

# شهریار

۶۹

ماهنامه پژوهشی، آموزشی، اطلاع رسانی  
برنامه ریزی و مدیریت شهری  
دوره جدید - سال ششم - شماره ۶۹ - بهمن ماه ۱۳۸۳  
۱۱۶ صفحه - ۵۰۰۰ ریال



- مدیریت پایداری شهری در گرو حکمروایی خوب
- قانون برنامه چهارم زیر نره بین حکمروایی خوب شهری
- چالش ها فراروی مدیریت پایداری
- موانع ساختاری پایداری
- حکمروایی شهری بر بام هگمتانه کهن
- مدیریت شهر با مردم در شمال راین
- شهر داری ها در نخستین گام ((مسکن برای همه))
- تجربه سمنان
- فراخنای خیابان ولی عصر و تنگنای دیدگاه های چند سوپیه
- اولین نمایندگان دستاوردهای وزارت کشور



محور اصلی: حکمروایی خوب شهری

طرح روی جلد: مهدی یار محمدی. مربوط به گزارش اصلی  
عکس پشت جلد: کویا، هوانا، صحن مجلس

**یادداشت** ..... ۴

**گزارش اصلی**

۵ - مدیریت پایدار شهری در گرو حکمروایی خوب/ علیرضا ترابی

**اندیشه و پژوهش**

۱۱ - قانون برنامه چهارم زیر ذره بین حکمروایی خوب شهری/ زهرا عربشاهی

۱۶ - شهردار اقلیت همراه با شهروندان اکثریت/ عباس منصوری امیریه

۲۳ - اداره شهرهای جهان با الگوهای مشارکتی / پروانه مشکلائی

**گفت و گو**

۲۸ - چالش‌های فراروی مدیریت پایدار حمل و نقل / ایرج اسدی

**قانون شهر**

۳۴ - موانع ساختاری تحقق ماده ۱۳۶ / حسن شفیعی

**از نگاه شهردار**

۳۸ - حکمروایی شهری بر بام هگمتانه کهن/ محمد سالاری راد

**شورا و مشارکت**

۴۱ - فراز و نشیب قانون شوراها (قسمت پنجم) مجلس و اولین قانون شوراها سال ۱۳۶۱ / مریم بیژنی

۴۳ - دولت و شوراها در ایران/ مدیریت شهری در خدمت تحکیم و تعمیق دولت اقتدارگر (۱۳۳۴-۵۴) / حسن شفیعی

۴۵ - الفبای شهر / حکمروایی خوب شهری/ محمود برآبادی

**تجربیات جهانی**

۴۷ - مشارکت‌های شهری و حکمروایی محلی در انگلستان / ترجمه و تلخیص: حمید خادمی

۵۴ - مدیریت شهر با مردم در شمال راین/ ترجمه و تلخیص: شهروز فرزین پاک

۵۷ - مشارکت ذهن پیر و بازوی جوان، تجربه مالزی/ ترجمه و تلخیص: شهرزاد فرزین پاک

**شهرها و شهرداری‌های جهان**

کانادا در فیلیپین مشارکتی نو در حکمروایی/ دستاوردهای سریلانکا از حکمروایی مشارکتی/ موزامبیک و تقویت حکومت‌های محلی / خانه‌های کوبایی با رایزنی شهروندان و معماران بازسازی می‌شوند / «یوگوتا» پایتختی در مسیر مشارکت / یونسکو در مشارکت با مردم در کوئیتو.

۵۹ - **طرح و شهر**

۶۲ - شهرداری‌ها در نخستین گام «مسکن برای همه» تجربه سمنان/ محمد حسین بوچانی و شهرام پشادادی

**آموزش**

۶۸ - از آموختنی‌های شهر؛ حکمروایی خوب چیست؟ / شهرزاد فرزین پاک

**دیدگاه**

۷۱ - فراخوانی خیابان ولیعصر و تنگنای دیدگاه‌های چند سویه/ محمد عدالتخواه

**گزیده پژوهش**

۷۳ - ارائه راهکارها و مکانیزم [= مکانیسم] های عملی خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری‌ها

**گزارش‌های خبری**

۷۶ - اولین نمایشگاه دستاوردهای وزارت کشور/ تبلیغات شهری، دانشی گمشده/ و ...

**اخبار کوتاه**

گریز از تنگنای خیابان به پارکینگ طبقاتی ... / اولین همایش توجیهی مدیران عامل دفاتر حمل و نقل ... / برای پنجمین سال ... / ربط، تازه شهری ... / مجموعه تفریحی - سیاحتی ... / انتشار "شهر، شهروند و شهرداری" ... / در شاهرود ... / موزه حیات وحش ... / معرفی مشهد ... / قروه در شش ماه ... / روان سازی ترافیک ... / گردشگری شانديز ...

۸۶ - **یک شهر و یک نگاه**

۹۲ - آمل، اراک، اهواز، فاضل آباد، قشم و ...

۹۳ - واژگان شهری/ ناصر برک پور

۹۴ - با مخاطب

۹۵ - معرفی پایگاه‌های شبکه / شهروز فرزین پاک

۹۶ - تازه‌های نشر / پیش درآمدی برای زنجیره‌ای ناتمام/ عباس جلالی

**صاحب امتیاز: وزارت کشور - سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور**  
مدیر مسئول: محمد حسین مقیمی  
سردبیر: احمد تواهر  
هیئت تحریریه: عباس جلالی - علیرضا ترابی  
شهرزاد فرزین پاک - جلال معصوم - نازیلا مرادی  
مدیر اجرایی: فرشته عمرانی  
ویراستار: حمید خادمی  
طراح، صفحه‌آرا و اجرای ماهنامه الکترونی: حمید اسفندیاری  
تصویرساز: مهدی یارمحمدی  
امور عکس: خاتون میررشد  
حروفچین: فاطمه دودله  
نمونه خوان: فرحناز نوبخت  
نظارت فنی: ابراهیم سیف  
شمارگان: ۵۰۰۰ نسخه

## شهرداری‌ها و حکومتداری خوب

پیچیدگی مسائل امروز جهان و گسترش فقر و بیماری در شهرها، حکومت‌ها را وادار ساخته است تا به اهمیت نهادهای مدیریت محلی در ارائه خدمات بیشتر بیندیشند. شهری شدن جهان واقعیتی است که هر روز بر ابعاد آن افزوده می‌شود. آمارهای منتشر شده بانک جهانی در خصوص رشد جمعیت شهری نشان می‌دهد که نسبت به جمعیت شهرنشین جهان، که در سال ۲۰۰۰ حدود ۴۷ درصد بود، در سال ۲۰۳۰ به بیش از ۶۰ درصد خواهد رسید. در آن سال بیش از دو میلیارد نفر از جمعیت جهان در مراکز شهری زندگی خواهند کرد و ۵۰۰ شهر با جمعیت بیش از یک میلیون نفر وجود خواهد داشت. شهری شدن در کشورهای در حال توسعه ابعاد وسیع‌تری دارد. در این کشورها در سال ۲۰۲۰ بیش از نیمی از جمعیت در شهرها زندگی خواهند کرد. این رشد بی‌توقف تاکنون پیامدهای زیانباری همچون بیکاری، فقر، بدمسکنی و خدمات ناکافی را به همراه داشته است، و در آینده نیز چنین خواهد بود. در چالش با این مشکلات، دولت‌های کشورهای در حال توسعه کفایت و کارآمدی چندانی ندارند. سرمایه‌های انسانی و اقتصادی اندک و ساختارهای اداره امور مطلقه و مشارکت‌گریز به افزایش دامنه مسائل شهری انجامیده است. در جست و جوی راه برای خروج از دور باطل توسعه نیافتگی، چشم‌اندازی به نام حکومتداری شهری خوب<sup>(۱)</sup> وجود دارد.

همگان بر این واقعیت اذعان دارند که مدیریت خوب از شروط لازم و کافی برای پیشبرد برنامه‌های توسعه شهری است. الگوی نظری «حکومتداری شهری» بهترین شیوه‌های مدیریت شهری را با شاخص‌هایی مانند شفافیت، قانونمندی، مشارکت‌پذیری، محاسبه‌پذیری و نظایر اینها ترویج می‌کند. توضیح تفاوت میان مدیریت شهری و حکومتداری شهری ضروری است. مدیریت شهری فرایندی مدیریتی است که به ایجاد و حفظ زیربنای و خدمات شهرها می‌پردازد؛ اما حکومتداری شهری فرایندی کاملاً سیاسی است. این فرایند را مرکز اسکان سازمان ملل متحد به عنوان پاسخی کارآمد و مؤثر به مشکلات شهری تعریف می‌کند. این قابلیت را آن دسته از حکومت‌های محلی که خصوصیات پاسخگویی را دارند و وظایف خود را با یاری و همکاری جامعه مدنی به انجام می‌رسانند، می‌توانند ارائه دهند. در تعریفی ساده حکومتداری در سطح شهر، به مجموع شیوه‌هایی اطلاق می‌شود که از طریق آنها افراد و نهادها (عمومی و خصوصی) امور مشترک‌شان را برنامه‌ریزی و مدیریت می‌کنند؛ و در واقع جریان‌ی است مداوم که نتیجه نهایی‌اش می‌تواند به تضاد یا همکاری‌های سودمند برای هر دو طرف منجر شود.

حکومتداری شهری تنها با نهادهای رسمی مدیریت شهری خلاصه نمی‌شود؛ و تمامی کنش‌ورزان عرصه امور عمومی شهر - یعنی سازمان‌های رسمی،

گروه‌های غیررسمی، نهادهای بخش خصوصی و شهروندان - در محدوده آن قرار می‌گیرند. این الگو اگرچه آرمانی می‌نماید اما موفقیت آن دسته از حکومت‌های محلی که برخی از ویژگی‌های آن را داشته‌اند، بیانگر ضرورت تحقق آن در نظام‌های مدیریت شهری برای دستیابی به اهداف توسعه شهری نظیر کاهش فقر، تأمین و تدارک تأسیسات و تجهیزات بهداشتی و ارائه خدمات شهری است. اصول حکومتداری شهری خوب از دید «مرکز سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل متحد» - موسوم به «هابیتات»<sup>(۲)</sup> - به شرح زیر است:

- پایداری<sup>(۳)</sup>
- مساعدت<sup>(۴)</sup>
- کارآمدی<sup>(۵)</sup>
- انصاف<sup>(۶)</sup>
- شفافیت<sup>(۷)</sup>
- پاک‌حسابی (تعهد محاسباتی)<sup>(۸)</sup>
- تعهد مدنی<sup>(۹)</sup>
- شهروندی<sup>(۱۰)</sup>
- امنیت<sup>(۱۱)</sup>

حکومتداری شهری خوب هنگامی میسر است که شهرداری توانایی همکاری و شراکت با بخش خصوصی و سازمان‌های جامعه مدنی را برای اداره امور محلی داشته باشد. تحقق این آرمان در شهرداری‌های کشور از جمله سیاست‌های بنیادین سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به شمار می‌آید. در بیست و ششمین سالگرد پیروزی انقلاب اسلامی، که به نام سال پاسخگویی نامگذاری شده است، احترام به حقوق مردم و فراهم کردن زمینه برای رشد و شکوفایی آنها از تعهداتی است که سازمان‌های رسمی نظام جمهوری اسلامی ایران و از جمله سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، خود را در مسیر پاسخگویی واقعی موظف به تحقق آنها می‌دانند.

پانویس:

- 1-Good Urban Governance
- 2-UNCHS( Habitat)
- 3-Sustainability
- 4-Subsidiarity
- 5-Efficiency
- 6-Equity
- 7-Transparency
- 8-Accountability
- 9-Civic Engagement
- 10-Citizenship
- 11-Security

# مدیریت پایدار شهری در گرو حکمروایی خوب

علیرضا ترابی

حکمروایی اغلب با حکومت یکی انگاشته می‌شود. حکومت به نهادهای رسمی تصمیم‌گیر و اعمال قدرت گفته می‌شود، در حالی که حکمروایی به فرایندی اشاره دارد که تصمیم‌ها و اعمال قدرت در آن شکل می‌گیرد. حکومت با همه سازمان‌ها و تشکیلات عریض و طویل آن تنها یکی از عاملان یا کنشگران حکمروایی تلقی می‌شود که در کنار بخش خصوصی و جامعه مدنی برای ایجاد رفاه و توسعه کیفی زندگی شهری مشارکت می‌کند. بنابراین شهرداری و شورا، بازار و متعلقات آن، نهادهای مدنی نظیر NGO ها، انجمن‌ها و صنوف، نهادهای دولتی و مهم‌تر از همه شهروندان همگی از کنشگران حکمروایی خوب شهری به حساب می‌آیند. با این همه، صفت «خوب» در کنار مفهوم حکمروایی، ما را به این واقف می‌کند که هر نوع حکمروایی را نمی‌توان لزوماً مطلوب و اثربخش تلقی کرد؛ مگر اینکه چنداصل مهم و بنیادی در شیوه تصمیم‌گیری و اعمال آنها رعایت شود.

از این دست‌اند تمركز زدایی، مسؤلیت‌پذیری، شفافیت، برابری، شبکه‌ای شدن، مشارکت، قانونمندی و نظایر اینها. در واقع این اصول میان حکمروایی آمرانه و حکمروایی مطلوب تمایز ایجاد می‌کنند. الگوی حکمروایی خوب در زمان حاضر در مجامع بین‌المللی و محافل کارشناسی تنها راه خروج از بن‌بست فقر و توسعه نیافتگی شهرها تلقی می‌شود و مدیریت شهری گریز و گزیری از اجرای آن ندارد؛ زیرا اثربخش‌ترین، کم‌هزینه‌ترین و پایدارترین شیوه اعمال مدیریت است.

گزارش حاضر مروری است بر نظریات و دیدگاه‌های برخی از نمایندگان عرصه دولت، شهرداری و کارشناسی درباره ویژگی‌های حکمروایی خوب، پیش‌شرط‌های تحقق آن و موانع موجود.

امروزه شهرها با افزایش مداوم جمعیت و نیازهای اجتماعی وابسته به آن روبه‌رو هستند؛ ولی منابعی که در اختیار شهرداری‌ها قرار می‌گیرد به همان نسبت افزایش نمی‌یابد. در این شرایط، تمرکززدایی، مدیریت مطلوب منابع محدود، مشارکت همه شهروندان و توسعه مشارکت بین شهری، دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی امکانات اصلی‌ای هستند که جامعه شهری برای



این رویارویی در اختیار دارد.

از سوی دیگر ایجاد تعادل بین نیازهای اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی نسل حاضر و آینده تنها از طریق مدیریت پایدار شهری امکان‌پذیر است و مدیریت پایدار تنها به روش دموکراتیک یعنی ورود همه بازیگران ذی‌نفع و ذی‌نفع در مدیریت امکان‌پذیر می‌شود.

بنابراین می‌توان چنین نتیجه گرفت که افزایش مطالبات و نیازهای اجتماعی شهروندان و تضادهای موجود در دل این مطالبات از یک سو و محدودیت منابع برای پاسخگویی به مطالبات گسترده و متضاد از سوی دیگر، منجر به تغییر دیدگاه در شیوه‌های تصمیم‌گیری و اعمال مدیریت محلی شده است. تقریباً از اوایل دهه ۱۹۸۰ این دیدگاه جدید به مدیریت شهری را «حکمروایی خوب شهری» نام نهادند.

## حکمروایی شهری

منظور از حکمروایی چیست و با حکومت چه تفاوت‌هایی دارد؟



عبدالله رمضانزاده  
سخنگوی هیئت دولت

عبدالله رمضانزاده، سخنگوی هیئت دولت در پاسخ به این سؤال می‌گوید که تفاوت چندانی بین آن دو نمی‌بیند و معتقد است: «دولت خوب، نخست دولت کوچک و کارآمد است؛ دوم، دولتی است که نماینده مردم باشد؛ و سوم، دولتی است که در قبال اعمالش مسئولیت پذیر باشد. اینها خصلت‌هایی است که در یک دولت خوب باید باشد».

مریم بروجردی، معاون اجتماعی و مشارکت مردمی وزارت کشور، حکمروایی و حکومت خوب را یکسان می‌بیند و درباره ماهیت آن چنین می‌گوید: «موضوع فراگیر شدن دولت خوب، که در اکثر دولت‌ها و اکثر برنامه‌های مجامع بین‌المللی گنجانده شده است، به نظر من به خاطر اهمیت مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها و پایداری و اجرای آنهاست. امروز برای عموم مردم و حکومت‌ها روشن شده است که دیگر نمی‌توان به تنهایی تصمیم گرفت و به نظریات و مطالبات متقابل بی‌توجه بود. بنابراین دولت خوب دولتی است که در اجزای سازمانی خود جایگاهی را برای حضور و مشارکت مردم به صورت سازمان یافته و قانونی تعیین کند. منظور از مشارکت سازمان یافته مردم همانا نهادهایی مانند شوراهای شهر و روستا، احزاب، مطبوعات، تشکل‌های غیردولتی و نظایر آن است که با برنامه‌های تعریف شده و قانونی در تصمیم‌گیری شرکت می‌کنند».

مصطفی رسولی منش، شهردار نیاسر، تلقی دیگری از حکمروایی دارد. به نظر وی: «نظریه پردازان برنامه‌ریزی شهری بین حکومت و حکمروایی خوب تفاوت قائل می‌شوند. آنان حکومت خوب را حکومتی می‌دانند که بر مبنای اصل مشارکت باشد. این در حالی است که حکمروایی خوب موضوع تقسیم مساوی قدرت و اشتراک در قدرت را به پیش می‌کشد؛ به این معنا که دولت به همان میزان حق دارد در تصمیم‌گیری شرکت کند که نهادهای مدنی یا بخش خصوصی حق دارند. همچنین در حکمروایی خوب مکانیسم و مراحل اجرای این نوع تصمیم‌گیری تعریف می‌شود. در حکومت خوب دولت این حق را می‌تواند برای بخش خصوصی و نهادهای مدنی قائل شود که مشارکت کنند. پس این سهم، سهم تقسیم شده نیست بلکه سهمی است که متناسب با خواست دولت و تا حد مورد نیازش صورت می‌گیرد».

مظفر صرافی، عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی، از زاویه دیگری وارد تعریف این دو مفهوم حکومت و حکمروایی می‌شود: «امروزه جامعه جهانی به این نتیجه رسیده است که مشکل عمده مدیریت شهری کمبود منابع مالی یا تکنولوژی مدرن و یا نیروی انسانی ماهر نیست بلکه پیش و بیش از همه مشکل اصلی در شیوه اداره این عوامل است. واژه حکمروایی خوب را عده‌ای حکومت‌داری خوب، برخی حکومت یاری، عده‌ای نیز آن را به بهزمامداری ترجمه کرده‌اند. با تأمل در واژه حکمروایی می‌توان دریافت که این واژه در زبان فارسی بار مثبت دارد؛ بدین معنی که آیا حکم تعیین شده رواست یا ناروا. بنابراین حکمروایی خوب یعنی شیوه ایجاد همکاری برای تصمیم‌گیری درباره چگونگی استفاده از منابع محدود مالی، فنی و انسانی. حکمروایی خوب بی‌آنکه در منابع موجود و امکانات واقعی تغییر ایجاد کند با ایجاد تغییر در نگاه مدیریت شهری، فرایندی را ایجاد می‌کند که همه امکانات و منابع موجود جامعه در خدمت منافع عموم قرار گیرد و توسعه پایدار

به جریان افتد. با این تفسیر، تصمیم‌هایی که حکومت می‌گیرد در بستر و زمینه‌ای گسترده‌تر به نام حکمروایی صورت می‌پذیرد. حکومت با قوای سه‌گانه‌اش تنها در یک طرف حکمروایی قرار دارد و طرف دیگر کار مردم در بخش خصوصی است، و طرف سوم منافع عموم شهروندان در قالب نهادهای جامعه مدنی که مراقب یک تازی‌های بخش خصوصی و دولتی است. بنابراین تعامل و همکاری این سه ضلع است که حکمروایی را ایجاد می‌کند».

به گفته ناصر برک پور، دکتر در شهرسازی و پژوهشگر مرکز مطالعات شهری و روستایی سازمان شهرداری‌ها: «ناکامی‌های اجرای برنامه‌های توسعه از بالا به پایین و آمرانه که نگاهی یکسویه به شهر، شهروندان و آینده داشتند و نیز شکاف و جدایی که بین مردم و تصمیم‌گیران سیاسی و اقتصادی در مدیریت‌های ملی و محلی وجود داشت، زمینه طرح ایده حکمروایی خوب را به وجود آورد. در ابتدای طرح این ایده بیشتر توجه‌ها بر گسترش ارتباط بین جامعه شهری و مسئولان سیاستمدار و تصمیم‌گیر بود؛ یعنی تأکید بر شبکه‌سازی و پرکردن شکاف بین حاکمیت و مردم؛ اما بعدها به فرایند و سازوکارهایی که این تصمیم‌گیری و اعمال قدرت را شکل می‌دهند، توجه شد».

### شرایط حکمروایی خوب

حال این پرسش پیش می‌آید که حکمروایی خوب چه شرایطی را برای تحقق نیاز دارد. آیا زمینه برای اجرای فرایند گسترده حکمروایی خوب در سطح ملی و محلی در کشور فراهم است؟ پاسخ عبدالله رمضانزاده به این پرسش منفی است، زیرا به نظر وی: «ساختار اقتصاد کشور، اقتصاد دولت سالار است؛ یعنی منابع درآمدی دولت چندان به مردم متکی نیست بلکه منابع نفتی مهم‌ترین منبع درآمدی دولت را تشکیل می‌دهد. در نتیجه جدا شدن از این و متکی شدن به تولید و درآمد مردم به معنای پاسخگو شدن به تک‌تک شهروندان است. به همین دلیل است که هم در دولت مقاومت وجود دارد و هم چون مردم به طور مستقیم یا غیرمستقیم متکی به درآمدهای نفتی‌اند، انتظار دارند که دولت همه مسئولیت‌ها را به عهده بگیرد و همچنان بزرگ شود تا از آنها برای ارائه خدمات هزینه طلب نکند. بنابراین یک مسئله اجتماعی وجود دارد، یک مسئله سیاسی و یک مسئله اقتصادی، که هر سه اینها کمک می‌کنند که دولت بزرگ به وجود آید. هرچه کوشش می‌شود به بخش خصوصی کمک گردد و به آن میدان فعالیت بیشتری داده شود، به دلیل اینکه بخش خصوصی می‌داند که وقتی میدان گرفت باید مالیات بیشتری بدهد، خودش هم مقاومت می‌کند. از آن طرف دستگاه دیوانسالاری دولت نیز از بزرگ بودن خود نفع می‌برد و اگر تصمیم بگیرد کوچک شود، باید کلی کارمند و بودجه خود را از دست بدهد. بنابراین بخش‌های دولتی نیز در مقابل کوچک شدن مقاومت می‌کنند. از سوی دیگر جامعه هم مقاومت می‌کند، زیرا در زمان حاضر بسیاری از مسئولیت‌ها و خدمات را دولت انجام می‌دهد و برای مردم هم راحت‌تر این است که تمام کاستی‌ها و ضعف‌ها را به گردن دولت بیندازند. بدین ترتیب به نظر من این سه مسئله دولت را همچنان بزرگ نگاه می‌دارد؛ و برای حرکت به سوی حکمروایی خوب یکی از زمینه‌ها حرکت به سوی کوچک کردن دولت و بزرگ کردن میدان فعالیت



مریم بروجردی  
معاون امور اجتماعی و مشارکت مردمی وزارت کشور

بخش خصوصی و جامعه مدنی است».

مریم بروجردی هم یکی از شرایط تحقق حکمروایی خوب را کوچک شدن دولت می‌داند و می‌پذیرد که در سال‌های پس از ۱۳۷۶ نیز به رغم طرح شعار کوچک کردن دولت همچنان بر حجم بدنه دولت افزوده شده است. اما او این بزرگ شدن را گذرا و موقتی می‌داند و می‌افزاید: «دولت به لحاظ تنوع کاری گسترش پیدا کرده زیرا نیاز جامعه چنین ایجاب می‌کرده است. نمی‌توان گفت که به این سازمان‌ها و وزارتخانه‌های تازه تأسیس احتیاجی نبود ولی اینکه تولید این امور به عهده دولت باشد، جای تأمل دارد. این نهادها در جهت خدمات‌رسانی بیشتر به مردم ایجاد شده‌اند و در فرایندی طولانی می‌توان این وظایف را به بخش خصوصی و نهادهای مدنی جامعه سپرد و تا آن زمان دولت به ناچار خود عهده‌دار انجام این امور می‌شود. با این همه وقتی موضوع واگذاری و تفویض اختیار و کوچک کردن بدنه دولت و یا حکومت مطرح می‌شود، به این معنا نیست که دولت نظارت هم نکند و یا هیچ رابطه قانونی و تعامل تعریف شده‌ای بین این نهادها و دولت وجود نداشته باشد. این را هم قبول داریم که در زمان حاضر هم در دولت و هم در حکومت به آنجا نرسیده‌ایم که به جای مداخله و اجرا به نظارت، هماهنگی و تنظیم فعالیت نهادها با یکدیگر و با حکومت بپردازیم».

مصطفی رسولی منش بر این نظر است که یکی از پیش شرط‌های اصلی تحقق حکمروایی خوب، حکومت خوب است؛ یعنی حکومتی که با برنامه‌ای منسجم و پایدار به سمت زمینه‌سازی برای واگذاری وظایف به بخش خصوصی و ایجاد تسهیلات برای رشد و گسترش فعالیت آنها و از سوی دیگر گسترش آزادی‌های اجتماعی و سیاسی برای شکل‌گیری و توانمند شدن نهادهای مدنی در جامعه حرکت کند. به عبارت دیگر، در حکمروایی خوب باید بخش خصوصی قوی و نهادهای مدنی سازمان یافته و قدرتمند وجود داشته باشند تا در کنار حکومت خوب به تعامل و چانه زنی بپردازند و تصمیم‌ها را در همین تعامل بگیرند. اما ما هنوز در مسیر ایجاد حکومت خوب هستیم و حتی در این نکته که حکومت خوب چه ویژگی‌هایی دارد به توافق نرسیده‌ایم. به همین جهت سیاست‌های مطرح شده درباره کوچک کردن دولت، واگذاری وظایف به بخش خصوصی و به رسمیت شناختن فعالیت نهادهای مدنی و شهروندان دائم در مرز پذیرش یا مخالفت از سوی دولت یا حکومت قرار می‌گیرد. بنابراین تا نهادهای بخش خصوصی و مدنی جامعه قدرتمند و مستقل از حکومت نشده‌اند حکمروایی خوب که به مشارکت مساوی این سه بخش نظر دارد تحقق پیدا نخواهد کرد.

به عقیده مظفر صرافی، اگرچه حکمروایی خوب نیازمند وجود سه بخش متمایز و مستقل از هم حکومت، بازار و جامعه مدنی است لیکن چنین نیست که این سه بخش خلق الساعه پدید آیند و بعد از آن تصور شود که حکمروایی خوب تحقق یافته است. به نظر وی، حکمروایی خوب اگر به عنوان فرایند در نظر گرفته شود دیگر نمی‌توان نگاه ایستا به آن داشت و گفت تا این سه نهاد مستقل، مجزا و قدرتمند نباشند، حکمروایی خوب وجود نخواهد داشت. معنی فرایند این است که این سه نهاد در روند دوره زمانی طولانی بازسازی و توانمند می‌شوند. برای مثال، گفته می‌شود که NGO

قوی وجود ندارد و بنابراین شریک خوبی نیز در برقراری حکمروایی خوب موجود نیست؛ اما نکته اینجاست که NGO قوی در فرایند آموزش، فعالیت، ارزیابی و بازسازی خود است که شکل می‌گیرد. نمی‌توان انتظار داشت که یکباره بخش خصوصی کارآمد و قوی و یا انجمن‌های حرفه‌ای توانمند و مستقل پدید آیند و امور را از دست دولت خارج کنند و دولت به سرعت کوچک شود. این ذهنیت همان دید مهندسی است که باید تمام چیزها فراهم باشد و یک عده‌ای که نسخه‌ای در دست دارند و بیایند و همه چیز را به درستی انجام دهند تا امور اصلاح شود و توسعه تحقق یابد.

ناصر برک پور یکی از ارکان این فرایند انترزا وظایف از دولت به بخش خصوصی، و نهادهای عمومی نظیر شهرداری و شوراها و همچنین نهادهای مدنی نظیر NGO ها را در قالب اصل تفویض اختیار که در منشور سازمان ملل با عنوان شرایط حکمروایی خوب در سال ۲۰۰۲ مطرح شده است تعریف می‌کند و معتقد است: «دولت‌های عضو سازمان ملل موظف شده‌اند که اقداماتی در جهت تحقق حکمروایی خوب، هم در سطح ملی و هم محلی، صورت دهند و گزارش پیشرفت کار را ارائه کنند. یکی از تعهدات دولت‌ها، اصل تفویض اختیار و واگذار کردن امور و فعالیت به بخش‌های مختلف جامعه است. از سوی دیگر این تفویض اختیار تنها محدود به دولت و حکومت نمی‌شود. حتی در مدیریت شهری، شهرداری‌ها و شوراها هم باید وظایف و اموری را که بخش خصوصی یا سازمان‌های مدنی و یا خود شهروندان قادر به انجام و اداره آن هستند، به آنها بسپارند و تنها بر کیفیت انجام امور نظارت کنند. بنابراین حکمروایی خوب شیوه مدیریت کلان و محلی است که در دوره زمانی طولانی باید همه بخش‌های جامعه برای افزایش کارایی و اثربخشی و نیز تقسیم عادلانه فرصت‌ها به سوی ریز کردن خدمات و وظایف اجرایی حرکت کنند. در طول دوره سعی و خطا، مهارت انجام امور برای همه بخش‌های جامعه حاصل می‌شود. از این رو یکی از مهم‌ترین پیش شرط‌ها برای تحقق حکمروایی خوب تغییر بنیادی دیدگاه همگان نسبت به شیوه اداره امور عمومی است. این موضوع حتی برای اعضای یک خانواده، مدیریت یک مدرسه یا یک کارگاه کوچک هم مطرح است، تا برسد به سطوح پیچیده و کلان اقتصادی، سیاسی و اجتماعی».

### مدیریت شهری و حکمروایی خوب

وقتی سخن از مدیریت شهری به میان می‌آید، نقش شهرداری و شوراها بیش از سایر مؤسسه‌های دیگر برجسته می‌شود و در مورد موضوع حکمروایی خوب، این پرسش‌ها مطرح می‌گردد که برای اجرای این الگو قابلیت‌های این دو نهاد تا چه حد است. همچنین موضوع تنظیم رابطه این دو نهاد از یک سو با نهادهای دولتی و به ویژه با سازمان شهرداری‌های وزارت کشور به میان می‌آید و از سوی دیگر با نهادهای بخش خصوصی و نهادهای مدنی جامعه شهری. در این زمینه چند موضوع بیش از سایر موضوعات جای تأمل دارند. نخست پیشداوری که نزد برخی از شهرداران و اعضای شورا شهر نسبت به شیوه تعامل با نهادهای دولتی دیگر وجود دارد که برخورد آنها را آمرانه و دستوری می‌بیند، و یا جدی نگرفتن برنامه‌ها و فعالیت‌های این دو نهاد مهم مدیریت شهری است. از جمله این سازمان‌های دولتی که نسبت به آنها



مظفر صرافى  
عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی

پیشداوری‌هایی وجود دارد، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور است.

انتظار شهرداران و اعضای شوراهای شهر از سازمان شهرداری‌ها این است که سازمان تنها نماینده دولت و سیاست‌های آن نباشد بلکه مدافع حقوق و استقلال این دو نهاد مدیریت شهری نزد حاکمیت باشد. برخی نیز تأسیس سازمان شهرداری‌ها را نوعی نقض غرض در فرایند حکمروایی خوب برمی‌شمارند. نقض غرض از این جهت که سازمان از سوی دولت تشکیل شده است و بنابراین دولت نه تنها در حوزه مدیریت شهری خود را کوچک نکرده است بلکه بر حجم تشکیلات خود افزوده و با تصویب قانون تجمیع عوارض بیش از پیش به سازمان شهرداری‌ها به عنوان نهادی دولتی، در مقابل شهرداری و شورا به عنوان نهاد عمومی، تفوق و برتری داده است. از سوی دیگر قانون تجمیع عوارض، بخشی از درآمدهای شهرداری را که طبق قانون باید به مصرف همان شهر برسد متمرکز ساخته و باز توزیع آن را در اختیار سازمان شهرداری‌ها قرار داده است. این خود سبب می‌شود که استقلال مالی شهرداری‌ها متزلزل گردد و آنها به ناچار از فرامین و سیاست‌های سازمان شهرداری‌ها تبعیت کنند. به عبارتی این قانون به نوعی اهرم اعمال قدرت حاکمیتی شده است.

عبدالله رمضانزاده ضمن مخالفت با چنین پیشداوری‌هایی، پاسخ‌هایی را در برابر این انتقادات مطرح می‌کند: «ذهنیت اجتماعی مردم هنوز بسیاری از خدمات را که باید از شهرداری طلب شود از دولت انتظار دارد و دولت ناچار است آن خواست را به گونه‌ای پاسخ دهد. بنابراین سازمان شهرداری‌ها برای پشتیبانی فنی، مالی و آموزشی شهرداری تأسیس شده است تا به این نهاد برای ارائه خدمات شهری کمک کند. البته نقطه مطلوب دولت این است که شهرداری به همراهی شورا به مرور قادر به انجام این وظایف و خدمات شوند؛ و به هیچ وجه قصد دولت وابسته کردن این نهادها به خود و اعمال قدرت به آنها از طریق سازمان نیست. از سوی دیگر، در مورد قانون تجمیع عوارض باید گفت از آنجا که توسعه در شهرهای کشور توسعه موزونی نبوده است و مناطق بهره‌های یکسانی از محل درآمدهای ملی نبرده‌اند، نمی‌توان اجازه داد شهرهایی که از محل منابع ملی صاحب صنعت و تأسیساتی شده‌اند که برای شهر درآمدزا بوده است درآمدهای شان فقط در همان شهرها هزینه شود. برای مثال در شهرهایی که تأسیسات ذوب آهن، فولاد، مجتمع پتروشیمی و پالایشگاه بنا شده است اینها همه از محل درآمدهای ملی ایجاد شده‌اند نه از محل درآمد تولید شده در همان شهر. بنابراین نمی‌توان عوارض این درآمدها را به تمامی متعلق به آن شهرها قلمداد کرد بلکه این درآمد متعلق به همه مردم کشور است و باید به صورت متمرکز جمع آوری شود و از طریق سازمان شهرداری‌ها با برنامه‌ای مشخص و قانونی به شهرداری‌های مختلف باز توزیع گردد. بنابراین برای ایجاد تعادل و توازن در توسعه شهری چاره‌ای جز این نیست که سازمان‌هایی از سوی دولت نقش‌های تنظیمی و توزیعی را - که از وظایف مهم دولت است - انجام دهند. این موضوع هدف نهایی از قانون تجمیع عوارض بوده است. البته این هم پذیرفتنی است که اشکالاتی در فرایند اجرا وجود داشته باشد و از جمله اینکه تا حدی دست شهرداری‌ها بسته شود؛ اما این تعارض

در واقع تعارض بین مصالح ملی و مصلحت‌های محلی است و باید در طی زمان راه و روش‌هایی قانونی و معقول برای کاهش آن تدوین کرد».

مریم بروجردی اگر چه حوزه اختیارات و وظایف خود را به شکلی غیرمستقیم مرتبط با سازمان شهرداری‌ها می‌داند، با این همه چنین اظهار نظر می‌کند: «سازمان شهرداری‌ها به جهت توانمند کردن شهرداری‌های ضعیف و کمک به ایجاد شهرداری‌های جدید و هماهنگ کردن برنامه‌ها و فعالیت‌های شهرداری‌های کشور تأسیس شده است و البته این مخاطره آمیز است که سازمان شهرداری‌ها به جهت ایفای نقش حمایتی خود را قیّم و متولی قلمداد کند بلکه باید صرفاً نقش کاتالیزور را داشته باشد، به فرایند توانمند شدن شهرداری سرعت بخشد و کمک‌ها و آموزش‌های لازم را ارائه دهد و نقش پل ارتباطی میان شهرداری‌ها با یکدیگر و با سازمان را ایفا کند. ولی این نقش نقض وظیفه شوراها به عنوان ناظر بر فعالیت و عملکرد شهرداری‌ها نیست».

مصطفی رسولی منش معتقد است یکی از مشکلات شهرداری ذهنیت شهروندان نسبت به آن است که این نهاد را نماینده دولت و بخشی از آن می‌بینند. به همین جهت نگاه مردم به شهرداری - و حتی شورا - اکنون این نیست که این نهادهای عمومی و مردمی هستند و برای ارائه خدمات شهری ایفای وظیفه می‌کنند؛ بلکه آنها را جدا از خود و متعلق به حکومت می‌دانند. این موضوع سبب می‌شود که شیوه برخورد بخش خصوصی و نهادهای مدنی موجود در شهرها با این دو نهاد به گونه‌ای دیگر باشد. به نظر من هر تصمیمی از سوی دولت که بر این ذهنیت اجتماعی صحنه بگذارد، نقض غرض در اجرای حکمروایی خوب است. اگر وابستگی اقتصادی شهرداری‌ها به سازمان شهرداری‌ها یا هر مؤسسه دولتی دیگر موجب شود که مردم شهرداری را عمدتاً نهادی حکومتی ببینند و نقش عمومی شهرداری کاهش پیدا کند، خواسته یا ناخواسته نقض غرض صورت گرفته است.

### شورا و حکمروایی خوب

از ارکان مهم مدیریت شهری در کنار شهرداری‌ها، شوراهای شهرند. موضوع مهمی که درباره شوراهای شهر در مقایسه با الگوی حکمروایی خوب مطرح می‌گردد، این است که شوراهای شهر با چه سازوکاری می‌توانند از منافع همه شهروندان اطلاع یابند و به چه ترتیبی قانونی می‌توانند آنها را حفاظت کنند. در قانون اساسی به شوراهای محل، شهرک و بخش در کنار شوراهای شهر و استان اشاره شده و از سوی دیگر در قانون شوراهای ذکری از این شوراهای محلی نرفته است؛ در حالی که به اعضای شورا اجازه داده است که به منظور اطلاع از دیدگاه‌های مردم و مشورت با آنان، انجمن‌های شورا یاری را ایجاد کنند. اما شوراهای محلی یا انجمن‌های شورا یاری که با اصول حکمروایی خوب - از جمله تفویض اختیار، دربرگیری و مشارکت همه بخش‌های جامعه - هماهنگ است، از فرایند فعالیت شوراها کنار گذاشته شده است. همچنین برخی از اعضای شورای شهر و شهرداران بر این نظر هستند که حکمروایی خوب مترادف با ایجاد و تأسیس حکومت‌های محلی قدرتمند و مستقل است. به نظر آنان شوراهای محلی نقش قوه قانونگذار محلی را ایفا کنند و شهرداری نقش



ناصر برک پور  
پژوهش‌گر مرکز مطالعات شهری و روستایی  
سازمان شهرداری‌ها

فوق‌مجریه را. افزون بر آن، نهاد قضایی هم در شهرها موجود است. اما در برنامه‌های توسعه کشور و از جمله قانون چهارم نیز توجهی به حکومت‌های محلی نشده است.

عبدالله رمضانزاده به عنوان سخنگوی دولت، در مورد حرکت به سمت تشکیل حکومت‌های محلی ابراز تمایل می‌کند و می‌افزاید: «این ایده آل است که روزی شهرداری‌ها و شوراهای به عنوان دولت محلی عمل کنند؛ اما مشکل اینجاست که خصلت جامعه ما این است که همگان تحولات را سریع می‌خواهند و ضرورتاً همیشه تحولات سریع جوامع هم به نفع آنها تمام نمی‌شود. بنابراین باید اجازه داد روندی تدریجی و قانونمند و با برنامه پیش برود. به نظر در ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم و ماده ۱۷۰ قانون برنامه چهارم همین ذهنیت وجود داشته است. با این همه باید پذیرفت که این فرایند در ۱۵ یا ۲۰ سال اتفاق نمی‌افتد و چه بسا بیش از این وقت لازم باشد؛ به گونه‌ای که تجربه کشورهای توسعه یافته زمانی بسیار طولانی‌تر را نشان می‌دهد. از سوی دیگر در ذهنیت تاریخی ما گرایش به تمرکز قدرت همچنان در مقابل توزیع قدرت مقاومت می‌کند و موانعی را بر سر راه واگذاری وظایف و ایفای نقش نظارتی و تنظیمی به وجود می‌آورد».

مریم بروجردی در مورد تشکیل شوراهای محلی مصرح در قانون اساسی خلأهای قانونی را مورد اشاره قرار می‌دهد و می‌افزاید: «در قانون اساسی اسم شورای محله مطرح شده است و از محتوای آن متن می‌توان چنین استنباط کرد که اعضای شورای شهر نباید به طور مستقیم و یکباره انتخاب شوند و این چیزی است که در قانون شوراهای سال ۱۳۶۱ نیز آمده است. به عبارت دیگر، انتخابات باید در سطح محله‌های شهری برگزار شود و منتخبان محله‌ها، اعضای شورای شهر را از میان خود برگزینند. اما قانون انتخابات نیز فقط در دو حوزه شهر و روستا تعریف شده و برای برگزاری انتخابات اعضای شورای محل آیین‌نامه‌ای تدوین نشده است. این موضوع در دستور کار ما قرار دارد که اصلاحاتی در قانون انتخابات شورا اعمال گردد. در قانون شوراها ماده ۷۱ بند ۷ تصریح شده است که شوراهای شهرهای با جمعیت بیش از ۵۰۰ هزار نفر می‌توانند برای پیشبرد برنامه‌ها و کارهای خود اقدام به تشکیل تعاونی‌ها، انجمن‌های محلی کنند. نکته مهم در مورد این نوع انجمن‌های شورا یاری، این است که انجمن‌های مذکور صرفاً نقش مشورتی دارند و به تشخیص شورای شهر شکل می‌گیرند تا رابط آنها و مردم باشند و حق تصمیم‌گیری و اعمال قدرت، آن چنان که در صورت تشکیل شورای محل می‌توانستند داشته باشند، نخواهند داشت».

معاونت اجتماعی و مشارکت مردمی وزارت کشور در مورد تشکیل انجمن‌های شورا یاری نیز در حال تهیه پیشنهادهایی برای شوراهای شهری است تا برای ایجاد آنها برنامه هماهنگی داشته باشند؛ اما وظیفه ما تنها ارائه پیشنهاد است و به لحاظ قانونی در صلاحیت خود شورای شهر است که تصمیم به راه‌اندازی آنها بگیرد یا خیر؛ و این کار به عهده وزارت کشور نیست.

اما در مورد ایده حکومت‌های محلی، معاونت امور اجتماعی و مشارکت مردمی وزارت کشور معتقد است: «این ایده بسیار خوبی است و همه کشورهایی که توانسته‌اند شوراهای شهر را پیش ببرند، با همین ایده حکومت محلی و مدیریت واحد شهری

توانسته‌اند آن را اعمال کنند. اما در ایران به جهت قوانین و مقررات، و همچنین به لحاظ ساختاری توزیع قدرت در حاکمیت این امر به زودی محقق نمی‌شود. به نظر می‌رسد تعریف حکومت محلی به عنوان مدیریت واحد شهری که امور بهداشت، آموزش، حمل و نقل، مسائل زیست محیطی و نظایر اینها را با هم در اختیار داشته باشد با ساختار اجرایی و قوانین موجود در کشور بسیار فاصله دارد و عملی نیست».

ناصر برک پور با اشاره به اصل تمرکز زدایی در الگوی حکمروایی خوب یادآور می‌شود که تحقق این امر مستلزم تغییر روابط و مناسبات سیاسی، اقتصادی و حقوقی بخش‌هایی از حکومت با بخش خصوصی و نهادهای مدنی نظیر شوراهای شهری است. به نظر وی: «یک فصل کامل قانون اساسی به شوراهای پرداخته و شورا را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور تلقی کرده است. اما وقتی می‌خواهیم قانون شوراهای را اجرا کنیم، شورایی که قرار است رکن تصمیم‌گیری باشد، برای هر اقدامی باید موافقت دستگاه ذی‌ربط را جلب کند. در حالی که در قانون ۱۰۰ سال پیش قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی آمده است که انجمن‌ها این اختیار را دارند که به شکایات مردم از حاکم‌ها رسیدگی کنند؛ یعنی در جایگاه داور بین مردم و دولتمردان قرار دارند. البته پذیرفتنی است که تجربه فعالیت و اداره شهر به شیوه شورایی احتیاج به تمرین و فرصت زمان بیشتری دارد تا شیوه‌های انتخاب اعضای شورای شهر و نیز قوانین که آنها باید به کار بندند و هم نحوه همکاری با طرفین دیگر حکمروایی به حد مطلوب و مؤثر برسد».

مظفر صرافی یادآوری این نکته را ضروری می‌داند که تلقی رایج نزد شهرداران و اعضای شورای شهر از حکومت محلی و مدیریت شهری مستقل و مقتدر گاهی اوقات همان تلقی آمرانه و استبدادی است. به نظر وی: «این ساده‌ترین الگوی مدیریت است که وقتی قرار باشد همه چیزها با یکدیگر هماهنگ گردند کلیه وظایف به دست یک نفر سپرده شود؛ لیکن این دیگر اسمش هماهنگی نیست بلکه همراه شدن با یک نفر است. اما اگر قرار است همه با یکدیگر همراه شوند و مشارکت معنا بیابد، باید تفاوت هم وجود داشته باشد. اگر اصرار زیادی بر کلمه مدیریت واحد داشته باشیم این خطر را دربردارد که ذهن به این سمت برود که کلیه اختیارات به یک دستگاه داده شود و یک نفر هم در رأس آن قرار گیرد. در حالی که ایده اساسی حکمروایی خوب، افزایش تعداد عاملان و کنشگران عرصه تصمیم‌گیری و مدیریت است؛ یعنی نوعی دموکراسی مشارکتی اجرا شود و زمینه‌ای ایجاد گردد که شهروندان، دولت، بخش خصوصی و نهادهای مدنی منابع خود را به اشتراک گذارند و سرمایه اجتماعی شهر و کشور را افزایش دهند. منظور از حکومت محلی و مدیریت واحد شهری، ایجاد انفکاک و رویارویی بین حکومت ملی و مدیریت‌های شهری نیست بلکه اجرای شیوه‌ای از توزیع قدرت به همراه مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در قبال آن است. از این رو به نظر می‌رسد که برای گسترش روحیه تعاون و مشارکت باید همین فرایند همکاری شورا، شهرداری با نهادهای دیگر را تقویت کرد و به ایجاد شبکه‌های ارتباطی بیشتر میان آنها و سایر بخش‌های جامعه پرداخت».

به نظر شهردار نیاسر، اگرچه برقراری حکومت‌های محلی





مصطفی رسول منش  
شهردار نیا سر

روش مطلوبی برای اداره شهر و مجموعه‌های شهری است، با این همه وی معتقد است که تحقق این ایده در ساختار اداری کشور و قوانین موجود امکان‌پذیر نیست. به نظر او: «اینکه شخص شهردار به عنوان مجری حکومت محلی در شهر تلقی گردد، به هیچ وجه امکان تحقق ندارد؛ فارغ از اینکه نگران باشیم این حاکم محلی مشی تک روی و استبدادی را پیشه کند یا مشی دموکراتیک و مشارکت را. به لحاظ اجرایی اصلاً امکان تحقق مدیریت واحد شهری به این معنا وجود ندارد، و تجربه ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم موید این نظر است. رئیس جمهوری در سخنرانی سال ۱۳۷۸ خود تأکید کردند که باید ماده ۱۳۶ در جهت تحکیم مدیریت واحد شهری به اجرا درآید؛ و این دستور را به نهادهای دولتی نیز دادند. اما در نهایت وظایفی برای شهرداری‌ها انتخاب شد که به جای افزایش قدرت مدیریت و نظارت شهرداری بر اداره امور شهری، بیش از گذشته وظایف اجرایی هزینه‌بر و دردسرافرین نصیب آن شد. بنابراین به نظر می‌رسد بهتر است مدیریت واحد شهری به معنای مدیریت هماهنگ و یکپارچه تلقی گردد و برای تحقق آن سازوکارها و مراحل اجرای این هماهنگی تدوین شود. این هماهنگی و یکپارچگی در قالب ایجاد نظام جامع اطلاعات شهری تعریف شدنی است. این نظام جامع اطلاعات مدیریت شهری می‌تواند برای هرگونه تصمیم‌گیری و فعالیت در شهر پایه و اساس همه نیروهای ذی نفوذ و ذی نفع در شهر قرار گیرد. بنابراین مدیریت واحد شهری را باید معنای فرایند واحد اتخاذ تصمیم معنی کرد. در این میان تأسیس بانک اطلاعات مدیریت شهری پایه و اساس ورود به فرایند واحد مدیریت شهری خواهد بود.»

### بخش خصوصی و حکمروایی خوب

بازار و متعلقات آن، که به بخش خصوصی تعبیر می‌شود، از منظر الگوی حکمروایی خوب شهری سهم بسیار مهمی در پایداری یا عدم پایداری توسعه شهری دارد. صنایع و کشاورزی و خدمات از امکانات طبیعی و انسانی و اجتماعی شهرها منتفع می‌شوند و محصولات خود را نیز در شهر و به مصرف شهروندان می‌رسانند. از این رو فعالیت بخش خصوصی در تعامل بسیار نزدیک با جامعه مدنی و دولت و سایر بخش‌های حکومت برای توسعه پایدار بسیار ضروری است. با این همه بخش خصوصی در ایران در مقابل قدرت اقتصادی دولت که متکی به درآمدهای نفتی و متعلقات آنهاست، توان رقابت و رویارویی با آن را ندارد. از سوی دیگر، مدیریت شهری نیز تاکنون نتوانسته است مناسبات خود را با این بخش به روشنی و قانونمند تعریف کند و راه ترکتازی و تخلف از جانب دو سر قرار داد را ببندد و فضای امنی را برای سرمایه‌گذاری و فعالان اقتصادی در شهر در تعامل با شهرداری‌ها یا شورای شهر ایجاد کند. مصطفی رسول منش بر این نظر است که در مدل حکمروایی خوب، دوره خصوصی سازی پشت سر گذاشته شده است و بخش خصوصی توانمند و متخصص وجود دارد. به عبارت دیگر، مدل حکمروایی خوب فرض را بر این می‌گذارد که بازار، نهادهای مدنی در مقابل حکومت و سازمان‌های وابسته به آن استقلال دارند و در عین حال دارای حقوق روشن و معین در قانون هستند که به این دو نهاد قدرت

اعمال نظر و دخالت در تصمیم‌های کلان را می‌دهد. این در حالی است که به نظر وی: «ما هنوز در مسیر ایجاد بخش خصوصی در حوزه خدمات شهری و تقویت آنها هستیم. از سوی دیگر حقوق این بخش در مقابل منافع نهاد عمومی یا دولت روشن نیست. به همین جهت به جای خصوصی سازی دم‌از واگذاری می‌زنیم که تلویحاً به معنای موقتی بودن آن است، و یا اینکه تصمیم‌گیر نهایی واگذار کننده است و نه دریافت کننده وظایف. برای مثال، در قراردادهای شهرداری و بخش خصوصی مشاهده می‌شود که رابطه حاکم و محکوم برقرار است؛ زیرا شهرداری می‌تواند یکطرفه قرارداد را فسخ کند. از سوی دیگر به هنگام بروز تضاد و اختلاف میان بخش خصوصی با یکی از نهادهای دولتی و یا مدنی چه سازوکاری را برای داوری و وساطت میان سه طرف منازعه تدوین کرده‌ایم و با چه قوانینی می‌خواهیم میان آنها عدالت را برقرار سازیم؟ به نظر می‌رسد هیچ یک از سه طرف حکمروایی خوب از حقوق خود نه مطلع است و نه می‌تواند از آن به شیوه‌ای قانونی و روشن دفاع کند.»

### شهروندان و حکمروایی خوب

شهروندان در شکل سازمان یافته در انجمن‌ها، NGOها و نهادهای مدنی، هم به صورت شخصیت‌های حقوقی و هم به صورت شخصیت‌های حقیقی حقوق متعدد و گسترده‌ای در حکمروایی خوب شهری دارند. از مهم‌ترین این حقوق، حق شهروندی است که شامل حقوق مالکیت و فعالیت اقتصادی آزاد، حقوق مداخله در تصمیم‌گیری سیاسی و مدنی و سرانجام حقوق و آزادی‌های اجتماعی از جمله دسترسی آزاد به اطلاعات، آزادی تجمع، آزادی بیان و نظایر اینهاست.

مظفر صرافی معتقد است: «در مقابل این حقوق، نهادهای دولت و بازار باید به برخی وظایف مشخص عمل کنند تا امکان مشارکت مؤثر و پایدار شهروندان در تصمیم‌گیری و فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی فراهم آید. این وظایف عبارت‌اند از دربرگیری یا شامل کردن همه افراد و گروه‌های اجتماعی در حقوق شهروندی و رفع هرگونه تبعیض جنسی، قومی، مذهبی و نژادی. دوم، شفاف بودن به معنای ایجاد امکان دسترسی شهروندان به رویدادها، تصمیم‌گیری‌ها و فعالیت‌های صورت گرفته یا در شرف وقوع در آینده است. سوم، مسئولیت‌پذیری یا پاسخگویی در مقابل اعمال و تصمیم‌های گرفته شده و پیامدهای آن در مقابل کلیه شهروندان است. چهارم، تفویض اختیار و کوشش در جهت سپردن امور به گروه‌های کوچک‌تر و محلی و جلوگیری از تمرکز گرایی. پنجم، قدرتمند کردن یا امکان مداخله شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها و یا ممانعت از انجام امری که حقوق اکثریت را نادیده می‌گیرد. ششم، رعایت عدالت و انصاف در توزیع منابع و فرصت‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و نظایر آن برای همه شهروندان؛ و سرانجام اصل مشارکت است، که بر حضور و همکاری شهروندان در کلیه فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی و ثمربخش بودن آن تأکید دارد. اینها مجموعه شرایطی هستند که زمینه برقراری حکمروایی خوب و تعامل مؤثر بین دولت، بخش خصوص و جامعه مدنی را فراهم می‌سازند.»

## قانون برنامه چهارم زیر ذره بین حکمروایی خوب شهری

زهرا عریشاهی

کارشناس ارشد برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای



در خصوص گره‌گشایی از پیشینه حکمروایی خوب و چگونگی طرح این موضوع در مجامع بین‌المللی توسعه، توجه به سابقه سیاست‌های تعدیل اقتصادی ضرورت دارد.

در اواخر دهه ۱۹۸۰، پس از یک دهه اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی ساختاری در بسیاری از کشورهای افریقایی، بانک جهانی در بررسی‌های خود به نکته تازه‌ای دست یافت و آن اینکه حکمروایی موضوعی اساسی در راهبرد توسعه کشورهایی که عملکردشان ضعیف است، به شمار می‌آید. به عبارت دیگر، بانک جهانی در مطالعات سال ۱۹۸۹ دریافت که حکمروایی - یعنی شیوه مدیریت و اداره کشور یا رابطه شهروندان با حکومت‌کنندگان - موضوع محوری توسعه است. این مسئله به تدریج و پس از بررسی‌ها و مطالعات فراوان این بانک مورد توجه بیشتر قرار گرفت و در گزارش سالیانه توسعه جهانی در سال ۱۹۹۶ با عنوان «از برنامه تا بازار» به روشنی انعکاس یافت (حیدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳، ص ۲۶۲).

گزارش سالانه بانک جهانی در سال ۱۹۹۷ نیز به مقوله دولت اختصاص یافت و در آن نقش دولت در بهبود وضعیت اقتصادی و

### حکمروایی خوب<sup>(۱)</sup>، مفهوم و پیشینه جهانی

جست و جو در متونی که در دهه اخیر به مباحث حکمروایی، حکمروایی، حاکمیت در سطح ملی و محلی (شهری) پرداخته‌اند، مشخص می‌سازد که اکثر تعاریف ارائه شده در مورد «حکمروایی خوب» به اداره و تنظیم امور محلی و ملی و رابطه شهروندان و حکومت‌کنندگان توجه فراوان دارند.

بر اساس تعاریف برنامه عمران سازمان ملل متحد، حکمروانی خوب عبارت است از «مدیریت امور عمومی بر اساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرایند حکومتداری» (حیدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳، ص ۲۵۸).

بانک جهانی، حکمروایی را به عنوان روشی معرفی می‌کند که براساس آن قدرت بر مدیریت اقتصادی یک کشور و منابع آن برای رسیدن به توسعه اعمال می‌شود.

کمیسیون حکمروانی جهانی یا «همسایگی جهانی ما» (۱۹۹۵)، تعریف دقیق‌تری ارائه کرده است: «حکمرانی مجموعه‌ای از روش‌های فردی و نهادی، عمومی و خصوصی است که امور مشترک مردم را اداره می‌کند. حکمروانی فرایندی پیوسته است که از طریق آن منافع متضاد یا متنوع همساز می‌شود و اقدامات همکاری جویانه اتخاذ می‌گردد. حکمروانی شامل نهادهای رسمی و نظام‌هایی است که برای تضمین و رعایت قانون قدرت پیدا کرده‌اند، و همچنین قرارهای غیررسمی که مردم و نهادها بر سر آن توافق کرده‌اند یا می‌اندیشند که به نفع‌شان است (حیدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳، ص ۱۹۴).

در نوشتگان بسیاری که در سطح جهانی طی ده سال گذشته شکل گرفته و گسترش پیدا کرده است، موضوع حکمروایی خوب بر چگونگی دست یافتن به حکومتی که بتواند زمینه‌ساز توسعه‌ای مردم سالار و برابر خواهانه باشد، تأکید ورزیده است<sup>(۲)</sup>.

در کنار این مفهوم باید از مفهوم حکمروایی شهری نیز یاد کرد. با توجه به اصول و تعاریف گفته شده، حکمروایی در سطح شهر را شاید بتوان به مجموع شیوه‌هایی اطلاق کرد که از طریق آنها افراد و نهادهای عمومی و خصوصی امور مشترک‌شان را در سطح محلی برنامه‌ریزی می‌کنند. حکمروانی شهری، همه کنشگران امور شهری را در بر می‌گیرد، همچون سازمان‌های رسمی، گروه‌های غیررسمی، نهادهای بخش خصوصی و سرمایه اجتماعی شهروندان (ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۲، ص ۵۴).

چنانچه این حکمروایی دارای ویژگی‌هایی باشد که غالباً بر مؤثر بودن، مشارکتی بودن، شفافیت و پاسخگویی، عدالت و اعمال قانون تکیه دارد، حکمروایی مطلوب شهری شناخته می‌شود. بنابراین حکمروایی در سطوح مختلف سازمانی، محلی، ملی و بین‌المللی امکان تعریف، وقوع و اجرا دارد. در این فرایند البته دولت‌ها نقش محوری، زمینه‌ای و هدایت‌گر دارند ولی تمامی نهادهای درگیر در آن نقش آفرینی می‌کنند.

راهکارهای توانمندسازی دولت را مورد بررسی قرار گرفت. کارشناسان بانک جهانی با شواهد مختلف نشان دادند که موفقیت سیاست‌های اقتصادی بستگی به توانمندی و قابلیت‌های دولت دارد. در این گزارش مطرح شد که بدون ظرفیت‌های لازم در دولت، آزادسازی مالی به بحران پولی و بانکی می‌انجامد.

بانک جهانی راهبرد پیشنهادی خود را برای توانمندسازی دولت به عنوان محور توسعه اقتصادی، راهبرد دو بخشی نامید. راهبرد نخست، تطبیق ظرفیت‌ها با نقش‌های دولت و راهبرد دوم افزایش ظرفیت‌های دولت نام گرفت (حیدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳، ص ۲۶۳).

عمده‌ترین سیاست‌های راهبرد دوم همانا اصلاح نظام قضایی، تمرکز زدایی، مبارزه با فساد، شفاف‌سازی نظام بودجه‌ای، شایسته‌سالاری و پیوستن به نظام‌های بین‌المللی بود. به عبارت دیگر بانک جهانی در این گزارش موضوع تازه‌ای یعنی سیاست‌های توانمندسازی دولت یا بهبود حکمرانی را موضوع اصلی سیاستگذاری توسعه قرار داد. به این ترتیب مفهوم جدید حکمرانی خوب راه خود را در همایش‌ها و تحقیقات بین‌المللی باز کرد که تاکنون نیز مورد اقبال نهادهای بین‌المللی قرار دارد. از سال ۲۰۰۰ هر ساله بانک جهانی گزارشی در مورد فعالیت‌ها و همکاری‌های این بانک با کشورهای مختلف با عنوان «اصلاح نهادهای عمومی و تقویت حکمرانی» منتشر می‌سازد.

با این تغییرات، نگرش‌های کلاسیک در مورد نقش دولت در تأمین رفاه، امنیت و ارائه خدمات عمومی در سطح محلی که در دهه‌های قبل گسترش داشت به دیدگاه جدید حکمروایی شهری به عنوان کنش متقابل کنشگران اصلی عرصه شهر (دولت محلی، بخش خصوصی و جامعه مدنی) تغییر یافته است. این کنش‌ها در قالب انتخابات، رقابت و سایر تعاملات بین حکومت‌گران محلی و شهروندان متجلی می‌گردد.

### شاخص‌های حکمروایی خوب

ویژگی‌ها و شاخص‌هایی که برای حکمروایی خوب شهری تعریف می‌شود نیز به مانند مفاهیم آن، گرچه متفاوت است، ولی دایره‌ای از ذهنیت‌های مشابه را تکرار می‌کند. بانک جهانی، حکمروایی خوب را بر اساس شش ویژگی تعریف می‌کند؛ ویژگی‌های مطرح شده اینها هستند:

۱- حق اظهار نظر و پاسخگویی<sup>(۳)</sup>؛

۲- بی‌ثباتی سیاسی و خشونت<sup>(۴)</sup>؛

۳- اثربخشی دولت<sup>(۵)</sup>، کارآمدی در انجام وظایف محول شده؛

۴- بار مالی مقررات<sup>(۶)</sup>، مقررات اضافی و هزینه‌های آن؛

۵- حاکمیت قانون<sup>(۷)</sup> و

۶- فساد<sup>(۸)</sup>

در این تعریف، هر اندازه ویژگی‌های مثبت مانند حاکمیت قانون، پاسخگویی و اثربخشی دولت در جامعه‌ای بیشتر باشد و فساد، مقررات اضافی، بی‌ثباتی سیاسی و خشونت کمتر باشد، حکمروایی در آن جامعه برای نیل به توسعه پایدار مناسب‌تر خواهد بود (حیدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳، ص ۲۵۹).

همچنین مرکز اسکان سازمان ملل متحد، ویژگی‌های حاکمیت شهری را به این شرح برشمرده است:

- پایداری؛

- کفایت تصمیم‌گیری محلی<sup>(۹)</sup>؛

- کارآمدی<sup>(۱۰)</sup>؛

- انصاف<sup>(۱۱)</sup>؛

- شفافیت<sup>(۱۲)</sup>؛

- پاسخگویی؛

- تعهد مدنی<sup>(۱۳)</sup>؛

- شهروندی<sup>(۱۴)</sup> و

- امنیت<sup>(۱۵)</sup>.

## نظام و قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی

### فرهنگی کشور

برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی کشور اهداف کلی زیر را در پنج سال اجرای خود تعقیب می‌کند:

۱- توسعه دانش پایه، عدالت محور و در تعامل با جهان؛

۲- تأمین مطمئن امنیت ملی و بازدارندگی همه جانبه؛

۳- صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی-ایران؛ و

۴- حاکمیت مؤثر و استقرار دولت شایسته.

بی‌شک اهداف این برنامه می‌تواند با اهداف و شاخص‌ها و ویژگی‌های حکمرانی خوب تلاقی یابد و در ابعاد مختلف اهداف مشابهی را تعقیب کند. در این بخش تلاش می‌گردد ابعاد مختلف دیدگاه‌های حکمرانی خوب در مراحل مختلف قبل و حین تهیه برنامه چهارم شامل نظام تهیه و تدوین برنامه چهارم، قانون برنامه چهارم و نظام ارزیابی برنامه، مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد.

### ۱- بررسی نظام تهیه و تدوین برنامه چهارم:

مبحث حکمروایی شهری در برنامه چهارم را نمی‌توان به طور مستقل و در یک جایگاه خاص مورد بررسی قرار داد بلکه باید در مباحث مختلف جای پای آن را جست و جو کرد (به عنوان مثال کمیته مشترک محیط زیست، تعادل منطقه‌ای و آمایش سرزمین، توسعه مدیریت دولت و رشد مستمر و پایدار اقتصادی).

نکته دیگر آنکه در هیچ یک از این کمیته‌ها، سازمان‌های غیردولتی، تشکل‌های مردمی و نهادهای عمومی غیردولتی نقش و حضور ندارند و به عبارت دیگر برای تدوین برنامه چهارم تنها سازمان‌های دولتی رسمی در قوای مجریه و مقننه مجوز رسمی حضور یافته‌اند.

### ۲- بررسی قانون برنامه چهارم به عنوان محصول نهایی

#### فعالیت نظام برنامه‌ریزی:

قانون برنامه چهارم دارای شش بخش و دوازده مضمون اصلی است که عمده جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های ملی را در طی سال‌های اجرای برنامه چهارم توسعه مشخص می‌سازد؛ که عبارت‌اند از:

- رشد اقتصاد ملی داناتی محور در تعامل با اقتصاد جهانی

- حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای

- توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی

- صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی-ایرانی

- تأمین مطمئن امنیت ملی

- نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت

به علاوه سامان عملیات اجرایی برنامه و نظارت بر اجرای آن در ادامه مضامین دوازده‌گانه برنامه چهارم تدوین گردیده است که سازوکار

چگونگی اجرای برنامه و نظارت بر آن را در متن قانون برنامه چهارم قابل دستیابی کرده است. از طرفی دیگر بخش نهایی جداول کمی برنامه چهارم توسعه که در لایحه برنامه چهارم تدوین و درج گردیده بود، به علت تغییرات در متن قانون که به کمیات متفاوتی در طول اجرای برنامه منجر خواهد شد، در متن قانون برنامه چهارم ملاحظه نمی‌گردد. با ملاحظات پیش گفته شاید بتوان در مواجهه کلی و سریع نظام، بخش‌ها و مضامین برنامه چهارم با ویژگی‌های حکمروایی خوب شهری به مقابله‌ای به شرح زیر دست یافت.

شاخص‌های حکمروایی خوب	ارزیابی نظام، بخش‌ها و مضامین کلی برنامه چهارم
توافق‌گرا بودن نقش آفرینان	[ناشناخته بودن جایگاه عمران شهری در نظام برنامه] [عدم مشارکت بخش‌های غیردولتی (شامل شوراها، سازمان‌های غیردولتی و نهادهای مردمی) در نظام برنامه ریزی] [فقدان این ویژگی در مضامین کلی و سیاست‌های اصلی در قانون]
مساوات طلبی و فراگیر بودن	- ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی - ارتقای سلامت انسانی و عدالت اجتماعی - رقابت پذیری - آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای
اثربخشی و کارایی	- بستر سازی برای رشد سریع اقتصادی - تعامل با اقتصاد جهانی - نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت - توسعه مبتنی بر دانایی
پاسخگو بودن	- نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت - توسعه امور قضایی - امنیت ملی
قانون مداری	- نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت - توسعه امور قضایی
شفافیت	[عدم تدوین جداول کمی برنامه چهارم در قانون برنامه] [نبودن این ویژگی در مضامین کلی و سیاست‌های برنامه]
مشارکت	[عدم مشارکت بخش‌های غیردولتی در نظام تدوین برنامه و کم‌رنگ بودن نقش آن در اجرای برنامه] [کم‌رنگ بودن این ویژگی در مضامین کلی و سیاست‌های برنامه]

اما با بررسی دقیق‌تری از مواد قانون برنامه چهارم می‌توان به شهری در قانون برنامه چهارم دست یافت. تصویری روشن‌تر از حضور و نقش ویژگی‌های حکمروایی خوب

شاخص‌های حکمروایی خوب	خلاصه مواد متناظر در قانون برنامه چهارم
توافق‌گرا بودن نقش آفرینان مختلف	- اجرای طرح خود اظهاری برای پایش منابع آلوده کننده آب (ماده ۶۱) - گسترش آموزش‌های عمومی و تخصصی محیط زیست در کلیه واحدهای آموزشی و آموزش عالی - تأکید بر نقش گروه‌های اثرگذار و اولویت دار و دستیابی به توسعه پایدار زیست محیطی (ماده ۶۴) - آماده سازی عرصه‌های مختلف سرزمین برای پذیرش فعالیت‌های جدید (ماده ۷۵) - سازماندهی برنامه‌های ویژه فرابخشی برای ایفای نقش هر یک از دستگاه‌های اجرایی مرتبط (ماده ۷۶) - تدوین سند بودجه استان‌ها - تدوین طرح جامع مشارکت و نظارت مردم، سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی و شوراهای اسلامی در توسعه پایدار کشور (ماده ۹۸) - توسعه مشارکت همه جانبه همه ایرانیان بر اساس حق برابر شهروندی در نظام تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و مدیریت اجرایی کشور (ماده ۱۱۹)
مساوات طلبی و فراگیر بودن	- کمک مستقیم و جبرانی به اقشار آسیب پذیر، کمک به مقاوم سازی ساختمان‌ها، گسترش حمل و نقل عمومی (ماده ۳۰) - احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری و ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای در شهرهای مختلف کشور (ماده ۳۰) - بهبود خدمات رسانی و ایجاد تأسیسات شهری مناسب سازی فضاهای شهری برای معلولان، بهبود عبور و مرور شهری، ارتقای شاخص جمعیت تحت پوشش آب و فاضلاب شهری (ماده ۳۰) - تعادل بخشی به نقش بخش مسکن در اقتصاد ملی (ماده ۳۰) - حمایت از تولید مسکن اقشار آسیب پذیر، گروه‌های کم درآمد، زنان بی‌سرپرست (ماده ۳۰) - ایجاد فرصت‌های شغلی متناسب با قابلیت هر منطقه (ماده ۷۵) - توسعه مناطق مرزی باهدف تقویت همکاری ملی (ماده ۷۵) - اتخاذ راهبردهای مربوط به حفظ و ارتقای سلامت‌آحاد جامعه و کاهش مخاطرات تهدید کننده (ماده ۸۵) - دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی درمانی (ماده ۸۹)، به خصوص اقشار آسیب پذیر (ماده ۹۰) - تهیه و اجرای برنامه‌های جامع فقرزدایی و عدالت اجتماعی (ماده ۹۵) - شناسایی نقاط آسیب خیز و بحران زای اجتماعی در بافت شهری و حاشیه شهرها و تمرکز بخشیدن به حمایت‌های اجتماعی و برنامه‌های اشتغال حمایت شده (ماده ۹۷) - تدوین و اجرای سند راهبردی خدمات رسانی به ایثارگران بارویکرد توانمندسازی و بهبود وضعیت اشتغال، مسکن، و جز آن (ماده ۹۹) - رفع موانع انحصاری، تقویت رقابت پذیری و فراهم سازی زمینه‌های بسط مشارکت مردم، نهادهای غیردولتی (ماده ۱۰۴) - رفع هرگونه تبعیض قومی، گروهی و جز آن (ماده ۱۳۰).

