



## بررسی چالش‌ها و موانع مدیریت شهری در ارتقای اخلاق شهروندی در کلانشهر تهران

زهرا خدائی\*1

1- دانشگاه آزاد اسلامی، واحد یادگار امام خمینی (ره) - شهر ری، باشگاه پژوهشگران جوان و نخبگان، تهران، ایران  
(Email: zahrakhodae@gmail.com)

### چکیده

3/5 cm

در عصر حاضر «شهرنشینی» به عنوان یک پدیده اجتماعی، یکی از ضروریات زندگی محسوب می‌شود. شهرها به عنوان مراکز سکونتی دارای کالبد و کارکردهای متفاوتی هستند. اداره امور شهر و رسیدگی به خواست‌ها و انتظارات شهروندان، نیازمند وجود بسترها و زمینه‌هایی است که فارغ از دخالت قدرت سیاسی، حوزه حقوق مدنی افراد و گروه‌ها را در بر می‌گیرد. در چنین فضا و بستری است که شهروندی زمینه بروز و ظهور پیدا می‌کند.

در این راستا طی دهه‌های اخیر، بسیاری از استراتژی‌های برنامه‌ریزی بر ترویج نوعی نگرش مشارکتی به منظور تشویق مدیریت و برنامه‌ریزی از «پایین به بالا» با تأکید بر اجتماعات محله‌ای و نظارت بر اقدامات توسعه‌ای تأکید داشته‌اند. به واقع باید گفت محله‌ها بارزترین مکان تجلی حیات اجتماعی شهرها هستند که بستر مناسبی برای حضور مردم و مشارکت آنان را در اداره امور شهر و تحقق حاکمیت محلی فراهم می‌آورند که این امر جز از طریق تقویت اخلاق شهروندی و تفکر شهروندی حاصل نخواهد شد.

مطالعه حاضر، به بررسی چالش‌ها و موانع پیش روی مدیریت شهری در ارتقای اخلاق شهروندی با تأکید بر فقدان نقش نهادهای مدنی و حوزه‌های عمومی در بستر گذار به مشارکت مطلوب از سوی شهروندان، می‌پردازد. در این میان، علل و عوامل چندی مانع از تحقق نظام فوق می‌شوند که در این مقاله سعی شده است که با تکیه بر روش توصیفی-تحلیلی و استفاده از شیوه‌های تحقیق مرور متون و منابع، ضمن بررسی و ریشه‌یابی مسأله مورد نظر، راهکارهایی برای رفع موانع موجود و شکل‌گیری مدیریت منسجم شهری جهت آموزش اخلاق شهروندی، حقوق و مسئولیت‌ها در سطوح مختلف سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا با تأکید بر شهر تهران ارائه شود.

**واژه‌های کلیدی:** اخلاق شهروندی، شهروندان، جامعه مدنی، مدیریت شهری، مشارکت شهروندی



## مقدمه

یکی از چالش‌های کنونی نظام‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری که ارتباط تنگاتنگی بویژه با ویژگی‌های جامعه مدرن- در سطح کلان- و جامعه شهری مدرن در سطح خرد دارد، شکل‌گیری و شکل‌دادن به جامعه مدنی محلی و شهری، شهروندسازی محلی- شهری، ارتقای دموکراسی محلی- شهری، تثبیت حقوق- وظایف شهروندی و تقویت مشارکت شهروندی است [1]. تحقق چنین مفاهیمی منجر به بروز رفتارهای مشارکت جویانه از شهروندان در اداره امور شهرها می‌گردد که یکی از الزامات زندگی شهری است و هنگامی تحقق می‌یابد که شهرنشینان از حالت فردی که صرفاً در مکانی به نام شهر زندگی می‌کنند درآیند و به «شهروند» بدل شوند [2] و این مسأله به معنای وجود شهروندانی است که علاوه بر آشنایی با مفاهیم، حقوق و مسئولیت‌های شهروندی و مصادیق مشارکت، توانایی و ظرفیت کافی برای حضور و فعالیت در صحنه مدیریت شهر را داشته باشند. در دهه‌های اخیر، بسیاری از سازمان‌ها و نهادهای مدیریت و برنامه‌ریزی بر ترویج نوعی نگرش مشارکتی برای تشویق مدیریت و برنامه‌ریزی از «پایین به بالا» و تأکید بر اجتماعات محله‌ای به منظور توانمندسازی آنها و نظارت بر اقدامات توسعه‌ای تأکید داشته‌اند [3] و بدون تردید سیاست‌گذاری و مدیریت شهرها بدون مشارکت مردم و به کارگیری روش‌های نوین مدیریت امکانپذیر نیست [4].

پیشرفت روزافزون جوامع در عصر جدید، معنای مشارکت را به تمامی عرصه‌های زندگی اجتماعی بسط داده است [5]. یکی از انواع مشارکت، رفتار مشارکتی شهروندان در اداره امور شهری است. مشارکت از الزامات زندگی شهری است و هنگامی تحقق می‌یابد که شهرنشینان از حالت زندگی فردی در آمده و با احساس مسئولیت جمعی به شهروند بدل شوند [6]. چنانچه بخواهیم ضمن پاسخگویی به نیازهای امروزی، سهم آیندگان را نیز در نظر بگیریم، لاجرم بایستی اداره امور زندگی اجتماعی را بر مبنای الگوی مشارکت آگاهانه و داوطلبانه شهروندان برنامه‌ریزی کنیم. مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و کلیه فعالیت‌ها و امور شهری، مورد توجه مدیران، برنامه‌ریزان و صاحب‌نظران توسعه اجتماعی است. اگر شهروندان، مشارکت در شهر را به منزله مشارکت در سرنوشت خویش بدانند، در این صورت، شهروندان در قالب گروه‌های کاری به شکل‌گیری و تقویت خصایصی نظیر خود رهبری، خود مسئولیت‌ورزی مبادرت نموده و زمینه را برای تغییر و تحول در جهت تلطیف و پویایی شهری آماده خواهند ساخت. نهایت امر اینکه مشارکت عنصر حیاتی در فرایند توسعه پایدار تلقی گردیده و از آن به عنوان حلقه مفقوده فرایند توسعه یاد می‌کنند و به اعتقاد صاحب‌نظران، مشارکت موجب افزایش شایستگی و کرامت در افراد می‌گردد [7].

