



به نام خدا

مطالعه مقدماتی برای بازنگری در قانون شوراها

۳. اهمیت نقش و جایگاه شورایاریها

در مدیریت شهری ایران

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	پیشینه
۵.....	مفاهیم نظری مدیریت شهری، شورایاری
۶.....	الگو و اصول مدیریت شهری ایران با تأکید بر شورایاریها
۱۱.....	ضرورت‌های تشکیل شورایاریهای محلی
۱۲.....	ضعفها و قوتها (فرصتها و تهدیدها) در مدیریت شهری با تأکید بر شورایاریها
۱۵.....	پیش شرط‌های مشارکت شورایاریها
۱۶.....	نتیجه‌گیری
۱۸.....	پیشنهادها
۱۹.....	منابع و مآخذ



مطالعه مقدماتی برای بازنگری در قانون شوراها ۳. اهمیت نقش و جایگاه شوراییها در مدیریت شهری ایران

چکیده

گسترش شهرهای کشور با رشدی فراتر از پاسخ‌گویی آنها مدیریت شهری ایران را دچار چالش‌های اساسی کرده است که در برخورد با این آسیب‌ها ایده مدیریت شهری مطلوب مطرح شد. در این ساختار محور اصلی مشارکت شهروندان در سطوح محلی است. زیرا حل معضلات کنونی شهرها بدون مشارکت شهروندان امکان‌پذیر نمی‌شود. برحسب این ضرورت از سوی شورای شهر تهران در سطوح محلات نهاد شوراییها تشکیل شد. اما در مراحل اجرا با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو گشت. از این‌رو در این تحلیل با بیان اینکه ضرورت و نقش شوراییاری در توسعه و رفع مشکلات محلی تا چه حدی است و چگونه قابل تبیین است، به بررسی الگوی مدیریت شهری کشور در تعامل شوراییاریها پرداخته و تهدیدها و فرصت‌های آن نیز ارائه شد. تمرکزگرایی و عدم شناخت کافی شهروندان از حقوق خویش از مهم‌ترین این ضعف‌ها بود. در تشریح کارکردی این نهاد نیز جنبه‌های ضروری آن مانند تأمین منافع محلی، اصلاح و ترمیم نابرابری‌ها و ... بازشناسی شد و در آخر نیز نتایجی چون تبیین سازمانی و باورداشتن این نهاد حاصل شد.

مقدمه

توسعه شهری کشور و پیچیدگی ناشی از آن طی سال‌های اخیر نظام مدیریت شهری کشور را در خدمات‌رسانی با موانع جدی روبه‌رو ساخته است. به اعتقاد برخی مانع اصلی این فرایند ساختار تمرکزگرایی مدیریت شهری است و سپس به خلأ مشارکت شهروندان در این زمینه مربوط می‌شود. در تقابل با این نقصان نهادهای شوراییاری در محلات شهر تهران از سوی شورای شهر تشکیل شد. اما این نهاد با ورود به عرصه فعالیت با هدف توسعه کمی و کیفی خدمات شهری در گذر زمان دچار برخی مشکلات شد که از این میان می‌توان به عدم اعتماد مدیران یا شهروندان به این نهاد یا مبهم بودن جایگاه سازمانی آن اشاره کرد. از سوی دیگر نقش و ضرورت‌های این سازمان محلی از قبیل مشاورت و نظارت، شناسایی کمبودها و ... مورد تردید عده‌ای از صاحب‌نظران و مدیران قرار گرفت.

بنابراین با این فرض این مسئله مطرح شد که شوراییاریها در حیطه مسئولیت خود تا چه حدی می‌توانند در رفع مشکلات یا توسعه محلات نقش داشته باشند یا ضرورت آنها چگونه قابل تبیین است؟ از این‌رو در مقام پاسخ به این موضوع سابقه و الگوی مدیریت شهری کشور با توجه به نقش شوراییاریها مورد بحث و بررسی قرار گرفت و سپس با طرح تبیین شرطها، ضرورتها، نقاط قوت و ضعف این نهاد بخش‌هایی از ابهامات آن آشکار شد و در نهایت با بیان نتایج، گام‌های پیشنهادی در این خصوص ارائه شد.





ساختار مدیریت شهری ایران محصول فرایند تاریخ سیاسی گذشته کشور است. از زمان تشکیل اولین شهرها تا مشروط شدن قدرت (مشروطیت) و سپس تا پیروزی انقلاب اسلامی ساختار مدیریت شهری متأثر از نظام پادشاهی تمرکزگرا بود. جز دو دوره سلوکیان که شهروندان سهمی در اداره امور شهری داشتند یا در دوره اسلامی مشارکت در اشکال سنتی و براساس عرف و مذهب بود، هیچ‌گاه خواسته و آرای مردم در امور شهری نقش تعیین‌کننده نداشته است و مشارکت به‌گونه نوین در چارچوب نهادهای مدنی به‌صورت یک فرایند پایدار و مستمر در طول تاریخ کشور دیده نمی‌شود. به اعتقاد بسیاری این فرایند نتیجه شرایط سیاسی حاکم اقتدارگرا، عدم آگاهی و اطلاع کافی شهروندان از مطالبات خویش و بی‌تجربگی توده‌های مردم بوده است.