<p>- حداکثر سازی بهره‌وری از منابع تجدید ناپذیر انرژی (ماده ۳)</p> <p>- توجه به جایگاه محوری آب در توسعه کشور با رویکرد توسعه پایدار و اصلاح ساختار مصرف (ماده ۱۷)</p> <p>- بهبود خدمات و تأسیسات شهری (مناسب سازی فضاهای شهری برای معلولان، بهبود عبور و مرور شهری، ارتقای شاخص جمعیت تحت پوشش آب و فاضلاب شهری) (ماده ۳۰)</p> <p>- ایمن سازی و مقاوم سازی ساختمان‌ها و شهرها و بازسازی و نوسازی بافت قدیم شهری (ماده ۳۰)</p> <p>- گسترش بازار سرمایه مسکن و اتخاذ تدابیر لازم برای تأمین سرمایه در بخش (ماده ۳۰)</p> <p>- استقرار نظام مدیریت کیفیت و مهندسی ارزش در طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی (ماده ۳۱)</p> <p>- اعمال روش‌های فنی زیست محیطی و بهداشتی در جمع آوری، حمل و بازیافت و دفع کلیه پسماندها (ماده ۶۱)</p> <p>- کاهش آلودگی هوای شهرهای بزرگ (ماده ۶۲)</p> <p>- اجرای برنامه مدیریت سبز شامل مدیریت مصرف انرژی، آب، مواد اولیه (ماده ۶۶)</p> <p>- تکمیل و توسعه و تجهیز شبکه‌های زیربنایی در مناطق مختلف کشور (ماده ۷۵)</p> <p>- بهره‌گیری از آثار انتشاری سرمایه‌گذاری‌های ملی و فراملی در توسعه مناطق پیرامونی (ماده ۷۵)</p> <p>- اثر بخشی نظام ارائه خدمات سلامت در کشور (ماده ۹۱)</p> <p>- رعایت اصول پدافند غیرعامل در طراحی و اجرای طرح‌های مهم و تأسیسات زیربنایی، ساختمان‌های حساس و شریان‌های اصلی (ماده ۱۲۱)</p> <p>- ایجاد زمینه مناسب برای افزایش کارایی و بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی (ماده ۱۳۶)</p> <p>- واگذاری مدیریت بخشی از واحدهای دولتی به بخش غیردولتی (ماده ۱۳۶)</p> <p>- واگذاری تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی در امور توسعه و عمران شهر به شهرداری‌ها (ماده ۱۳۷)</p> <p>- استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول به جای کنترل مراحل انجام کار و اعطای اختیارات لازم به واحدهای تحت سرپرستی (ماده ۱۳۵)</p>	<p>اثر بخشی و کارایی</p>
<p>- تدوین استاندارد ملی حسابداری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (ماده ۳۱)</p> <p>- تنظیم دستورالعمل محاسبه ارزش‌ها و هزینه‌های موارد دارای اولویت زیست محیطی (ماده ۹۵)</p> <p>- جبران خسارات وارد به ساکنان، به وسیله سازندگان و مشاوران ساختمان‌ها در صورت عدم رعایت آیین‌نامه‌های مربوط یا عدم اجرای صحیح نقشه‌های طراحی شده (ماده ۳۰)</p> <p>- تدوین طرح جامع مشارکت و نظارت مردم، سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی و شوراهای اسلامی در توسعه پایدار (ماده ۹۸)</p> <p>- طراحی و استقرار نظام جامع اطلاعات MIS به منظور سرعت بخشیدن به عملیات و مدیریت کارآمد، اصلاح فرایندها و بهبود روش‌های انجام امور قضایی (ماده ۱۳۰)</p> <p>- استقرار نظام شایسته‌گرایی و ایجاد ثبات در خدمات مدیران (ماده ۱۴۱)</p> <p>- افزایش پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی در مقابل مردم با استفاده از فناوری روز اداری، بازنگری فرایندها و روش‌ها و توسعه فرهنگ مدیریت (ماده ۱۴۲)</p>	<p>پاسخگو بودن</p>
<p>- تهیه و تدوین قانون جامع شهرسازی و معماری کشور (ماده ۳۰)</p> <p>- تهیه و تدوین طرح جامع مسکن (ماده ۳۰)</p> <p>- تدوین سند ملی آمایش سرزمین (ماده ۷۲)</p> <p>- شناسایی اسناد ملی آمایش سرزمین و کالبدی ملی به عنوان مرجع اصلی هماهنگی‌های بین بخشی</p> <p>- بین منطقه‌ای و بخشی در تصمیم‌گیری‌های اجرایی (ماده ۷۲)</p> <p>- تهیه لایحه حفظ و ارتقای سلامت آحاد جامعه و کاهش مخاطرات تهدید کننده سلامتی (ماده ۸۵)</p> <p>- طراحی و استقرار نظام جامع اطلاعات سلامت شهروندان (ماده ۸۸)</p> <p>- طراحی و ارائه نظام حداقل استاندارد خدمات بهداشتی (ماده ۸۹)</p> <p>- تدوین منشور حقوق شهروندی (ماده ۹۹)</p> <p>- آموزش عمومی و ترویج فرهنگ قانونمندی، نظم، مدارا و زیست سالم (ماده ۱۱۹)</p> <p>- قانونمند کردن و نظام‌مند کردن مشاغل مدیریتی (ماده ۱۴۱)</p>	<p>قانون مداری</p>
<p>- تدوین نظام فنی اجرایی کشور (ماده ۳۱)</p> <p>- تدوین استاندارد ملی حسابداری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (ماده ۳۱)</p> <p>- تنظیم دستورالعمل محاسبه ارزش‌ها و هزینه‌های موارد دارای اولویت زیست محیطی (ماده ۵۹)</p> <p>- تدوین نظام اطلاعات زیست محیطی در سطوح ملی - منطقه‌ای، استانی (ماده ۶۴)</p> <p>- ایجاد پایگاه اطلاعات مکانی جغرافیایی و اسناد تصویری مرتبط با سند ملی آمایش سرزمین (ماده ۷۲)</p> <p>- طراحی و ارائه نظام حداقل استاندارد خدمات بهداشتی (ماده ۸۹)</p> <p>- اصلاح نظام بودجه ریزی کشور با روشی هدفمند و عملیاتی به صورت قیمت تمام شده خدمات (ماده ۱۳۸)</p> <p>- اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی (ماده ۱۳۹)</p> <p>- کمک به ایجاد و توسعه و قانون‌مندی نهادهای غیردولتی برای توسعه سلامت و شفافیت اداری (ماده ۱۴۰)</p> <p>- تدوین ضوابط و شاخص‌های مربوط به تقویت نظم و انضباط اداری مالی در نظام اداره امور کشور (ماده ۱۴۹)</p>	<p>شفافیت</p>
<p>- جلب مشارکت مردم در اشاعه فرهنگ صحیح و منطقی مصرف آب و اصلاح الگوی مصرف (ماده ۱۷)</p> <p>- استفاده مناسب از قابلیت‌ها و توان کلان شهرها در جهت تقویت نقش فراملی (ماده ۷۵)</p> <p>- جلب مشارکت دستگاه‌های اجرایی مختلف در تدوین برنامه‌های ویژه فرابخشی (ماده ۷۶)</p> <p>- ارتقای مشارکت نهادهای غیردولتی و مؤسسات خیریه در برنامه‌های فقرزدایی (ماده ۹۵)</p> <p>- تدوین طرح جامع مشارکت و نظارت مردم، سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی و شوراهای اسلامی در توسعه پایدار کشور (ماده ۹۸)</p> <p>- اولویت دادن به بخش تعاونی در انتقال فعالیت‌ها کاهش تصدی‌های بخش دولتی اقتصاد به بخش غیردولتی (ماده ۱۰۲)</p> <p>- توسعه مشارکت همه جانبه همه ایرانیان بر اساس حق برابر شهروندی در نظام تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و مدیریت اجرایی کشور (ماده ۱۱۹)</p> <p>- رفع موانع انحصار، تقویت رقابت پذیری و فراهم سازی زمینه‌های بسط مشارکت مردم (ماده ۱۰۴)</p> <p>- مشارکت بخش غیردولتی با دولت در وظایف زیربنایی با مدیریت، حمایت و نظارت دولت (ماده ۱۲۶)</p> <p>- مشارکت شهرداری‌ها در انجام تصدی‌های دولتی در امور توسعه و عمران شهری (ماده ۱۳۷)</p> <p>- جلب مشارکت تشکل‌های غیردولتی و سایر بخش‌های جامعه مدنی در اداره امور کشور (ماده ۱۴۰)</p> <p>- کاهش حجم تصدی‌های دولت و افزایش مشارکت مردم در توسعه فعالیت‌های اجتماعی فرهنگی تولیدی و خدماتی (ماده ۱۴۵)</p>	<p>مشارکت</p>

موارد پیش گفته صرفاً صورت و شمایی از دیدگاه‌های حکمروایی خوب شهری در برنامه چهارم را نشان می‌دهد.

### – بررسی نقاط قوت و ضعف برنامه چهارم در پرداختن به حکمروایی خوب شهری

الف – نقاط قوت برنامه چهارم در پرداختن به حکمروایی خوب شهری:

– توجه به آموزش‌های عمومی و تخصصی زیست محیطی در مسیر توسعه پایدار و استفاده بهینه از منابع محیط زیست (باهدف جلب توافق نقش آفرینان توسعه).

– توجه به مشارکت و نظارت مردم، سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی در توسعه پایدار شهری (با هدف جلب توافق نقش آفرینان توسعه).

– توجه به جنبه‌های اقتصادی اجتماعی و کالبدی مساوات طلبی و فراگیر بودن توسعه از قبیل کمک به اقشار آسیب‌پذیر، مقاوم سازی ساختمان‌ها، گسترش حمل و نقل عمومی، بهبود خدمات رسانی شهری، تعادل بخشی به نقش مسکن، شهری ارتقای شاخص‌های آب و فاضلاب شهری، و نظایر اینها.

– توجه و تأکید بر برنامه‌های جامع فقرزدایی و اجرای عدالت اجتماعی (در راستای مساوات طلبی و فراگیر بودن).

– توجه به ابعاد مختلف اثربخشی و کارایی (ارتقای بهره‌وری) در فعالیت‌های عمران شهری، محیط زیست شهری، مدیریت کیفیت و مهندسی ارزش، مدیریت سبز (مدیریت مصرف انرژی، آب و مواد اولیه).  
– توجه به بهره‌وری مدیریت شهری و افزایش کارایی و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی مرتبط.

– تأکید بر تدوین استانداردهای ملی حسابداری، دستورالعمل‌های محاسبه ارزش‌ها و هزینه‌های زیست محیطی، استقرار نظام جامع اطلاعات، استفاده از فناوری‌های جدید اداری و توسعه فرهنگ مدیریت (در جهت ارتقای پاسخگویی).

– تأکید بر تدوین قوانین و مقررات لازم و تکمیل اسناد ملی – منطقه‌ای و ناحیه‌ای در جهت ارتقای تصمیم‌گیری‌های اجرایی بخش‌ها و فعالیت‌های ذی‌ربط (در جهت ارتقای قانون‌مندی و قانون مداری).

– توجه به ضرورت اصلاح نظام بودجه ریزی در کشور، اصلاح ساختارها و تشکیلات، تنظیم دستورالعمل‌ها و استانداردهای ملی حسابداری، تدوین نظام فنی اجرایی کشور، ضوابط و شاخص‌های نظم و انضباط اداری (در جهت افزایش شفافیت و غیرقانون مداری در توسعه شهری).

– اولویت دادن به جلب مشارکت مردم در استفاده از خدمات و تأسیسات شهری و نیز جلب مشارکت و نظارت مردم، سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی و شوراهای اسلامی در توسعه پایدار کشور (با هدف ارتقای شاخص مشارکت).

– اولویت دادن به نقش بخش تعاونی و بخش غیردولتی در انتقال فعالیت‌های دولتی و کاهش تصدی‌های دولت (با هدف افزایش مشارکت).  
– تدوین منشور حقوق شهروندی در برنامه چهارم (با هدف قانون مداری، شفافیت و مشارکت).

– بدبررسی نقاط ضعف برنامه چهارم در پرداختن به حکمروایی خوب شهری؛  
– ناشناخته ماندن جایگاه عمران شهری در نظام برنامه؛

– عدم مشارکت بخش‌های غیردولتی اعم از شوراها، سازمان‌های

غیردولتی (NGOs) و نهادهای مردمی در نظام برنامه‌ریزی؛  
– نبود ویژگی توافق‌گرا بودن در نظام برنامه و سیاست‌های اصلی و جهت‌گیری‌های کلی عمران شهر؛

– عدم شفافیت اهداف کمی برنامه چهارم؛  
– کم‌رنگ بودن ویژگی مشارکت تشکلی‌های غیردولتی در مضامین کلی و سیاست‌های برنامه؛

– اجرایی نبودن سیاست‌های مشارکت مردم؛  
اجرائی نبودن سیاست‌های واگذاری فعالیت‌های دولتی به بخش غیردولتی؛

– عدم توجه کافی به زمینه‌ها، زیرساخت‌ها و ساختارهای موجود مشارکت شهرداری‌ها و سازمان‌های غیردولتی و تعاونی‌ها در ایفای نقش تصدی‌گری خدمات و مدیریت شهری؛ و  
– عدم توجه کافی به موضوعات پاسخگویی و شفافیت در نظام و سیاست‌های قانون برنامه چهارم.

**نتیجه‌گیری و ارائه دیدگاه‌های تکمیلی**  
برنامه چهارم توسعه کشور با دیدگاه‌هایی نزدیک به حکمروایی خوب تدوین شده است؛ هر چند در سطح محلی (توسعه و عمران شهرها) برخی از این دیدگاه‌ها کم‌رنگ گشته و یا به فراموشی سپرده شده‌اند. بررسی جزئی‌تر مواد قانون برنامه نشان می‌دهد که جنبه‌های مشارکت مردم و بخش غیردولتی و تشکلی‌های مردمی در جهت توافق‌گرایی به سمت توسعه پایدار و جلب مشارکت در امور اداره کشور مورد توجه واقع شده است. به‌دیگر سخن، برنامه چهارم به منظور سازگاری با آرمان‌های حکمروایی خوب شهری، می‌بایست به سؤالاتی به شرح زیر پاسخ گوید:

– وظیفه دولت و حکومت در ایجاد نهادها و زیرساخت‌های لازم برای بهبود مشارکت و افزایش نقش بخش‌های غیردولتی در ایفای وظایف تصدی‌گری دولت کدام است و چه راهکارهایی برای آن اندیشیده شده است؟  
– شیوه‌های توانمندسازی دولت برای هدایت امور محلی و نظارت بر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در امور توسعه شهری کدام است؟  
– منابع مالی لازم برای مدیریت‌های شهری در اجرای آرمان‌های حکمروایی خوب شهری در کجا اندیشیده شده است و قدرت تنظیم‌گری دولت در این زمینه به چه نحوی اعمال می‌گردد؟  
– شرایط شایسته سالاری و انتخاب بهینه مدیریت‌های دولتی مرتبط برای نظارت بر امور محلی و نیز بهینه‌سازی انتخاب مردمی کدام است؟  
– تعریف و تبیین توسعه پایدار شهری متناسب با شرایط بومی، اقتصادی اجتماعی فرهنگی کشور کدام است؛ و با توافق کدام یک از گروه‌های رسمی و غیررسمی دخیل در توسعه و عمران شهرها، تدوین گردیده است؟

– اگر بپذیریم که توسعه پایدار در صورتی تحقق می‌یابد که اهداف مردم سالاری، برابری و حفظ محیط زیست توأمان دنبال شود، می‌بایست ضرورت حتمی و قطعی برای تحقق این اهداف بیش و پیش از توسعه پایدار از طریق راهکارهای مرتبط دنبال گردد. پرسش اینجاست که زمینه‌های این اهداف در برنامه در کجا دیده شده است.

– ارزیابی برنامه‌های قبلی توسعه کشور یادآور ضرورت اجرایی‌تر شدن تمامی راهکارها و ایده‌هایی است که در برنامه‌ها پرورده شده‌ولی به اجرا در نیامده است. عزم ملی و سیاسی در اجرای این راهکارها و تحقق این ایده‌آل‌ها و آرمان‌ها، شرایط اولیه تحقق حکمروایی خوب شهری و ملی است.

– اگر بپذیریم که توسعه پایدار در صورتی تحقق می‌یابد که اهداف مردم سالاری، برابری و حفظ محیط زیست توأمان دنبال شود، می‌بایست ضرورت حتمی و قطعی برای تحقق این اهداف بیش و پیش از توسعه پایدار از طریق راهکارهای مرتبط دنبال گردد. پرسش اینجاست که زمینه‌های این اهداف در برنامه در کجا دیده شده است.

– ارزیابی برنامه‌های قبلی توسعه کشور یادآور ضرورت اجرایی‌تر شدن تمامی راهکارها و ایده‌هایی است که در برنامه‌ها پرورده شده‌ولی به اجرا در نیامده است. عزم ملی و سیاسی در اجرای این راهکارها و تحقق این ایده‌آل‌ها و آرمان‌ها، شرایط اولیه تحقق حکمروایی خوب شهری و ملی است.

پانویس:

1-Good governance

۲- برای آشنایی بیشتر ←

www.worldbank.org/wbi/governance

3-Voice and accountability

4-Political Instability and Violence

5-Government effectiveness

6-Regulatory Burden

7-Rule of Law

8-Corruption

9-Subsidiarity

10-Efficiency

11-Equity

12-Transparency

13-Civic Engagement

14-Civilization

15-Security

منابع:

۱- حیدری، احمد؛ و جعفر خیرخواهان (به کوشش): حکمرانی خوب، بنیان توسعه، بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.

۲- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی کشور، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.

۳- ایمانی‌چاچرمی، حسین؛ «حکمروایی شهری و پژوهش شهری»، فصلنامه مدیریت شهری، ۱۳۸۲، شماره ۱۵-۱۶.

۴- شریفیان تانی، مریم؛ «مشارکت شهروندی، حکمرانی شهری و مدیریت شهری»، فصلنامه مدیریت شهری، ۱۳۸۰، شماره ۸.

۵- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور؛ مجموعه اسناد نظام برنامه‌ریزی برنامه چهارم ۱۳۸۲.

6-www.worldbank.org/wbi/governance

7-www.unhabitat.org/wbigovernance

# شهردار اقلیت همراه با شهروندان اکثریت

اصلاحی برای شهری که در طول دهه‌ها تحت سلطه یک نظام سیاسی بدنام بوده است برشمرد.

هارولد واشینگتن - شهردار شیکاگو - از شروع به کار خود با مشکلاتی همچون هیاوهی رقبای سیاسی، انتظارات فوق‌العاده بالای مردم از دولت، کمبود بودجه برای اجرای برنامه‌ها و مشکلات ساختاری اقتصاد شهری روبه‌رو شد. مدیریت جدید شهر، بی‌کفایتی برنامه‌ریزی سنتی و رهیافت‌های مدیریت دولتی را برای حل مشکلات دریافته بود.

## شرایط شیکاگو

محیط اجتماعی - اقتصادی شهر شیکاگو شبیه به خیلی از شهرهای صنعتی شمال ایالات متحده آمریکاست. در سال ۱۹۸۵، بر خلاف روند بهبود اقتصاد ملی، بیکاری در سطح بالایی باقی ماند (۹/۶ درصد در شهر و ۸/۹ درصد در کل ایالت). مطابق با الگوی اقتصاد ملی، بیکاری بیشترین تأثیر را بر اقشار جوان (زیر ۲۱ سال) و بزرگسال (بالای ۴۵ سال) داشت. اولین پیامد جانشینی ناقص فرصت‌های اشتغال بخش خدمات و صنعت، افت کلی در سطح دستمزدها، سود، امنیت شغلی، و سطوح مهارتی بود، که از مجموعه آنها به عنوان «ویژگی‌های کیفی اشتغال» یاد می‌شود.<sup>(۱)</sup>

به دنبال دهه‌های متوالی سرمایه‌گذاری، تعداد محله‌های رو به زوال و فقیرنشین شهر شیکاگو رو به افزایش گذاشته بود. فرار سرمایه‌ها از شهر، کاهش در تعداد و کیفیت واحدهای مسکونی، و بیکاری تصاعدی باعث تشدید فشار مالی بر شهروندان شده بود.

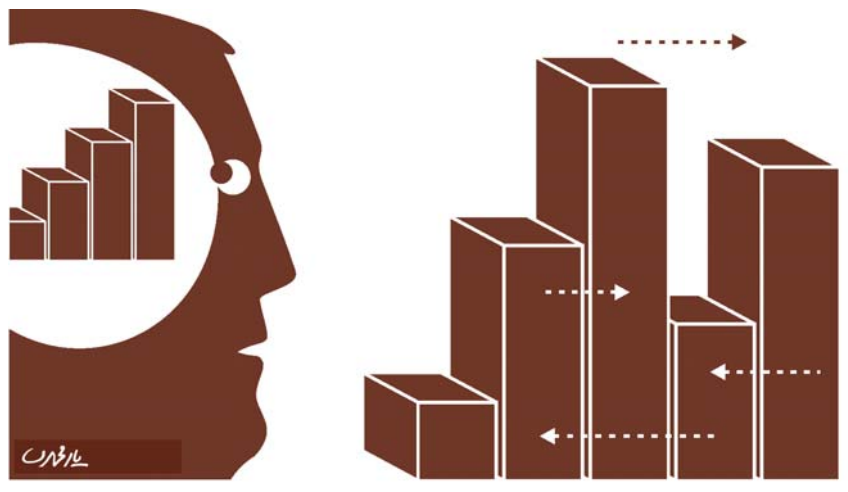
رکود ملی ۱۹۸۱ در کنار نظام سیاسی فاسد شهردار سابق، باعث جلب بخش عمده آرای سیاهپوستان (۸۶ درصد) در جریان انتخابات ۱۹۸۲ برای پیروزی هارولد واشینگتن شد. قول‌های وی در مرحله اول ایجاد اشتغال و در مرحله دوم شامل نظام باز سیاسی، برقراری عدالت و دادن قدرت بازخواست از دولت محلی به مردم بود. این خواست‌های سیاسی نشان دهنده چالش‌های اصلی فراروی مدیریت جدید بودند و لزوم اتخاذ رهیافتی راهبردی برای نیل به توسعه اقتصادی احساس می‌شد.

موضوع مورد نظر در اینجا وابستگی متقابل اصلاحات شهری، سیاستگذاری در صنایع محلی و برنامه‌ریزی پیش‌تاز به یکدیگر است و تأکید بر این نکته که تنها در چارچوب برنامه‌های راهبردی اینها به شکل مکمل یکدیگر عمل می‌کنند. منظور از برنامه‌ریزی راهبردی، فرایندی است که در آن راه‌حل پیش روی برنامه‌ریزان، توافق بر اهداف محدودی است که بر مبنای تحلیل دقیق گستره وسیعی از قوت‌ها و ضعف‌های محیط داخلی و بیرونی ساختار مورد برنامه‌ریزی مشخص شده‌اند.

در ادامه مقاله راهبردهای خود را برای دستیابی به اهداف کلان و جایگزین کردن منابع برای حمایت از این اهداف تعیین می‌کنیم و سپس پیدایش نخستین برنامه راهبردی - شهری شیکاگو را برای توسعه اقتصادی، با عنوان «مجموعه تحقیقات شیکاگو»<sup>(۱۰)</sup>: برنامه توسعه ۱۹۸۴، دنبال می‌کنیم.

رهیافت ارائه شده در مورد برنامه‌های توسعه اقتصادی راهبردی است، چرا که این راهبرد با محدود کردن اهداف کلان،

رابرت مایر، کری جی. مو، ایرن بشر<sup>(۱۱)</sup>  
مترجم: عباس منصور امیریه  
کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای



## مقدمه

این مقاله که به پیوند متقابل اصلاح شهری<sup>(۲)</sup>، برنامه‌ریزی پیش‌تاز<sup>(۳)</sup> و سیاستگذاری صنایع محلی<sup>(۴)</sup> به یکدیگر می‌پردازد، اشاره می‌کند که تنها با برنامه‌ریزی راهبردی<sup>(۵)</sup> در شهری آشفته همچون شیکاگو اینها مکمل یکدیگر عمل خواهند کرد. به همین منظور در اینجا سیر تکامل اولین برنامه راهبردی - شهری شیکاگو برای نیل به توسعه اقتصادی و تبیین گام‌های اولیه شهر به سوی برنامه‌ریزی راهبردی در حال گذار، دنبال می‌گردد. سپس به درس‌هایی اشاره می‌شود که از این فرایند در مورد سیاستگذاری در صنایع محلی، اصلاحات شهری و برنامه‌ریزی راهبردی آموخته شده‌اند.

## مبارزه برای اصلاحات

انتخاب هارولد واشینگتن نماینده کنگره، به عنوان اولین شهردار سیاه‌پوست شیکاگو (شهری با بیشترین تبعیض نژادی)، دوازده آوریل ۱۹۸۳ را به نقطه عطفی در تاریخ این شهر بدل کرده است. پیروزی او به معنای تعهداتی در جهت ایجاد اشتغال برای اهالی شیکاگو، جبران سیاست‌های گذشته تبعیض نژادی<sup>(۶)</sup>، ایجاد نظام باز اطلاع‌رسانی<sup>(۷)</sup>، توسعه محله‌ها<sup>(۸)</sup>، انجام فرایندهایی مکمل برای ایجاد اشتغال و جذب سرمایه، و پایانی بر حاکمیت روابط در نظام اداری بود، که می‌توان آن را برنامه‌ای

اصطلاح‌های جدیدی را برای گفت‌وگو در مورد اولویت‌های توسعه شهر وضع می‌کند.

### اصلاحات، خط‌مشی صنعتی و برنامه‌ریزی پیشنهاد

هارولد واشینگتن دو مفهوم سنتی و جدید از «اصلاحات شهری» در نظر دارد. از بُعد سنتی، تعهد به پایان هزینه‌های بیهوده و فساد اداری دولت محلی، ارتقای کارایی شهری، و تشکیل دولتی پاسخگو در برابر عموم شهروندان را در نظر دارد و مفهوم جدید اصلاحات را برابر با پیش درآمدی برای برقراری عدالت اجتماعی می‌داند: قائل شدن سهمی بهتر برای محرومان، ورشکستگان اقتصادی و آنانی که از حقوق شهروندی محروم بوده‌اند. اینها عناصر دیگر برنامه اصلاحات شهردار جدیدی است که می‌خواهد رهبری سیاسی با اجرای پیشرفته‌ترین خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها برای دولت محلی باشد.

«سیاست‌گذاری صنعتی» اصطلاحی رایج اما مبهم است که به طور معمول در سطح ملی به کار برده می‌شود. دولت شهر - بر خلاف فقدان قدرت قانونی برای توسعه اقتصادی - می‌تواند گزینه‌های هدف را برای نیل به رشد بالا در نواحی و بخش‌های اقتصادی همچون: ایجاد زمینه برای مساعی مشترک بازرگانان، اتحادیه‌های کارگری و اقلیت‌های قومی، به منظور حل مشکلات شهر و ایجاد اشتغال در کنار توسعه اقتصادی برای بیکاران ارائه کند. بالاخره اینکه شهرداری‌ها امکان انعقاد قراردادهای جدید برای توسعه اقتصادی متعادل را دارند.

نوع دیگری از عمل و نظریه برنامه‌ریزی که تمرکز بیشتری بر توسعه اقتصادی دارد، به دنبال تجربیاتی که در کلیولند، هارتفورد و ساتامونیکا داشته، توانسته است در دهه ۱۹۸۰ برای خود مشروعیت قانونی کسب کند. این نوع از برنامه‌ریزی عنوان «پیش‌تاز» یافته است. این رهیافت جدید در برنامه‌ریزی خواستار ورود افراد بیشتری به مبحث برنامه‌ریزی است و در مورد سطح تعادل عمومی جدیدی برای ارزیابی طرح‌های عمومی - خصوصی، که در تقابل با گرایش به خصوصی‌سازی غالب اواخر دهه ۱۹۷۰ با فرایند برنامه‌ریزی بسته<sup>(۱۱)</sup> قرار دارد، بحث می‌کند.

### تدوین برنامه راهبردی

در کمتر از شش ماه شهردار کمیسیون توسعه شهرداری را متشکل از نمایندگانی از شهرداری و افراد درگیر با توسعه و برنامه‌ریزی سازماندهی کرد.<sup>(۱۲)</sup> خواست شهردار از کمیسیون این بود که خط‌مشی‌های برنامه راهبردی (مطابق با خط‌مشی‌های اعلام شده در تبلیغات انتخاباتی واشینگتن) را برای راهنمایی مدیریت شهری به منظور پردازش، اجرا و ارزیابی برنامه‌ها و طرح‌های خود آماده کند.

### تدوین اهداف کلان و خط‌مشی‌ها

با آغاز جلسات کمیسیون، اعضا سریعاً چند طرح توسعه مشترک بین ادارات دولتی و موضوعاتی برای تدوین خط‌مشی ارائه کردند - که البته مستلزم بررسی بیشتر بود. برنامه با عنوان مجموعه تحقیقات شیکاگو: برنامه توسعه ۱۹۸۴، منتشر شد. اعضای کمیسیون خلاصه سند را مورد بازبینی قرار دادند (با طی فرایندی

طولانی برای جلب وفاق عمومی) و فهرست طولانی اهداف خرد را به شرح ۱۳ هدف کلان مقدم کاهش دادند.

کمیسیون، فهرست ۱۳ گانه اهداف کلان را به عنوان معیاری برای سنجش برنامه‌ها و طرح‌های موجود شهر مورد استفاده قرار داد. برای مثال کمیسیون، توسعه پیشنهادی فرودگاه O'Hare را با نیاز به یک میلیارد دلار سرمایه‌گذاری و انتظار ایجاد ۵۰۰۰۰ فرصت اشتغال (مستقیم و غیرمستقیم) در دهه بعدی، مورد ارزیابی قرار داد. نظر به اینکه هدف اشتغال بیشتر برای اهالی شهر شیکاگو بوده است، کمیسیون بررسی کرد که آیا بیشترین فرصت‌های شغلی جدید تولیدی به وسیله طرح O'Hare، مطابق با پیش‌بینی برای اشتغال شیکاگویی‌ها صرف شده بود یا نه. حقیقت این است که اهالی حومه‌نشین بیش از ۹۰ درصد اشتغال را در O'Hare در اختیار داشتند و همین اهمیت این بررسی را بیشتر آشکار می‌کند. کمیسیون دریافت که مؤسسه کاریابی و کارورزی شهرداری<sup>(۱۳)</sup> - بهترین سازمانی که توانایی ارجاع کار به اهالی شهر شیکاگو را داشت - هیچ مشارکتی در اجرای طرح O'Hare نداشت. در این میان منابع شهر نظیر پرداخت عوارض، برای کمک به ساخت تجهیزات فرودگاهی که متعلق به بخش خصوصی بود، صرف می‌شد. اما هیچ‌کس توجهی به لزوم وجود ارتباط بین فرصت‌های جدید اشتغال، با کارآموزی تخصصی و تلاش برای کاریابی شهروندان نداشت. کمیسیون شروع به شناسایی رهیافت‌های جدید برای برنامه‌ها و طرح‌های کنونی، به منظور پیشبرد اهداف کلان مدیریت شهر کرد. اهداف کلان تعیین شده - نظیر سیاست‌های رفع تبعیض نژادی، مشارکت شهروندان و توسعه محله‌ها - مستلزم تنظیم برنامه‌های جدید بود. برای مثال، یک خط حمل و نقل جدید از مرکز شهر شیکاگو تا فرودگاه برنامه‌ریزی شده بود، اما دولت سابق هیچ ایده‌ای در مورد فرصت‌های توسعه تجاری یا کاربری‌های مسکونی موجود در اطراف ایستگاه‌های حمل و نقل آن ارائه نکرده بود. کمیسیون، تحقیق در مورد تعیین چگونگی چنین فرصت‌هایی را نیز به برنامه اضافه کرد.

ثمره این بازنگری‌ها و تبادل افکار در مرحله بعدی نمای کلی برای «مجموعه تحقیقات شیکاگو» بود. کمیسیون، شرح ۱۳ هدف کلان اصلی را به پنج مورد کاهش داد و مجموعه‌ای متشکل از ۱۴ خط‌مشی هماهنگ با اهداف مذکور را ارائه کرد (ن.ک. جدول ۱). ویژگی اصلی «مجموعه تحقیقات شیکاگو» در این است که شهردار متعهد به ارائه میزان پیشرفت اهداف به صورت کمی در پایان



آمریکا - شیکاگو - چشم‌انداز اسکله نیروی دریایی



هر سال می‌شود؛ نظیر بازسازی ۶۰۰۰ واحد مسکونی، ابقا یا ایجاد ۱۰۰۰۰ فرصت شغلی و آموزش مهارت‌های کاری به ۱۲۰۰۰ نفر. طرح‌ها و برنامه‌های راهنما هم برای ارائه این اهداف در گزارشی طولانی که شامل اطلاعاتی در مورد ارزیابی نتایج برنامه، هزینه برنامه، منابع تأمین سرمایه و ارزیابی زمان مورد نیاز برای بیشتر از ۸۵ برنامه و طرح باشد، پردازش شد.

#### «مجموعه تحقیقات شیکاگو»؛ برنامه‌ای راهبردی

«مجموعه تحقیقات شیکاگو» در بردارنده آخرین اطلاعات تصحیح شده تا آن تاریخ برای تعیین خط‌مشی توسعه - که با فلسفه اصلاحات به پیش برده شود - بود؛ و البته به لحاظ محتوایی و فرایندی، برنامه‌ای راهبردی شمرده می‌شد.

شهردار، در کمتر از یک ماه بعد از انتخابش، تصمیم به سازماندهی کلی مجموعه خط‌مشی‌های انتخابی با طیف گسترده‌ای از مسائل مرتبط را گرفت، که از جمله آنها می‌توان به آب و برق و گاز، شهروندان قدیمی، مسکن، مراقبت‌های بهداشتی، اشتغال و توسعه اقتصادی اشاره کرد. واشینگتن این رهیافت را که محصول کار زیاد اعضای کمیسیون بود، فراتر از راه‌چاره‌ای متکی بر گروه کوچک کارشناسان، در نظر گرفت. هر کدام از مجموعه

خط‌مشی‌های واشینگتن تحت کنترل کمیته تحقیق و بررسی معضلات<sup>(۱۴)</sup> بود، که مستقیماً به واشینگتن گزارش می‌داد. فرایند پیشبرد خط‌مشی‌های مشارکتی در سراسر مبارزات انتخاباتی نمی‌توانست ارزشی زیاد از حد داشته باشد، بلکه برای مدیریت ایجاد اولویت می‌کرد، به گونه‌ای که فرایند پیشبرد خط‌مشی<sup>(۱۵)</sup> به منظور متشکل کردن طیف وسیعی از مردم و صاحبان منافع، با اهدافی معین شکل گرفت.

تشکیل کمیسیون توسعه شهرداری، گام مهم دیگری در مرحله شکل‌گیری فرایند برنامه‌ریزی راهبردی بود. اجبار رقیبان اداری بر نشست‌های هفتگی و توافق روی حدود برنامه‌ها و توزیع منابع، دستاورد اصلی آن بود. این یکپارچگی بخش‌های مختلف هم‌اندیشی ضروری برای برنامه‌ریزی، بهسازی و اجرای اهداف راهبردی شمرده می‌شد.

«مجموعه تحقیقات شیکاگو» نیز به مانند تبلیغات شهردار، بر اشتغال، توسعه محله‌ها، و مشارکت شهروندان تأکید می‌کرد. چندین خط‌مشی و برنامه برجسته موجود در تبلیغات واشینگتن در برنامه توسعه باقی ماندند، شامل: رفع تبعیض نژادی، خواست‌های تجار شیکاگو برای خرید و مورد اجاره‌نشینی برای ساکنان شهر، برنامه‌ریزی محله‌ای و نیروهای شاغل در بخش صنعت. با وجود

جدول ۱ - خلاصه اهداف و خط‌مشی‌های «مجموعه تحقیقات شیکاگو» (شهر شیکاگو، ۱۹۸۴)

اهداف کلان					خط‌مشی‌ها
تدوین برنامه قانونی	مشارکت عمومی	توسعه محله‌های شهر	پیشبرد رشد متعادل	ایجاد اشتغال	
			x	x	سرمایه‌گذاری در بخش تجارت برای توسعه اشتغال
			x	x	دارا بودن برتری محلی برای خرید و اشتغال
x		x	x	x	رشد سطح مهارت نیروی کار
		x	x	x	سرمایه‌گذاری زیربنایی برای توسعه اشتغال
			x	x	رفع تبعیض نژادی
		x	x	x	رشد متعادل مرکز شهر / محله‌های اطراف
	x	x	x	x	همکاری بخش عمومی - خصوصی
		x	x	x	توزیع عادلانه بار مالیاتی
		x	x	x	تقویت پایه مالیاتی
	x	x	x	x	برنامه‌ریزی محله‌ای
x	x	x	x	x	افزایش فرصت‌های خانه‌دار شدن
		x	x	x	توسعه مرتبط
	x	x	x		افزایش امکان دسترسی شهروندان به اطلاعات از دولت
	x	x	x		افزایش فرصت برای مشارکت شهروندان



این، «مجموعه تحقیقات شیکاگو» تبلیغات واشینگتن را در دو جنبه عمده بهبود بخشید. اولاً، تعداد محدودتری از اهداف کلان و خط‌مشی‌های قابل مدیریت را تعیین کرد؛ و این مشخصه‌ای بود که اغلب برنامه‌های راهبردی را از برنامه‌های جامع متمایز می‌کرد. در ثانی، در این تحقیقات تصمیم‌گیری در مورد انتخاب‌های دشوار شهر برای توزیع منافع توسعه بین شهروندان، تجار، و محله‌های نیازمند انجام شده است. در آن برخلاف برنامه‌های جامع، که برای تأمین سطح حداقلی برای هر کس تلاش می‌کنند، برنامه اولویت‌بندی برای صاحبان منافع مشخص گردیده و بر برنامه‌های محدود طراحی شده برای تأمین منافع آنها، تأکید شده است.

برنامه توسعه شیکاگو ۱۹۸۴ تا حالا، محکم‌ترین دلیل بر این امر بوده است که کوشش شهرهای آمریکا معطوف به ایجاد توسعه اقتصادی کنترل شده<sup>(۱۶)</sup> برای جبران آسیب‌های وارد شده به ساکنان‌شان است. تقریباً این مسلم است که چنین چیزی می‌تواند در ارائه برنامه‌های مشابه، به خصوص در مورد شهرهایی که قدرت سیاسی سیاه‌پوستان و بومیان آمریکایی در حال افزایش است، پیشگام باشد.

### اسکله دریایی یا عملیات جنوب

#### توسعه‌ها: مرحله اول

در پایان ۱۹۸۴، سازمان توسعه اقتصادی شیکاگو همزمان مذاکرات و گفت‌وگوهای خود را با کمپانی «روز» Rouse برای توسعه مختلط تفریحی - تجاری (خرده‌فروشی) و با مؤسسه فولاد ایالات متحد به عنوان سرمایه‌گذاری‌های کلان آغاز کرد. این هر دو طرح از دولت قبلی باقی مانده بودند.

برنامه مذکور به احیای اسکله دریایی منجر می‌شد؛ یعنی همان اسکله‌ای که دو سوم مایل به سمت شمال دریاچه میشیگان در مرکز شهر شیکاگو جلو آمده بود.

همزمان، در سمت جنوبی شهر، مؤسسه فولاد ایالات متحد برنامه‌ای را برای احداث یک خط تولید راه‌آهن جدید در بخش تاریخی - عملیاتی جنوب طی چند ماه در دست اجرا داشت.

هر طرح حامیان مالی و هیئت‌های سیاسی طرفدار خود را داشت. حامی برنامه اسکله دریایی مشاوره مشهور در سطح ملی با شهرتی فراگیر بود که حمایت بعضی اهالی مشتاق شهر را، که خواهان نشان برجسته محلی با کاربری پربرازدهی در شهرشان بودند، با خود داشت. آینده تصدی‌گری دولتی برای بهره‌برداری از عملیات جنوب نیز ائتلاف بی‌نظیر و کلای کنگره، گروه‌های اجتماعی و محلی و ایالتی، و همچنین سیاستمداران ملی را برای همراهی داشت. هر یک از طرح‌ها برای پیشرفت به کمک فراوان نیاز داشت. از

طرف دیگر رهیافت‌های سنتی با اعمال مالیات تصاعدی برای تأمین بودجه به لحاظ وضعیت مالی شهروندان اجراء شدنی نبودند. بنابراین، تنها گزینه پیش روی شهر همانا بودجه‌ریزی عمومی برای تأمین مالی طرح‌ها بود.

شهردار با درخواست کمک در مورد طرح عملیاتی جنوب تصمیم به تداوم مذاکرات گرفت، چون متعهد به احیای صنعت محلی فولاد برای ایجاد اشتغال در بخش صنعت تا اشتغال تجاری - خرده‌فروشی شده بود، و در عین حال به اجرای طرح‌هایی متعهد بود که منافعی در جهت توسعه محله‌های<sup>(۱۸)</sup> شهر در برداشته باشد. با انتخاب طرح جنوب، شهردار از طرح اسکله دریایی صرف نظر نکرد، بلکه اعضای کمیسیون توسعه را به پیگیری رهیافت‌هایی برای رشد بودجه واداشت.

### توانایی تصمیم‌گیری‌های پیچیده

گزینه‌های پیش روی شهردار جدید تحت اختیار خود وی نبودند. مبارزات انتخاباتی فرایند برنامه‌ریزی تا حدی شهردار را برای بهترین انتخاب‌ها آماده کرده بود، اما او مشخصاً در بالاتکلیفی به سر می‌برد. از مشکلات فراروی مدیریت واشینگتن اطلاعات ناقص در مورد هزینه‌ها و منافع نسبی طرح‌های شکل گرفته با اهداف و ارزش‌های مورد نظر دولت قبلی بود.

در بالاتکلیفی به سر بردن، وجود اطلاعات ناقص، تشکیل گروه کارشناسی جدید و ناتوانی بر بسیج کردن رأی دهندگان، همه و همه این سؤال را پیش می‌آورد که آیا واشینگتن با وجود همه اینها می‌باید تصمیم‌گیری کند یا نه. البته او از طرف دولت فدرال اجازه تصمیم‌گیری داشت. ما براساس ضوابط اداری چنین انگاشتیم که تصمیم‌گیران فدرال طرح اسکله دریایی را مورد حمایت قرار خواهند داد (این ضوابط کمیت اشتغال ایجاد شده، نسبت سرمایه‌گذاری خصوصی در برابر عمومی و احتمال موفقیت طرح را مدنظر قرار می‌دادند).

با اتخاذ تصمیمات شهردار، برنامه برای راه‌اندازی خط تولید جدید با وجود توافق‌هایی که با دولت محلی به لحاظ مالی و با اتحادیه کارگران فولاد آمریکا<sup>(۱۹)</sup> در مورد تخفیف‌هایی در اصول قانون کار شده بود، لغو گردید. البته اتحادیه کارگران فولاد آمریکا سال قبل از آن مبنای توافق را با دست‌اندرکاران طرح جنوب به منظور حمایت از آینده توسعه خط تولید راه‌آهن، قرار داده و از واگذاری امتیازات بیشتر خودداری کرده بود. آن‌گاه با عدم تخصیص بودجه برای راه‌اندازی خط جدید تولید، برنامه توسعه لغو شد.

### توسعه‌ها: مرحله دوم

از اوایل ۱۹۸۴ فرایند تهیه «مجموعه تحقیقات شیکاگو» به شکل خوبی در دست انجام بود. شهردار سازوکار اداری را بنا بر

خواستهایش که ارائه راهکار در امر پیچیده تصمیم‌گیری برای تعیین اولویت بین طرح‌ها بود، با دیدگاهی نو برای بازبینی دو طرح آماده کرد. او دو گروه کاری متمرکز، به ترتیب در مورد اسکله دریایی و کارخانه فولاد جنوب شیکاگو، تشکیل داد. هر کدام از گروه‌های کاری نمونه‌ای کاملاً عملی از عوامل دخیل در هر طرح را در بر می‌گرفتند، که خود مشتمل بر اینها بود: حیطة کار گروه کاری مربوط به فولاد جنوب شرقی شیکاگو، شامل مسائل مربوط به خود صنعت مذکور؛ اتحادیه‌های کاری؛ مسائل اجتماعی و موضوع مستغلات مربوط به کارخانه و انجمن‌های شهری شیکاگو. گروه کاری مربوط به اسکله دریایی نیز شامل توسعه کاربردهای خرده‌فروشی، تأسیسات شهری، خدمات اجتماعی و مسائل مربوط به گروه برنامه‌ریزان و معمار بود. مسئولیت محول شده به هر کدام از گروه‌های کاری بازتاب اهداف کلان و خط‌مشی‌های «مجموعه تحقیقات شیکاگو» بود.

تلاش‌های گروه کاری مربوط به فولاد جنوب شیکاگو کلاً باعث سازماندهی منظم کاربرد صنعت و ناحیه دربرگیرنده آن شد. نیروی کاری مربوط به اسکله دریایی نظریه کمپانی رز در مورد نوع توسعه اسکله دریایی را به چند دلیل رد کرد: اولاً، این طرح به سرمایه‌گذاری اولیه‌ای نیاز داشت که آنها فکر می‌کردند که باید برای پویایی مجدد تجارت خرده‌فروشی در نواحی نیازمند

### با رسوخ هر چه بیشتر فعل و انفعالات توسعه اقتصادی، این تصور به وجود می‌آید که به دنبال توسعه بخشی به طور خود کار توسعه ناحیه‌ای ویژه ایجاد خواهد شد، چرا که منافع آن نظام تراوشی از بالا به پایین را به دنبال خود دارد؛ اما بسیاری از توسعه‌های بخشی در اثرگذاری بر اقلیت‌های محلی ناکام بوده‌اند

هدف‌گیری شود، که خود یکی از خط‌مشی‌های «مجموعه تحقیقات شیکاگو» بود. دوم اینکه، آنها به خواست افکار عمومی، و آنهایی که لذت از تماشای اسکله را در ذهن داشتند، توجه نکرده بودند. با در نظر گرفتن کلیه جوانب راه حل انتخابی مخاطره‌آمیز تبدیل مرکز تفریحی به خانه‌های مسکونی، احیای اسکله را به عنوان پارکی شهری با بعد قوی فرهنگی و جهت‌گیری تفریحی سفارش کرد. گروه کاری برای پیشنهادهايش چنان حمایت عمومی را کسب کرد که شورای شهر به اتفاق آرا ۱۵ میلیون دلار برای آغاز عملیات احیا تصویب کرد.

در سال ۱۹۸۶، توسعه اسکله دریایی و عملیات جنوب در دست انجام بود. در هر کدام، مراحل انجام شده نشانگر انحرافی شگفت بود از آنچه که سه سال قبل قرار بود انجام شود؛ یعنی توسعه خرده‌فروشی در مورد اولی و توقف کار در مورد طرح دوم. علاوه بر این، هر کدام به طور نزدیکی شبیه به تصویری از توسعه بودند که از اهداف کلان و خط‌مشی‌های «مجموعه تحقیقات شیکاگو» شکل گرفته‌اند. پیشنهادها و تحقیقات گروه کاری فولاد، متمرکز بر بقای صنعت فولاد برای اهالی شیکاگو، صنایع پایین دست آن و اهمیت حفظ اشتغال پایه موجود است. گروه کاری اسکله دریایی، این طرح را

همچون فرهنگسرای برای همه اهالی شیکاگو می‌داند، و این برخلاف موقعیتی است که به عنوان مرکزیت شهر دارد. براساس دو مورد پیش گفته، تلاش‌های مذکور به آگاهی ساختار اجرایی دولت محلی و جلب اعتماد عمومی به ارزشمند شدن برنامه‌ریزی راهبردی کمک شایانی کرده است.

### درس‌های «مجموعه تحقیقات شیکاگو»

#### ۱- اهداف کلان اصلاح‌طلبانه می‌تواند باعث اجرای موفق کل برنامه‌ریزی راهبردی باشد.

تا فوریه ۱۹۸۶ برنامه‌های توسعه کمیسیون، برای ۱۸ ماه به وسیله «مجموعه تحقیقات شیکاگو» راهبری شد. همان‌طور که پیش‌تر ذکر گردید، کمیسیون در کامیابی به اهداف خرد اجرایی و محوری موفق بود. اخیراً کمیسیون بازبینی ۸۵ برنامه را با خط‌مشی‌های بحث‌شده در «مجموعه تحقیقات شیکاگو» به انجام رسانیده است. کمتر از ۱۸ ماه بعد از انتشار برنامه، تحقق اهداف موردنظر در ۱۲/۸ درصد از برنامه‌ها و طرح‌ها فراتر از حد مورد انتظار بوده، حداقل در ۲۰/۹ درصد از آنها اهداف پیش‌بینی شده تحقق یافته‌اند، و در مجموع بیشتر از ۹۰ درصد برنامه‌ها و طرح‌ها پیشرفتی هرچند ناتمام به سوی اهداف داشته‌اند. تنها در ۵/۷ درصد کوشش‌ها برای نیل به توسعه شهری هیچ پیشرفتی صورت نگرفته بود.

دستاوردهای زیر متأثر از این دیدگاه‌های دولت بوده‌اند: افزایش مشارکت عمومی، افزایش سطح اشتغال و سطح امنیت شغلی، افزایش ارائه کمک‌فنی به سازمان‌های توسعه اقتصادی غیرانتفاعی و افزایش ارجاع شغل به افراد بی‌بضاعت. این دستاوردهای حاصل از برنامه‌های مدیریت در توزیع موفقیت‌آمیز ثروت برای تأمین منافع اقلیت و رساندن افراد بی‌بضاعت به سطح حداقل درآمد بسیار اهمیت داشته‌اند. برای نمونه، ۵۳ نفر از زنان اقلیت سیاه‌پوست بی‌بضاعت از کمک مالی در دو سال ابتدای تصدی واشینگتن به سمت شهردار بهره‌مند شدند؛ و این را می‌توان با نه نفر از شاغلانی که در ده سال قبل از این کمک بهره‌مند شدند، مقایسه کرد.

#### ۲- ارزش اصلی برنامه‌ریزی راهبردی در محدودیت تعداد اهداف کلان و خط‌مشی‌های کاملاً مشخص و تعریف شده است.

از معایب اصلی در برنامه‌های جامع سنتی - و حتی بعضی برنامه‌های راهبردی اخیر - تعداد زیاد اهداف کلان تعریف شده است. مطالعات به برنامه‌هایی با ۱۰ یا ۱۵ هدف کلان و ۵۰ تا ۱۰۰ خط‌مشی و پیشنهاد ختم می‌شود. این نوع از برنامه‌ها اغلب در مرحله اجرا به دلایلی چند به مشکل برمی‌خورند. پذیرش تعداد اهداف کلان ممکن است باعث جلب رضایت عمومی شود، اما از شکل‌گیری فرایند دشوار اجماع عمومی که برای تعیین تقدم بین اهداف محوری ضروری است، جلوگیری می‌کند. کمیسیون توسعه شیکاگو، پیرو انعکاس مباحث عمومی، تلاش‌هایی را در درون گروه برای حل این مسئله صورت داد که: آیا ایجاد اشتغال در مقابل تولید ثروت، تقدم اصلی برای نیل به توسعه است؟ بحث برای توسعه مرکز شهر در مقابل توسعه سایر محله‌های شهر اتفاق نظری را برای تعیین اهداف کلان در جهت نیل به رشد متعادل در برداشت. با محدود کردن «مجموعه تحقیقات شیکاگو» به پنج هدف

کلان، مدیریت و آشینگتن، این تحقیقات را برای درک و پذیرش برنامه به وسیله عموم آسان تر کرد. از زمان انتشار برنامه در ماه مه ۱۹۸۴، اعضای کمیسیون توسعه بیش از ۲۰۰ سخنرانی راجع به برنامه برای مردم انجام دادند. این سخنرانی‌ها با نمایش اسلاید، بروشور و ایراد نطق‌های مختصر و یک‌دست در باره پنج نکته اصلی برنامه توسعه شهردار انجام شد.

گفت‌وگوهای عمومی مستقیم در باب اهداف کلان برای تأثیر اولویت‌ها و برنامه‌ها در دیگر ادارات دولتی و گروه‌های غیردولتی آغاز شده است. برای مثال، انجمن تجار حامی برنامه اول برنهام بود. «مجموعه تحقیقات شیکاگو» نیز وضع کننده شاخص‌های مذاکره در مورد خط‌مشی محلی بوده است. همین‌طور، سازمان‌های اجتماعی برنامه‌های راهبردی یا طرح‌های مقدم خود را سازگار با اهداف کلان شهر در نظر گرفته‌اند.

### ۳- رهیافت راهبردی برای نیل به توسعه اقتصادی، می‌بایست

شامل راهبردهای توسعه ناحیه‌ای و بخشی در کنار یکدیگر باشد. پیشبرد اهداف کلانی نظیر ایجاد اشتغال و توسعه محله‌ها وابسته به موفقیت هر دو دسته راهبردهای منظور شده در بخش‌های ویژه اقتصادی<sup>(۲۰)</sup> و نواحی جغرافیایی<sup>(۲۱)</sup> است. این امر همچنین وابسته به تشخیص تأثیرات متقابل پیچیده بین این رهیافت‌هاست و اینکه در هر لحظه معین کدام یک از نیروهای اقتصادی-سیاسی بر آنها تأثیر گذاشته‌اند.

به بیان دیگر، هدف کلان توسعه محله‌ها، به راهبردی برای توسعه ناحیه‌ای نیاز دارد، چرا که شیکاگو به مانند برخی از شهرهای دیگر دوره‌های طولانی سیطره اقلیت و وجود محله‌های فقیرنشین را در خود داشته است که نمی‌توان آنها را نادیده گرفت؛ همان‌طور که در ارائه راهبرد بخشی منابع کمیاب موجود باید در راسته‌های تجاری یا طرح‌های توسعه محله‌ها، سرمایه‌گذاری شوند. راهبردی نیز ممکن است توسعه مختلط فروشگاه مجهز / سوپرمارکت در ناحیه‌ای باشد که هیچ حیاتی در آن وجود ندارد؛ بنابراین تضمین وجود بازار در این میان مهم است.

دلایل سیاسی نیز برای پیگیری هر دو راهبرد بخشی و ناحیه‌ای وجود دارد. هر راهبرد به رأی‌دهندگان متفاوت مربوط می‌شود. مثلاً، کارگران و ساکنان محلی نوعاً هوادار خاص راهبردهای ناحیه‌ای و بخشی هستند. راهبردهای ناحیه‌ای و بخشی می‌توانند - و باید - به صورت آگاهانه در جهت پوشش یکدیگر تنظیم شوند و عامل تقویت متقابل یکدیگر باشند.

با رسوخ هر چه بیشتر فعل و انفعالات توسعه اقتصادی، این تصور به وجود می‌آید که به دنبال توسعه بخشی به طور خودکار توسعه ناحیه‌ای ویژه ایجاد خواهد شد، چرا که منافع آن نظام تراوشی از بالا به پایین<sup>(۲۲)</sup> را به دنبال خود دارد<sup>(۲۳)</sup>؛ اما بسیاری از توسعه‌های بخشی در اثرگذاری بر اقلیت‌های محلی ناکام بوده‌اند. برای مثال، در شیکاگو پافشاری فوق‌العاده عمومی بر توسعه بخش خدمات مالی، با این باور شکل گرفت که منافع این توسعه به محله‌های شیکاگو تعلق خواهد گرفت. زمانی که خدمات مالی و دیگر قسمت‌های زیرمجموعه خدمات رشد کردند، میزان استخدامی که ساکنان شیکاگویی در این قسمت‌ها در دست دارند، در حقیقت کاهش یافت. عملاً بیشتر اشتغال خدمات مالی جدید در حوزه تجاری مرکزی به

وسیله حومه‌نشینان به دست گرفته شده است. به همین شکل است در مورد بسیاری از کارکردهای نواحی ویژه<sup>(۲۴)</sup>، نظیر سوپرمارکت در سطح محله‌ای که دلیلی منطقی از باب رهیافت بخشی نداشته است و زمینه‌های کارایی آن می‌تواند با تردید نگریسته شود.

«مجموعه تحقیقات شیکاگو» در جست‌وجوی راهی برای تعدیل راهبردهای بخشی و ناحیه‌ای در جهت تقویت یکدیگر بوده است. برای مثال، اداره توسعه اقتصادی شهر شرایطی را برای برانگیختن کسب و کارهای جدید در مکان‌های منتخب تعیین کرد. درآمدهای عمومی برای شاغلان گروه‌های اقلیت، زنان و اهالی شیکاگو منظور می‌شود. بخش خصوصی در حال ایجاد پیوستگی شهر با ارائه برنامه خرید در محدوده خود شهر است. برای مثال، چهار سرمایه‌گذار برای بازیابی زباله‌های محلی جذب شده‌اند و سه مرکز برای ترغیب کسب‌وکارهای کوچک تأسیس گردیده‌اند.

### ۴- فرایند برنامه‌ریزی راهبردی برای مدیریت اصلاحات،

باید شهروندان را در برگیرد.

بیشترین مشارکت شهری رایج در فرایند برنامه‌ریزی راهبردی متعلق به مدیریت شهری، در طول مبارزات انتخاباتی شهرداری شکل گرفت. تعدادی از سازمان‌های اجتماعی، که قویاً حامی محتوای «مجموعه تحقیقات شیکاگو» بودند، به نبود مشارکت در مرحله پیش‌نویس انتقاد داشته‌اند. آنها استدلال می‌کنند که اگر چه مشارکت شهروندان، هدف کلان مقرر در «مجموعه تحقیقات شیکاگو» است، اما آنها به صورت کامل در چاره‌جویی‌های کمیسیون در مورد برنامه مورد مشورت قرار نگرفتند.

اکنون مدیریت در حال تجدیدنظر در «مجموعه تحقیقات شیکاگو» است، به گونه‌ای که انجمن‌های شهری، اتحادیه‌های کارگری-تجاری، گروه‌های ذی‌نفع و دیگر سیستم‌های حکومتی را نیز به همان خوبی در بر بگیرد.

مدیریت و آشینگتن گردهمایی‌های محله‌ای را در کل شهر به شکلی هدایت کرده است که به شهروندان و سازمان‌های اجتماعی اجازه داده شود تا سؤالات خود را از شهردار و مشاوران او بپرسند. انواع رهنمودها در مورد هر بودجه‌بندی مناسب، قبل از رأی شورای شهر اعمال شده است. یازده گروه کاری مشغول ارائه خط‌مشی‌های راهنما بودند، که پردازش برنامه‌ها و ایجاد خط‌مشی‌ها را شامل می‌شد. این موضوعات شامل بی‌خانمان‌ها، خانه‌های متروک، مدیریت زباله‌های شهری، توسعه مرتبط (ارتباط منافع توسعه مرکز شهر با محله‌های پیرامونی شهر شیکاگو)، صنعت فولاد، صنایع

### خط‌مشی ملی که اجرا خواهد شد، اگر هیچ ارتباطی با فعالیت‌های در سطح محلی نداشته باشد، نمی‌تواند توفیق‌یاب بد

تحت پوشش و آب و برق و گاز می‌شدند. سرانجام اینکه، گروه‌های اجتماعی رابطه کاری خیلی نزدیک‌تری با دولت به عنوان ارائه‌دهنده راهبرد در مورد موضوعات ویژه نظیر تبدیل کاربری بالاخانه‌ها و انبارها و تعطیلی کارخانه داشته‌اند.

### ۵- ساختار اداری دولت محلی در زمان حاضر برای اداره و

اجرای برنامه‌ریزی راهبردی فاقد آمادگی لازم است.



صاحب منصبان اداری در سطح سازمانی می‌بایست به مسائلی خاص توجه داشته باشند، همچون: شایستگی کارکنان، میزان ارتباطات بین اداری، حساسیت‌های فرهنگی - قومی مردم، رابطه‌های کاری مربوط به مشارکت بخش‌های درونی و بیرونی ساختار دولتی، وجود سیستم‌هایی برای کنترل و ارزش‌گذاری میزان پیشرفت اهداف اجرایی، و روابط دوستانه با رهبران و سازمان‌های اصلی بیرون از مجموعه دولت.

شهردار کنترل ساختاری اداری را که فاقد خصوصیات لازم بود به دست گرفت. در طول چند دهه استخدام کارکنان ادارات شهری از طریق نظام پارتی بازی فاسد، ساختار اداری با کارمندان بی‌صلاحیت به لحاظ دیدن دوره‌های کارآموزی ایجاد کرده بود، که برنامه‌ریزان زیادی را نیز در گروه‌های توسعه در بر می‌گرفت. از اولین روزهای مدیریت جدید، افراد مجرب زیادی در ادارات توسعه به کار گرفته شده‌اند، اما آنها اغلب توانایی اثرگذاری به صورت کامل را، در نتیجه خلأهای اساسی موجود در اطلاعات و ارتباطات محدود اداری که در تضاد با نیل به توسعه راهبردهای توسعه ناحیه‌ای و بخشی قرار دارند، نداشته‌اند.<sup>(۲۵)</sup>

دسته دوم، محدودیت‌های سیاسی است. افراد و گروه‌های برنامه‌های سیاسی متعصبانه اغلب از انجام تلاش‌های واقعی برای نیل به برنامه‌ریزی راهبردی مشارکتی<sup>(۲۶)</sup> جلوگیری می‌کنند. با مدیریت واشینگتن، شیکاگو با همگرایی دولت، اتحادیه‌های کارگری، و اجتماعات ذی‌نفع بنا به ضرورت‌هایی با اوضاع و احوال تعطیلی کارخانه مواجه شده است.<sup>(۲۷)</sup>

«مجموعه تحقیقات شیکاگو» اولویت بالایی را برای همکاری بین بخش‌های خصوصی و عمومی در مورد هدف کلان ایجاد اشتغال و حفظ سطح اشتغال موجود قائل بود.

### ۶- خط‌مشی صنایع ملی باید در سطح محلی به پیش برده شود و عاملان محلی را نیز در بر گیرد.

یک هیئت سیاسی برای خط‌مشی صنایع ملی می‌بایست متکی بر هیئتی برای برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی در سطح محلی باشد. عقیده بر این است که برنامه‌ریزی اقتصادی نیازمند وجود تعامل پیوسته بین عدالت و کارایی است.

برای مثال، پیشنهادهای محلی برای پویایی فعال صنعت فولاد و صنایع تحت پوشش آن، تمرکز بر خط‌مشی تجارت آزاد و تصویب قانون بر ضد شکل‌گیری تراست را تشدید کرده است.<sup>(۲۸)</sup>

تعجب‌برانگیز نیست که آن دسته از شهرداران محلی و افراد قانونگذار که گرفتار در مسائل ملی شده‌اند به موضوعاتی همچون یخبندان هسته‌ای، ممنوعیت مصرف بنزین سرب‌دار و سرمایه‌گذاری در آفریقای جنوبی می‌پردازند.

### نتیجه‌گیری

چند نکته مهم را می‌توان به عنوان جمع‌بندی ذکر کرد. قصد ما بحث در مورد اهمیت استفاده از برنامه‌ریزی راهبردی برای پیشبرد اهداف کلان اقتصادی - اجتماعی معینی است که اغلب در پرتو اصلاحات یا خط‌مشی صنعتی پیگیری می‌شوند. برای مثال، اینجا همگامی ساختار اداری و حمایت گسترده اجتماعی برای تأکید بر اهمیت توسعه اشتغال، توسعه محله‌ای، و سیاست رفع تبعیض نژادی

پانویس:

۱- مایر رئیس کمیسیون توسعه اقتصادی شهر شیکاگو است. وی دارای درجه دکتری از دانشگاه کورنل است و پیش‌تر نیز استاد برنامه‌ریزی و اقتصاد دانشگاه ایلی‌نویز بوده است. "مو" معاون شهردار و کارشناس ارشد برنامه‌ریزی از دانشگاه مهندسی ماساچوست است. ایرن شر نایب‌رئیس کمیسیون توسعه اقتصادی و کارشناس ارشد برنامه‌ریزی از دانشگاه کورنل است.

2-municipal reform

3-progressive planning

4-local industrial policy

۵- نویسندگان، برنامه‌ریزی راهبردی را همان برنامه‌ریزی پیش‌تاز می‌دانند.

6-affirmative action

7-freedom of information

8-neighborhood development

9-quality of work

10-Chicago Works Together

11-closed planning processes

۱۲- کمیسیون شامل دفتر شهردار و اعضای امور فرهنگی، توسعه اقتصادی، اشتغال و آموزش، مسکن، برنامه‌ریزی و امور عمومی بود. نمایندگان از دفاتر آگاهی و اطلاعات، بودجه و دادگستری صرفاً برای مقاصد اطلاعاتی در جلسات حاضر می‌شدند.

13-Mayor's Office of Employment

14-Research and Issues Committee

15-The policy development process

16-harness economic development

17-local planning process

۱۸- لازم به توضیح است که هر کجا در متن ترجمه از محله نام برده شده، منظور محله‌های پیرامونی مرکز شهر است.  
(۴)

19-United Steel Workers of America

20-specific economic sectors

21-geographical areas

کمک دولت به شرکت‌های بزرگ عاقبت بهره‌مندی طبقات پایین را به دنبال دارد:

۲۲- مشابه دیدگاه‌های (1984) Lasater, (1984) Krumholz در مورد تأثیرپذیری محله‌ها از توسعه مرکز پزشکی دانشگاه واشینگتن در سنت کویس میسوری.

24-area - specific

25-Mier 1984b; Bolan 1985

26-cooperative strategic planning

27-Giloth and Mier 1986

28-Washington 1985

وجود دارد. به علاوه، مباحثات عمومی تندی در مورد ارتباط توسعه اقتصادی و لزوم هدف قرار گرفتن ایجاد فرصت‌های جدید شغلی برای اهالی بیکار شیکاگو، در گرفته است.

اهداف کلانی نظیر اینها غالباً وجود اصطکاک ساختاری بین عدالت و کارایی، همین‌طور دولت آزاد و کارایی اداری را نشان می‌دهند. اولویت‌های بودجه‌بندی مشخصاً در مجامع عمومی مورد بحث و گفت‌وگو قرار گرفته و تمام انتقادهای مطرح شده در این مجامع منجر به اهمیت قائل شدن در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌بندی شده است. برای مثال، ادارات توسعه حمایت عمومی را به دست آورده‌اند، تا کسب درآمد به منظور نیل به توسعه را از طریق فروش زمین و منابع شهر، که تا قبل از آن به سمت فراگیری در کارکردهای شهری رفته بود، کنار بگذارند.

### تجربه ما این است که برنامه‌ریزی راهبردی همچون موتور محرک پراگندگی برای رفع تضادها عمل می‌کند.

این نوع برنامه‌ریزی با ارائه چارچوبی برای کمیسیون توسعه تخصیص بودجه‌های مشترک را برای بخش‌های مختلف انجام می‌دهد و در عین حال چارچوبی را برای تجدیدنظر در مورد برنامه‌های زیربنایی عمومی ایجاد می‌کند و ده‌ها میلیون دلار از ناحیه مرکزی شهر به سوی زیرساخت‌های محله‌های پیرامونی سرازیر می‌کند. تاکنون، انواع گزینه‌ها روی تصمیمات مربوط به توسعه اقتصادی متمرکز شده و تأثیری بر امکان‌پذیری بین توسعه و خدمات انسانی (تأمین اجتماعی) نداشته‌اند. پس از ملاحظه شکل پیشرفت شهر به سوی توسعه، شهردار در حال گسترش استفاده از برنامه‌ریزی راهبردی در حیطه مدیریتی بوده است، تا همه کارکردهای دولتی را تحت پوشش قرار دهد.

تجربه ساختار اداری دولت شیکاگو مشخص می‌سازد که نیاز به تحولی بنیادی احساس می‌شود، چرا که می‌بایست با تحویل برنامه‌های ضروری در جهت نیل به اهداف کلان راهبردی عمل کند؛ و در مورد درستی کارکرد ساختار موجود تردید وجود دارد. هر تلاشی برای اجرای اصلاحات شهری یا خط‌مشی صنعتی می‌بایست مستقیماً متوجه کیفیت سیستم توزیع ثروت باشد، که آیا می‌تواند موفق عمل کند یا نه.

مباحث عمومی در شیکاگو در حیطه اهداف کلان و مقاصد موردنظر، نیل به خط‌مشی‌های ملی غیرسنجی را، که می‌توانند از داخل سازمان در سطوح ایالتی و محلی سازماندهی شوند، پیش رو قرار می‌دهند. این سازمان باید متمرکز بر سیاست‌گذاری و تدوین خط‌مشی در سطح اهداف خرد باشد، به گونه‌ای که در آن از تجربیات عینی افراد درگیر در برنامه‌ریزی راهبردی و فعالیت‌های مربوط به توسعه اقتصادی استفاده شود. خط‌مشی ملی که اجرا خواهد شد، اگر هیچ ارتباطی با فعالیت‌های در سطح محلی نداشته باشد، نمی‌تواند توفیق یابد.



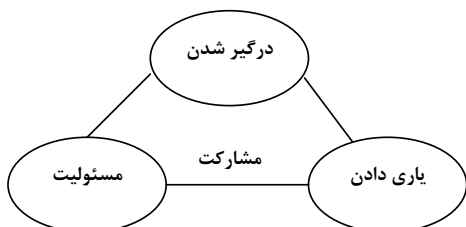
پروانه مشکلاتی  
کارشناس ارشد برنامه‌ریزی آموزشی

#### مقدمه

بهره‌گیری از آن از مشارکت مردم در اداره امور شهرها سود جست، در اینجا تجربیات جهانی و الگوهای مشارکتی در اداره امور شهرها در زمینه مدیریت و تصمیم‌گیری شهری مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

#### مفهوم و معنای مشارکت

واژه مشارکت، که در انگلیسی Participation گفته می‌شود، از حیث لغوی به معنای درگیری و تجمع برای منظوری خاص است. در مورد معنای اصطلاحی آن بحث‌های فراوانی شده است ولی در مجموع می‌توان جوهره اصلی آن را درگیری، فعالیت و تأثیرپذیری دانست. با پذیرش این جوهره برخی از صاحب نظران مدیریت، این تعریف را برای مشارکت عنوان کرده‌اند: «مشارکت، درگیری ذهنی و عاطفی اشخاصی در موقعیت‌های گروهی است که آنان را برمی‌انگیزد تا برای دستیابی به هدف‌های گروهی یکدیگر را یاری دهند و در مسئولیت کار شریک شوند». در این تعریف سه جزء مهم وجود دارد: درگیر شدن، یاری دادن و مسئولیت. درک عمیق این تعریف مستلزم مرور اجمالی بر این سه جزء است.



به رغم شکل‌گیری اندیشه مشارکت در تمام ابعاد زندگی، این گسترش هنوز به صورت عملی دیده نمی‌شود. در میان عواملی که از گسترش سریع مشارکت جلوگیری می‌کنند، نبود فلسفه‌ای که بستر مناسب مشارکت جویانه را فراهم آورد، فهم آن را آسان گرداند و نسبت به آنها تعهد بیافریند بارز است. مشارکت پدیده‌ای ذهنی است که بدون فلسفه‌ای کارساز و راهگشا نمی‌تواند به صورت جزئی از فرهنگ مردم درآید.

اگرچه مشارکت در قالب‌های تعاون و همکاری مفهومی با سابقه در ایران دارد، اما این کلمه به مفهوم جدید آن هنوز در جامعه نهادینه نشده است. بنابراین به موازات رشد شهرنشینی و دگرگونی‌های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی در فرایند زندگی اجتماعی ما، ضرورت و لزوم مشارکت گسترده و فراگیر شهروندان در ابعاد گوناگون زندگی احساس می‌گردد.

تازه‌ترین زمینه مشارکت، مشارکت شهروندان در اداره امور شهرهاست. تشویق مشارکت مردم در امور شهری از راه‌های بهبود زندگی شهروندان به شمار می‌آید و اگر برنامه‌ریزان و مدیران امور شهری بخواهند به اهداف خود دست یابند باید برنامه‌های خود را با محیط اجتماعی هماهنگ سازند و چنین امری تنها با مشارکت مردم میسر خواهد شد.

روشن است که مشارکت در اداره امور شهرها در زمینه‌های مختلفی نظیر مشارکت در مدیریت و تصمیم‌گیری شهری، مشارکت در آبادانی، مشارکت در تأمین امنیت شهر و شهروندان و مشارکت در بهبود محیط شهری تحقق پذیر است. همچنین عرصه‌های مشارکت قابل بسط یافتن و در برگرفتن موضوعات دیگری (مانند فرهنگ و هنر) نیز هستند؛ اما از آنجا که هدف ما تأمین زمینه‌ای است که در مدیریت شهری بتوان با

که می‌کوشد تا توانایی‌های خود را آشکار سازد.

### پذیرش مسئولیت

مشارکت، اشخاص را برمی‌انگیزد تا در کوشش‌های گروه خود مسئولیت بپذیرند. در واقع مشارکت هنگامی تحقق می‌یابد که بی‌تفاوتی و بی‌مسئولیتی جای خود را به احساس وابستگی، هم‌سرنوشتی و مسئولیت بدهد. بنابراین می‌توان گفت که تحقق مشارکت، مستلزم فراهم آمدن برخی از پیش نیازهاست که عمده‌ترین آنها عبارت‌اند از:

**مشارکت نوعی دادو ستد اجتماعی دو سویه میان مردم است و نه روش قبولانندن اندیشه‌های مسئولان بالادست. در واقع در مشارکت نقش اصلی با مشارکت‌کننده است که می‌کوشد تا توانایی‌های خود را آشکار سازد**

- ۱- زمینه‌های مشارکت باید قبل از اقدام به آن فراهم شده باشد. مشارکت به سختی ممکن است در زمان اضطرار و فوریت به نحوی مناسب و برآورنده تحقق یابد.
- ۲- فواید احتمالی مشارکت باید بر هزینه‌های آن فزونی داشته باشد.
- ۳- موضوع مشارکت باید شخصی و مورد علاقه افراد باشد.
- ۴- شرکت‌کنندگان باید توانایی‌های لازم را داشته باشند تا بتوانند در مشارکت به شکلی کارساز عمل کنند.
- ۵- شرکت‌کنندگان بایستی بتوانند با یکدیگر ارتباط متقابل برقرار کنند و به تبادل اندیشه‌ها بپردازند.
- ۶- هیچ یک از دو سوی مشارکت نباید احساس کند که مشارکت، جایگاه و موقعیت او را تهدید خواهد کرد. مشارکت در مدیریت و تصمیم‌گیری مستلزم وجود مدیریت «مشارکت جویانه» است؛ در غیر این صورت مشارکت به معنای درگیری با مدیریت خواهد بود.
- ۷- مشارکت هنگامی معنا دارد که فرد امکان انتخاب و آزادی اختیار داشته باشد.

### ضرورت مطالعه الگوهای مشارکتی کشورهای جهان

- در نگاهی ساده، اصول آرمانی مدیریت شهری را می‌توان چنین برشمرد:
۱. تشویق مشارکت مردم در اداره امور شهر
  ۲. آگاهی از نیازها و خواسته‌های شهروندان
  ۳. تلاش در جهت تمرکز زدایی و حرکت به سوی واگذاری امور
  ۴. وجود سازمانی ساده و تعداد اندک کارکنان ستادی
  ۵. اولویت و اهمیت قائل شدن برای گسترش فضاهای فرهنگی-اجتماعی
  ۶. آموزش فرهنگ شهرنشینی



امریکا - مینه‌سوتا - پروژه مشارکت مردمی نظارخواهی برای توسعه منطقه بزرگراهی

### درگیری ذهنی و عاطفی

در مرتبه نخست و پیش از هر چیز دیگر، مشارکت به معنای درگیری ذهنی و عاطفی است، و تنها به کوشش‌های بدنی محدود نمی‌شود. در مشارکت خود شخص نیز درگیر است و تنها مهارت و توانایی‌های وی و یا امکانات فراهم شده به وسیله او مطرح نیستند. این درگیری روان‌شناختی است نه جسمانی. انسانی که مشارکت می‌کند خود-درگیر است و نه کار-درگیر. اگر خود احساس نکند به صورت واقعی در حرکت‌های کالبدی مشارکت داده شده است، به خود درگیری دست نمی‌یابد.

**اگر برنامه‌ریزان و مدیران امور شهری بخواهند به اهداف خود دست یابند باید برنامه‌های خود را با محیط اجتماعی هماهنگ سازند و چنین امری تنها با مشارکت مردم میسر خواهد شد**

### انگیزش برای یاری دادن

شخص در مشارکت این فرصت را می‌یابد که از قابلیت‌ها، ابتکارات و آفرینندگی خود برای دستیابی به هدف‌های گروهی استفاده کند؛ و از این روست که مشارکت با موافقت فرق دارد. در موافقت، فرد موافقت‌کننده یاری ویژه‌ای نمی‌کند بلکه تنها آنچه را که پیش رویش می‌گذارند تصویب می‌کند. در واقع در موافقت، نقش اصلی را تصمیم‌گیرنده بازی می‌کند که می‌کوشد تا با استفاده از توانایی‌های خود جمع را به موافقت وادارد. اما مشارکت چیزی فراتر از گرفتن موافقت از یک جمع برای یک تصمیم از پیش گرفته شده است. مشارکت نوعی دادو ستد اجتماعی دو سویه میان مردم است و نه روش قبولانندن اندیشه‌های مسئولان بالادست. در واقع در مشارکت نقش اصلی با مشارکت‌کننده است

۷. بهره‌وری و بهره‌گیری بهینه از امکانات

۸. تلاش برای دستیابی به توسعه پایدار شهری

این اصول نشان‌دهنده آن است که در مدیریت شهری امروز، و در جهانی که به طور فزاینده‌ای به سمت شهری شدن گام برمی‌دارد، مشارکت مردمی جایگاهی رفیع دارد.

مدیریت شهری خوب باید نظامی مناسب از حکومت شهری انتخابی را تشکیل و گسترش دهد. چنین حکومتی به معنای مجموعه‌ای از نظام‌ها، ساختارها و معیارهایی است که با بهره‌گیری از آنها تمامی تصمیمات درباره آینده شهر گرفته می‌شود. سازوکارهای قدرتمند پاسخگویی مانند شفافیت کارهای اداری برای مدیریت شهری ضروری است. برای نمونه ترمینال رایانه شهرداری کوریتیا در برزیل، بر حسب تقاضا، مقررات برنامه‌ریزی مربوط به هر قطعه زمین شهری را منتشر می‌کند و این اطلاع رسانی تعهدی مردمی را برای شفافیت حکومت ایجاد می‌کند.

به عبارت بهتر، رویارویی با مسائل و مشکلاتی که شهرهای

### مشارکت در مدیریت و تصمیم‌گیری مستلزم وجود مدیریت «مشارکت‌جویانه» است؛ در غیر این صورت مشارکت به معنای درگیری با مدیریت خواهد بود

امروز جهان با آن درگیر هستند، همانند انفجار جمعیت، وضعیت نامناسب حمل و نقل، آلودگی هوا و محیط زیست، سیل مهاجران روستایی به شهرها، و ده‌ها و چه بسا صدها مسئله دیگر، تنها با بهره‌گیری درست و بهینه از توان‌ها و استعدادها موجود در شهروندان در قالب برنامه‌های مشارکتی دست‌یافتنی است.

بررسی تجربیات کشورهای مشارکتی که با استفاده از اهرم مشارکت مردم به مبارزه با مسائل و مشکلات شهری برخاسته‌اند، حاکی از آن است که مدیریت شهری بیش از اراده سیاسی، به مشارکت مردم نیاز دارد.