جامعه ایران در زمینه مشارکت شهروندی از ویژگی خاصی برخوردار است که بدون شناخت آنها نمی‌توان اقدام به ارائه الگوها نمود. از منظر برخی صاحب‌نظران مشارکت اجتماعی به دلایل گوناگون تاریخی و فرهنگی دارای تناقضی ریشه‌دار است [8]. این تناقض نشان می‌دهد که ایرانیان در عرصه‌های غیر رسمی و خصوصی سخت مشارکت‌جو بوده‌اند، لیکن در عرصه‌های رسمی، مشارکت‌جو نیستند. از طرف دیگر، این‌گونه مشارکت در بسیاری از عرصه‌ها مبتنی بر اجبار و غیر انتخابی بوده است. این نکته معنای فنی و تخصصی مشارکت اجتماعی را با خصایص داوطلبانه بودن، هدفمند بودن، آزادی انتخاب و ... پیچیده می‌سازد. این پیچیدگی نشانگر وجود پیش شرط‌ها و الزامات خاصی است که در برنامه‌ریزی و طراحی الگوهای مشارکتی در حوزه‌های اجتماعی، فرهنگی، مدیریتی و ... بایستی شناسایی شوند. تحقیق حاضر می‌کوشد روش‌ها و راهبردهای جلب مشارکت اجتماعی شهروندان را در حرکت به سمت شکل‌گیری نهاد اجتماعی فعال و کارآمد بررسی کند. هدف این است که با بررسی این موارد، بتوان نکات و عوامل مهمی را که می‌توانند بر مشارکت شهروندان و مدیران تأثیر مثبتی داشته باشند، شناسایی نمود.

## بیان مسأله

روند رو به رشد جمعیت و شهرنشینی و بروز مشکلات متعدد اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی از یک سو و ناکارآمد بودن روش‌های مدیریت و کنترل توسعه شهری جهت رفع مشکلات و تنگناهای مذکور از سوی دیگر، شهرهای نابسامان و ناپایداری را خلق نموده است. اکثریت جمعیت شهرهای کشور از استانداردهای پایین زندگی برخوردارند و پیش‌بینی می‌شود که روز بروز بر تعداد



این جمعیت افزوده شود. رشد سکونتگاه های غیررسمی، افزایش ناامنی، گسترش وسعت شهرها و شکل گیری منطقه های کلانشهری، افزایش هزینه های زیرساخت ها، چشم اندازهای ناپایداری را برای شهرهای کشور به تصویر کشیده اند. اما باید گفت که مسائل یاد شده، معلول بوده و علت اصلی را در دو ابرمساله اساسی شامل نبود مدیریت مشارکتی و شهروندی باید جستجو کرد. مشارکت، فرایند درگیر شدن کلیه گروه های مردم در همه مراحل توسعه جهت ظهور توانایی ها، قابلیت ها و در نتیجه رشد و تعالی مادی و معنوی آنهاست و به همین خاطر شاید در سال های اخیر همواره در محافل علمی و سیاسی کشور، موضوع مشارکت شهروندان در امور شهرها، در صدر گفتمان های اجتماعی و سیاسی جامعه قرار داشته، همگان از آن به عنوان عنصری مهم در جهت رسیدن به دموکراسی و توسعه پایدار سخن برانند [9].

زندگی در شهر، یک انتخاب نیست، اما رفتارهای شهری متفاوت، تنوع الگوهای کار، سکونت و گذران فراغت، شهروندان را خواسته یا ناخواسته، به «انتخاب» پاره ای الگوها وامی دارد. بنابراین زندگی ساکنان شهر، همواره از ضروریات مادی و عوامل غیرمادی (فرهنگی) متأثر است. در این میان مدیریت شهری نیز در موقعیت و وضعیتی انفعالی، به جای آن که به سازوکار تکوین این پدیده های شهری بپردازد و بکوشد در تکوین آن نقشی مثبت و موثر داشته باشد، همواره در کار ابداع روش هایی برای کنترل و مهار این رویدادهای شهری است [10]. تجربیات حاصل از توسعه مبتنی بر برنامه ریزی های صورت گرفته نشان می دهد 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. یکی از راه های مشارکت مردم در اداره امور، ایجاد و توسعه سازمان های محلی می باشد. تقریباً در تمامی کشورهای جهان، تقویت و تجدید نظر در چگونگی فعالیت سازمان های محلی در سرلوحه برنامه های اصلاحی قرار دارد. در کشورهایی که به افکار و عقاید مردم احترام گذاشته می شود، سازمان های محلی به معنای صحیح کلمه وجود دارند. در برخی از کشورها که رشد اجتماعی مردم چندان مورد توجه نیست و یا طرز فکر زمامداران آنان به گونه ای است که تفویض امور محلی را به مردم متضی نمی دانند، سازمان های ایجاد شده یا دارای اختیارات لازم برای اداره امور محل از طریق شرکت و دخالت مردم نیستند و یا اگر طبق قانون چنین اختیاراتی هم به آنان داده شود چون نمی توانند عملاً از اختیارات خود استفاده کنند، فاقد اصالت و واقعیت هستند [11]. با توجه به احساس ضرورت مدیریت شهری در سطوح کلان نسبت به مشارکت مردم در طراحی، اجرا و نظارت برنامه های شهری و روشن شدن خلاهای فقدان مشارکت، روش ها و راهبردهایی بیان شده است تا به تدریج مشارکت به صورت جزئی از فرهنگ سازمانی در آید. در این میان دانش مدیریت شهری با هدف دستیابی به مدیریت همه جانبه و توسعه پایدار در شهر نیازمند بالا بردن مشارکت شهروندان در این امر است. با در نظر گرفتن سیاست محله محوری و نگاه جزئی نگر مدیریت شهری می بینیم که تجربه جدیدی از جلب مشارکت شهروندان در مدیریت شهری در حال انجام است. تشکیل انجمن های محله، الگوی جدیدی از مشارکت شهروندان در مدیریت شهری پیش روی قرار داده است. با توجه به ضرورت غیر متمرکز، دور از ذهن نیست که شورایی ها در آینده نزدیک، از اجزای غیر قابل انکار در مدیریت شهری خواهند بود. بنابراین بررسی علمی این نهاد اجتماعی و نقشی که در بهبود عملکرد مدیریت شهری دارد به عنوان یک الگوی عملی مشارکت در مدیریت شهری و دستیابی به توسعه پایدار از ضرورت ویژه ای برخوردار است.

تحت این شرایط، مدیریت شهری باید به دنبال راه چاره های اساسی که همان بهره گیری از مشارکت شهروندان و نهادهای خصوصی است، باشد. در بستر راه چاره های ساختاری یاد شده، می توان امیدوار به حل مشکلات کارکردی در شهرها شد. مطالعه حاضر تلاش دارد تا با شناسایی ریشه مسائل در حال رشد شهرها در کشور و بررسی موانع پیش روی آن، به بررسی الگوهای بهینه مدیریت مشارکتی و نوع تعامل مدیریت شهری و شهروندان بپردازد.



