به نظر می‌رسد طبق نظریه او، یک همبستگی مستقیم میان عامل انگیزه به پیشرفت و عامل مشارکت افراد وجود داشته باشد. (گنجی، ۱۳۸۲: ۶۱)

مکتب‌های جامعه‌شناسی، با توجه به چشم‌اندازهای خود، تعبیرهای متفاوتی را از مشارکت اجتماعی ارائه داده‌اند. مکتب ساختارگرایی^۴ باور دارد که مشارکت اجتماعی مردم، جزئی از ساخت اجتماعی هر جامعه‌ای را شکل می‌دهد. بنابر باور اندیشه‌وران این مکتب،

1 praxis

2 Argyris

3 David McClelland.

4 Structuralism

مشارکت اجتماعی توده مردم، ساختهای اجتماعی را حفظ می‌کند و باعث بقا و ادامه حیات آنها می‌شود. مکتب کارکردگرایی توجه خود را به نقشها و کارکردهایی معطوف می‌دارد که مشارکت افراد یا گروهها در جامعه باعث پدید آمدن آنها می‌شود. دیدگاههای فرهنگی، جنبه‌های پویای مشارکت را بر حسب پدید ساختن تغییر در ساخت هنجاری جامعه، بویژه مجموعه‌ای از ارزشها که مانع یا مشوق مشارکت اجتماعی می‌شوند، بررسی می‌کند دیدگاههای روان‌شناختی افزایش مشارکت در جامعه را ناشی از تغییر در نگرش، اندیشه و شخصیت افراد می‌داند (نظرپور و منتظری مقدم، ۱۳۸۹: ۶۵ و ۶۶).

بر طبق نظر دورکیم، وجدان جمعی که مجموعه باورها و احساسات مشترک اعضای یک جامعه است، بدون مشارکت افراد در آن، نمی‌تواند تحقق یابد. از نظر وی، فقدان مشارکت و عدم جذب و یکپارچه شدن افراد با جامعه، به افزایش میزان انحرافات اجتماعی می‌انجامد؛ پس راه حل برای کاهش انحرافات اجتماعی، توسعه سازمان‌هایی است که به احیای ادغام و مشارکت افراد کمک می‌کند. (ادیبی سده و هارطونیان، ۱۳۸۶: ۴۳)

ماکس وبر، در تبیین مشارکت بر اساس شیوه‌های ذهنی، معتقد است که مشارکت عملی است که در رابطه با اعمال دیگران انجام می‌گیرد و برای عامل کنش، معنی و مفهوم ذهنی خاصی قائل است. او معتقد است که در تفهیم عمل اجتماعی باید انگیزه‌ها و عوامل اجتماعی را جستجو نمود. بر اساس این دیدگاه، کنش افراد براساس اصل پاداش و مجازات قابل کنترل و تغییرپذیر می‌باشد. نظریه وبر در مورد مشارکت اجتماعی بعدها توسط هومنز بسط بیشتری یافت. هومنز مشارکت را رفتاری اجتماعی می‌داند که در ازای دریافت پاداش و یا مجازات احتمالی انجام می‌شود. (رضادوست و همکاران، ۱۳۸۸: ۹۹)

از نظر پارسونز مشارکت اجتماعی فرآیندی آگاهانه، خلاقانه و همراه با اهداف خاصی است که در چارچوب یک نظام اجتماعی رخ می‌دهد. به عبارت دیگر، وی معتقد است که با شکل‌گیری ساختارها و کارکرد هر موضوعی، امکان رخ دادن امری امکان‌پذیر است. پارسونز، عوامل مؤثر در مشارکت اجتماعی را فرهنگ (ارزشها و هنجارها)، نظام اعتقادی افراد، تمایلات نیازی و اجتماعی کردن افراد می‌داند. (رضادوست و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۰۱)

در تبیین مفهوم مشارکت اجتماعی، واژه حوزه عمومی یا قلمرو همگانی بیش از همه در آثار دو نویسنده معاصر آلمانی، یعنی هانا آرنه^۱ و یورگن هابرماس مورد توجه قرار گرفته است (رضایی، ۱۳۷۵: ۵۶). به طور خلاصه و در نتیجه‌گیری از مباحث آرنه و هابرماس می‌توان گفت، آنچه بیش از صرف وجود سازمانی انجمن‌ها، اتحادیه‌ها و مجامع جامعه مدنی اهمیت دارد. شکل‌گیری حوزه عمومی بحث و گفتگو در درون این نهادهاست. (رضایی، ۱۳۷۵: ۶۲) بنابراین کارکرد اصلی گروه‌ها و تشکل‌های اجتماعی، ایجاد هویت جمعی، کمک به شکل‌گیری علائق جمعی، احساس برخورداری از قدرت و توانایی اصلاح و تغییر اجتماعی و عادلانه کردن و تفاهمی کردن این مناسبات است. در این دیدگاه، مسأله اصلی این است که فرد با عضویت و فعالیت در این تشکل‌ها، احساس توانایی و مؤثر بودن قدرت می‌کند. (رضایی، ۱۳۷۵: ۶۲)

پاتنام سرمایه اجتماعی را مجموعه‌ای از مفاهیم چون اعتماد، هنجارها و شبکه‌ها می‌داند که موجب ایجاد ارتباط و مشارکت بهینه یک اجتماع می‌شود و در نهایت منافع متشکل آنان را تأمین خواهد کرد. پاتنام معتقد است که در جوامع مدنی، سازمان‌هایی از قبیل اتحادیه‌ها، کلیساها و گروه‌های اجتماعی، از طریق پیوند بین شکافهای اجتماعی و تفرقه‌انداز، مانند متحد ساختن مردم دارای ارزشها و نگرش‌های متفاوت، بهبود بخشیدن خلق و خویهای قلبی، همانند بردباری و رابطه متقابل و همچنین از طریق مشارکت در ایجاد زیربنای اجتماعی استوار، در ایجاد سرمایه اجتماعی ایفای نقش می‌کنند. (قدیری، ۱۳۹۰).

گائوتری^۲ مشارکت را فرایندی عمومی، یکپارچه، چندگانه، چند بعدی و چند فرهنگی می‌داند که هدف آن کشاندن همه مردم به ایفای نقش در همه مراحل توسعه می‌باشد (از کیا و غفاری، ۱۳۸۰: ۱۳). گائوتری جهت ایجاد بسترسازی‌های مناسب برای مشارکت مردم حداقل چهار شرط عمده را لازم می‌داند، که این شروط عبارتند از ۱- ایدئولوژی مشارکت (بعد هنجاری) ۲- نهادهای مشارکتی (بعد سازمانی) ۳- اطلاعات کافی ۴- امکانات مادی

1 Hannah Arendt

2 Gayutry

و تخصصی لازم. وجود این شروط به عقیده گائوتری، به نهادینه کردن و تثبیت فرآیند مشارکت در جامعه منجر می‌شود (نوروزی و بختیاری، ۱۳۸۸: ۲۵۳). به نظر وی، ایدئولوژی مشارکت باید حداقل تقسیم عادلانه درآمد و امکانات و توسعه خودگردان را مورد تأکید قرار دهد؛ چرا که بدون تقسیم کار عادلانه قدرت اقتصادی، امکان مشارکت واقعی طبقات پایین جامعه وجود نخواهد داشت. شرط دوم گائوتری ایجاد نهادهای مخصوص مشارکت است اما ویژگی مشترک همه این نهادها، غیر متمرکز گرداندن قدرت و هدایت آن به سطوح پایین جامعه است. سازمان‌های اجتماعی مانند شهرداریها، انجمنها، شوراهای و تعاونیهای روستایی نهادهایی هستند که مشارکت را تسهیل می‌کنند. از طرف دیگر، اگر نظامی برای اطلاع‌رسانی وجود نداشته باشد، ایدئولوژی مشارکتی یا نهادهای مشارکتی مؤثر نخواهد بود. کمبود منابع مالی و انسانی نیز که بتوان آن را در اختیار رده‌های پایین گذاشت، مانعی در جهت کارآیی نهادهای ویژه تضمین مشارکت به شمار می‌رود. اگر مردم به امکانات مالی و اختیارات لازم برای اجرای طرحهای مورد علاقه خود دسترسی نداشته باشند، مشارکت به سرعت جای خود را به بی‌علاقگی خواهد داد و فرایند توسعه اجتماعی با مانعی جدی مواجه خواهد بود. بر این اساس می‌توان گفت "مشارکت فقط یکی از اهداف توسعه اجتماعی نیست، بلکه جزء جدایی‌ناپذیر فرایند توسعه اجتماعی است. اگر مردم در تصمیم‌گیری‌هایی که مؤثر بر رفاه آنهاست و نیز در اجرای این تصمیمات، مشارکت کامل داشته باشند، توسعه اجتماعی تسهیل خواهد شد. بسیج شهروندان به این شیوه، نه فقط پرورش‌دهنده بهبود در شرایط اجتماعی، بلکه تقویت‌کننده پیوستگی اجتماعی محلی است. در قالب رویکردهای نوین به توسعه، مشارکت خودجوش، فعال و سازمان‌یافته، سازوکاری مؤثر برای توسعه جامعه است. به تعبیر دیگر، راهبرد نهفته در پشت مشارکت مردمی آزاد کردن انرژی مردم با هدف جلب اطمینان آنها برای تصمیم‌گیری و اجرای آن به طریقی خودجوش است. (قدیری، ۱۳۹۰: ۱۱ و ۱۲)

