



نقش شورای اسلامی شهرها در مدیریت شهری

علی یزدانیان

کارشناس ارشد شهرداری سمنان

a_yazdaniyan56@yahoo.com

چکیده:

از برنامه‌ها و راهبردهای اصلی در برنامه‌های مدیریت شهری و حصول به مدیریت شهری کارآمد و مؤثر، ایده نهادینه‌سازی مشارکت و حضور مستقیم مردم در فرآیند اداره و مدیریت شهرها بوده است که در جوامع مختلف به اشکال گوناگون و روش‌های گاه متفاوت، قابل مشاهده می‌باشد.

بنابراین یکی از الگوهای یاد شده در جهت تحقق اهداف برنامه‌ریزی و مدیریت شهرها، دعوت و جلب مشارکت مردم برای تهیه برنامه‌های شهری، مدیریت و اداره امور آنها است که نقطه اوج این مشارکت و همکاری و مصداق عینی آن تشکیل انجمن‌های شهر و استفاده از حضور مفید و مستقیم منتخبین مردم و مشارکت عامه شهروندان، سازمان‌های ذیربط و متخصصان امور شهری در حل و فصل کلیه مسائل و مشکلات شهر بوده است، که می‌توان از آن به عنوان مدیریت نوین شهری نیز یاد کرد و شوراهای اسلامی شهر را مصداق بارز این نوع مدیریت در ایران می‌دانیم.

با در نظر گرفتن سیر طبیعی و تاریخی تکوین مدیریت شهری در شهرهای ایران که می‌توان آن را با تشکیل بلدیه و انجمن‌های شهر در سال‌های قبل از پیروزی انقلاب اسلامی تعریف نمود، شاید بتوان چنین بیان کرد که مدیریت شهری و انجمن‌های شهری و به عبارت امروزی شوراهای اسلامی شهرها در جهت بهبود وضعیت کالبدی - فضایی شهرها می‌بایست تلاش‌های ارزشمندی را انجام دهند. و این بدین معناست که حق تبیین سرنوشت مردم به دست خودشان و مشارکت مردم در تمامی اموری که به زندگی جمعی‌شان مربوط می‌شود، به عنوان حق طبیعی مورد پذیرش همگانی قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: مدیریت، شورا، اسلامی، شهری، سرنوشت و شهرداری سمنان

مقدمه:

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان تبلور آرمان‌های یک ملت بزرگ و انقلاب عظیم رسالت خود را این دانسته که، در جهت گسستن استبداد، موجبات سپرده‌شدن سرنوشت مردم بدست خودشان را فراهم ساخته و زمینه‌ساز مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در تمام مراحل تصمیم‌گیری سیاسی و سرنوشت‌ساز باشد.

اصل وجود شوراهای اسلامی نیز از همین رویکرد در قانون اساسی پیش‌بینی شده است. مسلماً در فراز و نشیب‌های مختلف سیاسی، نظامی، اقتصادی و اجتماعی، کشورها و دولت‌ها با بحران روبرو می‌شوند. وجود شوراهای اسلامی شهر و روستا با ایجاد



یک روحیه جمعی، همدلی و همفکری سد محکمی در برابر حوادث و بحران‌ها به وجود می‌آورد که بدین سان در بیستمین انتخابات سراسری در بیستمین سالگرد پیروزی انقلاب اسلامی ایران با عنوان انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا این مهم که بیست سال مردم نیز در انتظار تحقق یافتن آن بودند به وقوع پیوست.

بدین ترتیب شوراهای اسلامی شهر به عنوان یک نهاد در اداره امور فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و کالبدی شهرها مسؤول گردید و موظف به ایفای نقش شد و می‌رود که در ساختار سیستم مدیریت شهری ایران جایگاه خود را پیدا نماید.

تعریف شهر

در گزارش جهانی سازمان ملل در مورد اسکان بشر، در تعریف مراکز اسکان بشر بطور اعم و شهر به طور اخص آمده است: شهر عبارت است از محلی که فعالیت‌های سازمان‌یافته انسانی به وقوع بپیوندد. به عبارت دیگر، شهر کالبدی است برای فعالیت‌های سازمان‌یافته انسانی. کلمه فعالیت در اینجا، به معنای مجموعه روابط اجتماعی است.

لذا: شهر عبارت است از کالبدی برای فعالیت‌های اجتماعی سازمان‌یافته. این تعریف ساده، عناصر اصلی شهر، یعنی کالبد، فعالیت‌های اجتماعی و بالاخره سازمان‌یافتگی و روابط این عوامل را با یکدیگر بیان می‌کند. سازمان‌یافتگی فعالیتها در شهر مستلزم معیارها و ضوابط و قوانین لازم به صورت تلویحی و چه به صورت صریح از یکسو، و تشکیلات مستقل و متناسب از سوی دیگر است. به عبارت دیگر برای سازمان‌دادن یک جامعه نیاز به سازمان است و بدون داشتن سازمان و تشکیلات مشخص و معین، نمی‌توان جایی یا رفتاری را سازمان داد.

بنابراین می‌توان شهر را مجموعه‌ای از فعالیت‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و ... انسانها دانست که با هم در ارتباط نزدیک بوده و بر همدیگر و از یکدیگر متأثر می‌گردند.

به عبارت دیگر شهر به مثابه سیستمی است که مجموعه عناصر آن با همدیگر در ارتباط بوده و دارای یک ساختار ارتباطی است.

سیستم شهری، عبارت است از مجموعه عناصر با زیر - سیستم‌هایی که بین آنها شبکه‌هایی از روابط متقابل جریان داشته و هدف آنها تحقق گونه‌ای از زندگی اجتماعی برای انسانها است. به عبارت دیگر، شهر متشکل از یکسری فعالیت‌های انسانی است که به وسیله جریانات مردم، کالا، انرژی و اطلاعات در یک چارچوب کالبدی به همدیگر مرتبط می‌شوند.

