

مدیریت شهری و جایگاه آن در ارتقاء حقوق شهروندی

محدثه مهدوی* | دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت شهری، مؤسسه آموزش عالی آپادانا، شیراز، ایران.

چکیده

در قبال وظایف مصرح در قانون برای مسئولین کشوری و شهری که دربرگیرنده حقوق شهروندی نیز هست، متقابلاً شهروندان نیز در ارتباط با شهر و مدیریت شهری، دارای وظایف و تکالیفی هستند که عمل به این وظایف و تکالیف در ارتباط دو سویه با حقوق آنها در مدیریت شهری باعث ارتقاء فضیلت جامعه شهری و تأمین سعادت و ایمنی اجتماعی شهری می‌شود. به‌طور کلی وظایف شهروندان را می‌توان در چند مورد خلاصه کرد: آشنایی با حق و حقوق خویش در جامعه شهری؛ آشنایی با وظایف و تکالیف مدیریت شهری و توانایی‌ها و محدودیت‌های مدیریت شهری در اداره شهر و هماهنگی ساختن سطح توقعات خویش با این وظایف و امکانات. پس از آشنایی با دو مقوله فوق، هر شهروند باید برای احقاق حق خویش و بالطبع بهبود وضعیت جامعه شهری خود اقدام کرده و مدیریت شهری را وادار به انجام وظیفه و اعاده حق شهروندی خویش کند؛ سعی و تلاش برای مشارکت در اداره شهر؛ افزایش حس تعلق خاطر خود به محله و شهر محل سکونت خویش؛ تشویق و ترغیب هم‌شهریان خود به مشارکت در اداره امور شهر از این جمله‌اند. هدف پژوهش حاضر، بررسی مدیریت شهری و جایگاه آن در ارتقاء حقوق شهروندی می‌باشد که با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی صورت پذیرفته است. نتایج پژوهش حاکی از آن است از نظر حقوقی جامعه نیازمند وجود مقرراتی است که روابط تجاری، اموال، مالکیت، شهرسازی، سیاسی و حتی مسائل خانوادگی را در نظر گرفته و سامان دهد. از این‌رو از دید شهری موضوع حقوق شهروندی، روابط مردم شهر، حقوق و تکالیف آنان در برابر یکدیگر و اصول، هدف‌ها، وظایف و روش انجام آن است. در واقع حقوق شهروندی آمیخته است از وظایف و مسئولیت‌های شهروندان در قبال یکدیگر، شهر و دولت یا قوای حاکم و مملکت و همچنین حقوق و امتیازاتی که وظیفه آن حقوق بر عهده مدیران شهری (شهرداری)، دولت یا به‌طور کلی قوای حاکم می‌باشد. به مجموعه این حقوق و مسئولیت‌ها، "حقوق شهروندی" اطلاق می‌شود.

کلیدواژه‌ها: مدیریت شهری، قوانین و مقررات، حقوق شهروندی، شهر

مقدمه

هدف سیستم مدیریت شهری ارائه خدمات مطلوب به شهروندان با استفاده بهینه از منابع مالی، انسانی، تجهیزات و اداره مطلوب امور شهری است. شهرها به مثابه اعضای پیکر کشور، هماهنگ با هم کار می کنند و هر چه این هماهنگی بیشتر و این اعضا بهتر کار کنند کشوری کارآمدتر و منسجم تر خواهیم داشت. برای مدیریت شهری می توان تعاریف مختلفی ارائه داد: "مدیریت شهری عبارت است از یک سازمان گسترده، متشکل از عناصر و اجزاء رسمی و غیررسمی مؤثر و ذی ربط در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات شهری با هدف اداره، کنترل و هدایت توسعه همه جانبه و پایدار شهر مربوطه است" (محمودی، ۱۳۸۹). "مدیریت شهری به عنوان چهارچوب سازمانی توسعه شهر به سیاست ها، برنامه ها و طرح ها و عملیاتی اطلاق می شود که در پی اطمینان از تطابق رشد جمعیت با دسترسی به زیرساخت های اساسی مسکن و اشتغال هستند. براین اساس، کارآیی مدیریت شهری وابستگی مشخصی به عوامل زمینه ای از قبیل ثبات سیاسی، یکپارچگی اجتماعی و رونق اقتصادی و نیز عوامل دیگری از قبیل مهارت و انگیزه های سیاستمداران و اشخاص استفاده کننده از این سیاست ها دارد. تحت این شرایط چهارچوب و ویژگی های سازمانی حکومت و مدیریت شهری به ویژه نقش اجرایی بخش دولتی و عمومی در آن، تأثیر بسیار تعیین کننده ای در موفقیت آن ایفا می کند" (احسانی، ۱۳۸۹). در حال حاضر موضوع شهروندی و حقوق شهروندی از مهم ترین مباحث عرصه های اجتماعی و سیاسی در بین جوامع است، به طور کلی امروزه حقوق شهروندی جزء لاینفک جامعه ی مدنی و مبنای تشکیل آن به شمار می رود، چراکه امکان مشارکت داوطلبانه ی همه افراد را در تمامی عرصه های اجتماعی فراهم می سازد. لذا با توجه به اینکه تا امروز به نقش شهروندان در مدیریت شهری اهمیت بسیار کمی داده شده است و این مسئله باعث عدم موفقیت مدیران شهری بوده است، نیاز به بررسی مدیریت شهری و نقش آن در شهروندسازی بیش از گذشته احساس می شود (صفری و تحویل داری، ۱۳۹۴).