## اخلاق شهروندی در مدیریت شهری مشارکت گرا

اخلاق شهروندی را می توان مجموعه ای از قوانین و عرف های اجتماعی تعریف کرد که بتوانند در شهرها به دست- اندرکاران و ساکنان این شهرها برای زندگی هماهنگ و بدون تنش چه با یکدیگر و چه با محیط زیست کمک نموده و به توسعه پایداری بیانجامد. به عبارت دیگر اخلاق شهروندی هر نوع مشارکت و قانونی که از نظر افراد جامعه دارای ارزش باشد و بتواند در بین جامعه هماهنگی ایجاد کند و تنش ها را از بین ببرد، اطلاق می شود. اگر زندگی شهری توسط باورهای اخلاقی و قانون مدنی سامان نیابد، این تفاوتها بستری را خلق می کند که کشمکش و بی ثباتی هایی را به همراه خواهد داشت. در این میان، اخلاق شهروندی که کاربردی ترین الزامات را خلق می کند، پشتوانه ای است برای حاکمیت قانون. به نظر می رسد که هر تحول مستلزم تغییرات بزرگی است که در پندارها و ذهنیت افراد رونما می گردد. اخلاق شهروندی مجموعه الزاماتی است که صورت ذهنی دارد و افراد را از درون وادار می دارد تا اصول و قرارداد جمعی را در روابطشان رعایت کنند. شهروندان به عنوان کارگزاران اخلاق همواره راه های جدیدی برای بیان شهروندی خود می یابند. بر این اساس فرد و جامعه در تعامل دوگانه به سر می برند. به عبارت دیگر، کارگزاری فردی و کردارهای اجتماعی به طور متقابل و مضاعفی به هم وابسته اند.

مدیریت شهری نقش برنامه ریزی، نظارت و نهایتاً بسترسازی برای رفاه مردم را برعهده دارد. مشارکت تابع دو عامل نهادی و نگرشی است [2] لذا برای ایجاد مدیریت شهری مشارکت گرا، باید زمینه های نهادی و شرایط گرایشی برای وقوع مشارکت شهروندان در مدیریت شهری را فراهم ساخت. در ساختار مدیریت شهری مشارکت گرا، کلیه بازیگران عرصه امور عمومی شهر در سرتاسر فرآیند برنامه ریزی و مدیریت شهری اعم از تصمیم سازی، تصمیم گیری و اجرا مشارکت دارند. وجود انجمن ها و یا شوراهای توسعه یافته، در عین حال که جلوه ای از دموکراسی و یا مردم سالاری شناخته می شود، امکان مشارکت عمومی در توسعه و عمران جوامع انسانی را بدون مداخله مستقیم دولت ها و سیاستمداران فراهم می سازد. در این زمینه تجارب بدست آمده از حضور فعالانه انجمن ها و شوراهای در هدایت و کنترل توسعه شهرها در کشورهای توسعه یافته، آشکارا نشان می دهد که با نهادینه شدن آنها و بهره گیری از کارشناسان مختلف، روز به روز از دامنه مشکلات و تنگناها کاسته شده و بستر مناسبی برای زندگی و فعالیت در این جوامع فراهم آمده است.

باید توجه داشت که علیرغم استفاده از پیشنهادات مردمی و حضور آنها در مدیریت شهری، باید نماینده ای مردمی در قالب تشکل های مردمی فعال و پیگیر باشد. شورایی موفق است که اولاً بتواند جریان دخالت مردم را تا حد ممکن گسترده کند و ثانیاً به سمت نهادینه کردن و ایجاد فرهنگ مشارکت گام بردارد. بنابراین موفقیت شوراهای را می توان در گرو تکثیر آنها دانست، در این زمینه ایجاد و شکل گیری سلسله مراتب شورایی ضروری به نظر می رسد تا مردم بتوانند در تمام لایه های سیاست گذاری و تصمیم گیری مشارکت نمایند. در این زمینه ایجاد سلسله مراتب زیر ضروری است:

1. شورای محله

2. شورای مناطق شهر

3. شورای شهر

4. شورای استان

5. شورای ملی

در این سلسله مراتب کوچکترین و اجرایی ترین سطح در فرآیند مشارکت، محله می باشد. لذا ایجاد سازمان ها و انجمن های مشارکتی در واحد محله ضروری به نظر می رسد تا حرکت های اجتماعی به معنای واقعی با عزم ملی پیوند یابد و به این طریق ایده ها و نظرات شهروندان به سطوح بالاتر انتقال یابد. علاوه بر انتخاب اعضای شورای شهر، عینیت بخشی به مشارکت شهروندان در تعیین و اولویت بندی نیازهای شهروندان، تهیه طرح ها و برنامه های توسعه شهری، اطلاع رسانی طرح ها و برنامه های توسعه

شهری، نظارت در اجرای طرح‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌ها و پاسخگویی نهادینه و برنامه‌ریزی شده تقسیم نمود [12]. در این راستا به نظریه پایه مشارکتی با تمرکز بر نقش مشارکت مردم در اجتماعات محلی و توجه به ظرفیت های محلی پرداخته می‌شود.