در اینجا تلاش می‌شود تا با توجه به عرصه‌های مشارکت مردم و برنامه‌ها، تجربیات مشارکت شهری کشورهای مختلف دنیا در زمینه مدیریت شهری بررسی گردد، با این هدف که هرگونه تجربه مفید در زمینه مشارکت مردمی در این دسته از کشورها بتواند سرمشق و الگوی مدیران و برنامه‌ریزان کشور ایران قرار گیرد.

### مشارکت مردم در مدیریت شهری در کشورهای جهان

سوئد

در سوئد برای تشویق مشارکت گسترده‌تر شهروندان در امور شهری، به ویژه خدمات شهری، نهادهای محلی در بخش ویژه‌ای از شهرداری‌ها و با وظایف خاصی تشکیل شده‌اند. نهادهای محلی که اعضای آنها را شورای شهر منصوب می‌کند، می‌توانند کمیته‌های مدیریت شهری را تکمیل کنند و گاه خود جانشین آنها شوند. این نهادها بر اساس کارشان متخصصان ویژه‌ای دارند. برای نمونه برخی از آنها در بخش خدمات تفریحی به فعالیت می‌پردازند. همچنین این نهادها می‌توانند میان بخشی باشند و

وظایف اداری و اجرایی چندین کمیته را بر عهده گیرند. امروزه بیش از ۵۰ شهرداری یا نهاد محلی تشکیل شده‌اند یا در حال شکل گرفتن‌اند. نهاد محلی با قدرت تصمیم‌گیری در موضوع‌هایی که بر بخش خاصی از فعالیت‌های شهرداری‌ها تأثیر می‌گذارد، نفوذ مستقیم محلی را امکان‌پذیر می‌سازند؛ و به این ترتیب خدمات شهری متنوع با دگرگونی‌های محلی و تمایلات شهروندان بهتر سازمان‌دهی می‌شوند. برخی امیدوارند که پس از ادغام‌های شهری چنین امکانی موجب تجدید حیات دموکراسی محلی شود، برای فعالیت احزاب سیاسی و سازمان‌های داوطلب در امور محلی زمینه طبیعی ایجاد کند و پست‌های انتخابی جدید بسیاری را نیز به وجود آورد تا به مردم فرصت دهد که به سهم خود در شهرداری‌ها برای تصمیم‌های روزمره مسئولیت بپذیرند.

### نروژ

در شهر اسلو پایتخت نروژ، برای گسترش مشارکت مردمی، هر یک از محله‌های شهرداری حکم مدیریت محله‌ای را دارد. در رأس این مدیریت‌ها کمیته‌های محله شهری قرار دارند که شورای شهر اسلو آنها را منصوب کرده است. این کمیته‌ها دارای مدیری هستند که هیئت اجرایی مدیریت محله شهری او را استخدام کرده است. این مدیر وظیفه دارد هیئت محله شهری، کمیته فرعی و دفتر محله شهری را سرپرستی کند. تعداد اعضای کمیته محله شهری ۱۳ نفر است و ۱۳ معاون نیز در آن عضویت دارند. شرکت در جلسات این کمیته‌ها برای عموم آزاد است، مگر آنکه از نظر قانونی منعی برای آن وجود داشته باشد. برای آگاهی مردم، زمان تشکیل جلسه به همراه دستور کار آن آگهی می‌شود. نظارت بر کار مدیریت محله شهری با کمیته‌های محله شهری است و این کمیته در چارچوب‌هایی که شورای شهر و هیئت اجرایی آن برای بررسی موضوعات تعریف کرده‌اند، تصمیم‌گیری‌های لازم را انجام می‌دهد. درباره وظایف مدیریت محله‌های شهری می‌توان به مسئولیت خدمات پیشگیری و درمان در بخش‌های اجتماعی و بهداشتی اشاره کرد. بعد از خدمات اجتماعی و بهداشتی خدمات رفاه کودکان، تسهیلات مراقبت روزانه، فعالیت‌های فرهنگی و جوانان، برنامه‌های آموزشی برای کودکان ۶ ساله و فعالیت‌های فوق برنامه دانش‌آموزان از شاخص‌ترین مسئولیت‌های محله‌های شهری‌اند.

### مدیریت شهری بیش از اراده سیاسی، به مشارکت مردم نیاز دارد

### دانمارک

بر اساس تصمیم اتحادیه اروپا در یک دوره ۱۲ ساله، در هر سال یکی از پایتخت‌های کشورهای عضو این اتحادیه به عنوان پایتخت فرهنگی اروپا برگزیده می‌شود. آخرین شهری که به عنوان پایتخت فرهنگی اروپا برگزیده شد شهر کپنهاگ پایتخت دانمارک بود. کپنهاگ در سال ۱۹۹۶ این برنامه را تحقق بخشید



اما مشارکت مردمی در فعالیت‌ها و اقدامات مربوط به این برنامه، نقطه‌ای محوری در مدیریت شهری کپنهاگ به شمار می‌رفت. شاید مهم‌ترین کارکرد واقعی پایتخت فرهنگی، قدرت بسیار آن در جذب مباحث و اندیشه‌های مردم باشد، شامل مباحث و اندیشه‌هایی درباره شهر، فرهنگ و هنر، کیفیت محیط زیست، کیفیت زندگی و درباره اروپا.

برای تحقق این واقعه بزرگ در کپنهاگ، پیش از آنکه نخستین تصمیمات گرفته شود، دو هزار نفر از شهروندان دانمارکی - شامل هنرمندان، اقتصاددانان، سیاستمداران و متخصصان محیط

### شاید مهم‌ترین کارکرد واقعی پایتخت فرهنگی، قدرت بسیار آن در جذب مباحث و اندیشه‌های مردم باشد، شامل مباحث و اندیشه‌هایی درباره شهر، فرهنگ و هنر، کیفیت محیط زیست، کیفیت زندگی و

زیست - برای مشارکت در ارائه اندیشه‌هایشان درباره این رخداد دعوت شدند. در نهایت کتاب سفید برای کپنهاگ ۹۶ تهیه شد و آغاز سال ۱۹۹۲ که برنامه‌ریزی‌های لازم انجام گرفت، نقطه بارز مشارکت فعال تمامی مردم بود. در آن هنگام گفت‌وگوهایی پیشرو در کارگاه‌های هنری، دانشگاه‌ها، باشگاه‌های ویدیویی، مراکز اجتماع محلی، روزنامه‌های محلی و در جلسات شوراهای محلی در این باره صورت گرفته بود. صدها سازمان و مؤسسه

فرهنگی و افراد مختلف بیش از ۱۵۰۰ پیشنهاد درباره پروژه‌های دستور کار مذکور به دبیرخانه کپنهاگ ۹۶ ارائه کردند. به کوتاه سخن می‌توان گفت که چنین برنامه گسترده‌ای بدون مشارکت مردم هیچ‌گاه امکان‌پذیر نمی‌بود.

#### فرانسه

در نظام مدیریت شهری فرانسه، شوراهای شهر نقش اساسی دارند. در سایر زمینه‌های مربوط به تصمیم‌گیری و مدیریت همانند تهیه و اجرای طرح‌های شهرسازی در این کشور نیز مشارکت مردمی نقش و سهم تعیین‌کننده‌ای دارد. نگاهی به مراحل مختلف تهیه و تصویب هر طرح نشان می‌دهد که از همان آغاز، یعنی مرحله مشورت با اجتماعات محلی، بنیان کار بر پایه مشارکت مردمی نهاده شده است. مراحل دیگر نیز که عبارت‌اند از تشکیل جلسات مشترک بین سازمان‌های ذی‌نفع، انتشار طرح‌ها و مراجعه به آرای عمومی، مشورت با سازمان‌ها و انجمن‌هایی که در قانون پیش‌بینی شده است و بالاخره تأیید طرح، به خوبی نمایانگر اهمیتی است که مشارکت مردم در تهیه این طرح‌ها دارد. یکی از برنامه‌های شایان توجه در شهرداری‌های فرانسه، اهمیتی است که به نسل جوان داده می‌شود. برای نمونه در شهر روه‌پلن در حومه پاریس هر سال طی جشنی مفصل یکی از جوانانی که بین ۱۴ تا ۲۰ سال سن دارند به مدت یک روز به عنوان شهردار شهر انتخاب می‌شود. در این روز - یعنی ۲۸ دسامبر هر سال - این جوان که از میان افراد با صلاحیت با قید قرعه انتخاب شده است، باید وظیفه شهردار را انجام دهد. البته یکی از شرایط انتخاب شدن به عنوان شهردار این است که فرد موردنظر باید



فرانسه - انجمن مؤلفه شهروندان به منظور اعتراض به زباله سوزی در بندر سنت لورانس

گردید. در این کشور کمیته برنامه‌ریزی ایالتی موظف است تمامی اعتراضات و ایرادهایی را که مردم در مورد طرح ساختاری مطرح می‌کنند، مورد توجه قرار دهد. در زمینه طرح‌های محلی نیز باید یک هیئت تحقیق محلی برای جمع‌آوری اعتراض‌های عمومی درباره طرح‌های محلی تشکیل شود. این طرح‌ها می‌بایست براساس اظهارات عموم مردم تغییر یابند و اصلاح شوند. نگاهی به ساختار نژادی کشور مالزی که مردم آن از نژادهای گوناگون‌اند، نشان می‌دهد که برای اطمینان‌یابی از نظام درست محلی و پیشبرد گسترش دموکراسی، بهترین شیوه، همانا مشارکت منطقه‌ای و مؤثر مردم در اداره امور خودشان است.

### در شهر روه پلن در حومه پاریس هر سال طی جشنی مفصل یکی از جوانانی که بین ۱۴ تا ۲۰ سال سن دارند به مدت یک روز به عنوان شهردار شهر انتخاب می‌شود



السالوادور - سان سالوادور - مشارکت جامعه محلی برای نگهداری کودکان مصیب زده زیر پنج سال

#### اسپانیا

از کشورهای دیگری که در آن مشارکت مردمی در مدیریت و تصمیم‌گیری‌های شهری نقش عمده دارد، اسپانیاست. بنا به گفته رئیس انجمن بین‌المللی طرح‌ریزی شهری اسپانیا، «بدون تردید شهر باید برای ساکنان آن ساخته شود و نباید از دیدگاه‌های این ساکنان در این باره غافل بود.» در این کشور از گروه‌های مختلف حرفه‌های شهرسازی، معماری و گروه‌های اجتماعی مانند کارگران و حتی رسانه‌های گروهی برای نظرخواهی درباره طرح‌های محلی دعوت می‌شود. پرسش عمده از این شرکت کنندگان آن است که چه نوع مسکن، محل کار، خدمات و به طور کلی چه نوع شهری می‌خواهند. برپایه خواسته‌ها و ایده‌های این افراد و گروه‌هاست که طرح‌ریزی شهری در این کشور انجام می‌شود.

#### نتیجه‌گیری

مهم‌ترین ابزار برای مدیریت شهری موفق، بهره‌گیری از مشارکت مردم است. اگر مشارکت را به معنی «فراهم آوردن و گسترش بستر نقد مشترک برای یافتن هدف‌های مشترک» در نظر بگیریم، لازم است برنامه‌ریزان و مدیران امور شهری به منظور دستیابی به اهداف خود بستری مناسب را برای جلب مشارکت شهروندان فراهم سازند.

بررسی الگوهای مشارکتی کشورهای جهان، نقش و اهمیت مشارکت مردمی در مدیریت و تصمیم‌گیری شهری را بیش از پیش روشن می‌سازد. مدیران و برنامه‌ریزان این کشورها بر این اندیشه‌اند که در شرایط کنونی حل مسائل شهری نیاز به همکاری و مشارکت شهروندان دارد. به همین منظور آنان برای تشویق مشارکت گسترده‌تر شهروندان در امور شهری اقداماتی را به انجام رسانده‌اند.

مسئلاً هرگونه تجربه مفید در زمینه مشارکت مردمی در این دسته کشورها می‌تواند سرمشق و الگوی مدیران و برنامه‌ریزان کشور ما قرار گیرد.

حتماً با وظایف شهردار آشنا باشد. معمولاً افتتاح تأسیساتی که اخیراً ایجاد شده از قبیل ساختمان، درمانگاه و هر موردی که به نحوی به کار شهرداری مربوط باشد، در این روز به وسیله این شهردار جوان انجام می‌گیرد.

### برای تحقق این واقعه بزرگ در کپنهاگ، دو هزار نفر از شهروندان دانمارکی - شامل هنرمندان، اقتصاددانان، سیاستمداران و متخصصان محیط زیست - برای مشارکت در ارائه اندیشه‌های شان درباره این رخداد دعوت شدند

روشن است که با انجام چنین برنامه ساده‌ای به آسانی می‌توان زمینه‌های آموزشی مشارکت در مدیریت و تصمیم‌گیری را برای جوانان فراهم آورد.

#### مالزی

مالزی به عنوان کشوری آسیایی که به شتاب گام‌های توسعه را پیموده، در خصوص مشارکت مردمی در تمام زمینه‌ها - از جمله مدیریت تصمیم‌گیری شهری - اقدامات لازم را تا حد زیادی انجام داده است. نخستین بار که در تاریخ برنامه‌ریزی توسعه این کشور عنصر مشارکت مردم در اداره امور شهر و کشور مورد توجه قرار گرفت، سال ۱۹۷۶ و به هنگام تصویب قانون برنامه‌ریزی شهر و کشور بود. براساس این قانون آماده کردن طرح ساختاری می‌بایست با حضور نمایندگان از سوی مردم انجام گیرد. به علاوه، در دسترس قرار دادن پیش‌نویس طرح‌های ساختاری و محلی و تبلیغ آنها برای آگاهی و اطلاع عمومی نیز پیش‌بینی

منابع:

- ۱- پرنیان، بهمن؛ تکرشی، بر الگوهای برنامه‌ریزی شهری در جهان، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۵.
- ۲- سازمان امور اداری و استخدامی کشور؛ دولت محلی در کشورهای اندونزی، استرالیا، ژلاندنو، مالزی، مرکز مطالعات و پژوهش‌های اداری، ۱۳۶۴.
- ۳- دولت شهر اسلوا؛ ترجمه عیسی فرهنگ باقری، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی وزارت کشور، ۱۳۷۵.
- ۴- طوسی، محمدعلی؛ مشارکت (در مدیریت و مالکیت)، مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران، ۱۳۷۰.
- ۵- علوی تبار، علیرضا؛ مشارکت در اداره امور شهرها، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، تهران، ۱۳۷۹.
- ۶- کنوتسن، کارل؛ «خودگردانی محلی در سوئد»، ترجمه قدیر معتقدی، مجله آبادی، شماره دوم، ۱۳۷۰.
- ۷- میروموسی، سیدعلی؛ میثاقی دینی و فرهنگ سیاسی مشارکتی، شماره ۴، ۱۳۷۵.
- 8-Copenhagen 96, Cultural Capital of Europe, Copenhagen, Denmark, 1996,P.3.
- 9-The Future of Human Settlements:Good Policy Can Make a Difference, United Nation Conference of Human Settlements (Habitat II), Istanbul, Turkey, June 1996,P. 23.

## چالش‌های فراروی مدیریت پایدار حمل و نقل

گفت و گو با محمد حسن شهیدی

ایرج اسدی

کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای

درباره محمد حسن شهیدی



محمد حسن شهیدی، متولد ۱۳۲۶ (تبریز)، فارغ‌التحصیل دوره لیسانس علوم اجتماعی (۱۳۴۹)، دوره فوق لیسانس برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای دانشگاه تهران (۱۳۵۹) و فارغ‌التحصیل همان رشته از دانشگاه اشنجین لهستان (۱۹۸۵) است. وی با اعتقاد به برنامه‌ریزی و مدیریت همزمان کاربری زمین / سیستم حمل و نقل شهر تهران، شرکت مطالعات جامع حمل و نقل و ترافیک تهران را در حوزه معاونت حمل و نقل و ترافیک شهرداری تهران در آبان ماه ۱۳۷۰ راه اندازی کرد. شهیدی طی دوره مدیریت ۲۲ ماهه خود به عنوان مجری طرح، اولین مطالعات جامع حمل و نقل تهران را آغاز کرد.

از جمله دیگر طرح‌های مطالعاتی که با مدیریت وی به انجام رسیده است، می‌توان به اینها اشاره کرد: امکان‌سنجی قطار شهری تبریز (۱۳۸۰)؛ مطالعات حمل و نقل زمینی، دریایی و هوایی منطقه آزاد تجاری - صنعتی کیش (۱۳۷۸)؛ ساماندهی مطالعات حمل و نقل و طرح انتقال مرکز اداری - سیاسی کشور (۱۳۶۸)؛ و برخی دیگر.

از شهیدی بیش از ۹۰ عنوان کتاب و مقاله (تألیف و ترجمه) به چاپ رسیده است که از آن جمله‌اند: «مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی حمل و نقل و مهندسی ترافیک» (۱۳۷۰)؛ «مبانی نظریه عمومی سیستم‌ها و برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای» (۱۳۶۹)؛ «ویژگی‌های حمل و نقلی - ترافیکی در پایتخت‌های کشورهای جهان سوم» (۱۳۷۱)؛ «برنامه‌ریزی حمل و نقل شهری» (ترجمه ۱۳۶۸)؛ «ایمنی عابر پیاده در کشورهای در حال توسعه» (ترجمه، ۱۳۷۵)؛ و جز اینها. وی در زمان حاضر مدیر عامل یکی از شرکت‌های مهندسی مشاور است.

○ از چگونگی ورود مفهوم پایداری در توسعه شهری،

به ویژه بخش حمل و نقل آغاز بفرمایید.

● ناپایداری یا پایداری، مفهوم یا پدیده‌ای است که عمدتاً از دهه ۱۹۷۰ و به ویژه از زمانی که بحران انرژی آشکار شد، مطرح گردید. تا این زمان منابع موجود در کره زمین نامتناهی پنداشته می‌شد. در برزیل به علت بدهی‌های سنگین خارجی شرایطی پیش آمد که دولت تهدید کرد اگر بدهی‌های این کشور بخشیده نشوند، به اجبار درختان آمازون را قطع خواهد کرد تا بتواند بدهی‌هایش را بپردازد. (از هر ۴ درخت در جهان یکی در برزیل می‌روید، به طوری که مساحت جنگل‌های این کشور حدود ۸ میلیون کیلومتر مربع - یا ۵ برابر کل مساحت ایران - برآورد شده است). این خود تهدیدی بسیار استراتژیک بود. از آن به بعد و به ویژه بعد از نشست ریو در سال ۱۹۹۲ همفکری‌های جهانی دیگر معلوم داشت که دنیا آن گونه هم که تصور می‌شد، بزرگ نیست و حیات آن می‌تواند مورد تهدید فراوان اقدامات انسانی قرار گیرد.

در دهه ۱۹۹۰ پس از فروپاشی شوروی سابق و حذف نظام دوقدرتی و تهدید ناشی از آن، توان تولید جنگ افزار در بیشتر کشورها به ویژه آمریکا به سوی تولید تجهیزات حمل و نقلی معطوف گردید. گسترش این مقدار تولید تجهیزات حمل و نقلی از جمله اتومبیل می‌توانست تأثیرات عمده‌ای بر کیفیت زیست

تدبیر اندیشی درباره حمل و نقل شهرها و کلان شهرها، که با برنامه‌ریزی کاربری زمین رابطه گسست ناپذیری دارد، از ابزارهای بسیار عمده در تحقق پایداری شهری است. شهرها از آن رو که بزرگ‌ترین کانون مصرف انرژی به شمار می‌آیند و از آن رو که حمل و نقل و کاربری زمین می‌توانند نقش عمده‌ای در کاستن از این میزان مصرف داشته باشند، نقش تعیین کننده و حساسی در توسعه پایدار شهری دارند.

برنامه‌ریزی حمل و نقل در ایران، که شاید به جرئت بتوان ادعا کرد که ارتباط چندانی با برنامه‌ریزی کاربری زمین نداشته، در تحقق این هدف بسیار ناکارآمد عمل کرده است. برنامه‌ریزی کاربری زمین همراه با برنامه‌ریزی حمل و نقل، رویکردهای بسیار کم مایه‌ای را در قالب طرح‌های جامع و تفصیلی در برخورد با موضوع اختیار کرده‌اند. مدیریت حمل و نقل نیز که بدون مطالعات برنامه‌ریزی به تصمیم‌گیری پرداخته است در فقدان چارچوب استراتژیک مدون، عملاً و به ناچار با اقداماتی موردی و موضعی (وصله - پینه‌ای) همراه بوده است.

گفت و گوی حاضر به طرح افکنی ابعاد عمده پایداری از دیدگاه توسعه شهری و حمل و نقل پرداخته و شرایط موجود نظر و عمل در این حوزه را در ایران به نقد کشیده است.

محیطی جهان داشته باشد. از همین رو نهادهایی همچون بانک جهانی، صندوق بین المللی پول و حتی UNDP عمدتاً در این مسیر سمت گیری شدند که توسعه حمل و نقل در سطح جهانی با نوعی عوارض سنجی زیست محیطی یا تضمین پایداری محیط زیست همراه گردند. در ایران، از کل وجوه پایداری، تنها وجه آلودگی هوای شهرهای بزرگ به عنوان نشانه ناپایداری قلمداد می شود و هنوز هم حساسیت های لازم برای پایداری در عرصه های اقتصادی - اجتماعی و روان شناختی و زیست محیطی شکل نگرفته است.

### ○ از نظر جناب عالی چه شاخص ها یا معیارهای عمده ای را می توان برای تمییز نظام های توسعه پایدار شهری از نظام های ناپایدار تدوین کرد؟

● در زمینه پایداری یا ناپایداری می توان از دو دیدگاه سخن به میان آورد. یکی از دید محصول - مدارانه<sup>(۱)</sup> و دیگری از دید فرایند - مدارانه<sup>(۲)</sup>. در رویکرد محصول مدارانه بر روی این مطلب تمرکز می شود که تصمیمات گرفته شده چه تأثیراتی بر محیط زیست خواهد داشت؛ در حالی که در رویکرد فرایند - مدارانه توجه اصلی معطوف این نکته است که آیا در «روش های» برخورد با پدیده های کالبدی و محیط زیست شهری شاخص های پایداری دنبال می شود یا نه. بهترین نمونه آن، روش های تدوین شده در سازمان استاندارد جهانی (ISO) است که اگر در سازمان ها به کار گرفته شود قاعدتاً محصول این روش ها به محصول کیفی منجر خواهد شد. اما اگر همان گونه که در رویکرد محصول مدارانه انجام می شود، فقط «محصول» بررسی گردد، ممکن است در مواردی محصول کیفی به دست آید و در برخی موارد محصول فاقد کیفیت مورد نظر باشد. به همین دلیل فرایندها و رویه ها از آن رو مورد بررسی قرار می گیرند که درستی آنها معلوم گردد؛ زیرا فرایندها و روش های خوب منطقی نمی توانند منجر به محصول بدی گردند. اگر از دید فرایند مدارانه به موضوع توسعه پایدار بنگریم - که دیدگاهی است که من بر آن تکیه دارم - شاخص های عمده پایداری در توسعه شهری را می توان به اشاره عنوان کرد:

اولین شاخص پایداری در اینجا است که تصمیم گیران به «برابری» اعتقاد داشته باشند، نه به «برابری». در شرایطی که روند موجود رو سوی نابرابری دارد، نمی توان پذیرفت که جامعه در مسیر پایداری گام برمی دارد. نابرابری در همه زمینه ها (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی) و در همه سطوح (ملی، منطقه ای، شهری) بین دیروز و امروز، داخل مرزهای سیاسی و در میان مرزهای سیاسی دیگر کشورها با همدیگر به چشم می خورد. بنابراین برابری مفهومی است بین المللی و از این رو جامعیت مکان و زمان در پایداری انکار ناپذیر است. در شرایط حاضر نزدیک به ۴۰ درصد آلودگی های جهان را چند کشور صنعتی ایجاد می کنند، در حالی که عوارض آن کلیه کشورهای کره زمین را گرفتار کرده است. این نابرابری و بی عدالتی است. شاخص دوم برای تمییز دو مفهوم مذکور (پایداری و ناپایداری) این است که آیا تصمیمات شهری مبتنی بر «امکانات» اتخاذ شده اند یا «محدودیت ها» و یا هر دو. اگر

تصمیم گیران شهری تنها با اتکا بر «امکانات» تصمیم گرفته اند ناپایداری جزء ذاتی آن نوع تصمیم است. اما اگر در تصمیمات به «محدودیت ها» هم اندیشه شود به پایداری فکر شده است و اگر محدودیت ها مقدم بر امکانات و در امکان سنجی تصمیمات دنبال شده باشد نشان دهنده ایمان راسخ مدیران به اصل پایداری است.

شاخص سوم در اینجا است که آیا «امکان سنجی» جزء ذات تصمیم گیری است یا نه؛ به این معنی که آیا قبل از اینکه پروژه ای به فاز یک و دو برسد در زمینه تحقق پذیری آن مبتنی بر مجموعه ای از محدودیت ها و امکانات بالقوه و بالفعل موجود و آینده بررسی شده است یا نه؟ امکان سنجی یعنی گذاشتن اهداف و خواسته ها در برابر مجموعه محدودیت ها و امکانات بالفعل و بالقوه امروز و فردا و فرداها. در فقدان این ویژگی در تصمیم گیری است که اول اجرا می کنند بعد «احتمالاً» مطالعه می کنند، و در تمامی مطالعه هم فرض پایه وجود نداشتن هیچ گونه محدودیت در مسیر تحقق تصمیم است.

شاخص چهارم «عوارض سنجی» تصمیمات است که قاعدتاً در دل امکان سنجی قرار می گیرد؛ یعنی اینکه پروژه چه اهدافی را محقق خواهد کرد و چه عوارض یا تأثیرات ناخواسته ای را به وجود خواهد آورد. در این گونه عوارض سنجی مسلماً ملاحظه محدودیت ها جزء ذات عمل خواهد بود.

شاخص تعیین کننده پنجم در رویکرد فرایند مدارانه به پایداری، حرکت در مسیر «استراتژی مدون» است. در شرایط حاضر بسیاری از تصمیمات در بخش هایی از شهر یا موضوعات شهری با بخش های دیگر متناقض اند و بلکه گاه اگر نه متناقض، متضاد و اگر نه متضاد، متعارض و اگر نه متعارض، دست کم ناهمخوان یا ناهمسو هستند. نداشتن استراتژی برای مدیریت کالبدی شهر و حمل و نقل باعث خواهد شد همواره جاذبه ها و دافعه های موضعی، مقطعی و موردی به وجود آید و عملاً بخشی از تصمیمات و برنامه ها صرف خنثی کردن بخش های دیگری از تصمیمات و برنامه ها و طرح ها شود؛ و این چیزی است که درست هم اکنون در شهر تهران و بسیاری از شهرها - و شاید همه آنها - مشاهده می شود.

### ○ اگر بخواهید به شاخص های ویژه پایداری در بخش حمل و نقل اشاره کنید چه مواردی را مهم تر می یابید؟

● در موضوع حمل و نقل، درصد و شاخص های پایداری موضوع تدوین استراتژی همزمان توسعه کالبدی/سیستم حمل و نقل در چارچوب توسعه اقتصادی - اجتماعی و برای کلیه سطوح برنامه ریزی قرار دارد. کاربری زمین عامل ایجاد تقاضای سفر است و سیستم و شبکه های ارتباطی عامل عرضه. پایداری زمانی اتفاق می افتد که توسعه اقتصادی و اجتماعی شهر در دل توسعه کالبدی - و بر عکس - دیده شود؛ و به همین ترتیب توسعه کالبدی نیز با توسعه حمل و نقل به طور یکپارچه برنامه ریزی و مدیریت گردد.

در رویکرد پایداری به حمل و نقل شهری باید حمل و نقل همگانی در شهرها و کلان شهرها اصلی ترین شیوه جابه جایی در نظر گرفته شود؛ البته اگر دید شهروند مدارانه یا مدنی در

مدیریت اتخاذ گردد و چنانچه مدیران به برابری اعتقاد داشته باشند. در مفهوم برابری به رسمیت شناختن حق مسلم همگان در دسترسی از هر نقطه به نقطه دیگر شهر در صدر امور مطرح می شود. اگر «دسترسی همگانی» به عنوان هدف اصلی در حمل و نقل درون شهری مطرح گردد حمل و نقل همگانی یکپارچه<sup>(۳)</sup> در صدر سیاست‌های مدیران قرار خواهد گرفت. اگر چه برای شهرهای بزرگ نمی توان الگو یا سیستم حمل و نقل خاصی را دیکته کرد اما می توان سیستم حمل و نقل همگانی را به صورت طیفی از انواع وسایل نقلیه گروهی به صورت پوششی از محله، ناحیه و منطقه تا منطقه شهری و از طریق طیف شبکه‌های سلسله مراتبی مکمل به هم پیوند داد.

با توجه به اینکه حمل و نقل را امکان دسترسی<sup>(۴)</sup> از یک نوع کاربری به کاربری دیگر تعریف می کنند و بر اساس همین نگرش، حرکت<sup>(۵)</sup> به عنوان ابزار تحقق دسترسی محسوب می شود. همان گونه که روشن است، حرکت می تواند جسمانی و مادی باشد یا انرژیایی یا اطلاعاتی. مشخص شده است که هر اندازه بتوان حرکت‌های انرژیایی را جایگزین حرکت‌های جسمانی یا مادی کرد هزینه‌های دسترسی کمتر خواهد شد. تجسم کنید اگر لوله کشی آب یا گاز در شهرها وجود نداشت و قرار بود همه برای خود رأساً اقدام به تدارک و تهیه آب یا گاز کنند چه حجم عظیمی از حرکات در شهرها و کلان شهرها به راه می افتاد. امروز هم چون امکان جابه جایی اطلاعات از طریق مسیرها و مجاری خاص (کابل‌ها، فیبر نوری و جز آن) وجود دارد، باز هم می توان هزینه‌های دسترسی را بیش از پیش کاهش داد. این بدان معناست که در «نگرش پایدار» به حمل و نقل شهری، مدیران شهرها باید از طریق «تصمیم‌گیری‌های یکپارچه» در زمینه‌هایی چون ارتباطات و حمل و نقل و ترافیک، حجم عظیمی از حرکت‌های فیزیکی را کاهش دهند.

در نهایت اینکه یک شاخص عمده و مشترک در مفهوم پایداری در همه عرصه‌ها وجود دارد و آن اینکه مجموع درون داده‌ها یا هزینه‌ها حتماً باید کمتر از برون داده‌ها و خروجی‌ها باشد.

اگر چنین رابطه‌ای برقرار شود و اگر بازدهی بیشتر از هزینه‌ها باشد، سیستم در مسیر پایداری است. این همان اصل «اقتصاد» در نظریه عمومی سیستم‌هاست که مدعی است سیستم‌ها در شرایط پایداری و تعادل همواره با حداکثر بازدهی و حداقل هزینه حرکت می کنند. اگر در شهرها هزینه حمل و نقل همواره نسبت به یک واحد افزایش یابد و همزمان بازدهی آن پایین آید، این نشان دهنده شرایط ناپایداری است. برای مثال وقتی یک متر مربع آسفالت زمانی در گذشته  $x$  مقدار هزینه داشته و امروز این هزینه  $2x$  است، در حالی که کیفیت و دوام و بازدهی آن پایین تر آمده است، خود نشان می دهد که این جزء از یک بخش از سیستم در شرایط ناپایداری قرار دارد. البته باید توجه داشت زمانی که از هزینه در حمل و نقل صحبت می شود هزینه به مفهوم عام آن است که شامل کرایه رفت و آمد، هزینه فرصت‌های از دست رفته در ازدحام ترافیک، هزینه آلودگی، هزینه مصرف سوخت، هزینه تصادفات به ویژه تصادفات منجر به

فوت و نظایر اینهاست. اگر تمامی این شاخص‌ها تبدیل به عددی در هر کیلومتر پیموده نفر یا بار شود، «هزینه حمل و نقل» به دست خواهد آمد. در نمونه اشاره شده افزایش هزینه آسفالت الزاماً به گران شدن قیر و کارگر مربوط نمی شود بلکه حلقه گمشده در اینجا همان «سوء مدیریت» یا فقدان بهینه سازی در مسیر تحقق پایداری است. امروزه «ناهماهنگی» اصلی ترین و مخفی ترین شاخص سوء مدیریت است که هزینه آن از کیسه مردم پرداخت می شود، آن هم به شکلی نامرئی.

### ○ سیستم‌های مناسب حمل و نقل برای انواع سکونتگاه‌ها متأثر از فرم و ساختار کالبدی ویژه آنهاست. این رابطه را چگونه تشریح می کنید؟

● در این زمینه مجموعه پیشنهادهایی وجود دارد که در حیطه نظری می توان آنها را عنوان کرد. برای مثال، می توان به طور نظری اظهار داشت که شهرهای یک میلیونی و بیشتر نیازمند نوع خاصی از سیستم حمل و نقل هستند؛ و مانند آن. اما لازم است تصمیم‌گیران یا مجلس شورای اسلامی معیارهای واقعی تر و عینی تر را برای تخصیص منابع مد نظر داشته باشند تا در پرتو این واقع بینی عدالت نیز منظور گردد؛ چرا که اگر در این نوع معیارهای کلی و عام دقت شود به روشنی عدم صحت و ناکارآمدی آنها معلوم خواهد شد.

عموماً نیاز به تجهیزات جدید روز در حمل و نقل بر اساس شاخص تقاضای سفر تعیین می شود. به عبارت دیگر اصلی ترین شاخص تصمیم‌گیری نسبت به نوعی از تجهیزات حمل و نقلی خاص، حجم تقاضا در یک جهت از شهر و در ساعت اوج برای سفرهای روزانه است. به این ترتیب تقاضا عامل تعیین کننده اصلی لازم به شمار می آید لیکن عامل کافی محسوب نمی گردد. تعیین نوع خاصی از تجهیزات حمل و نقلی با فرم شهر نیز مرتبط است، برای مثال شهرهای ساحلی و از جمله شهرهای کناره خزر و خلیج فارس در ایران، بیشتر شکلی خطی دارند مگر اینکه رودخانه‌ای به آنها وارد شود که در آن حالت اینها مقداری از خطی به شعاعی میل می کنند. فرم سکونتگاهی در شهرهای داخل فلات ایران به طور طبیعی به چیزی در حد شعاعی یا شطرنجی نامنظم میل می کند.

مطالعاتی که در شهر مشهد انجام شد، نشان می دهد که اگر فرم شهر به نحوی ادامه یابد که از طریق توزیع کاربری زمین نوعی توزیع مختلط<sup>(۶)</sup> در پهنه متعادل و بستر متوازن شهر فعلی به وجود آید، حجم تقاضا در محورهای اصلی بسیار کاهش خواهد یافت. مثلاً ممکن است در شهری ۲۰۰ هزار نفری در کناره دریای خزر به دلیل فرم خطی شهر، در یک محور خاص تقاضای ۲۰-۱۷ هزار سفر در ساعت اوج در یک جهت از شهر وجود داشته باشد و همین عامل یک خط حمل و نقل همگانی سریع را به وجود آورد؛ اما در شهر دیگری، مثلاً بخش عمده‌ای از مشهد، که بیشترین مساحت هوایی حجم سفرها بین ۱-۲ کیلومتر است، با وجود جمعیت معادل ۲ میلیون نفر، به دلیل شکل گیری و گسترش مختلط کاربری زمین در بخش‌های درون - ناحیه‌ای شهر نیازی به سیستم سریع همگانی و انبوه مشاهده نمی شود.

به این ترتیب در واقع پراکنش کاربری زمین و تراکم شهرها، تعیین کننده نوع مناسب سیستم حمل و نقلی است. تقاضای سفر در یک محور خاص از شهر تا حد زیادی تابعی از فرم فیزیکی - جغرافیایی شهر، تراکم و نوع و ترکیب کاربری زمین، جهات توسعه شهر، موقعیت شهر در منظومه سکونتگاهی منطقه و شبکه‌های حمل و نقلی آن و نظایر اینهاست. بنابراین نمی‌توان به راحتی برای تمامی شهرهای ۲۰۰ هزار نفری یا ۵۰۰ هزار نفری نسخه‌ای یکسان تجویز کرد. تعیین دقیق این پیشنهاد مستلزم مطالعات امکان‌سنجی برای هر شهر خاص است تا بر پایه آن بتوان از سیاستگذاری یکسان و «فله‌ای» که معمولاً تخصیص نابجای منابع را به دنبال دارد جلوگیری کرد.

### ○ چه ارزیابی و جمع‌بندی کلی از تفکر و عمل دو دهه اخیر برنامه‌ریزی و مدیریت حمل و نقل در کشور ارائه می‌دهید؟

● مدیریت شهری در ایران، به مانند هر نوع مدیریت دیگر، متأثر از ویژگی‌های مدیریتی کلان کشور است. متأسفانه در مدیریت کلان کشور در دهه ۱۳۶۰ عملاً عنصر تخصص و نگرش فنی و کارشناسی مذموم بر شمرده می‌شد. بدین ترتیب تخصص تدریجاً در برابر عنصر تعهد فرار گرفت و گاه حتی جرم شناخته شد، به طوری که جامعه تحصیلکرده و مدیران عملاً به دو قطب ظاهراً متضاد متخصص و متعهد تقسیم گردید؛ در حالی که در همان دوره افراد متخصص دلسوز تلاش می‌کردند برای آشتی ذاتی این دو صفت مفهوم «اهلیت» را به کار برند. آنها اظهار می‌داشتند که تعهد بی‌تخصص و تخصص بی‌تعهد هر دو آفت است؛ ولی در آن حال و هوا گوش شنوایی برای صداهای این جریان سوم وجود نداشت.

در دهه ۱۳۷۰ نیز عملاً عنصر پایه دیگری - یعنی تصمیم‌گیری - از مدیریت طرد شد و حاصل همانا گریز مدیران از فعالیتی به نام تصمیم‌گیری بود. مدیران به جای تصمیم‌گیری مدام به انواع جلسات ارجاع می‌کردند. این جلسات تحت عناوین گوناگونی چون کمیسیون‌ها، کمیته‌ها و شوراها برگزار می‌شدند و در تصمیم‌گیری‌های فنی چندان یاری‌رسان نبودند. این نقص یعنی ناتوانی در تصمیم‌گیری ریشه در تار و مار شدن متخصصان در دهه ۱۳۶۰ داشت. چنین مدیرانی به تدریج شاخص مطلوبیت پرسنل را در مطیع بودن آنها جست و جو کردند. چنین شرایطی در مدیریت شهری و از جمله حمل و نقل نیز به راه افتاد. به طور خاص در بخش حمل و نقل در دهه ۱۳۶۰، به علت کمبود سوخت و جیره‌بندی آن، مشکل عمده‌ای به چشم نمی‌خورد. در دهه ۱۳۷۰، در عوض، نوعی واکنش به حمل و نقل در دهه پیش از آن، شکل گرفت. عمده مدیران شهری این دهه در واکنش به تخصص‌زدایی گذشته، سخت به مهارت‌های فنی بها دادند اما اشکال کار در اینجا بود که کسانی می‌توانستند در این گروه وارد شوند و ماندگار گردند که مجری‌نیات و منویات مدیران سطح بالای خود باشند. درست در این دوره اتوبوس برقی به کشور وارد شد؛ همان‌طور که امروز نیز در پرتو گونه دیگری از همان نوع مدیریت «فرمایشی» و «بفرموده»، سیستم مطالعه نشده مونوریل برای تهران در نظر

گرفته می‌شود. خدا می‌داند در دهه ۱۳۹۰ جوانان امروز با کدام سیستم مطالعه نشده دیگری مواجه باشند!

البته در دهه ۱۳۷۰ در قلمرو حمل و نقل و ترافیک شهری نوعی هوشیاری نمایان گشت؛ اگر چه شاید نتوان آن را هوشیاری صادقانه نامید، زیرا از یک طرف در برخی موارد مطالعات و کارهای کارشناسی صورت می‌گرفت و از طرف دیگر تصمیمات جدا از نظریات کارشناسی گرفته می‌شد. به عبارت دیگر، دست کم برای مردم چنین وانمود می‌شد که مثلاً ۴۰۰ میلیون تومان در حمل و نقل صرف هزینه‌اندیشیدن و مطالعات می‌شود ولی از سوی دیگر به یکباره تصمیماتی همچون احداث زیرگذر امیرکبیر و نظایر آن گرفته می‌شد که عملاً نشان از نامبارکی مدیریت حمل و نقل آن دوره داشت. البته باید توجه داشت از این نظر تأکید بیشتر بر تهران است؛ زیرا در تهران هر چه در خیابان‌ها و فضاهای شهری نقاشی می‌شود در دورترین نقاط کشور همان‌ها الگوبرداری و تکرار می‌گردد. به این ترتیب اگر چه در دهه ۷۰ برخی مطالعات حمل و نقل در شهرهای بزرگ کشور صورت گرفت اما به دلیل جریان روحیه تظاهر به مطالعات در برخی از مدیریت‌های آنها، این مطالعات عملاً از اجرا گسسته بود.

○ به نظر می‌رسد این ویژگی متأثر از ماهیت ارگان‌هایی چون شهرداری‌هاست که بیشتر با اجرا درگیرند تا مطالعات؛ به ویژه اینکه این مطالعات جدا از سازمان آنها صورت می‌گیرد و صرفاً برای اجرا به آنها ابلاغ می‌شود. تهدیدات عمده این نوع برخورد را با مسائل شهری از سوی شهرداری‌ها چگونه می‌یابید؟

● به طور کلی می‌توان دو گرایش عمده را در این موضوع از هم تشخیص داد. اولین گرایش، تمایل به عمل یا عمل‌گرایی - و در حد افراطی آن، عمل زدگی - است که معمولاً در مدیران شهری و شهرداران دیده می‌شود؛ و دیگری رویکرد مطالعاتی است که بیشتر در دستگاه‌های ستادی جریان دارد. در این یکی به «صحت» تصمیمات و پروژه‌ها اندیشه می‌شود، و در آن یکی به «سرعت» و عملی بودنشان. بدین ترتیب، به طور طبیعی و سنتی، شهرداری‌ها علاقه چندانی به مطالعه برنامه‌ریزی ندارند و شاید این اجتناب ناپذیر باشد، زیرا آنها مدام باید پاسخگوی مراجعه‌های روزمره ارباب رجوع باشند. مشکل دوم برای انجام برنامه‌ریزی که ماهیتاً فعالیتی درازمدت است، ساختار اداری و گردش کار آن، به ویژه گردش اطلاعات در دستگاه‌های دولتی است که به دست آوردن داده‌ها و اطلاعات را به امری بسیار دشوار بدل کرده است. مشکل سوم بر سر راه برنامه‌ریزی، فقدان «اهداف مدون» در زمینه‌هایی چون توسعه شهری، توسعه کالبدی، توسعه حمل و نقل، مدیریت محیط زیست و نظایر اینهاست. اصولاً باید با تأسف اظهار داشت که محوری‌ترین گام تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و مدیریت در کشور ما، یا همان «هدف‌گذاری» در موضوعات برنامه‌ریزی در کشور، دچار اشکال و بلکه بحران است. در چنین شرایطی اهداف کلی<sup>(۷)</sup> تدوین نمی‌شود در عوض اهداف عملیاتی<sup>(۸)</sup> تعیین می‌گردند. در شرایط فقدان آرمان، نمی‌توان راهبرد تدوین کرد و در نتیجه

برنامه‌ای نیز، چه درازمدت چه میان مدت و چه کوتاه مدت، وجود نخواهد داشت.

در عملیات عمرانی شهرها مدیران اسیر تعدادی اهداف کمی و پروژه‌های شهری هستند. اما هیچ چارچوب کلان استراتژیک وجود ندارد که پروژه‌های مورد نظر را چه در طول زمان و چه در عرض زمین به همدیگر پیوند دهد. این به معنی فقدان نگرش استراتژیک بر تفکر و عمل در حوزه مدیریت شهری و از جمله مدیریت حمل و نقل شهری است.

○ سخن از فقدان استراتژی در نظام تفکر و عمل حمل‌ونقل به میان آمد. استراتژی‌پردازی ماهیتاً نوعی فعالیت چند سطحی است. به این ترتیب در فقدان استراتژی ملی - منطقه‌ای مؤثر و مَصْرَح نمی‌توان به موفقیت تدوین استراتژی‌های محلی یا شهری دلخوش بود. نظر شما در این باره چیست؟

● از حدود سال ۱۳۶۹ که مشاور رئیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور بودم، و حتی پیش از آنکه عضو هسته فنی - تخصصی مطالعات حمل و نقل کلان شهرهای کشور در وزارت کشور گردم، همواره دو خواسته عمده را با مدیران ارشد، وزرا و معاونان عضو این شوراها و کمیته‌های آنها مطرح می‌کردم. اولین خواسته، تدوین، تصویب و ابلاغ استراتژی حمل و نقل درون شهری و دومین خواسته مطالعه یا تعیین و تصویب و ابلاغ طیف متناسب تجهیزات حمل و نقل عمومی مورد نیاز شهرهای کشور بود.

تحقق این دو خواسته نیازمند مطالعات فنی - کارشناسی گسترده در مقیاس ملی است. در فقدان چنین استراتژی‌هایی طبیعی است که هر مدیر شهری بعد از مراجعت از یک مسافرت ۱۵-۱۰ روزه خارج از کشور احساس نیاز به نوعی خاص از تجهیزات حمل و نقلی پیدا می‌کند که به نظر می‌رسد به طور غیرمستقیم در آنجا به ایشان القا شده است! بروز این چنین مسائلی ناشی از فقدان استراتژی کلان در نظام حمل و نقل کشور است.

در زمان حاضر حدود ۱۵۰ نوع تجهیزات حمل و نقل همگانی شهری و منطقه‌ای در سطح جهان وجود دارد. اینکه کدام یک از این نوع سیستم‌ها منطبق بر کدام یک از شهرهای کشور است، مسلماً مستلزم مطالعات پیش گفته است؛ و باید توجه داشت که تنها استراتژیست‌ها هستند که قادر به انجام این نوع مطالعات هستند، نه مهندسان مشاوره که به طراحی راه و شبکه مشغول‌اند.

در این استراتژی‌ها باید مشخص شود که چه الگویی از توزیع شبکه شهری در کشور در اولویت قرار دارد. باید معلوم شود که هر یک از سیستم حمل و نقل عمومی و شخصی در کشور نسبت به کل ترکیب حمل و نقلی چه سهمی را به خود اختصاص خواهد داد. آیا در استراتژی توسعه شهری کشور توسعه افقی در اولویت قرار خواهد داشت یا عمودی و یا ترکیبی از آنها؟ در این مطالعه باید مشخص شود که ضریب سرانه سفر برای سطوح مختلف شهری در چه حدی خواهد بود. آیا هر خانواده‌ای هنوز هم یک وسیله نقلیه خواهد داشت یا قرار خواهد شد دو وسیله داشته

باشند و یا اینکه قرار است حمل و نقل همگانی در اولویت قرار گیرد؟ و نظایر اینها.

استراتژیست‌هایی که به این نوع مطالعات می‌پردازند باید به این دست از پرسش‌های محوری که از تعداد انگشتان دست هم فراتر نمی‌روند پاسخ دهند. این افراد باید دارای دیدی بین بخشی و بخشی باشند و برخوردی دانشی، فرادانشی و بین دانشی با موضوعات داشته باشند. آنها باید افرادی باشند که حمل و نقل را با کاربری زمین بنگرند، و این دورا با اقتصاد، این سه را با سیاست، این چهار را با جغرافیا، این پنج را با فرهنگ، و این شش را با شرایط جهانی تماشا کنند.

این استراتژی‌ها به عنوان دستورالعمل برنامه‌های جامع حمل و نقلی به سطوح پایین‌تر ابلاغ می‌شوند و در چنین شرایطی است که مدیریت‌های شهری تصمیمات روزانه خود را در هر می سلسله مراتبی که سطوح خرد و کلان آن به هم پیوند خورده است، می‌گیرند. در قاعده چنین هر می تک پروژه‌هایی تعریف می‌شود که در سطح فراتر هرم با سیاست‌ها و استراتژی‌های کلان با همدیگر به طور منطقی پیوند می‌خورند. در چنین شرایطی است که تصمیمات مدیران نه کلی گویی است و اخلاقیات و نصیحت و نه پروژه‌هایی که بسیاری از آنها با همدیگر متناقض‌اند و یکدیگر را نفی و نقض می‌کنند.

○ نزدیک نیم قرن است که همزمان با تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی، برنامه‌ریزی حمل و نقل شهری نیز در دستور کار مقامات شهری قرار گرفته است. جناب عالی چه ارزیابی‌ای از این تجربه برنامه‌ریزی حمل و نقل شهری ارائه می‌دهید؟

● با مروری اجمالی بر بندهای مطالعاتی شرح خدمات طرح‌های جامع (تیپ ۱۲)، طرح‌های آماده سازی و حتی شرح خدمات طرح‌های ناحیه‌ای (تیپ ۱۹)، می‌توان به جمع‌بندی ساده‌ای رسید و آن اینکه در تمامی آنها حداکثر تلاش صرف تأمین «ظرف» ترافیک (شبکه راه) و آن هم به طور ایستا شده است. این در حالی است که باید توجه داشت که این ظرف در «مظروف» خود می‌تواند چنان طیف گسترده‌ای پیدا کند که اساساً نمی‌توان تصور کرد که یک ظرف برای نوعی خاص از مظروف مناسب است. با ارائه یک سیر زمان‌شناختی از تحول رویکردهای مربوط به حمل و نقل در جهان می‌توان به شناخت جایگاه کنونی رویکردهای برنامه‌ریزی و مدیریت حمل و نقل نائل شد.

در دهه ۱۹۶۰ به علت گسترش حومه نشینی و اوج گیری فعالیت کارخانه‌های اتومبیل سازی و افزایش بی‌حد و حصر مسابقه راه - اتومبیل - راه نوعی انتقال اولویت از حمل و نقل خصوصی «به توسعه حمل و نقل همگانی» اتفاق افتاد. در دهه ۱۹۷۰ که بحران انرژی آغاز شد مفهومی به نام «مدیریت تقاضا» مطرح گردید. در این دوره توسعه شبکه‌های بزرگراهی به نفع توسعه حمل و نقل همگانی تعدیل شد. در این دوره پرسش اساسی این بود که آیا در شهرها به این مقدار از جایجایی نیاز است و آیا اساساً جا به جایی باید صورت بگیرد یا نه. در چارچوب مفهوم «مدیریت فضا» الگوهای کاربری زمین

دستکاری شدند و افکار بدیعی چون کاربری مختلط، شهرفشرده و توسعه عمودی مطرح گردیدند. در این دوره پرسش‌های پیشین به گونه‌ای دیگر مطرح می‌شوند: آیا نمی‌توان تقاضای سفر را به گونه‌ای دیگر پاسخ داد و یا از مقدار آن کاست؟ اگر چه روشن است که یکی از شاخص‌های توسعه‌یافتگی افزایش دسترسی است، اما مسلماً افزایش دسترسی لزوماً به معنی افزایش حرکت نیست. در این سیاست هدف، کاهش دسترسی نیست بلکه همه تلاش‌ها صرف حذف حرکت‌های زائد می‌شود.

در دهه ۱۹۸۰ به علت بروز بحران زیست محیطی مفهوم دیگری به نام «مدیریت محیط زیست» مطرح می‌شود. همان گونه که از این مفهوم برمی‌آید، به طور پیوسته تلاش می‌شود از میزان حرکت کاسته شود و مدیریت تقاضا فزونی گیرد. در این دهه مفهوم «مدیریت سیستم حمل و نقل» به مفاهیم قبلی مدیریت تقاضا و توسعه حمل و نقل همگانی افزوده می‌شود. از دهه ۱۹۹۰ تاکنون مفهوم یا سیاست بنیادی جدیدی به نام «مدیریت ترافیک» مطرح شده است. مدیریت ترافیک در بیان ساده و جامع عبارت است از تلفیق تدابیر نامتناهی مدیریتی با مهندسی و برنامه‌ریزی ترافیک به کمک سه عنصر زمان، مکان، وسیله نقلیه همراه با ابزارهای کمکی. هدف اصلی این روش استفاده بهینه از امکانات موجود است.

با توجه به موارد اشاره شده اکنون می‌توان طرح‌های جامع و تفصیلی را بر اساس این گذر زمان شناختی ارزیابی کرد. طرح‌های جامع با «ظرف» سروکار دارند و تمام هم و غم آنها پیشنهاد شبکه‌های معیار ثابت و ایستا برای آینده ۳۰-۲۰ ساله شهر یا کلان شهر است. چنین روش و رویکردی را می‌توان در میان رویکردهای دهه ۱۹۶۰ کشورهای پیشرفته صنعتی سراغ گرفت. در رویکردهای جدید برای شهر طرحی ساختاری تهیه می‌شود که در آن برنامه‌ریزی حمل و نقل و کاربری زمین به عنوان دو روی یک سکه قلمداد می‌شوند، به طوری که اگر کاربری به عنوان عامل ایجاد تقاضا یا سفرسازی قلمداد گردد حمل و نقل را باید عامل عرضه دانست، و بر عکس. پس نمی‌توان شبکه و تجهیزات حمل و نقل را جدا از برنامه‌ریزی کاربری زمین تعیین کرد. در اینجا باید به این موضوع توجه ویژه داشت که تمامی اقداماتی که در شبکه پیشنهاد می‌شود نباید یکباره و به طور ایستا صورت گیرد، زیرا ظرف حمل و نقل در تعامل با کل ظرف شهر و کاربری‌ها و فضاهای کالبدی شهر همواره در حال تغییر است.

امروز در شهر تهران مدیریت شهری از نظر حمل و نقلی در پی استقرار نوعی سیستم مدیریت ترافیک است اما این سیستم با ساختار شبکه فعلی و نحوه برخورد با آن در طرح تفصیلی مناطق ۲۲ گانه به هیچ وجه سازگار نیست. همین طرح‌های تفصیلی جدید باز هم فقط به ظرف شهر و شبکه راه‌های آن (تعریض، ساخت راه‌های جدید و نظایر آن) فکر می‌کنند (رویکرد دهه ۱۹۶۰)؛ در حالی که ارکان اصلی مدیریت شهری همگی تحصیلکرده‌های همین رشته هستند! به این ترتیب نمی‌توان پذیرفت که در سال ۲۰۰۵ میلادی و در شهر تهران

که در پی تقلید از الگوهای مدیریتی شهرهای پیشرفته است، مدیریت شهری باز هم مانند دهه ۱۳۴۰ / ۱۹۶۰ در پی تولید طرح‌های جامع ایستا و انعطاف ناپذیر و جامد - که تعریض شبکه دسترسی نهایت تلاش آنها به حساب می‌آید - باشد! اکنون عصری است که با وجود امکان استفاده از بسیاری ابزارهای تکنولوژیک و مدیریتی یا سیاستی برای ترافیک، طرح‌های جامع شهری در بیشترین حالت با تعیین نسبت شبکه و تأسیسات به کل شهر و وارد کردن سرانه مورد نظر همراه با اندکی بهبود و افزایش آن در پی رفع معضلات عمده و روزمره ترافیکی شهرهای بزرگ‌اند.

### ○ در پایان اگر نکته‌ای برای تکمیل گفت و گو لازم می‌دانید، بفرمایید.

● از دید من هرگاه؛ «درد» خوب شناخته شود تا حد بسیار زیادی به «درمان» نیز اندیشیده شده است. وقتی روش مدیریتی «راه بینداز - جا بینداز» در کشور و آن هم در میان متخصصان مدعی به راه می‌افتد، و عنوان می‌شود که اول این گونه مطرح کن که «... با فلان میلیون تومان، مشکل سیستم حمل و نقل حل خواهد شد»، بقیه راه ساده تر طی خواهد شد! درست مثل هل دادن ناآشنا به شناگری به درون استخر، که بالاخره شنا را یاد می‌گیرد و خود را نجات می‌دهد - اگر چه دیگران را غرق کند! البته باید توجه داشت که عموماً به جای استخر، مرداب وجود دارد که آدم هر چه بیشتر دست و پا بزند بیشتر فرو می‌رود!

البته این نوع مدیریت که متأسفانه با تیر و مدرک تخصصی نیز پشتیبانی می‌شود، همه را به یاسی فلسفی و نوعی قضا و قدر ترافیکی دچار می‌کند، به نحوی که همگان همیشه به دنبال ناجی، آن هم از آن سوی آب‌ها هستند! اما تجربه گذشته نشان داده است که هر آن کسی که از آن سوی آب‌ها می‌آید نماینده مستقیم یا غیرمستقیم تولیدکنندگان تجهیزات خاصی از حمل و نقل است و برای جیب خود نسخه می‌نویسد و نه برای ملت ما. آنها قبل از اینکه بگویند «مرض» حمل و نقل چیست، درمانش را با خود می‌آورند و تجویز می‌کنند!

تهدید دیگری که وجود دارد فقدان روحیه انتقادپذیری و قبل از آن مشارکت جویی در نظام مدیریت شهری است. این ویژگی در مدیریت به اتلاف هزینه‌های بسیار، دوباره کاری‌ها، فراموش کاری‌ها و ندانم کاری‌های پرهزینه و تخریب بافت‌های موجود و بدتر از همه به نابودی حس اعتماد مردم نسبت به مدیران می‌انجامد. از نظر من استقرار نوع خاصی از سیستم حمل و نقل در این شهر یا آن شهر ارجحیت خاصی ندارد بلکه باید همه این تصمیمات با مطالعات کافی کارشناسی همراه باشد. در هر نوع تجهیزات حمل و نقلی لازم است مجموعه جوانب آن از قبیل شرایط نگهداری و مشخصات بهره‌برداری را در نظر گرفت و آن‌گاه آن مجموعه را با خدمات پشتیبانی، شرایط اقتصادی و مالی ستجید و نیز رابطه سیاسی کشور خریدار با کشور فروشنده را مدنظر قرار داد.

○ با سپاس از شما.



## موانع ساختاری تحقق ماده ۱۳۶

حسن شفیعی

دکتر در علوم سیاسی

### مقدمه

حقوقی نظام‌های سیاسی، شأن و عملکرد شهرداری‌ها نیز متفاوت خواهد بود. در برخی از نظام‌های سیاسی، از جمله نظام‌های بسیط و متمرکز، شهرداری‌ها حلقه مکمل و در امتداد نظام سیاسی در عرصه محلی هستند. در این نظام‌ها، دولت مرکزی به دلایل متعددی از جمله افزایش جمعیت، پیچیده‌تر شدن بوروکراسی، افزایش نقش دولت و مواردی از این دست، بخش‌هایی از وظایف<sup>(۲)</sup> و نه اختیارات<sup>(۳)</sup> خود را به واحدهای محلی منتقل می‌کند، در حالی که سیاستگذاری‌ها، تصمیم‌گیری‌ها و نقش تصویبی<sup>(۴)</sup> در سطح دولت ملی حفظ می‌شود. این روند را در ادبیات حقوق عمومی «عدم تراکم» یا «تراکم زدایی» نامیده‌اند. در الگوی تراکم زدایی، واحدهای محلی، همان نمایندگان دولت مرکزی هستند و به مثابه «بوروکراسی محلی» به ایفای نقش می‌پردازند، نه «دموکراسی محلی». در الگوی بسیط یا متمرکز، سازمان‌های محلی از جمله شهرداری‌ها به رتق و فتق امور مرکزی می‌پردازند. تشکیلات، مقررات، منابع مالی و نیروی انسانی سازمان‌های محلی، به وسیله دولت مرکزی تهیه می‌شوند و مقامات محلی، مأموران دولت مرکزی محسوب می‌گردند. در این الگو «... واگذاری اختیارات بیشتر به سازمان‌های محلی و واگذاری اداره امور محلی به نمایندگان، مساوی است با خارج شدن سررشته اداره امور از دست مرکز نشینان که به هیچ وجه مطلوب آنان نیست»<sup>(۵)</sup>.

البته الگوی بسیط یا متمرکز و تک ساخت منافاتی با عدم تمرکز<sup>(۶)</sup> ندارد. دولت‌های بسیط متعددی از جمله فرانسه و سوئد وجود دارند که ساختارهای محلی نیرومندی دارند. مسئله اصلی اعطای اختیارات ضروری و لازم به واحدهای محلی از جمله شهرداری‌هاست، که در نظام‌های بسیط نیز میسر و امکان‌پذیر است.

الگوی دیگر ساختار حقوقی نظام‌های سیاسی، الگوی فدرال یا نامتمرکز است. در این الگو هر بخش از سطوح محلی و منطقه‌ای دارای شخصیت‌های حقوقی و سیاسی متمایزی

تجربه تکوین و تداوم حکومت‌های محلی در دنیا نشان دهنده این واقعیت است که حکومت‌های محلی در متن شرایط مناسب تاریخی و ساختاری خاص شکل می‌گیرند، ادامه حیات می‌دهند و به بالندگی و تکامل که همانا توسعه محلی است می‌رسند. حکومت محلی در نوشتار جامعه‌شناسی توسعه و جامعه‌شناسی سیاسی شهری بیانگر سطحی از قدرت و تصمیم‌گیری در عرصه محلی است که مدیران محلی به اقتضای درک صحیح و مناسب از شرایط محلی به اتخاذ سیاست‌ها و تدوین برنامه‌ها می‌پردازند. گام برداشتن در عرصه محلی نیازمند تمهید شرایط ساختاری است. این شرایط، مجموعه پیچیده‌ای از شرایط ساختاری روانی تا ساختار فرهنگی، کالبدی، جمعیتی، سیاسی، اقتصادی و تاریخی را در برمی‌گیرد. بنابراین، تمهید شرایط ساختاری حقوقی فقط یکی از گام‌های برداشته شده با عزم سیاسی نخبگان رسمی مملکتی برای تحقق حکومت محلی است. البته بدون وجود سایر شرایط ساختاری، این گام نیز خنثی و بی‌اثر خواهد ماند. در این مقاله با عنایت به موازین حقوقی موجود و نیم‌نگاهی به سایر شرایط ساختاری، به طرح این پرسش و پاسخ به آن می‌پردازیم که ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تا چه اندازه توانسته است به خود اتکایی<sup>(۱)</sup> و خود بسندگی<sup>(۲)</sup> شهرداری‌ها کمک کند. این نوشتار مبتنی بر چهار عنصر: مدل مفهومی، مدل توصیفی، مدل تبیینی و مدل تجویزی به منظور تحلیل پاسخ مذکور تدوین شده است. فرضیه مقاله این است که «تحقق عملی ماده ۱۳۶ مشروط به تمهید شرایط ساختاری همه جانبه است.»

### تحلیل مفهومی شهرداری‌ها در متن ساختار حقوقی

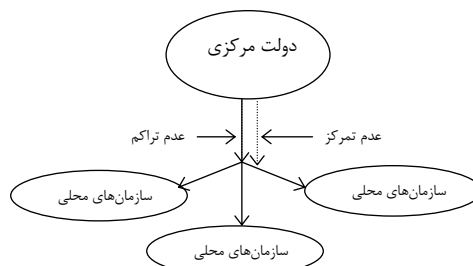
#### نظام‌های سیاسی

شهرداری‌ها به منظومه نظری ساختگرایی، حلقه مکمل یا ارتباطی نظام سیاسی و نظام اجتماعی هستند. بسته به ساختار

هستند که در قالب یک میثاق یعنی قانون اساسی به دور هم جمع شده‌اند تا به منافع مشترک از جمله وحدت ملی و امنیت ملی برسند. این سطوح از لحاظ حقوق داخلی، دولت‌های کوچکی هستند که فقط در حیطه حقوق بین‌الملل شناسایی نمی‌شوند، و در عین حال بخش عمده ویژگی‌های دولت در حقوق عمومی را دارند.

در این الگو وضع قوانین محلی نیز به واحدهای محلی واگذار شده است، در حالی که در الگوی اول وضع قانون در سطح

#### الگوی بسیط



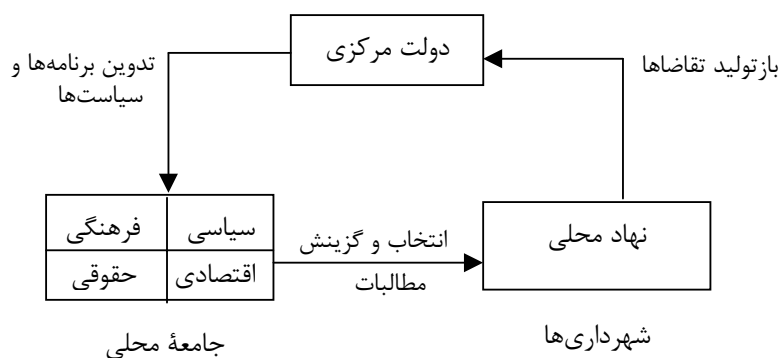
مرکز و اجرای آن به دو شکل اعطای وظایف (عدم تراکم) و اعطای اختیارات (عدم تمرکز) به سطح محلی از جمله شهرداری‌ها واگذار می‌شود.

بر اساس این الگوها سه حالت در تعامل دولت مرکزی و سطوح محلی امکان پذیر است: ۱- دولت محلی ۲- سازمان محلی ۳- حکومت محلی

حالت سوم به معنی شهرداری از نوع قوی، حالت دوم شهرداری از نوع ضعیف و حالت اول شهرداری مستقل است. مدل مفهومی شهرداری قوی را به این شرح می‌توان نشان داد:

رسمیت شناختن انجمن‌های بلدیة کرد اما در عمل این انجمن‌ها هرگز تشکیل نشدند. پس از سقوط رضاشاه، در سال ۱۳۳۱ طی لایحه‌ای الحاقی به قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن‌های شهر، سعی بر افزایش اختیارات انجمن‌های شهر و مع‌الواسطه کردن انتخاب شهرداران شد، بدین معنی که نقطه آغاز انتخاب شهرداران، انجمن‌های شهر و نقطه پایان دولت مرکزی باشد. تبلور عینی انتخاب بی‌واسطه شهرداران به وسیله شورای شهر که خود منتخب مردم هستند، به سال ۱۳۷۷ برمی‌گردد - تجربه‌ای که حداکثر ۶ سال از عمر آن می‌گذرد. با وجود انتخاب مستقیم شهرداران از سوی شوراهای مجموعه اختیارات شهرداران هنوز مبتنی بر قانون شهرداری سال ۱۳۳۴ وفق ماده ۵۵ این قانون است. بنابراین شهرداران مستقیماً از سوی نمایندگان محلی منتخب مردم، البته وفق شرایط عمومی مندرج در سیاست‌های عمومی دولت، انتخاب می‌شوند اما بخش عمده وظایف و اختیارات آنها به دورانی برمی‌گردد که با واسطه و با تنفیذ دولت مرکزی انتخاب می‌شدند. بر اساس ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ عمده وظایف و اختیارات شهرداری در چند مقوله اصلی یعنی تصدی‌گری، خدماتی و نظارتی تقسیم می‌شوند که از جمله می‌توان به نظارت بر ساخت و ساز، جمع‌آوری، دفع و دفن زباله‌های شهری، توسعه فضاهای سبز شهری و جمع‌آوری متکدیان و ولگردان اشاره کرد. با توجه به چنین وضعیتی بود که برنامه سال توسعه فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی دولت درصدد رفع این نقیصه و اعطای اختیارات بیشتر به شهرداری‌ها برآمد. ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه، براینکه این رویکرد است. دولت به منظور کاستن بار تصدی‌گری، در برنامه توسعه (۸۳-۱۳۷۹) طی ماده ۱۳۶ یادآور شده است:

«به دولت اجازه داده می‌شود با توجه به توانایی‌های



شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی مرتبط با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد، بر اساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همراه با منابع تأمین اعتبار ذی‌ربط به شهرداری‌ها واگذار کند.»

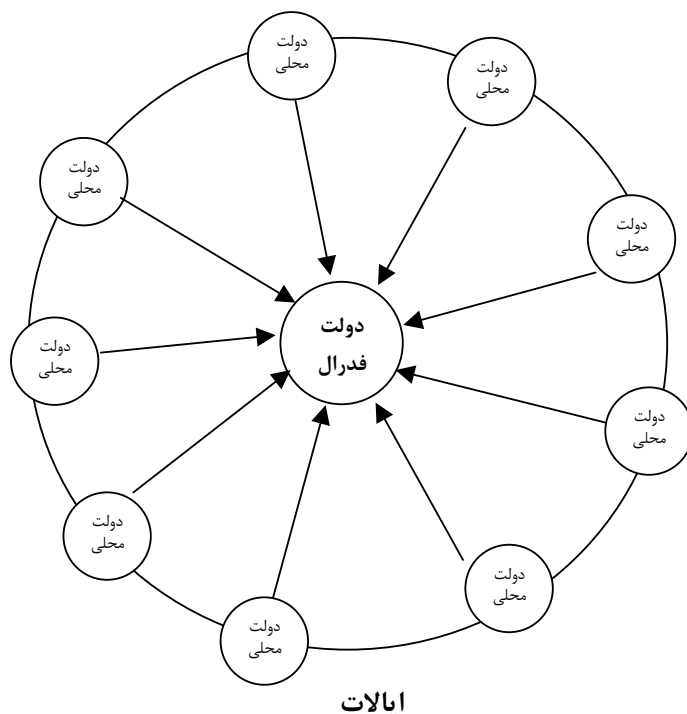
در بند ۵ ماده ۱ این قانون نیز آمده است:

«۵- شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش‌های

#### شهرداری‌های ایران: توصیف حقوقی و ساختاری

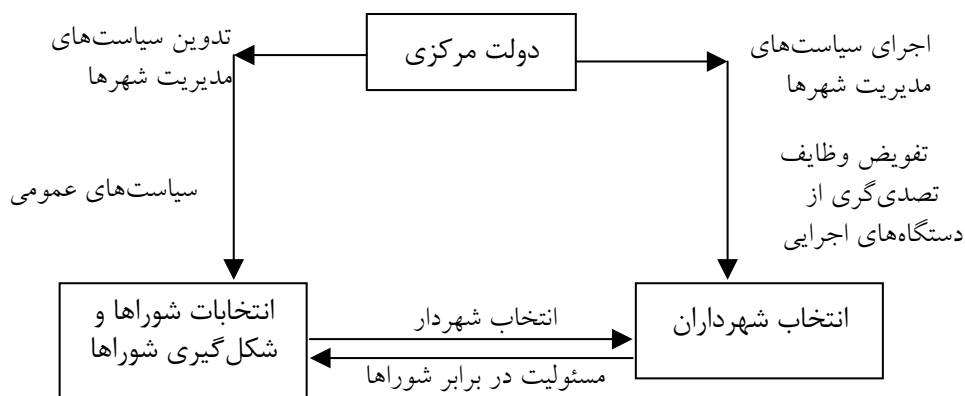
شهرداری‌های ایران، در وضعیت فعلی، سابقه‌ای چندان طولانی ندارند. قانون بلدیة در سال ۱۲۸۶ نخستین سنگ بنای حقوقی نوین از شهرداری‌ها در ایران است. بر اساس این قانون، شهرداری نهادی مستقل، یعنی بدون دخالت مستقیم دولت، تعریف شده بود. اما چهار سال بعد یعنی در سال ۱۲۹۰، دولت توانست اختیار قانونی انحلال بلدیة را از مجلس شورای ملی وقت کسب کند. قانون بلدیة سال ۱۳۰۹، دولت را ملزم به

## الگوی فدرال



اساسی است که استخوانبندی حقوقی نظام سیاسی را تشکیل می‌دهد. قوانین عادی و موضوعه از جمله قانون شهرداری و قانون اساسی در ذیل این قانون واقع می‌شوند. بر اساس اصل هفتم قانون اساسی، «... شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند». همچنین بر اساس اصل یکصد و یکم، مشارکت مردم در امور کشور، از طریق

غیردولتی با هدف رها سازی دولت از تصدی‌های غیرضروری و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر». در ماده ۲۲۲ قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴) نیز ماده ۱۳۶ مجدداً مورد تأکید قرار گرفته است. آنچه از محتوای مفاد قانونی مندرج در برنامه سوم و چهارم توسعه می‌توان استنباط کرد به این شرح ترسیم می‌شود:



تشکیل شوراهای مختلف مقرر شده است. این شوراهای در سطوح عالی می‌توانند مستقیماً اقدام به تقدیم طرح در مجلس شورای اسلامی بکنند. بر اساس اصل ۱۰۲ قانون اساسی «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف، طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی

مدل تبیینی ماده ۱۳۶ و توانمندسازی شهرداری‌ها قوانین و مقررات اعم از عادی و اساسی در خلأ شکل نمی‌گیرند، ضمن اینکه واقعیات موجود اساس این قوانین را ساماندهی می‌کنند، قوانین نیز در زنجیره‌ای سلسله‌مراتبی در ارتباط با یکدیگر قرار می‌گیرند. بالاترین مرتبه قوانین، قانون

پیشنهاد کند». بر اساس اصل ۱۰۳ «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشور که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند».

بنابراین، نهاد شورایی در قانون اساسی ایران، رکن حاکمیتی است و اقتدار آن مستقیماً از آرای مردم نشأت می‌گیرد. همان طور که در مدل توصیفی آمده است، شوراها شأن ایجابی و تأسیسی در شکل دهی به شهرداری‌ها دارند و اختلال کارکردی آنها موجب تزلزل در یکی از ارکان حاکمیت ملی می‌شود.

بر این اساس شهرداری دارای شخصیت حقوقی مستقلی است و منشأ اقتدار آن نیز آرای مردم است. مسئولیت سیاسی شهرداری مستقیماً در برابر شورای شهر است، نه قوه مجریه و یا دولت به طور کلی. بر اساس قانون شهرداری اعتراض مقامات قوه مجریه به تصمیمات انجمن شهر طبق مواد ۴۸ و ۴۹ مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و مطابق با ماده ۱۶ قانون شوراها «... هرگاه استانداران یا فرمانداران یا بخشداران نسبت به تصمیمات ابلاغ شده از جانب شوراها اعتراض داشته باشند می‌توانند نظر خود را ظرف یک هفته از تاریخ ابلاغ به شورا اظهار و تقاضای تجدید نظر نمایند. در صورتی که شورای مزبور از رأی خود عدول نماید، معترض می‌تواند مراتب را جهت رسیدگی نهایی به شورای مافوق احاله کند. رأی آن شورا قطعی است و اجرای مصوبه مورد اختلاف تا صدور رأی نهایی متوقف می‌ماند».

بدین ترتیب ضمن اینکه شوراها و شهرداری‌ها می‌توانند مبادرت به تصمیمات و فعالیت‌هایی مغایر مقامات قوه مجریه کنند، قوه مجریه نیز در امور تخصصی شهرداری‌ها صلاحیت مداخله ندارد و شهرداری نیز مسئولیتی در برابر قوه مجریه ندارد. البته شهرداری‌ها و شوراها طبق اصل ۱۰۵ قانون اساسی نمی‌توانند تصمیماتی مغایر با موازین اسلامی و قوانین موضوعه اتخاذ کنند. جالب اینکه تصمیمات هیئت وزیران در این اصل نیامده است. با تفسیر موسع از قانون اساسی می‌توان تصمیمات آنها را نیز مستند به قوانین اساسی و موضوعه تلقی کرد. اما چون شأن وضع قانون به نهاد قانونگذار برمی‌گردد، با تفسیر مضیق می‌توان گفت تصمیمات هیئت وزیران در دایره قوه مجریه واقع می‌شود و شهرداری‌ها را در بر نمی‌گیرد. هیئت وزیران نیز، جز با اجازه مجلس، حق مداخله در امور شوراها و شهرداری‌ها را ندارد. دخالت هیئت وزیران در امور شهرداری‌ها با ادعای مغایرت با قوه مجریه، فاقد وجهت قانونی و موجب ضمان است، شهرداری‌ها نیز نمی‌توانند از اجرای مصوبه شورا به ادعای مغایرت با تصمیمات مقامات قوه مجریه استنکاف ورزند<sup>(۸)</sup>. از سوی دیگر با استناد به ماده ۳ قانون شهرداری، شهرداری دارای شخصیت حقوقی است. تصریح به شخصیت حقوقی به معنای استقلال و انفکاک شخصیت حقوقی شهرداری از شخصیت حقوقی دولت است. بنابراین، شهرداری اگر چه یک سازمان عمومی و از اجرای حاکمیت است، اما در زمره هیچ یک از قوای سه‌گانه محسوب نمی‌شود<sup>(۹)</sup>.