شاید بتوان گفت اولین گام درخصوص مشارکت شهروندان در عرصه مدیریت شهری به انقلاب مشروطیت (مجلس شورای ملی و تصویب قانون اساسی ...) برمی‌گردد که فراتر از آگاهی توده مردم بود. طبق فرمان مشروطیت در سال ۱۲۸۶ با تصویب اصول ۹۰ تا ۹۳ مربوط به انجمن‌های ایالتی و ولایتی و قانون بلدیة در ۱۰۸ ماده فضای مشارکت فراهم آمد. اما متأسفانه به‌دلیل ضعف اجتماعی و سیاسی کشور این قوانین متروک ماند.

پس از انقراض قاجاریه، حکومت پهلوی با شیوه تمرکزگرا و اقتدارطلب و اتخاذ سبک مدرن‌سازی برخی اصلاحات را از لحاظ قانونی (۱۳۰۴-۱۳۰۹) و تخریب بافت‌های قدیمی و تشکیل شهرداری‌های جدید را انجام داد. اما مهم‌ترین بخش دگرگونی به دوران پهلوی دوم بازمی‌گردد. مانند اصلاح قانون تغییر بلدیة به



شهرداری و انجمن بلدیة به انجمن شهر در سال ۱۳۳۱، تصویب قانون واگذاری اداره امور محلی به دو سازمان محلی (شهرداری و انجمن شهر) در سال ۱۳۴۴ که از اهم آن به‌شمار می‌آید. آنچه در این تغییرات قابل تأمل است، حاکمیت استبدادی است که در لباس مدرن‌گرایی پدیدار شد و شالوده اصلی این اصلاحات بدون توجه به شرایط فرهنگی، اجتماعی و سیاسی کشور پی‌ریزی شد. در نتیجه این نهادها که جایگاه واقعی مشارکت شهروندان بود تبلور نیافت یا اینکه به‌صورتی اجرا شد که رسالت حقیقی آن به فراموشی سپرده شد و انجمن‌های محلی در واقع به کارگزاران وابسته به دربار بدل شدند.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی تغییرات بنیادین در نظام سیاسی، شئون اجتماعی و قانون اساسی پدید آمد و حیطة مدیریت شهری نیز از این امر مستثنا نبود. پس از سال‌ها انتظار سرانجام با تشکیل شوراهای شهر (۱۳۷۸) سهم عمده‌ای از امور شهری به نمایندگان مردم واگذار شد. انتخاب شهردار، نظارت مستمر، تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و ... در راستای پیشبرد برنامه‌های اجتماعی، عمرانی و ... مهم‌ترین آن بود. گسترش مناطق شهری به‌خصوص در کلان‌شهر تهران شهرداری و شوراها را بر آن داشت تا با تشکیل انجمن‌های معتمدین محلی (شورایاری‌ها) فعالیت‌های اجتماعی عمرانی و خدماتی خود را به سطح پایین جامعه یعنی محلات تسری دهند. از آنجایی که از زمان تشکیل این انجمن‌ها چند سال می‌گذرد؛ اما موانع زیادی در فراروی آنها قرار دارد.



مفاهیم نظری مدیریت شهری، شورایاری

مدیریت شهری شاخه‌ای تخصصی از مدیریت سیاسی است یا نوعی نظام اداری و با سیستم باز و بسیار پیچیده انسانی و اجتماعی است که با توجه به وظایف خود مانند مدیریت زمین شهری، خدمات، زیرساخت‌های شهری و ... بهبود شرایط زندگی شهروندان به صورت نظام‌یافته عمل می‌کند. اجزای اصلی این نظام شامل شهرداری، شورا، شهروندان (تشکل‌ها) و نهادهای دولتی است که شهرداری و شوراها هسته اصلی آن هستند.