## ساختار نظریه پایه مشارکتی<sup>۱</sup>

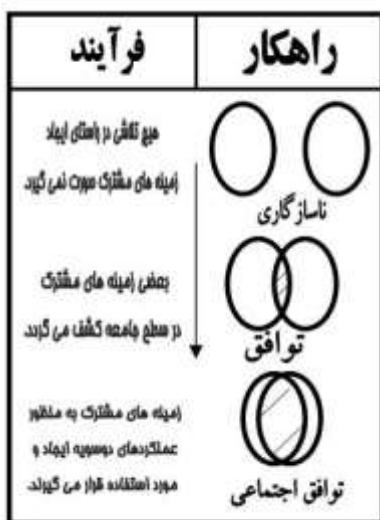
اهداف نظریه پایه مشارکتی، آرمان‌های قوی را به منظور اعمال فرایندهای برنامه ریزی و طراحی محلی ارائه می‌نمایند. هرچند که ممکن است به نظر آید بعضی از اهداف ارائه شده غیرقابل دسترس و یا بسیار آرمان‌گرایانه است لیکن هدف گیری این اصول به سمت کاهش تصدی‌گری وظایف از حاکمیت مرکزی و تقویت الگوی توسعه محلی است [13]. در این فرایند، هر چه نظام برنامه-ریزی و مدیریت شهری در سطح کلان به سمت تفویض اختیارات و اعطای مسئولیت‌ها به سطوح محلی گام بردارد از میزان تصدی‌گری خود کاسته و به خودگردانی نهادهای محلی می‌افزاید. آبرلی<sup>۲</sup> (2003) ظرفیت سازی و توجه به مهارت‌های فردی افراد، تأکید و توسعه بر حاکمیت و نظارت شهروندی، تصمیم‌گیری مبتنی بر اجماع، آموزش اجتماعات محلی را از عوامل مؤثر بر توسعه نهادهای اجتماعی می‌داند [3]. در کشور ما شکل‌گیری شوراهای شهر و روستا گام اول حرکت از یک نظام متمرکز به نظام خودگردان برنامه‌ریزی و مدیریت شهری می‌باشد و توجه به شوراهای محله‌ای می‌تواند به عنوان حلقه واسطه و مکمل شوراهای شهر به منظور تحقق کامل و حرکت در جهت تمرکز زدایی نظام کلان برنامه‌ریزی و مدیریت مورد توجه قرار گیرد. گام بعدی می‌تواند تبدیل شهرداری‌ها از یک سازمان محلی به یک حکومت محلی و تجدید نظر اساسی در حوزه وظایف و اختیارات آنها باشد. شکل‌گیری نهاد اجتماعی در مدیریت شهری نیازمند یک ساختار نهادی مردم سالار، مشارکتی و از پایین به بالا است و در ساختارهای آمرانه و متمرکز تحقق کامل آن عملی نخواهد بود. به عنوان مثال در مورد کشور ایران، نهادهای مشارکتی (مانند شوراهای شهری و محله‌ای) ماهیتی مردم سالارانه (دموکراتیک) دارند و چارچوب تصمیم‌گیری در آنها از پایین به بالاست و در نتیجه مبتنی بر شفافیت و پاسخگویی در قبال مردم است ولی در مقابل ماهیت شهرداری‌ها در کشور در وضعیت فعلی کاملاً دیوان سالارانه (بوروکراتیک)، آمرانه و از بالا به پایین است و در نتیجه غیر شفاف و غیر پاسخگو است. بنابراین جلب مشارکت

شهروندان در راستای شکل‌گیری یک نهاد اجتماعی نمی‌تواند بر مبنای این ساختار و الزامات آن باشد و نیازمند تغییر و تحول در سازمان، ساختار و تشکیلات مجموعه شهرداری‌ها و دیگر متولیان مدیریت شهری برای اتخاذ الگوی مدیریت محلی است.

در زیر به بعضی از عناصر کلیدی در ساختار نظریه پایه مشارکتی اشاره می‌شود [14]:

### • مشارکت گروه‌های ذینفع و ذی‌نفوذ

در صورتی که هدف اصلی نیل به توسعه پایدار در مقیاس محلی باشد، لازم است همه گروه‌های ذینفع و ذی‌نفوذ به صورت گسترده و فعالی در فرآیند تصمیم‌سازی مشارکت نمایند. لازم است مکانیسم‌هایی که سبب مشارکت همه گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ شامل بخش عمومی، خصوصی و اجتماعات محلی می‌گردند، توسعه یابند. این مکانیسم‌ها باید قابلیت انطباق برای طرح‌های مختلف را دارا باشد.



شکل 1- ایجاد زمینه‌های مشترک  
(مأخذ: هودسنی، 1384)

1 - The Co-Operative Principal  
2- Aberley



## • ارتقاء استقلال محلی

این اصل یکی از راهکارهای اساسی بمنظور نیل به اهداف پایداری در توسعه حاکمیت محلی است که از جمله حق انتخاب در رابطه با خدمات و امکانات و تسهیلات محلی و توسعه شبکه اجتماعات محلی و ... می باشد. نظریه پایه در این رابطه بیان می نماید که خدمات و فعالیتها باید در جزئی ترین بخش خود مدیریت گردند و در بسیاری موارد از جمله بهینه سازی مصرف انرژی، راهکارهایی در سطح هر واحد محلی مدیریت و ارائه گردد. به عنوان نمونه واحد همسایگی خدمات اولیه از جمله دبستان، پارک محلی، مکان های خرید محلی و ... را فراهم می آورد و دیگر خدمات سطوح بالاتر به عهده منطقه و ناحیه فرادست می باشد.

## • اصل ترکیب و پیوستگی

استقلال و خودمختاری یک محله (در فرایند تقویت حاکمیت محلی)، نباید سبب جدایی آن از فضاهای پیرامون گردد، بلکه در مقابل پیوستگی میان محلات همانند درون آنها به منظور سرزندگی، قدرتمندی و قابلیت زندگی در آنها لازم و ضروری است. علاوه بر مناسب نبودن الگوی گسسته در محله، ارتباط و اتصال بین فعالیتها و مکانها (فضاها) می تواند موفقیت محلات را تضمین نماید. در این رابطه لازم است ارتباطات میان محلات و واحدهای همسایگی همجوار تقویت گردد.

## • تنوع

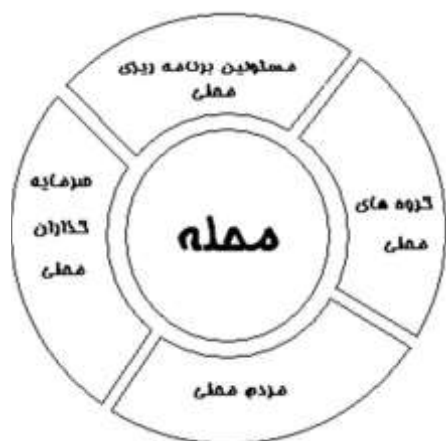
اصل تنوع در واقع توجه به انطباق طرح به شرایط مختلف می باشد. لازم است طرح قابلیت انطباق با شرایط مختلف و گروه های مختلف اجتماعی - اقتصادی را از جمله انواع واحدهای مسکونی و ... داشته باشد. تنوع در انواع مختلف شیوه های حمل و نقل، تنوع در شغل، تنوع در ابعاد زیبایی شناسی و ... همگی جوانب مختلف ایجاد تنوع در واحد همسایگی می باشد. یکی از اصلی ترین ابعاد پیوستگی، پیوستگی و تطابق با شرایط مکانی می باشد. همه راهکارهای طراحی و برنامه ریزی باید به شناخت کافی و در نهایت تطبیق به مکان برسند، اما نکته حائز اهمیت، استفاده از راهکارهای استاندارد توسعه است که بدون توجه به ویژگی های واحد همسایگی و محله مورد استفاده قرار می گیرند و سبب عدم استفاده مناسب از امکانات و عدم کارایی آن محدود در عملکردهای خود می گردد. بدین منظور لازم است سیاستهای توسعه مطابق با موقعیت محدوده، ویژگی های خاص عملکردی و شبکه های ارتباطی آن بررسی شود.