پانوش:

- 1-Self - Reliance
- 2-Self - efficiency
- 3-Duties
- 4-Authorities
- 5-Ratification

۶-نوید سعیدی رضوانی و غلامرضا کاظمیان، امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداریها، ج اول، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها، ۱۳۸۰، ص ۲۲.

- 7-Decentralization

۸-نوروزی، کامبیز؛ بررسی قانون شهرداری، ج اول، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۸۰، ص ۷۴.

۹-همان، ص ۴۹.

بر این اساس نکاتی چند در مورد پیوند ماده ۱۳۶ در بدنه شهرداری‌ها مطرح می‌شود. با توجه به عدم مسئولیت شهرداری‌ها در برابر دولت، چگونه می‌توان وظایف دولت را به شهرداری‌ها محول کرد؟ از آنجا که این وظایف عمدتاً با لایه‌های ملموس زندگی عمومی شهروندان مرتبط است، در صورت قصور در انجام آنها، دولت مسئول است یا شهرداری‌ها؟ انتقال وظایف منهای سیاستگذاری را چگونه می‌توان از هم منفک کرد؟ چگونه می‌توان سیاست‌های کلان ارائه خدمات شهری و نرخ عوارض را درون حاکمیت حفظ کرد و اجرای آن را به شخصیت حقوقی دیگری محول کرد که وظیفه و مسئولیتی در برابر دولت ندارد؟ این پیوند چگونه می‌تواند برقرار شود؟ شهرداری در برابر وظایف و اختیارات محول شده در قانون شهرداری و قانون شوراها، مسئولیت سیاسی، قانونی و اداری دارد و در صورت نكول در انجام وظایف در برابر شورا مسئول خواهد بود و با توجه به عدم مسئولیت در برابر قوه مجریه نمی‌تواند مجری مصوبات آن قوه به‌ویژه مصوبات هیئت وزیران باشد، که در قانون اساسی نیز الزام به رعایت آن تصریح نشده است. بنابراین، ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه با کیفیت و جایگاه حقوقی فعلی شهرداری در نظام حقوق عمومی و اساسی نمی‌تواند به توانمندسازی شهرداری‌ها کمک کند. از آنجا که تصدی‌گری و سیاستگذاری لازم و ملزوم یکدیگرند و هر دو مسئولیت واحدی را موجب می‌شوند، امکان پذیر نیست که در دو واحد مجزا، یکی تصمیم بگیرد و دیگری اجرا کند، در حالی که هیچ کدام از لحاظ حقوقی مسئولیت و نظارتی بر یکدیگر ندارند.

### مدل تجویزی توانمند سازی شهرداری‌ها در چارچوب

#### برنامه سوم و چهارم توسعه

فعالیت گسترده و نهادمند شوراها و شهرداری‌ها را باید به فال نیک گرفت. این دو، نهال‌های نوپای جامعه مدنی هستند که نیازمند مراقبت و حمایت‌اند. برنامه سوم و چهارم توسعه نیز مصرانه سعی دارد امور تصدی‌گری عمران شهری را از دولت جدا سازد و به شهرداری‌ها محول کند. راهبردها و تجویزهایی که بر اساس مدل‌های مفهومی، توصیفی و تبیینی می‌تواند آثار ماده ۱۳۶ را تعمیق بخشد به این شرح پیشنهاد می‌شوند:

- ۱- خود اتکایی مالی و بهره‌مندی از منابع درآمدی متعدد برای شهرداری‌ها.
- ۲- داشتن توانایی، تخصص، مهارت و تجربه کافی در مدیریت شهری برای مدیران شهری.
- ۳- آموزش شهروندان برای حرکت به سوی فرهنگ مشارکتی خردمندانه در اداره امور شهرها.
- ۴- تمرکز در ارائه اموری که جنبه محلی دارند، نزد شهرداری‌ها و شوراها.
- ۵- امور قابل واگذاری به شهرداری‌ها باید ویژگی‌های سیاستگذاری و تصدی‌گری را داشته باشند تا ضمن امکان نظارت بر صحت انجام وظایف، مسئولیت اداری و سیاسی شهرداری در انجام وظایف نیز به روشنی تصریح گردد.

# حکمروایی شهری بر بام هگمتانه کهن

گفت و گو با خسرو سامری شهردار همدان  
محمد سالاری راد



خسرو سامری، شهردار ۳۷ ساله همدان، متولد و ساکن همدان، دارای مدرک کارشناسی ارشد در مهندسی مکانیک (گرایش تأسیسات)، حدود ۱۵ سال در سمت‌های گوناگون شهرداری به کار مداوم پرداخته است؛ از مشاور شهرداری همدان تا مدیر عامل اتوبوس‌رانی، و از معاونت‌های خدمات شهری، فنی و شهرسازی، مالی و اداری و فرهنگی تا تصدی عملیات IT و GIS شهرداری. به قول یکی از کارکنان شهرداری همدان، مسئولیتی نیست که او بر عهده نگرفته باشد. او در کنار کارهای شهرداری، مشاور فنی و اقتصادی بنیاد مستضعفان بوده و عضویت در هیئت مدیره‌های مختلف فعالیت‌های صنعتی و شهری را نیز بر عهده داشته است.

شهر همدان، یکی از قدیمی‌ترین شهرهای ایران با سابقه‌ای به قدمت نام هگمتانه، از قضا دارای یکی از قدیمی‌ترین شهرداری‌های کشور با سابقه‌ای حدود یکصدسال (تأسیس در سال ۱۲۸۵ ه.ش.) است. این شهر از اولین شهرداری‌ها، یعنی مرحوم میرزا علی اصغرخان ذوالریاستین همدانی تا شهردار کنونی‌اش یعنی آقای خسرو سامری بیش از شصت شهردار داشته است. بنابراین چه بر بنیاد سابقه شهری و چه سابقه شهرداری، انتظار بر آن است که اکنون از اندیشه‌های «چه کنم چه کنم» شهرداری‌های تازه تأسیس فارغ باشد و بتواند سبک و شیوه‌ای را در اداره امور شهری ابداع کند.

شهر همدان با ۷۴۴۰ هکتار وسعت محدوده طرح تفصیلی و ۵۶۴۰ هکتار محدوده خدماتی، در سال ۱۳۷۵ دارای جمعیتی حدود ۴۰۱ هزار نفر بود که با نرخ رشد ۲/۷۹٪ و بر طبق آمار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و برآوردهای نمونه‌گیری شهرداری همدان، اکنون به آستانه ۵۰۰ هزار نفر نزدیک شده است. با در نظر گرفتن روستاهای مجاور، که کاملاً به شهر چسبیده‌اند، جمعیت شهر به حدود ۵۲۰ هزار نفر بالغ خواهد شد. شهر همدان با وجود حدود ۳۰۰۰ اثر تاریخی در استان و حدود ۱۲۰۰ اثر در شهر همدان، یکی از قطب‌های گردشگری کشور به شمار می‌آید؛ و از همین رو اقتصاد پایه شهر به سمت گردشگری گرایش یافته است. گفت و گوی این شماره ماهنامه، با شهردار همدان، درباره حکمروایی خوب شهری است.

○ آقای شهردار، تعریف و تصور شما از حکمروایی خوب شهری چیست؟ برای شکل‌گیری آن چه ملزوماتی نیاز است و اکنون چه موانعی پیش روی آن قرار دارد؟

● از نظر من، حکمروایی خوب شهری نوعی حکومت محلی است که در چارچوب آن، شهروندان و مدیران شهری در سیستمی روان و با هدف تعالی زندگی شهری به کنش با یکدیگر می‌پردازند. در این نظام، مهم‌ترین عامل همانا وجود قوانینی است کارا و مؤثر که در درون نظام مدیریتی و برای همه عناصرش فهمیدنی و اجرا شدنی باشد، تا بتواند رابطه‌ای معین و مشخص و شفاف برقرار کند. بنابراین، بجز قوانین کارا و مؤثر، باید ابزارهای اجرایی لازم و مدیران مناسب و آموزش دیده نیز حضور داشته باشند تا بتوان به حکمروایی خوب شهری دست یافت. در نتیجه، از این دیدگاه شهرداری‌ها نمی‌توانند به حکمروایی خوب شهری دست یابند، زیرا هیچ کدام از این شرایط برای آنها برقرار نیست. از سویی، قانون شهرداری‌ها مربوط به ۶۰ یا ۷۰ سال پیش است و آخرین اصلاحات آن در یکی دو دهه اخیر انجام شده است. به قول یکی از دوستان حقوق‌دان، حدود دو سوم از متن این

قانون اکنون به ادبیات و تاریخ حقوق تبدیل شده است و در یک سوم باقی مانده هم باید عوامل زیادی با یکدیگر جمع شوند و هماهنگی کنند تا به اجرا برسد. مثلاً سازمان میوه‌تره‌بار که زیر نظر شهرداری است، قصد دارد که قیمت خرده‌فروشی کالاهای خود را کنترل کند؛ اما در این راه به موانع متعددی همچون مجامع امور صنفی، اداره بازرگانی و فرمانداری برخورد می‌کند. یا سازمان پایانه‌ها برای اداره حمل و نقل برون شهری که به درون شهر تأثیر می‌گذارد، مجبور به هماهنگی با سازمان پایانه‌های کشور است. در ترافیک شهری، حدود ۱۵ ارگان و نهاد دخالت دارند. اما فقط از شهرداری انتظار دارند که پارکینگ، معبر، پاکیزگی هوا، فرهنگ ترافیکی و جز آنها را ایجاد کند. این در شرایطی است که با وجود این همه قیودی که بخش‌های گوناگون مدیریت شهری را ملزم به هماهنگی می‌کند، تصمیم‌گیری‌های فردی نهادهای ارگان‌های مسئول امور شهر نیز وجود دارد که رفتار یکدیگر را خنثی می‌کنند، اصطکاک به وجود می‌آورند و هزینه‌های اداره شهر را افزایش می‌دهند. به این ترتیب علاوه بر ضعف و ناکارایی قوانین، ابزارهای اجرایی لازم و کافی نیز در اختیار این «حکمروایی» نیست.

شرط بعدی، مدیران آموزش دیده و مناسب است. من این مدیران را فقط در رأس هرم مدیریتی نمی‌بینم. از نظر من، تمام کسانی که بر فعالیت‌های اجرایی نظارت و راهبری می‌کنند و به تنظیم روابط اجتماعی و اقتصادی درون شهر می‌پردازند، مدیر شهری محسوب می‌شوند. اما ببینیم که این مدیریت شهری از نظر آموزشی چه شرایطی دارد؛ از دو هزار شاغل شهرداری همدان، حدود ۱۰۵۸ نفر کم سواد و بیسوادند. بخش بزرگی از کارمندان اداری آن نیز دیپلمه‌اند. شهرداری همدان با قدمت یکصد ساله، دارای بدنه‌ای بسیار پیر است که با دانش جدید فاصله زیادی دارد و این در حالی است که اجازه بازسازی نیروی انسانی هم به آن داده نمی‌شود. من با ۳۷ سال سن، شاید یکی از جوان‌ترین کارکنان این شهرداری باشم. با این افراد، نمی‌توان نظام مدیریتی روان ایجاد کرد. من قصد دارم از سیستم ارتباطی IT و ICI استفاده کنم؛ نحوه صدور پروانه ساختمانی را به شبکه وب سایت خودمان واگذار کنم؛ مردم را از شر کاغذبازی، مراجعات مکرر و مسائلی که برای‌شان به وجود می‌آید خلاص کنم؛ و جز اینها. اما با این بدنه نیروی انسانی، امکان پیشروی ندارم. با افراد قراردادی، بسیاری از اهداف مدیریتی را نمی‌توان تأمین کرد. مهندس شهرساز یا ناظر قراردادی، نمی‌تواند مسئولیت طرح‌های بزرگ مثلاً یک میلیارد تومانی را بر عهده بگیرد.

○ در معیارهای شما برای حکمروایی خوب شهری، شهروندان به عنوان یکی از عوامل اصلی حذف شده‌اند. آیا به نظر شما اگر فقط حکمرانان خوب باشند، حکمروایی نیز



## خوب خواهد شد؟

● مردم، موضوع کار ما هستند و به نظر من مشکل اساسی ای با شهروندان وجود ندارد. آنها همپای بهبود شرایط مدیریتی، ارتقا می‌یابند. من حدود ۱۰ سال پیش که مدیرعامل اتوبوس‌رانی همدان بودم به این نتیجه رسیدم که باید صندلی اتوبوس‌ها را چوبی کرد، اما الان به هیچ وجه از این چیزها خبری نیست. صندلی‌های چرمی اتوبوس‌ها سال‌ها سالم باقی می‌مانند. من، زمانی فکر می‌کردم که باید برای فضاهای سبز زرده کشید و جدول‌های کنار فضاهای سبز را بلندتر ساخت؛ اما اکنون با وجود برداشتن زرده‌های پارک‌ها و کوتاه کردن جدول‌ها، فضاهای سبز آسیبی نمی‌بینند. باید به فهم و ادراک مردم اعتماد کرد.

## ○ آیا این ارتقای فرهنگ شهروندی فرایندی خود به خودی است، یا شهرداری در شکل‌گیری آن دخالت داشته است؟

● به نظر من، این فرایند با ارتباطی متقابل میان مدیران شهری و شهروندان شکل می‌گیرد، اما به هر حال ما هم کوشش‌های خودمان را کرده‌ایم. از جمله آنها می‌توانم به رابطه منظم میان شهرداری و مردم مناطق مختلف بپردازم. تلفن ۱۳۷ برای ارتباط با مردم در نظر گرفته شده است و شهرداران مناطق و حتی خود من به پاسخگویی می‌پردازیم. این ارتباط هم کاملاً مستقیم و زنده است و مردم در تلفن مطالبی را می‌گویند که ممکن است در گفت‌وگوی رودررو از آن پرهیز کنند. امسال بودجه سنگینی برای آموزش فرهنگ شهری اختصاص داده شده است که در قالب برنامه‌های مختلف به مردم ارائه می‌شود. یکی از این کارها، ارتباط با جوانان است که از آنها دعوت می‌شود تا در یک روز، مسئولیت شهرداری، معاونت‌ها و شهرداران مناطق را بر عهده بگیرند. در این روز آنها حکمروایی می‌کنند و ما اطاعت. آنان به بخش‌های مختلف شهر و شهرداری سرکشی و رسیدگی می‌کنند؛ با جزئیات فعالیت‌های شهرداری از نزدیک آشنا می‌شوند و در پایان، مسائل و مشکلات شهر و شهرداری را به اطلاع ما می‌رسانند. از جمله موارد ارتباط میان شهروندان و شهرداری، برگزاری نظرسنجی منظم و مداومی است که چند سال است از شهروندان و گردشگران انجام می‌شود. نتایج این نظرسنجی که به صورت نمونه‌گیری طبقه بندی شده سیستماتیک است، استخراج، دسته بندی، و تحلیل می‌گردد و به صورت مجلدات مختلف در اختیار مدیران شهری گذاشته می‌شود. خود من هم از این نظریات، آموزش می‌بینم و استفاده می‌کنم.

## ○ نحوه برخورد شما با سازمان‌های اجتماعی، صنفی و اقتصادی مردم چگونه است؟

● به عنوان مثال می‌توانم از جبهه سبز نام ببرم که سازمانی غیردولتی (NGO) است. شهرداری با این سازمان قراردادی بسته است که تأثیر فعالیت‌ها و آموزش فرهنگی را در یکی از محله‌های تازه ساز شهر همدان - به نام کوی مدرس - به آزمون بگذارد. پیش از آغاز کار، میزان مصرف برق، آب، میزان تولید زباله، نظافت معابر و فضاهای عمومی، نگهداری فضاهای سبز، استفاده از اتوبوس و جز آنها اندازه‌گیری شد. سپس فعالیت‌های فرهنگی آغاز گردید که عبارت‌اند از: اطلاع رسانی، آموزش، تبلیغ، استفاده از استعدادها و مشارکت جوانان مردم، معرفی شهروند خوب در هر ماه و چاپ

نشریه‌ای به نام «کوچه باغ» به همت جبهه سبز و با همکاری مردم. به این منظور به تقریب در هر ماه حدود دو میلیون تومان هزینه می‌کنیم و قصد داریم پس از یک سال، نتیجه اقدامات فرهنگی این جبهه را در زمینه‌های پیش گفته، همچون میزان صرفه جویی در مصرف آب و برق، تولید زباله، تفکیک و امکانات بازیافت در مبدأ، نگهداری و تنظیف معابر و فضای سبز و حفظ اموال عمومی همچون اتوبوس، برسنجیم. این طرح که به صورت نمونه (پایلوت) اجرا شده است، در صورت پاسخ مثبت، در سایر محله‌های شهر همدان هم اجرا خواهد شد و نتایج آن برای پژوهشگران استفاده شدنی است. با سایر سازمان‌های مردمی نیز به همین شکل برخورد خواهد شد؛ و اصولاً مردم اگر سازمان یافته باشند هزینه‌های مدیریتی آنها به شدت کاهش می‌یابد.

## ○ بدین ترتیب، به رغم شکوایه‌های که برای موانع تحقق حکمروایی خوب شهری دارید، اما به کوشش خود ادامه می‌دهید. به نظر می‌رسد که برای تحقق این امر به ملزوماتی همچون توزیع نهادهای تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر، استفاده از نهادهای مشورتی، استفاده از صاحب‌نظران و خبرگانی که در زمینه‌های مختلف قادرند به شما خدمات رسانی کنند و نظایر اینها، نیاز داشته باشید. آیا در این زمینه‌ها به فکر افتاده‌اید و یا اقداماتی کرده‌اید؟

● ما برای این منظور، نظامی را طراحی کرده‌ایم که به این شرح است: به ازای چهار معاونت خدمات شهری، فنی و شهرسازی، مالی و اداری و فرهنگی، چهار کارگروه تشکیل شده است که اعضای آنها صاحب‌نظران دانشگاهی و اجرایی‌اند. این نهادها، به تصمیم‌سازی در امور مختلف می‌پردازند. سپس، اندیشه‌های آنها در نهاد دیگری که مشتمل بر معاونان است تبدیل به سیاست و راهکار و بالاخره تصمیم می‌شود. بنابراین، مسائل مربوط به شهر، در نظامی مردم سالارانه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری می‌شود.

## ○ آیا شما معتقد به توزیع قدرت و تفویض اختیارات هستید؟ در شرایط موجود، چه اختیاراتی را به بخش‌های دیگر داده‌اید و چه سطح از مدیریت شهر بر عهده شماست؟

● شهرداری همدان دارای یازده سازمان و چهار منطقه شهری است. تمامی فعالیت‌های رده‌صاف به آنها سپرده شده است و شهرداری مرکز فقط وظایف ستادی را بر عهده دارد. به این ترتیب، شهرداری با ارباب رجوع و مسائل مستقیم اداره امور شهر درگیر نیست، و می‌تواند در سیاستگذاری‌های کلان شهر دخالت مؤثر داشته باشد.

## ○ پس می‌توانیم این سؤال را مطرح کنیم که سیاستگذاری



همدان - میدان مرکزی

## شما در زمینه‌های عمرانی چیست. آیا فعالیت‌های بزرگ و چشمگیر را راهگشا می‌دانید یا طرح‌های کوچک را؟

● من معتقدم که شهر همدان نقش منطقه‌ای و حتی فرامنطقه‌ای دارد. این شهر نمی‌تواند فقط برای خودش زنده باشد و فقط به شهروندانش خدمات بدهد. شهر همدان به دلیل موقعیت گردشگری‌اش، که مورد توجه بسیاری از گردشگران است، و همچنین به دلیل موقعیت ارتباطی‌اش که بر سر راه مرکز کشور و استان‌های غربی واقع شده و بالاخره به دلیل آنکه مرکز استان همدان است، نقشی بالاتر از محدوده خدماتی و حتی حوزه نفوذ مستقیم خود دارد. بنابراین، باید به فکر طرح‌های بزرگ و چشمگیر بود که بتواند به این انتظارات پاسخ دهد. چند طرح بزرگ شهری در دست اجراست که از جمله آنها پارک ۴۸ هکتاری است که بزرگ‌ترین پارک منطقه غرب کشور محسوب می‌شود. همچنین احداث پارکینگ طبقاتی و تقاطع‌های غیرهم سطح که ارتباط‌های بیرونی و درونی را تسهیل می‌کند.

○ دیدگاه شما صحیح است؛ اما یکی از معیارهای حکمروایی خوب توزیع مناسب امکانات و خدمات است. آیا با وجود طرح‌های بزرگ و چشمگیر، ذهن شما درگیر توزیع محله‌ای فضاهای سبز، دسترسی‌های محلی، آسفالت کوچه‌ها و خیابان‌های محلی و نظایر اینها می‌شود؟

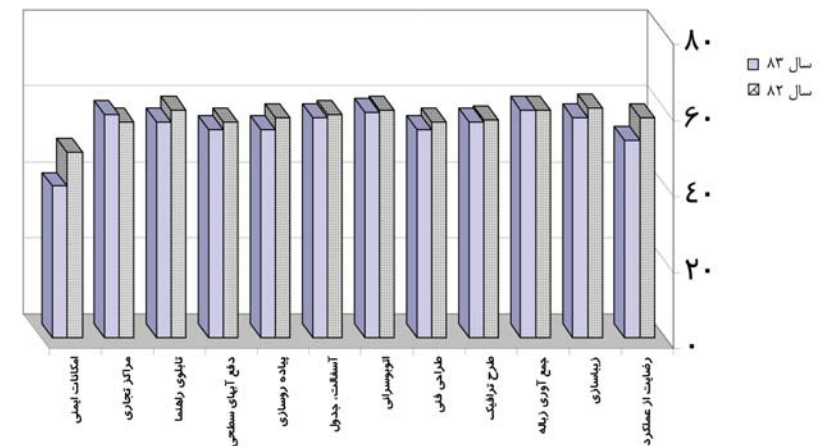
● تصمیم‌گیری درباره این موضوعات به عهده طرح‌های جامع و تفصیلی شهرهاست که با توجه به استانداردهای مختلف، به توزیع این امکانات می‌پردازند. شهرداری موظف به رعایت و اجرای آنهاست. ما برای آنکه به کمبودهای محله‌ای پی ببریم، اطلس کاملی از محله‌ها تهیه کرده‌ایم که در آنها بسیاری از مشخصات محله‌ای منعکس شده است. طول و عرض کوچه‌ها و خیابان‌ها، وجود و مرغوبیت آسفالت‌ها، وجود فضای سبز و سایر موارد ثبت شده‌اند. این اطلاعات به سیستم

اطلاعات جغرافیایی (GIS) شهرداری همدان انتقال داده شده است. بر این اساس شهرداران مناطق می‌توانند رفع کمبودهای محله‌ای را در اولویت‌های کاری خود بگذارند. در مورد توزیع این امکانات، باید بگوییم که به رغم تمایل واقعی خودم به توزیع وسیع امکانات، گاه نمی‌توان چنین کاری را انجام داد. به هر حال شهرهای ما دارای منطقه بندی براساس قشربندی‌های اجتماعی است. در محله‌های بالادست، اقبالش پر درآمد شهری ساکن‌اند و با پرداخت‌های سنگین خود برای پروانه‌های ساختمانی و عوارض نوسازی، درآمد بیشتری را عاید شهرداری می‌کنند و در عوض انتظار خدمات بیشتری را دارند؛ اما در محله‌های پایین‌دست چنین نیست. ما ضمن به رسمیت شناختن چنین منطقه‌بندی‌ای، می‌کوشیم بخشی از درآمدهای حاصل از محله‌های بالادست را برای محله‌های پایین دست اختصاص دهیم تا شکاف امکانات و خدمات به شکاف‌های عمیق‌تر اجتماعی منجر نشود. به هر حال در شهری همچون همدان، این وضعیت تا سال‌های بسیار زیادی ادامه دارد. مثلاً وجود حاشیه نشینی، یکی از عوامل بازتولید محله‌های فقیرنشین است. هم‌اکنون از ۵۰۰ هزار نفر جمعیت شهر همدان حدود ۱۶۰ هزار نفر در حاشیه‌های این شهر زندگی می‌کنند که روز به روز بر وسعت این محله‌ها افزوده می‌شود. البته ما می‌کوشیم با ایجاد کمربند سبز، محدوده‌ای قطعی برای شهر تعریف کنیم و خارج از آن به هیچ وجه اجازه ساخت و ساز ندهیم. اما با این محله‌ها چه کنیم که هیچ درآمدی برای شهرداری ندارند، اما همچون سایر محله‌ها همه امکانات را توقع دارند؟ به هر حال، ما خود را موظف به خدمات‌رسانی به آنها هم می‌دانیم. در این زمینه، یکی از سیاست‌های شهرداری، تدوین و تصویب کف امکانات و خدمات محله‌ای است؛ یعنی هر محله در هر شرایطی که هست باید حداقلی از فضای سبز، دسترسی‌های محلی، آسفالت تمامی کوچه‌ها و خیابان‌ها شبکه اتوبوس‌رانی بدون تفاوت در نوع اتوبوس و مواردی از این دست را داشته باشد.

○ از آنجا که شما مجبورید بین هزینه‌ها و درآمدها در محله‌های مختلف با دقت و ظرافت رفتار کنید، باید دارای عملکرد مالی شفاف باشید. شفافیت مالی و اداری، یکی دیگر از اصول حکمروایی خوب شهری است، آیا شما این اصل را رعایت می‌کنید؟

● در این زمینه، ما هم معتقد به شفافیت هستیم. در زمینه درآمدی، هنگامی که عوارضی از شهروندی دریافت می‌شود، تمامی روش‌های محاسباتی، ضرایب و عوامل مربوط به آن در اختیار شهروند قرار می‌گیرد، به طوری که او می‌تواند جداگانه و در خانه خود به محاسبه مجدد آن عوارض بپردازد. اما در زمینه هزینه‌ها، ما هر سال بیلان هزینه‌ای خود را با جزئیات زیاد، هم چاپ می‌کنیم و هم در وب سایت خود گذاشته‌ایم و برای همه شهروندان در دسترس است و می‌توانند بررسی کنند. در پایان، تأکید می‌کنم که به رغم همه موانع پیش گفته، کوشش ما بر شکل‌گیری حکمروایی خوب شهری است، قضاوت در این باره بر عهده شهروندان و ناظران است.

○ آقای شهردار، از اینکه وقت خود را در اختیار ما نهادن گذاشتید، سپاسگزاریم.



## فراز و نشیب قانون شوراها

### مجلس و اولین قانون شوراها سال ۱۳۶۱

(قسمت پنجم)

مریم بیژنی  
کارشناس ارشد تاریخ

از نمایندگان به این دلیل که ایجاد شوراهای محله و منطقه در کنار دیگر شوراها موجب تعدد مراکز تصمیم‌گیری و استقلال عملکرد محله‌ها می‌شود، با آن موافق نبودند و اعتقاد داشتند که در کنار شوراهای مذکور شورای منطقه واقعیت عینی ندارد «... منطقه در مقابل روستا و بخش و شهر وجود خارجی ندارد؛ یعنی چنین نیست که هم ده وجود داشته باشد، هم بخش، هم شهر، هم شهرستان، هم منطقه. در واقع دیگر منطقه وجود ندارد. اگر شورای ده، بخش و شهر و شهرستان وجود داشته باشند، دیگر منطقه‌ای پیدا نخواهد شد که آنجا هم اسمش منطقه باشد.»<sup>(۲)</sup>

بدین ترتیب این تعداد از نمایندگان مجلس که در اقلیت نیز بودند، در نظر داشتند با محدود شدن مراکز تصمیم‌گیری در سطح شهرها، تمرکزگرایی و تسلط دولت را بر امور گسترش دهند. اکثریت نمایندگان پیشنهاد حذف شورای محله - منطقه را مخالف قانون اساسی دانستند و آن را رد کردند. در اصلاحاتی که بعد از تصویب این قانون بر روی قانون شوراها صورت گرفت، عبارت «شورای محله و منطقه» حذف شد.

۲- مشخص نبودن زمان انتخابات شوراها و شروع به کار آنها به رغم اینکه در این قانون طرح تشکیلاتی شوراها بیان شده بود، اما قانون انتخابات را مطرح نکرده بود. این در حالی است که مطابق ماده ۲ وزارت کشور موظف بوده است لایحه قانونی انتخابات شوراها را دو ماه پس از تصویب این قانون تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.<sup>(۳)</sup>

۳- تفاوت شیوه انتخاب نمایندگان شورای شهر در قیاس با قوانین فعلی با توجه به اینکه بر اساس مواد ۳۰-۳۲ در نظام شورایی علاوه بر شورای شهر و شهرستان شورای محله و منطقه نیز وجود داشته، شیوه انتخاب اعضای شورای شهر با شیوه امروز متفاوت بوده است.

نحوه برگزاری انتخابات شوراهای شهر به دو شیوه مستقیم و غیرمستقیم بوده است. در انتخابات مستقیم، مردم محله‌های مختلف شهر، نمایندگان خود را انتخاب می‌کردند و مردم هر محله می‌توانستند ۷ نماینده انتخاب کنند. پس از این مرحله شیوه انتخابات غیرمستقیم و از طریق منتخبان مردم وجود داشته است.

بدین ترتیب ۱۵ روز پس از انتخاب شورای اسلامی محله، انتخابات شورای اسلامی منطقه انجام می‌گرفت که اعضای این شورا به تعداد ۷ نفر از سوی اعضای شورای اسلامی محله انتخاب می‌شدند. بعد از برگزاری این انتخابات و به فاصله ۱۵ روز پس از آن اعضای شورای اسلامی شهر به تعداد ۷ نفر به وسیله نمایندگان شورای اسلامی منطقه

همان گونه که در شماره‌های پیشین ذکر شد، با توجه به تجربه رقابت گروه‌ها و احزاب و شکل‌گیری اختلافات سیاسی و درگیری‌های منطقه‌ای در مناطقی از کشور که منجر به شکست اولین تجربه انتخابات شوراها پس از پیروزی انقلاب اسلامی شد، فضا برای نظریه‌ها و دیدگاه‌های محافظه‌کارانه‌ای که خواستار محدود شدن قدرت اجرایی شوراها در قبال گسترش مقدرات دولت مرکزی بودند، باز شد. در کنار این عوامل وقوع جنگ تحمیلی عراق علیه ایران این دیدگاه‌ها را تشدید کرد و نوعی واکنش از نیروهای گریز از مرکز را به وجود آورد. بنا بر دلایل مذکور، در تدوین کلیات اولین قانون شوراها در مجلس شورای اسلامی طرح‌هایی که از سوی وزارت کشور و یا افراد ارائه شدند، به محدود شدن قدرت اجرایی شوراها تمایل داشتند. با وجود آنکه تعدادی از نمایندگان مجلس نسبت به محدود شدن قدرت اجرایی شوراها معترض بودند، ولی به دلیل آنکه این لایحه را مطابق با مصالح کشور برشمردند، آن را تصویب کردند.

بدین ترتیب زمینه برای بحث و مذاکرات در مورد اولین قانون شوراها در مجلس شورای اسلامی آماده گشت.

بحث و بررسی مواد اولین قانون شوراها در تاریخ ۲۹ تیرماه سال ۱۳۶۱ آغاز شد و در تاریخ ۱۰ شهریور ماه همان سال بررسی‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی در مورد این قانون به اتمام رسید و این قانون با ۵۳ ماده از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی تصویب و سپس به شورای نگهبان ارائه شد. پس از آن با توجه به ایرادات مطرح شده از سوی شورای نگهبان، اصلاحاتی بر روی آن انجام گرفت و بدین ترتیب اولین قانون شوراها در تاریخ یکم آذرماه سال ۱۳۶۱ از سوی مجلس شورای اسلامی به تصویب نهایی رسید. ویژگی‌های اولین قانون شوراهای شهر به ترتیب زیر است:

#### ۱- شورای محله، منطقه

در ماده یک این قانون که بر اساس اصل یکصدم قانون اساسی تدوین گردید، شورای محل (محله، منطقه) در کنار دیگر شوراهای قرار داده شد. «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم و نظارت بر اداره امور هر روستا، بخش، محل، شهر، شهرستان و استان شورایی به نام شورای اسلامی ده، بخش، محل (محله و منطقه)، شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها بر اساس مقررات این قانون تشکیل می‌گردد.»<sup>(۱)</sup>

در زمینه تقسیم بندی شوراهای شهر به محل (محله - منطقه) تعدادی



انتخاب می‌شدند. به همین ترتیب پس از پایان یافتن این انتخابات به فاصله ۱۵ روز بعد از آن نمایندگان منتخب شورای شهر و شوراهای بخش از میان خود به تعداد حداقل ۵ نفر نمایندگان شورای اسلامی شهرستان را انتخاب می‌کردند. به مدت دو هفته پس از آن مطابق این قانون هر کدام از شوراهای اسلامی شهرستان از میان اعضای خود یک نماینده را برای شورای اسلامی استان برمی‌گزیدند. حداقل تعداد نمایندگان شورای اسلامی استان سه نفر تعیین شده بود. بعد از این مرحله نمایندگان منتخب هر کدام از شوراهای اسلامی استان‌ها یک نماینده از میان خود برای عضویت در شورای عالی استان‌ها انتخاب می‌کردند. این شورا حداکثر دو هفته پس از پایان یافتن انتخابات استان‌ها تشکیل می‌شد<sup>(۴)</sup> (مواد ۴۱، ۳۹، ۳۶، ۳۴ و ۳۰). با توجه به اینکه یکی از وظایف این شوراهای، نصب و عزل شهردار تعیین شده بود، هر کدام از آنها - یعنی شورای محله و منطقه - حق انتخاب شهردار را داشته‌اند و دارای شهردار محله و منطقه بوده‌اند و شورای شهر برای کل مناطق شهردار انتخاب می‌کرده است.

در این ساختار تشکیلاتی شوراهای شهر، شورای اسلامی محله به عنوان شورای پایه قرار می‌گیرد زیرا اعضای شوراهای پس از آن براساس نمایندگان منتخب مردم در شورای محله انتخاب می‌شده‌اند. همان گونه که ذکر شد، در ابتدا این ساختار تشکیلاتی مورد اعتراض تعدادی از نمایندگان واقع شد، ولی با این حال کمیسیون شوراهای از چنین طرحی به دلیل اینکه موجب راه یابی افراد لایق از تمامی محله‌ها به شورای شهر می‌شود دفاع کرد.

۴- مدت زمان کاری شوراهای در قیاس با قانون فعلی ۲ سال تعیین شده بود.

۵- در قیاس با قانون فعلی شوراهای، در این قانون حدود و یا موارد تخلفی که موجب انحلال شوراهای گردد به صراحت ذکر نشده، در عوض نحوه انحلال آنها و چگونگی رسیدگی به اعتراضات شوراهای در صورت انحلال آمده بود. در ماده ۲۱ به طور ضمنی با عبارت «به منظور رسیدگی به تخلفات و انحرافات شوراهای مندرج در این قانون...»<sup>(۵)</sup> صرفاً مراجع رسیدگی ذکر شده و موارد تخلف عنوان نشده بود. این خود اشاره‌ای به این نکته است که انحلال شوراهای بر مبنای اصل یکصد و شش قانون اساسی صورت می‌گرفته و به نوعی دست مجری قانون در انحلال شوراهای باز بوده است.

۶- در قیاس با مصوبه هیئت دولت و طرح‌های پیش از آن در اوایل انقلاب، وظایف و اختیارات اجرایی پیش‌بینی شده شوراهای در این قانون کمتر بود و عمدتاً جنبه نظارتی داشت و همچنین در قیاس با قانون فعلی شوراهای شهر وظایف آن محدودتر بود. به عنوان نمونه در قانون فعلی اختیارات و وظایفی چون تصویب آیین‌نامه اجرایی تبلیغات شهری به پیشنهاد شهرداری برای نوشتن یا الصاق و نصب آگهی و نظایر آن (ماده ۶۸ بند ۱۷) و «تصویب نرخ خدمات ارائه شده به وسیله شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن»<sup>(۶)</sup> (ماده ۶۸ بند ۱۸) وجود دارد، که در قانون اولیه وجود نداشت.

۷- در این قانون، «زکوة» در کنار عوارض و درآمدهای محلی و کمک‌های دولت جزء منابع تأمین بودجه شوراهای بود، که در قوانین اصلاحی بعدی حذف شد.<sup>(۷)</sup>

در هنگام بررسی قانون شوراهای در مجلس شورای اسلامی، پیشنهادی با امضای حدود ۲۹ نفر به هیئت رئیسه مجلس مبنی بر مسکوت ماندن لایحه بررسی قانون شوراهای ارائه شد. متن این پیشنهاد بدین شرح است:

ریاست محترم مجلس شورای اسلامی  
با احترام، نظر به اینکه طرح شوراهای که الحال در مجلس مورد بررسی است از جهات عدیده در شرایط فعلی از تعمق لازم برخوردار نیست و جوانب امر در عمل مراعات نشده و هم اکنون نیز در بسیاری موارد ایجاد تداخلاتی نموده است، تمنا می‌شود تا ارائه یک طرح یا لایحه پویا و عمیق که از مداخلات لازم برخوردار باشد، این طرح را متوقف نماید.<sup>(۸)</sup>

این تعداد از نمایندگان مجلس شورای اسلامی از جمله دلایلی که برای ارائه این پیشنهاد آورده بودند، شرایط جنگی کشور بود. اینان همین اختیارات محدودی را که در این قانون به شوراهای داده شده بود، به عنوان تداخل مسئولیت‌ها در کشور تلقی کردند و بررسی و تصویب این طرح قانونی را در شرایط سیاسی و اجتماعی آن روز، برهم زنده نظم کشور دانستند: «... تمام نیروهای خوبی که باید در این شورا شرکت کنند همه در جبهه هستند... بنابراین من هم این طرح را خلاف می‌دانم با وضع فعلی مملکت، و هم اینکه نیروهای خوب ما الان در اینجا نیستند و هم ایجاد اختلاف می‌کنند و درگیری حتی بین نهادهای انقلابی شروع می‌شود و الان مصلحت مملکت نیست.»<sup>(۹)</sup> با وجود این، اکثریت نمایندگان مجلس با مسکوت ماندن طرح برای مدت ۶ ماه مخالفت کردند و چنین چیزی تصویب نشد. زیرا این مسئله را مخالف قانون اساسی برشمردند و به تأخیر افتادن اجرای قانون اساسی را جایز ندانستند.<sup>(۱۰)</sup>

با وجود آنکه اختیارات اجرایی این قانون نسبت به طرح‌ها و لوایح اوایل انقلاب محدودتر بود و با دیدگاه محافظه کارانه و تمرکزگرایانه تدوین شده بود، لیکن به دلیل واهمه از نیروهای گریز از مرکز و ایجاد اختلاف و درگیری در کشور و شرایط جنگ چنین پیشنهادی ارائه شد که خواهان محدود شدن قدرت اجرایی شوراهای و مسکوت ماندن آن قانون بودند.

در واقع به دلیل آنکه شوراهای به عنوان نهادهای غیردولتی که می‌توانند جدای از تحولات سیاسی عملکردهای خاص اجتماعی داشته باشند نهادینه نشده بودند و همواره با دیدگاهی دولتی و اقتدارگرایانه به آنها نگریسته می‌شد، و در تحولات سیاسی همواره با شوراهای و محدوده اختیارات آنها برخورد سیاسی می‌شد. این تعداد از نمایندگان و کسانی که با دیده تردید به بررسی قانون شوراهای و شکل‌گیری آن می‌نگریستند، شوراهای را به عنوان حلقه رابط سیاسی بین دولت و مردم و با تعریف سیاسی و اقتدارگرایانه تلقی می‌کرده‌اند. نیز چون این حلقه رابط به درستی نهادینه نشده بود، در شرایطی مانند تحولات پس از انقلاب و جنگ یا باید شوراهای شکل نمی‌گرفت و یا با اختیارات محدود و دولتی به وجود می‌آمد.

#### پانویس:

- ۱- صورت‌مشرح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دور اول، تهران، بی‌نا بانی، تا، جلسه ۳۲۶-۳۵۶ (جلسه ۲۳۸)، شماره ۱۰۹۱۰، ص ۲۵.
- ۲- همان‌جا، ص ۲۶.
- ۳- همان‌جا.
- ۴- همان، جلسه ۳۴۰، شماره ۱۰۹۲۸، ص ۲۵، ۲۴، ۲۳ + جلسه ۳۴۷، شماره ۱۰۹۲۰، ۲۴-۲۳/۲۴/۲۸/۳۰، ص ۲۲.
- ۵- اضافه ۳۵۱ و ۱۰۹۳۹، ص ۳۲.
- ۶- همان، جلسه ۳۹۴-۳۵۷ (جلسه ۲۷۹)، شماره ۱۱۰۱۲، ص ۱۷.
- ۷- گزارش طرح فوریتی مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، تهران، اداره کل قوانین، ۱۳۸۱/۵/۲۱، ص ۲۳.
- ۸- صورت‌مشرح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دور اول، جلسه ۳۹۴-۳۵۷ (جلسه ۲۷۹)، شماره ۱۱۰۱۲، ص ۱۹.
- ۹- همان، جلسه ۳۲۶-۳۵۶ (جلسه ۲۴۰)، شماره ۱۰۹۱۴، ص ۲۱.
- ۱۰- همان‌جا، ص ۲۲.

## مدیریت شهری در خدمت تحکیم و تعمیق دولت اقتدارگرا

قسمت بیستم - (۱۳۳۴-۵۴)

حسن شفیعی

دکتر در علوم سیاسی

می توان سال های تحکیم اقتدار دولت سرکوبگر و سال های ۱۳۴۲-۵۴ را نیز بسط و تعمیق اقتدار سرکوبگر دولت در پهنه نظام اجتماعی برشمرد.

در دوره اول که قانون سال ۱۳۳۴ در عرصه مدیریت محلی شهری می تواند آینه تمام نمای آن باشد، اصلاحات شهری را می توان در قالب اصلاحات منبعث از سیاست های مدرنیزاسیون دولت توضیح داد. اصلاحات و تصمیم گیری های محلی در قالب انجمن شهر و شهرداری ها در واقع ادامه سیاست های کلان نوسازی دولت بودند؛ دولتی که در سلسله مراتب نظام اقتصاد بین المللی در جایگاه شبه پیرامون یا به عبارتی حلقه واسط مرکز و پیرامون قرار گرفته بود و در متن شرایط جنگ سرد همچون کمربندی بهداشتی به منظور جلوگیری از ویروس کمونیسم، به عنوان منطقه ای تحت نفوذ در معادلات سیاست های جهانی واقع شده بود. بنابراین الگوی «اقتصاد و سیاست وابسته» الگوی مناسبی برای تبیین دوره اول (۱۳۳۲-۴۲) و الگوی «ادغام و یکپارچگی» الگوی مناسب دیگری برای تبیین دوره دوم (۱۳۴۲-۵۴) است. هر الگویی دارای تبعات متفاوتی بر عرصه مدیریت شهری و نهادهای متولی آن است. در الگوی اول مدیریت شهری در مرتبه «تحکیم اقتدار دولت» و در الگوی دوم در مرتبه «تعمیق اقتدار دولت» قرار داشت. طی سال های ۵۷-۱۳۳۲ انجمن شهر و شهرداری ها به نهادهای تحکیم و تعمیق اقتدار دولت مرکزی تبدیل شده بودند. در طی این دوران پنج برنامه عمرانی در کشور تهیه و اجرا گردید که عمران شهرها و تجهیز شهرداری ها در این میان اهمیت ویژه ای داشت. تأسیس اتحادیه شهرداری ها از جمله مأموریت های دولت به منظور اجرای این سیاست ها، همسو با سیاست ها و نظام اقتصاد بین الملل بود. سیاست نوسازی دولت و تمرکز خدمات شهری در چند شهر عمده، سرازیر شدن جمعیت از روستاها به شهرها و نابود شدن و خطر اضمحلال شهرهای کوچک و روستاها را به همراه داشت. طی سال های ۱۳۳۵ تا ۱۳۴۵ تعداد شهرداری ها از ۱۹۰ شهرداری به ۴۵۳ شهرداری افزایش یافت<sup>(۱)</sup> اما مدیریت شهری دموکراتیک و دموکراسی محلی هیچ گاه تحقق نیافت، چرا که الگوی توسعه شهری الگویی آمرانه و اقتدارطلبانه بود، که منجر به توسعه ناموزون گردید. در الگوی توسعه ناموزون نظام سیاسی بسته و نفوذناپذیر سد راه نفوذ اپوزیسیون و گردش صحیح و دموکراتیک نخبگان کارآمد و

همان طور که در شماره های پیشین ذکر شد، پس از کودتای ۲۸ مرداد تحولات مرتبط و به هم پیوسته ای در سطوح سیاسی-اجتماعی ایران صورت گرفت که همراه با عوامل خارجی و بین المللی ایده هرگونه دموکراسی محلی بر اساس حیات شهری شهروندان را خنثی و متلاشی ساخت. نظام سیاسی حاکم بیش از آنکه به باز تولید قدرت سیاسی در متن نظام اجتماعی و مشروعیت بخشیدن به پایه های قدرت و تبدیل آن به اقتدار سیاسی اقدام کند، نمادهای بوروکراتیک را جایگزین الگوهای دموکراتیک کرد. بدین ترتیب سیاست های تمرکزگرایانه دولت بر حیات اجتماعی و سیاسی شهروندان مسلط شد؛ و بوروکراتیزه شدن شوراها و شهرداری ها از نمودهای بارز آن بود.

با کودتای ۲۸ مرداد و تحکیم پایه های قدرت دولت مرکزی سیاست های تمرکزگرایی توأم با تراکم زدایی به عنوان سیاستی حساب شده و مبتنی بر تجربه دولت از دوران زرین دموکراسی طی سال های ۳۲-۱۳۲۰ بر حیات سیاسی جامعه ایران استوار شد. دولت تمرکزگرا قدرت سیاسی خود را بر پایه چند عامل از جمله درآمدهای مستمر نفتی، قلع و قمع مخالفان سیاسی، بوروکراسی و تأمین منافع بخشی از نیروهای اجتماعی در برابر سایر نیروهای اجتماعی اپوزیسیون استوار کرده بود. با تغییراتی که در قانون سال ۱۳۳۲ با عنوان شهرداری ها- در سال ۱۳۳۴- صورت گرفت، از اختیارات انجمن شهر در زمینه انتخاب شهرداران کاسته شد و گزینش شهرداران زیر نفوذ و اختیارات وزارت کشور درآمد. در سال ۱۳۴۵ آخرین تغییر عمده در قانون شهرداری ها صورت گرفت. براساس قانون سال ۱۳۴۵ از اختیارات وزارت کشور با عنوان تنها مرجع دارای صلاحیت برای انحلال انجمن های شهر کاسته شد. انتخاب شهردار بر عهده انجمن شهر گذاشته شد، به گونه ای که بلافاصله پس از به رسمیت یافتن یک نفر را به عنوان شهردار به وزارت کشور معرفی کند. این تحول صوری را می توان گذار از «دموکراسی صوری محلی» به «شبه دموکراسی محلی» تعبیر کرد؛ با این تفاوت که در اولی تقریباً انجمن شهر مسلوب اختیار بوده و در قالب برنامه اصلاحات از بالای دولت نمی توانست چندان عرض اندام کند، در حالی که در دومی انجمن شهر به نهادی بسیج گر برای جلب مشارکت توده های منفعل تبدیل شده بود تا از افتادن این توده ها در جبهه اپوزیسیون جلوگیری شود. سال های ۴۲-۱۳۳۲ را

عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و تنقیه قنات‌های مربوط به شهر و تأمین آب و روشنایی، جمع‌آوری، انتقال، دفن و دفع زباله‌های شهری، جلوگیری از تکدی‌گری، ایجاد غسالخانه و از این دست. در کنار اینها، نظارت بر بهداشت ساکنان شهر، تهیه مقررات صنفی، نظارت و مراقبت در صحت اوزان و مقیاس‌ها، اهدا و قبول اعانات و هدایا به نام شهر نیز از جمله وظایف تصدی‌گری شهرداری‌ها در اجرای سیاست‌های دولت مرکزی بودند. حلقه مفقود در اینجا بود که شهرداری‌ها و انجمن شهر نمی‌توانستند فارغ از سیاست‌های آمرانه و یکسان‌انگارانه با نگرش یکتاانگاری و محلی به وضع و اجرای سیاست‌های محلی بپردازند، زیرا محلیت و سیاست محلی در این بین جایی نداشت. ردپای دولت مرکزی در همه جا مشاهده می‌شد. دولت مرکزی خود نیز نه مصداق دولت ملی در تعبیر جامعه شناختی ماکس وبر، بلکه نهادی بود که آن را در چارچوب نظریات توسعه و ابسته بهتر می‌توان تفسیر کرد. به گفته «آندره گوندرفرانگ»، این دولت در متن لایه‌های وابستگی قرار می‌گیرد. لایه‌ای در عمق لایه‌های محیط بر آن، که تمامی الگوها و جهت‌گیری‌ها را از لایه زیرین یا مغز نظام سیاست و اقتصاد بین‌الملل می‌گرفت. به راستی در چنین لایه تنیده‌ای که بیش از آنکه تقاضاهای داخلی را پردازش کند، فشارهای محیطی را تحمل می‌کرد، می‌توان از نظام دموکراتیک در سطح محلی سخن گفت. نظام محلی و ملی دو روی یک سکه‌اند. اگر روی ملی اقتدارگرا و سرکوبگر باشد به طور قطع و یقین سطح محلی نیز در امتداد آن خواهد بود. از نظام ملی سرکوبگر نمی‌توان نظام محلی دموکراتیک را انتظار داشت؛ هر چند که نمادهایی از شبه دموکراسی یا دموکراسی صوری نیز به اقتضای شرایط خاص سیاسی وجود داشته باشند. شبه دموکراسی و دموکراسی صوری در قالب انجمن‌های شهر در دوران تحکیم و تعمیق قدرت سرکوبگر پهلوی مصداق چنین مدعایی هستند.

پانوش:

۱- احمد سعیدنیا، مدیریت شهری، (تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۷۹، ص ۱۲۲).

لایق شده بود. فاصله میان نظام سیاسی رو به انحطاط و نظام اجتماعی مایوس و هشیار طی این سال‌ها به گونه‌ای بود که ظاهراً بحرانی هر چند خفیف کافی می‌نمود تا پایه‌های لرزان اقتدار تحکیم‌آمیز دولت را به لرزه درآورد تا توفانی - و چه بسا زلزله‌ای - سیاسی آن را در هم ریزد.

در چارچوب قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴) وظایف انجمن شهر و شهرداری‌ها با هدف پیشبرد برنامه‌های اقتصادی - اجتماعی فرهنگی و عمرانی دولت مرکزی تعریف شده بود. این نکته بسیار مهمی است، چرا که خصلت محلی‌گرایی (Localism) به طور کلی از انجمن شهر و شهرداری‌ها رخت بر بسته بود. از جمله مصوبات قانونی به منظور پیشبرد سیاست‌های نوسازی و اصلاحات از بالا (به وسیله دولت) می‌توان به اینها اشاره کرد: قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب آذر ۱۳۴۷) مبنی بر وضع عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها، قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (اسفندماه ۱۳۵۱) مبنی بر واگذاری امور مربوط به شهرسازی و تهیه و اجرای طرح‌های جامع شهری به وزارت مسکن و شهرسازی، قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن (مصوب ۱۳۵۳) به وزارت مسکن و شهرسازی مبنی بر نظارت بر تهیه و اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی.

بر اساس ماده ۵۵ قانون سال ۱۳۳۴ شهرداری ۲۸ وظیفه برای شهرداری تعریف شد، که آنها را می‌توان در مقولاتی همچون «تصدی‌گری سیاست‌های دولت مرکزی» و «ارائه خدمات شهری» دسته‌بندی کرد. از جمله وظایف خدماتی شهرداری‌ها اینها هستند: ایجاد خیابان‌ها و کوچه‌ها و میدان‌ها و باغ‌های عمومی و مجاری آب و توسعه معابر، تنظیف و نگهداری و تسطیح معابر و نهرهای

# حکمروایی خوب شهری

محمود برآبادی

کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای

هشتاد میلادی به ویژه در آفریقا آغاز شد. حکمروایی شهری فراتر از اعمال قدرت صرف از سوی حکومت است. در سال‌های گذشته، مدیریت شهری و حکمروایی شهری به نادرست مترادف یکدیگر به کار می‌رفتند، در حالی که مدیریت شهری، نوعی مدیریت است که به ایجاد و حفظ زیربناها و خدمات شهر می‌پردازد، اما حکمروایی شهری فرایندی کاملاً سیاسی است و وظایف و اختیارات بیشتری دارد.

مرکز اسکان سازمان ملل (UNCHS)، حکمروایی سیاسی را به عنوان پاسخی کارآمد و مؤثر به مشکلات شهری تعریف می‌کند. آن دسته از حکومت‌های محلی که خصوصیت پاسخگویی دارند و وظایف خود را با همکاری جامعه مدنی به انجام می‌رسانند، می‌توانند چنین قابلیت را ارائه دهند. این برداشت از حکمروایی شهری، به بهبود کیفیت زندگی شهروندان می‌انجامد.

بر مبنای تعریف برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP) در سال ۱۹۹۷، حکمروایی عبارت است از: «اعمال قدرت سیاسی، اقتصادی و اداری برای مدیریت امور یک کشور در همه سطوح. این حکمروایی شامل سازوکارها، فرایندها و مؤسساتی است که از طریق آنها، شهروندان و گروه‌های مختلف، علائق خود را ابراز می‌دارند، اختلاف نظرهای شان را تعدیل می‌کنند و به توافق نظر می‌رسند و بر اساس حقوق و تعهدات قانونی خود عمل می‌کنند».

حکومت محلی نقش خاصی در حکمروایی شهری دارد، زیرا سطح دموکراتیکی است که به شهروندان نزدیک تر است. به همین جهت نیز این سطح از حکمروایی باید نوآورانه و در تعامل و پیوند نزدیک با شهروندان باشد.

یکی از مهم‌ترین عوامل نهفته در فرایندهای مورد بحث، علاوه بر گستردگی روابط حکمروایی شهری، عدم تمرکز و دموکراسی محلی؛ نقش مشارکت جامعه مدنی در سطح شهری است. مشارکت شهروندان در سازمان‌های مردمی در حوزه‌های مختلف مدیریت شهری می‌تواند موجب دستیابی به تحقق حکمروایی خوب شهری شود.

## حکمروایی خوب شهری چیست؟

حکمروایی شهری زمانی خوب و مطلوب است که دربردارنده چند ویژگی مهم باشد. حکمروایی در واقع فرایندی است که دولت آن را هدایت می‌کند ولی با همکاری بخش خصوصی و جامعه مدنی به پیش می‌رود. مشارکت و تعامل سازنده این هر سه بخش برای تحقق توسعه انسانی ضرورت دارد.

مفهوم حکمروایی در سطوح مختلف به کار گرفته می‌شود؛ از سازمان گرفته تا سطح محلی و ملی و بین‌المللی.

دولت از نقش آفرینان اصلی در حکمروایی است و سایر گروه‌های اجتماعی نیز به نسبت وزن و موقعیتی که دارند، وظایفی را بر عهده می‌گیرند.



در گذشته، نقش شهرداران - خواسته یا ناخواسته - تنها به مدیریت و کنترل بودجه شهرداری و انجام فعالیت‌هایی که در آنها مسائل شهر و مشکلات شهروندان لزوماً در اولویت قرار نمی‌گرفت، محدود می‌شد. مسئولان شهری در بیشتر موارد بدون داشتن دیدگاهی استراتژیک، فارغ از حرکت در چارچوب توسعه‌ای پایدار و بدون احترام به خواست‌های مردم، تنها به اجرای وظایفی که بر عهده داشتند - آن هم تا آن اندازه که مقدرات شان اجازه می‌داد - می‌پرداختند؛ و هنوز هم این تلقی در میان بسیاری از شهرداران وجود دارد.

امروزه نقش شهرداران در حال تغییر است - البته گاه با شتاب و گاه آهسته؛ و این تحول در نتیجه سیاست‌های تمرکززدایی و مشارکت مداری عملی می‌گردد. هم اینک در سطح جهانی شمار زیادی از شهرداران با پاسخ مثبت دادن به این حرکت تازه، شهرهای خود را رفته رفته در بستر تغییرات قرار می‌دهند.

با این همه، موانع بسیاری وجود دارند که اجرای کامل چنین هدفی را با مشکل رو به رو می‌سازند، از جمله تمرکزگرایی بیش از حد که هنوز در بسیاری از کشورها - از جمله ایران - گریبانگیر شهرداران است. افزون بر این، مقاومت در برابر تغییرات، بوروکراسی تشدید شونده، فساد اداری، خودکامگی مدیران، نداشتن چشم انداز مثبت و فقدان ارتباط دو سویه با شهروندان از جمله مشکلات دیگری است که روند تغییرات را با کندی مضاعف مواجه می‌سازد.

با وجود همه این مشکلات، نمونه‌های امید بخش از شیوه‌های راهبردی در میان شهرداران دیده می‌شود که در آن سیاست‌های امروزی مدیریت با مفاهیم مشارکت در می‌آمیزد و می‌تواند نقش تازه‌ای برای شهرداران در سده بیست و یکم مطرح سازد.

## حکمروایی یعنی چه؟

از دهه ۱۹۹۰ مقلوبه جدیدی در مدیریت شهری مطرح شد و آن حکمروایی (Governance) بود. کاربرد این واژه از اواخر دهه

حکمروایی خوب، جامعه شهری را از دو قطبی شدن (تضاد فقر و غنا) دور می‌سازد و از رشد حاشیه نشینی پیشگیری می‌کند، چرا که پایداری و ثبات جامعه شهری از اصول حکمروایی خوب است. چنانچه تعادلی در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی و زیست‌محیطی برقرار گردد، می‌توان به حکمروایی خوب شهری نزدیک شد.

### معیارهای حکمروایی خوب شهری

دومین کنفرانس ملل متحد در مورد سکونتگاه‌های انسانی (اسکان ۲)، ارتقای شیوه‌های دستیابی به اداره خوب را در تمام سطوح جامعه، از محلی گرفته تا بین‌المللی، توضیح داده است. اداره خوب مستلزم پاسخگویی مقامات دولتی و نیز کارمندان کشوری است. عملکرد آنها می‌بایست در خدمت شهروندان باشد. این عملکرد شامل تخصیص بودجه‌های عمومی، تأمین سلامت و امنیت شهروندان و پیگیری منصفانه رفاه اقتصادی برای جامعه است.

معیارهای حکمروایی خوب شهری عبارت‌اند از:

### - پاسخگو بودن

جوابگویی در قبال مسئولیت‌ها، فساد و ارتشا را کاهش می‌دهد و شهروندان را مطمئن می‌سازد که اقدامات مدیران متناسب با نیازهای جامعه است. پاسخگو بودن از جمله نیازهای اساسی برای حکمروایی مطلوب است. نه تنها مؤسسات دولتی بلکه سازمان‌های بخش خصوصی و جامعه مدنی نیز باید در مقابل مردم و افراد ذی‌نفع سازمان‌های خود پاسخگو باشند. به طور کلی هر سازمانی باید نسبت به کسانی که از نتایج تصمیمات آن سازمان تأثیر می‌پذیرند پاسخگو باشد و این پاسخگویی می‌بایست با شفافیت و رعایت مقررات قانونی همراه باشد.

### - فراگیر بودن

رفاه جامعه در گرو اطمینان از این نکته است که همه شهروندان آن احساس کنند که در جامعه سهیم‌اند و از جریان عادی جامعه کنار گذاشته نشده‌اند. برای این منظور باید همه گروه‌ها - به ویژه آسیب‌پذیرترین آنها - موقعیت‌هایی برای دستیابی به رفاه و حفظ آن کسب کنند.

### - مشارکت جو بودن

مشارکت شهروندان در اداره امور شهر بنیان و اساس حکمروایی خوب است. از آنجا که شهروندان همواره اولین کسانی هستند که با مشکلات شهری درگیر می‌شوند و معضلات شهری را عمیقاً درک می‌کنند، طبیعتاً در حل مشکل نیز فعالیت بیشتری از خود نشان می‌دهند. همچنین به دلیل درگیری مستقیم با مشکلات شهری، تحلیل آنها از معضلات و تنگناها واقعی‌تر و ملموس‌تر است و در این زمینه راه‌حل‌های عملی‌تری نیز می‌توانند ارائه کنند.

مشارکت می‌تواند مستقیم و یا از طریق مؤسسات قانونی و تشکلی‌های غیردولتی صورت گیرد، اما در همه حال باید آگاهانه و

سازمان‌یافته باشد. چنین خصوصیتی به مفهوم آزادی مجامع و آزادی بیان از یک سو و وجود جامعه مدنی سازمان‌یافته از سوی دیگر است.

### - قانون مدار بودن

حکمروایی خوب مستلزم وجود چارچوب‌های قانونی مناسب و عادلانه‌ای است که بیطرفانه اعمال شوند و حامی تمام و کمال حقوق شهروندان باشند. هدف حاکمیت قانون تضمین این امر مهم است که قوانین در مورد تمامی شهروندان به طور یکسان و بدون تبعیض اجرا می‌شود. حاکمیت قانون سبب جلوگیری از تحمیل‌های غیرمنصفانه و نامعقول و تحلیل‌ها و تفسیرهای سلیقه‌ای مدیران می‌گردد و این خود به برقراری ارتباط متقابل شهروندان و کارگزاران کمک می‌کند.

### - شفافیت داشتن

شفافیت به این مفهوم است که تصمیمات گرفته شده و اجرای آنها با پیروی از مقررات قانونی و در معرض نگاه و نظر عمومی انجام می‌شود. به دیگر مفهوم اطلاعات به طور آزادانه و مستقیم در دسترس افراد و نهادهایی که درباره آنها تصمیم گرفته می‌شود، قرار می‌گیرد.

آنچه بسیار اهمیت دارد آگاه‌سازی عموم شهروندان از مشکل به وجود آمده، و تصمیم‌گیری برای حل آن است. اداره خوب شهر مستلزم روشنی در امور سیاسی و حقوقی، تصمیم‌گیری برای سرمایه‌گذاری، عقد قراردادهای و انتصابات است.

کافی نیست که اطلاعات در دسترس باشد، بلکه می‌بایست قابل اعتماد هم باشد و به صورتی مفید و قابل فهم ارائه شود تا پاسخ‌جویی را به شکلی آسان فراهم سازد.

با آغاز حرکت دولت‌ها به سمت شیوه‌های مبتنی بر مشارکت و همکاری در حل مشکلات مدیریتی، حکومت‌های محلی و شهرداران به عنوان مسئولان و مدیران شهری به منزله عامل ارتباطی مستقیم با شهروندان عمل می‌کنند. شهرنشینان نیز در بیشتر مواقع به مقامات دولتی دسترسی ندارند و نمی‌توانند با آنان ارتباط برقرار کنند، اما همواره شکایت‌ها و مشکلات خود را در زمینه کار و مسائلی مانند ترافیک، امنیت، حمل و نقل، فاضلاب و دفع زباله و دیگر مسائل اساسی نزد شهرداران خود مطرح می‌کنند. بدین ترتیب شهرداران می‌توانند به عنوان یکی از کانال‌های ارتباطی مؤثر در حل مشکلات شهری مردم انجام وظیفه کنند.

امروزه شهرها نیروی محرک رشد اقتصادی و نیز کانون کار و موقعیت‌های اجتماعی‌اند؛ بنابراین سعادت و رفاه اقتصادی ملت‌ها به قابلیت و توان شهرها بستگی دارد. با آنکه در گذشته شهرداران و مدیران محلی تنها حکم‌نمایندگان دولت مرکزی را داشتند، اما امروزه شواهد حاکی از آن است که شهرداران باید نقشی تازه و متفاوت را در قلمرو مدیریت خود برعهده گیرند.

منابع:

۱- شرفیان ثانی، مریم؛ «مشارکت شهروندی، حکمرانی شهری و مدیریت شهری»، فصلنامه مدیریت شهری، سال دوم، زمستان ۱۳۸۰، شماره ۸.

۲- «شهر؛ مشارکت و نیازها»، ضمیمه اطلاعات، شماره ۱۷، ۲۰۰۸، مرداد ۱۳۷۵.

## مشارکت‌های شهری و حکمروایی محلی در انگلستان موفقیت‌ها و محدودیت‌های راهبردها برای مواجهه با نیازهای مردم محلی

نویسنده: دکتر مونیکا زولف (دانشگاه ساوث بنک، لندن)  
آناکوتز (دپارتمان اجتماعی کالج دانشگاهی دوپلین)  
دکتر که وین فرانس ورث (دانشگاه ساوث بنک، لندن)  
ترجمه: حمید خادمی  
کارشناس ارشد زبان شناسی

مشغول شدن و پرداختن ساکنان محلی به شناخت مسائل و مشکلات محوری، باعث شکل‌گیری خط‌مشی‌های کارآمدتر برای مهار نیازهای محلی، مقابله با طرد اجتماعی و افزایش مشروعیت اقدامات پیشقدمانه برای نوسازی خواهد شد. این مشارکت‌ها منجر به هماهنگی و اداره طیف گسترده طرح‌هایی خواهد شد که می‌بایست برای نوسازی مناطق اصلی شناسایی شده به اجرا درآیند. هدف این مقاله معلوم کردن این نکته است که راهبردها و سیاست‌های موجود در آن دسته از پروژه‌های نوسازی که رویکرد مشارکتی را به کار می‌گیرند، تا چه حد نشان دهنده خواسته‌ها و نیازهای اجتماعات محلی‌اند. نویسندگان با علم به این هدف، مطالعات موردی دو محله را در لندن بر عهده گرفتند. یکی از اینها محله‌ای است که مذاکرات موفقیت‌آمیزی در زمینه مشارکت با افراد، گروه‌ها و نهادهای محلی داشته است؛ و دیگری محله‌ای که در حال شکل‌دهی به مشارکت بوده است. در مصاحبه‌های نیمه ساختاری عمیقی که با احزاب‌دی نفع در مشارکت صورت پذیرفت - که از آن میان می‌توان نمایندگان سازمان‌های اجاره داران، سازمان‌های مسکن، ادارات محلی، و دیگر گروه‌های داوطلب را نام برد - انتظارات، مسائل و مشکلات و همچنین بازده و پیامدهایی که این پروژه‌ها را احاطه کرده‌اند، مورد آزمون و ارزیابی قرار گرفتند.<sup>(۱)</sup>

### مشارکت، حکمروایی و نوسازی شهری

رویکرد مشارکتی برای مقابله با مسائل و معضلات شهری، امروزه یگانه راهبردی است که بیش از همه چیز به کار گرفته می‌شود. مشارکت میان عاملان بخش خصوصی و دولتی، از جمله ادارات محلی، عاملان تجاری، و گروه‌های اجتماعی و داوطلب، رسماً به منظور تبیین معضلات محلی، ایجاد خط‌مشی‌های لازم و خدمات رسانی‌های ضروری شکل گرفته پیرامون نیازهای محلی، به وجود آمده‌اند. هدف همانا «در هم شکستن موانع سازمانی اداری و ترویج واکنش‌های هرچه یکپارچه‌تر به معضلات همگانی» است. چنین گرایشی در بریتانیا در اواخر دهه ۱۹۸۰، در حوزه زمامداری تاچر آغاز گردید، که تلاش می‌کرد تا:



انگلستان - لیورپول

### مقدمه

سال‌های اخیر با رشد فزاینده مرزبندی‌های میان غنی و فقیر و ظهور دوباره مسائل و مشکلات شهری و همچنین محرومیت در مقیاس گسترده همراه بوده است، به گونه‌ای که نظیر آن هیچ‌گاه از زمان تشکیل دولت رفاه و برنامه‌های انبوه پاکسازی حاشیه شهرها در قرن بیستم دیده نشده است. آن دسته از مناطق مرکزی که محل استقرار فقیرترین و آسیب پذیرترین اقشار مردم‌اند، با دور ماندن از اقدامات بهبود بخشی، به خاطر وجود مسائلی چون فقر، بیکاری، بزهکاری و پیشرفت ناچیز تحصیلی که جزو مشخصه‌های شان به شمار می‌آیند، هر دم فرسوده‌تر و انگ خورده‌تر شدند. بقایای مسکن اجتماعی، همراه با زوال کالبدی هر دم فراگیرتر، که خود نشانه‌ای است از طراحی ضعیف اولیه، ساخت و ساز و سال‌ها کم توجهی، شرایط زیستی را به شکلی فزاینده برای اقشار فقیر و تهیدست پیچیده‌تر می‌سازد.

هرچند همگان بر این باورند که این گونه مناطق - که پیش‌تر «محدوده‌های مسئله‌دار» خوانده می‌شدند - شدیداً نیازمند بازسازی‌اند، لیکن راهبردهای مصلحت‌اندیشانه برای پرداختن به این نیاز سالیان سال محل بحث و مناقشه و تغییر بوده‌اند. امروزه تشریح مساعی جوامع و مشارکت‌های اجتماعی بین نهادهای دولتی و خصوصی به مثابه راه‌حل‌های اصلی مطرح می‌گردند، که در وهله نخست محرک‌شان ضرورت منابع سرمایه‌گذاری جایگزین بوده است، گو اینکه منازعه‌های نظری و دانشگاهی نیز در این میان آتش‌بیار معرکه بوده‌اند. اعتقاد بر این است که ترویج نهادهای کاری مشترک و

... اقدامات و فعالیت‌ها را با از بین بردن تمایزهای عرفی میان بخش خصوصی و دولتی، بین تدارکات دولت و بازار و برانگیختن بخش دولتی به اینکه در ارزش‌گذاری‌ها و شیوه‌های کاری‌اش هر چه بیشتر به مانند بخش خصوصی عمل کند، دگرگون سازد.

بدین ترتیب دولت، عملاً هم‌الگویی دوباره پیدا کرد و هم تحلیل رفت، و الگوی مشارکت در واقع ابزاری محوری بود که به منظور به پیش بردن این روند به کار گرفته شد. آنچه با تلاش‌های اولیه دولت محافظه کار به منظور مقابله با فقر و محرومیت شهری و از طریق مشارکت اجتماعات آغاز شد، خود منجر به تلاشی هماهنگ و متمرکز از سوی حزب جدید کارگر به منظور یکپارچه ساختن نهادهای داوطلب و به ویژه نهادهای بخش خصوصی در پروژه‌های اجتماعی مختلف محلی گردید.

شکل‌گیری الگوی مشارکت منجر به ایجاد پرسش در مورد نقش دولت در حکمروایی شهری جدید شد. دولت بیش از پیش به مثابه تسهیل‌کننده صرف سرمایه اجتماعی نگریسته می‌شود، و نه عامل مستقیم ایجاد راه حل. در پژوهش‌ها و متون مربوط به سرمایه



انگلستان - آکسفورد

اجتماعی، این انگاره فراتر هم رفته است. مشخصاً بانک جهانی این انگاره را مطرح کرده است که شبکه‌های اجتماعی را می‌توان با سرمایه اقتصادی مقایسه کرد، چرا که این امکان را برای تهییدستان فراهم می‌سازند که وقت و نیروی‌شان را در موضع یا جایگاه خودشان «سرمایه گذاری» کنند و از فواید جمعی ناشی از تلاش‌های مشترک بهره‌مند گردند. شواهد نشان دهنده «تأثیر مثبت» «روابط اجتماعی سلسله مراتبی» میان دولت و سازمان‌های اجتماعی و همچنین شبکه‌های تشکیلات یا سازمان‌های اجتماعات از لحاظ سرمایه اجتماعی و اختلافات موجود در استانداردهای زیستی است. چنین چیزی موجب می‌شود که وجود شبکه‌ها و سرمایه اجتماعی، با کاهش نقش دولت در حکمروایی مساوی گردد، مطابق با این ترتیبات، خود افراد پاسخگویی و مسئولیت دستاوردها و حفظ رفاه اجتماعی‌شان را بر عهده می‌گیرند.

از سال ۱۹۹۷ در بریتانیا نوعی درآمیزی الگوی مشارکت، در پروژه‌ها [ی اجتماعی مختلفی] در زمینه‌های آموزشی، بهداشتی، اشتغال و نظایر اینها\* وجود داشته است. برای مقابله با تبعیض‌های اجتماعی نیز مشارکت‌ها به یکپارچه کردن بخش‌های داوطلب و خصوصی در کنار نهادهای دولتی گرایش داشته‌اند. به باور دولت، این

نوع ابتکارات بیش از همه توان تحقق بهره‌مندی‌های عمومی اجتماعی را دارند. این امر، با ترغیب به کاربستن الگوی مشارکت در پروژه‌های نوسازی شهری، که ساکنان در آنها شبکه‌هایی را در میان خودشان ایجاد می‌کنند، و به همراه نهادهای دولتی و دیگر سازمان‌های درگیر در این امر، نه تنها حاصلی را به دست می‌دهد که به بهترین نحو منعکس‌کننده نیازها و خواسته‌های اجتماعات است، بلکه خود فرایند مذکور می‌تواند از طریق ایجاد نوعی سرمایه اجتماعی، به این گونه بهره‌مندی‌های اجتماعی کمک کند.

موقعیت واحد موسوم به «واحد محرومیت اجتماعی»، یکی از بهترین نمایه‌ها را در این باره که چگونه دولت بریتانیا به تلاش برای مقابله با معضلات اجتماعی از طریق مشارکت پرداخت، به دست می‌دهد. ایجاد مشارکت به مثابه یکی از اهداف محوری مورد تأکید قرار گرفت، لیکن اهداف واحد مذکور از این لحاظ نیز در خور توجه‌اند که رابطه تنگاتنگ میان سرمایه اجتماعی و محرومیت اجتماعی رامستحکم می‌سازند و مشخصاً نیاز به مقابله با محرومیت اجتماعی را به منظور نوسازی هر چه کارآمدتر محیط زیست شهری تبیین می‌کنند. «گزارش محرومیت اجتماعی» سال ۱۹۹۸، شماری از اهدافی را که در مشارکت نقشی تعیین‌کننده دارند، چنین برشمرده است:

- واداشتن مردم به کار: راهبری، عرضه و آموزش مهارت‌ها به همراه سواد آموزی، برای بازارهای کار میان رده و نظایر اینها؛
- واداشتن مکان‌ها به کار: «متولیان عالی»، سرپرستان مقوله‌های ایمنی، پُر کردن مسکن‌های خالی یا اشغال نشده، امتزاج متصرفان [مسکن‌ها و جز آن]، برخورد با رفتارهای ضد اجتماعی، بازپس‌گیری‌ها و طرح‌های ورزشی و هنری؛
- ساخت آینده‌ای برای جوانان: مقوله‌های ورزشی و هنری، بهداشت هماهنگ و هم تراز و دیگر خدمات اجتماعی در سطح مدارس، آموزش‌های جایگزین برای کودکان محروم‌مانده [چه از سوی خود و چه اجتماع]، آموزش مهارت‌های خانوادگی و دیگر طرح‌های تجربی؛
- دسترسی به خدمات: کمک به ترویج خدمات محلی (بهداشت، حمل و نقل، بانک و جز اینها) و کسب و کار (مغازهای کم هزینه) در مناطق محروم؛

● واداشتن دولت به عملکرد بهتر: ترویج رویکردهای شبکه‌ای / مشارکتی میان نهادهای مختلف؛ رویکردهای از پایین به بالا یا درگیر ساختن اجتماعات محلی، و تبیین طرح‌های دارای عملکرد مثبت. به هر حال تنها حکومت کنونی بریتانیا نیست که می‌کوشد تا سرمایه اجتماعی را به مثابه راهبردی برای مقابله با مسائل و معضلات اجتماعی به کار گیرد. در گذشته و حال، بسیاری از راهبردها و پروژه‌ها بر این هدف غایی تأکید ورزیده‌اند. در این میان به عنوان مثال، «بنیاد بهبود شرایط زیستی و کاری اروپا» در سال ۱۹۹۸ پژوهشی را به انجام رساند که مشخصاً به بررسی راهبردهایی برای مقابله با محرومیت‌های اجتماعی از طریق مشارکت می‌پرداخت. پژوهش مذکور با تمرکز بر اینکه چگونه راهبردهای پیش‌گفته می‌توانند در محله‌هایی معین به کار گرفته شوند، میزان کارآمدی آنها را در ارتقای انسجام لازم برای «اتحادیه اروپا» مورد تجزیه و تحلیل قرار داد. دست کم در بریتانیا، مناظره‌های جاری پیرامون نوسازی شهری چندان بی‌شبهات به آنچه در گذشته انجام گرفته است، نیست. بسیاری از موضوعات و مقوله‌های مشارکت اجتماعات و محرومیت‌های مضاعف مدت‌ها مورد بحث و

بررسی بوده‌اند لیکن مناظرات سال‌های اخیر در مورد محرومیت و محرومیت‌زدایی، اهمیتی تازه و در عین حال فراگیر به این موضوعات داده‌است.