تعریف مدیریت:

شاید عده‌ای مفاهیم مدیریت و اداره کردن را مترادف همدیگر بدانند، در حالی که این دو مفهوم واژه‌های انگلیسی متفاوتی دارند که دارای بار معنایی مخصوص به خود می‌باشند. واژه اداره کردن دارای عملکرد محدودتر و باریکتری نسبت به واژه مدیریت دارد. در فرهنگ لغات آکسفورد، Administration چنین تعریف شده است: انجام دادن یک یا چند عمل در فرآیند اداره کردن جهت رسیدن به اهداف و این در حالی است که Management یعنی فرآیند تعیین هدف و تهیه برنامه‌ها که



براساس این تعریف مفهومی می‌توان این استنباط را داشت که مدیریت از اداره کردن با اهمیت‌تر و ذهنی‌تر می‌باشد و در فرآیند اداره کردن، اجرا و رسیدن به اهداف تعیین شده مهم می‌باشد.

مدیریت شهری:

به طور کلی مفهوم مدیریت شهری چنان گسترده و پیچیده است که به هیچ‌وجه نمی‌توان نهاد شهرداری به وظایف کنونی‌اش را معادل مدیریت شهری دانست و تقریباً همه کسانی که در این زمینه مطالعه می‌کنند تعریفی از مدیریت شهری ارائه می‌دهند.

گاه مدیریت شهری همان اجرای سیاست با مدیریت عمومی در عرصه شهر تلقی شده و زمانی دیگر به کلیه فعالیت‌هایی اطلاق می‌گردد که برای نیل به توسعه شهر انجام می‌شود.

از یک منظر مدیریت شهری مترادف است با همه بازیگران عرصه حیات شهر، و به این ترتیب همه بخشها و نهادهای مسؤول اداره امور مختلف شهر اعم از امور فرهنگی، اجتماعی، آموزش و پرورش، وقت فراغت، بهداشت عمومی، توسعه کالبدی، امنیت و نظم محلی، زیرساختها و تجهیزات شهری و ... تحت پوشش مدیریت شهری قرار می‌گیرند.

از دیدگاه بانک جهانی مدیریت شهری رهیافتی تجاری‌مانند است که ممکن است استفاده از وامها را کارآمد و مؤثرتر بکند. از نظر کمیسیون سکونت‌گاههای انسانی سازمان ملل مدیریت شهری به طور کلی به عنوان تکوینی برای مدیریت و توسعه سکونت‌گاههای شهری اعم از کوچک و بزرگ و مادرشهرها مطرح شده و همه بازیگران فعال در امور شهری نظیر شرکت‌های خصوصی، مجامع غیردولتی، مجامع مدنی و دیگر افراد و گروه‌هایی را که در شهر کار و زندگی می‌کنند، در برمی‌گیرد.

در قوانین شهری فرانسه نیز مفهوم مدیریت شهری به شیوه زیر تجدید شده است: سازمان دادن به فضای انسان در مجتمع‌های انسانی که شهر نامیده می‌شوند. برای این کار باید بتوان منابع طبیعی، انسانی و مالی را تجهیز کرد و از طریق سازماندهی لازم و تنظیم روابط بین اجزای داخلی سازمان و بین‌سازمانی به گونه صحیح به هدف‌های شهرسازی نیل آمد و نیازهای جامعه انسانی شهر را تأمین کرد.

از دیدگاه سیستمی، نظام مدیریت شهری عبارت است از یک سازمان گسترده متشکل از تمام عناصر و اجزای رسمی و غیررسمی ذیربط و مؤثر در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات شهر با هدف اداره، هدایت، کنترل و توسعه همه‌جانبه و پایدار شهر مربوطه.

در این مفهوم، مدیریت شهری از نوع سیستم‌های باز و بسیار پیچیده انسانی و اجتماعی است که با عناصر و روابط بسیار متنوع و متعدد مواجه است. داده‌های این سیستم خواسته‌های دولتی و شهروندان است و ستادهای آن توسعه کمیت و کیفیت زندگی شهری ... مدیریت شهری باید تمام سیستم شهری اعم از فضای کالبدی و عملکردی آن را تحت پوشش قرار دهد و لذا دارای ماهیت سازمانی توأمان، چند عملکردی (سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا) و چندسطحی است.



تمرکززدایی و انواع آن:

به طور کلی تمرکز اشاره به چگونگی توزیع قدرت دارد و به عنوان کانونهای اختیار تصمیم‌گیری تعریف شده است. تصمیم در واحدهای متمرکز بیشتر از طریق سلسله مراتب فرماندهی اتخاذ می‌گردد، در حالی که در واحدهای غیرمتمرکز، تصمیم‌گیری به واحدهای عملیاتی واگذار می‌گردد و یا تصمیمات با مشارکت افراد زیرمجموعه اتخاذ می‌گردد. تمرکز تعیین می‌کند که چه کسی حق تصمیم‌گیری دارد؟ و حیطة قدرت تصمیم‌گیری وی چقدر است؟

شالوده اصلی تمرکززدایی اعطای حجمی از استقلال و صلاحیت به واحدهای محلی است به گونه‌ای که آنها بتوانند در امور محلی خود با عنایت به اقتضائات ویژه آن به رایزنی، گفتگو، تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و مدیریت و راهبری بپردازند.