در رویکرد دیگر اداره مطلوب شهر برای زیست آدمی را مدیریت شهری می‌گویند که دربرگیرنده پایداری اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شهر است و این کار بدون مشارکت شهروندان ممکن نیست و زیرساخت‌های مدنی خاص خود را طلب می‌کند که برای تحقق آن رهیافت مشارکتی با تعمیم آن در ظرفیت‌های اجتماعات محلی^۱ در قالب نهادهای محلی ضروری است. از سوی دیگر در حال حاضر مدیریت شهری پیشرفته تحت عنوان حکمرانی خوب^۲ فرایندی است که توسعه اجتماعی و انسانی و اقتصادی پایدار را در شهرها عملی می‌سازد. در این نگرش نیز توجه به خواسته‌های شهروندان اهمیت ویژه‌ای دارد. بر پایه این اندیشه مدیریت شهری کشور با تشکیل شوراهای شهر و شورایاری‌ها به‌عنوان نهاد محلی وارد این عرصه شد. از ویژگی‌های این شیوه مدیریت مبتنی بر نهادهای محلی می‌توان موارد مهمی همچون هم‌رایی،^۳ اثربخشی،^۴ پاسخ‌گو بودن،^۵ قانون‌مدار،^۶ شفافیت^۷ و

1. Local Community
2. Good Governance
3. Oriented Consensus
4. Efficiency
5. Accountability
6. Rule of Law
7. Transparency



مشارکت^۱ را نام برد.

شورایاری‌ها از مهم‌ترین نهادهایی هستند که باعث تحول محلی می‌شوند و میان واحدها و سازمان‌های مختلف هم‌افزایی و وفاق ایجاد می‌کنند. این نهاد با توانمندی‌های^۲ و ظرفیت‌سازی^۳ محلی زمینه تحقق برنامه‌های عمرانی و اجتماعی را فراهم می‌آورد. در هر حال شورایاری‌ها با ماهیت کارگروهی، تصمیم‌گیری مشترک، داوطلبانه، مستقل از دولت، کم‌هزینه و ... با مشاورت و نظارت خود موجب رشد و شکوفایی و توسعه شهری می‌شوند.

الگو و اصول مدیریت شهری ایران با تأکید بر شورایاری‌ها

همان‌طوری که پیش‌تر اشاره شد موضوع دانش مدیریت هدایت و رهبری بخش‌های مختلف زندگی اجتماعی است که برحسب حوزه فعالیت، اهداف در شاخه‌های مختلف تخصصی مانند مدیریت شهری تسری می‌یابد. ساختار مدیریت شهری هر کشور بر پایه ساخت قدرت سیاسی شکل می‌گیرد. مدیریت (سیاسی، شهری و...) در ایران نیز از این موضوع مستثنا نبوده است. به هر تقدیر هسته اصلی این مدیریت در ایران شهرداری - شورا است که از گونه سازمان محلی هستند نه حکومت محلی؛ اما در یک ساختار کاملاً وابسته به دولت فعالیت می‌کنند. حال به‌منظور شناسایی بیشتر، بررسی را در سه سطح کلان (ملی) منطقه و محلی انجام می‌دهیم.

1. Participation
2. Empowerment
3. Capacity Bulding

**الف) سطح کلان (ملی)**

در این سطح، وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های دولتی قرار دارند و اختیارات و وظایف آنها در سطح کلان (ملی) جهت امور شهرهای کشور اعمال می‌شود.

۱. **وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها):** این وزارتخانه به لحاظ قانونی بالاترین مقام سیاسی مؤثر بر مدیریت شهری کشور است که به‌طور مستقیم بر عملکرد شهرداری‌ها - شوراهای نظارت دارد و نظارت آنها در چارچوب تغییرات سازمانی بررسی و تصویب طرح‌ها و راهنمایی آنها به‌منظور تأمین مایحتاج عمومی، آیین‌نامه، قوانین نوسازی و عمرانی است. اما پس از تشکیل و شروع فعالیت سازمان شهرداری‌ها (۱۳۸۱) در وزارت کشور محورهای فوق در قالب وظایف ۲۳ گانه به عهده این سازمان نهاده شد و به‌منظور تسهیل امور مربوط به شهرداری‌ها و شوراهای این وظایف در پنج بخش اصلی سازمان‌دهی شد:

- سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری،
- مدیریت سازمانی مالی،
- پژوهش و آموزش،
- حقوقی و قانونی،
- فنی و عمرانی.

۲. وزارت مسکن و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران:

سهم عمده‌ای از وظایف مربوط به امور شهرها به عهده این دو نهاد است. وزارتخانه مسکن و شهرسازی در چهار حوزه:

- نظارت بر حسن اجرای مصوبات و ضوابط توسعه شهرها،



- تهیه طرح و پروژه‌های عمرانی با اعتبار ملی در محدوده شهرها (مسکن، زمین و ...)،

- آماده‌سازی انبوه زمین،

- تهیه و تصویب آیین‌نامه‌های مربوط به شهرسازی و فعالیت‌های شهرداری‌ها -

شوراهای فعالیت می‌کند و نهاد شورای عالی نیز به‌عنوان عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری و تصویب خطوط کلان توسعه شهری کشور بر امور شهری نظارت دارد.