جامعه ما در حال گذار از جوامع مبتنی بر تقدیر و سرنوشت به سوی جوامع مبتنی بر عاملین انسانی است و به منظور رویارویی فعال و ساختمند با آینده، نیازمند به اعتماد است (ز تومکا، ۱۳۸۴، ص ۱۳). با توجه به شرایط تحولات فرهنگی و اجتماعی جامعه ایران به عنوان جامعه ای در حال گذار و با عنایت به اهمیت اعتماد اجتماعی در تعاملات اجتماعی شهروندان در چند سال اخیر، موضوع بررسی اعتماد به افراد، اقشار و سازمان ها از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. این، از آن روست که یافته های آماری مربوط به اعتماد اجتماعی و ارزیابی های مردم از ارزش ها و هنجارهای حاکم در جامعه ما را تا حدودی در شناخت این موضوع به عنوان یک دارایی جمعی آگاه می سازد (شارع پور، ۱۳۸۰، صص ۴۴-۴۸).

باید اذعان داشت که تا حال حاضر، اقدام مثمرتر و قابل قبولی توسط مجلس در راستای تحقق مدیریت شهری به عمل نیامده است. تجربه فعالیت چند ساله گذشته شوراه و به تبع آن شهرداری ها مشخص شد که شهر را نمی توان با قوانین و ساختار سازمانی موجود اداره کرد. در واقع بسیاری که معتقد بودند با تشکیل شوراه بسیاری از مشکلات شهری برطرف می شود به این نکته واقف شدند که حل مشکلات به وسیله شوراه و شهرداری غیرممکن است؛ چرا که شوراه و شهرداری ها برای انجام کوچک ترین فعالیت ها و عملی کردن مصوبات، نیازمند همکاری بسیاری از سازمان ها و نهادهای دیگر هستند که در صورت مخالفت و عدم همکاری به معنای واقعی می توان گفت کار شهرداری مختل و به تبع آن موجب ایراد خسارت به شهروندان می شود. با توجه به تجربیات گذشته و مطالعات و بررسی های مختلف مشخص شد که بهترین راه برای برون رفت از شرایط مذکور، تحقق مدیریت واحد شهری است که نسبت به تحقق آن اقداماتی به عمل آمده است. در واقع می توان اذعان داشت که مدیریت واحد شهری ایجاد هماهنگی مابین

شهرداری‌ها و شوراهای سایر سازمان‌ها و نهادهای اجرایی در جهت جلوگیری از اقدامات موازی، اسراف نیرو و پول و... مثمر‌تر می‌باشد (ضراب‌پور، ۱۳۸۸).