### پرداختن به خواسته‌ها و نیازهای اجتماع

دو محدوده هم‌جوار در لندن به منظور پرداختن به اهداف پژوهش، انتخاب شدند. «محدوده الف» متشکل از پنج ملک است و در جنوب شرقی لندن واقع شده‌است. محدوده مذکور پس از آغاز پروژه نوسازی ۱۱ هزار نفر جمعیت داشت. «محدوده ب» از لحاظ جغرافیایی در حواشی جنوبی لندن است؛ و زمین یا ملکی است مجزا که ساکنان آن به ۸ هزار نفر می‌رسند.

ساکنان این هر دو محدوده، با معضلات متعدد و به هم مرتبطی مواجه‌اند. «محدوده الف» به ویژه به خاطر درصد بالای وقوع جرم و بزهکاری در آن، چه در بیرون و چه در خود محدوده دارای شهرت بدی است. تراکم جمعیت هم در آن دو برابر چیزی است که در کل منطقه به چشم می‌خورد. دو سوم جمعیت آن را خانوارهای سیاهپوست یا اقلیت قومی تشکیل می‌دهند. تقریباً نیمی از خانوارهای بچه‌دار خانواده‌های تک‌والدینی‌اند، و یک چهارم خانوارها نیز درآمد هفتگی‌شان کمتر از ۱۰۰ پوند در هفته است. یک سوم جوانان آن بیکارند، و از آن میان نیمی از بیکاران بیش از یک سال است که کار نمی‌کنند. «محدوده ب» دچار آفت و زوال کالبدی است و در سال‌های اخیر به طور میانگین هر سال حدود ۲ میلیون پوند صرف مرمت آن شده‌است. درصد جرم و بزهکاری در آن چندان بالا نیست و اتفاقات مشخصاً در حد جرم‌های کوچک و کم‌اهمیت است. البته این محدوده نیز به مانند «محدوده الف» با مسائل و مشکلات ناشی از تراکم خانه‌ها رو به روست. به علاوه، دو سوم جمعیت کل منطقه را در یک سوم فضا، جای داده‌است. جمعیت آن نسبتاً ایستا و ثابت است که عمدتاً سفید پوست‌اند. فقط در چند سال گذشته برخی پناهندگان اروپایی شرقی به محدوده مذکور نقل مکان کردند. محدوده مورد بحث، پیش از آنکه اقدامات نوسازی در آن انجام شود، میزان بیکاری بیشتر و دستاوردهای آموزشی کمتری در مقایسه با دیگر محدوده‌های موجود در منطقه داشت. به خاطر کمبود امکانات مراقبت از کودکان، والدین بسیار معدودی می‌توانستند به سر کار بروند. جوانان فاقد موقعیت‌های اشتغال و دسترسی به تسهیلات اوقات فراغت بودند، و مسن‌ترها نیز از آموزش‌های لازم بهره‌ای نداشتند تا بتوانند موقعیت و کسب و کار تازه‌ای به دست آورند.

یافته‌ها یا اطلاعات محلی نشان از آن دارد که هر دوی این مناطق به معضلاتی همچون سطوح بیکاری بالاتر از میانگین، مسکن حقیرانه، مشکلات زیست محیطی، سوء بهداشت و جرم و بزهکاری دچارند. بدین ترتیب، در واقع نتایج ملموس و مشخص در زمینه‌های آموزش، اشتغال و تدارک خدمات لازم، برای نوسازی موفقیت‌آمیز محدوده‌های مورد بحث، بسیار اهمیت دارند. بخش‌هایی که در پی می‌آیند، کلیاتی را از برخی نیازهای مشخص در دو محله مذکور به دست می‌دهند و نشان دهنده توفیق‌ها و محدودیت‌های مشارکت کنندگان، در تدوین و به کارگیری خط‌مشی‌ها و راهبردها به منظور مواجهه با آن نیازها هستند<sup>(۱)</sup>.

### آموزش و اشتغال

بیکاری ساکنان از موضوعات مطرح در هر دو محله مورد بحث بوده

است. سطح بیکاری در هر دوی آنها بالاتر از میانگین‌های مربوطه، در منطقه است. هنگامی که در سال ۱۹۹۴ پیشنهاد «بودجه نوسازی جداگانه» مطرح گردید، بیش از یک چهارم ساکنان «محدوده الف»، مطابق با تقریباً ۱۷ درصد کل منطقه، بیکار بودند. خط‌پایه یا مبنا برای «محدوده ب» تقریباً ۷ درصد، در مقایسه با تنها حدود ۳ درصد برای کل منطقه بود. بسیاری از ساکنان بومی در هر دوی این محله‌ها مدت‌هاست که بیکارند و برخی‌شان اصلاً هیچ‌گاه بر سر کاری نبوده‌اند. بدین ترتیب، ایجاد زیرساخت‌های اساسی و مهارت‌های لازم برای ساکنان، تا آنان را به حضور در بازار قادر سازد، اهداف اصلی هر دو پروژه مشارکت مذکور بوده‌است.

هر دوی این محدوده‌ها یک هماهنگ‌کننده اشتغال را به کار گماردند تا مهارت‌ها و کارایی‌های لازم برای اشتغال را در ساکنان به وجود آورد. این امر با توفیق‌هایی در عرضه طیفی از آموزش‌ها و موقعیت‌های ارائه اشتغال، همراه بوده و احتمالاً هم موقعیت‌های زیادی را فراهم ساخته‌است. سپس، بیکاری در هر دو محله مورد بحث، در اواسط و اواخر دهه ۱۹۹۰، در مقایسه با ارقام کل بریتانیا، تقریباً به نصف رسید. تا سال ۲۰۰۰-۱۹۹۹ نیز بیکاری در «محدوده الف» تا حد ۱۰ درصد، و در «محدوده ب» تا حد تقریباً ۳ درصد پایین آمده‌است. هر دو محله مذکور، آماده‌سازی محلی دوره‌ها و آموزش‌ها را به منظور رسیدن به هدف‌شان مبنی بر تعلیم و تربیت ساکنان محلی انتخاب کرده‌اند. آن گونه که تجربه «محدوده ب» نشان می‌دهد، چنین نبوده‌است که این گزینه‌ها همواره به نفع ساکنان محلی باشد.

تأمین آموزش محلی، به خاطر ارائه موقعیت‌هایی که ساکنان چه بسا در غیر این صورت از آن بهره‌مند نمی‌شدند، به طور کلی موفقیت‌تلقی شده‌است.

«پروژه‌های اشتغال و آموزشی متعددی وجود داشته، به ویژه برای زنان به عنوان نیروی کار، که بسیار هم با توفیق همراه بوده‌است. ما یکی از خانم‌ها را واداشتیم که برود آموزش ببیند و تا دانشکده هم پیش رود، و اکنون ایشان به عنوان آموزگار به همین محله بازگشته‌است. بدین ترتیب، این خود همچون پیشینه کردن توان‌های نهفته مردم است، به ویژه چنانچه بتوانند بروند و با دوستان‌شان در این باره سخن بگویند، یا به مانند این خانم، الگو و سرمشق دیگران باشند. خانم دیگری هم بود، خانمی فرانسوی، که دید دلش می‌خواهد در مجموعه ساخت و سازی مشغول به کار شود که مربوط به یکی از پروژه‌های مسکن سازی در اینجا می‌شد. وی ابتدا به کسب مهارت‌های لازم پرداخت و سپس به کار مشغول شد. گویا اینکه به هر حال بند کردن دست مردم در پروژه‌های ساخت و ساز محلی یکی از مشکل‌ترین کارها بوده‌است. ما در اینجا مشخصاً «توافق‌نامه کاری محلی» داریم، لیکن نفوذ به دسته‌های کارگران ساختمانی بسیار دشوار است. آنها همه‌شان از آدم‌ها و دار و دسته‌های خودشان استفاده می‌کنند.» (الف ۲، نماینده اداره محلی)

در هر دو محله مورد بحث چنین شناخت و تشخیصی وجود دارد که عده بسیار اندک و معدودی از اقدامات محلی منتفع شده‌اند، و اینکه فرصت‌های فراهم آمده در گستره محدودی از مناطق متمرکز شده‌اند. بی‌اطمینانی‌هایی نیز در مورد تأثیرات بلندمدت این اقدامات وجود داشت.

در زمینه آموزش و اشتغال موقعیت‌های متعددی به وجود آمده و خدمات پشتیبانی نیز شکل گرفته‌است تا به برخی نیازهای ویژه محلی



پاسخ گفته شود. تأمین آموزش و اشتغال در سطح ملی نیز با توفیق‌هایی در زمینه ارائه فرصت و موقعیت برای ساکنان همراه بوده، هر چند که به برخی حیطه‌های خاص محدود گشته است (مثلاً ساخت و ساز، و ورزش) و در عمل عده نسبتاً قلیلی از اجاره‌داران از آن منتفع شده‌اند. این مسئله نشان دهنده موضوعاتی است که برخی از مؤلفان درباره «درون‌بوم قومی»<sup>(۱۲)</sup> و توان بالقوه شبکه‌ها برای محروم‌سازی، به آنها اشاره کرده‌اند. آنانی که امکان دسترسی به اطلاعات و تماس‌های اجتماعی را دارند می‌توانند از چنین طرح‌هایی بهره‌مند شوند، در حالی که افراد بیرون از این حیطه نمی‌توانند. شواهد پژوهشی دیگر نشان می‌دهد که تأثیر مشارکت‌های اجتماعی بر آموزش و اشتغال به هر حال متفاوت است. گدس (۱۹۹۸) دریافت که پروژه‌های مشارکتی متعددی نقش جدی در ایجاد شغل داشته‌اند، در حالی که برای برخی دیگر چنین چیزی در همان حد آرمان باقی ماند و به دستاورد بدل نشد. مطالعات دیگر که یافته‌هایی شبیه به ما داشته‌اند، دریافته‌اند که ساکنان محلی گاه نوعی اختار برای طرح‌های ایجاد اشتغال به شمار می‌آیند. با آنکه موقعیت‌های کاری محلی تازه موجب انگیزه مثبت دادن به این طرح‌ها می‌شوند، لیکن اغلب نیز تردیدهایی راجع به میزان بهره‌مند شدن اجتماع محلی، به ویژه عقب مانده‌ترین گروه‌های اجتماعی محدوده‌های مذکور، از این مشاغل جدید، و همچنین ماهیت درآمدت این شغل‌ها مشاهده می‌شود. مطالعات موردی از فعالیت‌های مثبت، گام‌های مهمی را مطرح می‌سازند که می‌توانند در روند دستیابی به اهداف اشتغال و آموزش محلی به کار گرفته شوند، همچون رویکرد برنامه‌ریزی دراز مدت و همه شمول در تشخیص نیازهای مهارتی و آموزش محلی و همچنین آموزش‌های سازگار و توسعه منابع انسانی در پاسخ به نیازهای محلی و به ویژه گروه‌های بی‌بهره و محروم، به همراه اقداماتی برای ارتقای پرداختن فعالانه شاغلان بومی و شاغلان بیرون از محدوده مورد نظر، و پشتیبانی از شاغلان در ایجاد و انجام راهبردها و فعالیت‌های لازم به منظور تقویت بهره‌وری‌های همگانی اجتماعی.

### مسکن و محیط زیست

لزوم به‌تراکم جمعیتی کمتر در مناطق، تنوع بخشیدن به اجاره‌داری و تصرف، ارتقای مسکن‌ها به حد استانداردهای روز، و بهبود کیفیت محیط زیست احتمالاً مهم‌ترین چالش فراروی هر دو محله مورد بحث بوده است. عقیده عموم بر این است که طرح‌های مسکن‌سازی پیشین اغلب با کمترین توجه به مسئولیت‌های لازم برای حفظ و نگهداری، فضا، ایمنی و همچنین نیازها و خواسته‌های ساکنان طراحی گردیده و ساخته شده‌اند. یافته‌ها و برداشت‌هایی که در مصاحبه‌های انجام شده با ساکنان هر دوی این محله‌ها به چشم می‌خورد، نشان دهنده نیاز بس عمده به مسکن‌های کوتاه مرتبه و کم تراکم و همچنین ادغام هر چه بیشتر خانه‌ها به شکلی که برای خانواده‌ها، جوانان و سالمندان مناسب باشد، و نیز خانه‌های دارای باغچه، و فضای تفریحی برای کودکان و نوجوانان و جوانان، همراه با کاهش میزان جرم و بزهکاری است.

هر دوی این مناطق از رویکرد مبتنی بر احیا و باز زنده‌سازی خانه‌های موجود، به سمت رویکرد پاکسازی در مقیاس گسترده روی آورده‌اند. اعتقاد بر این است که این خط‌مشی جدید در ساخت و ساز، در صورت وجود آرایه‌بندی‌ها و طرح‌های بهتر، می‌تواند در بهبود استانداردهای زیستی ساکنان مؤثر باشد و سازگاری بیشتری نیز با

خواسته‌ها و نیازهای آنان داشته باشد.

به طور کلی، مصاحبه‌هایی که در هر دو محدوده مذکور صورت گرفت، نشان از آن داشت که نتایج مسکن‌سازی، مثبت و موفقیت‌آمیز ارزیابی شده است. پرسش‌هایی که در این زمینه مطرح گردید، با پاسخ‌های مثبت متعددی از این دست همراه بود: «فوق العاده بوده»، «با کلی موفقیت همراه بوده است»، «اکنون خانه‌های باغچه دار خوب و در حد استطاعت مردم فراوان‌اند، و این موفقیت چشمگیر است»، و «در ارزیابی موفقیت این خانه‌سازی جدید، هیچ خدشه‌ای وجود ندارد». در هر دو محله مورد بحث، ایجاد باغچه‌های خصوصی در منازل، رضایت بسیار زیادی را به همراه داشته است. البته این هم مشخص شده است که در «محدوده ب» هنوز برای بهبود بخشی، جا هست؛ که خود می‌تواند ناشی از این امر باشد که محدوده مذکور هنوز مراحل آغازین توسعه را می‌گذراند.

تردیدهایی نیز راجع به این طرح جدید مسکن‌سازی وجود داشت که از سوی ساکنان عنوان گردید:

«برخی از خانه‌های ساخته شده واقعاً خانه‌های قشنگی هستند. من خودم جداً دوست دارم که در این جور خانه‌ها زندگی کنم. اما به هر حال مسائل و مشکلاتی هم وجود دارند. مثلاً، همان طور که می‌توان در پلان‌ها مشاهده کرد، کلی خانه پشت به پشت هم‌دیگر وجود دارند. این خود یادآور دهه ۱۹۳۰ و تمام مسائل و مشکلاتی است که این قبیل خانه‌ها می‌توانند به بار آورند... نوعی آسفتگی هم وجود داشت. انگار از هر چیز دو نوع بود، آن هم با دو مجموعه از نابسامانی‌ها... یکی شان متعلق به شورای لندن بزرگ<sup>(۱۳)</sup> (GLC) و یکی شان اداره محلی... با این دو نوع مالکیت جدید، کلی مسئولیت‌های پنهان به وجود می‌آید... الان مثلاً همه مردم منبع آب گرم مستقل و خاص خودشان را دارند، در حالی که قبلاً یک منبع مرکزی بزرگ وجود داشت. مردم نیز در تمام اوقات، هم آب گرم داشتند و هم گرمایش. هر کس هم ترموستات خاص خود را داشت و ملزم به پرداخت پول بر طبق آن بود، که خیلی هم ارزان‌تر از این منابع شخصی در می‌آمد. البته مسئله آب هم هست. در تمام خانه‌های امروزی کنتور آب هست، که اگر آدم مجرد باشد و آب زیادی مصرف نکند، خیلی هم خوب است، ولی خانواده‌ها چی؟... دیگر، موضوع مالیات است، که میزان آن برای خانه‌های امروزی بیشتر است... دیگر اینکه این خانه‌های جدید، گاراژ هم ندارند، در حالی که قبلاً در خانه‌های سازمانی، گاراژ مجانی بود. الان قرار است فضاهای مخصوص پارکینگ در نظر گرفته شود، که می‌بایست برای شان پول پرداخت، و البته خود به معنای بیمه بیشتر هم هست.» (ب ۱، نماینده اجاره‌داران)

از جمله اهداف این دو پروژه مشارکتی، بهبود اختلاط‌های اجتماعی و ایجاد مسکن‌هایی است که نیازها و خواسته‌های جوامع را هر چه بیشتر منعکس سازند. ایجاد برنامه‌ریزی و خط‌مشی نشان می‌دهد که توجه و اهمیت بیشتری صرف مسکن‌های بزرگ برای ساکنان و همچنین در نظر گرفتن باغچه و فضای سبز به منظور ایجاد فضای تفریحی و مکان امن مورد نیاز کودکان شده است. تلاش‌های صورت گرفته برای انتخاب اجاره‌داران ظاهراً در هر دو محله چندان موفق نبوده است.

افزون بر اینها، نمایندگان اجاره‌داران هر دو محله، تردیدهایی نیز راجع به میزان پرداختن و پاسخگویی خط‌مشی‌های جدید به نیازها و خواسته‌های اقشاری جز خانواده‌ها در اجتماعات مورد بحث دارند:



«آنها به مشورت با جوانان پرداختند و از شان پرسیدند که چه چیز دل شان می خواهد؛ ولی چیزی نساختند، چون پولی در کار نیست که بسازند. آنها از این مشورت ها هیچ چیزی یاد نگرفتند. آدم دارد چیزی را تحویل مردمی می دهد که با آنها مشورت کرده است، حالا آدم بزرگ باشد یا بچه ... ولی آنها نه تنها هیچ چیزی را برای شان تأمین نمی کنند، بلکه حتی پس خوراند و واکنشی هم از خود نشان نمی دهند، و نمی گویند چرا امکان تأمین و فراهم سازی را ندارند. مسلماً آدم به این فکر می افتد که اینها هیچ چیز یاد نگرفته اند، و این را یاد نگرفته اند که اگر آدم دلش می خواهد مردم از او پشتیبانی کنند ...» (الف ۱، نماینده اجاره داران)

«برخی از املاک حفظ شده اند. به عنوان نمونه، از این دست اند املاکی که پول زیادی صرف بازسازی، روکش کاری، سقف های تازه و نظایر اینها برای شان شده است. اداره مسئول محلی میلیون ها [پاوند] صرف این امر کرده است، پس مسلماً نمی آید آن را از بین ببرد. اما حالا این چیزهای به درد نخور دارند تکمیل می شوند. این آپارتمان ها مشخصاً کوچک ترند و قرار هم هست که بمانند، ولی در دسرهای شان هم می مانند. اینها در اصل برای مسن ترها در نظر گرفته شده بودند، اما حالا آدم های مسن چندان زیادی قرار نیست به این جور محدوده ها بیایند، در نتیجه بنا کرده اند به نقل مکان جوان ترهای مجرد به اینجا، که البته این ترکیب به هر حال کمی مشکل ساز است. همواره چنین نیست که این آدم ها به راحتی در کنار یکدیگر زندگی کنند.» (ب ۱، نماینده اجاره داران)

این قبیل مشکلات که با فقدان انتخاب، یا فقط برآورده ساختن نیازهای گروهی خاص همراه بوده، نشان دهنده مشکلی ذاتی در مشارکت اجتماعی، در تصمیم گیری برای پروژه های بزرگ مقیاس است؛ و آن اینکه در سطح فردی، ناممکن است بتوان توقعات و انتظارات فرآیندهای را که ناشی از مشاوره است، برآورده ساخت.

هدف دیگر همانا ایجاد محیط زیستی ایمن تر و دلپذیر تر بوده است. در هر دو محله مورد بحث، سطوح جرم و بزه کاری بالاتر از میانگین منطقه است، گو اینکه وضعیت «محدوده الف» از این لحاظ مشخصاً مسئله ساز بوده است. معضل اصلی ای که «محدوده الف» با آن مواجه بوده، میزان زیاد سرقت و خرید و فروش مواد مخدر بوده است، در حالی که «محدوده ب» ظاهراً بیشتر درگیر خرده بزه کاری بوده است. موقعیت مکانی متفاوت این دو محدوده، به گونه ای که «الف» در منطقه مرکزی شهر واقع است و «ب» محدوده ای پیرامونی است، چه بسا یکی از دلایل این تفاوت در نوع جرم هایی باشد که در این دو محله رخ می دهد. به هر حال بسیاری بر این عقیده اند که ساختار خانه ها می تواند در وقوع جرم تأثیر داشته باشد. به عنوان مثال، گذرها یا دالان های درهم بافته شده یا خانه های بلندمرتبه ای که گاراژ در زیر قرار گرفته است، به مثابه مناطق با بزه کاری تلقی می شوند. خانه های جدید کوتاه مرتبه، تغییر محیط کالبدی، ایجاد باغچه و فضای سبز، و گروه های حمایتی در مناطق، از جمله راهبردها و خط مشی هایی هستند که از طریق مشارکت و به منظور مواجهه با بزه کاری و آسیب رسانی به محیط (وندالیسم) در نظر گرفته شده اند. در این راه چنین می نماید که توفیق هایی نیز حاصل آمده است، به گونه ای که اظهارات نمایندگان سازمان مسکن، بخش داوطلب و اجاره داران هر دو محله مورد بحث، خود گواه بر این امر است:

«در اولویت بندی اداره مسئول محلی، هدف عمده همانا

کودکان اند. به نظر من پذیرفتنی می نماید که اگر آدم بچه دارد، بچه باید فضا داشته باشد. اگر دیگر خیابان ها را نمی توان محل امنی برای حضور کودکان برشمرد، به هر حال برای جامعه کمی جای تأسف دارد ... آدم باید جایگزینی تدارک ببیند ... فضا نیز در این میان اهمیت دارد. به نظر من باغچه ها و فضا های سبز به هزار و یک دلیل اهمیت دارند ...» (ب ۴، نماینده سازمان مسکن)

«... این کار [مشارکت] قضیه را حساسی دگرگون کرد و مردم به واقع احساس امنیت بیشتری می کنند ... البته هنوز مشخصاً مشکل مواد مخدر وجود دارد، که به دیگر نقاط [محله یا منطقه] منتقل شده. فکر نمی کنم به این مسئله پرداخته شده باشد. اما باز دیده می شود که گروه هایی محلی حضور دارند که روی جلوگیری و پیشگیری از مواد مخدر کار می کنند، و سازمان های داوطلب، که درگیر قضیه نشده اند.» (الف ۵، نماینده بخش داوطلب)

«در زمان حاضر هیچ کس اهمیتی نمی دهد ... و همین امر برای دیوار نویسی ها و وندالیسم نیز به چشم می خورد. من فکر می کنم که سازمان های مسکن بسیار دقیق تر و سختگیرانه تر عمل می کنند، و برای اینکه خانه ها قشنگ تر باشد، و باغچه و فضای سبز و همه چیز، امید است که ساکنان نیز مراقب باشند. خدا کند. اگر عده ای مثلاً به درها لگد زدند و نظایر اینها، ساکنان کاری نکنند یا به نهادهای مسکن خبر بدهند.» (ب ۱، نماینده اجاره داران)

بهبودهایی که در کیفیت مسکن صورت گرفته، با رضایت و موافقت همگانی همراه بوده است، گو اینکه به هر حال مسائلی نیز در مورد محدودیت انتخاب ها برای برخی از اقشار (به ویژه جوانان و کهنسالان) و همچنین هزینه های اضافی که ممکن است در ساخت وسازهای جدید وجود داشته باشد، مطرح شده است. استنباط های ساکنان از محیط زیست کالبدی شان نشان از تأثیر عمیق همبستگی اجتماعی و بنابراین، مسئولیت برای «ساختنم کردن» سرمایه اجتماعی و همچنین تأثیر گذاری بر بهره مندی همگانی اجتماعی دارد. نوسازی کالبدی نه تنها تصویر کلی محدود را بهبود می بخشد، بلکه در ارتقای روحیه اجتماع نیز مؤثر است. هم ساکنان محلی و هم دیگران بر این باورند که نتایج مذکور چشم انداز اشتغال ساکنان را نیز بهتر می سازد. افزون بر این، یاور (۱۹۹۴) اظهار می دارد که پیشرفت محیط کالبدی اعتماد همگانی را نیز به خاطر ارزش انجام اقدامات تازه، افزایش می دهد. از نظر وی، تجارب گذشته نشان داده است که معضلات ناشی

از خود محدوده مذکور، از طریق برنامه‌های عملی با محوریت محله، به طرز موفقیت آمیزی کاهش یافته‌اند. در عین حال اسکونبروت (۱۹۹۵) هشدار می‌دهد که نمی‌توان الگوهای نوسازی شهری را به آسانی از منطقه‌ای به منطقه‌ای دیگر انتقال داد، و هر محله می‌بایست جداگانه مدنظر قرار گیرد و با آن برخورد شود. به علاوه، تأکید بیش از حد بر «روحیه» و جنبه‌های ایجاد اعتماد نوسازی کالبدی، بالقوه مکمل مباحثه‌های محافظه کارانه‌ای است که مسئولیت استئنا قائل شدن افراد را برای نهاد یا سازمان می‌گذارد و می‌تواند عیب‌جویی‌ها و نکوهش‌هایی را نیز برای آنها به همراه آورد.

### تسهیلات اجتماعی

نیاز به تسهیلات اجتماعی اضافی در محدوده‌های محلی در پروژه‌های مشارکتی مدنظر قرار گرفته است. یافته‌های جمعیت‌شناختی در هر دو محله نشان دهنده شمار بالاتر از میانگین کودکان، جوانان بیکار، مادران مجرد و خانواده‌های تکی، کهنسالان و کم‌توان‌ها، و گروه‌های مهاجر است. بدین ترتیب، فراهم‌سازی خدمات افزوده پشتیبانی هماهنگ با ساختار جمعیت ساکنان بومی، به نفع جماعت‌های محلی خواهد بود. این خدمات شامل فضاهای بازی برای کودکان، فضاهای باز برای جوانان به منظور شرکت در ورزش‌های مختلف، مکان‌های ملاقات برای ساکنان، مراقبت‌های بهداشتی محلی و تدارکات آموزشی است.

از اولویت‌های «محدوده الف»، بنیاد اجتماعی کوچکی به منظور اعطای کمک‌های مالی برای پروژه‌های اجتماعی بوده است. با شناخت سطح محرومیت اجتماعی که ساکنان با آن مواجه بودند، بازنگری میان مدت مشارکت موجب گردید که بخشی از پول برنامه‌های سرمایه‌ای در اختیار «بنیاد اجتماعی» مذکور، برای انجام پروژه‌های هدف‌گیری شده به سمت منافع ساکنانی که در محرومیت‌های خاص به سر می‌برند، قرار گیرد. هدف این طرح‌ها در واقع تکمیل برنامه‌های متداول مشارکت در حیطه آموزش، پرورش و کارآموزی، اشتغال و توسعه اجتماعی است. در «محدوده ب» اولویت به فعالیت‌هایی داده شده است که زنان را قادر به انتخاب، بین خانه ماندن و مشارکت در بازار کار، می‌سازد. سرمایه‌گذاری عظیمی نیز برای تسهیلات و امکانات نگهداری از کودکان در نظر گرفته شده است. توسعه‌های اجتماعی پراهمیت در هر دوی این محله‌ها در کمک به ایجاد زیرساخت لازمی است که ساکنان محلی را قادر می‌سازد تا فعالانه در جامعه شرکت جویند. ایجاد و توسعه طرح‌های اجتماعی در دو محله مورد بحث با پشتیبانی گسترده متصدیان و ساکنان همراه بوده، هر چند که به هر حال انتقادهایی را نیز به همراه داشته است. یکی از نمایندگان بخش داوطلب در «محدوده الف» اشاره کرد که در مقایسه با دیگر پروژه‌ها، میزان بودجه موجود برای طرح‌های اجتماعی نسبتاً اندک بوده است:

«ما به توسعه اجتماعی اقدام کرده‌ایم... ما مردم را بدین سمت سوق دادیم که توسعه اجتماعی را جزو اهداف‌شان بگنجانند. بدین ترتیب... ما هدف داشتیم... و یکی از نتایج مثبت این بوده است که اینها دوام دارند. بودجه اجتماعی مختصری نیز در نظر گرفته شد که می‌توان تا ۲ هزار پاوند، و در موقعیت‌های نامعمول تا ۵ هزار پاوند، از آن استفاده کرد. فراتر از این بودجه اجتماعی مختصر، هیچ چیزی رخ نداده است. تا جایی که ما خبر داریم، کل پول خرج شده، و صرف نهادهای قانونی‌ای شده که خودشان دارند برنامه‌های آموزشی تدارک می‌بینند؛ و این پول

مکمل برنامه‌های‌شان است، همچون برنامه‌های پرورشی و نظایر آن. بسیاری از این پروژه‌ها احتمالاً خیلی هم خوب‌اند. موضوع این نیست. موضوع این است که ما در بخش داوطلب، و گروه‌های اجتماعی، حتی نگاهی هم به بودجه نکرده‌ایم، مگر همین چندرغاز. هم‌رأیی و وفای فوق‌العاده‌ای هم وجود داشته است، مبنی بر اینکه آنچه شدیداً در محدوده مذکور مورد نیاز بوده، عمدتاً برای تسهیلات کودکان و خردسالان بوده است. این خود از اولویت‌های عمده بود. به علاوه، موضوعات دیگری نیز همچون امنیت اجتماعی، کارآموزی و نظایر اینها مطرح گردیدند. فضای باز دیدهای عمومی نیز به اندازه کافی وجود نداشت.» (الف ۵، نماینده بخش داوطلب)

در مورد نماینده‌های مردم از لحاظ تسهیلات حمایتی عقاید متفاوتی وجود داشت، به ویژه در «محدوده ب». یکی از نمایندگان اداره مسئول محلی بر مهارت‌هایی تأکید کرد که می‌توانستند اقبال محروم را در مشارکت در اجتماع یاری برسانند:

«در مقوله‌هایی که به زنان مربوط می‌شود، این پروژه دارای طرح‌هایی برای مهدکودک است، که طرح‌های بزرگی‌اند، با امکان مراقبت از کودکان در طول روز، که مادران می‌توانند کودکان‌شان را به آنها بسپارند و خود به طی کردن دوره‌هایی که دل‌شان می‌خواهد بپردازند. این طرح‌ها به مدارس هم مربوط می‌شوند و در نتیجه کودکانی که در مدرسه‌اند یا نیاز دارند به جایی بروند چون پدر و مادرشان کار می‌کنند، می‌توانند به این مراکز - که ویژه کودکان است - بروند و از امکانات آن استفاده کنند. بدین ترتیب پدر و مادرهای‌شان می‌توانند کار کنند... چون هزینه مراقبت از کودکان زیاد است، وقتی آدم دستمزد خیلی بالایی نداشته باشد، آن وقت ممکن است محاسبه کند که پیدا کردن شغل چه فایده‌ای دارد... در واقع این پروژه، چنین موقعیتی را برای افرادی که دستمزد‌های بالایی نمی‌گیرند فراهم می‌سازد تا کار کنند چون کودکان‌شان می‌توانند به مدرسه بروند و بعد از مدرسه از این امکانات استفاده کنند، آن هم به هزینه ناچیز.» (ب ۳، نماینده اداره مسئول محلی)

نماینده ساکنان، از تصورات متصدیان از جانب ساکنان، چنین انتقاد کرد:

«کلی کار دارد انجام می‌گیرد اما همه‌اش اختصاصی است... به ویژه برای برخی اقشار. منظوم این است، که مراقبت از کودکان مسئله عمده‌ای است. می‌دانید، انگار هر کس اینجا هست، به فکر کودکان است! به نظر من، این چیزی است که مطرح است و باید به آن پرداخت. کلی چیزها هست که به مراقبت از کودکان مربوط می‌شود، و آدم‌هایی که نمی‌توانند کسب و کاری به دست آورند. اینها چیزهایی هستند که آنها [اجاره‌نشینان] احتیاج دارند. منظوم این است که... آمدند پرسیدند که ما به چه چیز احتیاج داریم. ما گفتیم، «این، این و این را می‌خواهیم...» و آنها هم گفتند که همه اینها را خواهید داشت. عموماً همه‌اش این گونه بود. کسانی هم بودند که گفتند، «ما به تعلیم و کارآموزی نیاز داریم، تا مردم خورد و خوراک‌شان بهداشتی باشد، و مانند اینها.» و این تصور که جوانان نیاز دارند که امکان بخت‌ویز داشته باشند. اصلاً گفتم است که جوانان این کار را بلد نیستند... اگر افراد مسن هم حضور داشته باشند، جوانان خواهند گفت، «بله، ما به چیزهای اجتماعی بیشتری نیاز داریم.» اصلاً متصدیان امور هیچ حرفی از جوانان نزدند و همه‌اش از سالخوردگان سخن گفتند. در واقع بسیاری از چیزهایی که خواسته‌های ما را تشکیل می‌داد، از زبان اقشار دیگری



انگلستان - لندن - مراسم صبحگاهی کاخ باکینگهام

باشد، که به عنوان راهبرد سرمایه‌گذاری نازل تلقی می‌شود. به بیان دیگر، توسعه اجتماعی که چه بسا یکی از مهم‌ترین جنبه‌های بهره‌مندی‌های اجتماعی به شمار می‌آید، در اینجا خود به عنوان مسئولیت خود محرومان تلقی می‌گردد. به هر حال برخی از پروژه‌های مشارکتی، در تضاد با چنین یافته‌هایی، دعوی بهبودبخشی‌های کلان‌را در حیطه تسهیلات و خدمات اجتماعی، به عنوان نتیجه تشریک مساعی هرچه بهتر میان شرکای محلی و حق اظهارنظری که به ساکنان محلی داده شده است، مطرح می‌سازند. ماهیت کیفی همکاری در این زمینه‌ها به گونه‌ای است که در راهبردهای «واحد محرومیت اجتماعی»، اولویت به آن داده شده است (واحد محرومیت اجتماعی، ۲۰۰۱) و این خود از معیارهای نظریه‌پردازی‌های معاصر در زمینه مشارکت و درک فقر و محرومیت است. مسلماً برای ساکنان محلی و گروه‌های اجتماعی، نوسازی اجتماعی محله‌ها، شامل فراهم‌سازی هر چه متعادل‌تر امکانات برای اقشار مختلف ساکن (مثلاً جوانان یا سالم‌خوردگان)، می‌بایست در اولویت نخست برنامه‌های نوسازی قرار گیرد. اگر قرار است بهره‌مندی‌های همگانی اجتماعی افزایش یابد، بودجه‌های مشخص می‌بایست برای رسیدن به این مقصود، در دسترس قرار گیرد.

### نتیجه‌گیری

امور مبتنی بر مشارکت، چه به مثابه شیوه‌ای برای افزایش بودجه در پروژه‌های محلی و چه به عنوان راهی برای مواجهه و پرداختن به مسائل و معضلات محرومیت اجتماعی، اهمیت یافته است. امروزه تأکید بر الگوی مشارکت نشان‌دهنده تغییر مفهوم آفرینی نظری از مسائل مربوط به محرومیت و آنانی که از امکانات اجتماع «محروم» مانده‌اند، در سال‌های اخیر است. چنین چیزی در عین حال نشان‌دهنده دور شدن از نگرش‌های حکمروایی به وسیله سازمان‌های نهادی، به ویژه از منظر روابط هم‌کرداری<sup>(۱)</sup> است. پروژه‌های مشارکتی‌ای که در اینجا به آنها پرداخته شد، گستره وسیعی از فعالیت‌های لازم برای فراگیری‌های اجتماعی را در زمینه‌های پرورش و کارآموزی، اشتغال، مسکن و محیط کالبدی و همچنین طرح‌های اجتماعی به وجود آورده‌اند. مشخصاً موفقیت‌های بسیاری در این زمینه‌ها، به ویژه در امر مسکن به دست آمده است و جوامع از شکل‌گیری فعالیت‌های مربوط به فراگیری‌های اجتماعی منتفع شده‌اند. به هر حال، این نیز بدیهی است که چنین فعالیت‌هایی محدودیت‌های خاص خود را دارند، چه از نظر مقیاس و میزان بهبود بخشی‌ها و چه از نظر سطح خشودوی و رضایتی که می‌توانند به دست آورند.

نتایج به دست آمده از دو پروژه اصلی مشارکتی نشان می‌دهد که پیشرفت‌های مثبت و در خور توجهی در مدت زمان نسبتاً کوتاهی صورت گرفته است. به هر حال به همین ترتیب، این نیز بدیهی است که اگر قرار است این اقدامات به راستی با محرومیت‌های اجتماعی مقابله کنند، در این میان به اقدامات بیشتری نیاز است. به ویژه در صورتی که قرار است سرمایه اجتماعی (به شکل شرکات‌های جوامع) به مثابه ابزاری برای دادن اختیارات، دربرگیری‌های همگانی و توسعه اقتصادی تقویت گردد، ضروری است شناختی از ماهیت سلسله‌مراتبی مشارکت‌ها و روابط نامتعادل قدرت که جزء سرشتی و جدایی‌ناپذیر اینهاست به دست آید.

به اشتباه درآمد،» (ب ۱، نماینده‌اجاره‌داران) به هر حال، نماینده اداره مسئول محلی تأکید کرد که تصمیم‌گیری‌ها بر مبنای مشاوره‌های پیشین انجام شده است:

«... آنان [کارکنان اجتماعی] با گروهی مشورت کردند، و گزارش آن نیز به گروه تعیین کننده، بازگشت داده شد. ... مرکزی خانوادگی وجود دارد که از یکی از آپارتمان‌های موجود به عنوان مقر استفاده می‌کند. از آن برای شناخت و تشخیص برخی از نیازها استفاده می‌شود و اطلاعات تکمیلی نیز از «خدمات اجتماعی» به دست می‌آید. منظور این است که پراکندن سخنان و خواسته‌هایی که مبدأ آن همین مرکز پیش گفته است، موفقیت‌آمیز بوده و برای کل محدوده به کار گرفته شده است. لیکن برای بسیاری از اقدامات، برخی اطلاعات معلوم و مشخص است و برخی چنین نیست. عده‌ای علاقه‌مند هستند و همواره نیز حضور دارند، از جمله در بیشتر مناطق تجاری ... مأمور بهداشت هم داریم ... برای اقدامات بهداشتی، ما مشاوره را به کار گماشتیم که آمد و در محله زندگی کرد و به دنبال صحبت با ساکنان محله، به شناسایی نیازهای بهداشتی پرداخت. روند امور بهداشتی این گونه آغاز شد ... کارهای زیادی نیز برای حضور پزشک عمومی انجام گرفت ... در بازگرداندن دکتر به محله نیز موفق بوده‌ایم. طرح‌هایی هم داریم که مرکز بهداشتی را در محدوده، بازسازی کنیم ... برای دندانپزشکی نیز اقداماتی انجام داده‌ایم. متعاقباً هم قصد داریم که نقش مرکز خانوادگی مذکور را در این محدوده گسترش دهیم. این بخشی از اقدامات هماهنگ برای مسکن و خدمات اجتماعی است.» (ب ۲، نماینده اداره مسئول محلی)

اجاره‌داران محلی موضوعاتی را نیز راجع به فقدان حمایت‌های مالی برای طرح‌های اجتماعی و حضور نداشتن اجاره‌داران در طرح‌های مذکور مطرح ساختند. باز در اینجا یافته‌های پژوهشی دیگر نیز در آمیخته‌اند. فارست و کرنز (۱۹۹۹) باوری جدی و گسترده را در میان ساکنان محلی تشخیص دادند، مبنی بر اینکه نوسازی اجتماعی از نوسازی کالبدی عقب مانده است، به ویژه در زمینه تسهیلات اجتماعی و اقداماتی که برای وفاق اجتماعی لازم است. فقدان سرمایه‌گذاری در طرح‌های ساخت‌وساز اجتماعی چه بسا نشان‌دهنده پتانسیل معضلات شبکه‌ها و سرمایه اجتماعی

پانوشت:

\* در ترجمه، به جای ذکر نام خاص پروژه‌ها، به دلیل کاربردی‌تر شدن مطلب، صرفاً مقوله و درونمایه پروژه‌ها ذکر شده است. (م)

۱- مفاد این مطلب، بر مبنای این پروژه پژوهشی است: «محرومیت و بهره‌مندی اجتماعی: مشارکت برای نوسازی محله‌ای، لندن»، که بر عهده‌ای، کوتز، کی، فارنس ورث، و ام. زولف بوده است. هدف پژوهش اصلی در واقع بررسی این نکته بوده است که آیا اقدامات انجام شده برای ارتقای شرکات اجتماعات در نوسازی شهری با توفیق همراه بوده است، یا احتمالاً خواهد بود یا نه، به همراه سنجش ارزیابی پتانسیل آنها برای نوسازی، ایجاد بهره‌مندی اجتماعی و سرمایه اجتماعی پایدار.

۲- در اینجا از کد برای شناسایی مصالحه‌ها استفاده شده است: الف ۱ تا الف ۵ برای «محدوده الف»، و ب ۱ تا ب ۶ برای «محدوده ب».

3-ethnic enclaving  
4-Great London Council  
5-Synergistic

منبع: www.anthropolis.de

# مدیریت شهر با مردم در شمال راین

ترجمه: شهروز فرزین پاک

اینترنت با ویژگی‌هایی چون شفافیت و کارآمدی، افق‌های جدیدی را فراروی برنامه‌ریزی فضایی باز کرده است. این مقاله به بررسی چگونگی استفاده از اینترنت برای ارائه اطلاعات برنامه‌ریزی و پشتیبانی مشارکت عمومی در مدیریت مناطق شهری شمال راین (NRW) می‌پردازد.

## پیشینه

مطالعه موردی هزار فضای خالی در NRW عبارت است از پروژه‌ای برای حل مشکل فضاهای خالی بدمنظر بین ساختمان‌ها، از طریق مشارکت عمومی و گفت‌وگو بین شهروندان، مالکان زمین‌های خالی و نمایندگان شهرداری‌ها. برای این کار از اینترنت استفاده شد. محتوای اینترنت نه تنها از نظر کارایی معمول آن برای مشارکت عمومی در مدیریت مناطق شهری بلکه همچنین به عنوان وسیله‌ای برای تسهیل این امر مورد بحث و تبادل نظر قرار گرفت.

## فعالان مشارکت

پروژه موسوم به «هزار فضای خالی در مناطق شمال راین»، پروژه انجمن طراحی NRW است و از پروژه‌های کلان جدید زمین به شمار می‌آید. همکاران اجرای این پروژه عبارت‌اند از: دپارتمان توسعه شهری و اسکان، فرهنگ و ورزش زمین شمال NRW، خانه فرهنگ شهری اروپا، انجمن‌های طراحی، شهرداری‌ها و مالکان زمین‌های خالی.

## اجزای پروژه

- سکوی اطلاعات؛
- مستندات تصویری؛ و
- مسابقه طراحی.

تمام اجزای پروژه در اینترنت معرفی شدند و نمونه مناسبی از ابزارهای پشتیبانی در برنامه‌ریزی فضایی براساس مشارکت در فرایند برنامه‌ریزی، مشارکت عمومی و اطلاعات، ارتباطات و تجسم طرح‌ها به همراه طرح‌های پیشنهادی به نمایش گذاشته شد.

## چارچوب زمانی

پروژه هزار فضای خالی در شهرهای شمالی راین در تاریخ اول ژوئیه ۲۰۰۳ رسماً آغاز شد. پایان رسمی پروژه در اول مه ۲۰۰۴ بود. کل پروژه به سه فاز تقسیم شده بود. فاز اول جمع‌آوری اطلاعات در مورد پروژه بود که جمع‌آوری و دسته‌بندی مستندات تصویری (بانک اطلاعات) بر روی اینترنت را در بر می‌گرفت. فاز دوم دوره مسابقه طراحی از اول اکتبر ۲۰۰۳ تا نیمه ژانویه ۲۰۰۴ بود. فاز سوم، فاز اجرا و ایجاد خط‌مشی از طریق انتخاب بهترین طراحی پروژه بود.



آلمان - آخن

## مقدمه

توسعه منطقه شهری که با استفاده مداوم از زمین برای اسکان جدید و نیازهای حمل و نقل نمود می‌یابد، نیازمند استفاده پایدار از منابع است. مزیت عمده مدیریت استفاده پایدار زمین کاهش توسعه مناطق خارج از شهر و در عوض توسعه پتانسیل داخلی شهرهاست. راهبرد توسعه داخلی در مقابل رشد شهری و حومه‌نشینی بخش مهمی از فعالیت‌های برنامه‌ریزی شهری آلمان امروز است. به منظور تحقق راهبرد توسعه داخلی، مدیریت مناطق شهری باید توان‌های بالقوه را باز شناسد، مناطق شهری را احیا و بازسازی کند و به ساخت و ساز در فضاهای خالی شهری بپردازد.

در آلمان روش‌های توسعه داخلی عبارت‌اند از:

استفاده مجدد و ترمیم ساختمان‌های موجود، اضافه کردن بخش‌های مختلف (افزودن قسمت‌های جدید به ساختمان‌های مسکونی موجود، تا جایی که با برنامه توسعه سازگار باشد)، پر کردن فضاهای خالی در مناطق ساخته شده، استفاده از زمین‌های خاکی و مناطق اطراف خط آهن و استفاده از مناطق نظامی و سربازخانه‌های بدون استفاده سابق، برای کاربری‌های مسکونی و تجاری. توسعه پایدار در مناطق شهری تنها با مشارکت فعال همگانی میسر می‌شود. امروزه عامل تعیین کننده همانا پویایی اطلاعات است که عامل مهمی در جهان رقابت‌های بین‌المللی به شمار می‌آید. نسل جدید فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات فرصت‌های جدید را برای این فرایند به وجود آورده است. شبکه جهانی الکترونیکی موجب پویایی در فضا و زمان می‌شود و این امر برای هر برنامه‌ریزی و توسعه‌ای - چه در سطح محلی و چه ملی و بین‌المللی - مناسب است.



آلمان - اسن



آلمان - دورسوند

اطلاعات به عنوان فوریت اصلی در مدیریت مناطق شهری شمال راین با تسهیل بازنگری موضوعات اصلی در مورد فضاهای خالی در شهرهای منطقه شمال راین و روزآمد کردن این بازنگری - همانند ارتباطات بین مشارکت عمومی، انجمن منطقه شمالی مالکان فضاهای خالی و نمایندگان شهرداری - ارائه شد.

سکوی اطلاعات این پروژه در قالب‌های زیر تهیه شده است:

- غیرمتمرکز - تأمین اطلاعات و دسترسی به پلت فرم.

- باز - دیگر منابع اطلاعات.

- پویا - روزآمد کردن اطلاعات موجود و کامل کردن بحث‌ها و موضوعات جدید.

- مدنظر قراردادن ساختار جزء-جزء - کاوش اطلاعات در زمینه‌های گوناگون و نظارت به حق دسترسی کاربران با روشی انعطاف‌پذیر.

- سکویی که برنامه دسترسی به آن در حیطه مسئولیت‌ها و حقوق اطلاعاتی به خوبی مشخص شده باشد و تعداد زیادی از شرکت‌کنندگان را مدنظر قرار دهد.

- سکویی که بتواند به شکلی مؤثر از قالب‌های استانداردهای

ویژه برای وارد کردن و خارج کردن اطلاعات پشتیبانی کند.

- سکویی که بتواند در طول زمان گسترش یابد.

### اجزای اصلی سکوی اطلاعات هزار فضای خالی در NRW

#### فضای اطلاعاتی

به منظور تشریح ساختار اطلاعات نیاز بود که این ساختار به نوعی برای فعالان مشارکت‌کننده قابل فهم و روشن شود؛ همان‌طور که به منظور اشتراک گذاشتن اطلاعات در مورد فضاهای خالی بدمنظر نیز از زبان متداول استفاده شده بود. سکوی اطلاعات این پروژه فرایندهای اطلاعاتی، ارتباطات، هماهنگی، تصمیم‌گیری و مناظره را پشتیبانی می‌کند.

لازم بود برای پایه‌ریزی اطلاعات در این فرایند برنامه‌ریزی از فرایندی کاوشی که چرخه‌های متعددی را از توسعه و ارزیابی به صورت تکراری در خود دارد استفاده شود.

اولین مرحله به وجود آوردن ساختاری برای این اطلاعات بود. این موضوع به مفهوم فضای خالی، مستند تصویری در قالب پایگاه داده فضای خالی، تشریح اهداف پروژه و ارتقای مشارکت عمومی به منظور پیدا کردن فضای خالی در شهرهای شان و مطلع کردن انجمن معماران شهرهای شمالی راین وابسته است.

- مرحله دوم ارائه اطلاعاتی در مورد مسابقه طراحی بود. تمام اطلاعات مربوط به رقابت طراحی در پنج شهر NRW در پنج سایت (فضای خالی) انتخابی موجود بودند.

- مرحله سوم اطلاعاتی در مورد نتایج مسابقه طراحی به شکل بانک اطلاعاتی بود. ابعاد مهم ساختار اطلاعاتی پیشنهادی هزار

در هر صورت انجمن مناطق شمال راین پروژه آینده را با ایده سازماندهی در پنج شهر سیاسی رقابت‌کننده و با بحث‌های عمومی آزاد رهبری کرد و دیگر بار به طرح این پرسش پرداخت که چگونه با پرکردن فضاهای خالی و دیگر روش‌های توسعه داخلی می‌توان به توسعه پایدار شهری و شهرهای پرجاذبه‌تری دست یافت. NRW به عنوان منطقه‌ای با تراکم جمعیت بالا در اروپای مرکزی به نهایت رشد خود رسیده است. رشد شهری NRW با توسعه بخش‌های صنعتی در طول دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ آغاز شد و آن را به یکی از مناطق صنعتی مرکزی عمده در آلمان تبدیل کرد. بر همین اساس تقاضا برای نیروی کار، به سرعت به تعداد ساکنان افزود و رشد تمرکز شهری را هدایت کرد. رشد سریع شهری از دهه ۱۹۵۰، نیاز به مناطق مسکونی، صنعتی، خدماتی، جاده‌ها و زیرساخت‌ها را مطرح ساخت. از دهه ۱۹۶۰ شهرهای بزرگ در NRW اندک‌اندک ساکنان خود را از دست دادند. مردم می‌خواستند در خارج از شهرها زندگی کنند، و در نتیجه رشد منفی شهر به پراکندگی وسیع شهری در زمین‌های سبز و در حومه‌های شهرها دامن زد و باعث نیاز بیشتر به وسایل نقلیه شخصی - و در نتیجه فشار بیشتر به شبکه جاده‌ای - شد. به پیش‌بینی دفتر منطقه‌ای پردازش اطلاعات و آمار NRW، این منطقه در آینده با مشکل روبه‌رو خواهد شد و تعداد ساکنان آن در طول سال‌ها و دهه‌های آینده شروع به کاهش خواهد کرد. تعداد ساکنان در سال ۲۰۰۲، ۱۸۰۵۲۰۹۲ بوده است و پیش‌بینی می‌شود که در سال ۲۰۲۰ به ۱۷۹۵۰۲۶۸ برسد. این روزها بیشتر جمعیت NRW در شهرها زندگی می‌کنند؛ هر چند برخی از شهرها با مشکل دنیای مدرن که از طغیان فناوری‌های جدید ناشی می‌شود و موجب بسته شدن کارخانه‌ها و کمبود مکان‌های کار، و خیل جمعیت مهاجر به سوی شهرها گردیده است، روبه‌رو شده‌اند. این موضوع منجر به شکل‌گیری محوطه‌های متروک وسیع می‌شود، که در داخل شهرها واقع شده‌اند. این نوع سیاست‌ها به طور معمول در شهرها به عنوان فضای خالی زشت سال معرفی می‌شوند و وسایل ساخت و ساز موقتی بین دو ساختمان به دلایل اقتصادی، قانونی، شخصی و یا فنی در آنها قرار می‌گیرد. فضاهای خالی پتانسیل عمده‌ای برای توسعه داخلی به شمار می‌آیند. براساس این واقعیات پروژه هزار فضای خالی در NRW به رشد توسعه داخلی با استفاده از روش‌های پر کردن فضاهای خالی مناطق شهری با مشارکت فعال عمومی به عنوان راهبرد به توسعه پایدار شهری کمک می‌کند. هدف صرفاً شناسایی شکاف‌ها نیست بلکه بحث‌های آزاد و مشارکت شهروندان برای حل مشکل با عقیده و پیشنهاد خودشان نیز مدنظر است.

#### سکوی اطلاعات

با توجه به شرایط توضیح داده شده و هدف پروژه، سکوی



فضای خالی در NRW اینها هستند:

- هدف از پروژه تنها جمع‌آوری اطلاعات پایه در مورد فضاهای خالی بود؛ یعنی اطلاعاتی از تصویر و تعیین محل فضای خالی.
- اطلاعات غیرساختاری به شکل مقالات (اطلاعات مطبوعات).
- اطلاعات ساختاربندی شده به شکل بانک اطلاعات.
- برای این منظور دو بانک اطلاعات به شرح زیر به وجود آمد:
- ۱. مستندات تصویری فضاهای خالی در ۱۲۵ شهر NRW که به ترتیب حروف الفبا و با اطلاعات پایه مرتب شده‌اند.
- ۲. بانک اطلاعاتی از تمام شرکت‌کنندگان رقابت طراحی، با امکان مرور براساس معیارهای مختلف.

#### عملکرد ابزارها

به منظور کار کردن با انواع اطلاعاتی که به آنها اشاره شد، عملکردها و ابزارها در پروژه مورد بحث به سه گروه عمده تقسیم شدند:

- اطلاعات مربوط به عملکرد - درون داد، تصحیح، لیست کردن، جست‌وجو، نمایش و خروجی اطلاعات.
- مدیریت عملکرد رسانه - وارد کردن به اینترنت (شامل ابزارهایی برای وارد کردن انواع اسناد به اینترنت)، مدیریت (کاربردی مدیریت پرونده‌ها)، لیست کردن (پرونده‌های رسانه‌های موجود).
- نظارت بر سیستم - از طریق بهره‌گیری از واحدهای کوچک نظارت بر حقوق دسترسی کاربران میسر می‌شود.

#### قوانین طرح

کاربران در هزار فضای خالی در NRW براساس حقوق دسترسی به دو گروه کاربران مختار و کاربران عمومی تقسیم شده‌اند. با توجه به اطلاعات و عملکرد هر گروه از کاربران، سطوح مختلفی از دسترسی وجود دارد. طرح کلی دسترسی در جدول زیر نشان داده شده است.

معیارها	کاربر عمومی	کاربر مختار
اطلاعات عمومی	✓	✓
اطلاعات داخلی	✗	✓
نمایش	✓	✓
جست‌وجو	✓	✓
ورودی	✗	✓
(✓) دسترسی کامل	(✗) عدم دسترسی	

#### رابط کاربران

رابط کاربران، یک صفحه وب به نام «هزار فضای خالی در NRW» است با استاندارد HTML، که با یک مرورگر ساده نیز نمایش داده می‌شود و نیاز به برنامه خاصی ندارد. رابط کاربران پلی ارتباطی از سیستم اطلاعات است و فرصت‌های فراوانی را با

اطلاعات شفاف و راحت برای جذب شهروندان به مشارکت در مدیریت مناطق شهری به وجود می‌آورد.

#### مشارکت عمومی در هزار فضای خالی در NRW

مثلاً برای آگاهی از کیفیت کفش، باید از کسی که آن را به پا کرده پرسید و نه از کسی که آن را ساخته است. در آلمان هر گاه فرایند برنامه‌ریزی هدایت می‌شود، قانون نوعی مشارکت عمومی را الزامی می‌کند. این فرایند مشارکت بیشتر اوقات از دو منظر مورد انتقاد قرار می‌گیرد: اول آنکه مطابق مسابقه طراحی شده تحت عنوان «۱۰۰ فرصت برای شهر» مشارکت‌گزینشی نیست. نیمی از ۴۳۸ شرکت کننده برنامه‌ریز نیستند بلکه اشخاص عامی، دانشجویان، دانش آموزان، هنرمندان و آنهایی هستند که ایده‌ای برای پر کردن فضاهای خالی در پنج شهر NRW، کلن، آخن، اِسن، دورتموند و دوسلدورف نمونه خوبی از مشارکت در فرایند برنامه‌ریزی را به نمایش گذاشتند. نتیجه مسابقه طراحی نشان می‌دهد که در برنامه‌ریزی باید به عقاید غیرحرفه‌ای‌ها احترام گذاشت، زیرا برندگان رقابت طراحی در آخن و کلن برنامه‌ریز نیستند.



#### نتیجه

مطالعه موردی هزار فضای خالی در NRW نمونه خوبی از تمرین برنامه‌ریزی با استفاده از اینترنت به منظور مدیریت مناطق شهری است. مدیریت شهرهای NRW از طریق انجام این پروژه امکانات جدیدی را برای توسعه و مشارکت فعال شهروندان فراهم می‌سازد. برخی از شهرهای NRW سال‌هاست که این فضاهای خالی و راهبرد پیشنهادی برای توسعه داخلی را دارند ولی تنها بر روی کاغذ. اینترنت در این مطالعه موردی نقش اصلی را داشت و از طریق به وجود آوردن پلت فرم اطلاعات امکان مشارکت عمومی در مدیریت مناطق شهری را فراهم ساخت. نقش سکوی اطلاعات در این کار ارتباط دادن متولیان ارتباطات، و ارائه خلاصه‌ای از فضاهای خالی در شهرهای NRW و بهنگام نگه داشتن اطلاعات است. اینترنت می‌تواند در این کار چونان ابزاری برای تسهیل مدیریت مناطق شهری باشد و سکوی اطلاعات می‌تواند به عنوان عاملی برای مدیریت مناطق شهری عمل کند.

## مشارکت ذهن پیر و بازوی جوان تجربه مالزی

ترجمه و تلخیص: شهرزاد فرزین پاک  
کارشناس ارشد شهرسازی



مالزی - پل جاس

### مقدمه

در سال ۱۹۹۱ دولت مالزی در طرح توسعه مالزی، نوع حمایت‌های ضروری برای اعضای مسن اجتماع محلی را مورد ارزیابی قرار داد. تأکید اصلی مطالعه بر هزینه‌های فایده‌ی مستمری که نسالی بود.

به رغم تأکید کم‌رنگ مطالعه، راه‌های معنی‌دار دخیل کردن شهروندان مسن برای داشتن زندگی بازنشستگی هر چه بهره‌ورتر نیز مورد بررسی قرار گرفت. رشد اقتصادی سریع مالزی منجر به گسترش شهرنشینی با سطوح بالاتر آموزشی و نیروی کار بزرگ‌تری از زنان شد. گرچه این پیامدها مواردی هستند که هر کشور در حال توسعه‌ای به آنها می‌بالد اما استلزامات جدی‌ای را نیز برای فراهم آوردن مراقبت‌ها و حمایت‌های ویژه‌ی کهنسالان، بیماران و جوانان پدید می‌آورد. با در نظر گرفتن گزینه‌های مختلف، معلوم شد که مدیریت بهتر وضعیت افراد مسن می‌تواند کیفیت زندگی آنان را از طریق مشارکت فعال در اجتماع محلی بهبود بخشد. از این رو مؤسسه مرکز اجتماع محلی به عنوان امکانی برای مشارکت افراد مسن ابداع شد.

تأسیس این مؤسسه منجر به شکل‌گیری مشارکتی میان نهادهای دانشگاهی و محلی، تحت نظارت حکومت محلی شد. در همین حیطه، مرکز اجتماع محلی پتالینگ جایا<sup>(۱)</sup> (PJCC) شکل گرفت. دانشگاه مالایا و شورای شهر پتالینگ جایا اولین مرحله به سوی برنامه‌ای پایدار و عملکردی برای افراد مسن را تعریف کردند. این حرکت، تحت شرایطی که مشارکت جمعیت شهری در توسعه اجتماع محلی بسیار ناممکن می‌نمود، البته دشوار بود.

دستاوردهای مرکز اجتماع محلی پتالینگ جایا ثابت کرد که



مشارکت هوشمند دارای کارکردهای مثبت است. مشارکت هوشمند، مشارکت فعال، شفافیت و پاسخگویی را به عنوان اصول حکمروایی خوب محقق می‌کند. روحیه حکمروایی خوب شهری به طور کامل از طریق برنامه‌ریزی و مدیریت PJCC شکل گرفت.

### اهداف مرکز اجتماع محلی پتالینگ جایا

- ۱- ارتقای برنامه‌های خود اتکا در سطح جامعه محلی با بهره‌گیری از متخصصان و افراد مجرب مسن و مشارکت جوانان.
- ۲- فراهم آوردن چارچوبی ابداعی برای قدرتمندسازی افراد مسن در فرایند تصمیم‌سازی و ایجاد چارچوبی حمایتی.
- ۳- ایجاد گره‌ای که به افراد حس مالکیت و وطن دوستی بدهد.
- ۴- ایجاد مرکزی هماهنگ کننده و مدیریتی که در شناسایی گروه‌های آسیب پذیر کمک می‌کند و با عملکرد مستقیم یا ارجاع به مؤسسات مرتبط از آنان حمایت می‌کند.
- ۵- ارائه کارکرد به عنوان مرکز منبعی عمده برای اعضای خانواده‌ها به منظور برآوردن نیازهای اجتماعی، تفریحی و نیازهای دیگر آنان.
- ۶- تقویت حکمروایی خوب شهری از طریق مشارکت هوشمند.
- ۷- بهبود کیفیت زندگی مردم از طریق توسعه اجتماعی و پایدار.
- ۸- ایجاد جایگزین امنیتی اجتماعی برای افراد مسن به منظور تداوم در کسب درآمد و حفظ استقلال خود.

### ماهیت مرکز اجتماع محلی پتالینگ جایا

PJCC مرکز اجتماع محلی کاملاً عملکردی است که ورود همه به آن آزاد است. این مرکز برنامه‌ها را هماهنگ و مدیریت می‌کند و به شناخت گروه‌های هدف و منتفع شونده یاری می‌رساند. همچنین این مرکز قادر است، به نیازهای گروه‌های آسیب‌پذیر همانند افراد بدون امتیاز با ناتوانی‌های جسمی و تنگدست، به صورت مستقیم یا با ارتباط‌گیری با سایر مؤسسات پاسخ دهد. به این ترتیب منبعی خانواده‌گرا ایجاد شده است که نیازهای گوناگونی را پوشش می‌دهد.

### گروه‌های هدف خدمات

این مرکز فعالیت‌ها و برنامه‌های مختلفی را ارائه می‌دهد که نیاز به مداخله بخش‌های مختلف دارد و گروه‌های گوناگونی را جذب می‌کند. مفهوم مشارکت هوشمند را می‌توان در توسعه اجتماع محلی، توسعه پایدار یا ابداعات اجتماع محلی به کار گرفت. این ابداعات را می‌توان در مناطق شهری و روستایی مالزی و یا سایر نقاط





مالزی - کوالالمپور

### ● محیط زیست

مرکز فعالیت محیط زیست PJCC به منظور کاهش پسماندها و بهبود استفاده مجدد و تعمیر و همچنین بازیافت، فعالیت می کند. در این فعالیت ها افراد مسن، توانمندان فعالی هستند. این مرکز اقدام غیر قابل استفاده را جمع آوری، تعمیر و دسته بندی می کند و به بازارهای هفتگی دسته دوم فروشی و حراج های ویژه ارائه می کند. در این زمینه سایتی هم طراحی شده است که به صورت آن لاین اجناس را به حراج می گذارد. نقدینگی این کار یا از طریق به افراد مسن مسئول بازمی گردد و یا در سایر فعالیت های کمک رسانی صرف می شود.

افزون بر برنامه های آگاه کننده زیست محیطی، تلاش های محیط زیست گرا، از طریق ابداعات زیست محیطی که برنامه های تلفیقی در برابر وسایل نقلیه دودزا، آتش سوزی و آلودگی آب دارند، ارتقا یافته اند. هم اکنون این مرکز در پی راه حلی برای دفع پسماندهای خطرناک به طرز ایمن است.

### ● فناوری اطلاعات - ارتباطات (ICT)

در این خصوص این مرکز فعالانه از تلاش های ملی حمایت می کند. کارگاه های ICT به جوانان و سایر گروه ها مهارت های لازم در این زمینه را می آموزد. همچنین این مرکز خدمات فنی را برای سیستم های ICT مدارس و مراکز اجتماع محلی ارائه می کند. گروه های فقیر، آموزش رایگان دریافت می کنند اما افراد مسن مبلغ ناچیزی را در قبال این آموزش ها پرداخت می کنند.

### ● اجتماعی

مرکز اجتماع محلی پتالینگ جایا اولین مرکز آزمایشی است که آموزش هایی را درباره ابعاد گوناگون مدیریت و انجام فعالیت ها ارائه می کند. این مرکز نقدینگی و تجهیزات بسیاری را از مراکز اعانات، مدارس و گروه های اجتماع محلی تأمین می کند.

فعالیت های اجتماعی با هدف خدمات رسانی به گروه های سنی مختلف و بهبود یکپارچگی هر چه بیشتر در طول سال انجام می شود. فعالیت های تفریحی، کلاس های زبان و نظایر اینها از جمله این فعالیت ها برای پاسخ به نیازهای افرادند.

### ● بازشناسی

تجربه مرکز اجتماع محلی پتالینگ جایا نشان داده است که برنامه های با محوریت اجتماع محلی نه تنها کارآمدند بلکه به رغم بافت غیردوستانه شهری می توانند مؤثر هم باشند.

### ● نتیجه گیری

مرکز اجتماع محلی پتالینگ جایا، مدلی است که پتانسیل بالایی برای توسعه و مشارکت اجتماع محلی، همکاری یکپارچه، حمایت و مراقبت دارد. این مرکز از تخصص و تجربه افراد مسن و مشارکت جوانان برای منتفع ساختن اجتماع بهره می گیرد و نوعی مشارکت هوشمندانه عملی است که مفهوم خوداتکایی و حکمروایی خوب شهری را با موفقیت به اجرا گذاشته است. این مرکز در نوع خود اولین در جهان است که تکرار آن امکان پذیر می نماید.

جهان با شرایط مشابه، محقق ساخت.

### ● امداد رسانی به اجتماع محلی

در این حیطه، ۱۶ مرکز اجتماع محلی با موفقیت در حال فعالیت اند. این مراکز تبدیل به نیرو و مکانی برای آموزش به گروه های محلی و خارجی شده اند. در کنار فراهم آوردن آموزش هایی در مدیریت و اجرای فعالیت ها، مرکز اجتماع محلی پتالینگ جایا همچنین قادرست به مسئولان مختلف دولتی، خصوصی و غیردولتی که مرتبط با امداد رسانی به جامعه کار می کنند، مشاوره دهد. فعالیت های این مرکز، نه تنها افراد مسن را منتفع می سازد بلکه آثار مثبت بسیاری نیز برای سایر اعضای جامعه از جمله جوانان دارد.

### ● بهداشت

مرکز اجتماع محلی پتالینگ جایا اقدام به آگاهی رسانی در خصوص سلامتی کرده است که این فعالیت ها را شامل می شود:

- ۱- برگزاری نشست ها، همایش ها و نمایشگاه های مختلف برای طرح بحث در خصوص موضوعات بهداشتی؛
- ۲- تعیین سومین یکشنبه هر ماه به عنوان «روز آگاهی از سلامتی» که بر آزمون سلامتی با حداقل هزینه تأکید دارد؛
- ۳- برگزاری نمایشگاه سالانه سلامت و برنامه های نمایشی برای افراد مسن و گروه های محروم که برای عموم نیز آزاد است؛
- ۴- سازماندهی کارگاه های آموزشی برای مراقبت کنندگان، به منظور تضمین کیفیت مراقبت از افراد مسن؛
- ۵- آغاز برنامه غذایی که مطابق آن به افراد مسن بالای ۶۰ سال، غذای ویژه با قیمت های ناچیز، و برای افراد زیر خط فقر غذای رایگان ارائه می شود.

تمام پروژه های سلامتی از طریق مشارکت گروه های داوطلب، وزارت بهداشت و سایر مؤسسات دولتی، خصوصی و غیردولتی انجام می شود. در این پروژه ها تعداد ۱۱۷ همکار مشارکت دارند.

پانوش:

I-Petaling Jaya Community Center (PJCC)  
پتالینگ جایا، نام اولین شهر جدید مالزی است که در سال ۱۹۵۲ برای جذب سرریز جمعیت کوالالمپور ساخته شد.

2-Information Communication Technology

منبع:  
www.capam.comnet.mt

### کانادا در فیلیپین مشارکتی نو در حکمروایی

به منظور کارایی و اثربخشی بیشتر قوانین حکومت محلی در فیلیپین، پروژه حکمروایی خوب شهری در برخی از مناطق شهری این کشور به اجرا درآمد.

نخستین قانون مدون حکومت‌های محلی در فیلیپین در سال ۱۹۹۱ میلادی به تصویب رسید. اگرچه این قانون بر مبنای اصولی چون شفافیت، پاسخگویی، کارآمدی، برابری و احترام به قانون شکل گرفت، اما با چالش‌هایی نیز مواجه بود.

به بیانی ساده‌تر، این ضوابط مسئولیت‌هایی را به حکومت محلی واگذار می‌کرد که تا پیش از آن، به عهده دولت بود. لیکن مواعی چون فقدان ظرفیت‌های لازم، کمبود امکانات فنی و منابع مالی و در نهایت ضعف در اجرا و نظارت و ارزیابی این قانون، موجب شد که روند تمرکز زدایی دولت و قدرت بخشی به حکومت محلی شکل‌گند به خود بگیرد.

برای مواجهه با این چالش حکومت‌های محلی در شهرهای آی لوی لو<sup>(۱)</sup>، ماراس<sup>(۲)</sup>، مالای<sup>(۳)</sup> و چند شهر دیگر فیلیپین، گردهم آمدند تا پروژه حکمروایی خوب شهری را با هدایت و رهبری مؤسسه شهری کانادا<sup>(۴)</sup> به اجرا درآورند.

این پروژه مشارکتی به منظور استمرار تمرکز زدایی از قدرت و تقویت حکومت‌ها و جوامع محلی شکل گرفت. در نخستین اقدام، برای بهبود شرایط اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی در ویسا یاس غربی<sup>(۵)</sup>، تشکیل گردید و انتخاب نهادهای حکومت محلی در این منطقه، مورد توجه قرار گرفت. ناگفته پیداست که این امر جز از طریق همکاری میان دولت و حکومت محلی و تحقق حکمروایی خوب شهری امکان پذیر نبود.

از مهم‌ترین اهداف این پروژه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:  
- چگونگی پیوستن اصول توسعه پایدار به سیاست‌ها و برنامه‌های حکومت محلی؛



فیلیپین - مانیلا

- اتخاذ رویکرد الزام آور و مستمر تمرکز زدایی؛  
- برابری در بهره‌مندی از خدمات و ارتقای مداخلات مدنی؛  
- کمک به شفافیت و پاسخگویی بیشتر مقامات محلی به شهروندان؛ و  
- افزایش ظرفیت حکومت محلی برای توسعه اقتصاد محلی، ایجاد اشتغال و کاهش فقر.

یکی از اصولی که باید در اجرای این پروژه مورد توجه قرار می‌گرفت، هماهنگی جامعه مدنی و بخش خصوصی برای اجرای برنامه‌های استراتژیک بود. همچنین برای دستیابی به بهترین نتایج، ارتباط و هماهنگی مناسبی در سطوح ملی و منطقه‌ای و سایر ذی‌نفعان در طول اجرای پروژه شکل گرفت.

ترجمه: شهرزاد فرزین پاک  
پانوش:

- 1-Iloilo
- 2-Guimaras
- 3-Mulay
- 4-Canadian Urban Institute
- 5-Western Visayas

منبع: [www.canurb.com](http://www.canurb.com)

دولت سریلانکا، در اجرای اصول حکمروایی مشارکتی به دستاوردهای مهم و شایان توجهی رسیده است.

هنگامی که در یکی از نشست‌های اخیر کابینه دولت سریلانکا، سیاستمداران ملزم به اجرای دستور کار ۲۱ شدند، رویکرد دولت به حمایت از ابتکارات و اجرای اصول حکمروایی خوب و تجلی آن در مدیریت محلی آشکار گردید.

اگر چه دولت سریلانکا نزدیک به یک دهه پیش از این برای تهیه برنامه جامع اسکان بشر و اجرای برنامه شهرهای پایدار از سازمان ملل درخواست کمک کرده بود، اما با این وصف ساختارهای نهادی و سیستم‌های لازم برای حمایت از حکمروایی خوب شهری در این کشور، باید تقویت می‌شد. از جمله نهادها و سازمان‌هایی که به تحقق مفهوم حکمروایی خوب کمک می‌کنند می‌توان به وزارت امور مسکن، شوراهای استانی، دولت محلی و

### دستاوردهای سریلانکا از حکمروایی مشارکتی



سریلانکا - کلمبو

دیگر مؤسسات اجرایی سریلانکا اشاره کرد. به منظور تحقق این امر، سازمان‌های پیش گفته، به منظور همکاری هر چه بیشتر، آیین‌نامه‌های خود را روزآمد کردند و سیستم‌های اجرایی خود را قوت بخشیدند.

به تازگی نیز وزارت امور مسکن سریلانکا به منظور استحکام نهادگرایی و استقرار حکمروایی خوب شهری، طرحی عملی را ارائه کرده است. این طرح برای آن دسته از مسئولان محلی که

برنامه‌های شهرهای پایدار را اجرا کرده‌اند، تنظیم شده است. از مهم‌ترین اهداف طرح مذکور می‌توان به دخالت جامعه مدنی در اداره امور و اتخاذ راه حل‌های مشارکتی، ظرفیت‌سازی منابع انسانی، تضمین برابری جنسی، معرفی بودجه‌های مشارکتی و تنظیم شیوه‌هایی اشاره کرد که شفافیت و پاسخگویی هر چه بیشتر را در پی خواهد داشت.