۳. سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها: علاوه بر وزارتخانه‌های یاد شده سازمان

مدیریت و برنامه‌ریزی (به معاونت تقلیل یافته)، وزارتخانه‌های نیرو، فناوری، اطلاعات و ... هر کدام به سهم خود بخشی از امور شهرهای کشور را به‌عهده دارند.

ب) سطح منطقه‌ای

استانداری‌ها: این نهاد مهم‌ترین نهاد دولتی است که در سطح منطقه‌ای فعالیت می‌کند. بیشتر امور شهرهای استان را از طریق معاونت عمرانی (دفاتر فنی) پیگیری می‌شود. اهم وظایف آن صدور احکام شهرداران (منتخب مردم)، راهنمایی فنی، تخصصی، تهیه طرح‌های هادی و نقشه‌های تفصیلی و رابطه شهردار و شورا و ... می‌باشد.

ج) سطح محلی

در ایران سطح محلی همان محدوده شهرهاست که شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر عناصر اصلی آن را تشکیل می‌دهند و اصلی‌ترین نقش را در مدیریت شهری کشور ایفا می‌کنند.



۱. **شهرداری‌ها:** در ایران شهرداری، سازمانی محلی و غیردولتی تلقی می‌شود که به منظور اداره امور محلی و ارائه خدمات لازم با هدف مدیریت توسعه کالبدی، اقتصادی و اجتماعی در محدوده تعریف شده از سوی قانون‌گذار که معمولاً شهر و اطراف آن است به فعالیت می‌پردازند. شهرداری سازمانی منتخب است که مشروعیت خود را از انتخاب‌کنندگان می‌گیرد و قدرت آن ناشی از قانون اساسی است. برخی دیگر آن را یک شرکت یا سازمان تعاونی تلقی کرده و مردم شهر را سهامداران آن می‌دانند. به هر حال وظایف شهرداری به سه حوزه تقسیم می‌شود.

- **وظایف سیاست‌گذاری:** که شامل تصمیم‌گیری و هماهنگی امور شهری، حقوقی شهر و نظارت بر آن می‌شود.

- **وظایف برنامه‌ریزی:** که شامل برنامه‌ریزی شهری و امور اقتصادی و مالی می‌شود.

- **وظایف مربوط به امور اجرایی:** که شامل عمران شهری، زیرساخت و تجهیزات شهری، خدمات و ... می‌شود.

این وظایف معمولاً براساس چارت سازمانی که بر مبنای تعداد جمعیت شهر رتبه‌بندی شده است تعیین می‌شود.

۲. **شوراهای اسلامی شهر:** بر پایه اصول هفتم و یکصدم قانون اساسی جهت پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی و عمرانی در سطح شهرها به مردم اجازه داده شد با توجه به شرایط احراز، نمایندگان خود را به منظور تصمیم‌گیری، انتخاب شهردار و نظارت و کنترل بر حسن انجام مصوبات و برای حضور در نهادهای محلی، انتخاب کنند. با انتخاب شورا بخشی از مطالبات مردم تحقق یافت؛ اما تا رسیدن به مشارکت واقعی یک جامعه مدنی فاصله زیادی مانده است. در شهرهای بزرگ که شهر



به مناطق و محلات زیادی تقسیم شده است. نمایندگان محدود کلان‌شهر نمی‌توانند خواسته‌ها و دیدگاه‌های مردم را جمع‌آوری کنند. از این‌رو با تشکیل سازمان‌ها یا انجمن‌های محلی اقدام به شناسایی نیازها و در صورت لزوم به رفع آنها می‌پردازند.

۳. **شورایاری محله:** در راستای تحقق، تشویق و ترغیب مردم در امور شهری طی چند سال اخیر انجمن معتمدین محلی (شورایاری) با ماهیت مشورتی، نظارتی و شناسایی مشکلات محلات زیر نظر ستاد هماهنگی (اعضای شورا و شهرداری) تشکیل شد.

این شورایاری‌ها، انجمن‌های غیردولتی، غیرمتمرکز، غیرسیاسی، داوطلبانه، مشارکتی و خودگردان و اعضای آن افتخاری هستند که در مقیاس محله فعالیت می‌کنند و تشکیلات آن شامل بخش‌های: ارکان، شرح وظایف، نحوه انحلال، منشور اخلاقی و تفاهم‌نامه‌ها است.