به هر حال بر اساس آنچه گفته شد می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که آنچه در مشارکت مردم در امور اجتماعی از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است جریان همدلی، همفکری و

همکاری است. برای جلب مشارکت مردم در امور شهری می‌باید آنان را در انجام هر امری هم‌دل نمود و با فراهم نمودن امکان بحث و گفتگو پیرامون آن موضوع به همفکری رسید و سپس همکاری آنان را در انجام آن امر طلب نمود. برای ایجاد هم‌دلی تأکید بر نیاز مشروع مبتنی بر ارزش‌های جامعه ضروری است. استفاده از رسانه‌های جمعی مؤثر، مانند جلسات بحث و گفتگوی رودررو پیرامون آن نیاز، به همفکری منجر می‌شود و ارائه راهکار مناسب همکاری را رغم خواهد زد.

روش تحقیق

کنجکاوی و شناخت محیط یکی از اولین نیازهای بشری است که انسانها برای رفع این نیاز فرایند تحقیق علمی را به وجود آوردند؛ بنابراین، پژوهش و تحقیق، رکن اساسی هر جامعه بشری محسوب می‌شود (زاهدی و محمدی، ۱۳۸۵: ۱۵۶). در فرایند تحقیق علمی، یکی از مراحل اساسی، انتخاب روش تحقیق است که همواره با موضع معرفت‌شناسانه همراه بوده است؛ بنابراین انتخاب یک شیوه باید براین اساس باشد که آیا آن روش برای بررسی یک موضوع خاص مناسب است یا خیر. (دیواین، ۱۳۷۸: ۲۳۲) با توجه به ماهیت این موضوع، در انجام پژوهش حاضر از روش مطالعه کتابخانه‌ای - اسنادی بهره گرفته شده است. همچنین، در ضمن جستجوی کتابخانه‌ای همه مطالب مرتبط با موضوع، مجموعه مقالات، کتابها و سایتهای اینترنتی پیرامون مسائل مشارکت اجتماعی شهروندان در داخل و خارج از کشور نیز مورد بررسی قرار گرفت.

مدل‌های مدیریت شهری در ایران و دیگر کشورها (اروپا و آمریکا):

مسلم است که شناخت نوع مدل مدیریت شهری با توجه به تفاوت معایب و مزایای آنها در راستای مداخله و مشارکت شهروندان در طرح مشارکت اجتماعی از اهمیت و کاربرد بسزایی برخوردار است، زیرا اگر مدل مدیریت شهری از قبل تنویر و ابعاد و لوازم آن تشریح شود، بی شک می‌تواند به عنوان اصلی هادی و راهبر به پیشبرد هرچه بهتر

برنامه‌های طرح‌های مشارکتی کمک شایانی نماید (سعید نیا، ۱۳۸۱: ۵۰؛ صرافی و دیگران، ۱۳۷۹: ۶۸).

مباحث عمده درباره مطلوبترین راه‌های اداره شهرها، طیف وسیعی از موضوعات مختلفی چون: مدل حکومت، قدرت شهردار، نحوه انتخاب شهردار، انتخاب شورا و شهردار، تعادل رابطه شورا و شهردار، مسئولیت‌پذیری مدیر شهر و بی‌طرفی سیاسی را شامل می‌شود. در این میان ساختار مدیریت شهری یکی از ابعاد بسیار مهم حکمرانی شهری محسوب می‌شود (هال، ۲۰۰۵: ۲۱۲؛ نقل شده در آخوندی و همکاران، ۱۳۸۷). در این مبحث اجماً مدل‌های موجود در آمریکا و اروپا و سپس مدل مدیریت شهری در ایران امروز مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. مدل‌های مدیریت شهری در کشورهای اروپایی:

چهار مدل مدیریت محلی در اروپا عبارتند از: ۱) مدل شهردار قوی^۱، ۲) مدل رهبری جمعی^۳، ۳) مدل رهبری توسط کمیسیون^۳ و ۴) مدل شورا - مدیر^۴ (موریتزن و ساوارا: ۲۰۰۲؛ نقل شده در آخوندی و همکاران، ۱۳۸۷).

در مدل شهردار قوی، تاکید اصلی بر رهبری سیاسی است که در قالب شهر تلبور می‌یابد. این مدل بیشتر در کشورهای جنوبی یا شرقی اروپا مانند اسپانیا، فرانسه، یونان، پرتغال، قبرس و مجارستان قابل مشاهده است. در این مدل، شهردار در اصل بازیگری سیاسی است که دارای وظایف اجرایی نیز هست. شهردار مسؤول اجرای تصمیمات شورا از طریق مدیریت و نظارت بر سازمان شهرداری و پرسنل آن است (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۳۸). در اینگونه مدل‌ها معمولاً مسأله مشارکت مردم در مدیریت شهری با چالشهایی روبرو است که بیشتر جنبه امنیتی و سیاسی دارند. در مدل رهبری جمعی که در

1 Model of the strong mayor

2 Model of the collective leadership

3 Model of the leadership by committee

4 Model of the council - manager

کشورهای بلژیک، هلند، لوکزامبورگ و جمهوری چک دیده می‌شود، مرجع تصمیم‌گیری یک بدنه تخصصی^۱ یا به اصطلاح کمیته اجرایی^۲ است. این کمیته از اعضای شورای شهر با وظایف حکومتی تشکیل می‌شود و توسط شهردار سرپرستی می‌شود. در این مدل تأکید بر طبیعت جمعی رهبری است و نه تخصص‌گرایی فردی یا رهبری سیاسی.

در مدل رهبری توسط کمیسیون، در نظام مدیریت شهری یک بدنه اجرایی تخصصی^۳ وجود دارد که وظایف و نقش مدیریت استراتژیک و هماهنگی را ایفا می‌کند. در این مدل امور اجرایی توسط کمیته‌های دائمی که توسط شورای شهر ایجاد می‌شوند، عملیاتی می‌شوند. این کمیته‌ها تصمیمات شورا را آماده می‌کنند، بر اجرای آنها نظارت می‌کنند و مدیریت امور مرتبط با قلمرو اختیارات خود را در چارچوب بودجه مصوب پیگیری می‌کنند. کاربرد این مدل در کشورهای سوئد، دانمارک و لتونی دیده شده است. در مدل شورا - مدیر شهر، که در میان کشورهای اتحادیه اروپایی در دو کشور فنلاند و ایرلند مورد استفاده قرار می‌گیرد، همه وظایف اجرایی در اختیار یک مدیر متخصص (مدیر شهر) است که توسط شورای شهر انتخاب می‌شود. شورای شهر دارای اختیارات کلی در ارتباط با سیاستهای عمومی است؛ با این وجود نمی‌تواند در وظایف اداری و اجرایی که در دست مدیر شهر به عنوان رهبر اجرایی حقیقی است، دخالت نماید. شهردار انحصاراً ریاست شورای شهر را بر عهده می‌گیرد و به طور کلی به صورت نیمه‌وقت در این شغل به فعالیت می‌پردازد. وی عمدتاً نقش نمایندگی و تشریفاتی (نمادین) دارد، حتی اگر رهبری اکثریت سیاسی این بدنه (شورا) را بر عهده داشته باشد (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۳۹).

1 Collegiate Body

2 Executive Committee

3 Collegiate executive body

۲. مدل مدیریت شهری در ایالات متحده آمریکا:

چهار مدل عمده مدیریت شهری در آمریکا عبارتند از: ۱) مدل شهردار - شورا^۱ (شهردار قوی - شورا و شهردار ضعیف - شورا)، ۲) مدل کمیسیونی^۲ (۳) مدل شورا - مدیر شهر^۳ و ۴) مدل گردهمایی و نشست شهری باز و نماینده^۴.