ترجمه: پروانه مقدم  
منبع: www.tugi.org

## موزامبیک و تقویت حکومت‌های محلی

**دولت موزامبیک برای افزایش حس مشارکت مدنی و شهروندی و تقویت حکومت‌های محلی سلسله اقداماتی را به اجرا گذاشته است.**

تا چند سال پیش از این حکومت‌های محلی در موزامبیک نسبت به اموری چون مداخله شهروندان در تأمین خدمات عمومی و برنامه‌ریزی و مدیریت زیست محیطی، اطلاع و انگیزه کافی نداشتند. به همین دلیل در سال ۱۹۹۷ میلادی مطالعاتی به منظور افزایش نقش شهروندان در اقدامات حکومت محلی صورت گرفت. این تحقیقات حاکی از آن بود که ۹۰ درصد مردم موزامبیک، هیچ گونه تصویری در این زمینه ندارند. اما نتایج این مطالعات به همین جا ختم نشد. در واقع نتایج به دست آمده در کنار اطلاعات بیشتر درباره زیرساخت‌های محلی در قالب پرونده‌هایی

موزامبیک



برای هر محله گردآوری شد. سپس کمیته‌های توسعه محله‌ها<sup>(۱)</sup> شکل گرفت و برای هر محله، طرح توسعه کوتاه مدت و میان مدت و بلند مدت، براساس نظرسنجی از مردم و نیازهای آنان تهیه گردید و به شورای شهر ارائه شد. سپس کارگاهی سه روزه تحت عنوان «برنامه‌ریزی مشارکتی» برپا شد. در این کارگاه، شورای شهر با پیشنهادهای اجتماع محلی برای اجرای طرح‌های توسعه شهری موافقت کرد. در مارس ۱۹۹۸ چارچوب قانونی جدیدی که مبتنی بر سیاست ملی تمرکز زدایی بود به اجرا گذاشته شد. براساس این قانون، اولین انتخابات مستقل شهرداری برگزار گردید و ۳۳ حکومت شهری آغاز به کار کردند. اما به رغم تمایل حکومت شهری به مداخله بیشتر شهروندان، سازوکارهای لازم برای تحقق این امر فراهم نشده بود. برای حل این مشکل، کمیته‌های توسعه محله‌ها - که پیش‌تر ذکر شد - شروع به برنامه‌ریزی برای افزایش مشارکت اجتماعی کردند. در زمان حاضر این کمیته‌ها دیدگاه‌ها و پیشنهادهای جامعه محلی را به شورای شهر منتقل می‌سازند و نقش فعالی در برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌ها ایفا می‌کنند. یادآور می‌شود که ایجاد گفت و گو میان حکومت و جامعه مدنی در موزامبیک، در وهله نخست، تفکر حکومت را نسبت به ابتکارات جامعه محلی تغییر داد. شاید بتوان گفت که افزایش تعداد اعضای کمیته‌های توسعه محله‌ها و افراد مؤثر و فعال جوامع محلی در موزامبیک، دستاورد تلاش ده ساله‌ای است که به نحو مطلوبی به ثمر نشست است.

ترجمه: شهرزاد فرزین پاک  
پانویس:

I-Development Committees of the Quarters

منبع: www.best practices.org

**طراحی مشارکتی بناها، روشی جدید برای اصلاح و بازسازی ساختمان به شمار می‌رود، و روشی است آزموده که در کوبا با موفقیت‌های بسیاری همراه بوده است.**

در این روش مشتریانی که متقاضی بازسازی ساختمان خود هستند، مجبور به پذیرش بی‌چون و چرای عقاید مهندسان معمار نیستند. در واقع این روش ضمن تقویت ارتباط میان مشتری و معمار، امکان بروز اشتباه را در هنگام اجرای پروژه، تا حد زیادی کاهش می‌دهد. به این ترتیب متقاضی با نظارت بر کلیه مراحل اجرای کار، کمترین هزینه را برای دستیابی به بهترین نتیجه و کسب رضایت خود می‌پردازد.

براساس آمار، حدود ۶۰ تا ۸۰ درصد خانه‌های کوبا در طول سال‌های استقرار و زندگی مفید خود، اصلاح یا بازسازی می‌شوند. اما از آنجا که این عملیات بازسازی بدون بهره‌گیری از روش‌ها و تکنیک‌های مناسب صورت می‌گیرد، با موفقیت چندانی همراه نیست. بنابراین وجود مهندسانی که بر عقاید و

## خانه‌های کوبایی با ایزنی شهروندان و معماران بازسازی می‌شوند

دیدگاه‌های اجتماع محلی اشراف داشته باشند، در پروژه‌هایی از این دست بسیار ضروری می‌نماید.

در این روش ابتدا اطلاعات اولیه جمع‌آوری می‌شود و سپس مطالعات امکان‌سنجی صورت می‌گیرد.

برای کسب اطلاعات اولیه مهندس ساختمان باید از بنای مورد نظر و شرایط فنی آن بازدید کند و تا حد امکان به گردآوری اطلاعات لازم در این زمینه بپردازد. سپس باید ملاقاتی میان اعضای بالغ، جوان و بزرگسال خانواده و مهندس بنا صورت گیرد و در این ملاقات، اعضای خانواده به پرسش‌هایی درباره جزئیات خانه و ارتباطات خانوادگی پاسخ گویند.

گفتنی است پیش از جمع‌آوری اطلاعات در این مرحله، ابتدا پیش زمینه و توضیحاتی درباره مسائل و پرسش‌هایی که مطرح خواهد شد به مشتری ارائه می‌شود.

در مرحله پایانی، اطلاعاتی درباره منابع و مصالح ساختمانی گردآوری می‌شود تا با پردازش این اطلاعات، مصالح مناسبی در



کوبا

بازسازی بنا استفاده شود.

پس از گردآوری اطلاعات، مهندس ساختمان به مواردی دست می‌یابد که دستیابی به آنها، هرگز از طریق راه حل‌های منطقی امکان پذیر نیست. بدیهی است این روش‌ها ذهن را به شکستن عقاید رایج و کلیشه‌ای تشویق می‌کند و افق‌های تازه‌ای را در اندیشه مهندسان می‌گشاید.

در گام بعدی پیشنهادهای خلاقانه مهندس معمار، دست‌کم در چهار مورد به مشتری ارائه می‌شود. چنانچه متقاضی یا مشتری خواهان اطلاعات یا جزئیات بیشتری باشد، توضیحات

کاملی درخصوص پایان کار، منابع و مصالح و ترسیم چشم‌انداز بنا پس از بازسازی به او ارائه خواهد شد.

اجرای این برنامه در کوبا سطح سرمایه‌گذاری‌ها را در بخش مسکونی به میزان زیادی افزایش داده است. لازم به ذکر است که در زمان حاضر این شیوه جدید بازسازی ساختمان برای ۵ هزار خانواده کوبایی به کار گرفته شده، که با رضایت خانواده‌ها و معماران همراه بوده است.

ترجمه: راحله شیراسب  
منبع: www.unesco.org

## «بوگوتا» پایتختی در مسیر مشارکت

امروزه بوگوتا<sup>(۱)</sup>، پایتخت کلمبیا، تجلی‌گاه تمرکز زدایی، مشارکت جمعی و مدیریت محیط زیست شهری به دست مردم است.

شاید کلمبیا اغلب با تصویری منفی به ذهن تداعی گردد، اما واقعیت آن است که این کشور هنوز در برگیرنده تنوع فرهنگی، تضادهای جالب و نوعی مدرن‌سازی (مدرنیزاسیون) با ثبات است. ۷۲ درصد مردمان این کشور در شهرها زندگی می‌کنند و اختلاف تعداد جمعیت شهری با روستا نشینان در این کشور بیشترین رقم را در جهان داراست.

در چنین شرایطی، بوگوتا به عنوان پایتخت این کشور و قطب سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کلمبیا، با مشکلات ناشی از گسترش‌های شهری دست به گریبان است و از سوی دیگر، سیاست‌های دولت نیز در این زمینه تأثیر چندانی ندارد.

برای حل این معضل در سال ۱۹۹۱ قانون اساسی جدیدی به تصویب رسید. این قانون در بردارنده اصلاحات سیاسی، تمرکززدایی و ارتقای فرهنگ شهروندی بود. پس از تصویب و اجرای قانون اساسی جدید بسیاری از خدمات عمومی به سوی خصوصی شدن راه یافتند. به عنوان مثال در زمینه محیط زیست،



کلمبیا - بوگوتا

سازمانی شکل گرفت که به وسیله زنان اداره می‌شد و خدمات خود را به کودکان، جوانان و کهنسالان ارائه می‌کرد. این سازمان در پروژه‌های پیشین خود ۱۷ مهد کودک و شیرخوارگاه ایجاد کرد که اداره آن را زنان بر عهده داشتند.

از اقدامات جدید این سازمان، ایجاد نقاط بهره‌ور سبز در مراکز عمومی و جمعی همچون احداث باغ‌های سبزیجات برای مصرف کودکان و کشت گونه‌های گیاهی تزئینی است. از دیگر فعالیت‌های تازه سازمان مذکور، هدایت فعالیت‌های مشارکتی در زمینه کمپوست زباله است. البته باید گفت که اجرای این پروژه فناوری خاص خود را می‌طلبد و همین امر آهنگ پیشرفت پروژه را آهسته‌تر کرده است.

گفتنی است زنان شاغل در این سازمان با ترتیب دادن جلسات آموزشی در زمینه شیوه‌های کارایی بیشتر زنان در هدایت خانواده بحث و گفت و گو می‌کنند. این جلسات فرصت ورود زنان به فعالیت‌های جمعی و شرکت در همایش‌ها را نیز فراهم کرده است.

ترجمه: شهروز فرزین پاک  
پانوشت:

I-Bogota

منبع: www.golobenet.org

## یونسکو در مشارکت با مردم کوئیتو

مرکز تاریخی شهر کوئیتو<sup>(۱)</sup> در اکوادور با همکاری یونسکو و یک بانک آمریکایی، و با مشارکت شهروندان بازسازی شد.



اکوادور - کوئیتو

برای بازسازی بخش تاریخی کوئیتو، ابتدا یونسکو کلیه پیشنهادهای طرح‌های کارشناسی را بررسی کرد و در نهایت بخش فرهنگی آن، پروژه مناسبی را طرح ریزی کرد.

بعد مهم این پروژه، مشارکت شهروندان براساس نیازها و آرمان‌های شهر در روند بازسازی بود. در اجرای این پروژه، آموزش نقش مهمی داشته و هدف از آن دستیابی به این مقاصد بوده است: - کمک به گسترش سیاست واحد اجتماعی - فرهنگی در مناطق تاریخی؛ و

- پررنگ کردن نقش حکومت محلی و جامعه مدنی در روند بازسازی شهری.

این پروژه با در نظر گرفتن دو سیاست کلی به اجرا درآمد. نخست پایداری و ماندگاری اجتماعی و سپس ایجاد تفاهم میان عوامل گوناگون عملیات بازسازی. گفتنی است هزینه اصلی این پروژه صرف محافظت از ساختار تاریخی - معماری این مرکز تاریخی و حفظ بافت اجتماعی کوئیتو شده است.

ترجمه: گلناز کریم نوری  
پانوشت:

I-Quito

منبع: www.unesco.org

# شهرداری‌ها در نخستین گام «مسکن برای همه»

## تجربه سمنان

محمد حسین بوچانی، شهرام پشاپادی  
کارشناسان ارشد برنامه‌ریزی شهری

### مقدمه

آمارها نشان می‌دهد که توده عظیمی از خانوارها در شرایط «بدمسکنی»، «تنگ مسکنی»، و «بی مسکنی» به سر می‌برند. این خانوارها در حاشیه شهرها، بافت‌های فرسوده، در روستاهای مخروبه و محله‌های بی‌هویت پیرامون شهرها زندگی می‌کنند. در اصل

سی و یکم قانون اساسی کشور حق داشتن سرپناه و مسکن از حقوق مسلم هر فرد و خانواده ایرانی شناخته شده است. اکثر برنامه‌های توسعه عمرانی کشور لزوم دستیابی به مسکن را برای همه خانوارها ضروری برشمرده‌اند. در برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور، در زیر بخش‌های ماده ۳۰، وزارت مسکن و شهرسازی مکلف است: «با توجه به اثرات متقابل مسکن و اقتصاد ملی و نقش تعادلی بخشی آن (مسکن) در ارتقای کیفیت زندگی و کاهش نابرابری‌ها، طرح جامع مسکن [را] حداکثر تا پایان سال اول برنامه چهارم (۱۳۸۴) تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند».

در این ماده بر تحقق اصل سی و یکم قانون اساسی بر حمایت و بهره‌گیری از مشارکت تشکل‌ها، انجمن‌ها و گروه‌های خیر مسکن ساز، و ترغیب سرمایه‌گذاری خارجی در بخش مسکن، دادن یارانه و تسهیلات مسکن به سازندگان خانه برای گروه‌های کم‌درآمد و کارگران و پلکانی کردن بازپرداخت اقساط و تسهیلات بانکی در بخش مسکن تأکید شده است. این در حالی است که اکنون مشکلات بنیادی عمیقی فرا روی خانواده‌ها - مخصوصاً دهک‌های پایین جامعه - برای دست یافتن به مسکن حداقل وجود دارد. نمود عینی گسترش رو به تزايد اسکان خود انگیخته (غیررسمی)، حاشیه نشینی، تراکم بالا در محله‌های فقیرنشین شهری، بالا بودن اجاره، افزایش تقاضای سرمایه‌ای و احتکار مسکن، افزایش قیمت زمین، ضوابط و مقررات و نظام بوروکراسی پیچیده و گیج‌کننده قوانین ساخت و ساز - به خصوص در شهرداری‌ها - است. به تقاضای فزاینده مسکن، به خصوص در بین گروه‌های کم‌درآمد شهری و روستایی پاسخ داده نشده است. سهم عمده‌ای از ناکارآمدی برنامه‌ریزی مسکن در ایران به شیوه‌های مدیریتی آن برمی‌گردد. با اینکه اعتقاد قوی مبتنی بر محلی بودن برنامه‌ریزی، طراحی و ساخت مسکن در بین متخصصان این امر شکل گرفته است، لیکن تاکنون شیوه برخورد برای تهیه مسکن از بالا به پایین بوده است. وزارت مسکن و



شهرسازی متولی ساخت مسکن است؛ و شهرداری‌ها به عنوان مهم‌ترین سازمان اجرایی و نظارتی می‌توانند در ارتقای کیفی و کمی مسکن، به شرط در اختیار داشتن زمین، راهگشا باشد. در قانون شهرداری‌ها تلویحاً یکی از وظایف به بخش مسکن اختصاص دارد: «احداث بناها و ساختمان‌های مورد نیاز از قبیل رختشویخانه و مستراح و حمام عمومی و کشتارگاه و میدان و باغ کودکان و ورزشگاه مطابق اصولی صحی و فنی و اتخاذ تدابیر لازم برای ساختمان خانه‌های ارزان قیمت برای اشخاص بی‌بضاعت ساکن شهر از وظایف شهرداری‌هاست».

در برنامه سوم توسعه ماده ۱۳۶ یکی از وظایف محول شده به شهرداری‌ها، ساخت مسکن ارزان قیمت و استیجاری و مدیریت امور زمین شهری است. در صورت تحقق پذیری این ماده، برنامه‌ریزی محلی برای تأمین مسکن امکان‌پذیر می‌گردد، اما واگذاری بدون شناخت توان‌های شهرداری‌ها و برنامه‌ریزی دقیق محلی، احتمال تجربه آزمون و خطای همیشگی برنامه‌ریزی مسکن را بالا می‌برد.

در چنین گيروداری شهرداری سمنان با توجه به نیاز ساکنان کم‌درآمد شهری و بالا رفتن قیمت زمین و مسکن در پنج سال اخیر، با اجرای یکی از وظایف پیشنهادی ماده ۱۳۶ (تأمین مسکن شهروندان) شروع به ساخت ۱۲۲۸ واحد آپارتمانی با مشارکت شهروندان کرده، که تاکنون حدود ۶۰ درصد کار ساخت پیش‌رفته است. شناخت، بررسی، تجزیه و تحلیل و ارزیابی این پروژه و اقدام می‌تواند از یک طرف آموزه‌های مثبت و منفی طرح را برای مدیران شهری مشخص سازد و از طرف دیگر الگویی برای دیگر مدیران شهرداری در ایران باشد.

این نوشتار در پی ارائه راهکارها و رهیافت‌هایی برای تأثیرگذاری هرچه بیشتر چنین اقداماتی در برآورده کردن مسکن حداقل برای کم‌درآمدها و بی‌خانمان‌هاست.



مسکن حداقل با مشارکت کم درآمد های شهری

با در نظر گرفتن این رهیافت (توانمندسازی) می‌توان در برنامه‌ریزی از پایین به بالا برای دستیابی به مسکن حداقل امیدوار بود. به هر صورت این شیوه خود در گرو حکمروایی خوب شهری<sup>(۱)</sup> است.

#### موقعیت و ویژگی های کلی مسکن در سمنان

سمنان شهری نیمه کویری است که جمعیت آن به حدود ۱۰۰ هزار نفر می‌رسد. این شهر با توجه به ویژگی‌هایی چون صنعتی بودن، نزدیکی به تهران و قرار گرفتن در سر راه ارتباطی شمال شرقی - شمال غربی کشور (محور تمرکز بیشتر جمعیت و امکانات) دارای رشد مهاجرپذیری بالاست. افزون بر آن، سمنان با تأثیرپذیری از نزدیکی به تهران و استان‌های شمالی کشور، مورد توجه سرمایه‌گذاری بخش‌های مختلف اقتصادی از سوی سرمایه‌گذاران است. یکی از بخش‌هایی که در پنج سال اخیر رشد زیاد داشته زمین و مسکن است، که این خود با تقاضای رو به رشد مسکن برای گروه‌های کم درآمد شهری همراه بوده است.

در چنین شرایطی قشر گسترده‌ای از کارگران صنایع و کارمندان رده پایین از بازار رسمی زمین و مسکن دور مانده‌اند و نمی‌توانند وارد بازار رسمی زمین و مسکن شوند. نتیجه آنکه به گفته مدیران شهری این شهر، سهم هزینه‌های مسکن در سبد خانوارهای کم درآمد بالا رفته و همچنان تقاضا برای مسکن این گروه بی‌پاسخ مانده است.

در چنین موقعیتی شهرداری و شورای شهر سمنان با توجه به دسترسی به زمین‌های خالی در بافت فرسوده شهر و مذاکره با اداره میراث فرهنگی، در پی احساس نیاز به دخالت در بازار زمین و مسکن و اجرای یکی از پیشنهادهای ماده ۱۳۶ (واگذاری مدیریت مسکن و زمین شهری به شهرداری‌ها) شروع به ساخت ۱۲۲۸ واحد مسکونی برای بی‌خانه‌ها کرده‌اند. این اقدام که بیشتر مبتنی بر رویکرد اجتماعی و مسکن حداقل است، با مشارکت سرمایه‌گذاری خود شهروندان شروع شده است. این

#### شیوه تأمین مسکن حداقل در شهرها

نبود نگرش سیستمی به تأمین مسکن و عدم توجه به ابعاد اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، کالبدی-مکانی، زیست محیطی و در یک کلام به ابعاد فضایی مسکن و همچنین ضعف نظام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین و در پی آن مهاجرت‌های شتابان روستا شهری، گران شدن زمین و مصالح، تغییر نگاه به مسکن از نیازی اساسی به کالایی برای سرمایه‌گذاری و احتکار، رشد فزاینده تورم و نظایر اینها مسائل متعددی را در زمینه مسکن سبب شده است. در این میان خانواده‌های کم درآمد شهری از مسائل و کاستی‌های پیش گفته آسیب زیادی دیده‌اند و در چنین شرایطی لزوم تغییر در شیوه برنامه‌ریزی مسکن ضروری می‌نماید. برای حل مشکلات مذکور، مطالعات مختلف داخلی و تجربیات متنوع جهانی، بر برنامه‌ریزی از پایین به بالا با رویکرد توانمندسازی اجتماعات فقیر شهری تأکید می‌کنند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که

#### مطالعات مختلف داخلی و تجربیات متنوع جهانی، بر برنامه‌ریزی از پایین به بالا با رویکرد توانمندسازی اجتماعات فقیر شهری تأکید می‌کنند

تلاش‌های دولت بدون به مشارکت طلبیدن مردم و همچنین بدون توجه به ویژگی‌های فرهنگی، اجتماعی-اقتصادی و مکانی ساکنان، در برنامه‌ریزی برای تأمین مسکن راه به جایی نمی‌برد. تغییر در جایگاه برنامه‌ریزی و مدیریت مسکن از سطح کلان (دولت) به سطح برنامه‌ریزی محلی (شهرداری‌ها)، می‌تواند در به مشارکت طلبیدن مردم و به ویژه اقشار نیازمند و واقعی شدن برنامه‌ریزی مسکن تأثیر مثبت بگذارد. توانمندسازی به عنوان یکی از شیوه‌های ارتقای کیفیت زندگی به خصوص برای قشرهای کم درآمد جامعه از جمله راهکارهایی است که در برنامه چهارم توسعه اقتصادی-اجتماعی کشور چه بسا بیشتر از هر شیوه دیگر برای تحول اقتصادی-اجتماعی ساکنان فقیر به کار برده شده است.

نخستین تجربه در ساخت مسکن به وسیله شهرداری های ایران با این وسعت به شمار می آید و دارای آموزه های فراوانی است که در ادامه به آن پرداخته می شود.

## از آنجا که قسمتی از پروژه مورد بحث در بافت فرسوده سمنان واقع است، سبب تجدید حیات و نوسازی و احیای بافت فرسوده شهری نیز شده است

### بررسی و معرفی پروژه ۱۲۲۸ واحدی مسکونی شهرداری سمنان

در پایان سال ۱۳۸۱ شهرداری و شورای شهر برای جلوگیری از رشد بیشتر قیمت زمین و مسکن، تأمین مسکن اجتماعی و حداقل برای گروه های کم درآمد کاری و جوان، در اطلاعیه ای اعلام کردند، کسانی که دارای شرایطی همچون تأهل، سابقه سکونت ۵ ساله در سمنان، نداشتن زمین و مسکن باشند، شهرداری به صورت مشارکتی، حاضر به همکاری با آنان است. در پی این اطلاعیه، به گفته مدیران شهری، حدود ۲۰۰۰ نفر به شهرداری و شورای شهر مراجعه و ثبت نام کردند. همزمان با این اطلاعیه - و حتی قبل از آن - اعضای شورا و مدیران شهر در پی مذاکره با ساکنان بافت فرسوده، آنها را متقاعد کردند که در صورت همکاری با شورا، شهرداری اقدام به احیا و تجدید حیات

بافت فرسوده و منازل مسکونی آنها خواهد کرد. پس از شکل گیری زمینه های مشارکت شهروندان و میراث فرهنگی برای تأمین زمین، هیئت امنای تشکیل شده، به بررسی اعضای شرکت کننده و داشتن شرایط آنها پرداختند. در نهایت ۱۶۰۰ نفر واجد شرایط ثبت نام کردند که از بین آنها با قرعه کشی ۱۰۰۰ نفر انتخاب شدند. جالب آنکه برای تأمین هزینه زمین نیز ۲۲۸ واحد مسکونی به خود صاحبان واگذار گردید. در این صورت دیگر شورا و شهرداری نیاز به پرداخت هزینه اولیه برای تأمین زمین نداشتند. شیوه تأمین منابع مالی ساخت و ساز به صورت مشارکت ثبت نام کنندگان منتخب و وام های بانکی و شهرداری و شورای شهر بوده است، به طوری که هر عضو ثبت نام کننده ملزم گردید مبلغ ۱/۵ میلیون تومان در هنگام ثبت نام و ۲ میلیون نیز به صورت اقساط ۲ ساله بپردازد. به علاوه، قرار بود که ۴ میلیون تومان وام نیز به هر کدام از متقاضیان مسکن اختصاص یابد که پس از واگذاری (یعنی در اواخر سال ۱۳۸۳) صاحبان واحدهای آپارتمانی آن را به صورت اقساطی بپردازند. تمام واحدهای در حال ساخت دارای زیربنای ۷۵ متر مربع بوده اند؛ بنابراین قیمت هر متر مربع واحد آپارتمانی ۱۰۰ هزار تومان است. به گفته مدیران شهری و کارکنان شهرداری، در همین زمان متوسط قیمت هر متر مربع مسکن در سمنان حدود ۳۰۰ هزار تومان بوده است. به گفته شهردار سابق سمنان، درون پرور، هدف از اجرای این پروژه سوددهی برای شهرداری نبوده است و مختصر سود حاصل به محوطه سازی، فضای سبز، پروانه ساختمانی،

جدول شماره ۱- مشخصات کلی پروژه ۱۲۲۸ واحدی شهرداری سمنان

ردیف	نام پروژه	موقعیت	تعداد واحدها	تعداد بلوک	تعداد طبقات	تعداد واحد در هر طبقه	درصد پیشرفت فیزیکی	وضعیت فضای سبز
۱	تکند	بولوار شریف واقفی	۱۹۲	۸	۴	۶	۸۵	در اطراف پارکینگ محوطه
۲	تکند	جاده قدیم خیرآباد	۲۵۶	۳	۴	۱۶،۲۴،۲۴	۴۵	در اطراف پارکینگ محوطه
۳	کندابتن	جاده قدیم خیرآباد	۱۹۲	۱۲	۴	۱۶	۴۵	در اطراف پارکینگ محوطه
۴	اسلان ساز	جاده قدیم خیرآباد	۴۸	۳	۴	۱۲	۴۵	در اطراف پارکینگ محوطه
۵	مدیران صنعت	بولوار جهادیه	۱۱۲	۲	۴	۱۳،۱۵	۴۲	در اطراف پارکینگ محوطه
۶	توسعه مسکن	بولوار جهادیه		۸	۴	۶	۵۰	در اطراف پارکینگ محوطه
۷	کومش گستر	جاده سیلو		۵	۴	۳	۴۲	در اطراف پارکینگ محوطه
۸	بتون سامان	بولوار حکیم الهی		۴	۴	۵	۴۲	در اطراف پارکینگ محوطه
۹	هزارسازه کویر	بولوار حکیم الهی		۱	۴	۸	۵۰	در اطراف پارکینگ محوطه
۱۰	نگین نما	خیابان شیخ علاءالدوله		۴	۴	۱۶	۳۸	در اطراف پارکینگ محوطه



افزایش قیمت مصالح جانبی برای محوطه سازی، خیابان کشی و نظایر اینها اختصاص یافته است. کلیه واحدهای در حال ساخت چهار طبقه اند. در کوتاه مدت این اقدام سبب ثابت ماندن قیمت مسکن و زمین شد. نکته در خور توجه آن است که عرضه و تقاضای مسکن به همان قوت خود باقی بود. تنها مسئله ای که در این زمینه در کمک به بی مسکنان مؤثر افتاد، دور ماندن این گروه از بورس بازی زمین و مسکن بود.

مشخصات کلی پروژه ۱۲۲۸ واحدی شهرداری سمنان به صورت جدول شماره ۱ است.

این اقدام شهرداری و شورای شهر به هر حال در بردارنده برخی نکات مثبت و منفی است، که در ادامه به تفکیک به ذکر آنها پرداخته می شود.

### نکات مثبت طرح

– اقدام به تأمین مسکن حداقل و مسکن اجتماعی برای ساکنان کم درآمد و جوان. این پروژه پایین ترین گروه های درآمدی ساکن در شهر سمنان را هدف قرار داده است.

– از آنجا که قسمتی از پروژه مورد بحث در بافت فرسوده سمنان واقع است، سبب تجدید حیات و نوسازی و احیای بافت فرسوده شهری نیز شده است.

– احداث پروژه ۱۲۲۸ واحدی موجب تعادل بخشی و جلوگیری از شکاف قیمت زمین و مسکن در شمال و جنوب شهر سمنان شده است.

– به مشارکت طلبیدن گروه های فاقد مسکن و کم درآمد شهری و تلاش برای توانمندسازی این گروه.

– عملی کردن قسمتی از وظایفی که قرار بود در ماده ۱۳۶ به شهرداری ها واگذار شود. این پروژه تجربه خوبی برای تحلیل امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری هاست.

– اعتماد به نظام شورایی در برنامه ریزی و مدیریت شهری از دیگر دستاوردهای مثبت این پروژه به شمار می آید.

### نکات منفی و بازدارنده طرح

## یکی از مشکلات اساسی پروژه ۱۲۲۸ واحدی، عدم پیش بینی نحوه دریافت وام از بانک است، به طوری که اکنون، اصلی ترین مشکل ادامه پروژه مسکن اجتماعی شهرداری سمنان، عدم پرداخت وام به وسیله بانک است

– بر اساس بررسی ها، بازدیدها و مصاحبه های به عمل آمده، مشخص شده است که پروژه ۱۲۲۸ واحدی موفقیتی بزرگ برای شهرداری در زمینه تأمین مسکن حداقل و سامان دادن به بازار آشفته زمین و مسکن بوده است. ولی در این پروژه تقریباً هیچ مطالعه ای برای ارزیابی، امکان سنجی، نیاز سنجی و نظایر اینها صورت نگرفته است. از آنجا که مسکن فقط مفهومی کالبدی نیست بلکه در بردارنده مجموعه روابط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و نظایر اینهاست، لذا ضروری بود که قبل از شروع طرح و پروژه مطالعات پایه صورت می گرفت. قسمتی از ضعف های ناشی

از فقدان این مطالعات اکنون به وضوح مشخص شده است. در آینده نیز ضعف های پنهان ناشی از عدم شناخت وضعیت موجود در اجرای طرح نمایان خواهد شد. از جمله، در شرایط کنونی هیچ بررسی و مطالعه ای برای تأمین تأسیسات و تجهیزات شهری و دیگر کاربری های مورد نیاز در اطراف این پروژه صورت نگرفته است. به علاوه وضعیت دفع آب و فاضلاب، مقاومت در برابر زلزله و نظایر اینها نامعلوم و نامشخص است.

– با اینکه شروع پروژه در شهرداری سمنان امیدهای زیادی را برای گروه های پایین درآمد به وجود آورده بود، ولی به خاطر تغییر در مدیریت شهری و عوض شدن اعضای شورای شهر و شهردار، در شرایط کنونی پروژه به حالت نیمه تعطیل مانده است. با توجه به بررسی های به عمل آمده مشخص شد که مدیریت جدید شهرداری سمنان اعتقادی به ادامه این کار ندارد؛ ولی به نظر می رسد این پروژه با توجه به انتظارات برانگیخته شده در بین شهروندان هرچه زودتر بایستی به پایان برسد. در غیر این صورت حقوق خانوارهایی که در این پروژه مشارکت کرده اند، و گروه آسیب پذیر شهر پایمال خواهد شد.

– یکی از مشکلات اساسی پروژه ۱۲۲۸ واحدی، عدم پیش بینی نحوه دریافت وام از بانک است، به طوری که اکنون، اصلی ترین مشکل ادامه پروژه مسکن اجتماعی شهرداری سمنان، عدم پرداخت وام به وسیله بانک است. هر چند اکنون توافقی مبنی بر پرداخت وام بین شهرداری و بانک صورت گرفته است، ولی به خاطر عدم پرداخت وام، حدود ۷ تا ۸ ماه پروژه مذکور به حالت نیمه تعطیل درآمده بود.

– از آنجا که بر اساس مطالعات کنونی بهترین روش تأمین مسکن حداقل برای گروه های پایین درآمدی توانمندسازی و مشارکت فعال این گروه است، بهتر بود که در ساخت و تکمیل این پروژه نیز از ساکنان – و به خصوص از نیروی کار آنها – استفاده شود. در این پروژه، پیمانکار تا آخرین مرحله اجرای آن را عهده دار است.



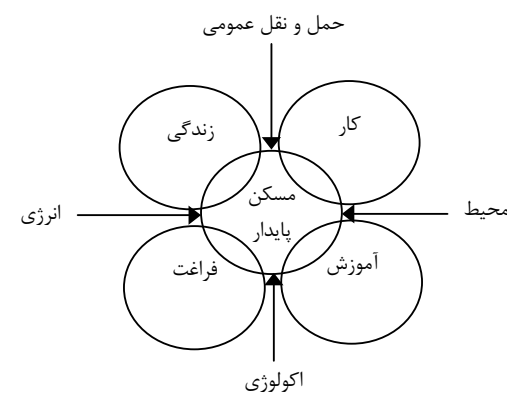
- به خاطر عدم پرداخت وام به وسیله بانک و عدم تحقق وعده‌های شهرداری به پیمانکاران مبتنی بر گرفتن وام، به خاطر طولانی شدن ساخت و همچنین افزایش تورم در مصالح ساختمانی، اکنون پیمانکاران در بعضی از پروژه‌ها، ادامه کار رامشروط به تغییر قیمت‌ها و بالا بردن تعرفه‌ها کرده‌اند. اما اگر در آغاز مطالعات پایه و برنامه‌ریزی زمان‌بندی دریافت وام مشخص می‌شد، اکنون پروژه تکمیل شده بود.

- با اینکه بر اساس قرارداد بین مشارکت کنندگان و شهرداری بایستی واحدهای مسکونی تا اسفند ۱۳۸۳ تحویل داده شوند، ولی تاکنون تنها حدود ۳۰۰ واحد (تقریباً تا ۹۰ درصد کار) پیش رفته‌اند.

بنابراین با اینکه شهرداری می‌توانست با برنامه‌ریزی مشخص مبتنی بر مطالعه، زمان اجرای پروژه را دقیقاً مشخص کند، به دلیل نبود برنامه‌ریزی، مطالعه و شناخت، اکنون به نقطه بحرانی رسیده است.

مسکن حداقل در کنار سایر کاربری‌ها معنا پیدا می‌کند. لزوم توجه به دیگر کاربری‌های شهری همچون کاربری آموزشی، تفریحی، فرهنگی، فضای سبز و ... ضروری است. در این پروژه به این کاربری‌ها کمتر توجه شده است؛ به خصوص آنکه در طراحی واحدهای مسکونی پارکینگ در نظر گرفته نشده است. به عبارت دیگر، می‌توان گفت که سرپناه مناسب تنها به معنای وجود سقفی بالای سر هر شخص نیست. سرپناه مناسب یعنی: آسایش مناسب، فضای مناسب، دسترسی فیزیکی، امنیت کافی، امنیت مالکیت، دوام و مقاومت سازه‌ای، روشنایی، تهویه و سیستم گرمایشی مناسب، زیرساخت‌های اساسی مناسب از قبیل آب، بهداشت، تأسیسات، تجهیزات و تسهیلات شهری و ... است. بر این اساس مسکن پایدار با توجه به الگویی که در پی می‌آید، تبیین شدنی است.

- به گفته برخی از کارشناسان موقعیت ۲ پروژه از پروژه ۱۲۲۸



واحدی خارج از محدوده طرح تفصیلی بوده است که بعد از شروع به ساخت در کمیسیون ماده ۵ تغییر کاربری گرفته‌اند.

به علاوه آنکه برخی کارشناسان از جمله یکی از اعضای شورای شهر معتقد است که در ساخت این پروژه‌ها اصول فنی و مهندسی سازه رعایت نشده است. هر چند در ساخت مسکن حداقل نمی‌توان به تمام پارامترهای مسکن پایدار توجه کرد ولی رعایت حداقل این اصول ضروری است.

### چه باید کرد؟

در شرایط کنونی گروهی ۱۲۲۸ نفری برای دستیابی به مسکن مشارکت کرده‌اند و از طرف دیگر با تغییر در مدیریت شهرداری و نپرداختن وام و بالا رفتن تورم و گران شدن مصالح ساختمانی و عدم اجرای تعهد پیمانکاران، مدت ساخت واحدهای مسکونی طولانی شده است. به نظر می‌رسد تحت هر شرایطی شهرداری و اعضای شورای شهر بایستی به تکمیل و اتمام این پروژه همت گمارند. واقعیت آن است که پروژه ۱۲۲۸ واحدی شهرداری سمنان با اینکه در برارنده رفتاری انسان دوستانه و در قالب مشارکت طلبی شهروندان برای پایداری شهر بوده است ولی عدم رعایت پیش‌بینی‌های لازم و همچنین عدم مطالعه و شناخت کافی قبل از شروع پروژه و عدم آینده‌نگری در آن سبب مشکلات فراوانی شده است. این الگو به عنوان الگویی مؤثر در پاسخ دادن به مسکن گروه‌های کم درآمد شهری می‌تواند در اکثر شهرهای ایران مورد توجه قرار گیرد، مشروط به آنکه تمام پارامترها و عوامل مؤثر بر احداث چنین پروژه‌هایی مطالعه و بررسی شوند.

**سرپناه مناسب یعنی: آسایش مناسب، فضای مناسب، دسترسی فیزیکی، امنیت کافی، امنیت مالکیت، دوام و مقاومت سازه‌ای، روشنایی، تهویه و سیستم گرمایشی مناسب، زیرساخت‌های اساسی مناسب از قبیل آب، بهداشت، تأسیسات، تجهیزات و تسهیلات شهری و نظایر اینهاست**

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

«دستاوردی دهه اخیر در بخش مسکن: افزایش تولید، ارتقای کارایی بهبود کمی و کیفی مسکن شهری بوده؛ ولی این دستاوردها با پیامدهای ناخواسته‌ای چون افزایش قیمت زمین و مسکن، اجاره بها و کاهش توان تأمین مسکن خانوارهای کم درآمد همراه بوده است»<sup>(۱۷)</sup> (اهری، ۱۳۷۵). به علاوه، در اکثر برنامه‌های توسعه قبل و بعد از انقلاب به تأمین مسکن حداقل برای همه تأکید شده است، ولی تاکنون شیوه‌های دستیابی به این تصمیمات کاملاً کارآمد نبوده‌اند. ولی به طور کلی سیاست‌هایی در عمل و به طور نسبی موفق‌تر بوده‌اند که با سیاست‌های دیگر بخش‌های اقتصادی و با ویژگی‌ها و روند کمی بازار مسکن تعارض کمتری داشته‌اند، از این دست‌اند سیاست‌هایی نظیر پس‌انداز، انبوه‌سازی، کوچک‌سازی (پاک) و همچنین سیاست‌های اعتباری منطبق بر اقتصاد حاکم بر جامعه که موفقیت بیشتری داشته‌اند. از آنجا که مسکن در حیطه نیازهای محلی است، لذا برنامه‌ریزی و مدیریت از پایین به بالا بهترین راهکار برای توانمندسازی اجتماعات فقیرنشین و بی‌مسکن است. در این میان شهرداری‌ها با توجه به تحول از نگاه برنامه سوم و چهارم مبتنی بر تصدی‌گری بخش مسکن و زمین شهرها به این نهاد می‌توانند در برنامه‌ریزی و شناخت واقعی‌تر نیازهای مسکن

- 1-Brian,Edward and David Turrent;"Sustainable Housing - Principles and Practice" London, 2000.
- ۲- امری، زهرا و دیگران؛ مسکن حداقل، مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، ۱۳۷۶.
- ۳- سهم عمدی از اطلاعات این مقاله برگرفته از مشاهدات میدانی و همچنین مصاحبه با این افراد بوده است: شهردار سابق سمنان، یوسف علی درون پور؛ مریم دوریگی، معاون شهرسازی شهرداری سمنان؛ امرا لاله کفیری، مسئول پروژه هزار واحدی؛ امیر غیبی عضو شورای شهر سمنان؛ علی اکبر دوست محمدی رئیس شورای شهر سمنان؛ و امید همتی، ناظر پروژه هزار واحدی.
- ۴- امری، زهرا، و شهاب امینی؛ تجارب کشورهای مختلف در تأمین مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۵.
- ۵- خراط زبردست؛ اسفندیار، مقاله «مقایسه سیاست‌های مسکن در کنفرانس اسکان بشر (Habitat I) و (Habitat II)، ارائه شده در نخستین همایش تخصصی مسکن، سازمان ملی زمین و مسکن، ۱۳۷۶.
- ۶- رفیعی، مینو؛ «مسکن شهری در ایران، چشم انداز آتی و توسعه پایدار»؛ ارائه شده در نخستین همایش تخصصی مسکن، ۱۳۷۶.
- ۷- آریو دیسیوا، لاکویان؛ خانه‌سازی در جهان سوم، ترجمه مینور رفیعی، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۴.
- ۸- سرایی، آرش؛ میرگرد، «برنامه‌ریزی مسکن، ابعاد ملی و محلی»، ماهنامه شهرداریها، شماره ۶۲، ۱۳۸۲.
- ۹- دلال پورمحمدی، محمدرضا؛ برنامه‌ریزی مسکن، انتشارات سمت، ۱۳۷۹.
- ۱۰- شفیعی پور، صادق؛ مجموعه قوانین شهرداری‌ها، انتشارات مجد، چاپ چهارم، ۱۳۸۲.
- ۱۱- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، جمهوری اسلامی ایران، قوه قضاییه، ۱۳۸۳.

گروه‌های کم درآمد گام بردارند. به عبارتی یکی از تصدی‌های پیشنه‌های ماده ۱۳۶ برای واگذاری به شهرداری‌ها مدیریت و برنامه‌ریزی مسکن و زمین شهری است.

شهرداری و شورای شهر سمنان با توجه به گرانی زمین و مسکن، تورم شدید در پنج سال اخیر در این بخش، مهاجر پذیر بودن این شهر و نیاز گروه‌های کارگری و کارمندی به مسکن، شروع به احداث ۱۲۲۸ واحد مسکونی کرده است. این اقدام با اینکه به طور مؤثر در کاهش قیمت مسکن و زمین و همچنین مشارکت بخش خصوصی و گروه‌های کم درآمد همراه بوده ولی عدم مطالعات پایه و عدم توجه به چند بعدی بودن مقوله مسکن، چالش‌های عمیقی را به وجود آورده است. لذا به نظر می‌رسد که شهرداری‌ها با توجه به امکانات و توانایی‌های‌شان در صورت برنامه‌ریزی و مطالعه می‌توانند به عنوان مؤثرترین نهاد محلی، پاسخگوی مشکلات مسکن باشند.

برنامه‌ریزی مسکن تنها ساخت سرپناه نیست؛ بلکه مسکن پایدار یعنی اشتغال پایدار، زندگی راحت، فراغت و آموزش بهتر. هدف عمده در برنامه‌ریزی مسکن، تأمین خانه‌ای مناسب در بافتی مناسب برای پاسخگویی به نیازهای اجتماعی، ارزش‌ها و کرامت‌های انسانی است. در این میان شهرداری سمنان سبب تزیین زندگی و تجدید حیات فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی به بافت فرسوده جنوب شهر و احیای آن شده است.

کاهش همزمان با این اقدامات، برنامه‌ریزی و تأمین اعتبار مالی از بانک نیز در نظر گرفته می‌شد. از دیگر اهداف این اقدام، به اعتقاد مدیران شهری، به حداقل رساندن شکاف موجود در بافت اجتماعی شهر بوده است.

منفی، در نظرگیری نکات زیر مؤثر باشند:

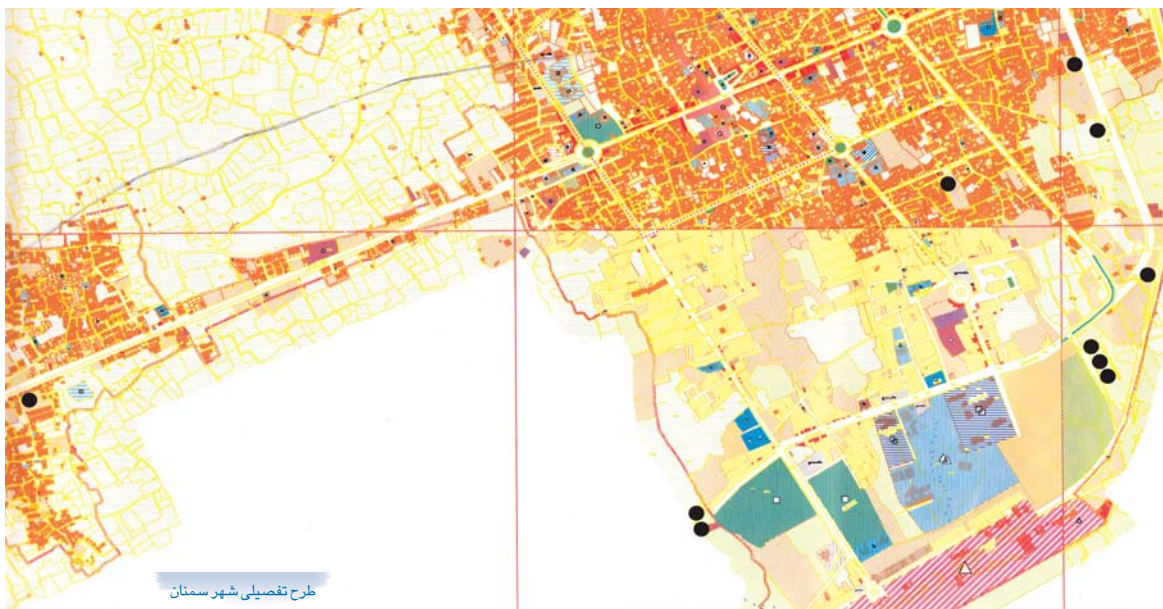
- با توجه به اینکه پروژه امیدهای زیادی را در بین مشارکت کنندگان برانگیخته است، و اولین تجربه از این دست در شهرداری‌های ایران به شمار می‌آید، حتی با وجود سرمایه‌گذاری شهرداری، مدیران کنونی بایستی در اتمام پروژه به طور جدی همت گمارند.

- از آنجا که مسکن فقط سرپناه نیست، لزوم توجه به دیگر کاربری‌های مورد نیاز از جمله کاربری‌های آموزشی، فرهنگی، ارتباطی، فضای سبز و نظیر آن و همچنین توجه به چند بعدی بودن مقوله مسکن برای موفقیت طرح ضروری است.

- به هر صورت بایستی سازوکاری اندیشیده شود که از مشارکت و مشاوره مجریان اولیه طرح در اتمام پروژه کمک گرفته شود. به علاوه، تلاش شود هر چه سریع‌تر بانک ملت - که طرف قرارداد پرداخت وام است - ملزم به پرداخت وام گردد.

- از آنجا که با طولانی شدن زمان ساخت، هزینه‌های ساخت پروژه بالا می‌رود، به نظر می‌رسد که شهرداری سمنان با شیوه‌های مختلف - حتی با کمک گرفتن از سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور - باید از طولانی شدن زمان اتمام پروژه بپرهیزد.

- اکنون که در سایه ماده ۱۳۶ امید بیشتری برای مدیریت محلی مسکن و زمین در شهرها به وجود آمده است، شهرداری‌ها به عنوان قوی‌ترین سازمان‌های محلی می‌توانند در کاهش مشکلات مسکن به خصوص برای فقرای شهری مؤثر باشند. اقدام شهرداری سمنان با اتمام ناکامی‌هایش شروع شجاعانه و مبتنی بر واقعیت بوده است. ادامه این رویکرد در شهرداری‌ها به



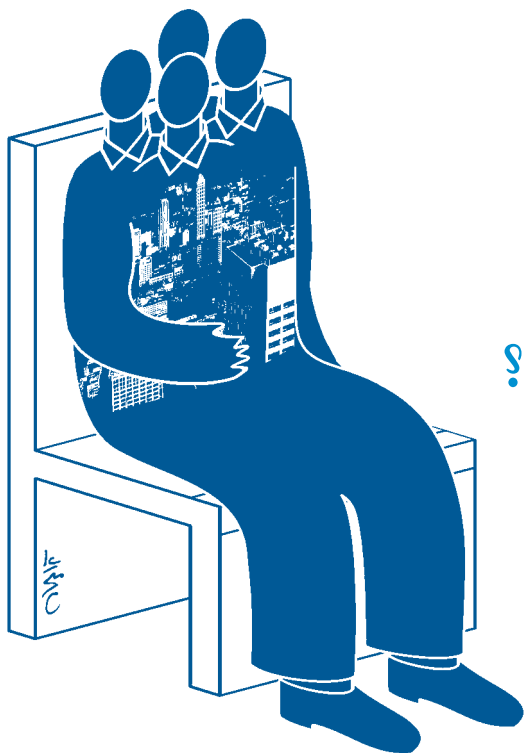
طرح تفصیلی شهر سمنان

حکم در بردارنده گام‌های مؤثری در راه ارتقای کیفی و کمی فضای حیاتی - سکونت می‌شود که در تناسب با امکانات، شئون و حقوق اجتماعی فرد و خانواده است.

با توجه به بررسی‌ها و ارزیابی‌های پروژه ۱۲۲۸ واحدی به نظر می‌رسد برای موفقیت بیشتر این پروژه و کاستن از تأثیرات

مسکن حداقل با رویکرد توانمندسازی سبب شکل دادن به فضای حیاتی - سکونت می‌شود که در تناسب با امکانات، شئون و حقوق اجتماعی فرد و خانواده است.

با توجه به بررسی‌ها و ارزیابی‌های پروژه ۱۲۲۸ واحدی به نظر می‌رسد برای موفقیت بیشتر این پروژه و کاستن از تأثیرات



## از آموختنی‌های شهر؛ حکمروایی خوب چیست؟

ترجمه: شهرزاد فرزین پاک

### مقدمه

اخیراً واژه‌های «حکمروایی» و «حکمروایی خوب» به طور فزاینده‌ای در نوشتگان توسعه مورداستفاده قرار می‌گیرند. حکمروایی بد امروزه از ریشه‌های اصلی تمام بدی‌ها در جوامع محسوب می‌شود. اهدا کنندگان کمک‌های مالی عمده و نهادهای بین‌المللی نیز کمک‌ها و وام‌های خود را بیشتر در شرایطی در اختیار قرار می‌دهند که اصلاحات متضمن حکمروایی خوب در آن جوامع صورت گرفته باشد. این مقاله تلاش دارد با زبانی ساده مفاهیم حکمروایی و حکمروایی خوب شهری را تشریح کند.

### حکمروایی

حکمروایی مفهوم جدیدی نیست بلکه قدمت آن به تمدن بشری می‌رسد. به بیانی ساده، حکمروایی به مفهوم فرایندی از تصمیم‌سازی، و در واقع روندی است که تصمیم‌ها در آن به اجرا درمی‌آیند (یا اجرا نمی‌شوند). مفهوم حکمروایی را می‌توان در حیطه‌های متفاوتی همانند حکمروایی اشتراکی، حکمروایی بین‌المللی، حکمروایی ملی و حکمروایی محلی به کار گرفت. از آنجا که حکمروایی فرایندی از تصمیم‌سازی است و روندی است که از طریق آن تصمیم‌ها اجرا می‌شوند، در تجزیه و تحلیل از حکمروایی بر کنشگران رسمی و غیررسمی دخیل

در تصمیم‌سازی و اجرای تصمیم‌های ساخته شده و ساختارهای رسمی و غیررسمی که در اجرا تأثیر می‌گذارند، تأکید می‌شود.

در حکمروایی، دولت یکی از این کنشگران است. سایر عوامل دخیل در حکمروایی بسته به سطح مورد بحث، گوناگون‌اند. برای مثال در نواحی روستایی سایر کنشگران ممکن است شامل مالکان ذی نفوذ، انجمن کشاورزان، تعاونی‌ها، سازمان‌های غیردولتی، مؤسسات تحقیقی، رهبران مذهبی، مؤسسات مالی، احزاب سیاسی، ارتش و نظایر اینها باشد. در نواحی شهری شرایط بسیار پیچیده‌تر است. شکل ۱ روابط درونی میان کنشگران دخیل در حکمروایی شهری را نشان می‌دهد. در سطح ملی علاوه بر کنشگران مذکور، رسانه‌ها، عوامل فشار، اهداکنندگان کمک‌ها در سطح بین‌المللی، شرکت‌های چند ملیتی و جز اینها نیز ممکن است در تصمیم‌سازی یا تأثیرگذاری بر فرایند آن نقش داشته باشند. تمام کنشگران به غیر از دولت و ارتش، بخشی از اجتماع مدنی محسوب می‌شوند. در برخی کشورها علاوه بر جامعه مدنی سندیکاهای سازمان یافته جرم نیز، به ویژه در نواحی شهری و در سطح ملی، بر تصمیم‌سازی تأثیر می‌گذارند.

به همین ترتیب ساختارهای دولت رسمی نیز منابعی هستند که تصمیم‌ها بدان می‌رسند و اجرا می‌شوند. در سطح

ملی ممکن است ساختارهای تصمیم‌سازی غیررسمی همانند توصیه‌کنندگان و مشاوران غیررسمی وجود داشته باشند. در حیطه شهری سندیکاها یا سازمان یافته جرم همانند «مافیای زمین» ممکن است بر تصمیم‌سازی تأثیر بگذارند. در برخی نواحی روستایی ممکن است خانواده‌هایی که در سطح محلی قدرت دارند تصمیم‌ساز باشند و یا روند آن را تحت تأثیر قرار دهند. چنین تصمیم‌های غیررسمی‌ای اغلب حاصل عملکردهای منحرف است - و یا به آن منجر می‌شود.

## حکمروایی بد امروزه از ریشه‌های اصلی تمام بدی‌ها در جوامع محسوب می‌شود

### حکمروایی خوب

حکمروایی خوب شهری ۸ ویژگی عمده دارد. این نوع حکمروایی مشارکتی، اجماع‌گرا، پاسخگو، شفاف، پاسخده، کارا و کارآمد، دربرگیرنده و پیرو قانون است. این حکمروایی تضمین می‌کند که فساد به حداقل برسد، دیدگاه‌های اقلیت‌ها مورد توجه قرار گیرد و صدای آسیب‌پذیرترین اقشار اجتماع در تصمیم‌سازی‌ها شنیده شود. همچنین حکمروایی خوب شهری به نیازهای حال و آینده جامعه پاسخ می‌دهد.

### مشارکت

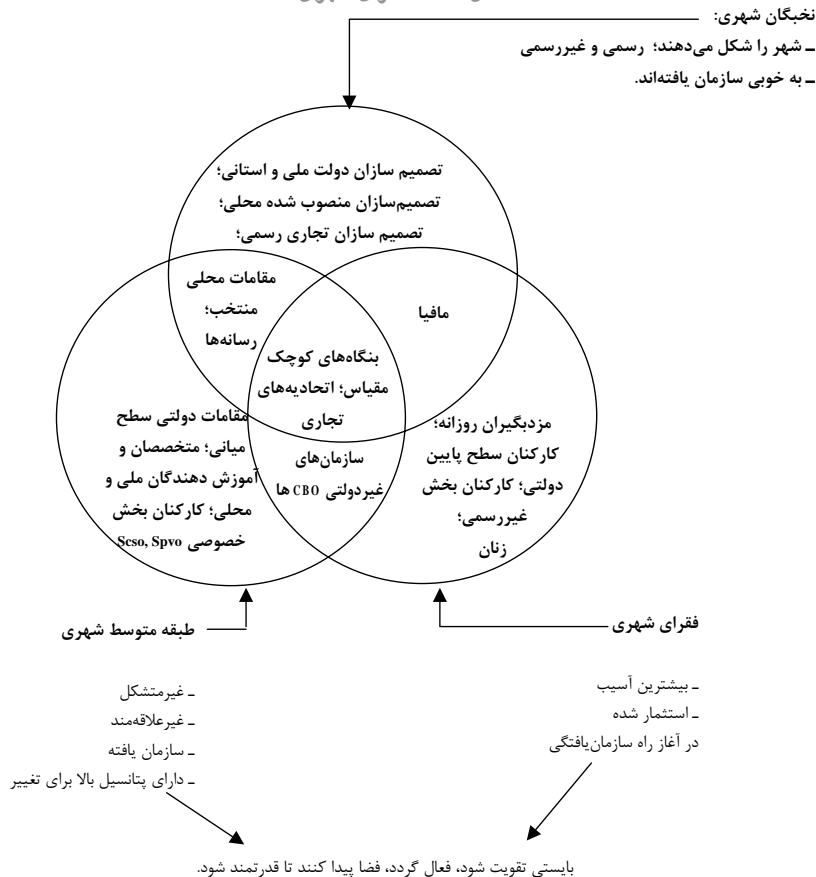
مشارکت زنان و مردان نقطه اصلی حکمروایی خوب است. مشارکت می‌تواند مستقیم و یا از طریق مؤسسات قانونی میانی یا نمایندگان صورت پذیرد. نکته حائز اهمیت آن است که دموکراسی بر مبنای نمایندگی لزوماً به مفهوم مد نظر قرار دادن آسیب‌پذیرترین اقشار جامعه در تصمیم‌سازی‌ها نیست. مشارکت نیازمند تشکل یافتن و سازماندهی است. این موضوع به مفهوم آزادی تشکل مؤسسه و آزادی بیان از یک سو و جامعه مدنی سازمان یافته از سوی دیگر است.

### پیروی از قانون

حکمروایی خوب نیازمند چارچوب‌های عادلانه قانونی است که بیطرفانه به اجرا درآیند؛ و در عین حال نیازمند حمایت کامل از حقوق بشر به ویژه در خصوص اقلیت‌هاست. اجرای منصفانه قوانین نیازمند نظام قضایی غیروابسته و نیروی پلیس غیرمغرض و فساد ناپذیر است.

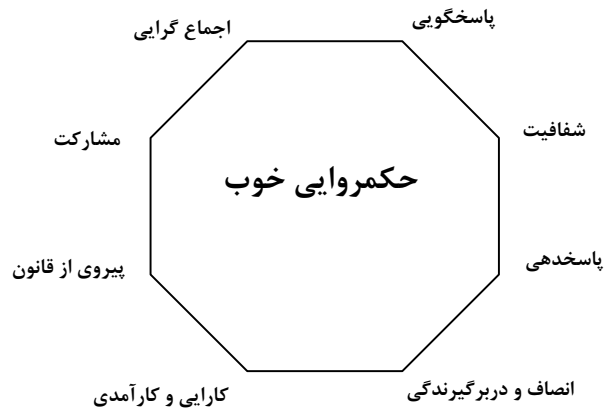
## حکمروایی فرایندی از تصمیم‌سازی است و روندی است که از طریق آن تصمیم‌ها اجرا می‌شوند

شکل ۱ - کنشگران شهری



منبع:

www.unescap.org



شکل ۲. ویژگی‌های حکمروایی خوب

توسعه‌ای، طرح شود. این چشم‌انداز تنها در نتیجه درک زمینه‌های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی جامعه ترسیم شدنی است.

### انصاف و دربرگیری

رفاه جامعه به تضمین این امر وابسته است که همه اعضای جامعه حس حمایت شدن را در خود داشته باشند و نه جدا ماندن از جریان اجتماع. بدین ترتیب نیاز است که همه گروه‌ها و به ویژه آسیب پذیرترین آنها فرصت بهبود و یا حفظ شرایط رفاهی خود را داشته باشند.

### اثر بخشی و کارآمدی

حکمروایی خوب به مفهوم آن است که فرایندها و مؤسسات نتایجی را ارائه کنند که نیازهای جامعه را برآورده سازند و در کنار آن به بهترین شکل از منابع بهره‌برداری کنند. مفهوم

**رفاه جامعه به تضمین این امر وابسته است که همه اعضای جامعه حس حمایت شدن را در خود داشته باشند و نه جدا ماندن از جریان اجتماع**

کارآمدی در حیطه حکمروایی خوب، استفاده پایدار از منابع طبیعی و حمایت از محیط زیست را نیز دربردارد.

### پاسخگویی

پاسخگویی از مقتضیات حکمروایی خوب است. نه تنها مؤسسات دولتی بلکه بخشی خصوصی و سازمان‌های جامعه مدنی نیز بایستی پاسخگویی عموم و همچنین مؤسسات ذی‌نفع باشند. اینکه چه کسی به چه کسی پاسخگوست بسته به آنکه تصمیم‌ها یا عملکردها در داخل سازمان یا مؤسسه باشد و یا خارج از آن، متغیر است. در حالت کلی سازمان‌ها یا مؤسسات پاسخگویی افرادی‌اند که از تصمیم‌ها یا عملکردهای آنها تأثیر می‌پذیرند. پاسخگویی نمی‌تواند بدون شفافیت و رعایت قوانین اعمال گردد.

### نتیجه‌گیری

بایستی روشن شده باشد که حکمروایی خوب ایده‌آلی است که دسترسی به آن در قالب کلی آن دشوار است. تعداد کشورها و جوامعی که به جامعیت آن دست یافته باشند، بس اندک است. با وجود این برای تضمین توسعه انسانی پایدار، می‌بایست فعالیت‌هایی در جهت رسیدن به این ایده‌آل و تبدیل آن به واقعیت صورت بگیرد.

### شفافیت

شفافیت به مفهوم پیروی تصمیم‌های گرفته شده از مقررات و قوانین است. نیز بدین مفهوم است که اطلاعات آزادانه در دسترس و مستقیماً در اختیار کسانی قرار گیرد که از این تصمیمات و اجرای آن تأثیر می‌پذیرند. همچنین شفافیت یعنی اطلاعات کافی که به شکلی قابل فهم فراهم شده باشد.

**حکمروایی خوب نیازمند آن است که نهادها و فرایندها در جهت ارائه خدمات به همه گروه‌های ذی‌نفع در چارچوب زمانی مناسب شکل بگیرند**

### پاسخدهی

حکمروایی خوب نیازمند آن است که نهادها و فرایندها در جهت ارائه خدمات به همه گروه‌های ذی‌نفع در چارچوب زمانی مناسب شکل بگیرند.

### اجتماع گرایی

در یک اجتماع مفروض، کنشگران گوناگونی به چشم می‌خورند و در نتیجه دیدگاه‌های متفاوتی نیز وجود دارند. حکمروایی خوب نیازمند میانجی‌گری میان علائق مختلف در جامعه برای رسیدن به اتفاق نظر در اجتماع است، به طوری که دیدگاه‌های کل جامعه و چگونگی رسیدن به آنها، به بهترین شکل جلب شود. همچنین لازم است چشم‌انداز وسیع و بلندمدتی از آنچه که برای توسعه پایدار بشری نیاز است و چگونگی دسترسی به اهداف چنین



## فراخنای خیابان ولی عصر و تنگنای دیدگاه‌های چند سویه

محمد عدالتخواه

دکتر در معماری و شهرسازی

جای گذاشته است.

ولی موضوع تعریض خیابان ولی عصر به دلایل ذیل، تأمل و بررسی بیشتری را طلب می‌کند و نیاز به شنیدن دیدگاه‌های جامعه حرفه‌ای دارد. نمی‌توان این مسائل با اهمیت را این گونه شتابزده به اجرا درآورد.

نگارنده به عنوان شهروند و کسی که در این زمینه‌ها فعالیت می‌کند، بر خود لازم می‌داند نکاتی چند را متذکر گردد:

۱- تعریض خیابان‌ها حتی به این سیستم که یک باند ثابت بماند و تمام تعریض از طرف دیگر انجام شود تا درختان حفظ گردد و بناهای کمتری در طرح قرار گیرد، اقدامی است که گاه در نقاط مختلف صورت پذیرفته است. معمولاً تعریض از محور، به دلیل وجود درختان و یا تأسیسات جانبی جاده، با مشکل مواجه می‌شود و برای جلوگیری از این مشکل تعریض از یک طرف انجام می‌گیرد. حتی در خیابان‌های بین شهری که نمونه‌های آن در کشور خودمان نیز زیاد است.

۲- درست است که در سمت غرب خیابان ولی عصر، در حد فاصل تقاطع چمران و ولی عصر و میدان ونک، ساختمان‌های کمتری بنا شده‌اند؛ ولی تمام این بناها غالباً محوطه فضاهایی عمومی یا دولتی‌اند که حذف بخشی از محوطه و یا پیش فضای آن، حتی اگر بنایی را تخریب نکند، لطمه جبران‌ناپذیری به این فضاها وارد می‌سازد. از آن جمله است محوطه جلوی صدا و سیما که ساختمان رادیو اخیراً در آن احداث شده است، یا بر پارک ملت که قسمتی از آن به صورت نواری سبز است و تخریب این فضا جای درنگ دارد. افزون بر آن، در فضای بیمارستان شهید رجایی پس از تعریض، فاصله جاده با ساختمان بیمارستان به شدت کاهش پیدا می‌کند و عملاً سروصدای ناشی از عبور ماشین‌ها مشکلاتی را برای بیمارستان به وجود می‌آورد. از همین دست است بر مدرسه عالی پرستاری، بر بیمارستان ژاندارمری، بر هنرستان آزادی، بر مجتمع دانشگاهی و مهندسی، جایگاه بنزین و ساختمان‌های دیگر.

۳- یادآوری می‌شود که برخی از ساختمان‌های مذکور در سال‌های اخیر به دلیل تعریض جاده چمران تخریب شده و در جای جدید در بر خیابان ولی عصر احداث گردیده‌اند.

۴- شاید گفته شود انتخاب ضلع غربی در این محدوده برای تعریض به دلیل برخورد کمتر با مالکان بخش خصوصی است. البته با پیامدهایی که بر اثر تعریض خیابان برای این فضاها به وجود می‌آید، معلوم نیست به سادگی با آن موافقت شود. نمونه آن تخلیه پادگان‌هاست که مصوبه شورای عالی شهرسازی را هم دارد؛ لیکن اینها تنها بعد از بحث و بررسی‌های فراوان و پرداخت غرامت به

بالاخره خبری که در گوشه و کنار شنیده می‌شد، از زبان شهردار تهران تأیید گردید و تیترو اول همشهری قرار گرفت؛ با عنوان: «جزئیات طرح تعریض خیابان ولی عصر از ونک تا تقاطع شهید چمران».

در گزارش (همشهری، ۸۳/۸/۳۰)، احمدی نژاد خیابان ولی عصر را به عنوان طولانی‌ترین و زیباترین خیابان‌های تهران به لحاظ دارا بودن فضای سبز و درختان کهنسال توصیف کرد. طبق اعلام شهردار محترم با تعریض از یک طرف (سمت غرب)، درختان با ارزش حاشیه غربی خیابان حفظ می‌شود و مشکل گره ترافیکی بر طرف می‌گردد. وی در ادامه اعلام کرد که خوشبختانه طرح بسیار خوبی آماده شده است، که بر مبنای آن بخش غربی خیابان ولی عصر از ونک تا پارک وی تعریض می‌گردد و یکطرفه به سمت جنوب می‌شود و معبر فعلی به صورت یک طرفه به سمت شمال طراحی خواهد شد.

به علاوه اعلام شد که طرحی ترافیکی برای تقاطع شهید چمران تا میدان تجریش نیز در دست مطالعه است اما وجود بافت‌های مسکونی و تجاری فراوان در این محور کار را پیچیده کرده است. طبق اعلام شهردار تهران، یک گروه مطالعاتی تعیین شده است تا با حفظ درختان مشکل گره ترافیکی این محدوده را برطرف کنند. قبل از هر چیز لازم به یادآوری است که اقدامات مثبتی برای بهبود ترافیک در برخی از محورها با هزینه کم (مثال طرح بزرگراه چمران) از سوی شهرداری به اجرا درآمده و کارایی این محورها را به شدت بالا برده است؛ یا احداث تقاطع‌های غیرهمسطح جدید در بهبود - یا حداقل جلوگیری از بدتر شدن - اوضاع تأثیری جدی بر





خیابان ولی عصر، پیاده رو پارک ملت

۲۱ شرکت مهندس مشاور سپرده شده و طبق موافقتنامه‌ای قرار بوده است که کلیه مداخلات منجر به تغییر شهر با مشورت این مشاوران صورت گیرد، آیا این طرح با این مشاوران در میان گذاشته و از دیدگاه آنها اطلاع حاصل شده است؟

۱۱- نگارنده به عنوان کارشناس آمادگی دارد که با گروه کارشناسان تهیه کننده این طرح همفکری کند و پیشنهادهای بهتری را که آسان‌تر و کم‌مشکل‌تر باشد، مطرح سازد.

۱۲- تعریض خیابان‌ها به عنوان یک اصل، حتی از نوع تعریض از یک طرف سال‌های سال است که در خیلی از کشورها کنار گذاشته شده است. امید است در کشور ما نیز پروژه‌ها همه جانبه‌تر بررسی گردند و طرح‌ها با نظرخواهی بیشتر به ویژه از جوامع حرفه‌ای تهیه شوند و به اجرا درآیند و هدف اصلی طرح‌ها روانی حرکت عبور بیشتر ماشین‌های تک سر نشین نباشد، بلکه شهر و شهروند در اولویت قرار گیرد. همان طور که معاونت ترافیک شهرداری اعلام کرد، فعلاً سالی چهارصد هزار اتومبیل به تهران سرازیر می‌شود و اگر این روند ادامه یابد چیزی نمی‌گذرد که تمام سطح شهر تهران تبدیل به خیابان و بزرگراه گردد ولی بازجوابگوی این تعداد اتومبیل اضافی نخواهد بود.

۱۳- یادآوری نکته‌ای دیگر را لازم می‌دانم، و آن هم اختصاص حاشیه برخی از خیابان‌ها از جمله خیابان ولی عصر، خیابان آفریقا و برخی دیگر به پارکینگ در تمام مدت روز است. از یک سو تعریض خیابان و از سوی دیگر تبدیل خیابان به پارکینگ! این موضوع نیز در تناقض با طرح‌های تعریضی است. به جای پارکینگ حاشیه‌ای در این گونه محورها، آیا بهتر نیست که در فضاهای باز پشت جبهه پارکینگ عمومی احداث گردد؟

۱۴- برخی از کشورها به مرحله‌ای از توسعه رسیده‌اند که احداث پارکینگ را در داخل خانه‌ها ممنوع کرده‌اند، تا از ورود ماشین به داخل محله‌های شلوغ بکاهند. بدیهی است راه حل‌هایی این گونه مستلزم اجرای طرح‌های توسعه شبکه حمل و نقل عمومی است. و در پایان این پرسش‌ها بر جای می‌ماند که پاسخی در خور می‌طلبید:

۱- آیا با تعریض خیابان ولی عصر، مشکل ترافیک آن حل می‌شود؟

۲- تناقض بین طرح‌ها: تعریض خیابان، همزمان با تبدیل حاشیه سواره خیابان به پارکینگ.

۳- آیا گسترش سطح خیابان‌ها مشکل ترافیک تهران را برطرف می‌کند؟

۴- در برخی از کشورها تعریض جاده‌ها از طرح برنامه توسعه شهرها حذف شده است.

۵- تعریض خیابان ولی عصر از سوی کارشناسان و جوامع حرفه‌ای مورد اعتراض است.

۶- قبل از اجرای طرح تعریض خیابان ولی عصر، آن را به نظر خواهی کارشناسان و جوامع حرفه‌ای بگذارید.

۷- طرح تعریض خیابان ولی عصر با طرح آرام‌سازی میدان ونک در تناقض است.

۸- توجه به هشدار کارشناسان و جوامع حرفه‌ای به تعریض خیابان ولی عصر، ضرورتی جدی است.

تملک شهرداری درآمده‌اند که نمونه جالب آن خانه هنرمندان در خیابان ایرانشهر است.

۵- اینکه گفته شود تعداد پلاک‌ها در سمت غربی خیابان ولی عصر کمتر است، نمی‌تواند دلیل کافی برای قرار دادن این پلاک‌ها در طرح باشد؛ چرا که این فضاها خود سرمایه‌های کشور محسوب می‌شوند.

۶- از این موضوع که بگذریم، جال که امتداد بزرگراه کردستان به موازات این جاده در فاصله کم در حال احداث است و به زودی می‌تواند به بهره‌برداری برسد، آیا باز هم طرح تعریض خیابان ولی عصر در این محدوده مورد نیاز است؛ مخصوصاً طرحی با این مشکلات؟

۷- با تعریض خیابان ولی عصر، میدان ونک و چهار راه تقاطع ولی عصر و چمران مشکلات جدیدی پیدا می‌کنند و رفع مشکلات آنها کار ساده و کم‌هزینه‌ای نخواهد بود. در واقع عملاً مشکلات این گره‌های ترافیکی چند برابر خواهد شد؛ مخصوصاً توجه کنیم که اخیراً سازمان زیباسازی شهر تهران وابسته به شهرداری تهران، طرحی را با عنوان «آرام‌سازی میدان ونک» تهیه کرده است تا به اجرا درآورد.

۸- دو بانده شدن خیابان ولی عصر عملکرد فعلی آن را از بین می‌برد و با قطع ارتباط دو طرف خیابان، عملکرد داخل ناحیه شهری آن از بین می‌رود.

۹- اگر چه همان گونه که شهردار تهران اعلام کرده است، این اقدام نتیجه کار یک گروه مطالعاتی است، لیکن آیا با توجه به مواردی که گفته شد (و احتمالاً می‌توان موارد دیگری را نیز به آن اضافه کرد)، بهتر نیست این طرح از سوی جوامع حرفه‌ای و با مشارکت شهروندان بررسی بیشتری شود تا مانند ده‌ها طرح که بعد از اجرا مشکلات جدیدی را ایجاد کرده‌اند، مشکل آفرین نباشد؟

۱۰- با توجه به اینکه کار توسعه کالبدی تهران بزرگ به عهده



پارک ملت، دید از پارک به خیابان

## ارائه راهکارها و مکانیزم [= مکانیسم] های عملی خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری ها

کارفرما: مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری

مشاور: معاونت پژوهشی دانشگاه تهران

مجری: دکتر محمود متوسلی

تاریخ: زمستان ۱۳۸۲

«خصوصی سازی به طور کلی، و خصوصی سازی خدمات شهری به طور خاص، در سال های اخیر در زمره بدیده های جهانی بوده است.» اغلب دولت های محلی و شهرداری ها برای کارآمد کردن خدمات شهری و ارائه بهتر و مؤثرتر این خدمات، خصوصی سازی را در دستور کار خود قرار داده اند. نزد بسیاری از مدیران شهری، خصوصی سازی به عنوان انتخابی مناسب و معتبر برای ارائه خدمات شهری به منظور کاهش هزینه ها و بهبود کیفیت مورد توجه قرار گرفته است. با آنکه خصوصی سازی از دو دهه پیش به طور جدی در گوشه و کنار جهان شروع شده است، لیکن تاکنون در ایران به دلایل مختلف از جمله تکیه بر منابع زیرزمینی و رانتی و تزریق این منابع به بیکره شهرها، شهرداری ها و دیگر نهادهای دولتی، کمتر مورد توجه قرار گرفته است. بر این اساس در شرایط کنونی، ما با دولتی با حجم تصدی گری های زیاد و ناکارآمد مواجه ایم؛ و خصوصی سازی، با توجه به تجربه های حاصل از آن، می تواند راهگشایی برای حل معضل نابسامانی و ناکارآمدی دولت و نهادهای دولتی باشد.

طرح تحقیقاتی «ارائه راهکارها و مکانیسم های عملی خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری ها» که در مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری سازمان شهرداری ها و دهیاری ها به وسیله دکتر محمود متوسلی و همکاران وی تهیه و تدوین شده است، در پی ارائه راهکارها و امکان سنجی خصوصی سازی خدمات شهری با تکیه بر تجربیات جهانی و شرایط داخلی است. این پژوهش در شش فصل تنظیم و نوشته شده است، که در فصل اول مبانی نظری خصوصی سازی و ابعاد مختلف آن مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. در این فصل ۱۱ زیر عنوان بررسی می شود، که اینها هستند:

- ۱- مطالعات نظری خصوصی سازی
- ۲- مطالعات کاربردی خصوصی سازی
- ۳- آثار خصوصی سازی
- ۴- روش های ارائه خدمات شهری
- ۵- روش های عملی خصوصی سازی
- ۶- خدمات شهری موضوع خصوصی سازی
- ۷- موانع خصوصی سازی خدمات شهری
- ۸- معیارهای خصوصی سازی خدمات شهری

۹- تجربه خصوصی سازی در کشورهای مختلف  
۱۰- دلایل موافقان و مخالفان خصوصی سازی خدمات

شهری

۱۱- تجربه خصوصی سازی انواع خدمات شهری  
به طور کلی از این فصل نتیجه می شود که: «خصوصی سازی خدمات شهری در دهه ۱۹۸۰ وارد عرصه مدیریت شهری شد، در دهه ۱۹۹۰ شهرداری ها خصوصی سازی را به مثابه ابزاری مناسب برای مقابله با مشکلات از جمله مشکلات مالی، به طور جدی و گسترده به کار بردند. به نظر می رسد دهه حاضر دهه ارزیابی روند گذشته و اصلاح اشتباهات در این زمینه و استفاده از تجربیات به دست آمده باشد.