- **ارکان شورایاری:** شورایاری دارای ستاد هماهنگی است که اعضای این ستاد مرکب از ۵ نفر می‌باشد که دو نفر آن از اعضای کمیسیون فرهنگی و اجتماعی انتخاب می‌شوند و سه نفر دیگر از سایر اعضای شورا خواهند بود. مهم‌ترین وظایف این ستاد به قرار زیر است:

- برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، نظارت بر شورایاری‌ها، هماهنگی میان آنها و ارائه گزارش شورایاری‌ها،

- ابلاغ تصمیمات شورای اسلامی شهر به شورایاری‌ها و پیگیری آنها و انتقال پیشنهادها، طرح‌های ... شورایاری‌ها،

- همکاری با شورایاری‌ها در زمینه‌های گسترش فضای سبز، مؤسسات عام‌المنفعه، فضاهای فرهنگی ورزشی و ...

**ضرورت‌های تشکیل شورایی‌های محلی**

در حال حاضر درون‌مایه اصلی اصلاحات نظام مدیریت شهری کشور محقق کردن حاکمیت شهروندان است که با به رسمیت شناختن تشکلهای مدنی مانند شورایی‌ها میسر خواهد شد. از این رو توسعه شورایی‌ها به‌عنوان نهاد محلی براساس موارد زیر ضرورت می‌یابد:

- شورایی‌های نهادی است برای ترمیم و اصلاح نابرابری‌های موجود در توزیع خدمات و منابع محلی،
- سپردن امور محلی به شورایی‌ها موجب کاهش تصدیگری و صرفه‌جویی‌های اقتصادی و انسانی می‌شود و در نتیجه این کارآمدی و ثمربخشی سبب توسعه شهری و در نهایت در سطح ملی خواهد شد.
- توجه به این نهاد در واقع خلق فرصتی بیشتر برای شکل‌گیری مشارکت شهروندان و آسان‌تر شدن مشکلات محلی است.
- در واقع شورایی‌ها نوعی چاره‌اندیشی در اصلاح امور شهری محلی هستند یا حلقه اتصال میان شهروندان و مسئولین شهری.
- این نهاد محل طرح مسائل نو و بروز خلاقیت شهروندان است که شرایط تحول اقتصادی - اجتماعی را مهیا می‌کند.
- افزایش آگاهی مردم، مهارت‌ها، توان‌ها، حس اعتماد و اطمینان نسبت به مدیریت شهری با فعالیت شوراهای محقق می‌یابد.
- شکوفایی سطح توانمندی‌ها و ظرفیت‌های شهروندان و شناسایی خواسته‌ها و مشکلات محلی تنها با اتکال هم‌افزایی مجموعه سرمایه‌های انسانی اجتماعی درونی



به‌دست می‌آید که این آرا می‌تواند در شورایی‌های تجلی یابد.

- منافع و خیر جمعی جزءلاینفک مشارکت شهروندی است که در نهاد شورایی‌ها پدیدار می‌شود.

ضعف‌ها و قوت‌ها (فرصت‌ها و تهدیدها) در مدیریت شهری با تأکید بر شورایی‌ها

در حال حاضر کلید اصلی پایداری شهری را عملکرد قوی تشکلهای خودجوش و داوطلبانه مردمی می‌دانند. شورایی‌ها در ایران نمودار این نهاد هستند که طی چند سال اخیر علی‌رغم ارائه خدمات (قوت‌ها) گریبانگیر چالش‌هایی نیز است که در ذیل به آنها اشاره می‌شود:

الف) نقاط قوت (فرصت‌ها)

- تسریع و تسهیل خدمات‌رسانی به شهروندان از بارزترین موفقیت‌های شورایی‌ها بوده است.
- پیگیری امور عمومی محله و شناسایی رفع معضلات اجتماعی - خدماتی و عمرانی و سایر موارد رفاهی بخش دیگری از فعالیت‌های این شورایی‌ها طی سنوات گذشته است که برخی از مواد مهم آن عبارت است از: سامان دادن مسابقات ورزشی برای جوانان، همکاری با شهرداری در طرح‌های بازیافت مواد زاید، تلاش برای بهبود وضعیت بهداشتی محله، ریشه‌کنی بیماری و
- توانمندسازی مشارکت مردم و ظرفیت‌های اجتماعی از طریق برگزاری جلسات در زمینه‌های مختلف یا جمع‌آوری نقطه‌نظرات آنها و سپس ارسال آنها به مسئولین



ذی‌ربط.

- ایجاد وفاق و تلاش برای شکوفایی استعداد‌های محلی از طرق مختلف.
- تشویق و ترغیب اهالی محل به تشکیل گروه‌های همکاری (صندوق تعاون، فروشگاه تعاونی و ...) در زمینه‌های مختلف.
- سامان‌بخشی گروه‌ها و اهالی محل به پیگیری امور مذهبی، فرهنگی، عمرانی و ... و ارائه خدمات به افراد نیازمند و خانواده‌های مستمند.
- برگزاری جلسات در حضور مردم و جذب کمک‌های مردمی در قالب اشکال مختلف (مالی، فرهنگی و ...).