## • قابلیت انطباق

اجتماعات محلی مانند دیگر محیط های زندگی ثابت و بدون تغییر نمی باشند. رفت و آمد انسانها، توسعه ساختمانها، تغییر کاربری ها و ... همگی سبب تغییراتی گسترده ای در محیط زندگی می گردد. محلات شهری لازم است خود، با تغییرات همسو گردند، در نتیجه لازم است خیابانها و ساختمانهای با قابلیت انعطاف پذیری بالا برای کاربری ها و استفاده های مختلف ایجاد گردند، از رویکرد نوسازی و بازسازی تدریجی استفاده شده و فضاهایی برای توسعه های آتی در نظر گرفته شود [13]. همان گونه که در شکل شماره 2- نشان داده شده است اجزاء گروه های محلی جهت تقویت الگوی توسعه حاکمیت محلی پایدار می تواند در موارد زیر بیان شود.

## 1- مسئولین برنامه ریزی محلی

مسئولین برنامه ریزی موظفند در راستای برنامه ریزی و طراحی یک محدوده در جهت نیل به توسعه پایدار حرکت نمایند. آنها برنامه ها و سیاست ها را تولید می نمایند ولی قدرت اجرایی کمی دارند. معمولاً زمینه های اجرایی با اتکا بر دیگر اجزاء از جمله مسئولین خدمات محلی صورت می گیرد.



شکل شماره 2- چهار جزء برنامه ریزی محلی

منبع: هودسنی، 1384



## 2- مسئولین سرمایه گذاری محلی

متصدیان و سازمان های اصلی در این بخش به سه گروه خصوصی، عمومی و داوطلبانه تقسیم می گردند. گروه های سرمایه گذاری شامل سرمایه گذاران در بخش های حمل و نقل، بهداشت و سلامت، آموزش و پرورش و خدمات اجتماعی می باشند.

## 3- گروه ها و اجتماعات محلی

سازمان های داوطلبانه محلی شامل گروه های مختلف خدمات شهری، جامعه مهندسين شهری، باشگاه ها و گروه های خاص اجتماعی، مذهبی و تفریحی و ... می باشند. بعضی از این گروه های خاص ممکن است مشارکت در توسعه محله ای را به عنوان هدف اصلی برنامه های خود قرار دهند، اما اکثر این گروه ها بدین صورت وارد عمل نمی شوند. بسیاری از این گروه ها در محدوده ای فراتر از یک محله خاص شعاع عمل دارند. معمولاً گروه های فعال سیاسی محلی را می توان به عنوان هسته اصلی استراتژی توسعه محلی در نظر گرفت. اگرچه آنها نیز لزوماً حمایت کاملی از نظریات و نیازهای عموم مردم انجام نمی دهند.

## 4- مردم محلی

در واقع این دسته استفاده کنندگان و مالکین اصلی واحد همسایگی و محله میباشند. این جمعیت همه ساکنین، تاجران محلی، کارگران و به طور کلی همه کسانی که به خدمات و تسهیلات محله وابسته هستند، را شامل می گردد. در بهترین حالت تنها 10٪ ساکنین محلی عضو گروه های سازمان یافته می باشند و 90٪ دیگر شاید تنها در مواقع رأی گیری حضور اجتماعی داشته باشند. فرآیندهای مشارکتی معمولاً شامل گروه های آسیب پذیر و حاشیه ای جامعه نمی گردد. هدف استفاده از این گروه ها ایجاد یک حاکمیت محلی است. در این بخش فرض می شود که اراده سیاسی و سازمانی بمنظور دستیابی به مشارکت مؤثر میان اجزاء و دست اندرکاران محلی وجود دارد، در نتیجه لازم است از شیوه های رسمی و متعارف مدیریتی جدا شده و در موقعیت های مختلف، با درجات مختلف مردم سالاری و مشارکت وارد عمل گردید، به عنوان مثال:

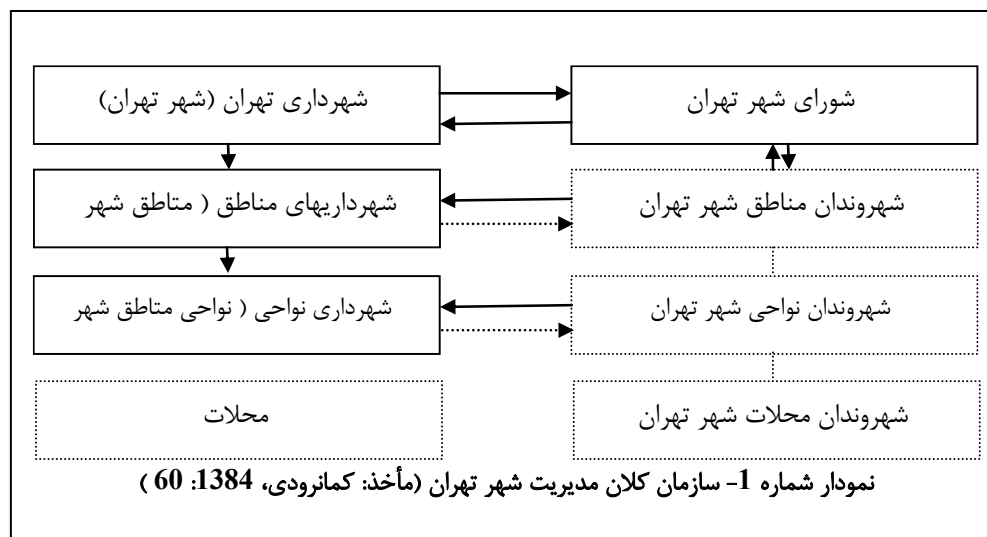
- شورای شهر و محله به صورت مستقیم همراه با تفویض قدرت از مراجع محلی انتخاب شوند؛
- کمیته های محلی مسئول ارائه خدمات محلی به صورت مشارکتی باشند؛
- از اجتماعات عمومی محلی با عضویت میان بخشی که به صورت بالقوه شرایط مساعدی را برای همکاری مشارکتی فراهم می آورند، استفاده گردد؛
- گروه های توسعه اجتماعات محلی، همراه با اختیارات وسیع در اجتماعات محلی متصدی پروژه های توسعه باشند [13].