خصوصی سازی خدمات شهری به دلایل متعددی صورت گرفته است ولی به نظر می رسد مسائل مالی شهرداری ها نقش تعیین کننده ای در گرایش شهرها به سمت این سیاست داشته است. بر اساس تجربیات موجود، اغلب شهرها با به کارگیری روش های پراکنده و بدون برنامه ریزی بلند مدت و استراتژیک به سمت خصوصی سازی ارائه خدمات شهری روی آورده اند. این در حالی است که موفقیت در خصوصی سازی خدمات شهری نیازمند تهیه و اجرای برنامه های جامع خصوصی سازی خدمات شهری است که در آن کلیه جوانب به خوبی مورد شناسایی و بررسی قرار گرفته باشد.» بر اساس مطالعات این فصل، برخی از خدمات شهری از قبیل جمع آوری زباله، حمل و نقل شهری و زیرساخت های شهری بیشتر مورد توجه برای خصوصی سازی اند. خصوصی سازی همیشه موفق عمل نکرده و به کارگیری آن نیز بدون وجود موانع و مشکلات نبوده است. از جمله مشکلات فراروی خصوصی سازی عبارتند از: قیمت ارائه خدمات، کیفیت، عملکرد، تأمین مالی، و مسائل اجتماعی. برخی از مشکلات به خود شهرداری ها بازمی گردد و برخی به بسترهای قانونی، سیاسی و اجتماعی شهرها و کشورها و توانایی های بخش خصوصی. عبور از این موانع مستلزم اتخاذ شیوه های صحیح و ابزارهای کارآمد در خصوصی سازی است. به رغم مسائل و مشکلات زیادی که فرا راه خصوصی سازی خدمات شهری بوده و خواهد بود، به نظر می رسد سیاست کلی به صورت حرکت به سمت رقابتی کردن فعالیت ها و استفاده از بخش خصوصی ارزان تر و کارآمدتر است. به هر صورت هدف نهایی همه این اقدامات باید افزایش کارایی و بهبود کیفیت



خدمات شهری ارائه شده به مردم باشد. به طور کلی «راه حل ایده‌آل برای کشورهای در حال توسعه و شهرهای آنها که با محدودیت فقیر بودن تعداد بی‌شماری از شهروندان مواجه‌اند این است که به طور تدریجی انگیزه‌های خصوصی را مطرح سازند و از طرف دیگر و به طور همزمان از طریق سیاست‌های تکمیلی مانند یارانه، توانایی طبقات شهری را در پاسخ مثبت دادن به اصلاحات فراهم کنند». در این پژوهش تجربیات

### خصوصی سازی به عنوان انتخابی مناسب و معتبر برای ارائه خدمات شهری به منظور کاهش هزینه‌ها و بهبود کیفیت مورد توجه قرار گرفته است

کشورهای مختلف توسعه یافته (شمال) و توسعه نیافته (جنوب) در زمینه خصوصی سازی و خصوصی سازی خدمات شهری تجزیه و تحلیل و ارزیابی شده است. «آنچه مهم است این است که موفقیت خصوصی سازی خدمات شهری در یک شهر یا کشور لزوماً به معنای موفقیت آن در سایر کشورها نخواهد بود. به همین دلیل است که هر شهر باید متناسب با ویژگی‌هایی که دارد، برنامه‌ای خاص برای خصوصی سازی خدمات شهری خود تدارک ببیند».

فصل دوم پژوهش (طرح تحقیقاتی) به طراحی چارچوب تحلیلی خصوصی سازی خدمات شهری اختصاص دارد. در این فصل به تعاریف، تعیین حوزه‌های اصلی و فرعی خدمات شهری (حوزه خدمات بهداشت محیط، حوزه خدمات رفاهی و تفریحی، حوزه خدمات حفاظتی و ایمنی، حوزه خدمات حمل و نقل عمومی و ترافیک)، تعیین معیارهای بهینگی خصوصی سازی خدمات شهری، طراحی افق زمانی خصوصی سازی خدمات شهری و تدارکات پایگاه اطلاعات آماری مورد نیاز پرداخته می‌شود. فصل سوم به بررسی شرایط و بسترهای خصوصی سازی اختصاص یافته است. در این فصل به موضوعاتی چون، بررسی بسترهای نهادی خصوصی سازی، بررسی بسترهای قانونی خصوصی سازی، بررسی شرایط عمومی خصوصی سازی، بررسی رفتار بخش خصوصی در زمینه خصوصی سازی خدمات شهری، بررسی امکانات و محدودیت‌های خصوصی سازی خدمات شهری (وضع موجود) و بررسی ظرفیت‌های بالقوه خصوصی سازی خدمات شهری (وضع موجود و مطلوب) پرداخته می‌شود. در این پژوهش به تفصیل به بررسی رابطه خصوصی سازی با عواملی چون شرایط نهادی، شرایط قانونی، شرایط سازمانی و نظایر اینها پرداخته شده است. «خصوصی سازی در هر جامعه نیازمند تدارک شرایط اولیه‌ای است که در کنار نکات فنی فرایند خصوصی سازی، از الزامات این فرایند است. تجربه خصوصی سازی در کشورهای مختلف بیانگر آن است که دیدگاه‌ها، پیش نیازها و قیود مختلف در راه خصوصی سازی بنگاه‌ها و یا فعالیت‌های دولتی، تأثیر مهمی

روی مکانیسم، عملکرد، کیفیت و زمان‌بندی فرایند خصوصی سازی دارد».

در این طرح تحقیقاتی درخصوص بررسی امکانات و محدودیت‌های خصوصی سازی خدمات شهری (وضع موجود) به تحلیل و بررسی امکانات و محدودیت‌های نهادی، قانونی، سازمانی و شرایط عمومی پرداخته شده است. پژوهشگر در مورد ظرفیت‌های بالقوه خصوصی سازی خدمات شهری نتیجه می‌گیرد که: «در حالت کلی مطلوب آن است که سایر حوزه‌های خدمات شهری که اکنون در حیطه وظایف شهرداری‌ها نیست (مانند آب و فاضلاب، آموزش و نظایر اینها) در مرحله اول در این حیطه وارد شود و متناسب با آن ساختار کالبدی مدیریت شهری با تغییرات لازم اصلاح شود و پس از آن، برنامه خصوصی سازی در این زمینه تدوین شود». در مورد ظرفیت‌های بالقوه خصوصی سازی خدمات شهری (وضع مطلوب) بیان می‌شود: «وضعیت مطلوب همواره در بلندمدت به وجود می‌آید و براساس تعاریف اقتصادی، بلندمدت به دوره‌ای اطلاق می‌شود که در آن امکان تغییر عناصر ساختاری وجود داشته باشد». از دیدگاه خدمات شهری، نتایج برنامه‌های توسعه اقتصادی منجر به تعیین جایگاه مدیریت شهری و اعطای وظایف و اختیارات لازم به مسئولان محلی (از جمله شهرداری‌ها) می‌گردد.

فصل چهارم این پژوهش به ارائه سازوکار عملی خصوصی سازی خدمات شهری پرداخته است. در این فصل موضوعات؛ بررسی انواع واگذاری فعالیت‌ها به بخش خصوصی؛ مکانیسم‌های عملی خصوصی سازی خدمات بهداشت محیط، خدمات رفاهی و تفریحی، خدمات حفاظتی و ایمنی، خدمات حمل و نقل عمومی و ترافیک و سایر خدمات شهری؛ مکانیسم‌های عملی خصوصی سازی عمران شهری؛ اولویت‌بندی زمانی - موضوعی خصوصی سازی خدمات شهری و گروه‌بندی شهرهای همگن در فرایند خصوصی سازی، تجزیه و تحلیل می‌شوند.

### خصوصی سازی خدمات شهری به دلایل متعددی صورت گرفته است ولی به نظر می‌رسد مسائل مالی شهرداری‌ها نقش تعیین کننده‌ای در گرایش شهرها به سمت این سیاست داشته است

فصل پنجم به جمع‌بندی مباحث و یافته‌های اساسی مطالعه می‌پردازد. به طور کلی یافته‌های اساسی در حوزه مباحث نظری عبارت‌اند از: «خصوصی سازی مفهومی فراتر از واگذاری مستقیم فعالیت‌ها به بخش خصوصی است. خصوصی سازی یک طرح جامع هدفمند به منظور رهایی اقتصاد از دولت و ایجاد زمینه‌های لازم برای فعالیت بخش خصوصی به شمار می‌آید». خصوصی سازی در مباحث اقتصاد شهری و شهرداری‌ها تفاوت ماهوی با خصوصی سازی بخش‌های دیگر دارد. در مباحث اقتصاد شهری از آنجا که شهرداری متولی و مسئول

اولیه و اصلی ارائه خدمات و تضمین کننده کیفیت خدمات شهری است، کمتر می‌توان از مفهوم خصوصی سازی کامل استفاده کرد و باید بر واگذاری محدود تأکید ورزید. به همین علت، برخی از مباحث مانند درآمدزایی که در اولویت تعیین شرایط و دامنه خصوصی سازی هستند، در مباحث اقتصاد شهری و در حوزه خدمات شهری جای خود را به تضمین و بهبود کیفیت ارائه خدمات می‌دهند و مجموعه ابزارهای ارزیابی موفقیت خصوصی سازی نیز بر همین اساس تعیین می‌شوند. در قسمت مطالعات کاربردی نتیجه می‌شود: «در زمینه خدمات شهری، خصوصی سازی عمدتاً منجر به کارایی ارائه خدمات شده است، در مقایسه تطبیقی وضعیت خصوصی سازی در کشورهای مختلف می‌توان دریافت که خصوصی سازی جامع در شرایطی که زمینه‌های هدفمندی و سازگاری درونی و بیرونی آن فراهم شده باشد، منجر به دستیابی به اهداف عمومی خصوصی سازی شده است. در کنار این امر، شهروندان اغلب نگران ارائه خدمات به وسیله بخش خصوصی بوده‌اند و بعضاً نسبت به واگذاری خدمات اساسی شهر (مانند جمع‌آوری زباله) مقاومت نشان دادند. به هر حال در راه اعطای اختیارات بیشتر به مدیریت محلی در مقابل مدیریت ملی در قالب فرایند تمرکززدایی، رهایی شهرداری‌ها از ارائه خدماتی که ماهیتاً می‌تواند به وسیله بخش خصوصی نیز ارائه شود، اجتناب ناپذیر می‌نماید. نتایج حاصل از حوزه چارچوب تحلیلی خصوصی سازی خدمات شهری طرح تحقیقاتی، حوزه بندی خدمات شهری در ۴ حوزه خدمات بهداشت محیط، خدمات رفاهی و تفریحی، خدمات حفاظتی و ایمنی و خدمات حمل و نقل عمومی و ترافیک است که البته در هر یک از این حوزه‌ها، حوزه‌های فرعی نیز وجود دارد.

نهایت اینکه مسئولیت مدیریت شهری در تأمین کیفیت خدمات شهری الزامی است و خصوصی سازی هیچ‌گاه به معنای رهاسازی نبوده است.

یافته‌های اساسی در زمینه شرایط و بسترهای

### **به رغم مسائل و مشکلات زیادی که فرا راه خصوصی سازی خدمات شهری بوده و خواهد بود، به نظر می‌رسد سیاست کلی فعالیت‌ها و استفاده از بخش خصوصی ارزان تر و کارآمدتر است**

خصوصی سازی خدمات شهری: «با توجه به مباحث پژوهش درخصوص تحقق خصوصی سازی مطلوب و عوامل مؤثر بر فرایند خصوصی سازی، می‌توان طبقه بندی کلی زیر را ارائه کرد:

الف: شرایط نهادی خصوصی سازی:

۱- ساختارهای نهادی شامل: عناصر سیاسی، واحدها و سازمان‌های خصوصی سازی، واحدهای ارزشیابی، دولت‌های محلی و سایر عناصر نهادی

۲- نهادهای اقتصادی، شامل: بازارها، نظام قیمت‌ها و نظام قراردادهای

ب: شرایط قانونی خصوصی سازی، شامل:

- ۱- قوانین پایه ملی ۲- قوانین برنامه‌های توسعه میان مدت
- ۳- قوانین بودجه سنواری ۴- قوانین خاص حوزه‌های خدمات شهری، شامل قانون شهرداری‌ها و سایر قوانین
- ج: شرایط سازمانی خصوصی سازی، شامل:
  - ۱- ساختار سازمانی شهرداری‌ها در سطوح مختلف شهری
  - ۲- ساختار سازمانی حمل و نقل درون شهری

### **روش‌های گوناگون مربوط به مکانیسم قرارداد، مناسب‌ترین روش‌ها برای خصوصی سازی در زمینه خدمات شهری اند. در این روش‌ها علاوه بر واگذاری فعالیت‌های اجرایی به بخش خصوصی در قالب قراردادهای مدیریت، اجاره و پیمانکاری، نقش نظارتی و ارزیابی شهرداری‌ها از بین نمی‌رود و می‌توان تضمین مناسبی برای حفظ کیفیت ارائه خدمات در دست داشت**

۳- ساختار سازمانی خدمات حفاظتی و ایمنی

د: شرایط عمومی خصوصی سازی، شامل:

- ۱- ابعاد سیاسی، ۲- ابعاد مالی، ۳- سیاست‌های بازار سرمایه
- هـ: رفتار بخش خصوصی در فرایند خصوصی سازی شامل:
  - ۱- سرمایه گذاری خصوصی
  - ۲- مصرف کنندگان خصوصی
- یافته‌های اساسی در زمینه مکانیسم‌های عملی خصوصی سازی خدمات شهری:

عمده‌ترین روش‌های خصوصی سازی عبارت‌اند از:

الف: خصوصی سازی از طریق مکانیسم فروش

ب: خصوصی سازی از طریق مکانیسم قرارداد

ج: خصوصی سازی از طریق مکانیسم تجدید ساختار

د: خصوصی سازی از طریق مکانیسم مشارکت

فصل ششم به ارائه پیشنهادها و سیاست‌های در زمینه بسترهای خصوصی سازی، مکانیسم‌های خصوصی سازی، اولویت‌های خصوصی سازی، راهکارهای قانونی خصوصی سازی پرداخته است. این طرح تحقیقاتی در ۴۰۰ صفحه تدوین گردیده و در آن از ۲۲ منبع فارسی و ۱۹۶ منبع لاتین استفاده شده است.

فشرده کلام آنکه؛ «با ملاحظه روش‌های مختلف متناسب با حوزه‌های خدمات شهری می‌توان دریافت که همانند تجربه کشورهای مختلف، روش‌های گوناگون مربوط به مکانیسم قرارداد، مناسب‌ترین روش‌ها برای خصوصی سازی در زمینه خدمات شهری اند. در این روش‌ها علاوه بر واگذاری فعالیت‌های اجرایی به بخش خصوصی در قالب قراردادهای مدیریت، اجاره و پیمانکاری، نقش نظارتی و ارزیابی شهرداری‌ها از بین نمی‌رود و می‌توان تضمین مناسبی برای حفظ کیفیت ارائه خدمات در دست داشت.

## اولین نمایشگاه دستاوردهای وزارت کشور

فاطمه شهپازی

کارشناس علوم ارتباطات اجتماعی

معاونان وزارت کشور نتیجه بحث خود را در جلسات متعدد ارائه کردند و کار ستاد اجرایی نمایشگاه به طور رسمی از شهریور ماه آغاز گردید. این ستاد اجرایی که ستاد برنامه ریزی و هماهنگی نمایشگاه نام داشت با حضور نمایندگان حوزه ها و سازمان های وابسته وزارت کشور تشکیل شد.

حوزه معاونت هماهنگی امور عمرانی نیز که سازمانی وابسته به وزارت کشور را به نام سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور مدیریت می کند با ارائه شاخص ترین و مهم ترین فعالیت های خود به طور مجزا در غرفه های تفکیک شده، حضور چشمگیری در این نمایشگاه داشت.

علی نوذریور، معاون امور دهیاری های سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور و نماینده و مسئول برگزاری کلیه فعالیت های انجام پذیرفته در حوزه معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور و سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور در این نمایشگاه، اظهار داشت: «به منظور تعیین چگونگی شرکت در نمایشگاه از تمامی معاونت های سازمان و دفاتر حوزه معاونت هماهنگی و امور عمرانی خواسته شد تا نماینده ای در سطح مدیر کل برای شرکت در جلسات هماهنگی، که از تاریخ ۸۲/۶/۸ الی ۸۳/۷/۵ تشکیل گردید، معرفی کنند. در جلسات هماهنگی (در مجموع ۵ جلسه) ضمن بررسی نحوه حضور در نمایشگاه ۱۰ محور نیز بدین منظور پیشنهاد داده شد. این محورها عبارت اند از: شهرسازی، حمل و نقل، عمران، آتش نشانی، پسماندها، دهیاری ها، بلایای طبیعی و حوادث غیرمترقبه، آموزش و پژوهش، فناوری اطلاعات و ارتباطات، قطار شهری، انتشارات و مرکز پژوهش های شهری و روستایی. در کنار محورهای گفته شده، سازمان همیاری شهرداری های استان ها و همچنین دبیرخانه ستاد حوادث غیرمترقبه دفتر امور مناطق بازسازی شده جنگ تحمیلی و نیز دبیرخانه شورای عالی ترافیک شهرهای کشور به عنوان زیرمجموعه دفاتر حوزه معاونت هماهنگی امور عمرانی حضور داشتند.»

نمایشگاه هشت سال دستاوردهای وزارت کشور فرصتی را فراهم آورد تا معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور و سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور به رغم حجم بالای وظایف، به عرضه عملکرد خود بپردازند. در ادامه به تشریح دستاوردهای معاونت هماهنگی امور عمرانی و سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور پرداخته می شود.

در آخرین ماه پاییز سال ۱۳۸۳ در تالار بزرگ کشور، نمایشگاه هشت سال دستاوردهای وزارت کشور، با حضور ریاست جمهور و وزیر کشور با هدف پاسداشت اعتماد مردم نسبت به فعالیت های انجام شده در این وزارتخانه طی سال های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۳، برگزار گردید.

نمایشگاه دستاوردهای وزارت کشور که به تأکید وزیر کشور می توان آن را اولین نمایشگاه در نوع خود در تاریخ فعالیت وزارت کشور نام نهاد، در فضایی به وسعت ۱۱۰۰ متر مربع در بخش های مختلفی چون معاونت سیاسی، معاونت امور اجتماعی و شوراها، معاونت هماهنگی امور عمرانی و سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، معاونت بین المللی و هماهنگی امور اقتصادی استانداری ها، معاونت امنیتی و انتظامی و سازمان ثبت احوال و هر آنچه که طبق قانون اساسی زیر مجموعه این وزارتخانه بود، برگزار گردید.

جهانبخش خانجانی، مدیر کل روابط عمومی وزارت کشور و رئیس ستاد برگزاری نمایشگاه در مراسم افتتاحیه اظهار داشت: «وزارت کشور با هدف پاسخگویی به مردم، که همواره سرلوحه کار دولت بوده است، اواخر سال گذشته درصد انتخاب شیوه مناسب برای اطلاع رسانی برآمد. پس از بررسی موضوع در مجمع اطلاع رسانی کشور، در گام نخست برخی از دستاوردها، آمارها و گزارش ها در قالب جداول در سایت اطلاع رسانی و اخبار وزارت کشور در جلسات متعدد مطرح شد و شورای عالی اطلاع رسانی و



در بخش حمل و نقل همگانی و ریلی از سال ۱۳۷۶ به بعد فعالیت‌های گسترده‌ای صورت گرفته است که می‌توان به نوسازی ۴۰ درصد ناوگان اتوبوسرانی شهری طی سال‌های ۱۳۷۶ الی ۱۳۷۹، خریداری ۵۸۰۰ دستگاه اتوبوس، کاهش عمر متوسط اتوبوس از ۱۲ سال به ۷ سال و راه‌اندازی سازمان اتوبوسرانی در ۸۱ شهر کشور و تجهیز کلان‌شهرها به سیستم حمل و نقل ریلی و مترو اشاره کرد.

از سال ۱۳۷۶ دفن بهداشتی زباله‌های شهری آغاز شد و قانون پسماندها نیز در مجلس به تصویب رسید. افزون بر اینها، اقدامات مختلفی در خصوص احیای بافت‌های تاریخی و توسعه فضای سبز صورت گرفته است. همچنین موضوع تفکیک آب شرب از آب خام به طور جدی طرح شده است که بر این اساس مطالعاتی در ۴۷ شهر آغاز شد و در شهرهای زیادی به اجرا درآمد.

از مهم‌ترین اقدامات دبیرخانه ستاد هماهنگی ایمنی و آتش‌نشانی وزارت کشور در طول این ۸ سال، پیگیری برای تصویب قانون امداد و نجات در مجلس و احداث ۴۰ ایستگاه آتش‌نشانی طی برنامه دوم توسعه در شهرها بوده است. پژوهش و تحقیق در عرصه شهری نیز جایگاه ویژه‌ای در معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور در ۸ سال گذشته داشته است. در این خصوص گفتنی است که از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۳ تحقیق و مطالعه‌ای در عرصه شهری صورت پذیرفته بود، تا اینکه برای اولین بار در سال ۱۳۷۳ در بودجه سنواتی کشور ۱۹ میلیون تومان برای انجام تحقیقات پژوهشی در اختیار وزارت کشور قرار گرفت. در زمان حاضر از سوی معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور ۹۰ میلیارد ریال صرف تحقیق و پژوهش در عرصه شهری شده است.

هم اکنون حدود ۸۰ پروژه مطالعاتی کلان از سوی مرکز پژوهش‌های شهری و روستایی به مشاوران و دانشگاهیان واگذار شده است که از این تعداد ۴۳ پروژه به اتمام رسیده و ۳۷ پروژه در حال انجام است و ۹۳ پروژه مطالعاتی جدید در مرکز پژوهش‌های شهری و روستایی وجود دارد که ۸۳ پروژه آن در حال انجام است. ۱۵۹ پروژه مطالعاتی دیگر نیز به دست گروه‌های پژوهش استانی تحقق یافته است.

طی ۸ سال گذشته انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور فعالیت‌های بسیاری را در کارنامه خود دارد، که از آن جمله می‌توان به چاپ ۱۶۰ جلد کتاب و توزیع آن بین شهرداری‌ها و شوراهای انتشار ۶۸ شماره ماهنامه «شهرداریها» از سال ۱۳۷۸ تاکنون و انتشار فصلنامه‌های مدیریت شهری و فرهنگ ایمنی، ماهنامه دهیاری‌ها، فصلنامه پسماندها و ماهنامه مدیریت مواد زائد اشاره کرد. همچنین برگزاری همایش‌ها، نشست‌های تخصصی و اختصاص ۵ درصد از کل اعتبارات سازمانی برای برگزاری کلاس‌ها و دوره‌های آموزشی اقدام مهم سازمان در امر آموزش و ارتقای دانش متخصصان شهرداری‌ها و کارکنان آن محسوب می‌شود.

تشکیل معاونت دهیاری‌ها در سازمان شهرداری‌های کشور ابتکاری بود که توانست به‌خلاقیت در مدیریت روستایی پایان دهد و نتیجه آن شکل‌گیری ۱۳ هزار و ۳۰۰ دهیاری از سال ۱۳۸۲ تاکنون است. در نتیجه پیگیری‌های به عمل آمده، در زمان حاضر ۳۰ درصد از عوارض گمرکی و ۲۰ درصد از عوارض سوخت به

دهیاری‌ها تعلق می‌یابد. از محل قانون تجمیع عوارض در سال گذشته ۹۳ میلیارد تومان و در سال جاری ۱۴۰ میلیارد تومان برای اجرای طرح‌های عمرانی، خدماتی و رفاه ساکنان روستا در نظر گرفته شد.

مبالغ حاصل از محل قانون تجمیع عوارض در شهرداری‌ها در مقایسه با سال ۱۳۷۶ سیری صعودی را نشان می‌دهد. آنچه در گذشته به عنوان عوارض در اختیار حوزه معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور در سال ۱۳۷۶ قرار می‌گرفت، رقم ۱۶ میلیارد تومان بود که اینک با وجود افزایش تعداد شهرها، به ۶۰۰ میلیارد تومان افزایش یافته است.

در حیطه مدیریت واحد شهری، پس از انجام مطالعات و امکان‌سنجی در برنامه سوم توسعه، ماده ۱۳۶ در شورای برنامه‌ریزی بخش عمران شهری و روستایی پیشنهاد شد که خود دستاورد دیگری برای سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور محسوب می‌گردد. با توجه به کوشش‌های فراوانی که برای تحقق ماده ۱۳۶ صورت گرفت، مجموع تلاش‌های وزارت کشور به واسطه مقاومت دستگاه‌های اجرایی در واگذاری وظایف به شهرداری‌ها و مشکلات پیش آمده، منجر به برداشتن گام‌های جدی در این عرصه نشد اما به هر حال به طرح و فرهنگ سازی در خصوص این موضوع کمک شد.

گفتنی است در نمایشگاه دستاوردهای وزارت کشور، در کنار غرفه‌های موجود، نشست‌هایی با موضوعات مدیریت شهری و روستایی برگزار می‌شد که از جمله می‌توان به اینها اشاره کرد: گفت و گوهایی در زمینه حمل و نقل ریلی و حمل و نقل همگانی، مدیریت واحد شهری، تجربه‌ها و دستاوردهای زلزله‌بم، بازسازی بافت‌های فرسوده، قانون تجمیع عوارض، ایمنی و ترافیک، پسماندهای شهری و روستایی، دهیاری‌ها و برنامه‌ریزی مدیریت روستایی، که با حضور نیروهای متخصص، استادان دانشگاه، مهندسان مشاور، مدیران و کارشناسان شهری و روستایی صورت پذیرفت. هدف از برگزاری نشست‌های مذکور صرفاً اطلاع رسانی و شناسایی فعالیت‌های سازمان در ابعاد مختلف به جامعه بوده است.

بعد از اتمام کار نمایشگاه با حضور وزیر کشور و دست‌اندرکاران نمایشگاه، نظر مخاطبان و بازدیدکنندگان و نیز مدیریت نمایشگاه جمع‌آوری شد. ارزیابی‌ها نشان داد که از مجموع پانل‌ها و نشست‌های تخصصی در حوزه سیاسی، اجتماعی، ثبت احوال و موارد دیگر، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به واسطه برگزاری سلسله نشست‌های علمی و بحث‌برانگیز در محورهای عمران شهری و روستایی رتبه اول را کسب کرده است و از نظر غرفه آرایه و ارائه اقلام مناسب نمایشگاهی، رتبه دوم را.

از کمبودهای مشهود در نمایشگاه، ضعف در بخش آمار و اطلاعات بود. در سال ۱۳۷۹ اطلاعات و آمار در حیطه مسائل متعدد شهرداری‌ها جمع‌آوری و در کتابچه‌ای منتشر شد، اما با واگذاری این وظیفه به دفتر فناوری و اطلاعات در سال ۱۳۸۰، تاکنون هیچ‌گونه آمار و اطلاعاتی در شهرداری‌ها جمع‌آوری نشده است. این در حالی است که آمار می‌توانست رکن اصلی را در برگزاری این نمایشگاه داشته باشد. خلاصه برخی از سخنرانی‌ها و نشست‌های تخصصی، در پی می‌آید:

### تشکیل سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور؛ راهکاری مهم در حوزه مدیریت شهری و روستایی

شکل‌گیری سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور از جمله مسائلی بود که عبدالواحد موسوی لاری، وزیر کشور، در حوزه مدیریت شهری و روستایی از آن به عنوان راهکاری مهم یاد کرد و گفت: «تشکیل سازمان شهرداری‌ها از سال ۱۳۶۶ تصویب شده بود اما تا سال ۱۳۷۸ عملاً مسکوت ماند ولی هم‌اکنون سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به عنوان سازمانی پشتیبان برای ۹۵۰ شهرداری سطح کشور تلاش می‌کند. همچنین بین سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ بیش از ۱۳ هزار دهیاری در روستاهای پرجمعیت کشور دایر شد که رقم بسیار بالایی است». وزیر کشور افزود: «از نظر منابع درآمدی، سال ۱۳۷۷ کل عوارض متمرکزی که برای توزیع بین شهرداری‌ها در اختیار وزارت کشور قرار گرفت رقمی در حدود ۱۵ میلیارد تومان بود. این رقم امسال از ۴۰۰ میلیارد تومان گذشت که یک سوم این اعتبار در روستاها هزینه خواهد شد».

در غرفه‌های سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، تلاش بخش‌های متعدد سازمان بسیار نمایان بود. در غرفه ایمنی و آتش‌نشانی تعدادی از مدرن‌ترین وسایل نجات و اطفای حریق چون دستگاه زنده‌یاب به نمایش گذاشته شده بود. در قسمت مدیریت پسماند، گزارش کاملی از پروژه فرایند مدیریت کمپوست به چشم می‌خورد. در بخش بودجه و اقتصاد شهری نیز گزارشی از وضعیت اعتبار ردیف‌های عمرانی و ملی قانون بودجه و سهمیه وام اعطایی به شهرداری‌ها در معرض دید عموم قرار داده شده بود. افزون بر اینها گزارش کاملی از نحوه شکل‌گیری طرح جامع امداد نجات کشور به صورت نرم‌افزار به وسیله ویدیو پروژکتور بر روی پرده نمایش این غرفه بود؛ و نیز در غرفه آموزش و پژوهش، سیستم‌های بسیار قوی و سودمند به منظور مکانیزه کردن فعالیت‌های شهرداری‌ها به نمایش در آمده بود.

### ویژگی‌های مثبت و منفی قانون تجمیع عوارض

عباس کرد زنگنه، معاون وزیر امور اقتصاد و دارایی و رئیس سازمان امور مالیاتی کشور، در میزگرد ارزیابی قانون تجمیع عوارض با تقسیم‌بندی مالیات‌ها به مستقیم و غیرمستقیم، انگیزه دولت برای وضع این قانون را ایجاد انضباط مالی دانست و افزود: «سال گذشته از محل عوارض خارج از شهرها رقم ۲۲۰ میلیارد تومان و امسال ۱۸۰ میلیارد تومان وصولی برای شهرداری‌ها مهیا خواهد شد». به اعتقاد محمود حسینی، استاندار اصفهان، شفاف‌سازی، الزام قانونی صنایع آلاینده، توجه به عدالت در شهرداری‌ها، حذف معافیت‌های شهرداری‌ها و مفاسدی که می‌توانست وجود داشته باشد از مزایای قانون تجمیع عوارض است. ناگفته نماند که وی عدم توجه مدیران محلی و برنامه ریزان منطقه‌ای را به قانون تجمیع عوارض به عنوان نوعی نقطه ضعف مطرح ساخت و تأکید کرد: «یکی از مشکلات مهمی که همه شهرداری‌ها با آن مواجه‌اند، این است که اختیارات وصولی برخی از این عوارض به عهده ادارات دارایی گذاشته شده است؛ در حالی که آنها فاقد امکانات لازم هستند و در نتیجه تاکنون نتوانستند اقدام مؤثر در این زمینه به عمل آورند». به اعتقاد استاندار اصفهان، تا زمانی که مرز بین عوارض محلی و غیرمحلی روشن نشود، معضلات شهرداری‌ها کاهش نخواهد یافت.



۶۰ تا ۷۰ درصد از زباله‌های شهری کشور تبدیل‌پذیر به کود است، ۲۰ درصد بازیافت شدنی است و حدود ۱۰ تا ۲۰ درصد نیز مولد آلودگی است. بنابراین با تکیه بر راهبرد تولید کمتر زباله و تفکیک زباله‌ها از محل می‌توان به نتایج مطلوب‌تری دست یافت. از جمله اینکه می‌توان با حمایت از مؤسسات فعال در امر بازیافت و پرداخت وام به آنها، تشریح مخارج و آلودگی‌های حاصل از زباله برای مردم و مسئولان، توجه خاص آنها را به ضرورت تولید مواد مصرفی با کیفیت خوب و بازیافتی جلب کرد.

جلب مشارکت مردم در اقدامات مربوط به احیای بافت‌های تاریخی از جمله مهم‌ترین موضوعاتی بود که مورد توجه شرکت‌کنندگان در میزگرد بازسازی بافت‌های فرسوده قرار گرفت. به بیان علیرضا ابلقی، مدیر دفتر طراحی سازمان عمران و بهسازی وزارت مسکن و شهرسازی؛ اجرای طرح‌های بهسازی دارای دو رکن اصلی همکاری‌های بین‌بخشی و جلب مشارکت مردمی است. وی گفت: «نمی‌توان بدون همکاری سازمان و نهادهایی که در حوزه‌های مختلف مدیریت شهری و حفظ ارزش‌های تاریخی فعالیت می‌کنند، طرح جامعی را در حوزه بهسازی بافت‌ها تهیه کرد». افزون بر اینها در این میزگرد مطرح شد که در طرح‌های راهبردی و تفصیلی باید تعریف دقیقی از بافت فرسوده و تاریخی ارائه شود.

# تبلیغات شهری

## دانشی گم شده

امیر نوح نژاد



شهری نیز نیازمند تخصص و شناخت همه جانبه از شهر است. از همین رو تبلیغات شهری اگر به صورت درست و طبق استانداردهای علمی و به شکلی کارشناسی شده انجام پذیرد، می تواند کمک مفیدی چه در جهت زیباسازی شهر و چه در جهت شکوفایی اقتصاد و تولیدات بیشتر باشد و در عین حال موجب معرفی صحیح یک محصول بدون هیچ مشکل جانبی (ترافیکی، آلودگی بصری و جز اینها) گردد.

محمود دهقان، رئیس انجمن صنفی تبلیغات ایران، در این باره چنین می گوید: «یک شهر می تواند هم محل سکونت و هم محل کسب و کار باشد، هم زیبا باشد و هم درآمدزا. این امر در صورتی امکان پذیر است که نوعی تبلیغات شهری، که رعایت تمام اصول و استانداردها در آن صورت گرفته باشد به کار گرفته شود. این امر تنها با مراجعه به متخصصان امر تبلیغات در حوزه تبلیغات شهری امکان پذیر می گردد.» وی در خصوص معیارها و استانداردهای جهانی در مورد تبلیغات شهری و محیطی به مواردی از نسبت های مستقیم بین اجزای درگیر در یک تابلوی تبلیغاتی با مسائل ترافیکی و نظایر آن اشاره می کند. از آن جمله می توان نسبت مستقیم بین عرض معبر، اندازه تابلو و سرعت مجاز اتومبیل را نام برد که رابطه ای مثالی شکل بین این موارد برقرار است. بنابراین با رعایت این رابطه در بزرگراهها و دیگر معابر خطر تصادفات ناشی از تبلیغات شهری نیز در معابر و اتوبانها تا حد ممکن کاهش می یابد.

از نگاه ترافیکی استانداردهای متعدد و دقیقی در مورد تبلیغات شهری و محیطی وجود دارد. در کشورهای پیشرفته، تمام این استانداردها برای تبلیغات صحیح در نظر گرفته می شود، به طوری که در این کشورها نوع طرح تبلیغاتی، رنگ، اندازه و حتی اندازه قلم نوشته های تبلیغاتی را در اتوبانها و بزرگراهها سرعت مجاز اتومبیل تعیین می کنند، تا حوادث ناشی از آنها به کمترین حد خود برسد. به طور مثال، در اتوبانی که حرکت مجاز ۱۲۰ کیلومتر در ساعت است فقط می توان از یک کلمه تبلیغاتی استفاده کرد و مثلاً فقط نوشت «پاریس»، آن هم بدون طرح، تک رنگ و با قلم درشت؛ چرا که با این سرعت راننده فرصتی برای دقت بیشتر ندارد و با یک نگاه می تواند تمام آنچه را در یک بیلبرد تبلیغاتی است از نظر بگذراند. حال اگر سرعت مجاز تا ۱۰۰ کیلومتر در ساعت باشد، یعنی جزو اتوبانهای با سرعت سریع باشد - و نه خیلی سریع - بیلبرد تبلیغاتی می تواند از یک کلمه و یک علامت برای معرفی محصول استفاده

امروزه تبلیغات سهم و نقش بسزایی در حجم مبادلاتی اقتصادی و تجاری در دنیا دارد. از سویی دیگر در جوامع امروز تأثیر تبلیغات در زندگی روزمره شهروندان در جهت نوع و چگونگی انتخاب کالاها و مایحتاج زندگی امری انکارناپذیر است. هر روزه دگرگونی هایی نیز در عرصه تبلیغات رخ می دهد که خود می تواند بیانگر اهمیت و جایگاه تبلیغات باشد. این گزارش به بررسی مقوله تبلیغات شهری در ابعاد گوناگون آن می پردازد.

در بازارهای جهان گونه های مختلفی از تبلیغات با هدف معرفی کالاها و تولیدات از طرف شرکتها و تولید کنندگان مورد استفاده قرار می گیرد که از آن جمله می توان به تبلیغات رسانه ای، تبلیغات محیطی، تبلیغات چاپی و تبلیغات خدماتی اشاره کرد.

البته هر کدام از این موارد به شاخه های دیگری نیز تقسیم می شوند. از میان این گونه های تبلیغاتی، تبلیغات شهری از زیرشاخه های تبلیغات محیطی است. این نوع تبلیغات، همان طور که از نامش پیداست، مواردی را در بر می گیرد که شهروندان در پیرامون و محیط زندگی خود با آن مواجه اند. تبلیغات شهری برای فعالیت و معرفی محصول مورد نظر بخشی از فضا و سیمای ظاهری شهر یا محل زندگی را به خود اختصاص می دهد؛ همان طور که بخش هایی از اتوبوسها، مترو و ایستگاه های مترو و فضاهایی از اتوبانها و خیابانها به وسیله بیلبردها و تابلوهای تبلیغاتی و نظایر آن به این کار اختصاص یافته است.

از آنجا که در دنیای امروز هر امری به صورت تخصصی و با کار کارشناسی صورت می گیرد، تبلیغات نیز از این قاعده مستثنی نیست. در زمان حاضر در کشورهای پیشرفته رشته تبلیغات تا مقاطع فوق تخصصی در دانشگاهها دنبال می گردد. دانش تبلیغات، علمی بین رشته ای است، چرا که در تبلیغات تلفیقی از دانش و هنر گرافیک و روان شناسی، جامعه شناسی، بازاریابی، اقتصاد و جز اینها به کار می رود.

با توجه به توضیحات ارائه شده روشن است که تبلیغات در سطوح مختلف و گونه های متفاوت نیازمند راهکارها، معیارها و پارامترهای خاص خود است. شهرها از نظر اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حتی سیاسی در هر کشور موقعیت ویژه ای دارند. علاوه بر آن، شهروندان هر شهر تأثیرات مستقیم و غیرمستقیمی از سیما و ظاهر شهر و محیط زندگی خود می پذیرند و به طبع آن تبلیغات



زمان این مانیورها نیز صرف استفاده فرهنگی و آموزشی خواهد شد تا تعادلی نسبی بین تبلیغات اقتصادی و فرهنگی ایجاد گردد».

نقش تبلیغات در عرصه تولید نیز بسیار پراهمیت است. امروزه در دنیا بسیاری از تولیدکنندگان با استفاده از تبلیغات به سودآوری‌های فراوانی رسیده‌اند و کشور ما نیز می‌تواند با ارائه سیاست درست و کارشناسانه و با بهره‌گیری از متخصصان این رشته، در جهت شکوفایی اقتصادی و حمایت از تولیدکنندگان داخلی بکوشد. همچنین با استفاده درست و اصولی از تبلیغات شهری می‌توان شهری زیبا و درآمدزا که بر تولید اقتصادی نیز تأثیر مثبت بگذارد به وجود آورد.

محمد محمدزاده معاونت خدمات شهری شهرداری تهران با اعلام اینکه شهرداری تهران پنج آیین‌نامه برای تبلیغات شهری در تهران تهیه و برای تصویب به شورای شهر ارسال کرده است، گفت: «هم‌اکنون ضوابط جدید که شامل تعرفه‌ها و چگونگی اجرای جدید تبلیغات شهری در تهران است تصویب شده و در حال اجرا از سوی سازمان زیباسازی است. بر این اساس تمام کسانی که کالاهای و صنایع داخلی را تبلیغ می‌کنند از ۵۰ درصد تخفیف تعرفه‌های تبلیغاتی بهره‌مند می‌گردند و بدین ترتیب به شرکت‌هایی که به تبلیغ کالاها و صنایع خارجی در تهران می‌پردازند، تخفیفی تعلق نمی‌گیرد».

وی در خصوص اعمال نظارت بر تبلیغات شهری گفت: «شرکت‌های تبلیغاتی اجازه استفاده از زبان‌های خارجی را بر روی تابلوهای شهرداری نخواهند داشت و تمامی تبلیغات ازین پس زیر نظر شورای تبلیغ قرار می‌گیرند».

مقایسه جایگاه تبلیغات و میزان بهره‌بری اقتصادی از این صنعت در ایران با کشورهای مشابه نشان می‌دهد که گردش مالی بخش تبلیغات بازرگانی کشور ما طی ده سال گذشته از سه میلیارد تومان در سال ۱۳۷۲ به بیش از دویست و پنجاه میلیارد تومان در سال ۱۳۸۲ رسیده است. این رشد ۹۰۰ درصدی آن هم در مقایسه با سایر بخش‌های کشور بی‌نظیر است و نوعی چشم محسوب می‌شود. اما همین چشم بودجه‌ای در مقایسه با کشورهای دارای شرایط کشور ایران از نظر جمعیت، اقتصاد و تفکرات اسلامی (نظیر مالزی، پاکستان و ترکیه) بسیار کم و کند است. آمار رسمی سازمان ملل متحد نشان می‌دهد که سهم کشور ۷۰ میلیونی ایران در تبلیغات بازرگانی در سال ۲۰۰۲ با بودجه ۲۵۰ میلیون دلاری دویی با جمعیتی کمتر از یک میلیون نفر برابری می‌کند.

مقوله مدیریت تبلیغات در ایران جای کار بسیاری دارد، به ویژه تبلیغات شهری که دارای ابعاد گوناگونی است و نیاز به ساماندهی و به کارگیری دانش‌های گوناگون و متخصصان این امر دارد.

کند؛ مثل بنز و علامت بنز. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، قوانین و استانداردهای دقیقی در مورد تبلیغات شهری وجود دارد که با رعایت این معیارها و استانداردها می‌توان از تبلیغات درست و بی‌خطر و زیبا بهره‌مند شد. کما اینکه این موارد تنها در خصوص محدودیت‌های ترافیکی تبلیغات بود و در حوزه هنری، اقتصادی، روان‌شناسی و زیبایی‌شناسی شهر هم استانداردها و موازین دقیقی در سطح دنیا وجود دارد که متأسفانه در کشور ما کمتر به آنها توجه می‌گردد.

در بسیاری از نقاط شهرهای ما تبلیغات به صورت برپایی داربست‌ها و نصب برزنت بر روی آن صورت می‌گیرد. این شیوه برای تبلیغات هیچ همخوانی با معیارها و استانداردهای تبلیغاتی ندارد و در عین حال در بردارنده اشکالات و خطرهایی از قبیل سقوط در اثر بادهای شدید و ایجاد خسارت، استفاده سارقان از این داربست‌ها برای سرقت، سد معبر در برخی پیاده‌روها، خطر برخورد عابران با لوله‌های این داربست‌ها و نظایر اینهاست و افزون بر اینها، از جنبه سیمای شهری نیز اینها چهره خوب و مناسبی ندارند.

لازم به ذکر است که در بند "ب" ماده ۱۳۷ قانون برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی ساماندهی و بهینه‌سازی منظر و سیمای شهر در جهت پاسخ‌دهی به نیازها و خواسته‌های شهروندان، نوعی ضرورت شناخته شده است.

عامل نظارتی و متولی تبلیغات شهری در اغلب شهرها سازمان زیباسازی شهرداری است که با تدوین ملاک‌ها و دستورالعمل‌ها بعد از وزارت فرهنگ و ارشاد بر چگونگی این تبلیغات نظارت دارد. اخیراً سازمان زیباسازی شهر تهران اقدام به ساماندهی تبلیغات شهری کرده است تا با این طرح به نوعی از بروز حوادث و آلودگی‌های بصری ناشی از شیوه‌های تبلیغاتی نادرست - که با موازین و استانداردهای تبلیغات شهری تناقض دارند - جلوگیری گردد.

در همین زمینه تقی احمدی مدیر اداره تبلیغات فرهنگی سازمان زیباسازی شهرداری تهران می‌گوید: «این سازمان همسو با طرح ساماندهی تبلیغات شهری و در جهت جایگزینی روش تبلیغاتی مناسب به جای تبلیغات برزنتی یا داربستی، اقدام به نصب حدود هشت هزار پانل تبلیغاتی بر روی دیوارهای سطح شهر کرد. با اجرای کامل این طرح سازمان از دادن مجوز برای داربست‌های تبلیغاتی خودداری می‌کند، کما اینکه در زمان حاضر نیز محدودیت‌های عمده‌ای را در صدور مجوز برای این گونه از تبلیغات در نظر گرفته است. به‌طور مثال هر متقاضی فقط یک بار در سال می‌تواند تقاضای داربست داشته باشد و بعد از اتمام قرارداد امکان تمدید وجود ندارد و تنها در یک نقطه از شهر با موافقت سازمان می‌توان نسبت به برپایی این داربست‌ها اقدام کرد».

وی در خصوص موضوع ساماندهی و اقدامات سازمان زیباسازی شهر تهران در جهت نظارت بر تبلیغات شهری می‌گوید: «شورای نظارت بر تبلیغات، نظارت کاملی بر طرح‌های تبلیغاتی دارد و آنها را از ابعاد مختلف از جمله اجتماعی، زیبایی‌شناختی، مکان‌یابی مناسب در شهر و تناسب آنها با موازین اخلاقی مورد بررسی قرار می‌دهد. تابلوهای تبلیغاتی در سطح شهر سالیانه باید ۱۰ درصد از زمان تبلیغات را به تبلیغات فرهنگی اختصاص بدهند؛ یعنی یک تابلوی تبلیغاتی حدود ۴۰ روز از سال باید در جهت تبلیغات فرهنگی مورد استفاده قرار گیرد. این سازمان همچنین اقدام به خرید مانیورهای تبلیغاتی کرده است که با اجرای این طرح ۵۰ درصد از

# پایداری توسعه شهری در گرو مشارکت و فناوری اطلاعات

محمد حسین بوچانی

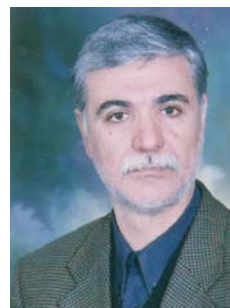
کارشناس ارشد برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای



رضا پاک نهاد  
کارشناس ارشد شهرسازی، معاون فنی  
و سیستم اطلاعات جغرافیایی  
شهرداری تبریز

روند شهری شدن در جهان رو به گسترش است و این رشد فزاینده ناپایداری‌های فضایی عمیقی به همراه دارد. نمود این ناپایداری‌ها در فقر شهری، بدمسکنی، بیکاری، آلودگی‌های زیست محیطی و مواردی از این دست نمایان است. در چاره جویی برای ناپایداری‌ها و نابسامانی‌های زندگی شهرنشینی، راهکارها و رهیافت‌های متفاوتی با توجه به شرایط زمانی - مکانی ارائه شده است. با این حال، هم اکنون اعتقادی قوی در بین اندیشمندان حوزه‌های شهری در خصوص دست کم کاهش ناپایداری‌های زندگی شهرنشینی، به صورت پارادایم حکمروایی خوب شهری<sup>(۱)</sup> شکل گرفته است.

مرکز اسکان سازمان ملل (UNCHS) فرایند حکمرانی شهری را به عنوان پاسخی کارآمد و مؤثر به مشکلات شهری تعریف می‌کند، این قابلیت را آن دسته از حکومت‌های محلی که خصوصیت پاسخگویی دارند و وظایف خود را با همکاری جامعه مدنی به انجام می‌رسانند، از خود نشان می‌دهند. به نظر می‌رسد حکمرانی خوب شهری با توجه به مؤلفه‌های آن همچون؛ جلب مشارکت شهروندان، پاسخگویی، شفافیت، عدالت محوری، فعالیت مبتنی بر قانون و مقررات، اثربخشی و کارآمدی، مسئولیت پذیری، امنیت مداری و توجه به پایداری، آرمانی است که دست یافتن به تمامی مؤلفه‌های آن امکان پذیر نیست. ولی از آنجا که الگواره توسعه پایدار، فرایند حاکم بر مدیریت شهری کنونی است، تلاش برای حداقل دست یافتن به مؤلفه‌های حکمرانی خوب شهری ضرورتی اجتناب ناپذیر است. نظام مدیریت شهری در ایران با توجه به ویژگی متمركزگرا بودن و دیگر مؤلفه‌هایی همچون به مشارکت نطلبیدن حاضران مختلف عرصه شهرنشینی، عدم پاسخگویی، ناسازگاری با محیط زیست و مواردی از این دست، به شدت ناکارآمد است. حکمرانی خوب شهری با توجه به نابسامانی‌های کلان، افتادن در آرمانشهری خیالی است که دست یافتن به آن محال می‌نماید. به هر حال پرسش‌های اصلی این است: چگونه می‌توان حداقلی از اصول حکمروایی خوب شهری را در فرایند نظام مدیریت شهری به خصوص در شهرداری‌ها حاکم کرد؟ زیربنای مؤلفه‌های حکمرانی خوب شهری در شهرداری‌ها چیست؟ محمد رضا پورمحمدی رئیس دانشگاه تبریز و دکتر در



یونس مقدم نیا  
کارشناس ارشد مدیریت دولتی مدیر  
عامل سازمان آمار و فن آوری اطلاعات  
شهرداری تبریز

برنامه‌ریزی شهری ضمن آرمانی بودن تحقق کامل حکمروایی خوب شهری در شرایط کنونی مدیریت شهری ایران، معتقد است: «حکمروایی خوب شهری در جست و جوی راهی برای خروج از دور باطل ناکارآمدی مدیریت شهری است. می‌توان گفت این الگو تصمیمی از پایین به بالا برای اداره امور شهر است، که در آن تمام حاضران شهر سهیم‌اند. یکی از ابزارهای تحقق این الگوی مدیریت شهری، به مشارکت طلبیدن واقعی - و نه صوری - شهروندان در اداره امور شهر است. برای تحقق حداقل حکمرانی خوب در شهر لزوم جلب مشارکت تمامی فعالان عرصه امور عمومی شهر یعنی سازمان‌های رسمی، گروه‌های غیررسمی، نهادهای بخش خصوصی و عمومی، حتمی است». پورمحمدی می‌افزاید: «حکمروایی خوب در تاریخ شهرسازی و شهرنشینی ایران به صورت‌های مختلف مشارکت در اداره امور شهر از جمله حفر قنات و نگهداری از آنها، جمع‌آوری زباله، همیاری در محله‌ها، امنیت شهروندی و نظایر اینها دیده می‌شود. پس این رویکردها در تاریخ مدیریت شهری وجود داشته است، ولی در پی

**حکمروایی خوب شهری در جست و جوی راهی برای خروج از دور باطل ناکارآمدی مدیریت شهری است. می‌توان گفت این الگو تصمیمی از پایین به بالا برای اداره امور شهر است، که در آن تمام حاضران شهر سهیم‌اند**

تحولات نظام مدیریت شهری و زندگی شهرنشینی از مدیریت شهری ما فاصله گرفته است. می‌توان گفت نمود عینی این فاصله گرفتن در تحول در شیوه برنامه ریزی شهری است». رضا پاک نهاد کارشناس ارشد شهرسازی با بیان اینکه اخیراً به دلیل چالش‌های فراروی شهروندان و نظام مدیریت شهری تلاش برای حکمروایی خوب شهری گسترش یافته است، می‌گوید: «در گذشته شهرسازی ایران، اقدامات حاکمیت ناشی از الزامات بومی و داخلی بود و شکل حکمروایی در آن نیز درون‌زا بود. این نوع حاکمیت هر چند با اصول حکمروایی خوب شهری همراه نبود، ولی حاصل مقتضیات مکانی جامعه شهری ایران بود. از زمان مشروطیت به بعد رویکرد عجولانه‌ای در برنامه‌ریزی شهری از کشورهای اروپایی وام گرفته شد که متناسب با مقتضیات کالبدی،





محمد رضا پور محمدی  
رئیس دانشگاه تبریز

اجتماعی و اقتصادی جامعه ما نبود و به هر حال الزامات مدیریتی آن در شهرهای ما شکل گرفت. نمونه عینی الزامات برنامه ریزی شهری و شهرسازی برای مدیریت شهری در اروپا، مشارکت شهروندان بود. در نظام مدیریت شهری ما هم تقلیدوار این مفاهیم مطرح شدند، غافل از اینکه فرایند مشارکت واقعی در اداره امور شهری در جامعه اروپا سابقه ۱۰۰ ساله دارد. نمونه دیگر در طرح‌های شهری از قبیل طرح‌های جامع و تفصیلی است؛ در کشورهای توسعه یافته این گونه طرح‌ها با حضور و مشارکت مردم و با نظر آنها تهیه، تدوین و اجرا می‌شود، در حالی که با گذشت حدود چهار دهه از تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی در ایران هم اکنون نیز این طرح‌ها محرمانه و سری قلمداد می‌شوند و حتی مجریان این طرح‌ها یعنی شهرداری‌ها در تهیه آنها نقشی ندارند. واقعیت امر این است که با وجود اعتقاد قوی مبنی بر مثبت بودن حکمروایی خوب شهری و مؤلفه‌های آن در حیطه کلان و خرد، جامعه ایران دور از این شرایط است. او می‌افزاید: «روزمره‌گی از ویژگی‌های نهادینه شده مدیریت شهری به خصوص در شهرداری‌های ایران است. پرداختن به حکمروایی خوب شهری مستلزم تحول ساختاری در ضوابط و مقررات و قوانین شهرسازی و شهرداری‌هاست».

یکی از ویژگی‌های حکمروایی خوب شهری در اختیار داشتن اطلاعات جامع شهری به صورت سیستمی برای مدیران شهری است. این امر سبب می‌شود که برنامه‌ریزی برای شهر بر اساس داده‌های واقعی تنظیم و تهیه شود. با توجه به بخشی بودن نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و همچنین سنتی بودن مکانیسم

### روزمره‌گی از ویژگی‌های نهادینه شده مدیریت شهری به خصوص در شهرداری‌های ایران است. پرداختن به حکمروایی خوب شهری مستلزم تحول ساختاری در ضوابط و مقررات و قوانین شهرسازی و شهرداری‌هاست

سیستم اطلاعاتی شهری، مدیران شهری به خصوص در شهرداری‌ها از وضعیت شهر چندان اطلاع ندارند. از آنجا که در اختیار داشتن سیستم جامع اطلاعات شهر و شهرسازی برای کارشناسان و مدیران اجرایی در شهرداری‌ها یکی از پیش زمینه‌های شفاف‌سازی و پاسخگویی است، استفاده از این گونه فناوری‌ها سازمان‌های خدمات رسان شهری را در جهت دستیابی به پایداری شهری و سوق دادن به حکمروایی خوب شهری کمک می‌کند. مهندس یونس مقدم‌نیا، مدیر عامل سازمان آمار و فناوری اطلاعات شهرداری تبریز، با تأکید بر اینکه پیش شرط حکمروایی خوب شهری در ایران، یکپارچه سازی مدیریت واحد شهری است، می‌گوید: «مدیریت یکپارچه شهری پیش نیاز اصلی برای حکمروایی خوب شهری است، مدیریت واحد شهری در سرعت بخشیدن به پاسخگویی به شهروندان بسیار مؤثر است».

در چنین شرایطی با طرح جامع انفورماتیک در شهرداری‌ها می‌توان تمام داده‌ها و عناصر شهری را به سرعت در اختیار مدیر شهری قرار داد و به این ترتیب تصمیم‌گیری برای اقدامات اجرایی در شهر با مداخله دیگر سازمان‌ها و موازی کاری آنها مواجه

پانوشت:

I-Un - ESCAP, Bangkok, Thailand, (What is Good Governance?)

۲- برخی مفاهیم و اصلاحات این گزارش برگرفته از مقاله مریم شریفیان ثانی به نام «مشارکت شهروندی حکمرانی شهری و مدیریت شهری» - چاپ شده در مجله مدیریت شهری شماره ۸، ۱۳۸۰- است.

نخواهد شد». مدیر عامل سازمان آمار و فناوری اطلاعات شهرداری تبریز می‌گوید: «برای تقویت مدیریت اجرایی در شهرداری‌ها و برنامه‌ریزی برای پایداری شهری، اجرای طرح جامع انفورماتیک ضرورتی اجتناب ناپذیر است. این طرح سبب صرفه جویی در زمان و هزینه برای شهروندان و مدیران شهری می‌شود. لذا می‌توان گفت داشتن شناخت شهر با استفاده از فناوری اطلاعات برای مدیران شهری، اقدامات اجرایی را کارآمد و مؤثر می‌کند، و اثرگذاری یکی از شاخص‌های حکمروایی خوب شهری است». او نمونه عینی برنامه‌ریزی برای مدیریتی پاسخگو و کارآمد را در تهیه طرح جامع انفورماتیک در شهرداری تبریز می‌داند.

مقدم‌نیا معتقد است ساختار کلی این طرح همسو با ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه کشور (مدیریت یکپارچه و واحد شهری) و مبتنی بر دستیابی به مدیریت واحد شهری است، که اقدامی در جهت تحقق حکمروایی خوب شهری به شمار می‌آید.

حکمروایی خوب شهری هنگامی میسر است که دولت محلی با همان شهرداری، توانایی همکاری و شراکت با بخش خصوصی و سازمان‌های جامعه مدنی را برای اداره امور محلی داشته باشد. این الگو اگرچه در شرایط کنونی مدیریت شهرداری‌ها در ایران آرمانی می‌نماید، اما موفقیت آن دسته از حکومت‌های محلی که برخی از ویژگی‌های این الگو را اجرا کرده‌اند بیانگر امکان عملیاتی ساختن آن در نظام مدیریت شهری ما برای دستیابی به اهداف توسعه پایدار شهری و کاهش فقر، تأمین خدمات شهری و شفافیت اقدامات مدیریت شهری به خصوص در شهرداری‌هاست. پورمحمدی در زمینه مشارکت طلبی واقعی شهروندان در اداره امور شهرها در شهرداری‌ها، مشارکت را مستلزم قدرتمند ساختن و اقتدار بخشیدن به گروه‌های مشارکت کننده می‌داند، او همچنین با طرح شاخص‌های دانایی محوری در برنامه چهارم توسعه، اجرای اهداف این برنامه را همسو با حکمروایی خوب قلمداد می‌کند. او می‌افزاید: «رویکرد برنامه چهارم توسعه و تأکید بر توسعه دانش پایه، عدالت محوری، حاکمیت مؤثر، و دولت شایسته، تلاش برای دستیابی به پایداری و حکمروایی خوب است. در سطح شهر نیز باید این اهداف محلی شوند و به اجرا درآیند. به علاوه، با پیش‌بینی کم‌شدن وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری دولت در امور شهری باید برای یکپارچه‌سازی سیستم مدیریت شهری تلاش شود».

اهمیت تحقق حکمروایی خوب شهری برای رسیدن به توسعه پایدار شهری ضرورتی انکارناپذیر است. چنین ایده‌ای هرچند جدید نیست ولی نهادهای مالی بین‌المللی و اعطا کنندگان مهم کمک‌های مالی به کشورها، اهداف وام‌های شان را بر مبنای وضعیت کشورها در زمینه اصلاحاتی که تعهد به حکمرانی خوب را تضمین می‌کند قرار می‌دهند. پیش‌رفتن به سوی نظام‌شورایی در سیستم مدیریت شهری و تلاش برای قانونمند شدن اقدامات اجرایی و استفاده از فناوری اطلاعات برای شفافیت، پاسخگویی و تسریع در اقدامات و مواردی از این دست در شهرداری‌های کشور هرچند در ابتدایی‌ترین مراحل اولیه است ولی به نظر می‌رسد تداوم این راهکارها، راهگشایی برای کاهش مشکلات مدیریت شهری و ناپایداری خود شهر باشد.

## همایش شهر و مردم تلاشی برای نزدیکی دانشگاه و شهرداری

تحقق و تفحص شعار اصلی اش یعنی فضای زیبا، شهروند سالم، و شهر پایدار است. بنابراین اگر پیوند ارگانیک اندیشه (تفکر) و عمل و اجرا، به انجام برسد شهر پایدار دست یافتنی است.

پرویز خناچی، معاون وزیر مسکن و شهرسازی نیز با مهم قلمداد کردن نقش مردم در شهرسازی، به ارائه مقاله‌ای با عنوان استراتژی توسعه شهری<sup>(۱)</sup> (CDS) پرداخت. در این مقاله دستیابی به مدیریت و حاکمیت خوب شهری، دستیابی به رشد اقتصادی شهری و کاهش فقر شهری مهم‌ترین اهداف چشم انداز بلندمدت استراتژی توسعه شهری بیان شد. بر اساس این مقاله «CDS فرایندی خطی نیست و اغلب اجزای این فرایند موازی و تکرار شونده اند و با توجه به شرایط مختلف هر شهر تغییر پذیرند. بنابراین، الگوی قابل نسخه برداری در CDS وجود ندارد». همچنین در این مقاله بیان شد که براساس مطالعات بانک جهانی، شهرهای پایدار شهرهایی مناسب برای زندگی، دارای فضای رقابتی و بهره‌مند از مدیریت خوب و کارآمد هستند، از این رو استفاده از فرصت مشارکت در رشد اشتغال و قابل زندگی بودن شهرها نقش اساسی دارد. نتایجی که از CDS انتظار می‌رود؛ تغییرات مدیریتی، برنامه‌ریزی برای سرمایه‌گذاری و بهبود مکانیسم نظارتی در شهرهاست.

### محورهای اصلی مقالات در همایش

همایش شهرها و مردم با محور خدمات شهری دارای هفت زیرمحور بود که در هر کدام از این زیرمحورها مقالاتی ارائه شد. زیر محورهای همایش شهرها و مردم عبارت بودند از:

۱- ارتقای فرهنگ شهرنشینی

۲- خدمات و امنیت شهری

۳- رابطه محیط زیست مطلوب با خدمات شهری مناسب

۴- آسیب شناسی بخش خدمات شهری شهرداری‌ها

۵- دیدگاه‌های نو در برنامه‌ریزی خدمات شهری

۶- خصوصی سازی خدمات شهری

۷- نقش رسانه‌ها و IT در توسعه شهری

در این بخش اولین مقاله را احتشام حاجی پور شهردار تبریز، با عنوان «دیدگاه‌های نو در برنامه‌ریزی خدمات شهری» ارائه کرد. در این مقاله با تحلیل روند شهری شدن جهان و چالش‌های فراروی زندگی شهرنشینی از جمله فقر، بیکاری،

امروزه به دلیل وجود مسائل مختلف و متنوع روزمره فراروی شهرداری‌ها و شوراهای در عرصه خدمات‌رسانی به شهروندان، مدیران شهری کمتر به برنامه‌ریزی و آینده نگری توجه دارند.

به عبارتی می‌توان گفت، روزمره‌گی، شهرداری‌ها را از یافته‌های علمی در عرصه خدمات‌رسانی به شهروندان و ارتقای شیوه‌های نوین مدیریت و برنامه‌ریزی شهری بازداشته است. از طرف دیگر عرصه دانشگاهی نیز به دلیل درگیر بودن با مقوله‌های نظری صرف از اقدامات اجرایی و نیازهای زندگی روزمره شهرنشینان به دور است. تقریباً به دلیل عدم شناخت از چالش‌های فراروی مدیران شهری به خصوص شهرداری‌ها، طرح‌های ارائه شده از سوی دانشگاهیان غالباً فن‌گرا، لوکس، تجریدی و خیال پردازانه است.

به نظر می‌رسد شوراهای به عنوان نهادهای مردمی در شرایط کنونی می‌توانند در علمی کردن اقدامات مدیران شهری و نزدیکی با جامعه دانشگاهی بکوشند. نمونه این اقدام برگزاری همایش علمی - تخصصی شهرها و مردم با محوریت خدمات شهری به دست شورای شهر، شهرداری و دانشگاه تبریز است. آنچه در ادامه می‌آید گزارشی از یافته‌های این همایش است.

همایش علمی - تخصصی شهرها و مردم در ۲ و ۳ دی ماه ۱۳۸۳ با حضور متخصصان علوم شهری، مجریان اداره امور شهرها و برخی از مدیران وزارت مسکن و وزارت کشور در تالار وحدت دانشگاه تبریز برگزار شد.

کریم حسین زاده دلیر دکتر در شهرسازی، دبیر همایش و رئیس شورای شهر تبریز هدف از این همایش را نزدیکی تفکر و اندیشه با اجرا و اقدامات شهرداری‌ها بیان کرد. رئیس شورای شهر تبریز در ابتدای همایش گفت: «امروزه به خاطر روزمره‌گی در شهرداری‌ها، اقدامات برنامه‌ریزی شده علمی کمترین جایگاه را در اصلی‌ترین سازمان خدمات‌رسان شهری، یعنی شهرداری پیدا کرده است. به این دلیل شهر که چه بسا برجسته‌ترین ابداع بشر است، آنجا که انتظار می‌رود سبب آسایش انسانی شود، نمود پایداری، آشفستگی و نابسامانی کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی است». او در ادامه با بیان اینکه ما شهر را می‌سازیم و شهر ما را می‌سازد، گفت: «شهر و مردم تعامل دوطرفه با هم دارند، این همایش در پی

تشکیل گردیده‌اند و مطالعه محله‌های یک شهر می‌تواند در برنامه ریزی فضایی به ویژه توزیع خدمات عمومی در شهرها - نحوه استفاده از زمین‌های شهری مفید واقع شود».

مقاله بعدی به وسیله منوچهر طیبیان استاد دانشکده هنرهای زیبا دانشگاه تهران با عنوان «مردم و تعامل آنها با شهر به مثابه یک مدل بیولوژیکی» ارائه شد. این مقاله درخصوص محور محیط زیست مطلوب و خدمات شهری مناسب بود. طیبیان لزوم توجه به نگرش سیستمی در برنامه‌ریزی خدمات شهری و مدیریت شهری را ضروری دانست و با تحلیل شهر پایدار و مؤلفه‌های آن، روند شهری شدن کنونی را ناپایدار و مخرب دانست. مقاله بعدی با عنوان «بررسی عملکرد خدمات شهری در مدیریت بحران و سوانح، با رویکرد GIS» را علی عسکری و اکبر اسماعیلی ارائه کردند. این مقاله در محور «نقش رسانه‌ها و IT در توسعه شهری» ارائه

زاغه نشینی و نظایر اینها، تحول در نظام مدیریتی شهرداری‌ها - به عنوان اصلی‌ترین سازمان خدمات‌رسان شهری - ضروری دانسته شد. شهردار تبریز در مقاله خود با مهم قلمداد کردن جایگاه شهرداری‌ها در خدمات‌رسانی به شهروندان بیان کرد: «شهرداری در ایران از جایگاه اصلی خود که برنامه ریزی و مدیریت امور شهری است دور مانده است و به دلیل دوری از عرصه پژوهشی و علمی همواره گرفتار آزمایش و خطاست. لذا تحول در نحوه اقدامات شهرداری‌ها همانا به مفهوم نزدیکی عرصه علمی و عرصه اجرایی است».

دومین مقاله را غلامحسین مجتهدزاده دکتر در شهرسازی و استاد دانشگاه تهران با عنوان «خدمات و امنیت شهری» ارائه کرد. در این مقاله به طور کلی بیان شد: «خدمات خوب شهری یکی از شاخص‌های مهم زندگی شهری است. انجام کلیه خدمات شهری به خاطر ارتقای کیفیت زندگی است.



شد. نویسندگان مقاله به تحلیل نقش و کارکرد خدمات شهری در مدیریت بحران و سوانح پرداختند و درخصوص استفاده از فناوری‌های جدید اطلاعاتی نظیر سیستم اطلاعات جغرافیایی GIS مطالبی را عنوان کردند.

سیاوش شایان‌استاد گروه جغرافیای دانشگاه تربیت مدرس و هاید آرآ دانشجوی جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه شهید بهشتی به صورت مشترک مقاله‌ای را با عنوان «جریان‌های طبیعی در شهر و لزوم توجه به آنها از دیدگاه مدیریت زیست محیطی شهری» ارائه کردند. شایان با بیان اینکه جریان‌های مختلف در شهرها را می‌توان به جریان‌های انسانی، طبیعی و فرهنگی (سیاسی) تقسیم کرد، به تبیین جریان‌های طبیعی در شهر پرداخت و افزود: «از میان جریان‌های درون شهری، جریان‌های طبیعی به خاطر تأمین نیازهای اولیه و مادی انسان‌ها و وابستگی بیش از اندازه زندگی انسان به آنها، دارای اهمیت ویژه‌اند. به همین دلیل در

سلامت، امنیت و آسایش فکری ساکنان یک شهر از جمله شاخص‌های کیفیت زندگی شهری است و خدمات شهری مناسب این عوامل را ارتقا می‌بخشد». در این مقاله ۱۰ نکته اصلی در خدمات‌رسانی و امنیت شهری تبریز مطرح شد، از جمله: سازگاری شهر با شرایط محیطی، دسترسی به طبیعت شهر، رسیدگی به نظافت مهران رود و موارد دیگر.

«ساختار و مدیریت شهرهای اسلامی امنیت می‌آفریند»، عنوان مقاله دیگری بود که در همایش شهرها و مردم ارائه شد. این مقاله را سبروس شفق، استاد گروه جغرافیا شهری دانشگاه اصفهان ارائه کرد. نویسنده بر این باور بود که: «هم ساختار شهرهای اسلامی و هم اداره آنها در دوران قبل از صنعتی شدن شهرها می‌تواند الگویی برای مدیران فعلی شهرهای ما باشد. زندگی محله‌ای شالوده اصلی شهرهای اسلامی را تشکیل می‌دهد، اکنون همین شالوده اساس توسعه شهری است. شهرهای اسلامی ایرانی از مجموع محله‌ها

- نزدیکی و تعامل منطقی بین دو مقوله اساسی در مدیریت شهری، یعنی تفکر و اندیشه از یک سو و عملکرد و اجرا از سوی دیگر.

- در نظر گرفتن شهر به عنوان ارگانیکسی جاندار، پویا و دائم در حال تغییر و اهتمام در نگرش میان رشته‌ای برای انواع برنامه‌ریزی‌ها و مدیریت‌های شهری با توجه به کارایی علوم مختلف در حل و فصل بخشی از مشکلات شهرها.

- اهتمام و اصرار در برنامه‌ریزی و مدیریت غیرمتمرکز برای حل معضلات و مشکلات شهرها مخصوصاً شهرهای بزرگ کشور.

- تقویت و توسعه نقش IT در مدیریت، آبادی و عمران شهرها.

- بهنگام کردن ساختارها و ابزارهای اجرایی بخش خدمات شهری شهرداری‌ها، به عنوان مهم‌ترین مقوله در فعالیت‌های روزمره شهرداری‌ها.

- به کارگیری شاخص‌های توسعه پایدار شهری در پلان‌ها و طرح‌های عمرانی شهرها.

- توجه به عدالت اجتماعی در اختصاص منابع مالی برای توسعه متوازن درون شهرها.

- تقویت شوراهای اسلامی شهرها با اتکا بر دو محور عمده توسعه درون‌زا و توسعه برون‌زا برای تحقق اصل خودتنظیمی و ارتقای کیفی در بستر زمان.

بی‌شک از همایش علمی و تخصصی شهرها و مردم انتظار معجزه برای حل چالش‌های فراروی مدیران شهری نمی‌رود، بلکه هدف اصلی نزدیک کردن اندیشه‌های نظری دانشگاهی با اقدامات اجرایی شهرداری‌هاست. در شرایطی که شهری شدن فضای جغرافیایی ایران به سرعت در حال وقوع است، دستیابی به رهیافت‌های علمی جدید برای خدمات‌رسانی به ساکنان فضای شهری در حال گسترش، ضروری است. این همایش هرچند هیچ نسخه‌ای برای اجرای بدون قید و شرط درخصوص نحوه ارتقای کیفیت خدمات‌رسانی شهری برای مدیران شهری نمی‌پیچد، ولی شروع جدی علمی کردن مقوله خدمات‌رسانی، برای مدیران شهری و شهرداری‌ها دست کم در کلان‌شهر تبریز است.

این مقاله به جریان‌های سیال و غیرسیال در شهر پرداخته شده است و لزوم مدیریت آنها از دیدگاه زیست محیطی پایدار مطرح گردیده است. در این مقاله از مدل‌سازی و شبیه‌سازی برای جریان‌های طبیعی در شهر به وسیله رایانه به خوبی استفاده شده بود و به گفته بسیاری از شرکت‌کنندگان از بهترین مقالات ارائه شده در همایش شهرها و مردم بود.

رضا مسعودی فرد کارشناس ارشد حقوق جزا سخنرانی خود را براساس مقاله‌ای با عنوان حاشیه نشینی و بزهکاری ارائه کرد. در این مقاله بیان شد که از عوامل مؤثر در وقوع و نیز شدت و ضعف جرایم، حاشیه نشینی است. سرانجام راهکارهایی برای پیشگیری از شکل‌گیری و تشکیل مناطق حاشیه‌ای و پیشگیری از جرایم ارتكابی در آن مناطق ارائه شد.

«استقرار مدیریت زیست محیطی، ضرورت دستیابی به توسعه پایدار شهری»، عنوان مقاله‌ای بود که محمد پیرصوفی املشی کارشناس ارشد سازمان فضای سبز شهرداری تهران به ارائه آن پرداخت. در این مقاله بیان شد: «مدیریت زیست محیطی با اجرای ۳ روش اصلی می‌تواند هنجارهای مردم، گروه‌ها و جوامع را متعادل سازد. این روش‌ها عبارت‌اند از: «روش مشاوره‌ای، روش اقتصادی-مالی و روش تنظیمی».

عنوان مقاله دیگر «نقش IT در توسعه شهری با تأکید بر سیستم پشتیبانی تصمیم‌گیری اتوماتای سلولی»<sup>(۱)</sup> بود. این مقاله را پرهیزکار، اکبر یکانی و محمد حسین قاسمیان از دانشگاه تربیت مدرس به طور مشترک ارائه کردند.

در پایان، قطعنامه و جمع‌بندی نهایی دیدگاه‌ها با توجه به مقالات ارائه شده، به وسیله دبیر همایش خوانده شد. متن زیر قطعنامه همایش شهرها و مردم است:

- ارتقای فرهنگ شهرنشینی در شهرهای کشور علی‌الخصوص در کلان‌شهرها با توجه به پیشینه فرهنگی جوامع شهری ایرانی - اسلامی با عنایت به سرمایه‌گذاری مادی و معنوی دستگاه‌های ذی‌ربط برای پیشبرد اهداف فرهنگ‌سازی در زمینه شهرنشینی.

- به کارگیری یافته‌های علمی، ابداعات و ابتکارات جامعه دانشگاهی کشور و دیگر مراکز علمی در سراسر جهان در جهت بهینه‌سازی، بهنگام‌سازی و نوسازی ساختارهای سازمانی و ابزارها و اهرم‌های اجرایی در شهرداری‌ها.

پانوش:

I-City Development Strategi

۲- اتوماتای سلولی از سیستم‌های پشتیبانی تصمیم‌گیری در برنامه‌ریزی شهری است.



## گریز از تنگنای خیابان به پارکینگ طبقاتی در همدان

شهرداری همدان به دلیل افزایش خودروهای سواری و به وجود آمدن ترافیک در مناطق مرکزی شهر، اقدام به احداث اولین پارکینگ طبقاتی در یکی از متراکم‌ترین نقاط مرکزی شهر در نزدیکی تپه باستانی هگمتانه کرد.