ب) نقاط ضعف (تهدیدها) شورایاری‌ها

- ضعف وحدت نظر و هم‌رأیی یا ناهماهنگی میان سطوح مختلف مدیریت شهری در مورد شورایاری‌ها به‌عنوان یک نهاد مسئول در امور شهری.
- روشن نبودن سیاست‌گذاری‌ها، تصمیم‌گیری‌ها و ... مدیریت شهری درخصوص نهاد شورایاری.
- عدم تثبیت جایگاه شورایاری‌ها در نظام مدیریت شهری کشور.
- تمرکزگرایی در ساختار و برنامه‌های مدیریت شهری کشور.
- عدم توجه و بی‌اعتمادی برخی از مدیران شهری به این نهاد براساس استدلال‌های زیر:
- * عده‌ای معتقدند حضور شورایاری‌ها در عرصه این مدیریت سبب هرج‌ومرج و تنش‌های اجتماعی یا باعث عدم دستیابی به تصمیمات مهم می‌شود.



* پرهزینه بودن مشارکت شورایاری نیز ازجمله دلایلی است که برخی بدان اعتقاد دارند و می‌گویند هزینه‌ها هم جنبه‌های مادی دارد و هم جنبه‌های اجتماعی - فرهنگی.

* ایجاد تأخیر در برنامه‌ها و کند شدن فرایند خدمات‌رسانی ازجمله مواردی است که عده‌ای معتقدند حضور شورایاری‌ها در برنامه حتی در زمینه مشاورت و نظارت سبب به تأخیر افتادن طرح‌ها می‌شود.

* تضعیف توان مدیریت شهری در پاسخ‌گویی به نیازهای مردم، خطر دسترسی مردم به اطلاعات مهم، ظهور دوگانگی‌ها به‌دلیل عدم اطمینان اعضای شورایاری‌ها به اولویت‌هایشان از مصادیق دیگر این تهدیدهاست.

- دور بودن شهروندان در فرایند امور شهری طی سالیان گذشته سبب عدم آشنایی شهروندان به حقوق شهروندی خود شده است.

- عدم مشاهده نتایج مشارکت یا نفع اجتماعی و در پی آن بدگمانی نسبت به برنامه‌های امور محلی از موانع جدی به‌شمار می‌آید.

- عدم آگاهی و اطلاعات کافی شهروندان از فرایند امور خدمات‌رسانی به همراه ترس و وحشت میان آنها مبنی بر اینکه ممکن است این همکاری‌ها سبب بروز مشکلات شود.

- فقدان فعالیت‌های گروهی و به تبع آن اختلافات سلیقه‌ای، قومی، نژادی و ...

- موانع ساختاری مدیریت شهری در تعامل با شورایاری‌ها مانند تمرکز تصمیم‌گیری‌ها، ضعف ساختاری شورایاری‌ها، ضعف تخصصی و فنی و ... که سبب کاهش نظارت یا ارائه طرح‌های نو می‌شود.



پیش شرط‌های مشارکت شوراییاریها

الف) تحول سازمانی

با توجه به ساختار مدیریت شهری ایران از لحاظ محتوا و ساختار عملکردی، تحول سازمانی با تأکید بر نهادهای محلی ضروری است که این دگرگونی در زمینه‌های زیر از مهم‌ترین پیش شرط‌هاست.

- تمرکززدایی اداری و مدیریتی از طریق اصلاح نهادهای سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی،

- اصلاح سیاست‌ها، راهبردها و ... سازمانی در راستای پایداری نهاد شوراییاریها،

- استقلال فعالیت‌های شوراییاری از کارهای دولتی،

- بازنگری در سازمان‌دهی و ساختار بندی شوراییاریها (شرح وظایف و ...)

توجه به شرایط فعلی محلات،

- توانمندسازی^۱ و ظرفیت‌سازی^۲ عناصر اصلی رفتار سازمانی شوراییاریهاست. از

اینرو لازم است رهیافت نوین اتخاذ شود.

ب) تدوین مدل نظری و الگوی مناسب جهت مشارکت شهروندان در قالب شوراییاری.

ج) توجه بیشتر شهرداریها

- تسهیل در فعالیت‌های شوراییاریها

- تأمین منابع فنی، مالی و ... شوراییاریها



- الزام شوراییاریها به منشور اخلاقی - حرفه‌ای

- توانمندسازی شوراییاریها در تشکیل بانک اطلاعاتی، آموزشی و ...

- توانمندسازی شوراییاریها در زمینه سازمانی، برنامه‌ریزی و ...

- تقویت گرایش و انعطاف شهرداریها به همکاری بیشتر با شوراییاریها.