## نقش شهروندان و شهرداری در ساختار مدیریتی شهر تهران

یکی از مهم ترین معضلات شهرهای بزرگ چون تهران در کشورهای پیرامونی این است که همگام با شکل گیری نظام های مدرن، قواعد اخلاق و هنجارهای مرتبط با نظام شهروندی در آن نهادینه نشده است. بنابراین تهران شهری است متناقض با مظاهر مدرن و رفتارهای نامنسجم، غیر قاعده مند و نابهنجارساز [15]. در شرایط حاضر سیاست گذاری، برنامه ریزی و اداره منطقه کلان شهری تهران در بین قلمروهای متعدد مدیریتی (مانند شهرداریها و دهیاریها) و سیاسی (بخش داریها، فرمانداریها و استانداری) تقسیم شده است. سازوکار موجود اداره منطقه کلان شهری تهران فاقد سازوکارهای هماهنگی و همکاری مؤثر بین قلمروهای دوگانه موجود و نیز نهادها و سازمان های تابع وزارتخانه های مرکزی مستقر در این قلمرو یکپارچه عملکردی است. در شرایط موجود، برنامه ریزی و مدیریت هر یک از قلمروهای موجود در منطقه به صورت مجزا و بدون توجه به اهداف قلمروهای همجوار و نیز مصالح منطقه ای در سطح فرادست صورت می گیرد. وجود چنین شرایطی اگر چه ممکن است مشکلی را از یک محدوده قلمرویی دور سازد اما نمی تواند به حل و رفع آن در سطح منطقه کمک کند، زیرا اعمال چنین رویکرد و اهدافی با گستره محدود (فقدان منطقه گرایی) بیشتر به انتقال مسأله از جایی به جای دیگر منطقه خواهد انجامید. بدین ترتیب فقدان رویکردی یکپارچه در

سیاست گذاری توسعه فضایی منطقه کلان شهری تهران که ناشی از وجود تفرق سیاسی در اداره آن است، چالش اصلی نظام موجود اداره این منطقه به شمار می رود [16].

ساختار مدیریتی شهری تهران به رغم شکل گیری شوراهای اسلامی شهر، فاقد ویژگی های مدیریت محلی - مشارکتی مدرن و دموکراتیک است. در این نظام ارتباط بسامان بین شورا، شهرداری و شهروندان وجود ندارد. شورا و شهرداری به عنوان عوامل مستقیم و بلافاصله مدیریت شهری تهران دارای ارتباط و نقش مدیریتی رسمی با کلیه سطوح سازمان فضایی مورد نظر طرح جامع جدید شهر تهران نمی باشند.



این تداخل وظایف نهادهای مختلف و اقدامات آنها در سلسله مراتب عمودی و افقی مدیریت توسعه و عمران شهری و منطقه-ای، یکی از مشکلات ساختاری مدیریت توسعه شهری در ایران محسوب می شود. چرا که مدیریت توسعه شهری ماهیتاً یک فعالیت و فرایند میان بخشی است و قابل تجزیه به عناصر مجزا از یکدیگر نیست. از طرف دیگر، ضعف نهادهای برنامه ریزی و مدیریت محلی (شهرداریها و شوراهای شهر) و محدودیت اختیارات و مسئولیت های آنها در روند تهیه، تصویب و اجرای طرح های توسعه شهری باعث تسلط برنامه ریزی متمرکز و آمرانه و مانع جلب مشارکت و همکاری بخش خصوصی و نیروهای محلی مؤثر در توسعه و عمران است [17]. در این میان، موانع عمده ساختاری مدیریت شهر تهران را می توان در موارد ذیل خلاصه نمود:

- متمرکز، بخشی و از بالا به پایین
- گسترده و دیوان سالارانه
- غیر مشارکتی
- فاقد انطباق سلسله مراتب ساختاری مدیریتی با سازمان فضایی شهر
- عدم انتظام ساختاری از حیث ارتباط لازم سطوح ساختار سازمانی
- خلأ برخی عناصر ساختاری مصوب در ساختار موجود
- وجود عناصر ساختاری خارج از ضرورت و اداره سازمان در ساختار موجود
- عدم انعطاف الگوی ساختار سازمانی در انجام مشارکتی فعالیت های گروهی درون سازمانی
- پایداری ساختاری در برابر تحول [18]





براساس پژوهش‌های صورت گرفته در تهران، اصلی ترین موانع شهروندی فقدان منابع، فقدان فرصت‌های اجتماعی و نبود نگرش‌های مناسب بوده است که نشان می‌دهد شهروندی واقعی نیازمند فراهم شدن زمینه‌های عینی و ذهنی است. در این بستر سازی کنشگران فردی با الگوی تفکر و شیوه عمل خود، کنشگران جمعی با تقویت حوزه‌های عمومی و نهادهای مدنی و ساختارها هم با ایجاد فرصت‌ها و بسترها مؤثر خواهند بود.

## راهبردهای جلب مشارکت شهروندان در ارتقای اخلاق شهروندی

مهم‌ترین عاملی که در تحقق و شکل‌گیری مشارکت شهروندان دخالت دارد، وجود عرصه عمومی فعال، پویا و تأثیرگذار در نظام کنترل و هدایت شهر و به طور کلی در حیات شهری است. اما همان طور که گفته شد عرصه عمومی در نظام تصمیم‌گیری شهری در ایران حضور ندارد یا بسیار ضعیف است. بنابراین تحقق مردم‌سالاری و جلب مشارکت شهروندان، مستلزم تقویت عرصه عمومی در فرایند کنترل و هدایت توسعه شهر است [19]. شهروندی برای نسبت قابل توجهی از افراد معنادار و قابل درک نبوده و آگاهی نسبت به حقوق، عمل به وظایف و برخورداری از احساس شهروندی با عوامل بازدارنده‌ای در جامعه مواجه است. بدیهی است شهروندی با رفع موانع و ایجاد زمینه‌های عینی و ذهنی آن در بخش‌های مختلف به منصف ظهور خواهد رسید. مدیریت شهری می‌تواند با تدوین و اجرای برنامه‌های شهروندمدار گام‌های مؤثری در حل مسایل و مشکلات شهری بردارد. بر این اساس راهبردهای گذار مدیریت شهری با رویکرد اخلاق‌مداری با حضور شهروندان به شرح زیر تعیین شده است:

- مشارکت واقعی و گسترده شهروندان در نظام هدایت شهر
- حمایت از ایجاد و گسترش سازمان‌های غیر دولتی
- ایجاد و گسترش فضاهای عمومی در شهرها
- احداث تالار شهر (ساختمان شورا) در کلیه شهرها
- کنترل افراد و گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ در برنامه ریزی و مدیریت شهر
- انتشار منظم تصمیم‌گیری‌های شورای شهر و اقدامات شهرداری برای عموم مردم
- ایجاد شبکه اطلاع‌رسانی مسائل شهری به مردم (رایانه-اینترنت)
- ایجاد شبکه جدید و واقعی دریافت نظرات، خواسته‌ها و پیشنهادهای شهروندان
- ایجاد جنبش‌های محله‌ای و شهری به منظور ارتقای وضعیت کم‌درآمدها و محرومان شهری (نظیر محله سالم و شهر سالم)