مدل شهردار - شورا را می‌توان به دو شکل شهردار ضعیف - شورا و شکل شهردار قوی - شورا تقسیم کرد. این نوع حکومت شهری معمولاً در شهرهای بزرگ یا خیلی کوچک (زیر ۲۵۰۰۰ نفر) پیاده می‌شود. ویژگی‌های عمده این مدل عبارتند از: تفکیک قدرت بین شهردار منتخب مستقیم و شورای شهر، قدرت اجرایی شهردار و قدرت قانونگذاری شورا، انتخاب مستقیم شهردار. در مدل کمیسیونی، هیأت کوچکی از اعضای منتخب کمیسیون جایگزین شورای شهر می‌شود. یکی از اعضای کمیسیون به عنوان شهردار برگزیده می‌شود. او رئیس اجرایی شهرداری نیست اما در شرایطی برابر نظر وی ارجحیت دارد. ویژگی‌های عمده این مدل عبارتند از: انتخاب رای دهندگان به افراد به عنوان اعضای کمیسیون، وظیفه اجرایی و قانونگذاری داشتن کمیسیون، تفویض مسئولیت بخشهای مختلف شهرداری مانند آتش‌نشانی، مالیه، بهداشت و ... به هریک از اعضای کمیسیون، انتخاب یکی از اعضا به عنوان رئیس یا شهردار.

مدل شورا - مدیر شهر، مدلی از مدیریت شهری است که برگرفته از روش سازماندهی شرکتهای تجاری در ربع اول قرن بیستم است. شهردار در اینجا نیز دارای نقش اساسا تشریفاتی است. این شکل از حکومت شهری اغلب در شهرهای بالای ۱۰۰۰۰ نفر رایج است. ویژگی‌های عمده این مدل به شرح زیر است: شورای شهر بر اداره کلی شهر نظارت می‌کند و سیاست‌گذاری و تنظیم بودجه را بر عهده دارد، شورا برای انجام عملیات و اداره فعالیت‌های روزانه شهر، فردی را به عنوان مدیر استخدام می‌کند و شهردار اغلب از میان

1 Mayor – council form

2 The Commission form

3 Council – Manager form

4 Open town meeting and representative town meeting

اعضای شورا و به شکل دوره‌ای انتخاب می‌شود. مدل گردهمایی و نشست شهری باز و نماینده، بیشتر در شهرهای کمتر از ۶۰۰۰ نفر جمعیت رایج است. ویژگی‌های عمده این مدل عبارتند از: امکان حضور تمام شهروندان در بحث‌های نشست یا گردهمایی شهر، مسؤولیت اجرای سیاست‌های نشست برای هیأت منتخبان، لزوم اعلان زمان، مکان، فهرست و شرح مختصر موضوعات هر یک از نشست‌های شهر.

همانگونه که بیان گردید هر یک از این اشکال حکومت شهری ویژگی‌های متمایزی دارند، اما در عمل نوعی همگرایی بین اشکال مختلف حکومت در چند دهه اخیر و بویژه بین مدل شورا - مدیر شهر و شهردار - شورا وجود دارد (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۴۰-۱۴۲).

۳. مدل مدیریت شهری در ایران:

در ادوار گذشته در تاریخ ایران مدل‌های مختلفی از مدیریت شهری تجربه شده است، مثلاً در زمینه سازمان‌دهی نهاد محلی، تاکید قانون بلدیة مصوب ۱۲۸۶ هجری شمسی بر مدل رهبری جمعی و در قانون بلدیة دوم مصوب ۱۳۰۹ هجری شمسی تأکید بر مدل رهبری سیاسی و اجرایی مدیر اجرایی منتخب دولت مرکزی می‌کرد. در قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهر و قصابات مصوب ۱۳۲۸ هجری شمسی، مدل اداره شهر بر اساس مدل شورا - مدیر شهری پی‌ریزی شده و بر تخصص‌گرایی فردی تأکید فراوان به عمل آمده است. در لایحه قانونی شهرداری مصوب ۱۳۳۱ هجری شمسی، در زمینه سازماندهی شهرداری، مدل شورا - مدیر شهر مورد توجه قرار گرفته و در قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ هجری شمسی، اساس مدل اداره امور شهر بر مبنای مدل شورا - مدیر شهر پی‌ریزی شده است. سرانجام بر اساس قانون مصوب ۱۳۵۷، انتخابات شوراها در سال ۱۳۷۸ برگزار شد و شوراها شروع به کار کردند. در این دوره نیز مدل انتخابی برای اداره امور شهر همان مدل شورا - مدیر شهر است که همانند قوانین قبلی، عنوان شهردار به مدیر منتخب شورای شهر اطلاق می‌شود (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۴۵-۱۵۰).

شورای شهر یکی از نهادهایی است که با حضور نمایندگان شهروندان، مشارکت مردم را در سیاست‌گذاری و مدیریت شهری فراهم می‌کند (آذربایجانی و دریایی، ۱۳۸۶: ۱۳). شکل‌گیری شوراهای اسلامی شهر و روستا و تعامل آنها با شهرداری‌ها یکی از نقاط آغازین تحولات و دگرگونی‌ها در جامعه ما بوده است، زیرا که شوراها دربردارنده پیامدهای مثبتی برای حرکت روبه جلوی جامعه‌اند. رشد و توسعه مفاهیمی همچون شهروندی، حقوق شهروندی، مشارکت اجتماعی، حکومت محلی و در نهایت جامعه مدنی در شکل عینی و ملموس خود با تشکیل شوراهای اسلامی قوت بیشتری گرفت؛ (غراب، ۱۳۸۰: ۳۵) اما ارزیابی عملکرد شوراهای اسلامی و نقش آنها در اجرای پروژه‌های شهرداری نشان می‌دهد که شوراهای اسلامی به عنوان یک کانون مشارکت اجتماعی شهروندان چندان مفید و کارگشا عمل نکرده‌اند (علوی متین و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۸۹). در این زمینه بسیاری از رسانه‌ها اذعان داشتند که اینگونه شوراها، فقط به عنوان نهادهای صرفاً سیاسی عمل کردند. (غراب، ۱۳۸۰: ۳۶) نتایج تحقیق دیگری حاکی از آن است که از دید کارکنان، بین اثربخشی شهرداری - قبل و بعد از تشکیل شورا - تفاوت معناداری وجود ندارد و حتی شهرداران انتخابی شورا نسبت به شهرداران قبل از شورا ضعیف‌تر هم عمل نموده‌اند. از دید شهروندان بین اثربخشی شهرداری قبل و بعد از تشکیل شورا، تفاوت معناداری وجود دارد این در حالی است که در زمینه انتخاب شهردار تفاوت معناداری وجود ندارد. (آذربایجانی و دریایی، ۱۳۸۶: ۱۳) در تحقیقی روابط شورای شهر و شهرداری مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت و نتایج این پژوهش حاکی از آن بوده که اصلاً روابط این دو ارگان در بسیاری از سطوح دارای مشکلات بنیانی، معرفت‌شناختی و روش‌شناختی است. (صالحی امیری و محمد، ۱۳۸۹: ۴۰) هرچند این اظهارات تا حدودی می‌تواند دور از انصاف باشد، اما به هر حال می‌تواند نشان‌دهنده این امر نیز باشد که امر مشارکت و دخالت دادن شهروندان در اداره امور مربوط به شهر، با وجود تشکیل شوراهای شهر در نزد دست‌اندرکاران امور مدیریت شهری، به طور جدی دنبال نمی‌شود.

در مجموع مدل کنونی مدیریت شهری ایران برداشتی از مدل شورا - مدیر شهر است. این مدل و رویه اجرایی آن بجدّ با انتقادات و آسیب‌هایی همراه است که می‌توان بدین شرح آنها را برشمرد: نقص در مدل مدیریت شهری ایران و ضرورت تفکیک مدیریت سیاسی شهرداری از مدیریت تخصصی، محدودیت در وظایف نهادهای مدیریت شهری، یکسان بودن مدل اداره امور شهر در تمام شهرها، نقص مکانیزم نظارت و تعادل‌بخشی در تنظیم رابطه شورا و شهردار (مدیر شهر) و نحوه انتخاب اعضای شورای شهر (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۵۳).

لازم به ذکر است که تا روزهای اخیر، عدم شکل‌گیری شوراهای محله‌ای و منطقه‌ای با تصدی مردم عادی و شهروندان، یکی از بزرگترین ایرادات وارده به مدل مدیریت شهری ایران بود که خوشبختانه با تصویب دستورالعمل مشارکت اجتماعی شهروندان در محلات شهر تهران مسبوق به تجربه دیگر شهرهای کشور از جمله یزد در اجرای طرحی مشابه طرح اخیرالذکر تا حدود محسوسی این ایراد مرتفع و بی محل جلوه می‌کند (احمدی و همکاران: ۱۳۸۹).