د) شوراهای و شوراییاریها

- حمایت‌های مادی و معنوی شوراهای شوراییاریها

- ظرفیت‌سازی اعضای شوراییاریها جهت تقویت سرمایه‌های اجتماعی

- آشنایی شوراییاریها با شیوه‌های اعتمادسازی شهروندان

- آشنایی شوراییاریها به روش‌ها و الگوهای جلب مشارکت شهروندان محلی

- افزایش توانایی اعضای شوراییاریها در زمینه برنامه‌ریزی.

نتیجه‌گیری

بی‌تردید شهرهای امروز کشور بیش از هر زمان دیگری به کانون اصلی ناپایداری شهری تبدیل شده است و بنا به اعتقاد برخی کارشناسان سهم عمده‌ای از این ناپایداری به مدیریت شهری برمی‌گردد. لذا اصلاح و ارتقای ساختار مدیریت شهری بر مبنای مشارکت شهروندی (شوراییاری) ضروری است. در این تحلیل سعی بر آن بود که با تشریح کوشش‌های شوراهای شوراییاریها، نقش آنها را در حل مسائل محلات شهری تبیین سازد که پس از بررسی نتایج زیر حاصل شد:

1. Empowerment
2. Capacity Bulding



الف) بررسی پیشینه مدیریت شهری: در ایران نشان داد در طول تاریخ گذشته ایران مشارکت به گونه نوین در چارچوب نهادهای مدنی به صورت یک فرایند پایدار وجود نداشته است. لکن با شروع فعالیت شوراها (شورایاری‌ها) زمینه این مشارکت فراهم آمد.

ب) شورایاری‌ها نهادهای محلی، هدفدار، مشارکت‌جو، آگاهانه، خوداتکا و درون‌زا مظهر پیوند نظرات شهروندان و مدیران اجرایی شهری است.

ج) تحلیل الگوی مدیریت شهری کشور نشان داد سامانه مدیریت شهری کشور از حداقل ساختارهای نظام‌مند و متناسب با نیازهای امروز شهری برخوردارند. از این‌رو لزوم تحول آن براساس تقویت نهادهای محلی ضروری است.

د) آمرانه و یکسویه بودن (از بالا به پایین) نظام مدیریت شهری کشور در چارچوب تمرکز وظایف اصلی آن در دستگاه‌های دولتی از نتایج مهم دیگر این بررسی است که باید تعدیل شود.

ه) محلات شهری پایین‌ترین سطح مدیریت شهری است. لذا برای توسعه آن باید سازمان‌دهی و برنامه‌ریزی مناسب و نظام‌یافته‌ای صورت پذیرد و در کانون این سازمان‌دهی نهاد محلی (شورایاری) باید قرار داشته باشد.

و) برخی مدیران معتقدند ادامه فعالیت شورایاری‌ها موجب افزایش هزینه‌ها، اختلال در فعالیت‌های اجرایی تنش و هرج‌ومرج و ... در امور شهری می‌شود پس ضروری است این نهاد را به رسمیت شناخته و آن را باور داشته باشند.



ی) علاوه بر ضرورت‌ها، شورایاری‌ها محور اصلی اصلاح توزیع نابرابری‌های امور شهری، کاهش تصدیگری، صرفه‌جویی‌های اقتصادی و نیروی انسانی، شناسایی کمبودها و ... هستند.

ح) در موازات نقاط قوت، تهدیدهایی نیز در فراروی شورایاری‌ها وجود دارد. ضعف‌های سازمانی، تخصصی، مالی و عدم آگاهی شهروندان، خلأ قانونی و ... از جمله این تهدیدها به‌شمار می‌آید.

پیشنهادهای

گام اول: تبیین جایگاه مناسب و درخور شأن شورایاری‌ها در کلیت نظام مدیریت شهری کشور.

گام دوم: باور داشتن و به رسمیت شناختن شورایاری‌ها از سوی کلیه مدیران سطوح مختلف شهری.

گام سوم: تعیین معیار مناسب برای انتخاب‌شوندگان (معتمد بودن، وجه محلی، تخصصی و کارآمدی، متخلص به اخلاق نیکو و ...).

گام چهارم: حفظ و حراست شورایاری‌ها از آسیب‌هایی که آن را تهدید می‌کند. مانند جریان‌ات سیاسی، تداخل در امور با سایر نهادها، اختلافات محلی، عدم توانایی و ...

گام پنجم: مشروعیت بخشیدن، شفافیت در پاسخ‌گویی و محاسبه‌پذیری و سایر وظایف و فعالیت‌ها، پوشش‌دهی همه شهروندان محله، نظارت مستمر و گویا کردن مشارکت‌های نوآوری ظرفیت‌سازی.