عدم تمرکز سیاسی:

عدم تمرکز سیاسی نظام و شیوه‌ای است که در آن تصمیمات در زمینه امور ملی توسط سازمانهای مرکزی و امور محلی توسط سازمانهای محلی که در نقاط خارج از حوزه فعالیت سازمان مرکزی استقرار دارند انجام می‌شود. در این سیستم قدرت مرکزی قسمتی از اختیارات خود را طبق قانون به مقامات محلی منتقل می‌سازد. در این نظام افراد مسؤول و مأمور اجرای امور محلی، توسط اهالی محل انتخاب می‌شوند. سازمانهای محلی برای خود بودجه و تشکیلات و وظایف و مقررات خاص دارند و تنها حدود و ضوابط آن قبلاً توسط قوه مقننه مملکت تعیین می‌شود.

در سیستم عدم تمرکز سیاسی سازمانهای محلی و کارکنان آنها تابع نظارت محلی هستند و قدرت مرکزی تحت شرایط خاص نسبت به اعمال و افراد آنها نظارت می‌نماید. در این نظام به مردم محل فرصت کافی برای سازماندهی و عمران منطقه داده می‌شود، خصوصیات این نظام به شرح ذیل است:

۱. امور هر ناحیه با توجه به امکانات و رعایت پاره‌ای مقتضیات محلی اداره می‌شود مصرف بودجه مرکزی کاهش می‌یابد؛

۲. امور محلی با مشارکت مردم محل مخصوصاً بر مبنای اصل خودیاری صورت می‌گیرد. بنابراین نیروی فکری مردم محل تقویت می‌گردد؛

۳. حسن مراقبت و مسؤولیت و علاقه‌مندی به کار در مردم محل تشدید می‌شود؛

۴. نیروی ابداع و ابتکار و اعتماد به نفس و قدرت حل مشکلات در مأمورین محلی شدیداً تقویت می‌گردد.

در عدم تمرکز سیاسی، واحدهای مستقل محلی به عنوان واحدهای حکومتی در کلیه امور محلی از قبیل قوانین، حفظ انتظامات، ایجاد تشکیلات و اداره امور سازمانهای محلی (جز آنچه به موجب قوانین اساسی حکومت محلی یا حکومت مرکزی، منع شده)، دخالت می‌کنند و اختیار تام و استقلال کامل دارند. این نوع عدم تمرکز را فدرالیسم نیز می‌نامند.

عدم تمرکز اداری:



در این نوع عدم تمرکز، بجای آنکه قدرت مرکزی، اختیار انجام کلیه امور عمومی (امور ملی و محلی) را در عهده خود نگه دارد، اداره تمام یا قسمتی از امور محلی را به سازمانهای محلی - که افراد آن از طرف مردم محل انتخاب می‌شوند - و یا به مقامات محلی تفویض می‌کند و این تفویض مالا تحت شرایطی، عدم تمرکز اداری و اجرایی را شامل می‌شود. در این سیستم هر یک از سازمانها یا تأسیسات محلی دارای شخصیت حقوقی مجزا از شخصیت قدرت مرکزی است و با بودجه و وسایل و ابزار کار مستقل و افراد خاص به اجرای وظایف مخصوص محلی و تحقق هدفها مبادرت می‌ورزد و برای آنکه از حدود اختیارات اعطایی تجاوز نشود و بی‌نظمی پیش نیاید، حکومت مرکزی نسبت به اعمال سازمانهای محلی نظارت می‌کند، بنابراین اساس عدم تمرکز اداری، این است که به یک جامعه انسانی که بوسیله جامعه‌ای بزرگتر احاطه گردید، مسؤولیتی داده شود تا امور مخصوص به خود را اداره نماید. در این روش، واحد محلی در حالی که زیر سلطه قدرت مرکزی و وابسته به آن است، امور محلی را به طور مستقل اداره می‌نماید. بنابراین عدم تمرکز اداری، یعنی انتقال قسمتی از اختیارات قدرت مرکزی به سازمانهای صلاحیت‌دار دیگری که صلاحیت آنها در مقایسه با صلاحیت مقامات مرکزی محدودتر است.

سابقه نهادهای شهری ایران:

سابقه نخستین نهادهای رسمی برای اداره امور شهر به چند دهه پیش از مشروطیت در دوران قاجار باز می‌گردد که برای اولین بار سازمانی رسمی تحت عنوان احتسابیه که دارای دو شعبه احتساب و تنظیم بود تشکیل شد. در واقع وظیفه عمده این نهاد سازمان دادن به امور اصناف و رتق و فتق امور عمومی شهر و به اعتباری نظارت بر حسن رفتار شهروندان و تابعیت از حکام محلی از طریق این نهاد، یعنی احتسابیه بود. در احتسابیه، اداره امور روزمره و اجرایی شهر از سوی حکام به عهده کلانتر، که در واقع مدیر احتسابیه بود سپرده می‌شد تا در چهارچوب این نهاد به هدایت و نظم‌دهی امور جاری شهر بپردازد. داروغه و محتسب، از جمله افرادی بودند که در انجام این وظیفه کلانتر را یاری می‌دادند و بازوی اجرایی وی بودند.