نگاهی اجمالی به وضعیت مشارکت اجتماعی در شهرداری‌های کشور

بررسی سیر تطور نهاد مدیریت شهری در ایران نشان می‌دهد که یکی از مهمترین نقاط ضعف این نهاد در دوره کنونی، محدود بودن وظایف آن است. در کشورهای پیشرفته وظایف شهرداری‌ها بسیار گسترده‌تر شده و شهرداری‌ها به عنوان نهادهای محلی مطرح می‌شوند که از خواسته‌های عمومی نشأت می‌گیرند. (برک پور و همکاران، ۱۳۸۹: ۲۱۶) در ایران برخلاف بسیاری از نقاط جهان که شهرداری‌ها عملاً بازوی اجرایی دولت در سطح ملی محسوب می‌شوند، شهرداری‌ها وظایف و اختیارات بسیار متفاوتی دارند. اختیارات شهرداری‌ها و حوزه فعالیت شهرداری‌ها در ایران در بعضی حوزه‌ها نسبت به دیگر کشورها محدودتر بوده و در بعضی حوزه‌ها بسیار گسترده‌تر است. شاید بتوان گفت که یکی از مهم‌ترین وجوه تمایز شهرداری‌ها در کشور ما نسبت به دیگر کشورها، کاهش

وابستگی مالی آنها به دولت است. در حالی که آمار جهانی نشان می‌دهد که در اکثر کشورها بخش عمده درآمد شهرداری‌ها را دولت تأمین می‌کند، در کشور ما شهرداری‌ها، تا حدود زیادی به درآمدهای خود وابسته‌اند (امانی، ۱۳۸۹: ۱۰۵). این امر لزوم و اهمیت مشارکت اجتماعی شهروندان در امور برنامه‌ریزی شهری و شهرداری را دو چندان می‌سازد، و مسئولیت شهرداری‌ها در ایران برای تحقق و عملیاتی شدن این بستر بیش از پیش به عنوان یک مسأله اجتماعی مطرح می‌شود.

یکی از راههای رسیدن به تحقق مشارکت اجتماعی، استفاده از تجربیاتی است که شهرداری‌های کشورهای پیشرفته در این زمینه اعمال نموده‌اند. البته کاربرد این تجربیات در جامعه ما لزوماً نباید به معنای تقلید صرف این راهکارها تفسیر شود و باید حتماً مدل بومی‌سازی این الگوها، با عنایت به شناخت بستر مورد نظر پیاده گردد. همچنین اینگونه نباید در نظر گرفته شود که حتماً باید الگوهای جوامع دیگر در جامعه ما پیاده شود. در این مسیر تجربیات داخلی بعضی از شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور ما هم می‌تواند به عنوان نقطه شروع برای تحقق این اهداف در شهرداری‌های شهرهای کوچکتر مورد توجه قرار گیرد.

مثال بارز الگوی داخلی می‌تواند عملکرد شهرداری تهران باشد. شهرداری تهران به خاطر نقش چند وجهی کلان‌شهر تهران، به عنوان یکی از کانونهای تأثیرگذار در منطقه مطرح است (امانی، ۱۳۸۹: ۱۰۵)؛ به همین دلیل شهرداری تهران، برای تحقق اهداف خود، برنامه‌های ویژه‌ای را برای مشارکت هرچه بیشتر شهروندان در نظر گرفته و به این پتانسیل به مثابه یک سرمایه می‌نگرد (امانی، ۱۳۸۹: ۱۰۶).

از مهمترین اقدامات شهرداری تهران می‌توان به این موارد اشاره نمود: توسعه دولت الکترونیک با ایجاد دفاتر الکترونیک خدمات شهر (برای کاهش دخالت افراد در کارها و شفاف‌سازی)، ایجاد بانک شهر (برای تمرکز امور مالی مربوط به شهرداری و گشایش حسابهای اعتباری بین‌المللی شهرداری)، تقویت شرکت شهر سالم و همچنین تقویت چتر بیمه کارکنان، برون‌سپاری امور خدماتی، استفاده از پتانسیل بخش خصوصی، بهبود ارتباط

و مشارکت با شهروندان، گسترش فعالیت‌های هنری، فرهنگی و اجتماعی و استفاده از تکنولوژیهای فوق مدرن و در نهایت برنامه‌ریزی و عملکرد موفق اداره کل منابع انسانی و اداره کل رفاه و تعاون شهرداری تهران (امانی، ۱۳۸۹: ۱۰۶).

همچنین، شهرداری تهران در سالهای اخیر همگام با توجه به مبحث افزایش درآمدها، مدیریت بر هزینه‌ها را نیز مورد توجه قرار داده است. (معصوم زاده، ۱۳۸۹: ۱۵۱) شهرداری تهران در سال ۱۳۸۴ پروژه کاهش هزینه را تصویب کرد که باید تا پایان سال ۱۳۸۶، جمعاً ۲۰۰ میلیارد تومان از هزینه‌های شهرداری تهران کاسته شود. آنها تقریباً ۱۶ طرح جامع کاهش هزینه را که دارای جنبه عام و مشترک بودند و قابلیت گسترش در سطح کل مناطق را داشتند، در قالب یک طرح جامع تهیه کردند و آن را به اکثر مناطق تحت پوشش ابلاغ نمودند. (معصوم زاده، ۱۳۸۹: ۱۴۱). هرچند که برآورد پیشرفت واقعی در پایان این طرح به حداکثر نرسید، اما تقریباً نیمی از اهداف طرح پیاده شد، که اگر حداقل مشارکت اجتماعی شهروندان در بعضی از این طرحها نبود، این مهم میسر نمی‌شد (البته یکی از دلایل عدم موفقیت کامل این طرح هم می‌تواند عدم مشارکت اجتماعی شهروندان در بعضی از این طرحها باشد). تجارب شهرداری تهران در جهت ارتقای میزان مشارکت شهروندان نشان می‌دهد که این سازمان گامی اساسی در فراهم نمودن زیرساخت‌های لازم برای انجام فعالیت‌های اقتصادی در این کلان‌شهر برداشته است، به طوری که این نهاد عمومی غیردولتی را می‌توان در عمل و در واقع یک نهاد اجتماعی موفق در زمینه اقتصادی قلمداد نمود. (امانی، ۱۳۸۹: ۱۰۷) عملکرد شهرداری تهران به خوبی نشان داده است که چگونه بسترسازی مشارکت اجتماعی شهروندان می‌تواند باعث تسهیل در برنامه‌ریزی و در نهایت کاهش هزینه‌های دولتی و شهرداری‌ها باشد. (معصوم زاده، ۱۳۸۹: ۱۵۱) از آنجا که فعالیت‌های سازمان فرهنگی - هنری در تهران به عنوان الگو برای دیگر شهرها قرار می‌گیرد، فعالیت‌های مراکز بخصوص در حوزه‌های مشارکت‌های مردمی، به عنوان سندی راهبردی تلقی شود و تجارب مثبت و منفی آن برای مراکز فرهنگی شهرهای کشور ارسال گردد (رحمانی و گل رو مفرد، ۱۳۸۹، ۳۳). البته این امر نیازمند این است که با یک دید

واقع‌بینانه و به دور از هرگونه تعصب سیاسی و شخصی، برنامه‌های مشارکتی این شهرداری‌ها را مورد نقد و ارزیابی قرار بدهیم تا اولاً؛ از فرصت‌های فراهم شده آنها برای مشارکت اجتماعی شهروندان به نحو احسن استفاده نماییم و ثانیاً؛ تهدیدات و چالش‌های اینگونه برنامه‌ریزی‌ها را به حداقل برسانیم.

بسترسازی مشارکت اجتماعی در شهرداری‌های کشورهای خارجی

مطالعات انجام شده در کشورهای پیشرفته نشان می‌دهند که وظایف شهرداری‌ها در جهان روز به روز گسترده‌تر می‌شود و شهرداری‌ها به عنوان نهادهای مدنی، محلی، عمومی و غیر انتفاعی وظایف بیشتری را بر عهده می‌گیرند. بدین ترتیب وظایفی که تاکنون بر دوش دولت‌ها قرار داشته است به نهادهای محلی واگذار می‌شود و مفهوم دولت حداقل مطرح می‌گردد که نقش اصلی آن نظارت، هدایت، مدیریت، سیاست‌گذاری و پژوهش است؛ به عبارت دیگر فعالیت از طریق نهادهای خصوصی و عمومی غیر دولتی انجام می‌شود و از لحاظ انطباق با قانون و سیاست‌گذاری به وسیله نهادهای دولتی کنترل می‌شود. (مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۹: ۶۴)

شهرداری‌های کشورهای رده اول صنعتی در درجه نخست در لوای تنظیم لوایح و تصویب آن توسط نهادهای قانون‌گذاری آغاز به کار کردند. آنان برای آینده شهرها از طریق تنظیم برنامه برای وضع موجود به کار پرداختند. با محو واحدهای مسکونی غیر بهداشتی و ارتقای سطح بهداشت شهری، در درجه نخست به ایجاد تأسیسات زیربنایی برای شهرها اقدام نمودند. شهرداری‌ها مالک اراضی اطراف شهرها شدند تا از این طریق بر نحوه قیمت زمین، شکل‌گیری بافت‌ها و قانون‌مند کردن رشد و توسعه شهری، نظارت کامل داشته باشند. سراسر تاریخ قرن نوزدهم اروپا به بحث و مجادله در زمینه زیباسازی شهر، هویت‌بخشی، بهداشت بصری، اعتدال در قیمت زمین، رفع مشکلات اجتماعی، نحوه شکل‌گیری بافت‌های سالم از طریق انجمن‌ها و شوراهای برخاسته از اقشار مختلف مردم گذشت. (شیعه، ۱۳۸۲: ۶۰)