- طراحی مکانیزمی برای سنجش منظم عملکرد مسئولان و اعلام عمومی آن
- تمرکز زدایی نظام تصمیم‌گیری شهری و واگذاری اختیارات به سطوح محلی و شهری
- تکمیل حلقه‌های نظام شورایی (تشکیل شوراهای محلی و منطقه‌ای)
- نظرخواهی از عموم شهروندان در فرایند تهیه و اجرای طرح‌ها و برنامه‌های شهری
- ایجاد دادگاه‌های ویژه شهری به منظور رسیدگی به اختلافات مربوط به مسائل توسعه شهری
- اعلام عمومی طرح‌ها و برنامه‌های شهری
- تعیین مالیات محلی و واگذاری آن به نهادهای محلی
- ایجاد صندوق‌های اعتباری محلی
- حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی
- واگذاری خدمات شهری انتفاعی به بخش خصوصی
- انتخاب شهردار با آرای مستقیم مردم و بدون نیاز به تنفیذ مراجع دولتی

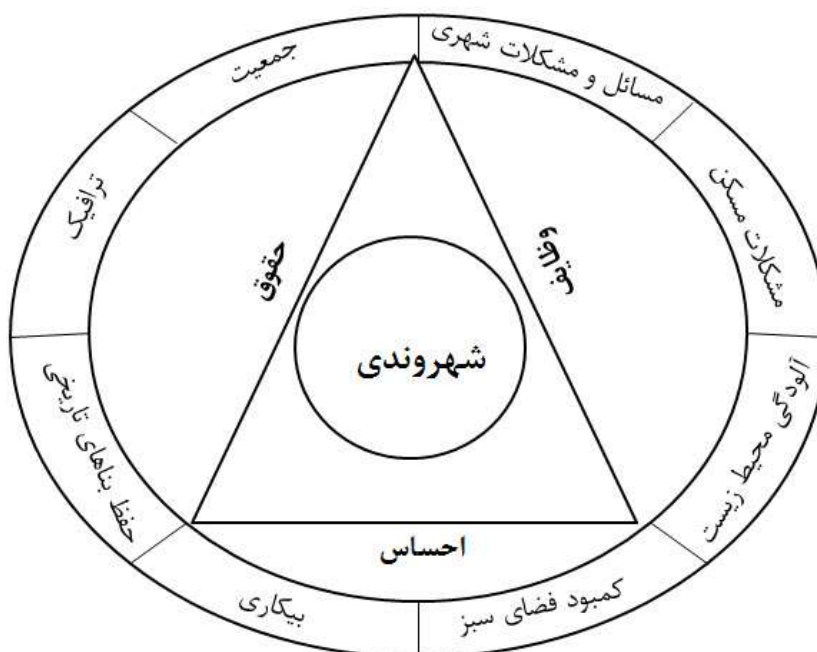


- اصلاح قوانین در جهت تفویض وظایف و اختیارات به سطوح محلی
- واگذاری تهیه طرح های توسعه شهری به نهادهای محلی
- تعیین اهداف توسعه شهر با نظر مردم در چارچوب سیاست های ملی
- ایجاد هماهنگی و یکپارچگی در نظام هدایت شهر
- به رسمیت شناختن داوری متخصصان شهرسازی و مدیریت شهری در اختلافات مربوط به مسائل شهری
- ایجاد سازمان واحد کنترل و هدایت شهری با مرکزیت شورای شهر و شهرداری
- استقلال مالی شوراها و اتکای آنها به مالیات محلی
- اصلاح قانون در جهت اعطای وظایف و اختیارات بیشتر به شهرداریها
- افزایش منابع درآمدی شهرداریها
- گسترش نظارت شوراها از شهرداری به سایر دستگاه های اجرایی
- تشکیل کمیسیون مشورتی برنامه ریزی شهری در کلیه شوراها شهر
- ظرفیت سازی (ارتقای آموزش، بهسازی تشکیلات و نوسازی قوانین شهری)
- آموزش شهروندی و ارتقای آگاهی های عمومی
- تبیین و ترویج مفهوم و فرهنگ شهروندی
- تدوین و انتشار ضوابط و مقررات شهری برای آگاهی و راهنمایی شهروندان
- اصلاح قانون شوراها در جهت تقویت نقش آنها
- تجدید نظر و به روز کردن قانون شهرداریها
- تقویت رابطه میان حوزه سیاسی و حوزه فرهنگی از خلال گذار از نهادهای حکومت محلی (شهرداری ها)
- تبدیل شهرداری ها و انجمن های غیر دولتی به دو نهاد بزرگ جامعه مدنی برای گذار آرام و موازی به مردم سالاری های مشارکتی و در عین حال به پایه های تقویت کننده و پشتیبان های اصلی فرایندهای عمومی مورد تاکید در کشور یعنی فرایندهای «ملت سازی» و «دولت سازی» و درونی کردن این مفاهیم در رفتارهای فردی و اجتماعی و در اندیشه و افکار مردم.
- برای مقابله با اثرات منفی جماعت گرایی های جدید شهری باید سه روش فرهنگی در آن واحد اتخاذ شود:
- (۱) نیاز سنجی هویتی و کمک به شکل گرفتن جماعت ها برای ایجاد مکانی برای شکوفایی و بیان آنها.
- (۲) ایجاد امکان به تداخل یافتن و ترکیبی شدن جماعت ها برای همگرایی میان آنها و جلوگیری از تنش و تضاد یافتن آنها با یکدیگر
- (۳) جلوگیری از شکل گرفتن جماعت گرایی های منفی و در تضاد با منافع و هویت های عمومی و انسجام های ضروری اجتماعی از راه مثبت و به حداقل رساندن روش های قدرتمدارنه مقابله با این جماعت گرایی ها که اغلب از طریق فرایند مقاومت به تقویت آنها منجر می شود [20].

## نتیجه گیری

عمده ترین فرآیند در جهت گسترش مدیریت محله ای واگذاری امور مربوط به محلات در حوزه مدیریت شهری به ساکنان محلات است و شهرداری تهران نیز به عنوان یک نهاد موثر در مدیریت شهری که وظیفه ارائه خدمات شهری و زیرساخت ها را به شهروندان دارد جهت ارائه بهتر خدمات لازم است که از این توان بالقوه موجود در محلات استفاده کند. چارچوب راهبردی پیشنهادی جهت واقعی کردن محدوده های مرتبط با حوزه فعالیت شهرداری جهت ظرفیت سازی توسعه محله ای می باشد و انتظار می رود که این فرآیند به عنوان مبنای ظرفیت سازی و به عنوان یک عامل موثر در جهت پاسخگویی به محدودیت های

خاصی که یک شهرداری در فرآیند ظرفیت سازی با آن مواجه است مورد توجه قرار گیرد. عموماً به شهرداری ها توصیه می شود تا با انجام کارهایی چون مقررات زدایی و اصلاح نظام های حقوقی مربوط به حوزه وظایف خود، تمرکززدایی قدرت های مدیریت شهری از سطوح مرکزی به سطح دولت محلی و مشارکت عمومی و گروه های محلی در طراحی و اجرای پروژه ها و بهبود امور مالی در جهت حل مشکلات خود و توسعه مدیریت محله ای گام بردارند. در این خصوص رهیافت های جدید توسعه بر اموری چون خودجوش بودن کارها، توسعه از پایین به بالا بر پایه توانمندسازی مردم و افزایش نقش اجتماع محلی در تصمیم گیری ها تاکید دارند. پیشنهاد مشخصی که در اینجا می توان ارائه داد، تدوین و اجرای برنامه جامع آگاه سازی در زمینه حقوق، وظایف و احساس شهروندی است.