سابقه مدیریت شهری به روش امروزی به ۹۰ سال پیش یعنی تصویب قانون بلدیة در سال ۱۲۸۶ هجری شمسی برمی‌گردد، لیکن قانون مصوب سال ۱۳۰۹ تحت عنوان قانون جدید بلدیة در زمان رضاشاه را باید زیربنای نظام مدیریت شهری و شهرداری در ایران قلمداد نمود. قانون سال ۱۲۸۶ که روی الگوی مدیریت شهری اروپا (بیشتر از قوانین فرانسه و بلژیک اقتباس شده بود) تهیه شده بود اختیارات وسیعی را به انجمنهای ابالتی و ولایتی داده بود. ولی این انجمنها در سال ۱۲۹۰ به دنبال به توپ بستن مجلس شورای ملی منحل گردیدند. متعاقب به قدرت رسیدن رضاشاه و با تصویب قانون مصوب ۱۳۰۹ از یک سو اختیار و اعتبار شهرداری به عنوان یک دستگاه اجرایی حکومتی افزایش یافت و از سوی دیگر نقش مردم در اداره امور شهرستان مانند سایر امور حکومتی، به شدت کاهش یافت. گرچه در سال ۱۳۲۸ با تصویب قانون شهرداریها که به قانون استقلال شهرداریها معروف گردید سهم مؤثرتری به مردم در اداره امور شهر داده شد، لیکن به دلیل اختلافاتی که بین حکومت مرکزی و انجمنهای شهر به وجود آمد، براساس قانون اصلاح قانون شهرداریها مصوب ۱۳۳۱ قدرت انجمنهای شهر کاهش داده شد که متعاقباً در سال ۱۳۳۴ کلیه انجمنهای شهر مجدداً منحل گردید. وضعیتی که برای ۴۳ سال بعد از آن کم‌وبیش ثابت ماند. انحلال انجمنهای شهر و عدم اجرای قانون شوراها شهری در طول عمر مدیریت شهری در قرن اخیر، که باعث عدم ارتباط سازمان‌یافته و نهادینه شده بین جامعه شهری و مدیریت شهری و شهرداری گردید که موجب شکل‌گیری مسائل و مشکلات عدیده در نظام شهری و شهرنشینی و شهرسازی ایران گردیده است.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶



انجمن‌های شهر درقبل از پیروزی انقلاب اسلامی

نظام سیاسی و اداری ایران تا پیش از جنبش مشروطیت و تصویب قانون اساسی و پس از آن انجمنهای ایالتی و ولایتی، بر گونه‌های مختلفی از تمرکزگرایی مبتنی بوده است. یعنی برخلاف پاره‌ای از تحلیلها، جستجوی گونه حقیقی تمرکزگرایی یا فدرالیسم - که گونه‌ترین تمرکزستانی با ماهیت سیاسی است - در تاریخ سیاسی و اداری ایران با توفیق چندانی مقرون نخواهد بود.

آغاز تحولات ساختی و شکلی در حوزه‌های اجتماعی - سیاسی ایران را باید از جنبش مشروطه‌خواهی و رویدادهای پس از آن در نظر گرفت. تحول پارادایمها در گفتمانهای سیاست، حکومت و مدیریت و بروز ظهور اندیشه‌های تمرکزستیز نیز از همین دوران وارد مرحله‌ای نوین شد به نحوی که از آن پس مسأله اعطای میزانی از صلاحیت، خودسامانی و استقلال به واحدهای جغرافیایی نامتمرکز همواره در عرصه‌های علمی، فکری، سیاسی و اجتماعی مطرح بوده و اذهان مردم، متفکران، مدیران و سیاست‌پردازان را به خود مشغول داشته است.

بدین ترتیب و پس از تصویب متمم قانون اساسی مشروطه و نیز قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی، قوانین متعدد دیگری پیرامون تمرکززدایی از تصویب مراجع صالحه گذشت اما تمرکززدایی میوه‌ای نبود که به آسانی فراچنگ آید.

با تشکیل حکومت مشروطه و مجلس شورای ملی، دولت که به رأی مردم و البته به واسطه نمایندگان مجلس که منتخب مردم بودند برگزیده شده بود، موظف به اجرای خواستها و نظارت مردم بود. تشکیل شهرداریها با تصویب قانون بلدیة در دوره اول مجلس به سال ۱۲۸۶، قانون انجمنهای ایالتی و قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام از جمله فعالیتهای این دوره بوده است.

قانون بلدیة ۱۲۸۶ شامل ۵ فصل بود که در فصل دوم آن به نحوه و چگونگی انجمن بلدیة، اعضاء آن و شرح وظایف ایشان اشاره شده بود. اما به دلایلی از جمله عدم رغبت دولت و منتقدین ملی و عدم آمادگی مردم این انجمن نتوانست در آن زمان تشکیل گردد.

با وجود این که این انجمن آنقدر قدرت و اختیارات نداشتند که مشکلی برای دولت ایجاد کنند لیکن دولت با استفاده از شگردهای مختلف در سال ۱۲۹۰ اجازه انحلال کلیه انجمنهای ایالتی و ولایتی و بلدی را از مجلس گرفت و به سرعت به این کار اقدام نمود.

بدین ترتیب در سالهای بعد از ۱۲۹۰ با اینکه تعداد شهرهایی که شهرداری در آن تأسیس شده بود افزایش می‌یافت ولی از همان ابتدا دولت (دوران زمامداری پهلوی اول) قیومیت شهرداریها را به عهده گرفت و عملاً و یا تصویب قانون جدید شهرداریها در سال ۱۳۰۹ این وظیفه رسماً به وزارت کشور واگذار شد.

در سال ۱۳۲۸ قانون جدیدی به نام قانون تشکیل شهرداریها، انجمن شهرها و قصابات، مشتمل بر ۵۰ ماده از تصویب مجلس شورای ملی گذشت. در این قانون برخی اختیارات به انجمنهای شهر واگذار شده بود و از جمله آنها، معرفی سه نفر از اهالی محل، یا کارکنان دولت، یا شهرداران (منصوب وزارت کشور) به عنوان شهردار توسط انجمن شهر به وزارت کشور بود تا یکی از آنها بدین سمت برگزیده شود.



همچنین در این قانون جدید و در ماده ۴ آن آمده بود: هر شهرداری انجمنی خواهد بود که از طرف مردم و با رأی مخفی و با اکثریت نسبی برای مدت ۴ سال انتخاب می‌شود.