شهرداری در فرانسه نهادی دارای شخصیت حقوقی است که از طریق آن نظر کلی ساکنان شهر توسط منتخبین آنان در مورد مسائل اداری ابراز می‌گردد. شهردار پاریس نه تنها نماینده دولت (فرماندار) است، بلکه ریاست اجرایی حکومت محلی (شهرداری) را نیز بر عهده دارد؛ بنابراین شهرداری پاریس در عین وابستگی نسبی به دولت از اختیارات و وظایف گسترده‌ای برخوردار است. (مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۹: ۵۶)

فعالیت شهرداری پاریس در عرصه فرهنگ و هنر به قدری چشمگیر است که اقدامات آنها برای توسعه خانه‌های فرهنگ و فرهنگسراها، الگویی برای دیگر شهرداری‌ها شده است. (مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۹: ۵۷) به دلایل گوناگون شهر پاریس یکی از مراکز جهانی پر اهمیت تئاتر و به عقیده بسیاری از علاقه‌مندان این هنر، پاریس "پایتخت تئاتر" جهان است. ۱۱۵ مجموعه تئاتری شهر پاریس با ۱۴۷ سالن مستقل تئاتر در ابعاد و اندازه‌های متفاوت، با ظرفیت ۵۶۷۰۰ صندلی، هرشب شهروندان زیادی را به این حوزه‌ها می‌کشاند، به گونه‌ای که این تئاترها بخشی از جاذبه‌های توریستی و فرهنگی اصلی این شهر را تشکیل می‌دهند. (خاکی، ۱۳۷۹: ۵۶) شهرداری پاریس با توجه به این ظرفیت و پتانسیل شهری، در جهت سرمایه‌گذاری و کمک ویژه در این عرصه (اختصاص بودجه‌ای بیش از ۱۱۰ میلیون فرانک) درآمد (خاکی، ۱۳۷۹: ۶۲) و تئاترهایی را احداث نمود که مالکیت و نیز اداره و مدیریت آنها در اختیار خودشان باشد و بدین ترتیب هم اکنون ۶ سالن تئاتر مهم شهر پاریس را از آن خود کردند. (خاکی، ۱۳۷۹: ۵۷) شهرداری پاریس با عنایت به بستر موجود، با احداث و کمک به تئاترها، اولاً؛ یک منبع درآمد را برای خود فراهم نمود، ثانیاً؛ بدین وسیله توانست عده‌ای زیادی از شهروندان را به صحنه و عرصه عمومی بکشاند. آنها می‌توانستند از این فرصت استفاده کنند و تئاترهایی را اجرا نمایند که بتوانند شهروندان را نسبت به مسائل شهری و شهرداری بیشتر حساس نمایند و در نهایت موجب مشارکت اجتماعی حداکثری آنها باشند.

در بریتانیا، از سال ۱۸۳۵ با تقویت مدیریت شهری در شهرداری‌ها، ابتدا به بهبود مسکن در شهرها پرداخته شد. در این کشور، تا نیمه اول قرن نوزدهم، قوانینی به تصویب رسید که در سایه آنها به تقویت انجمن‌ها یا شوراهای شهری، انتخاب شهرداران و ارتقای سطح بهداشت عمومی و بهسازی واحدهای مسکونی غیربهداشتی و نظارت بر کار سازندگان مسکن و ساختمان پرداخته شد. (شیعه، ۱۳۸۲: ۴۳ و ۴۴).

یکی از اقداماتی که در دهه‌های پایانی قرن نوزدهم در آلمان صورت گرفت، شکل‌گیری انجمن‌های تخصصی و اجتماعی بود. انجمن‌های معماری، مهندسی، سیاست اجتماعی و انجمن ارتقای سطح بهداشت شهری در دهه ی ۱۸۷۰ به وجود آمد. حوزه کار آن‌ها، اداره امور شهرها، مسائل کالبدی و مسائل اجتماعی آنها بود. شهرداری‌ها راسا اداره امور شهرها را برعهده داشتند و انجمن‌های حرفه‌ای اجتماعی و تخصصی نیز در اختیار آنها بودند. روان‌سازی توسعه شهری و آموزش فنی از جمله اقدامات انجمن‌های تخصصی بود که اداره امور شهرها را در عرصه‌های کالبدی، زیست‌محیطی و اجتماعی برای شهرداری‌ها تسهیل می‌کرده و بازوی اجرایی آنها محسوب می‌گردید. در سایه چنین برنامه‌هایی بود که مدیریت شهرهای آلمان به صورتی قانونمند، بر رشد و توسعه شهری و انجام امور خدمات عمومی ناظر بودند و بر کالبد شهری وارد شدند. (شیعه، ۱۳۸۲: ۴۵ و ۴۶)

بررسی تطبیقی جایگاه و وظایف شهردارها در شهرهای منتخب کشورهای توسعه‌یافته (پاریس، وین، استکهلم، آمستردام، لندن و توکیو) و شهرهای کشورهای در حال توسعه (قاهره، کوالالامپور، استانبول، پکن و بمبئی) نشان می‌دهد که گستره وظایف شهرداری‌ها در کشورهای توسعه‌یافته بسیار بیشتر از کشورهای در حال توسعه است، مخصوصا در زمینه زیرساختها و امور حاکمیتی. این شهرداری‌ها از لحاظ قدرت قانونی و اختیارات، تقریبا دارای استقلال نسبی هستند. همچنین نحوه تشکیل اداره و انتخاب در شهرداری‌های کشورهای توسعه‌یافته نسبت به کشورهای در حال توسعه دموکراتیک‌تر است. اصولا حکومت‌های محلی در کشورهای توسعه‌یافته بنیادهای نیرومندتری هستند و با قبول وظایف متنوع، نقش مهمی در حیات جوامع در ابعاد مختلف دارند. حکومت‌های محلی در کشورهای

در حال توسعه دارای منزلت یک سازمان محلی مستقل نیستند و اغلب شهرداری‌های آنها جزئی از بدنه دولت تلقی می‌شوند و دخالت دولت مرکزی مانع از تحقق کامل سیاست محلی‌گرایی و تمرکززدایی است. در این کشورها نوع نگرش شهروندان به شهرداری به عنوان نهاد دولتی، مانع مهمی در جهت تقویت این نهاد اجتماعی محسوب می‌گردد (مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۹: ۶۵). توجه به توسعه پایدار و توسعه انسانی در شهرداری‌های کشورهای توسعه‌یافته از طریق تلاش برای مشارکت دادن شهروندان در اداره امور شهری و برقراری عدالت بسیار مشهود و شفاف‌تر است. (مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۹: ۶۴).

نمونه‌ای از مشارکت اجتماعی شهروندان برای حل مشکلات شهری

در دهه ۷۰ در آمریکا، بعد از آنکه معضلات شهری به حداکثر رسید، گروهها و افراد محلی تلاش کردند که شهرهای قدیمی خود را ابقا کنند، بطوری که ساکنین بعضی از مناطق درون شهری تلاش نمودند که از درون، شهر را بازسازی و تعمیر نمایند. بهترین مثال برای نشان دادن این مشارکت اجتماعی، تلاش‌های ساکنین برونکس جنوبی^۱ آمریکا است. در دهه ۶۰، بدلیل مهاجرت‌های کارگری زیاد به این شهر، مشکلات و نزاع‌های قومی و نژادی زیادی در این شهر بوجود آمد. همچنین معضلات مصرف مواد مخدر و فقر نیز در این شهر پیدا می‌کرد. این معضلات شهری باعث گردیدند که بعضی از شهروندان در پی این باشند که محل سکونت خود را تغییر دهند. با این وجود، بعضی از ساکنین قدیمی در شهر ماندند و آنها یک انجمن توسعه اجتماعی^۲ مبتنی بر خود اکتفایی ساکنین محله را تشکیل دادند که شرایط محله را بهبود بخشند. شعار اصلی آنها این بود "کوچ نکن و به شهر کمک کن".