پیشینه پژوهش

فتاحی (۱۴۰۰) در مقاله‌ای با عنوان «ارزیابی عملکرد شورای شهر در مدیریت شهری (مورد مطالعه: شهر بانه)» چنین بررسی می‌کند: حکمروایی خوب شهری به عنوان رویکردی نوین در مدیریت شهری، بر رعایت اصولی چون شفافیت، مشارکت و قانون‌مداری تأکید دارد تا بتواند بستری فراهم نماید تا تعاملی پویا بین حکومت، بازار و بازیگران اجتماعی برقرار شود. از آنجایی که شوراهای اسلامی شهر از نهادهای مدنی حاکمیتی می‌باشند که وظیفه تحقق حقوق شهروندی را در حوزه شهرها بر عهده دارند، از این رو آسیب‌شناسی فعالیت‌های این نهاد در جهت توانمندسازی و ارتقای کیفیت محیط بسیار با اهمیت می‌باشد. هدف اصلی این پژوهش ارزیابی عملکرد شوراهای مدیریت شهری بانه می‌باشد. مقاله حاضر از نظر هدف کاربردی و از نظر روش توصیفی-تحلیلی می‌باشد. برای تحلیل داده‌ها و اطلاعات از روش ترکیبی (کمی و کیفی) متناسب با موضوع استفاده شده است. همچنین ۴۰۰ پرسشنامه به روش تصادفی ساده در میان ساکنین شهر بانه توزیع شده است. سنجش روایی ابزار اندازه‌گیری از روش اعتبار عاملی، ضرایب بارتلت و KMO در نرم‌افزار SPSS استفاده شده است. داده‌های جمع‌آوری شده با استفاده از آزمون‌های آماری T-Test و کولموگروف-اسمیرنوف و Chi-Square تحلیل شده و از آزمون رگرسیون نیز جهت رسیدن به پاسخ سؤالات پژوهش استفاده شده است. نتایج حاصل از آزمون‌ها نشان‌دهنده رضایت نسبتاً پایین ساکنین از عملکرد مدیریت شهری می‌باشد. بررسی‌های انجام شده نشان داده‌اند مؤلفه اقتصادی، کمترین سطح رضایت ساکنان را تضمین نموده و اقدامات شورای شهر در مؤلفه عمرانی، کالبدی، زیست‌محیطی تا حدودی توانسته است رضایت بالاتری را کسب نماید. ارتقای مشارکت مردم در مدیریت شهری و بهبود نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها می‌تواند راهکاری مناسب در جهت بهبود عملکرد مدیریت شهری بانه باشد. در نهایت سیاست‌ها و راهبردهای اجرایی در راستای نقش و اهمیت شوراهای جهت ارتقای کیفیت محیط ارائه گردید.

سالاری (۱۳۹۶) در مقاله‌ای با عنوان «شورای اسلامی شهر و جایگاه آن در ارتقاء حقوق شهروندان (نمونه مورد مطالعه: شورای اسلامی شهر تهران)» چنین بیان می‌دارد: شهر و هر محیط زندگی مدنی و اجتماعی، با شهروندان معنی پیدا می‌کند. رابطه شهروندی با مدیریت شهری از جمله مسائل و موضوعات مهمی است که در حوزه مدیریت شهری در جهان مورد توجه قرار گرفته است. شهرها از جمله مراکز سکونت هستند که برای ایفای نقش‌های متعدد به افرادی در عرصه‌های سیاسی و اجتماعی نیاز دارند. نقش دادن به افراد متفاوت عرصه شهری از جمله دولت، مردم، نهادهای مدنی و قانون‌گذار باعث ایجاد وظایف متقابل و دو سویه بین شهروندان و اداره‌کنندگان امور در راستای رسیدن به حقوق شهروندی، در سطح ملی و محلی شده است. شوراهای اسلامی شهر از نهادهای مدنی حاکمیت است که وظیفه تحقق حقوق شهروندی را در حوزه شهر و استان بر عهده دارد. در این راستا، پژوهش حاضر به بررسی و تحلیل عملکرد شورای شهر تهران در تحقق حقوق شهروندی می‌پردازد. نوع پژوهش، کاربردی و به لحاظ روش، توصیفی-تحلیلی است. گردآوری اطلاعات به دو صورت کتابخانه‌ای-اسنادی و پیمایشی-میدانی و با روش پرسشنامه انجام گرفته است. جامعه آماری پژوهش، شامل ۱۵۰ نفر از کارمندان شورای اسلامی و ۳۸۴ نفر از شهروندان شهر تهران است. برای انجام آمارهای توصیفی و آمار استنباطی مطالعه حاضر از نرم‌افزار SPSS و آزمون تی و رگرسیون خطی استفاده شده است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد، شهروندان شهر تهران میزان عملکرد شورای شهر خود را نیز به دلیل نداشتن سازوکار مناسب جهت نظارت بر امور شهری و تحقق حقوق شهروندی کمتر از حد میانه می‌دانند. نتایج آزمون

رگسیون خطی نیز نشان می‌دهد، در هر یک از معیارهای متغیر وابسته حقوق شهروندی، مؤلفه‌های سازنده عملکرد شورای شهر بیشترین تأثیرگذاری خود را بر معیارهای حقوق اجتماعی، حقوق مدنی (منفی و معکوس) و در نهایت حقوق سیاسی، تأثیر مثبتی دارد. لذا فراهم آوردن سازوکارهای مناسب جهت تحقق بهتر معیارهای مذکور در شورای اسلامی شهر تهران، کمک شایانی به ایفای نقش هر چه بهتر این نهاد در تحقق حقوق شهروندی، شهروندانِ تهرانی خواهد کرد.