پس از کودتای ۲۸ مرداد و سقوط دولت مصدق مجدداً تحولاتی در قانون شهرداریها پدید آمد و دوباره از اختیارات انجمن کاسته شد و در مصوبات سال ۱۳۳۴ اختیارات وزارت کشور و دولت افزایش یافت.

از نخستین اثرات این قانون، انحلال انجمنهای شهر بود که از سال ۱۳۲۸ به بعد تشکیل شده بودند. از دیگر تغییرات در قانون شهرداریها که در سال ۱۳۴۵ صورت گرفت علاوه بر تغییرات در برخی اصلاحات قانون سال ۱۳۳۴ در این قانون در مورد چگونگی انحلال انجمن شهر نیز اصلاحاتی صورت پذیرفت و اختیارات وزارت کشور به عنوان تنها مرجع واجد صلاحیت در انحلال انجمنهای شهر محدود شد ولیکن در دست دولت باقی ماند و به هیأتی مرکب از سه نفر نماینده نخست‌وزیری، نماینده وزارت دادگستری و نماینده وزارت کشور واگذار شد. همچنین در این قانون نظامنامه گزینش اعضای انجمن شهر و شهردار که در قانون قبلی به عهده مجلس بود به وزارت کشور واگذار شد.

بدین ترتیب تا قبل از انقلاب اسلامی در بسیاری از شهرهای ایران از جمله تهران انجمن شهر تشکیل شد، لکن چون اعضای این انجمن‌ها بیشتر از طبقات ذی نفوذ یا کسانی بودند که دولت و رژیم حاکم به آنها اعتقاد داشت این انجمنها نتوانستند منشاء اقدامات مؤثری شوند و شهرداران، مدیران مطلق اعضای شهر بودند.

شورای اسلامی شهر تجلی مدیریت شهری مشارکتی

یکی از امور مهم زندگی انسانی در جوامع شهری امروزی، برنامه‌ریزی شهری و شهرسازی است که در دهه‌های اخیر بر اهمیت نقش مردم در این زمینه افزوده شده و مشارکت مردم در فعالیتهای شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری و سایر امورات فرهنگی و اجتماعی مورد تأکید قرار گرفته است و می‌توان مصداق عینی و نمود آن را در سیستم مدیریت شهری در استفاده از نقش و دخالت مردم و یا منتخبین آنها یعنی شورای شهر یا انجمن شهر متجلی دانست.

شهرهای امروزی دیگر آن شهرهایی نیستند که فقط اجتماع انسانها و گذراندن ایام را حکایت کنند. در زندگی شهری امروزی به شهرها به مثابه یک ابزار توسعه اقتصادی و اجتماعی می‌نگرند و رشد و توسعه آن را نشانه‌ای از رشد و توسعه اقتصاد و تمدن می‌دانند.

این مسأله روزبه‌روز بیشتر در حال پذیرفته شدن می‌باشد که شهرنشینی یک نیروی مناسبی برای توسعه اقتصاد کشورهاست. با این همه یک نیاز مبرم وجود دارد که بهترین وضعیت انسانی، تکنولوژیکی و سایر منابع فراهم آید که بتواند بر موانع و مشکلات محیطی و فقر که با تمرکز اقتصاد و فعالیتهای اجتماعی در شهر ارتباط دارد از میان برداشته شود.

به دیگر سخن اکثر جامعه‌شناسان شهری، برنامه‌ریزان شهری، اقتصاددانان سیاسی و نظریه‌پردازان توسعه بر این عقیده‌اند که:

۱- روند سریع رشد شهرنشینی در سالهای آتی نیز ادامه خواهد داشت.

۲- فرآیند شهرنشینی در رشد اقتصاد ملی و محلی مؤثر می‌باشد.



بنابراین تهیه و ارائه مسکن، زیرساخت و خدمات شهری، افزایش فقر شهری، تجدید منابع زیست‌محیطی در درون و برون شهر، افزایش بی‌شمار انحرافات اجتماعی با ماهیت و خاستگاه شهری، دغدغه‌های ناشی از رفاه اجتماعی - اقتصادی شهروندان و مسائل بسیار متعدد و پیچیده دیگر از مشکلات و خواسته‌های شهرهای امروز و فردای اکثر جوامع، مخصوصاً در حال توسعه می‌باشد.

و بر همین اساس نیاز به دیدگاهی نو در مدیریت و برنامه‌ریزی شهرها یک واقعیت است و پاسخگویی به این نیاز، یک مسأله حیاتی است.

در تجزیه و تحلیل مسائل فوق، دو عامل تمرکززدایی برای تسریع در انجام کارها و ... و دیگری استفاده از مشارکت مردم در کلیه سطوح بویژه در سطوح پایین‌تر برای افزایش بهره‌وری و کاهش افت ناشی از خطاهای تشخیص و ... که در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری دارای ساخت محوری بوده، قابل طرح می‌باشد.

با گذشت بیش از دو دهه از انقلاب اسلامی، نظام مدیریت شهری حاکم بر شهرهای ایران ادامه و استمرار نظام مدیریت شهری قبل از پیروزی انقلاب اسلامی می‌باشد و همچنانکه پیشتر بحث گردید آن نظام نیز در مقایسه با نظام مدیریت شهری در کشورهای غرب فاقد کارایی لازم بود و شاید به جرأت بتوان گفت که وجود مشکلات بسیار زیاد در جامعه و کالبد شهری و حتی درون نظام مدیریت شهری، ناشی از ناقص بودن و غیرکارآمد بودن چنین نظامی بوده است که هنوز هم به حیات خود ادامه می‌دهد.