1 South Bronx

2 Community Development Corporation (CDC).

اقدامات مشارکت جویانه این انجمن مردم‌نهاد بدین صورت بود: این انجمن به ساکنان محله وام دادند و در جهت آموزش مهارت‌ها و ایجاد اشتغال در محله سرمایه‌گذاری کردند. این ابتکارات محلی نیروی محرکی را بوجود آوردند و به هیچ وجه به عوامل و کارگزاران بیرونی وابسته نبودند. آنها نه تنها بر ساکنین ساختمان‌ها نظارت می‌کردند، بلکه همچنین بدقت مستاجران آینده را نیز غربال می‌کردند و آنها را برای مشارکت در امور اجتماعی آموزش می‌دادند. در مجموع با پیاده شدن این طرح، این شهر جذابیت خاصی پیدا کرد که بوسیله تعامل فرهنگی، اجتماعی اهل محله تغذیه می‌شد. شهروندان این شهر با مشارکت خود، نه تنها مسائل شهری خود را حل نمودند، بلکه خود را بعنوان الگویی برای دیگر شهرهای آمریکایی مطرح نمودند (چوداکف و اسمیت، ۲۰۰۰: ۳۱۷). مشارکت اجتماعی شهروندان در این شهر همگانی بود و نوعی تلاش عمومی برای فائق آمدن بر مشکلات اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی در این شهر بوجود آمد. ساکنین محله توانستند بدون وابستگی به بودجه‌ها و درآمدهای دولتی، برنامه‌های خود را در شهر و محله‌ها پیاده نمایند.

نتیجه‌گیری:

شهرها به عنوان ارگانیزم زنده و سیستمی پویا در فرآیند توسعه جوامع بشری، در فرآیند رشد خود، تغییرات عمده‌ای را متحمل شده‌اند، به طوری که توسعه و تغییرات شهری و شهرنشینی از مهمترین پدیده‌های دوران اخیر به شمار می‌آیند. اما این شهرنشینی همیشه همراه با توسعه نبوده است و مشکلات اجتماعی، اقتصادی و فیزیکی فراوانی را پدید آورده است. به همین دلیل، تصمیم‌گیری برای انتخاب طرح مناسب در شهرها، به یکی از چالش‌های اساسی مدیریت شهری تبدیل شده است. در عصر حاضر با توجه به توسعه کمی و کیفی شهرها، یکی از نهادهای بسیار مهمی که نقش بسزایی در اداره و خدمات‌رسانی شهرها داشته و هر روز نقش آنها در اداره و مدیریت شهری و تأمین نیازهای توسعه شهری پررنگتر می‌شود، شهرداری‌ها هستند. بدین ترتیب، شهرداری‌ها در پی پاسخگویی به

معضلات ایجاد شده برآمدند و راهکارها و سیاست‌های متفاوتی را اتخاذ نموده‌اند. طرح‌های اولیه شهرداری‌ها، با وجود اثربخشی و کارایی محدود و کسب تجارب فراوان در زمینه اجرای طرح‌ها، در عمل نتوانستند که در مسیر توسعه فرهنگی و مشارکت انسانی برنامه‌ریزی شده شهرها حداکثر کارایی را داشته باشد. عدم انطباق محتوا و ساختار این طرحها با بستر مورد اجرا، صرف نگاه از بالا و رویکرد اثبات‌گرایانه به موضوع، عدم توجه به ابعاد فرهنگی و اجتماعی بستر مورد تحقق، عدم توجه و فقدان آگاهی افراد نسبت به اهداف عملی طرح، عدم تطابق طرحهای شهرسازی با نیازها و خواسته‌های مردم و اجرای کار بدون توجه به نیازسنجی علمی افراد و در نهایت تهدید منافع شهروندان، مشارکت پایین مردم یا مشارکت تک بعدی افراد، ناچیز انگاشتن نقش مشارکت اجتماعی افراد مورد مطالعه، اهمیت نقش مردم در اداره جامعه، مسؤلیت‌پذیری کم افراد مسؤول و مرتبط و همچنین افراد جامعه، عدم تحقیقات میدانی جامع و سیستماتیک و وابستگی بیش از حد جامعه به دولت سبب شده‌اند که این طرحها تا حدودی نتواند به حداکثر کارایی و اثربخشی خود برسد. همین دلایل باعث بازگشت به استفاده از مشارکت اجتماعی شهروندان، به عنوان روشی برای خروج از بن بست در حل مسائل شهری شدند.

هم اکنون، در کشورهای پیشرفته، شهرداری‌ها، به عنوان یک نهاد اجتماعی، پتانسیل همکاری گسترده و جلب مشارکت بخش خصوصی و مردمی، مشارکت‌جویی و جلب همکاری سازمان‌های غیر دولتی و مردم نهاد را به نحو احسن برای ایفای بهتر وظایف خود به کار گرفته‌اند و بدین ترتیب خود را از یک سازمان صرفاً خدماتی به یک نهاد اجتماعی تبدیل نموده‌اند. اما برخلاف کشورهای پیشرفته و با توجه به اینکه اهمیت و ضرورت مشارکت اجتماعی شهروندان در شهرداری‌های جامعه ما (با توجه به کاهش وابستگی درآمدی شهرداریها به دولت و تشدید مسائل و مشکلات شهرها)، دوچندان است، این مسأله در ایران سابقه چندانی ندارد، به طوری که نقش مشارکت مردم در اداره امور شهر بسیار کم‌رنگ و ضعیف است که البته نمی توان صرفاً شهروندان را مقصر این کوتاهی دانست. مسلماً نهادهای جامعه ما از جمله شهرداری‌ها هم در ایجاد بستر لازم برای

مشارکت اجتماعی شهروندان کوتاهی نموده‌اند. نتایج پژوهشها شاهدهی براین مدعاست که ساختار مدیریت شهری و شهرداری در شهرهای جدید ایران، عاری از مشارکت مردم و سازمان‌های غیردولتی بوده و نظام برنامه‌ریزی از پایین به بالا در آن مشاهده نمی‌شود. در واقع می‌توان اینگونه استنتاج نمود که شهرداری‌ها نتوانسته‌اند، از نهایت پتانسیل مشارکت اجتماعی شهروندان بهره ببرند، زیرا شهرداری‌ها خود را صرفاً به عنوان یک سازمان خدماتی عرضه نموده‌اند.

اگرچه وجود مشارکت به لحاظ نظری بسیار مهم و اساسی است، ولی عملی کردن و به اجرا درآوردن مشارکت به سادگی میسر نیست. یکی از راههای رسیدن به تحقق این امر، استفاده از تجربیاتی است که شهرداری‌های کشورهای و شهرهای پیشرفته در این زمینه اعمال نموده‌اند. البته کاربرد این تجربیات در جامعه ما لزوماً نباید به معنای تقلید صرف این راهکارها تفسیر شود و باید حتماً مدل بومی‌سازی این الگوها با عنایت به شناخت بستر مورد نظر پیاده گردد. همچنین نباید اینگونه در نظر گرفته شود که حتماً باید الگوهای جوامع دیگر در جامعه ما پیاده شود؛ در این مسیر تجربیات داخلی بعضی از شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور ما (از جمله ایده‌های شهرداری تهران با توجه به اثربخشی و کارایی بالا) هم می‌تواند به عنوان نقطه شروع برای تحقق این اهداف در شهرداری‌های شهرهای کوچکتر مورد توجه قرار گیرد.

به طور کلی، یافته‌های تحقیق حاضر نشان می‌دهد که اگر شهرداری بخواهد خود را به عنوان یک نهاد اجتماعی خلاق و فعال در جامعه ما مطرح نماید، به دو پیش‌نیاز احتیاج دارد: نخست اینکه نهاد اجتماعی شهرداری در عین وابستگی متقابل با ۵ نهاد اصلی جامعه، تا حدودی نیز باید دارای استقلال کارکردی و تفکیک ساختاری باشد و دیگر، مشارکت اجتماعی شهروندان در شهرداری است و بدین طریق است که این نهاد می‌تواند در درون همه شهروندان درونی و نهادینه شود. در نهایت پیشنهادهایی ارائه می‌گردد که بدین طریق شهرداری‌های کشور بتوانند مشارکت اجتماعی را در بین شهروندان نهادینه کنند، که

بازخورد این امر مسلماً باعث شکل‌گیری ایده شهرداری به عنوان نهاد اجتماعی خواهد گردید.

پیشنهادها

برای تحقق هدف مشارکت اجتماعی شهروندان در شهرداری، در ابتدا ما به بنیانهای نظری نیاز داریم. در این زمینه می‌توان گفت که باید بر اساس نیازهای مبتنی بر ارزشهای جامعه به ایجاد همدلی پرداخت. این همدلی می‌باید از طریق ارتباطهای جمعی مناسب مبدل به هم‌فکری شود. در صورت ایجاد هم‌فکری می‌توان سازوکار مناسبی را برای همکاری تدارک دید.