حسینی (۱۳۹۶) در مقاله‌ای تحت عنوان «سنجش مشارکت شهروندی در مدیریت شهری مطلوب (مطالعه موردی منطقه ۸ قم)» چنین بررسی می‌کند: مقاله حاضر با هدف سنجش مؤلفه‌های مورد نظر مشارکت شهروندی در مدیریت شهری و براساس یافته‌ها و نتایج یک بررسی میدانی از منطقه ۸ شهر قم (شهر پردیسان) تهیه شده است.

روش پژوهش: نوع تحقیق کاربردی توسعه‌ای و روش مطالعه توصیفی تحلیلی بر پایه پیمایش بوده است. روش جمع‌آوری اطلاعات بر مبنای کتابخانه‌ای، اسنادی و نیز میدانی با استفاده از پرسشنامه محقق ساخت بوده و به جهت تجزیه و تحلیل داده‌ها از نرم افزار SPSS استفاده شده است. نتایج تحقیق حاکی از آن است که در میزان مشارکت شهروندان بین زنان و مردان تفاوت معناداری وجود داشته و بین سن و این مشارکت ارتباط معناداری مشاهده نگردید. همچنین بین احساس تعلق اجتماعی و مشارکت شهروندان همبستگی معناداری وجود دارد. به این معنا که هرچه میزان تعلق اجتماعی افراد افزایش یابد، میزان مشارکت شهروندان نیز افزایش پیدا کرده و بالعکس. براساس این تحقیق از بین متغیرها، متغیر احساس تعلق اجتماعی دارای بیشترین وزن برای سنجش مشارکت شهروندان بوده و بین هر کدام از مؤلفه‌های مشارکت در ارائه پیشنهاد و تصمیم‌گیری، مشارکت در نظارت بر امور شهری، مشارکت عملی و اجرایی در امور شهری با احساس تعلق اجتماعی رابطه وجود داشته و متغیر احساس تعلق اجتماعی متغیری است که با هر سه بعد همبستگی بالایی دارد.

نظریان (۱۳۹۰) در مقاله‌ای با عنوان «توانمندسازی نظام مدیریت شهری براساس الگوی شهر شهروندمدار در ایلام» چنین می‌نویسد: افزایش بی‌حد و ناگهانی جمعیت شهری ناشی از رشد طبیعی و مهاجرت روستائیان و شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ و نیز تحولات شگرف فرهنگی و تکنولوژی و همچنین جهانی شدن و تأثیرات آن بر جوامع مختلف باعث به وجود آمدن مسائل و مشکلات فراوانی در حوزه مدیریت شهری گشته است. این جریان باعث اختلال و چالش در مدیریت شهری شده و لزوم توجه به برنامه‌ریزی در جهت استفاده از خرد جمعی، تکررگرایی، مسئولیت‌پذیری، مشارکت شهروندان، عدالت و حقوق شهروندی، پاسخگویی به شهروندان، جهت توانمندی مدیران را ایجاب می‌نماید. مدیریت شهری، در درجه اول ارتباط تنگاتنگی با جامعه شهری در سطح خرد، شکل‌گیری و شکل دادن به جامعه مدنی محلی و شهری، شهروندسازی محلی، ارتقای شهروندمداری شهری، تثبیت حقوق و وظایف شهروندی، تقویت مشارکت شهروندی و عدم توجه به خواست و نظر شهروندان در اداره امور محلی و شهری دارد. این مقاله توانمندسازی مدیریت شهری را در بستر مفاهیم عدالت اجتماعی، مشارکت شهروندی، مدیریت شهری مشارکتی و پاسخگو و شهروندمداری که تأثیر فراوانی در توسعه انسانی پایدار دارد را در شهر ایلام مورد بررسی قرار می‌دهد. شهر ایلام که در طول سه دهه بعد از انقلاب با امواج رو به افزایش مهاجرت روبه‌رو بوده، تحولات زیادی در ساختار کالبدی و اجتماعی پیدا کرده است. این امر برنامه‌ریزی صحیحی را طلب می‌کرده و در حال حاضر نیز مدیریت نظام یافته‌ای را می‌طلبد. در این میان تقویت روحیه مشارکت و شهروندمداری از عواملی هستند که می‌تواند این نظم در هم ریخته را انتظام بخشد. در ادامه تحقیقاتی که برای انجام رساله در چهارچوب توانمندسازی نظام مدیریت شهری و شهروندمداری در شهر ایلام تدوین گردیده و راهکارهای مناسب با استفاده از روش‌های کمی و کیفی ارائه شده است.