بر همین اساس نظام شوراها یا به عبارت بهتر شوراهای اسلامی به عنوان یک حلقه مفقوده در نظام مدیریت شهری کشور و با اذعان به دو عامل محوری یادشده پا به میان گذاشته است تا کارایی همه عناصر سیستم شهری و حتی مدیریت شهری را بهبود بخشیده و افزایش دهد. این امر بین‌معناست که شوراهای اسلامی شهر به عنوان راه‌کاری نوین در مدیریت شهری ایران می‌خواهد با اتصال دادن همه عناصر سیستم شهری به یکدیگر، توان و کارایی سیستم شهری را افزایش داده و مشکلات جامعه شهری و توسعه شهری را کاهش دهد. به عبارت بهتر در این رهیافت و دیدگاه نوین وظایف زیر می‌بایست دنبال گردند:

۱- مدیریت و بهبود سرمایه‌گذاری زیربنایی

۲- ارائه و توزیع خدمات اجتماعی - رفاهی و فرهنگی

۳- ارتقاء رشد اقتصادی و بهبود شرایط زندگی مردم

۴- برنامه‌ریزی راه‌بردی

و این بدان معناست که مدیریت نوین شهری به منظور اداره امور شهر با ارتقاء مدیریت رشد پایدار شهری در سطح محلی با در نظر داشتن و تابعیت سیاست‌های ملی، اقتصادی - اجتماعی کشور با استفاده از آرای مردم و با اجرای برنامه‌های استراتژیک خویش، خود تنها و آخرین تصمیم‌گیرنده در اداره امور شهری خواهد بود. اما همچنانکه همگان می‌دانند این امر به علت شکل‌گیری جدید این نهاد و عدم نهادینه‌شدن آن در ساختار مدیریت شهری ایران کاری بس مشکل بوده و به همین جهت



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶



می‌طلبند که تا حد ممکن نقش و جایگاه آن در این ساختار مورد بحث و بررسی قرار گرفته و با چرخش‌های مناسب، آن را در مطلوب‌ترین وضعیت مناسب در این ساختار قرار دهد.

جایگاه شورای اسلامی شهر و مشارکتهای مردمی در قانون اساسی

از منظر قانون اساسی بحث از مشارکت بحث از انسان است. انسانی که در عالم خلقت مقام الهی را در زمین یافته، واجد کرامت و ارزش بالا بوده و به اعتبار این کرامت خداوند او را به سرنوشت اجتماعی خویش حاکم کرده است و هیچکس نمی‌تواند این حق الهی (حکومت بر سرنوشت اجتماعی خویش) را از انسان سلب کند و یا آن را در خدمت منافع فردی یا گروهی قرار دهد. این حق الهی و خداداد (حکومت بر سرنوشت اجتماعی خویش) را ملت اعمال می‌کند.

قانونگذار اساسی با بنانهان نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی بر خواست، حاکمیت و رأی مردم، شوراها را به عنوان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور قلمداد کرده و آن را در ردیف اصول کلی و تعیین‌کننده قرار داده است.

جدای از اصول و ضوابط و مقررات مربوط به شوراها در قانون اساسی، مطالعه و بررسی صورت جلسات مشروح مذاکرات در مورد بررسی نهایی قانون اساسی کاشف از قصد و نیت و اراده قانونگذاران در رابطه با شوراها است. پرداختن به روح حاکم بر اصول مربوط به شوراها در کنار توجه به متن اصول واجد اهمیت است.

قانونگذار شوراها را از آرمانها و آموزه‌های حضرت امام (ره) و از ارکان مهم نظام جمهوری اسلامی ایران دانسته، در صدد ارائه اصولی مترقی و برتر از سایر کشورها در رابطه با شوراها بوده، اصول مربوط به شوراها را تأمین‌کننده خودمختاری مناطق حفظ حاکمیت ملی و تمامیت ارضی می‌دانسته، شوراها را مکانیزم تحقق حاکمیت مردم بر سرنوشت خود و تمرکززدایی و نفی حاکمیت اداری مرکز انتقال قدرت به مردم قلمداد می‌کرده است.

شوراهای اسلامی وجهه قانونی خودجمعی و تجلی مشارکت قانونی و سازماندهی شده مردم در حیات اجتماعی خود محسوب می‌شود. این امر ناشی از این اصل کلی است که قانون اساسی حق حاکمیت ملی مردم بر سرنوشت خود را پذیرفته است و برای حضور مشارکت فعالانه مردم در صحنه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی و حیات جمعی مکانیزمهایی را پیش‌بینی نموده است. مروری بر قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه کشور این حقوق و مکانیزمهای اجرایی مربوطه را توضیح، تعریف و مورد تأکید قرار داده است:

همچنان که در مقدمه قانون اساسی ج.ا.ا آمده است: «هدف از حکومت رشد دادن انسان در حرکت بسوی نظام الهی است تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خداگونه انسان فراهم آید... حکومت از دیدگاه اسلام برخاسته از موضع طبقاتی و سلطه‌گری فردی یا گروهی نیست. بلکه تبلور آرمان سیاسی ملتی هم‌کیش و هم‌فکر است که به خود سازمان می‌دهد تا در روند تحول فکری و عقیدتی، راه خود را بسوی هدف نهایی (حرکت بسوی الله) بگشاید... بنابراین با توجه به ماهیت انقلاب اسلامی، قانون اساسی تضمین‌گر نفی هرگونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی می‌باشد». و به همین دلیل بروز و رشد و شکوفایی استعدادها را جز در گروه مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌بیند.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶



همچنین اولین اصل قانون اساسی حکومت ایران را جمهوری اسلامی دانسته است و در اصل سوم دولت را موظف نموده برای نیل به اهداف نظام بویژه در زمینه محو هرگونه انحصارطلبی، استبداد و خوگامگی، تأمین آزادیهای سیاسی و اجتماعی در محدوده قانون، رفع تبعیضات و ایجاد و ایجاد امکانات و فرصتهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی برای همگان و جلب مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش همه امکانات و تواناییهای خود را بکار بندد.