در اینجا نهاد مشارکتی مورد نظر، شهرداری است که وظیفه دارد مشارکت را تسهیل نماید؛ اما پیش شرط و ویژگی مشترکان نهاد، باید غیر متمرکز گرداندن و تمرکززدایی ساختار سازمانی شهرداری باشد. در بعد مشارکت، شهرداری نیاز به ایجاد ساختار مشارکتی دارد که در آن عموم مردم در فعالیتهای شهری که مستقیم یا غیر مستقیم بر زندگی آنان تأثیر دارد، از گردآوری اطلاعات و شناخت وضعیت موجود گرفته تا انتخاب راه حل بهینه و اجرا و ارزیابی آن دخالت نمایند. در واقع ساختار مشارکت شهروندان در شهرداری باید از وسیله‌ای برای تحقق اهداف دیگر (معمولاً علائق جزئی، فردی) به مشارکت در فعالیت اجتماعی به عنوان هدف تبدیل گردد. به عبارت دیگر، مشارکت شعاری و مشارکت محدود باید به مشارکت واقعی تبدیل شود. این ساختار باید به دنبال ظرفیت‌سازی در همه اقشار و طبقات جامعه، توانمندسازی آنها و مردم‌محور بوده و تأکید ویژه‌ای بر نقش مردم و میزان مداخله آنها داشته باشد. ساختار باید مشارکت کامل و جامع را شامل شود که شهروندان در همه مراحل تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت، فعالانه حضور یابد و در اموری که مربوط به محله خود آنهاست، مشارکت جویند. البته خود افراد نیز باید از سطح آگاهی‌های عمومی کافی و حس مسؤولیت اجتماعی و تعلق به جامعه برخوردار باشند. این مهم در فرایند همدلی و سپس هم‌فکری ایجاد می‌شود؛ به همین دلیل هر برنامه مشارکتی مؤثر باید شامل

یک برنامه آگاهی عمومی مناسب باشد. مردم باید در مورد موضوعی که قرار است در آن مشارکت داشته باشند پس از همدل شدن آگاهی کافی داشته باشند. شیوه‌های اطلاع‌رسانی می‌تواند به طرق زیر اعمال گردد: خلاصه دستورالعمل‌ها، نمایشگاه‌ها، گزارش بلند، بسته‌های رسانه‌ای، کنفرانس خبری، ضمیمه‌های روزنامه، تبلیغات، معرفی به گروه‌های شهروندی و فنی و ... بعد از این مرحله، شهروندان باید نظرات خود را به شهرداری‌ها برسانند. در این زمینه تکنیک‌هایی مانند؛ گروه‌های مشاور گروه کار، استفاده از اینترنت و تکنولوژی‌های ارتباطی، گروه‌های متمرکز، تلفن مستقیم، مصاحبه، گردهمایی‌ها، کارگاه‌ها، گپ‌های دوستانه، برنامه‌های تلویزیونی، همه‌پرسی و نظرسنجی می‌تواند مفید واقع شود. در گام بعد باید مسیرهایی فراهم گردد تا شهروندان بتوانند در مرحله اجرا حضور یابند، یا بتوانند بر طرح‌ها نظارت داشته باشند. در مجموع برای تحقق، همه این اهداف، پیشنهاد‌های زیر ارائه می‌گردد:

توسعه دولت الکترونیک با ایجاد دفاتر الکترونیک خدمات شهری و استفاده از فناوریهای اطلاعاتی و ارتباطاتی (جهت تشکیل مشارکت مجازی شهروندان)، تغییر نگرش شهروندان به شهرداری به عنوان نهاد دولتی، نهادینه‌سازی و فرهنگ‌سازی حضور مردم برای مشارکت، تقویت هویت محله‌ای و مشارکت محله‌ای و بومی‌گرایی، ایجاد انگیزه و آشنا کردن شهروندان به طریق عقلانی از منافع اقتصادی، فرهنگی و سیاسی مشارکتشان، ایجاد بستر مناسب برای مشارکت و حضور مردم، اطلاع‌رسانی بموقع و صحیح و عمومی برای حضور مشارکت مردم، فضا‌سازی برای بازدید مستمر شهروندان از برنامه‌های شهرداری، انتخاب نمایندگان از هر قسمت شهر برای جلسات عمومی و بحث و تبادل نظر با مسئولان، بازنگری مراحل سیاست‌گذاری و انتخابات شهردار و شورای شهر، برون‌سپاری امور خدماتی، استفاده از مدیران کارآمد و بومی.

منابع

- احمدی، حبیب و همکاران. (۱۳۸۹). فرصتها و موانع حقوقی پارادایم حقوق شهروندی مشارکت اجتماعی در محلات با تأکید بر دستورالعمل طرح مشارکت اجتماعی در محلات شهر تهران و تحلیل محتوایی آن. «ولین همایش علمی - تخصص شهروندی و مدیریت محله‌ای»، حقوق و تکالیف. شهرداری منطقه ۳ تهران.
- آخوندی، عباس و همکاران. (۱۳۸۷). «آسیب شناسی مدل اداره امور شهر در ایران». پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۶۳، صص ۱۳۵-۱۵۶.
- ادیبی سده، مهدی و هاکب هارطونیان. (۱۳۸۶). «بررسی عوامل مؤثر بر مشارکت اجتماعی - سیاسی و فرهنگی ارامنه جلفای اصفهان». سیاست داخلی، سال اول، شماره دوم، صص ۳۵-۶۵.
- ازکیا، مصطفی و غلامرضا غفاری. (۱۳۸۰). «بررسی رابطه بین اعتماد و مشارکت اجتماعی در نواحی روستایی شهر کاشان». مجله نامه علوم اجتماعی، شماره ۱۷، صص ۳-۳۳.
- ازکیا، مصطفی و کریم حسنی راد (۱۳۸۸). «نقش اعتماد اجتماعی در مشارکت مردم در طرحهای توسعه روستایی». پژوهش نامه علوم اجتماعی، سال سوم، شماره اول، صص ۷-۲۷.
- امانی، ناصر. (۱۳۸۹). «راهبردهای گسترش سرمایه انسانی در شهرداری تهران با رویکردهای توسعه اقتصاد ملی». مجله اقتصاد شهر، شماره ۷، صص ۱۰۳-۱۰۷.
- آذربایجانی، کریم و جواد دریایی. (۱۳۸۶). «بررسی تأثیر عملکرد شوراهای شهر بر اثربخشی شهرداری (مطالعه موردی: شورای اسلامی شهر و شهرداری آباده)». پژوهشنامه علوم انسانی و اجتماعی، مدیریت، سال هفتم، شماره ۲۵، صص ۱۳-۲۸.

- برک پور، ناصر و همکاران. (۱۳۸۹). «ارزیابی عملکرد شهرداری‌ها بر پایه سنجش میزان رضایت مردم از خدمات شهری (نمونه موردی: مناطق ۱ و ۱۱ شهر تهران). فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲۵، صص ۲۰۳-۲۱۸.
- پور احمد، احمد. (۱۳۸۸). «مدیریت فضای سبز شهری منطقه ۹ شهرداری تهران». پژوهشهای جغرافیای انسانی، شماره ۶۹، صص ۲۹-۵۰.
- پیران، پرویز. (۱۳۷۷). شهر شهروندمدار- پنج طرح شهردار مدرسه: به سوی مشارکتهای اجتماعی در حیطه‌های رسمی»، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۳۳ و ۱۳۴، صص ۸۲-۸۷.
- حسن نژاد، مریم و همکاران. (۱۳۸۹). «عامل‌های مؤثر بر مشارکت اعضای گروههای توسعه روستایی در فعالیتهای ترویجی - حفاظتی پروژه بین‌المللی ترسیب کربن ایران». مجله تحقیقات اقتصادی کشاورزی، جلد دوم، شماره سوم، صص ۱۰۵-۱۲۳.
- حکمت نیا، حسن و میر نجف موسوی. (۱۳۸۶). «سنجش میزان و عوامل مؤثر بر رضایتمندی شهروندان از عملکرد شهرداری (مطالعه موردی: شهر یزد)». مجله جغرافیا و توسعه، سال پنجم، شماره ۹، صص ۱۸۱-۲۰۸.
- خاکی، محمدرضا. (۱۳۷۹). «کمک‌ها و یارانه‌های شهرداری پاریس به تئاتر». مجله هنر، شماره ۴۳، صص ۵۵-۶۵.
- دیواین، فیونا. (۱۳۷۸). تحلیل کیفی، ترجمه امیرمحمد حاجی‌یوسفی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- رحمانی، محمود و راحله گل‌رو مفرد. (۱۳۸۹). «نقش سازمان فرهنگی هنری شهرداری تهران در ارتقای سرمایه فرهنگی شهروندان تهرانی (مورد مطالعه کانون‌های بانوان منطقه ۶)»، مجله مدیریت فرهنگی، سال چهارم، شماره دهم، صص ۳۳-۴۵.