نمودار شماره 2- برنامه جامع آگاه سازی

براساس مدل مذکور، در تدوین برنامه جامع آگاه سازی می توان با محور قرار دادن شهروندی برنامه های مختلفی را برای مشکلات شهری در مناطق و محله های مختلف شهر متناسب با شرایط اجتماعی، فرهنگی و فضایی آنها طراحی و اجرا کرد. در تدوین این برنامه ها چند نکته حائز اهمیت است: 1) وجود میزانی از اتفاق نظر بر سر ارزش های بنیادی شهروندی؛ 2) آموزش حقوق، مسئولیت ها و احساس شهروندی در سطوح مختلف و براساس نیازهای افراد، گروه ها و اقشار متعدد در جامعه؛ 3) ایجاد فرصت های مشارکت در سطوح مختلف سیاست گذاری برنامه ریزی و اجرا 4) اتخاذ سیاست ها و برنامه ریزی ها در راستای توانمندسازی جامعه و اجرای برنامه های لازم برای تواناسازی افراد 5) حرکت سیاست ها و راهبردها به سمت ارتقای مفاهیم «شهروند خوب»، «شهروند فعال» و مشارکت جو. این برنامه می تواند چارچوبی برای اداره امور شهرها بالاخص شهر تهران برای مردم و به همراه مردم باشد. در خاتمه بایستی اذعان داشت که اخلاق شهروندی به خودی خود درمان نیست، اما زیربنای محکم و چارچوب کنترل کننده و کاهش دهنده بسیاری از مشکلات و مسایل شهری در جامعه دموکراتیک و شهرهای شهروندمدار است. بخشی از این چارچوب می تواند با تدوین و به اجرا درآمدن برنامه جامع آگاه سازی در شهر تهران پی ریزی شود.



## مراجع

- [1] نجاتی حسینی، سید محمود. بررسی مفهوم شهروندی در قانون شهرداری، تهران: انتشارات سازمان شهرداریها، 1380.
- [2] علوی تبار علیرضا. الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها، تهران: انتشارات سازمان شهرداری های کشور، چاپ دوم، 1382.
- [3] حاجی پور، خلیل. برنامه ریزی محله- مبنا، رهیافتی کارآمد در ایجاد مدیریت شهری پایدار»، مجله هنرهای زیبا، شماره 26، تهران: دانشگاه تهران، 1385.
- [4] آذربایجانی، کریم؛ دریانی، جواد . بررسی تأثیر عملکرد شوراهای شهر بر اثربخشی شهرداریها (مطالعه موردی: شورای اسلامی شهر و شهرداری آباده) ، پژوهش نامه علوم انسانی و اجتماعی مدیریت، سال هفتم، شماره 25، 1386.
- [5] پوپر، کارل. جامعه باز و دشمنان آن، ترجمه علی اصغر مهاجری، تهران: شرکت سهامی انتشار، 1369.
- [6] پیران، پرویز. برنامه جامع آگاه سازی همگانی: به سوی شهروند مداری، تهران: دفتر پژوهش های فرهنگی، 1374.
- [7] آلموند و همکاران. سیاست تطبیقی، ترجمه علیرضا طیب، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، 1377.
- [8] پیران، پرویز. مبانی مفهومی و نظری مشارکت، تهران: مؤسسه پژوهش های برنامه ریزی کشاورزی، 1376.
- [9] عباس زاده، محمد. بررسی عوامل مؤثر بر مشارکت شهروندان در امور شهر؛ مطالعه موردی: شهر اصفهان، پایان نامه دکتری جامعه شناسی، اصفهان: دانشگاه اصفهان، 1387.
- [10] نجم الدین، لقمان. نقش سبک زندگی در ایجاد و توسعه ی فضاهای شهری، ماهنامه دانش نما، شماره 199، 1390.
- [11] نوروزی فر، عبدالرحیم. مدیریت سازمان های محلی و شهرداری ها، تهران: بازتاب، 1380.
- [12] سوقی، محمود. بررسی زمینه های تحقق مدیریت شهری مشارکت گرا در شهرها، همایش ایده های نو در مدیریت شهری، تهران: پژوهشکده فرهنگ و هنر، 1387.
- [13] هودسنی، هانیه. بهبود ساختار فضایی محلات شهری در چارچوب توسعه محله ای پایدار، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تربیت مدرس، 1384.
- [14] Barton, Hugh, et al, Shaping Neighborhoods, New York, Spon Press, 2003.
- [15] کاظمی، عباس؛ رضایی، محمد. شهر بی انضباط و محدودیت های ظهور شهروندی در ایران، مجله مطالعات اجتماعی ایران، دوره سوم، شماره 2، 1388.
- [16] آخوندی، عباس؛ احمد، برک پور، ناصر؛ اسدی، ایرج؛ بصیرت، میثم؛ طاهرخانی، حبیب اله. چشم انداز نظام حاکمیت منطقه کلانشهری تهران، هنرهای زیبا، ش 33، 1387.
- [17] مهدیزاده، جواد. ضرورت اصلاح نظام توسعه مدیریت شهری در ایران، جستارهای شهرسازی، شماره 13 و 14، 1384.
- [18] کمانرودی، موسی. موانع ساختاری مدیریت توسعه شهری تهران»، جستارهای شهرسازی، شماره 14 و 13، 1384.
- [19] برک پور، ناصر. مدیریت مناطق کلان شهری: بررسی قانون تعاریف محدوده و حریم شهر روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها - مصوب 1384 مجلس شورای اسلامی و تاثیر آن بر گسترش اسکان غیر رسمی در شهرهای ایران، مجله مدیریت شهری، شماره 18، 1385.
- [20] فکوهی، ناصر. تقویت اخلاق شهروندی؛ راهی برای گذار به مردم سالاری مشارکتی، مجموعه مقالات همایش انسان شناسی فرهنگی و اخلاق شهروندی، تهران: مرکز مطالعات فرهنگی شهر تهران، سازمان هنری شهرداری تهران، 1385.



# سومین کنفرانس سالانه پژوهش های معماری، شهرسازی و مدیریت شهری

The third annual conference for research in architecture, urban planning and urban management