چنانچه در اصل ششم قانون اساسی آمده است: در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود؛ از راه انتخابات، رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نمایندگان اینها، یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد. و همچنین به دنبال آن در اصل هفتم آمده است: طبق دستور قرآن کریم: (و امرهم شوری بینهم) و (شاورهم فی الامر) شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نمایندگان اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند.

در اصل نهم بر رعایت آزادیهای فردی و اجتماعی مشروع مردم در قالب قانون تأکید شده است و در اصل دوازدهم به پیروان مذاهب غیرشیعی و سایر اقلیتهایی که در مناطق اکثریت دارند این اجازه داده شده است تا مقررات و امور محلی خود را در حدود اختیارات شوراها با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب بر طبق مذهب خود عمل نمایند.

سه اصل بیست و ششم و بیست و هفتم و بیست و هشتم نیز تشکیل اجتماعات، احزاب، جمعیتها، انجمنهای سیاسی، صنفی و اسلامی را مشروط بر آنکه اصول و موازین اسلامی و وحدت ملی را نقض نکنند آزاد و از حقوق مسلم افراد دانسته است.

در اصل پنجاه و شش حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خدا دانسته شده، به نحوی که او (خداوند) انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. حقی که از جانب خداوند اعطا شده و هیچکس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب و یا در خدمت منافع فردی یا گروهی خاص قرار دهد. توجه به این اصول و اصول دیگر نشان از جایگاه والای شوراها و مشارکت مردم در کلیه نهادهای تصمیم‌گیری حکومتی دارد که بیانگر پشتوانه محکم قانونی شوراها نیز می‌باشد.

اهداف شوراها:

۱- اجرای سیاست عدم تمرکز: واگذاری بخشی از اختیارات و مسؤولیتهای حکومت مرکزی به تشکیلات مناطق و استانها با حفظ رابط و نماینده از طرف حکومت مرکزی و تصمیم‌گیری و عمل در محدوده قانونی اختیارات خود. برخورداری از یک سلسله نهادهای بیمه مستقل، با اختیارات و مسؤولیتهای مشخص قانونی که حکم ترانس تقویتی را در رساندن برق به مناطق دوردست دارند و شوراهای اسلامی محلی در سطح ده، بخش، محل (محلّه، منطقه) شهر، شهرستان و استان نیز بخشی از امورات قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی) حکومت مرکزی را در منطقه خود عمل می‌کنند و در شرایط محلی با حفظ چهارچوب مصوبات مجلس شورای اسلامی تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی می‌کنند. اگر اجرای سیاست عدم تمرکز را فقط تشکیل محض شوراهای اسلامی شهر، شهرک، بخش و ده تلقی کنیم شاید بتوان گفت که این امر انجام شد ولی اگر برداشت ما از اجرای این سیاست عدم تمرکز براساس قانون باشد باید بگوییم که اولاً همه شوراهای پیش‌بینی شده در قانون نظام شورایی تشکیل نشده است و دوماً اگر فقط اسم تشکیل را بگوییم ولی حدود و اختیارات آن را آنقدر محدود کنیم که اصلاً نتوان کاری را انجام داد باید بگوییم که کاری از پیش برده نخواهد شد.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

۲- سپردن کار مردم به مردم: با تأسیس قانونی شوراها در قانون اساسی، انتخاب و شکل‌گیری و اداره آنها و محدوده وظایف و اختیارات آن تماماً توسط مردم همان اهالی صورت می‌گیرد و در اصل کار و امورات مردم به دست خودشان سپرده می‌شود. از طریق شوراها نمایندگانشان کارهای جمعی خویش را انجام می‌دهند.

۳- سرعت بخشیدن به کارها: با توجه به اینکه شرایط محیطی و جغرافیایی در همه استانها و مناطق کشور یکسان نیست و از طرفی هدف دولت اجرای صحیح برنامه‌های دولت در سطح کشور می‌باشد و این اختلاف شرایط مانع و مشکل اجرای اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی است شوراها می‌توانند در جهت اجرای صحیح و سرعت بخشیدن به آنها از طریق همکاری و هماهنگی لازم بین مناطق و استان‌های مختلف اقدام کرده و دولت را یاری دهند.

۴- رفع تبعیض در جامعه: ایجاد تعادل و توازن بین مناطق مختلف و رفع تبعیضات از نقطه‌نظر توزیع عادلانه امکانات، ثروت‌های عمومی، و سایر امور رفاهی، احتیاج و نظارت دولت بر اجرای هماهنگ برنامه‌ها در سراسر کشور با توجه به دورافتادگی مناطق و تفاوت‌های آنها با یکدیگر از هر نظر لازم است که نیرو، امکانات مردم به طریق صحیح هدایت شده و استفاده می‌شود و این امر مهم از طریق شوراها با برنامه‌های دقیقی قابل اجراست.

۵- نظارت اجتماعی: از دیگر اهداف شوراها نظارت بر جریان امور کشور و اجرای برنامه‌ها و دستورات دولتی است تا با نقض قوانین و جریان‌های انحرافی در داخل دستگاه‌های دولتی و تبعیض‌گرایی‌های نادرست در مدیریت‌ها مبارزه کنند. شوراها به عنوان وجدان بیدار مردم و چشم‌های تیزبین ملت در دورافتاده‌ترین نقاط کشور اداره امور را زیر نظر می‌گیرند و با اعمال نظارت سیستم قدرت را کنترل می‌کنند.