- رضادوست، کریم و همکاران. (۱۳۸۸). «بررسی عوامل مؤثر در مشارکت اجتماعی شهروندان جامعه شهری شهر ایلام»، *جامعه‌شناسی کاربردی*، سال بیستم - شماره پیاپی ۳۵، شماره ۳، صص ۹۷-۱۱۰.
- رضایی، عبدالعلی. (۱۳۷۵). «مشارکت اجتماعی؛ وسیله یا هدف توسعه». *مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، شماره ۱۰۹ و ۱۱۰، صص ۵۴ تا ۶۳.
- رضائیان، محسن. (۱۳۸۵). «واژنامه توصیفی فراتحلیل‌ها». *مجله ایرانی آموزش در علوم پزشکی*، شماره ۶ (۲).
- زاهدی، شمس‌الدین و ابوالفضل محمدی. (۱۳۸۵). «ارزشیابی ترکیب و تلخیص پژوهشهای گذشته». *فصلنامه مطالعات مدیریت*، شماره ۴۷.
- سعیدنیا، احمد. (۱۳۸۱) *مدیریت شهری*، کتاب سبز شهرداری‌ها، جلد ۱، وزارت کشور، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، چاپ اول، تهران: انتشارات وزارت کشور.
- سلطان پناه هیرش و همکاران (۱۳۸۸). اولویت‌بندی برنامه‌های شهرداری با استفاده از فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی (مطالعه موردی: شهرداری شهرستان سردشت)، *فصلنامه صفحه*، ۱۸ (۴۸)، صص ۹۵-۱۱۴.
- سلیمی، فاطمه. (۱۳۸۹). «مشارکت اجتماعی در مدرسه»، *رشد آموزش علوم اجتماعی*، دوره ۱۳، شماره ۳، صص ۵۸-۶۳.
- شادی‌طلب، ژاله. (۱۳۸۲). «مشارکت اجتماعی زنان»، *مجله پژوهش زنان*، شماره ۷، صص ۱۴۱-۱۷۶.
- شیبانی، ملیحه. (۱۳۸۲). «مباحث نظری مشارکت اجتماعی کودکان»، *مجله رفاه اجتماعی*، شماره ۷، صص ۱۳-۳۰.
- شیروانی، حمیدرضا و زهرا بانسی. (۱۳۸۸). «ارزیابی آمادگی الکترونیکی شهرداری شهر جدید بهارستان در راستای تحقق شهرداری الکترونیکی». *فصلنامه مدیریت شهری*، شماره ۲۳، صص ۵۹-۷۰.

- شیعه، اسماعیل. (۱۳۸۲). «لزوم تحول مدیریت شهری در ایران». *مجله جغرافیا و توسعه*، شماره ۱، صص ۳۷-۶۲.
- صالحی امیری، سیدرضا و سپیده محمد. (۱۳۸۹). «بررسی و تعیین آسیبه‌های روابط شورای اسلامی شهر و شهرداری»، *مطالعات مدیریت شهری*، سال دوم، شماره دوم، صص ۲۱-۴۱.
- صرافی، مظفر و دیگران. (۱۳۷۹) «مفهوم، مبانی و چالش‌های مدیریت شهری»، *فصلنامه مدیریت شهری*، شماره ۳۴، صص ۶۸-۸۱.
- علوی متین، یعقوب و همکاران. (۱۳۸۸). «ارزیابی عملکرد شورای اسلامی شهر تبریز و نقش آن در اجرای پروژه‌های شهرداری (مطالعه موردی: پروژه‌های عمرانی شهرداری تبریز)». *فراسوی مدیریت*، سال سوم، شماره ۱۰، صص ۱۸۹-۲۱۸.
- غراب، ناصرالدین. (۱۳۸۰). «تحلیل روابط مبتنی بر قدرت میان شهرداری‌ها و شوراهای شهری». *فصلنامه مدیریت شهری*، شماره پنجم، صص ۳۴-۴۳.
- قدیری، لقمان. (۱۳۹۰). «بررسی عوامل اجتماعی مؤثر بر مشارکت اجتماعی دانشجویان (مطالعه موردی دانشجویان دانشگاه شیراز)»، *پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه شیراز*.
- قنبری، ابوالفضل. (۱۳۹۰). «راهکارهای توانمندسازی افزایش درآمد شهرداریها در شهرهای کوچک». *مجله جغرافیا و برنامه‌ریزی محیطی*، سال ۲۲، شماره پیاپی ۴۲، شماره ۲، صص ۴۱-۵۸.
- گنجی، محمد (۱۳۸۲). «بررسی علل عدم مشارکت دانشجویان در تعاونیهای دانشجویی (مطالعه موردی: دانشجویان گرایش تعاون و رفاه اجتماعی دانشگاه یزد)»، *مجله تعاون دوره جدید*، شماره ۱۴۵، صص ۵۹-۶۵.
- مجموعه اقتصاد. (۱۳۸۶). «شورایی دراندیشه تهران؛ شهرداری در خدمت تهران»، *فصلنامه روند اقتصادی*، شماره ۳۱، صص ۲۶-۲۸.

- محسنی، رضا علی. (۱۳۸۳). «جنبه‌های اجتماعی مدیریت کلان‌شهرها با تأکید بر مشارکت شهروندان»، فصلنامه مدیریت فردا، سال دوم، شماره ۷ و ۸، صص ۸۳-۹۰.
- محمودی خوشرو، امید. (۱۳۸۹). «بررسی کارایی شهرداریهای استان کردستان با استفاده از روش تحلیل پوششی داده‌ها»، فصلنامه مدیریت صنعتی دانشکده علوم انسانی دانشگاه آزاد اسلامی واحد سنندج، سال پنجم، شماره ۱۳، صص ۱۰۳-۱۲۰.
- مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور. (۱۳۷۹). «بررسی موردی وظایف و اختیارات شهرداری‌ها». فصلنامه مدیریت شهری، شماره دوم، صص ۵۳-۶۷.
- معصوم زاده، جعفر. (۱۳۸۹). مروری بر تجربیات شهرداری تهران در حوزه کاهش هزینه‌ها. مجله اقتصاد شهر، شماره ۷، صص ۱۳۸-۱۵۱.
- ملازاده، مهدی و شهریور روستایی. (۱۳۸۸). «نقش شهرداری الکترونیکی در گسترده‌سازی شهری با استفاده از داده‌های سنجش از دور و سیستم اطلاعات جغرافیایی (مورد: مرند)»، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲۳، صص ۷-۱۶.
- موسوی، میرطاهر. (۱۳۸۴). «تحلیل مشارکت اجتماعی در تهران؛ رویکرد خرده-فرهنگ دهقانی راجرز». مجله رفاه اجتماعی، شماره ۱۹، صص ۳۰۱-۳۲۷.
- مهری، نادر. (۱۳۸۹). رویکردی تلفیقی در خصوص تأثیر اشتغال مجدد در دوره بازنشستگی بر منزلت اجتماعی نیروهای مسلح: مطالعه ای فرا تحلیل. فصلنامه مطالعات مدیریت انتظامی، سال پنجم، شماره اول، صص ۱۳۱-۱۴۸.
- نظرپور، محمد نقی و مصطفی منتظری مقدم. (۱۳۸۹). «سرمایه اجتماعی و توسعه اقتصادی؛ مطالعه‌ای درباره مشارکت اجتماعی از منظر اسلام». فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، سال دهم، شماره ۳۷، صص ۵۷-۸۷.
- نوروزی، فیض اله و مهناز بختیاری. (۱۳۸۸). «مشارکت اجتماعی و عوامل اجتماعی مؤثر بر آن»، فصلنامه راهبرد، سال ۱۸، شماره ۵۳، صص ۲۴۹-۲۶۹.

- وحید، فریدون و محسن نیازی (۱۳۸۳). «تأملی در مورد رابطه بین ساختار خانواده و مشارکت اجتماعی در شهر کاشان»، *مجله نامه علوم اجتماعی*، شماره ۲۳، صص ۱۱۷ تا ۱۴۶.
- ورمزیاری، حجت و محمود حسینی. (۱۳۸۸). «بررسی میزان مشارکت عشایر بخش دیشموک، در طرحهای توسعه روستایی». *جغرافیا و برنامه‌ریزی محیطی*، سال ۲۰، شماره پیاپی ۳۵، شماره ۳، صص ۱۰۱ - ۱۱۸.
- یزدان‌پناه، همایون و رحیم مستاجران. (۱۳۸۷). «طرح ارزیابی فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری‌ها»، *فصلنامه مدیریت شهری*، شماره ۲۲، صص ۹۹ - ۱۰۹.
- Chudacoff, Howard. P and Judith E. Smith (2000). *The Evolution of American Urban Society*, the University of California: *Prentice Hall PTR*, Fifth Edition.
- Glass, James J. (1979). "Citizen Participation in planning; the Relationship between objectives and techniques", *APA Journal*, vol.45. No.2.
- Hall, John (2005), "Government" in *encyclopedia of city*, Roger .W, Caves (Eds), Rutledge, London and New York.
- Mouritzen, P.E. and Svara, J.H. (2002). *Leadership at the apex, politicians and administration in western local government*, Pittsburgh: university of Pittsburg press.