گام ششم: حمایت‌های قانونی، مالی، فنی، معنوی و ... از سوی تمامی مدیران شهری (به‌ویژه شهرداری - شورا).

منابع و مآخذ

۱. پیران، پرویز، شهر و شهروندمدار (۱)، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ش ۱۱۹-۱۲۰.
۲. دانشی‌خوشبو، یوسف، سازمان‌های محلی، تهران، دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران، ۱۳۴۹.
۳. رضایی، عبدالعلی، تشکیل صنفی و مشارکت اجتماعی، اتحادیه صنف ناشران، تهران ۱۳۷۵.
۴. سعیدینیا، احمد، مدیریت شهری (کتاب سبز)، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۷۹.
۵. سعیدی، محمدرضا، درآمدی بر مشارکت مردم و سازمان‌های غیردولتی، انتشارات سمت، ۱۳۸۲.
۶. سعیدی رضوانی، نوید، کنکاشی در مفهوم شهرداری، ماهنامه شهرداری‌ها، سال اول، شماره ۱، ۱۳۷۹.
۷. شکیبا مقدم، محمد، اداره امور سازمان‌های محلی شهرداری، تهران، نشر هور، ۱۳۷۴.
۸. شریفیان ناتی، مریم، مشارکت شهروندی، حکمرانی و مدیریت شهری، ماهنامه مدیریت شهری، ش ۸، سال ۲، ۱۳۸۰.
۹. شیان، ملیحه، وضعیت شهروندی و موانع تحقق آن در ایران، دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۸۲.
۱۰. صراف، مظفر، مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶.
۱۱. طوسی، محمدعلی، مشارکت در مدیریت و حاکمیت، تهران مرکز آموزش مدیریت دولتی، جلد اول، ۱۳۷۰.
۱۲. طاهری، ابوالقاسم، اداره امور شهرداری‌ها، نشر قومس، ۱۳۷۷.
۱۳. علوی‌تبار، علیرضا، بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها، سازمان شهرداری‌های کشور، جلد دوم، ۱۳۷۸.
۱۴. محسنی تبریزی، علیرضا، بیگانگی مانعی برای مشارکت و توسعه ملی، نامه پژوهش،



فصلنامه تحقیقات فرهنگی، شماره ۱، ۱۳۷۳.

۱۵. مزینی، منوچهر، شهرداری، شوراها و مدیریت شهر در ایران.
۱۶. مطوف، شریف، گروه‌های اجتماعی، تشکل‌های محلی و شوراهای اسلامی، فصلنامه پژوهش، پیش‌شماره ۲، ۱۳۷۷.
۱۷. محمدمیرزایی، مرتضی، تراژدی شوراها، انتشارات روزنه، ۱۳۸۱.
۱۸. مقیمی، محمد، اداره امور حکومت‌های محلی، مدیریت شوراها و شهرداری‌ها، تهران، سمت، ۱۳۸۳.
۱۹. موسایی، میثم، طراحی الگوهای مشارکت شهروندان در امور شهری، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری، تهران، ۱۳۸۵.
۲۰. نجاتی حسینی، سیدمحمود، بررسی جایگاه مفهوم شهروندی در قانون شهرداری‌های ایران، سازمان شهرداری‌های کشور، تهران، ۱۳۸۰.
۲۱. نجاتی حسینی، سیدمحمود، پارادایم جدید مدیریت شهری، فصلنامه مدیریت شهری، سال اول، شماره ۱، ۱۳۷۹.
22. Arnstein, Sherry R. Aladder of Citizen Participation ALP. Journal July 1969.
23. Beyod Shelter, Building Communities of Oppertunity to United States Report of, Hausing Urban Development 1996.
24. Hamdi, Nabil, Local Communities and Participation United Nation Centre on Humans Settlements, 1989.
25. Local Government in Biritain Reference Division Cential Office of Information 1999.
26. Urban Management Programe, Umpasia News 2000.
27. UCHS (Habitat) the Role of Community Participation in Human Settlements Work, Nairob, 1996.
28. Williams, Sydney. H. Citizen Participation in City and Regional Planning 1997.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۵۹۳

عنوان گزارش: مطالعه مقدماتی برای بازنگری در قانون شوراها ۳. اهمیت نقش و جایگاه شوراییاریها در مدیریت شهری ایران

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه مطالعات سیاسی)

تهیه و تدوین کنندگان: سیدمجید داودی، مهدی یحیی پور

ناظر علمی: ابراهیم یوسف نژاد

متقاضی: زهره الهیان (عضو کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. مدیریت شهری (Urban Management)

۲. سازمان شوراییاری (Council Help Organization)

۳. مشارکت اجتماعی (Social Participation)

۴. سازمان محلی (Local Organization)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۱/۱۶