این پارکینگ طبقاتی در خیابان اکباتان در زمینی به وسعت ۳۵۰۰ متر مربع و در چهار طبقه با کاربری تجاری - ترافیکی احداث شده است که دو طبقه آن به پارکینگ اختصاص دارد. این پارکینگ ظرفیت پارک ۱۸۰ خودرو را دارد و دو طبقه دیگر آن (طبقات سوم و چهارم) به واحدهای تجاری اختصاص یافته است. گفتنی است احداث پارکینگ مذکور بیش از ۳/۵ میلیارد تومان هزینه دربرداشته که از منابع درآمدی شهرداری تأمین شده است؛ هر چند که واگذاری واحدهای تجاری می‌تواند بخشی از هزینه‌های صرف شده را جبران کند.

هدف از اجرای این پروژه، ساماندهی و روان شدن



روزانه ۲۰ خودرو جدید وارد معابر درون شهری همدان می‌شود؛ بنابراین شهرداری همدان می‌بایست با آینده نگری، شریان‌های شهری را از معضل تردد و پارک خودروها نجات دهد.

ناگفته نماند که احداث دومین پارکینگ طبقاتی نیز در یکی دیگر از کانون‌های متراکم تجاری، جمعیتی و ترافیکی در دستور کار شهرداری همدان قرار گرفته است.

ترافیک در مرکزی‌ترین نقطه شهر همدان است. از آنجا که شهر همدان شهری گردشگری است، هر ساله مسافران بی‌شماری در فصول مختلف سال برای بازدید از تپه باستانی هگمتانه به این نقطه از شهر می‌آیند. این پارکینگ طبقاتی نیز در خیابان اکباتان که به تپه باستانی هگمتانه و چندین مرکز تجاری و بازار همدان منتهی می‌شود واقع شده است.

بنا به اظهارات معاون راهنمایی و رانندگی همدان،

حمل و نقل عمومی نیازمند سرمایه‌گذاری و فعالیت جدی است و باید در زمینه ایجاد بزرگراه‌ها، جاده‌ها و خیابان‌ها فعالیت جدی انجام گیرد.»

در ادامه عبداللہ فتح‌اللیهی مدیر کل دفتر حمل‌ونقل و ترافیک سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با تأکید بر تقویت سیستم حمل و نقل عمومی به منظور کاهش مشکل ترافیک، گفت: «باید ۷۵ درصد از سفرهای درون‌شهری به وسیله سیستم حمل و نقل همگانی صورت گیرد که این سیستم در زمان حاضر، تنها پاسخگوی ۵۰ تا ۵۵ درصد مسافران شهری است و بقیه سفرهای درون‌شهری با وسایلی چون وانت، دوچرخه، موتور، خودرو شخصی و نظایر اینها صورت می‌گیرد.» وی سهم حمل و نقل عمومی در چهار کلان‌شهر تهران، اصفهان، مشهد و شیراز را به ترتیب ۵۷، ۵۶، ۵۸ و ۵۵ درصد خواند.

سیستم حمل و نقل ریلی (مترو) ستون فقرات سیستم حمل و نقل همگانی در شهرهای بزرگ با جمعیت بالای یک میلیون نفر است. تا به امروز تکمیل

برای مردم توجه به این امر را افزایش داده است. ایجاد ناوگان حمل و نقل عمومی برای شهرهای با جمعیت کمتر از ۱۰۰ هزار نفر تبلور عدالت اجتماعی خواهد بود.

محمد حسین مقیمی، رئیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، با اشاره به میزان ۴۶ درصدی از رفت و آمدهای شهری که با ناوگان حمل و نقل عمومی صورت می‌گیرد، عمده فعالیت برای رسیدن به حمل‌ونقل عمومی متناسب با جمعیت کشور را در بخش فرهنگی دانست و افزود: «با توسعه حمل و نقل عمومی فرهنگ استفاده از وسایط حمل و نقل عمومی می‌تواند جایگزین وسایط حمل و نقل شخصی شود. این خود از نظر اقتصادی منافع زیادی برای کشور دارد و بسیاری از هزینه‌ها را به حداقل کاهش خواهد داد. لذا پیش‌بینی می‌شود که تا پایان برنامه چهارم توسعه سهم حمل‌ونقل عمومی شهری در ناوگان حمل و نقل عمومی به ۷۵ درصد برسد.»

وی در ادامه تصریح کرد: «استفاده بیشتر از ناوگان

## اولین همایش توجیهی مدیران عامل دفاتر حمل و نقل همگانی

اولین همایش توجیهی مدیران عامل دفاتر حمل‌ونقل همگانی در شهرهای ۳۰ تا ۱۰۰ هزار نفر به منظور آشنایی این مدیران با امور مربوط به بهبود عبور و مرور و ترافیک، زیر نظر دفتر حمل و نقل و ترافیک سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در هتل المپیک تهران برگزار شد.

در زمان حاضر علاوه بر کلان‌شهرها حدود ۹۰ شهر از ۱۳۰ شهر کمتر از ۱۰۰ هزار نفر جمعیت در کشور دفتر حمل و نقل همگانی دارند، که در این همایش حدود ۶۰ نفر از مدیران این دفاتر شرکت داشتند. حمل و نقل همگانی از بزرگ‌ترین مسائل شهرهای امروز به شمار می‌آید که ایجاد تسهیلات لازم

و راهاندازی ۷۹ کیلومتر مترو در تهران - که روزانه ۷۰۰ هزار مسافر را جابه‌جا کرده و تنها توانسته پاسخگوی ۴ درصد نیاز مسافران تهرانی باشد - و آمادگی به راهاندازی بخش‌هایی از متروی مشهد و مطالعات امور مربوط به اصفهان و شیراز از برنامه‌های دولت بوده است.

فتح‌اللهی ضمن اشاره به این مطلب از راهاندازی ۲۰۰ کیلومتر خط مترو تا پایان برنامه چهارم توسعه با تخصیص اعتبار معادل ۴ هزار میلیارد تومان خبر داد که بر این اساس سیستم حمل و نقل ریلی ۱۰ تا ۱۵

درصد، اتوبوس ۳۵ تا ۴۵ درصد و تاکسی و مسافرکش‌ها ۴۵ تا ۵۰ درصد پاسخگوی حمل و نقل عمومی درون‌شهری خواهند بود.

وجود ۱۹ هزار اتوبوس در شرکت‌های اتوبوس‌رانی کشور که ۳ هزار و ۲۱۶ دستگاه به سیستم گازسوز مجهز است، و همچنین ۴ هزار دستگاه اتوبوس شرکت‌های خصوصی که این میزان در سال ۲،۸۱ هزار و ۴۰۶ دستگاه بوده است، روزانه بیش از ۴/۵ میلیون سفر درون‌شهری را پوشش می‌دهد. مدیر کل دفتر حمل و نقل و ترافیک سازمان

شهرداری‌ها و دهیاری‌ها میزان یارانه بلیت اتوبوس را در سال گذشته ۳ هزار و ۱۵۵ ریال ذکر کرد. بر این اساس از ۶۰ تومان هزینه روزانه هر مسافر در سیستم اتوبوس‌رانی ۷ تومان را دولت پرداخت کرده و ۲۰ تومان آن نیز به وسیله شرکت اتوبوس‌رانی پرداخت شده، رقم یارانه در سال جاری به ۴ هزار میلیون ریال افزایش یافته است.

وی در پایان به تأمین ۷۰ درصد هزینه‌ها از سوی دولت، که تنها ۳۰ درصد از آن بر عهده شهرداری‌ها خواهد بود، اشاره کرد.

## برای پنجمین سال اجرای طرح شهردار مدرسه در اهواز

شهرداری اهواز با همکاری سازمان آموزش و پرورش برای پنجمین سال متوالی طرح شهردار مدرسه را در ۱۰۰ مدرسه شهر به اجرا درآورد. معاونت فرهنگی و اجتماعی شهرداری اهواز این

طرح را با هدف تمرین فرهنگ شهروندی، افزایش مشارکت دانش‌آموزان، و تقویت حس مسئولیت‌پذیری، در مدارس راهنمایی دخترانه و پسرانه به اجرا درمی‌آورد.

مسلم اریحی، مدیر امور فرهنگی شهرداری اهواز، در مورد روند اجرای طرح مذکور در این شهر چنین توضیح داد: «شهردار اهواز برای اجرای طرح شهردار مدرسه نامه‌ای به ریاست سازمان آموزش و پرورش خوزستان، به منظور همکاری و اجرای شهردارمدرسه ارسال کرد. پس از آن ستاد مرکزی طرح در مناطق

هشت گانه شهرداری و مجریان در نواحی چهارگانه آموزش و پرورش تشکیل شد و مدارس آمادگی خود را برای اجرای طرح شهردار مدرسه اعلام کردند.»

وی افزود: «شهردار مدرسه، بخشی از ساختار شهرداری است که دانش‌آموزان در آن با وظایف شهردار، نحوه مکاتبات در سیستم اداری، وظایف نهادهای اجتماعی و خدماتی، برقراری ارتباط با سایر شهروندان مدارس، ارتباط مستمر با مجریان طرح شهردار مدرسه، برگزاری جلسات با معاونان و اعضای شورای مدرسه و نظارت بر وظایف معاونت‌ها و نظایر اینها آشنا می‌شوند.»

گفتنی است، انتخابات در شرایط آزاد برگزار می‌گردد و هر دانش‌آموزی می‌تواند کاندیدا شود. پس از برگزاری انتخابات ۱۲ نفر منتخب معرفی می‌شوند که از آن میان ۷ نفر مجموعه شهردار و معاونت‌های او را تشکیل می‌دهند و ۵ نفر دیگر نیز اعضای شورای مدرسه خواهند بود.

ناگفته نماند که مدرسه و شعاع ۵۰۰ متری آن یک واحد شهری به شمار می‌آید و در حیطه اقتدار شهردار مدرسه است و شهرداری‌های مناطق موظف‌اند با شهرداران مدرسه در برگزاری برنامه‌ها و جشن‌ها همکاری کنند.

از جمله دستاوردهای پنج ساله شهردار مدرسه اهواز، تمرین فرهنگ شهروندی و پدید آمدن حس مشارکت‌جویی در بین دانش‌آموزان در مورد مسائلی چون ترافیک، بهداشت و محیط زیست، فضای سبز، ایمنی و جز اینها بوده است.



## رَبط، تازه شهری آباد

رَبط از شهرهای استان آذربایجان غربی است که از مهرماه سال ۱۳۸۲ در آن شهرداری تأسیس شده است. این شهرداری در عمر کوتاه خود فعالیت‌های شایان توجهی را در زمینه فعالیت‌های عمرانی، خدماتی و مانند اینها به انجام رسانده است.

اولین اقدامی که شهرداری ربط برای این شهر ۱۰

هزار نفری انجام داده، تهیه طرح هادی شهر بوده است. پیش از اینکه ربط تبدیل به شهر شود هیچ نقشه و طرح هادی روستایی نداشته است. به همین جهت اولین اقدام شهرداری مذکور تهیه طرح هادی و تهیه نقشه توپوگرافی از محدوده شهر ربط، تهیه نقشه اعیانی و عرصه تمامی مستحقات شهر ربط با خطای ۱۵ سانتی متر بوده است.

از آنجا که هیچ پارکی در سطح شهر تازه تأسیس ربط وجود نداشت، شهرداری ربط احداث ۲ پارک شهری

یکی خطی و دیگری بر روی تپه ماهوری به نام تپه سرچشمه را در برنامه‌های خود گنجانده است.

مرتضی نژاد در مورد احداث پارک ۱۲ هزار متر مربعی بر روی تپه سرچشمه گفت: «رایزنی‌هایی که شهرداری با اداره منابع طبیعی شهرستان سردشت انجام داد توانست تپه سرچشمه را به منظور ایجاد پارک و فضای سبز تحویل بگیرد. این تپه که هفت هکتار است در قسمت شرق و شمال شرقی شهر ربط واقع شده است. شهرداری تاکنون توانسته است روی تپه را به مساحت



۱۲ هزار متر مربع تسطیح کند. در نقشه این طرح احداث شهر بازی، موزه کتابخانه و جز اینها در نظر گرفته شده است.

نکته حائز اهمیت دیگری که در مورد شهر و شهرداری ربط می‌بایست گفته شود اقدام و پیگیری‌های شهرداری ربط در مورد تعیین حریم تپه باستانی ربط به وسیله سازمان میراث فرهنگی بود.

شهردار ربط در این خصوص گفت: «تپه باستانی این شهر از مدت‌ها پیش به دلیل وجود آثار باستانی مورد هجوم غارت‌گران میراث فرهنگی قرار می‌گرفت ولی از بدو تأسیس شهرداری طی مکاتباتی با معاونت پژوهشی سازمان میراث فرهنگی کشور، در اوایل آبان ماه سال

۱۳۸۳ پژوهشگران موفق به کشف ده عدد آجر دارای نقوش با ارزش که مربوط به هزاره اول قبل از میلاد است، شدند. با تحقیقات کارشناسان میراث فرهنگی بر روی این آثار، مشخص شد که پایتخت «موصاصیر» در باستان شناسی اهمیت ویژه‌ای دارد.

وی افزود: «از آنجا که این آثار بخشی از هویت گذشته و تاریخی شهر است، می‌بایست در همین شهر باقی بماند و از آن نگهداری به عمل آید. به همین منظور شهرداری زمینی به مساحت ۲ هزار متر را برای ایجاد موزه در اختیار سازمان میراث فرهنگی قرار داده است و با پژوهشکده باستان شناسی کشور نیز در این زمینه در حال مکاتبه است.»

## مجموعه تفریحی - سیاحتی در پارک جنگلی رباط کریم

شهرداری رباط کریم به منظور احیای فضای سبز، پروژه جنگل کاری چند منظوره شهری را در حاشیه جنوبی شهر آغاز کرده است.

شهرداری رباط کریم در نظر دارد تا با ایجاد جنگل کاری در زمینی به مساحت ۸۴ هکتار در قسمت جنوبی شهر، علاوه بر پاسخگویی به نیاز شهروندان رباط کریمی در بهره‌گیری از فضای سبز عمومی، به شهرهای اطراف خود نیز همچون گلستان و نسیم شهر و شهریار، خدمات ارائه دهد.

محمد رضا رحیمی، کارشناس فضای سبز شهری شهرداری رباط کریم با اشاره به اینکه پروژه جنگل کاری در چهار مرحله (فاز) به اجرا در خواهد آمد، افزود: «هر سال یک فاز این پروژه به بهره‌برداری خواهد رسید و اکنون شهرداری در حال اجرای فاز یک این پروژه و در مرحله مقدماتی همچون خاک ریزی و تسطیح زمین است.»

وی اضافه کرد: «سرانه فضای سبز شهری در شهر رباط کریم در زمان حاضر ۱۶/۵ متر است که با اجرای



کامل طرح، این سرانه به ۴۶/۵ متر افزایش خواهد یافت.»

گفتنی است، با روند رو به رشد افزایش جمعیت در شهرها، جنگل کاری شهری نه تنها موجب کاهش آلودگی هوا و کاهش گرد و غبار و نظایر اینها می‌شود بلکه کیفیت محیط زیست شهری را نیز افزایش می‌دهد.

به گفته مجید سرچه پیمان، مدیر روابط عمومی شهرداری رباط کریم، در این پروژه طرح‌هایی چون پارک بانوان، پیست دوچرخه سواری، رستوران، فرهنگسرا، مسجد، پارک بازی کودکان، پارکینگ، برکه، شهر بازی و مانند اینها در نظر گرفته شده است. برای اجرای کامل پروژه مذکور اعتباری ۵ میلیارد تومانی پیش بینی شده است.

## انتشار «شهر، شهروند و شهرداری» در مرند

شهرداری مرند - در استان آذربایجان شرقی - با هدف دستیابی به بانک اطلاعاتی شهری اقدام به برگزاری کارگاهی تخصصی با نام «شهر، شهروند و شهرداری» در ۱۹ آذرماه سال جاری کرد.

شهرداری مرند پس از چاپ فراخوانی در نشریه داخلی شهر از علاقه‌مندان دعوت کرد تا مقالات علمی و پژوهشی خود را در زمینه مسائل شهر و در شش محور عمومی، اجتماعی، فرهنگی - هنری، خدمات شهری،



زیباسازی و شهرسازی برای شرکت در کارگاه تخصصی به شهرداری ارسال کنند.

به دنبال این فراخوان شهرداری مرند در زمینه مباحث مختلف شهری ۲۱ مقاله از استادان، دانشجویان، کارشناسان و دیگر علاقه‌مندان دریافت کرد و پس از بررسی آنها اقدام به برگزاری کارگاه تخصصی شهر، شهروند و شهرداری کرد.

در این کارگاه تخصصی یک روزه برخی از مقالات برتر ارائه گردید و سپس از سوی شهرداری از تمامی ارائه‌دهندگان مقالات تقدیر و تشکر به عمل آمد.

گفتنی است، در حاشیه این کارگاه تخصصی نمایشگاهی از عملکرد واحدها و سازمان‌های وابسته

به شهرداری به مدت دو روز در محل شهرداری برپا شد. در این نمایشگاه واحد خدمات شهری، واحد فنی و شهرسازی، سازمان آتش نشانی و خدمات ایمنی، سازمان اتوبوس رانی و سازمان تاکسی رانی حضور داشتند.

شهردار مرند نیز به همراه معاونان خود در ساعات مختلفی از روز در نمایشگاه حضور یافتند و به سؤالات شهروندان پاسخ گفتند. دفتر پیشنهادها و انتقادهای شهرداری مرند از دیگر مواردی بود که با استقبال بازدید کنندگان مواجه

شد، به گونه‌ای که شهروندان مسائل و مشکلات محله‌ای و منطقه‌ای خود را ضمن ارائه پیشنهادهایی، مطرح ساختند. بر همین اساس شهرداری تصمیم گرفت تا با مطالعه دقیق این دفتر برای حل مشکلات شهروندان طرح‌هایی را پیش بینی کند و به اجرا درآورد.

## در شاهرود کارخانه تولید آسفالت خودکار راه اندازی شد

شهرداری شاهرود به منظور گسترش خدمات رسانی به واحدهای شهری کارخانه تولید آسفالت تمام اتوماتیک خود را در آذرماه سال جاری به بهره‌برداری رساند.

با توجه به گسترش شهر و نیاز مبرم شهروندان به ارائه خدمات شهری همچون گاز، مخابرات و فاضلاب هر روزه کنده کاری‌هایی در سطح شهر انجام می‌شود، که برای روکش آن به آسفالت نیاز است. از آنجا که مصالح اولیه تولید آسفالت (شن و ماسه) در این شهر دارای مرغوبیت خاصی است، شهرداری شاهرود اقدام به ایجاد کارخانه آسفالت ۱۲۰ تنی تمام اتوماتیک کرده است.

گفتنی است، این کارخانه با آنکه در ۵/۵ کیلومتری جاده شاهرود - عجن قرار گرفته است، به منظور جلوگیری از آلودگی‌های زیست محیطی، به جای

استفاده از سوخت‌های مایع از سوخت گاز طبیعی استفاده می‌کند. کارخانه مذکور ظرفیت تولید ۱۲۰ تن آسفالت را در هر ساعت دارد.

ناگفته نماند که شهرداری شاهرود با ایجاد کارخانه آسفالت نه تنها هزینه‌های جاری خود را کاهش داده، بلکه با انعقاد قرارداد فروش آسفالت به ارگان‌ها و

سازمان‌هایی چون اداره راه و ترابری، جهاد و کشاورزی برای شهرداری درآمدزایی نیز کرده است. شهرداری شاهرود ۱۹ سال پیش، یعنی در سال ۱۳۶۴، اولین کارخانه تولید آسفالت را با ظرفیت ۶۰ تن در ساعت نصب و راه‌اندازی کرده بود.

## موزه حیات وحش طبیعی در پارک آیدر

شهرداری سنندج در پارک کوهستانی آیدر موزه حیات وحش طبیعی دایر می‌کند.

هدف از ایجاد این موزه طبیعی که در زمینی به مساحت ۷۰۰ متر مربع احداث گردیده، فراهم آوردن

مجموعه‌ای تفریحی و طبیعی و جلب گردشگر از سراسر ایران و خارج از کشور است.

این موزه در برگیرنده ۱۰ قسمت است که بخشی از آن به آکواریوم، نمای کامل از دریاچه زریواره مریوان، نمایی از سیل بند مراغه، و سنگ فسیل‌ها اختصاص دارد. برای قسمت‌های دیگر این موزه ۵ نوع اقلیم آب و هوایی در نظر گرفته شده است که در هر یک از این اقلیم‌ها حیوانات متناسب با آن اقلیم نگهداری خواهند

شد که کار احداث موزه حیات وحش طبیعی از سال ۱۳۸۱ به همت سازمان پارک‌ها و فضای سبز شهرداری سنندج آغاز شده است، که تا پایان سال جاری با اعتباری ۶۷۰ میلیون ریالی به بهره‌برداری خواهد رسید. همچنین پیش بینی می‌شود با اتمام کار محوطه‌سازی مثل‌های گردشگری آیدر نیز تا پایان امسال به بهره‌برداری برسد و گردشگران بتوانند در ایام نوزاد از خدمات این مجموعه کوهستانی بهره ببرند.

## معرفی مشهد با نماهنگ شهر خدا

معاونت فرهنگی اجتماعی شهرداری مشهد با ساخت نمَاهنگ شهر خدا، آن را در تمامی آیین‌های فرهنگی اجتماعی و عمرانی مشهد پخش می‌کند.

جلای فیاضی، معاون فرهنگی اجتماعی شهرداری مشهد، هدف از ساخت این نمَاهنگ را تقویت احساس تعلق شهروندان به شهر، شناساندن مشهد به گردشگران و ایجاد همبستگی در بین مردم شهر عنوان کرد.

وی با اشاره به اینکه شهرداری‌ها به عنوان نهادهایی غیردولتی برای اجرای طرح‌ها و برنامه‌های خود نیازمند مشارکت مردم هستند، گفت: «شهرداری‌ها می‌بایست تلاش کنند تا در شهروندان احساس تعلق به شهر به وجود آید؛ زیرا در این صورت است که شهروندان خود را در امور شهری دخیل می‌کنند. نمَاهنگ مذکور نیز با این هدف چندین بار از شبکه استانی صدا و سیمای خراسان پخش شده است و در تمامی آیین‌ها و مراسم مربوط به شهرداری مشهد و همایش‌های سراسری پس از سرود ملی پخش می‌شود».

به گفته فیاضی فکر و اندیشه تا در قالب هنر مطرح

نشود ماندگاری نمی‌یابد. نمَاهنگ شهر خدا نیز چنین مزیتی دارد. همچنین این نمَاهنگ از زمان پخش تا به حال بازتاب‌های مثبتی داشته است؛ به گونه‌ای که تاکنون کلان‌شهرها و شهرهای زیادی با این معاونت در مورد روند و نحوه تهیه نمَاهنگ مذکور تماس حاصل کرده‌اند. گفتنی است، نمَاهنگ شهر خدا ۷ دقیقه است و در قالب دکلمه و تصویر، شهر مشهد را معرفی می‌کند. این نمَاهنگ دارای ۱۸۰ تصویر از جاذبه‌های فرهنگی، تاریخی، مذهبی، گردشگری است. ساخت نمَاهنگ مذکور که یک سال طول کشید، از آبان‌ماه سال جاری وارد فضای فرهنگی شهر مشهد شده است.





## قروه در شش ماه تلاش

شهرداری قروه - از توابع استان کردستان - در گزارش عملکرد شش ماهه اول سال ۱۳۸۳ اقدامات فراوانی را به منظور ارتقای کیفیت محیط شهری به انجام رسانده است.

واحد خدمات شهری این شهرداری با به کارگیری نیروهای کارشناس و مجرب، به آموزش چهره به چهره شهروندان در مورد موضوع تفکیک زباله از مبدأ پرداخته است. شهرداری قروه به منظور اجرای بهتر این طرح اقدام به تهیه و توزیع جزوه‌های آموزشی و اهدای سطل زباله به تفکیک تر و خشک و کیسه زباله میان شهروندان کرده است.

واحد عمران شهرداری قروه در شش ماهه اول سال جاری، ۳۰ هزار متر مربع از کوچه‌ها و معابر شهری را آسفالت کرده است. همچنین این واحد به منظور تسهیل در عبور و مرور شهری و از بین بردن معضلات ترافیک، اصلاح هندسی تعدادی از چهار راه‌های شهر را به انجام رسانده است، همچون خیابان تختی، خیابان آیت‌الله خامنه‌ای، خیابان بوعلی و میدان بلال.

از دیگر اقدامات درخور توجه این واحد می‌توان به احداث گسالخانه به مساحت ۵۲۰ متر مربع در کنار آرامستان شهر اشاره کرد. از ویژگی‌های این گسالخانه جدید این است که دارای پارکینگ و ۱۰ باب مغازه است. این مغازه‌ها به مشاغلی چون گل فروشی و سنگ تراشی اختصاص یافته‌اند تا شهروندان برای تهیه گل و سنگ قبور مجبور نباشند به سطح شهر مراجعه کنند.

از دیگر فعالیت‌های این واحد می‌توان به اینها اشاره کرد: احداث شش خیابان جدید، در مجموع به طول ۳ هزار متر مربع؛ احداث و بازسازی چهار میدان شهر؛ نورپردازی میدان‌ها و معابر؛ و آسفالت و لکه‌گیری و نظایر اینها.

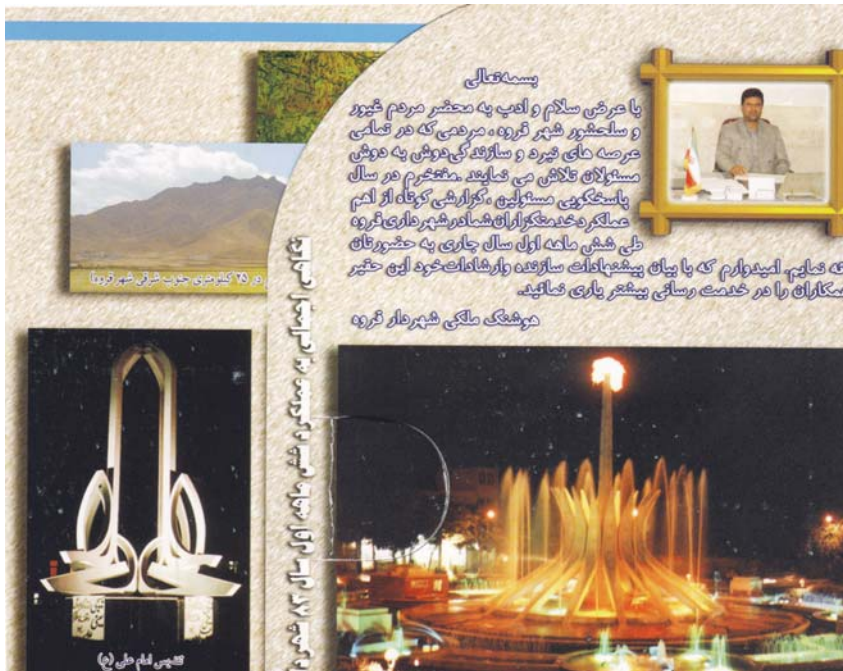
از دیگر فعالیت‌های واحد خدمات شهری پل سازی برای سهولت عبور خودروها در معابر و کوچه‌های داخل شهر به طول ۲۶۹۰ متر، اتلاف سنگ‌های ولگرد، شست و شوی جدول معابر، خاک برداری کوچه‌ها با هدف آماده کردن آسفالت و اقداماتی از این دست بوده است.

واحد ماشین آلات این شهرداری نیز ۱۰ دستگاه ماشین آلات راه‌سازی خریداری کرده است. تعمیر، سرویس و راه‌اندازی ماشین آلات شهرداری نیز از وظایف این واحد به شمار می‌رود.

احداث گلخانه به مساحت ۵۲۰ متر مربع از دیگر اقدامات شهرداری قروه برای ایجاد فضای سبز درون

شهری بوده است. زیرا پیش از این شهرداری قروه برای ایجاد فضای سبز، نهال و درختچه و گل را از شهرستان‌های مجاور خریداری می‌کرد. اکنون با احداث این گلخانه علاوه بر تأمین مصرف داخلی، محصولات آن به شهرستان‌های مجاور نیز صادر می‌شود؛ که این امر برای شهرداری درآمدزایی دارد.

گفتنی است، واحدهای دیگر این شهرداری عبارت‌اند از واحد حقوقی، شهرسازی، املاک و قراردادهای، آتش‌نشانی، امور اداری و کارگزینی، و واحد درآمدها و هزینه‌ها، که فعالیت‌هایی را در زمینه امور شهری به انجام رسانده‌اند.



## روان سازی ترافیک با تقاطع غیر همسطح در تبریز

شهرداری منطقه ۵ تبریز، عملیات اجرایی پروژه بزرگ تقاطع غیر همسطح میدان شهید فهمیده را با حضور تنی چند از مسئولان کشوری و استانی آغاز کرد.

هدف از اجرای این پروژه اتصال شبکه ارتباطی کنار گذر شمالی به کنار گذر جنوبی و روان سازی حمل و نقل درون شهری بوده است.

مشخصات فنی این پروژه عبارت است از یک پل سه

دهنه، دو پل یک دهنه، یک پل دو دهنه و یک پل هوایی در سمت غربی میدان، یک زیرگذر در سمت شرقی میدان و دو زیرگذر در وسط میدان.

اکبر فلاح، شهردار منطقه ۵ تبریز با اشاره به اینکه مساحت کل میدان با فضاهای اطراف حدود ۱۰ هکتار است، گفت: «میدان شهید فهمیده به صورت بیضی طراحی شده که قطر بزرگ آن ۳۶۰ متر و قطر کوچک آن ۲۶۰ متر است. حجم خاکبرداری از این میدان ۳۵۰ هزار متر مکعب و حجم بتن ریزی ۱۴ هزار متر مکعب خواهد بود. این پروژه ۱۳ هزار متر مربع قالب بندی خواهد داشت و میل گرد مصرفی در آن ۷۰۰ تن خواهد بود. حجم آسفالت ریزی نیز ۱/۱۰۰ میلیون متر مربع است و برای جدول و کف‌سازی آن از سنگ «اسپراخون» استفاده خواهد شد». وی افزود: «در این پروژه به معماری و زیبایی توجه خاصی خواهد شد».

گفتنی است، هزینه اجرای پروژه ۲۵۰ میلیارد ریال و مدت زمان اجرای آن یک سال پیش بینی شده است.



تبریز - مراسم کلنگ‌زنی میدان شهید فهمیده

## گردشگری شانندیز در انتظار سرمايه گذاري

شانندیز، شهری تفریحی با آب و هوایی خوش از توابع استان خراسان رضوی است. شانندیز شهر پرآوازه‌ای است که هر اندازه شهرت و معروفیت دارد، به همان اندازه به کمبود امکانات و بی‌توجهی مسئولان دچار است.

محمد موسوی، شهردار شانندیز، با حضور در ماهنامه شهرداریها به تشریح مسائل و مشکلات و پتانسیل‌های این شهر پرداخت.

طبخ غذای شیشلیک، آب و هوای خوش و نزدیکی به کلان شهر مشهد از ویژگی‌های بارز و شهرت این شهر به شمار می‌رود. محمد موسوی در مورد اینکه این شهر ویژگی‌های ممتازی دارد و بنابراین نیازمند توجه بیشتری است، گفت: «طبق آمار اعلام شده از سوی فرمانداری سالانه نزدیک به ۴ میلیون گردشگر

از شانندیز دیدن می‌کنند. درجه شهرداری شانندیز، با جمعیت ده هزار نفری آن ۵ است و یکی از شاخص‌های ارتقای درجه شهرداری‌ها جمعیت است؛ در حالی که تاکنون برای شهرهایی با گردشگران بیشتر، شاخصی چون جمعیت سیار در نظر گرفته نشده است». وی افزود: «اعتقاد من این است که جمعیت شانندیز ۴ میلیون و ۱۰ هزار نفر است نه ۱۰ هزار نفر. به همین جهت با در نظر گرفتن جمعیت سیار این شهر و سایر موارد می‌بایست درجه این شهرداری را ارتقا داد».

وی ادامه داد: «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور می‌بایست مطالعه و برنامه ریزی عمیقی برای شهرهایی چون شانندیز - با پتانسیل ویژه گردشگری آن - داشته باشد. نباید این گونه شهرها را با سایر شهرهایی که درجه شهرداری آنها ۵ است مقایسه کرد و امکانات یکسانی در اختیار آنها قرار داد».

گفتنی است در اطراف کلان شهرها همواره شهرهایی گردشگری شکل می‌گیرند؛ زیرا به لحاظ بعد روان شناختی گردشگران همواره علاقه‌مند

هستند که فاصله‌ای بین ۲۰ تا ۶۰ کیلومتر از کلان شهرها دور شوند. در کلان شهر مشهد نیز شهرهای شانندیز و طربچه چنین خصوصیتی دارند.

شهرداری شانندیز هم اکنون اجرای مراحل اولیه احداث پارک جنگلی طبیعی به مساحت ۴۰ هکتار در این شهر است. این محل در دل شهر قرار دارد و رودخانه شانندیز نیز از آن عبور می‌کند. به گفته شهردار شانندیز اعتبار اختصاص یافته برای اجرای این پارک جنگلی از سوی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور ۸۰ میلیون تومان و از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نیز ۱۴۰ میلیون تومان بوده است. با احتساب کمک‌های استانداری و استفاده از منابع درآمدی شهرداری، تاکنون ۳۴۰ میلیون تومان برای احداث این پارک هزینه شده است؛ در حالی که پیش‌بینی هزینه برای اجرای کامل این پارک جنگلی ۷ میلیارد تومان است.

گفتنی است، برپایی جشنواره‌ای به منظور معرفی شانندیز به عنوان شهری با شهرت جهانی، از اقدامات فرهنگی این شهرداری است که در آینده‌ای نزدیک انجام خواهد شد.

## برنامه رادیویی «شهر و شهروند» گامی دیگر در مسیر آموزش

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، به منظور اجرای مفاد ماده ۶۲ قانون شهرداری‌ها مبنی بر آموزش کارکنان شهرداری‌های سراسر کشور، تهیه و پخش برنامه رادیویی «شهر و شهروند» را به شبکه فرهنگ سفارش داد.

به عقیده سازندگان این برنامه، از آنجا که ورود به عرصه شهرنشینی در کشور ما به شکلی سریع و بدون تدابیر خاص صورت گرفت، شهروندان با آموزه‌های شهرنشینی آشنا

نشوند. بنابراین، برنامه پیش گفته قصد دارد مجموعه وظایف شهرداری‌ها را به زبانی ساده به مخاطبان آموزش دهد و گامی - هر چند کوچک - برای اصلاح زندگی شهری بردارد.

برنامه «شهر و شهروند» با بخش‌های متنوعی چون، مصاحبه، گزارش، بلدی، و خاطرات آقای شهردار، در روزهای یکشنبه، سه شنبه و پنجشنبه به مدت یک سال، از ساعت ۱۶ الی ۱۶/۳۰، از شبکه سراسری رادیو فرهنگ پخش می‌شود.

لازم به ذکر است که به منظور آگاهی از دیدگاه مخاطبان نسبت به این برنامه، یک خط تلفن پیام گیر به شماره ۲۰۵۳۱۹۱، به صورت شبانه روزی، نظریات، دیدگاه‌ها، پیشنهادها و انتقادات مخاطبان را دریافت می‌کند.

این برنامه رادیویی، که به سفارش دفتر آموزش و مطالعات کاربردی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور تهیه شده است، در آینده نزدیک با شهروندان و صاحب نظران امور مدیریت شهری در نقاط مختلف کشور ارتباط برقرار خواهد کرد تا با بهره‌گیری از این همکاری ملی، گامی مهم در ارتقای فرهنگ شهروندی برداشته شود.

یادآور می‌شود که سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، در تکمیل سیاست آموزش‌های عمومی، طی چندین سال گذشته، انتشار کتب و نشریات مختلفی چون ماهنامه «شهرداریها»، فصلنامه «مدیریت شهری»، فصلنامه «فرهنگ ایمنی» و نشریات دیگر را در زمره اقدامات خود قرار داده است.

## گردشگران برگرد آسیاب قدیمی بزرگ

شهرداری بزرگ با بازسازی و مرمت آسیاب آبی قدیمی شهر برای رفاه بیشتر حال شهروندان فضای اطراف آن را به تفرجگاه تبدیل خواهد کرد. هدف از بازسازی آسیاب آبی و ایجاد تفرجگاه اطراف آن، توسعه صنعت گردشگری و حفظ آثار سنتی و تاریخی این شهر، ایجاد اشتغال و درآمدزایی برای نیروهای بومی و ایجاد مکانی مفرح و سرسبز برای گردشگران و شهروندان بوده است.

آسیاب آبی بزرگ که در کنار رودخانه احمد آباد قرار گرفته است، قدمتی نزدیک به دو قرن دارد. آسیاب آبی دارای تنوره‌ای است که آب از بالا به داخل آن می‌ریزد و فشار آب این تنوره سنگ‌های آسیاب ۵۰۰ کیلوگرمی را به حرکت در می‌آورد و گندم بین این دو سنگ را خرد و به آرد تبدیل می‌کند.

گفتنی است مساحت آسیاب آبی ۱۱۰ متر مربع است و در ساخت آن مصالحی چون خشت، گل، نی و تیر به کار گرفته شده است. همچنین فضای داخلی این بنا شامل دو اتاق نشیمن برای آسیابان، اتاق آسیاب و انبار ذخیره گندم است.

طرح مرمت و بازسازی بنا و فضا سازی اطراف آن

در ۲ فاز به اتمام خواهد رسید. فاز ۱ این پروژه که شامل مرمت و بازسازی آسیاب آبی است، با نظارت کارشناسان میراث فرهنگی و با انجام تخریب سقف مخروبه قبلی و اجرای مجدد آن با تیر و تخته، اجرای کامل گچ و خاک دیوارهای داخل و شمشه‌گیری سردرها و پنجره‌ها و اجرای سنگ چینی ساحل رودخانه تا ارتفاع ۷ متری به اتمام رسیده است.

فاز ۲ این پروژه فضا سازی اطراف بنا به مساحت یک هکتار است که قرار است در آن امکاناتی چون، پارکینگ، قهوه‌خانه، رستوران، سرویس بهداشتی، مسجد، فضای سبز و نظایر اینها به وجود آید.

آمل

کلنگ احداث ایستگاه شماره ۴ سازمان آتش نشانی و خدمات ایمنی آمل در استان مازندران با حضور محمد حسین مقیمی، رئیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، بر زمین زده شد. این ایستگاه در زمینی به مساحت ۱۵۰۰ متر مربع با هزینه‌ای حدود ۷۵۰ میلیون تومان احداث خواهد شد. این ایستگاه همچنین به کتابخانه، سالن کنفرانس، پنج کلاس آموزشی، خوابگاه و مانند اینها مجهز خواهد شد.

اراک

شهرداری‌های اراک، شازند و آستانه به دلیل تلاش در عمران و آبادانی شهر و توجه به بهبود ارائه خدمات و جلب رضایت شهروندان، از سوی استانداری استان مرکزی و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در همایش «شهرداران استان مرکزی» به عنوان شهرداری‌های نمونه انتخاب و معرفی شدند.

اهواز

هزینه اجرای کامل پروژه قطار شهری اهواز ۷۰۰ میلیون دلار پیش‌بینی شده است. اعتبار قطار شهری اهواز از طریق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و شهرداری اهواز تأمین می‌شود. تاکنون ۵۵ میلیون دلار اعتبار برای تأمین بخشی از هزینه‌های فاز نخست قطار شهری اهواز تصویب شده است. گفتنی است فاز اول این طرح، ۲۲ کیلومتر مسافت را از شمال شرقی به جنوب غربی پوشش می‌دهد.

فاضل آباد

شهرداری فاضل آباد واقع در استان گلستان کلنگ احداث دومین پارک محله‌ای را، با پیش‌بینی اعتباری به مبلغ سیصد میلیون ریال به زمین زد. از جمله امکانات این پارک عبارت‌اند از: فضای بازی کودک، پیست اسکیت، فضای سبز برای گذراندن اوقات فراغت شهروندان، و نظایر اینها.

قشم

شهرداری قشم با همکاری مدیریت بهسازی سازمان منطقه آزاد، نیروی مقاومت بسیج و اداره آموزش و پرورش به منظور پاکسازی و تنظیف عمومی شهر و محله‌های آن اقدام به برگزاری جشن پاکسازی در سطح شهر قشم کرد. در این جشن محله‌هایی از سوی شهرداری به عنوان محله نمونه انتخاب شدند. محله مولی موسی از محله‌های نمونه است که شهرداری به منظور تقدیر از شهروندان این منطقه در حال ساخت پارکی با مساحت ۲۰۰ متر در آن است.

قم

واحد آموزش حوزه معاونت خدمات شهری قم با همکاری سازمان آموزش و پرورش یک دوره کلاس آموزشی به منظور ارتقای سطح آگاهی کارگران خدماتی و فضای سبز شهرداری با موضوعات بازیافت، بهداشت محیط، بهداشت حرفه‌ای، آتش نشانی و فضای سبز برگزار کرد. در نهایت افراد نمونه در کلاس، به وسیله کارشناسان برگزیده شدند.

کرمانشاه

شهرداری منطقه ۳ کرمانشاه در چهارراه بسیج این شهر آبنمای زیبایی را به بهره‌برداری رساند. این آب‌نما با ۱۱۵ متر مربع مساحت، ۵۰۵ متر مربع فضای سبز را در اختیار دارد و با داشتن ۹۸ فواره، جاذبه بصری فوق‌العاده‌ای را ایجاد کرده است که چشم هر بیننده‌ای را به سوی خود جلب می‌کند.

لاهیجان

به منظور ساماندهی مشکلات ترافیکی در سطح شهر لاهیجان، با همکاری واحدهای موتورسیکلت و امور شهر شهرداری و مدیریت راهنمایی و رانندگی لاهیجان، ایستگاه‌های مسافرکشی داخل شهر به نقاط مناسب انتقال داده می‌شوند. همچنین مقرر شده است تا مکان مناسبی نیز برای پارک موتورسیکلت‌های متوقف در جلوی بانک ملی مرکزی لاهیجان در نظر گرفته شود.

مشهد

شهرداری مشهد از آبان ماه سال جاری طرح «تا نوروز، هر روز یک پروژه» را آغاز کرده است، به گونه‌ای که هر روز یک پروژه در این شهر به بهره‌برداری می‌رسد. به این ترتیب شهرداری مشهد تا پایان سال نزدیک به ۱۳۰ پروژه عمرانی، شهری را به بهره‌برداری خواهد رساند. ناگفته نماند که ضریب برخورداری مناطق محروم نسبت به مناطق برخوردار، در این طرح مد نظر قرار گرفته است.

نگور

شهرداری شهر نگور، از توابع استان سیستان و بلوچستان، پس از گذشت ۳۵ سال از زمان تأسیس، موفق به دریافت درجه ۳ شهرداری شد. پیش از این شهرداری نگور درجه یک بود.

یزد

امور حمل و نقل و ترافیک شهرداری یزد با انجام متوسط پنج کیلومتر خط‌کشی در هر شب ظرف مدت یک ماه خط‌کشی تمامی خیابان‌های اصلی، محل‌های عابر پیاده، تقاطع‌ها و ورودی‌های شهر یزد را با اعتباری ۵۰۰ میلیون ریالی به انجام رسانده است.

می‌شود. این حاکی از نیاز به رویکردهایی ریشه‌ای تر است؛ رویکردهایی که نه تنها بر این برداشت استوار است که شهروندان چگونه می‌توانند نقش فعال تر در فرایندهای سیاستگذاری ایفا کنند، بلکه مبتنی بر موضوعاتی است که بر پایه آنها، شهروندان می‌خواهند حق اظهار نظر داشته باشند، به همراه تأثیری که این موضوعات بر عمل متخصصان خدمات می‌گذارند.

#### شهروندی فعال (Active Citizenship)

مفهوم شهروندی فعال ایجاب می‌کند که تک تک شهروندان به وظایف خود در قبال جامعه به موازات حقوق خود توجه کنند. در وسیع ترین معنای این مفهوم، همه تشویق می‌شوند که وقت و پول خود را در اختیار بگذارند و خون و اعضای بدن خود را اهدا کنند. در معنای محدودتر، این مفهوم به کانون تعدادی طرح مبتنی بر پروژه تبدیل شده است. این طرح‌ها اساساً جوانان و بزرگسالان بیکار را هدف قرار داده‌اند تا، اغلب از طریق همکاری با مؤسسات بخش داوطلب، به اشتغال یا فعالیت اجتماعی کمک کنند. سیاستمداران مکتب‌های مختلف برداشت‌های متفاوتی از شهروندی فعال را رواج داده‌اند؛ برای مثال محافظه‌کاران به تأکید بر افراد گرایش دارند، در حالی که احزاب چپ میانه از همبستگی جمعی سخن می‌گویند.

#### خانه رفاه (Settlements<sup>(1)</sup>)

خانه‌های رفاه نخستین بار در دهه ۱۸۸۰ به عنوان مراکزی برای فعالیت آموزشی و رفاهی دانشجویان و دانشگاهیان، به نفع گروه‌های کم درآمد شهری تأسیس شدند. سالن توین بی<sup>(2)</sup> در انتهای شرق لندن اولین نمونه آن بود. این مراکز با گذشت زمان رسمی تر شدند و مجموعه‌های متفاوتی را که اغلب درگیر راهبردهای توسعه اجتماع بودند ایجاد کردند. از سال ۱۹۷۴ انجمن خانه‌های رفاه و مراکز اقدام اجتماعی بریتانیا (BASSAC) تأسیس شده است.

#### سرمایه اجتماعی (Social Capital)

شبکه‌های اجتماعی، در واقع پیوند میان افراد بر پایه رابطه متقابل و اعتماد به شمار می‌آیند. به عقیده نظریه پردازان سرمایه اجتماعی، شبکه‌های اجتماعی سودمند هستند و چون روابط مبتنی بر اعتماد و تعامل را تقویت می‌کنند موجب افزایش سعادت جامعه می‌شوند.

#### همیاری (Partnership)

شکلی از سازمان‌دهی که برای ارائه خدمات، توسعه و برنامه‌ریزی فعالیت‌ها یا اجرای برنامه یا طرح بیش از پیش رواج می‌یابد و بر توافق رسمی میان تعدادی از مؤسسات به منظور دستیابی به هدفی مشترک استوار است.

#### سیاست اجتماعی (Social Policy)

منظور از سیاست اجتماعی، هم فرایند تدوین و اجرای اقداماتی برای مقابله با مشکلات اجتماعی در جامعه است و هم بررسی آکادمیک این اقدامات و متن اجتماعی گسترده‌تر آنهاست. بررسی آکادمیک سیاست اجتماعی گاهی با اداره امور اجتماعی، که به تحلیل‌های زمینه‌ای گسترده‌تر چندان توجهی نمی‌کند، در تعارض قرار می‌گیرد.

#### مشارکت (Participation)

شرکت و دخالت گسترده‌تر استفاده‌کنندگان و شهروندان در برنامه‌ریزی و ارائه خدمات، ایجاد فرصت برای بیان علائق و سهیم شدن در تدوین سیاست، مشارکت از نظر خدمات رفاهی، بخشی از تغییر گسترده فرایندهای سیاستگذاری عمومی به سوی اختیاری و شهروندی همه‌گیر، به منظور افزایش مسئولیت‌پذیری و آمادگی حساس‌تر و پاسخ‌دهنده‌تر است. البته، این مفهوم هنوز مبهم و بحث برانگیز باقی مانده است. در سطح عملی، به عقیده بسیاری از مفسران، مشارکت عمدتاً مدل‌های دخالت مصرف‌کنندگان را منعکس می‌سازد، و نه مدل‌های اختیاری استفاده‌کنندگان مبتنی بر حقوق کاملاً روشن را. همچنین مشارکت با عمل خود استفاده‌کنندگان خدمات، و نه منافع و علائق تأمین‌کنندگان آن، آغاز

پانوشت:

1-Settlement: Settlement house:an institution providing various community services (Webster, Collegiate Dictionary)

2-Toynbee Hall

منبع:

-Alcock, Peter and Others (2002) Social Policy.  
-Blackwell Publishing, USA.

## ماهنامه شهرداریها،

## با سلام و ادب و احترام

مطالب ذیل از یک طرف به عنوان درد دل و مشکل شهرهای تازه تأسیس و از طرف دیگر با هدف چاره اندیشی، ارائه طریق و نهایتاً حل مشکلات و معضلات شهرهای جدید و نوپا به وسیله کارشناسان مجرب سازمان شهرداریها، تقدیم حضور تان می‌گردد. در شهری تازه تأسیس که قبلاً روستا بوده و در بافت آن هیچ گونه نظارت و کنترلی از جهات مختلف، خصوصاً از نظر کالبدی و ساخت و ساز و سایر زیرساخت‌ها وجود نداشته است، نهادی به نام شهرداری متولد می‌شود که همانند کودکی تازه متولد شده هیچ قدرت و توانی از خود ندارد و تا چند سال به حمایت، مراقبت و نگهداری نیاز مبرم دارد که تا خود راه بیفتد. شهرداری تازه تأسیس هم هیچ گونه توان و ابزار کار برای ارائه خدمات از قبیل امکانات و تجهیزات (ماشین آلات)، منابع مالی و اعتباری و نیروی متخصص ندارد و از طرفی نیز به جهت بافت روستایی‌اش از لحاظ تعریض معابر با مشکلات فراوانی روبه‌روست. مضافاً اینکه با تأسیس شهرداری انتظارات و توقعات مردم بالا رفته است و با تصور اینکه از این پس تمام امکانات رفاهی و تفریحی شهر به وسیله دولت تأمین می‌گردد، با این تفکر از پرداخت عوارض اکراه دارند. شهرداری هم به علت فقدان یا کمبود منابع مالی قادر به انجام کارهای عمرانی چشمگیر نیست. لذا شهروندان پرداخت عوارض را نوعی باجگیری تلقی می‌کنند.

نگارنده معتقد است به منظور تقویت فرهنگ شهرنشینی و ایجاد انگیزه برای پرداخت هزینه شهرنشینی (عوارض)، حداقل دولت (سازمان شهرداریها) تا پنج سال از منابع ملی یا تجمیع عوارض به این گونه شهرداریها مساعدت ویژه داشته باشند، تا مردم آن شهر با مشاهده امکانات رفاهی و تفریحی و در واقع تغییر چهره روستا به شهر، یا تغییر شیوه زندگی روستایی به شهری، مسئولیت‌پذیر شوند و با این دید که هرچه می‌پردازند برای خدمات دهی بیشتر خودشان و تهیه امکانات رفاهی بهتر شهر است، نسبت به پرداخت عوارض اقدام خواهند کرد، چرا که مزه شهرنشینی را چشیده و مزیت آن را احساس کرده‌اند. برای حل مشکل تعریض معابر پیشنهاد می‌گردد که با توجه به فعال بودن حساب‌های جاری شهرداریها نزد بانک و اینکه همیشه حساب‌های شهرداریهای دارای مانده موجودی زیادی است و از قیل آن سود کلانی نصیب بانک می‌شود، لذا بخشی از اعطای تسهیلات بانکی (وام ساختمانی) در اختیار شهرداریهای تازه تأسیس یا درجه پایین به منظور تعریض معابر قرار گیرد، تا با معرفی شهرداری از تسهیلات مذکور استفاده کنند. در این صورت نه تنها مشکل شهرداری بلکه مشکل شهروندان نیز مرتفع خواهد شد.

در پایان از مدیریت ماهنامه شهرداریها و سایر دست‌اندرکاران آن در انعکاس مسائل و مشکلات شهرداریها در این نشریه، که سعی و تلاش می‌کنند، صمیمانه سپاسگزارم. نیز استدعا دارم که مشکلات شهرهای جدید و نوپا بیشتر مورد توجه قرار گیرد، تا با ارائه طریق ماهنامه و سایر صاحب نظران معضلات شهرهای جدید کاسته شود تا زمانی که به شهر بزرگ تبدیل می‌شوند دچار بحران نگردند.

## با تشکر

محمد رضا صیدانلو  
شهردار سرخنگلاته

## ماهنامه «شهرداریها»

با سپاس از آقای صیدانلو شهردار محترم سرخنگلاته و نامه خوب‌شان، و با ابراز خرسندی از اعتماد ایشان به ماهنامه که این همه بی‌تکلف و راحت حرف‌های‌شان را برای من نوشته‌اند. در اینجا نه به عنوان پاسخ، بلکه برای روشن‌سازی موضوع، به چند مورد اشاره می‌کنیم. نخست اینکه عوارض جزء جدایی‌ناپذیر هزینه‌های شهرنشینی است. دوم آنکه سازمان شهرداریها به شهرهای نوپا کمک‌های ویژه‌ای می‌کند. این از راهبردهای اصلی این سازمان است و سه دیگر این است که اگر دولت به هر دلیلی در سال‌های آغازین بنیاد شهرداری در آن شهر تازه جور عوارض را بکشد و شهرنشینی بی‌هزینه به مذاق شهروند خوش آید، دیگر پرداخت عوارض پس از آن جایگاهی در فرهنگ این شهروندان نخواهد داشت. در پایان آنکه، بانک‌ها قوانین ویژه خود را دارند و نهایت سازمان شهرداریها و دهیاری‌های کشور در پی تشکیل بانک اختصاصی شهرداریهاست.



در صفحه اصلی سایت، مباحث مورد نظر در ستونی در قسمت چپ صفحه قرار گرفته است که سرفصل وار ارائه شده است و دسترسی کاربران را از طریق لینکی به بقیه موارد به صورت مبسوط ممکن می‌سازد. این مباحث عبارت‌اند از: امکانات سایت، تعامل، رتبه بندی شهرها، اخبار کلان‌شهرها، توسعه، نمای باز، گفت و گو، حکومت، سازمان‌ها، سایت‌ها، اقتصاد، محیط زیست، فناوری، حمل و نقل، جامعه، آموزش، بهداشت، فرهنگ، ورزش، شهرداران، دفتر راهنما و موارد دیگری از این دست.

در زیر هر یک از لینک‌های مرتبط با مباحث مذکور توضیحی در خصوص سرفصل مربوطه ارائه شده است که استفاده کاربر را تسهیل می‌کند. از آن جمله در بخش «نمای باز» گزارشی از موضوعات شهری و ایده‌های انتشار یافته در این خصوص و تحقیقات و پیشنهادها ارائه شده به وسیله شهرداران، دولت‌ها و سازمان‌های غیردولتی مورد بررسی قرار گرفته است. به علاوه سایت مذکور در صفحه «حکومت»، به ارائه برخی مقالات جزئی می‌پردازد که ساختارها و فعالیت‌های حکومت شهری در اروپا، آمریکا، آسیا و آفریقا را توضیح می‌دهند؛ و به همین ترتیب هر مبحث اطلاعاتی را در حوزه خود در سطح جهانی طرح می‌کند.

علاوه بر این لینک‌ها، صفحه اصلی سایت مملو از اخبار شهرها و شهرداری‌های جهان است که به دو شکل خلاصه اخبار و سرفصل اخبار ارائه شده‌اند.

از برجستگی‌های فنی سایت، امکان جست و جوی موضوعی و کلید واژه‌ای است که در صفحه «جست و جوی سایت» به ترتیب حروف الفبا امکان پذیر شده است و در صورت نیاز به جست و جوی بیشتر، ارتباط با موتور جست و جوی گوگل میسر است.

در صفحه «در باره ما»، گروه «شهرداران شهرها» معرفی شده‌اند که هر یک در زمینه‌ای خاص تخصص دارند و از کشورهای مختلف از جمله انگلستان، کانادا و آمریکا هستند. علاوه بر این، آخرین مقالات منتشر شده نیز در قالب لیستی از لینک‌ها به نمایش گذاشته شده‌اند. در صفحه «دفتر راهنمای شهری» شهرهای مختلف جهان در ۵ قاره لیست شده‌اند و امکان ارتباط با اطلاعات موجود شهرها در اینترنت میسر گردیده است. همچنین مدیریت سایت این فرصت را به شهرها و شهرداری‌های خارج از لیست داده است که به صورت رایگان به این بخش وارد شوند و از طریق ارتباط با مسئول سایت اطلاعات خود را به این صفحه لینک کنند.

از نکات ترغیب کننده مشارکت مردمی در سایت مربوط به صفحه «تعامل» است که در آن از مردم خواسته می‌شود که شهردار نمونه خود را در فرمی معرفی کنند. قرار است این شهردار در زمستان سال ۱۳۸۳ معرفی شود.

لازم به ذکر است بخش انفورماتیک سازمان شهرداری‌های کشور آمادگی ایجاد چنین سایتی را برای شهرداران شهرهای ایران دارد.

#### www.hamedanshahr.com

شهر همدان، که در استان همدان واقع است، یکی از پنج شهر فرهنگی کشور به شمار می‌آید. سایت شهرداری این شهر که حاوی اطلاعات کلی در مورد همدان و گذشته و حال این شهر است نیز بر این موضوع تأکید دارد. این سایت که امکان نمایش به دو زبان فارسی و انگلیسی را دارد از یک «صفحه اصلی» و ۵ لینک اصلی تشکیل شده است: «پیام شهردار»، «مراکز تاریخی»، «نقشه همدان»، «آب و هوای همدان» و «تماس با مسئولین».

صفحه مراکز تاریخی که معرف تاریخ کهن این شهر است، به توضیح در مورد شخصیت‌هایی چون بوعلی سینا، بابا طاهر همدانی، استرمردخای و آرامگاه‌های آنان و همچنین غار علیصدر پرداخته است.

از جمله امکانات خوب سایت، صفحه نقشه همدان است که با کلیک بر روی آن امکان بزرگ‌نمایی برای مشاهده خیابان‌های اصلی وجود دارد. همچنین نقاط برجسته شهر از جمله آرامگاه باباطاهر و بوعلی سینا، سنگ شیر، گنج نامه و گنبد علویان در آن جانمایی شده‌اند.

صفحه آب و هوا لینکی به سایت bbc و پیش بینی وضع هوا تا ۵ روز آینده را با خود دارد. و نهایتاً صفحه تماس با مسئولین است که در بردارنده آدرس پست الکترونیکی شهردار همدان، شورای اسلامی شهر همدان و معاونت‌های مختلف مدیران بخش‌های مختلف شهرداری است. با توجه به اطلاعات و امکان برقراری ارتباط با کلیه مسئولان در این بخش فرصت خوبی برای مشارکت مردمان شهر در امور مختلف مرتبط با آنها پدید آمده است که گامی مؤثر به سوی حکمروایی خوب شهری است.

#### www.citymayors.com

با توجه به نقش مهم شهرداران در تأمین حکمروایی خوب شهری، سایت «شهرداران شهرها» به عنوان منبعی مناسب برای مطالعه عملکرد شهرداران شهرهای جهان و سوابق اجرایی آنها معرفی می‌گردد. سایت مذکور مجموعه‌ای است که به بررسی عملکردهای شهرداران شهرهای مختلف در ارائه راه حل‌های ابتکاری برای حل مشکلاتی همانند اسکان، حمل و نقل، تحصیلات و استخدام، و همچنین برخورد شهرداران با مشکلات زیست محیطی، فنی، اجتماعی و امنیتی، به منظور کمک به بهبود وضع شهروندان می‌پردازد. از جمله مزیت‌های این سایت کمک به مشارکت و بهره‌گیری از تجربیات شهرهای مختلف است و همانند نوعی میدان رقابتی برای آنان عمل می‌کند؛ زیرا شهرهای موفق نیاز به شهرداران مدیران قدرتمند و کارداران دارند.

وب سایت شهرداران شهرها در آوریل سال ۲۰۰۳ به همت شرکت انتشارات شهری<sup>(۱)</sup>، به صورتی کاملاً غیرتجاری، به وجود آمد و عملکرد خوب و بدون هزینه آن برای کاربران موجب شد که ماهانه به طور متوسط هفتاد هزار بازدید کننده داشته باشد. دلایل بسیاری را می‌توان برای موفقیت سایت عنوان کرد، که تنوع زیاد موضوعات و محتوای غنی آنها از آن جمله است.

## پیش در آمدی برای زنجیره های ناتمام

مفاهیم شهروندی به کودکان، شکل خوب شهر، برخی از تجربه های موجود در زمینه آموزش مفاهیم شهروندی به کودکان در ایران و سایر کشورها، اداره کلان شهرهای ایران: واقعیت ها، پدیدآور در پیشگفتار خود به معضل و آسیب رشد شهری در ایران اشاره کرده است و محور کتاب را آموزش فرهنگ درست شهرنشینی به کودکان و نوجوانان دانسته که طی آن به بررسی تلاش همه دستگاه ها و مشارکت مردمی در ساختن شهری که کودکان در آن راحت تر رشد کنند و به افراد شایسته در جامعه بدل شوند، پرداخته است. یکی از بهترین فصل های کتاب واپسین آنهاست که این گونه آغاز می شود: «زندگی در شهرهای ایران آسان نیست و هر روز دشوارتر می گردد...» پدیدآور نامشخص بودن مسئولیت در بسیاری از حوزه های شهری را از جمله تکدی گری و بچه های خیابانی و بی خانمان ها و نظایر اینها یادآور می شود و به این نتیجه می رسد که «اصولاً نظام اداری فاقد رده مدیریت محلی (شهری) است» و گفته است که هم اینک «۲۵ نهاد رسمی در اداره امور شهرهای ایران دخالت دارند، بدون آنکه حداقل هماهنگی ها و روابط افقی لازم بین آنها برقرار باشد. در این میان شهرداری فقط یکی از این ۲۵ نهاد است؛ آن هم بدون حداقل اختیار لازم». در این فصل زیر فصل هایی چون وضعیت کودکان در شهر بزرگ، اداره امور شهرها با مشارکت شهروندان، وظایف شهرداری ها در قبال امور مربوط به کودکان به چشم می خورد که در آن وظایف فعلی شهرداری ها در برابر کودکان در امور فرهنگی، آموزشی شرح داده شده است. «سخن آخر» گونه ای نتیجه گیری پدیدآور است که می گوید «کودکانی که امکانات مناسب تغذیه، تحصیل و تفریح بهره مند نباشند در بزرگسالی به جای کمک به رفع مشکل جامعه خود به انسانی مشکل ساز بدل خواهند شد؛» و «برای داشتن شهری استاندارد انسان ها باید در شرایط استاندارد زندگی کنند و بیالند». پدیدآور برای این کتاب از ۹ پایه نگاشته فارسی سود جسته است. نگارش روان و آسان، چاپ رنگی و صفحه آرای دلچسب، کتابی خواندنی را برای همگان فراهم ساخته است.

**نام کتاب:** گردشگری، پدیدآور (تدوین): منیرقنبریان، ناشر: سازمان انتشارات شهرداری ها، چاپ یکم: ۱۳۸۳، **شمارگان:** ۳۰۰۰ نسخه در ۴۸ صفحه، **بها:** ؟

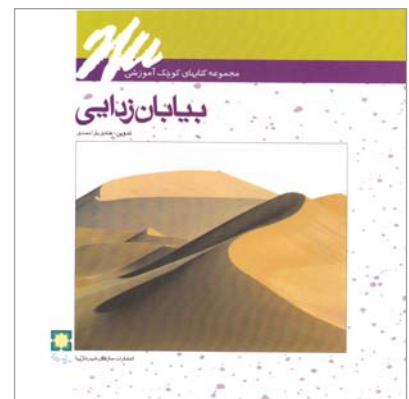
پدیدآور در پیشگفتار کتاب چنین آورده است: «قرار بر این بوده که تأکید اصلی این نوشته بر گردشگری شهری باشد، اما

معرفی زنجیره ای از کتاب ها، آن هم با موضوع های گوناگون، کاری است نه چندان معمول؛ اما به دلایلی که در ادامه خواهد آمد، نگاهی هر چند گذرا بر چنین رخدادی در چاپ کتاب ضروری می نمود. انتشارات سازمان شهرداری ها، این بار گام در میدانی گذاشته که پیش تر ناشران دیگری چون انتشارات امیرکبیر (با کتاب های شکوفه) آن را آزموده اند و برخی از آنان نیز شکسته از این میدان در گذشته اند. البته سازمان های دولتی و نیمه دولتی کمتر به این تجربه دست یازیده اند. ورود سازمان و انتشارات آن، اگر پیوند شهرداری ها را با مردم به یاد آوریم، نویدی است برای همگان که شهرداری به معنای اعم آن گام به سوی آموزش شهروندان خود برداشته است. چندان که از عنوان این زنجیره - مجموعه کتاب های کوچک آموزشی - برمی آید، کتاب های بیشتری را از این سلسله باید چشم به راه باشیم که تاکنون چهار جلد از آنها نشر یافته اند: «کودک و شهرنشینی»، «گردشگری»، «استاندارد» و «بیابان زدایی».

ناشر در مقدمه ای که در این چهار جلد تکرار شده است و بی گمان در جلد های دیگر نیز خواهد آمد، به گونه ای مجوز ورود به این عرصه را با یاری جستن از پیشینه ۹۰ ساله تدوین و تصویب قانون بلدیة و استناد به ماده ۱۳۶ برای خود فراچنگ آورده است: «... به دولت اجازه داده می شود با توجه به توانایی های شهرداری، آن گروه از تصدی های مربوط به دستگاه های اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می دهد، بر اساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور (سازمان مدیریت و برنامه ریزی) همراه با منابع تأمین اعتبار ذی ربط به شهرداری ها واگذار نماید». نیز: «این ماده ابزاری است برای شکل گیری و تقویت نظام واقعی مدیریت شهری در ایران»، و مخلص کلام اینکه هدف از چاپ این زنجیره را «تبیین وظایف تئوریک این زیرمجموعه» دانسته است. اینک نگاهی خواهیم داشت به هر یک از این چهار کتاب تمام رنگی با قطع خستی.

**نام کتاب:** کودک و شهرنشینی، پدیدآور (تدوین): منیرقنبریان، ناشر: انتشارات سازمان شهرداری ها، چاپ یکم: ۱۳۸۳، **شمارگان:** ۳۰۰۰ نسخه در ۴۲ صفحه، **بها:** ؟

این کتاب در میان آن سه دیگر، بیشترین ربط شهری را دارد و موضوعی بسیار نو و تازه را پیش نهاده است. کتاب در ۵ فصل تدوین شده است: حقوق کودکان از نظر اعلامیه جهانی حقوق کودک و کنوانسیون حقوق کودک سازمان ملل متحد، آموزش



شهروندان، پدیدآور این یکی را برگزیده است. بی‌گمان درونمایه کتاب بسیار پربار و سودمند است، اما حتی نویسنده در پیش‌گفتار خود از پیوند شهری کتاب تن زده است. در هیچ فصلی از فصول چهارگانه؛ تاریخچه استاندارد، مفاهیم استاندارد، سیستم استاندارد کردن و ایزو (ISO) - و حتی زیرفصل‌های آن - اشاره‌ای به شهر و شهرداری نشده است. پدیدآور برای نگارش این کتاب از ۶ منبع سود جسته است. شایسته بود که نویسنده از واژه فارسی «استانده» به جای «استاندارد» بهره می‌گرفت (ن.ک. دایرة المعارف فارسی مصاحب، زیر همین سرواژه).

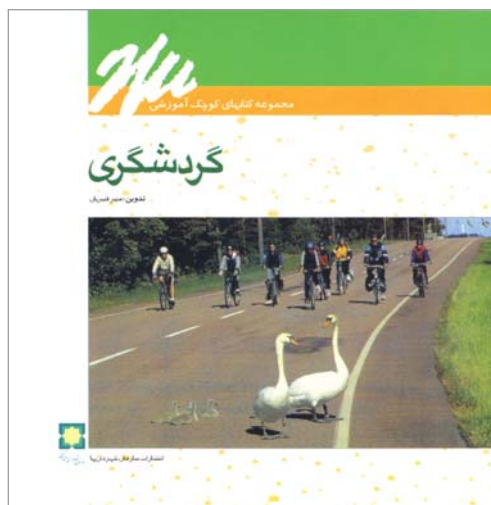
**نام کتاب:** بیابان زدایی، پدیدآور (تدوین): صادق یاراحمدی، ناشر: انتشارات سازمان شهرداری‌ها، چاپ نخست: ۱۳۸۳، شمارگان: ۳۰۰۰ نسخه در ۴۲ صفحه، بهها:؟

صد البته شهرهای نه‌چندان کوچک حاشیه‌کوی‌های ایران همیشه با روند بیابان‌زدایی رو به رو بوده‌اند و از دهه ۱۳۴۰ نیز تلاش‌هایی برای جلوگیری از این پیشروی صورت گرفته، اما در شرایطی که انبوهی از مسائل درون شهری، شهروندان را به تنگناهای شدیدی دچار ساخته، پرداختن به این مقوله، آن هم در چارچوب کتاب‌های شهری، اولویت چندانی ندارد. پیوند این کتاب با فرهنگ شهروندی حتی از «استاندارد» هم بی‌رنگ‌تر است. با این همه، کتاب از دیدگاه خود موضوع، اهمیت زیادی دارد. نویسنده هدف از «بازنویسی (!؟)» این مطالب [را] آشنا کردن عامه مردم با تعاریف و شیوه‌های بیابان‌زدایی و ... دانسته است. وی کتابچه خود را با یک مقدمه آغازیده و در هفت فصل تدوین کرده است: بیابان چیست، گیاهان بیابانی ایران، بیابان زایی، بیابان زدایی، روش‌های بیابان‌زدایی در ایران، قابلیت‌های بیابان، تعدادی از راهکارهای پیشنهادی مقابله با بیابان زایی. نویسنده برای تدوین این کتابچه از پنج پایه نگاشته استفاده کرده که دو کتاب آن فرهنگ واژگان است و تنها سه منبع اساسی برای نگارش داشته است، که دستمایه چندان زیادی به حساب نمی‌آید.

نویسنده بر این اعتقاد است که این شاخه در سطح کلی وابسته به گردشگری به طور عام - خصوصاً گردشگری بین‌المللی - است و این دو، تأثیرات دو جانبه و گریز ناپذیری بر یکدیگر دارند. بنابراین سعی شده است نگاهی اجمالی بر گردشگری عام انداخته شود و در سایه آن بر گردشگری شهری و تعاریف آن [...] پرداخته شود». با این سخنان نویسنده مجوز پرداخت به این موضوع کلی را برای خود فراهم آورده و کتاب را در هفت فصل فراهم ساخته است: پیشینه، تاریخ و تعریف جهانگردی، علل لزوم توجه به گردشگری، جاذبه‌ها و عوامل مؤثر در رونق گردشگری، نقش تبلیغات در صنعت گردشگری نقش دولت در توسعه گردشگری، موقعیت ایران در جهانگردی بین‌المللی و گردشگری داخلی. آنچه در این کتاب بیشتر از همه به چشم می‌آید، تصاویر زیبا از نقاط دیدنی و گردشگری جهان است که شوربختانه هیچ زیرنویس نشده تا نام و جای آن برای خواننده شناخته شود. نویسنده در فصل پایانی بخش‌های زیر را نگاشته است: گردشگری درون شهری، نقش شهرداری‌ها در رونق گردشگری، حوزه وظایف شهرداری‌ها در جهان در زمینه گردشگری، وظایف کنونی شهرداری‌های ایران در زمینه گردشگری و ماده ۱۳۶ برنامه سوم توسعه و اختیارات جدید برای شهرداری‌ها در زمینه گردشگری. وی در زیر فصل «وظایف کنونی...» ۴ مورد را برشمرده است: «۱) خدمات پاکیزگی و نظافت شهر، ۲) امور فرهنگی، ۳) خدمات عمرانی و نوسازی شهری، ۴) زیباسازی شهر» که همین آخری نیز وظیفه بسیار سنگینی به شمار می‌آید. پدیدآور از ۷ پایه نگاشته برای فراهم کردن کتاب سود جسته است.

**نام کتاب:** استاندارد، پدیدآور (تدوین): صادق یاراحمدی، ناشر: انتشارات سازمان شهرداری‌ها، چاپ نخست: ۱۳۸۳، شمارگان: ۳۰۰۰ نسخه در ۵۴ صفحه، بهها:؟

این کتاب را تنها می‌توان در حد و اندازه یک کتاب آموزشی - و نه صرفاً آموزش شهروندی - تلقی کرد. دانسته نیست که چرا در میان آن همه موضوع برای آموزش شهروندی و





# Contents

<b>Note</b>	<b>4</b>
<b>Special Report</b>	
-Sustainable Management in Pledge of Good Governance/ A . Torabi	<b>5</b>
<b>Idea and Research</b>	
- Law of 4th Plan under the Magnifier of Good Governance/ Z. Arabshahi	<b>11</b>
-Minority's Mayor Congenial with Majority Citizens/ A. Amiryye	<b>16</b>
-Adminstrating of the World Cities by The Participating Modles/ P. Moshkelunni	<b>23</b>
<b>Dialogue</b>	
-The Challenges in front of Sustainable Management of Transportation / I. Asadi.	<b>28</b>
<b>Urban Law</b>	
-Structural Obstacles of The 136 Article Fulfilment / H. Shafi'i	<b>34</b>
<b>Mayor's View</b>	
-Urban Governance above The Ancient Hegmatunne/ M. Salari	<b>38</b>
<b>Councils and Participation</b>	
-Ups and Downs in Councils'Law (Part five)/ M. Bizhani	<b>41</b>
-Government and Councils in Iran/ Urban Management in the Service of Strengthen and Sounding of Authoritarian Government / H. Shafi'i	<b>43</b>
-The ABC of City / Good Governance / M. Barabadi	<b>45</b>
<b>World's Experiences</b>	
-Urban Participation and Local Governance in England / H. Khademi	<b>47</b>
-Urban Management in Company with People in The North of Rhine/ Trans and Abridged: Shahrooz. Farzinpak.	<b>54</b>
-Participating of Old Wisdom with Young Force in Malaysia/ Trans and Abridged / Shahrzud. Farzinpak.	<b>57</b>
<b>World Cities and Municipalities</b>	<b>59</b>
<b>Plan and City</b>	
-Municipalities in The First Step of "Housing for Everyone" Semnun Experiement/ M. Boochani & Sh. Pashabadi.	<b>62</b>
<b>Instruction</b>	
-What is The Good Governance/ Sh. Farzinpak.	<b>68</b>
<b>Point of view</b>	
-The Broadness of Valley - e Assr Avenue and The Bottle neck of Multi Lateral View Points.	<b>71</b>
<b>Research Selection</b>	
-Practical Policies and Mechanism for Privatization of Urban Services.	<b>73</b>
<b>News Report</b>	
-The First Fair of Interior Ministry Achievments.	<b>76</b>
<b>Brief News</b>	<b>86</b>
<b>Glance at Cities /Amol, Arak, Ahwaz</b>	<b>92</b>
<b>Urban Terminology/ N.Barakpoor</b>	<b>93</b>
<b>Web Sites/ Sh. Farzinpak</b>	<b>94</b>
<b>Letters</b>	<b>95</b>
<b>New Publication/An Introduction for An unfinished Series/ A. Jalali</b>	<b>96</b>

# 69

Monthly Journal of Information  
Education and Research on  
Urban Management and Planning  
Number 69 - Feb. 2005

# Shahredariba

- Sustainable Management in Pledge of Good Governance
  - Law of 4th Plan under the Magnifier of Good Governance
  - Minority's Mayor Congenial with Majority Citizens
  - The Challenges in front of Sustainable Management of Transportation
    - Structural Obstacles of The 136 Article Fulfilment
  - Urban Governance above The Ancient Hegmatanne
- Urban Management in Company with People in The North of Rhine
  - Municipalities in The First Step of "Housing for everyone" Semnan Experiment
- The Broadness of valley-e Asr Avenue and The Bottle neck of Multi Lateral View Pots
  - The First Fair of Interior Ministry Achievements