۶- همکاری و هماهنگی با دولت و دستگاه‌های دولتی: شوراها با همکاری و هماهنگی با مؤسسات و دستگاه‌های دولتی در حقیقت به تکمیل کار دولت و دستگاه‌ها و سازمان‌های تابعه کمک می‌کنند و ماهیت کار آن ترکیبی از تصمیم‌گیری و کار و نظارت مردمی و دولتی است. شوراها در مواردی که به علل مختلف دولت را در انجام وظایفش ناتوان می‌یابند با حضور فعال در صحنه، کمبودها را جبران کرده و به عنوان یک نیروی اضافی جوشان تمام‌نشدنی، دولت را یاری می‌دهند.

۷- هدایت، کنترل و رهبری برنامه‌های محلی: در بسیاری از امور و بخش‌های دولتی، شوراها می‌توانند اجرای کلیه تصمیم‌های دولت را در زمینه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی رهبری کنند تا آنجا که قانون اجازه می‌دهد تصمیم‌های لازم را اتخاذ کرده و موجبات اجرایی آن را فراهم سازند. نمایندگان مردم در شوراها به دلیل آشنایی با شرایط و مقتضیات محل، بهتر از مأمورین دولت مرکزی می‌توانند جریان امور را در منطقه خود هدایت کنند.

۸- رشد سیاسی و اجتماعی مردم در امور: مشکلات جاری زندگی و بسیاری از عوامل مختلف دیگر معمولاً مردم را در بسیاری از امور به فراموشی و غفلت و ناآگاهی می‌کشاند و این از مهمترین مسائل سیاسی برای ملت‌ها است. این فراموشی و ناآگاهی و غفلت و سهل‌انگاری در مقاطع حساس و بحران‌های سرنوشت‌ساز می‌تواند خسارات جبران‌ناپذیری در پی داشته باشد و حتی موجب دیکتاتوری، استعمار و استثمار مردم شود، از جمله اهداف شوراها می‌توان آگاه‌سازی و بیدار کردن مردم و وجدان ملت در برابر جریان‌های سوء و انحراف‌ها و بحران‌ها به منظور جلب گسترده مردم به مشارکت و نظارت در امور منطقه خود را ذکر کرد.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶



۹- بالا بردن قوه اجرایی کشور: دولت‌ها هر چقدر هم که مرفعی و با کفایت باشند و از برنامه‌های جامع و سازنده برخوردار باشند، باز هم ماهیت بعضی از مسؤولیتها و امور چنان است که توان دولت برای اجرای آن کافی نیست از قبیل (بهداشت و درمان، تأمین اجتماعی، آموزش عالی و آموزش و پرورش، امور شهری) که احتیاج به همکاری و همیاری گسترده مردم دارد و در اینجا موضوع هماهنگی و نظارت و هدایت و کنترل مطرح نیست بلکه با مشارکت جمعی مردم وجود داشته باشد که در غیر اینصورت آنها قابلیت اجرا نخواهند داشت. و این یکی از اهداف شوراهاست که با مشارکت دادن هر چه بیشتر مردم آنها را عملی سازد.

۱۰- خودگردانی یا خودمدیری مردم: منظور از خودگردانی یا خودمدیری شیوه خاصی در مدیریت سیاسی است که بر اساس آن دولت بخشی از مسؤولیتها و اختیارات خود را به مردم باز می‌گرداند تا با مشارکت مردم بتوانند به همه مسؤولیتهای سنگین خود جامه عمل بپوشانند.

نتیجه:

دولت به عنوان صاحب قانونی اقتدارات عمومی، قدرت خود را از آراء مردم به دست آورده و از طرف مردم عهده‌دار اجرای اقتدارات عمومی شده است، بنابراین صاحب اصلی قدرت خود مردمند که برای حفظ نظم و اجرای حاکمیت قانون و بسط عدل و امنیت ترجیح داده‌اند که تشکیلات واحدی (دولت) این قدرت را اعمال کند. اکنون دولت در شرایطی که اجرای حاکمیت در مناطق و استان‌های دوردست و در میان ملت‌های مختلف دچار ضعف و نارساییهایی شده است و اجرای بخشی از قدرت و یا به تعبیر صحیح‌تر انجام قسمتی از مسؤولیت‌های مربوط به برقراری نظم و عدالت و امنیت و حاکمیت قانون را به خود مردم باز می‌گرداند تا مردم با خودگردانی و خودمدیریتی دولت را یاری دهند و در مسؤولیت‌ها مشارکت کنند. هدف اصلی در خودگردانی و خودمدیریتی جذب مردم در صحنه و بکارگیری حداکثر نیروی انسانی و امکانات موجود در دست مردم است و مبنای اسلامی این شیوه همان اصل تعاون است که در قرآن به طور صریح نسبت به آن تأکید شده است.

منابع:

- ۱- نوید رضوانی سعید <بهبود مدیریت شهری> دفتر مطالعات برنامه‌ریزی وزارت کشور ص ۴.
- ۲- کاظمیان شیروان غلامرضا <الگوی مناسب سیستم مدیریت شهری در ایران> پایان‌نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشگاه شهید بهشتی ۱۳۷۳.
- ۳- بیگی فریدون <مدیریت شهری، نیاز امروز فردا> مجله تدبیر شماره ۵۵ شهریور ۷۳، ص ۲۴.
- ۴- هاشمی، فضل... (حقوق شهری و قوانین شهری) وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری، چاپ اول ۱۳۶۷ صص ۱۱-۱۰.
- ۵- ابراهیمی، محسن (مجموعه مقالات شهر سالم، مدیریت شهری) ناشر اداره کل روابط عمومی و بین‌الملل شهرداری تهران ص ۸۳.
- ۶- سعید نیا، احمدی، مدیریت شهری، تهران، سازمان شهرداریهای کشور، ۱۳۷۹