مبانی نظری

مفهوم شهر

گرچه بسیاری از محققان و پژوهشگران شهری از خیر تعریف شهر گذشته و یافتن تعریفی واحد برای شهر به نحوی که نیازهای پژوهشی تجربی متنوع و متعدد را برآورد و برای همه انواع شهر در زمانها و جوامع گوناگون مناسب تلقی گردد، غیر ممکن دانسته‌اند (ایزدی خرامه ۱۳۸۳)، اما در این قسمت می‌توان به پاره‌ای از تعاریفی که همگی حکایت از «اهمیت شهر» دارند، اشاره نمود. این تعاریف عبارتند از:

۱) شهر، مقوله‌ای است فلسفی-علمی. مقوله‌ای است فلسفی چون ابعاد ذهنی-هویتی شهر در فراسوی معیارهای مرسوم (چه فرهنگ‌گرا چه عملکردگرا یا نوگرا) قرار گرفته و در محدوده ارزش‌های پویای فرهنگی، هنری مقام می‌گیرد. از این رو لازم است که برخوردی فلسفی با شهر صورت گیرد. شهر، مقوله‌ای است علمی چون ابعاد عینی و کالبدی آن در همه زمینه‌های اجتماعی-اقتصادی، کالبدی-فضائی و ... با ضوابط و معیارهای علمی قابل سنجش است. از سوی دیگر شهر پدیده‌ای است مکانی-زمانی که در نقطه‌ای خاص ایجاد شده در فضا تکامل یافته و با گذشت زمان رشد یافته است (حبیبی، ۱۳۸۳، ص ۲۱۱).

۲) ویکتور هوگو درباره شهرها، عقیده دارد که شهرها کتاب‌های سنگی هستند که مفاهیم تاریخی و فرهنگی خود را به خوانندگان که همگان افراد ساکن در آنها هستند، انتقال می‌دهند و به صورتی نمادین، بیانگر تاریخ و عادات اجتماعی ساکنان خود هستند. مجسمه‌ها و ساختمان‌های موجود در شهر و نقاشی‌ها و بیماری‌های متعلق به بناها، ورقهای این کتاب و کالبد و سیمای شهر به صورتی استعاری، کتابی با مضامین تاریخی-فرهنگی درباره انسان است (شادمان، ۱۳۸۳، ص ۱۷).

۳) شهر در رویکرد جغرافیایی، حاصل رابطه‌ای است که انسان با طبیعت به وجود می‌آورد به گونه‌ای که شهر را می‌توان محیطی انسان‌ساخت تعریف کرد. انسان برای ارضای نیازهای خود در بستری از دگرگونی‌های معنایی نمادین اقتصادی، سیاسی و اجتماعی فضا را نیز دگرگون می‌کند. این دگرگونی از خلال یک فرایند تخریب ساختن انجام می‌گیرد؛ بدین معنی که برای ساختن فضاهای جدید همواره نیاز اولیه‌ای به تخریب فضاهای پیشین وجود دارد. این امر، چرخ‌های بی‌پایان از تخریب‌ها و ساختن‌ها را به وجود می‌آورد که شاید بتوان گفت هرگز متوقف نمی‌شود؛ چه بسیار در طول تاریخ مشاهده شده است که حتی با نابودی کامل یک شهر، تاریخ آن شهر بازناهیسته و در دوره‌های آتی، بار دیگر شهر در مرزهای قدیمی و یا نزدیک به آنها و با تجدید گذشته تاریخی آن بازسازی شده است (فکوهی، ۱۳۸۳، ص ۳۲).

۴) در رویکرد جامعه‌شناختی شهر به مثابه یک واقعیت اجتماعی تعریف می‌شود. در اینجا شهر در نهایت حاصلی است از مجموعه روابط میان بازیگران اجتماعی و بنابراین، این باور وجود دارد که شکل‌گیری فضاها و روابط شهری از این روابط تبعیت می‌کنند (فکوهی، ۱۳۸۳، ص ۳۴).

۵) از نظر اجتماعی، شهرها مکانهای مناسبی برای شکل‌گیری نهادهای جمعی، اعتلای ارزش‌های فرهنگی، گسترش و تحکیم روابط و مناسبات اجتماعی و پاسداری از روش‌های انسانی و هویت‌های ملی و محلی هستند (فرجامی، ۱۳۸۳، ص ۵۳۳).

۶) شهر، فضای کالبدی حیات اجتماعی جوامع است؛ جایی که در آن روابط انسانی و اجتماعی شکل گرفته، بارور و شکوفا می‌شود (رضازاده، ۱۳۸۶).

۷) شهرها تبلوری از نابرابری در روابط قدرتمند که با ظهور حکومت یعنی روابط فرماندهی / فرمانبری همخوانی دارند (صرافی، ۱۳۸۶، ص ۱۳۷).

اهمیت شهر

شهرها کامل‌ترین اشکال ممکن آبادی انسانی‌اند. آنها همچون مشعلی فروزان انوار خود را فرا راه انسانیت و تمدن پاشیده‌اند. آنها همچون موج‌شکن بر پهنه گیتی ایستاده، امواج تعدی را در هم شکسته و بدین ترتیب به حیطه امنیت بدل گردیده‌اند. آنها آدمی را در وصول به نقطه‌اعلای فرهنگ یاری رسانیده‌اند. آنها در پناه دیوارهای خود محیطی مناسب را برای پرورش اصلی‌ترین دستاوردهای علمی و هنری فراهم آورده‌اند. آنها میدان‌آوری بوده‌اند که به پیروزی آزادی انجامیده است (یاراحمدی، ۱۳۷۸، ص ۱۴). اما هرگاه یکی از ابعاد چهارگانه مفهومی شهر (ذهنیت، عینیت، مکان و زمان نادیده انگاشته شده و به آنها کم بها داده شود - که اغلب نیز چنین بوده است، شهر «زنده - فضا» به شهر زنده در فضا تبدیل می‌شود (آن هم تنها به دلیل حضور انسان‌هایی که در آن ساکن هستند و این آغاز فرایند فروریزی بنیان‌های زندگی شهری و شروع از هم پاشیده شدن شالوده‌های شهر است. شهری که دیگر نمی‌تواند چون یک مقوله فلسفی مورد بررسی قرار گیرد، فلسفه وجودی خویش را از دست داده است. شهری که دیگر نمی‌تواند با موازین علمی سنجش‌پذیر باشد، عینیت واقعی بودن خود را از کف می‌دهد. شهری که نه در زمان بلکه در مکان می‌زید، دارای فضاهای زنده شهری نخواهد بود (حسنی، ۱۳۸۳، ص ۲۱۲).

حقوق عبارت است از مجموعه مقررات و اصولی که در زمان معینی بر جامعه‌ای حکومت نموده و روابط بین افراد آن جامعه را تنظیم می‌نماید؛ مانند حقوق اسلام، حقوق مدنی ایران، حقوق جزاء و امثال آن. از دیدگاه اسلام منشاء حق و حقوق خداوند متعال است و قانونی که مطابق احکام اسلام وضع نگردد موجد حق نیست. از این منظر، حقوق را می‌توان این چنین تعریف کرد: (حقوق عبارت است از مجموعه قوانین و مقررات اجتماعی که از سوی خدای انسان و جهان، برای برقراری نظم و قسط و عدل در جامعه بشری تدوین می‌شود تا سعادت جامعه را تأمین سازد) (کامیار، ۱۳۸۷، صص ۲۰-۲۱)

شهروندی

شهروندی^۱ همانطور که روشن است از مشتقات شهر^۲ است. شهروندی را قالب پیشرفته شهرنشینی^۳ می‌دانند. به باور برخی از کارشناسان، شهرنشینان هنگامی که به حقوق یکدیگر احترام گذارده و به مسئولیت‌های خویش در قبال شهر و اجتماع عمل نمایند به «شهروند» ارتقاء یافته‌اند. شهروندی تا پیش از این در حوزه اجتماعی شهری بررسی می‌شد اما پس از آن شهروندی، مفاهیم خود را به ایالت و کشور گسترش داده است (ویکی‌پدیا، خرداد ۱۳۸۸).

شهروندی، یک موقعیت عضویت است که شامل مجموعه‌ای از حقوق، وظایف و تعهدات است و بر برابری عدالت و استقلال دلالت دارد. شهروندی عضویت فعال یا غیرفعال فرد در دولت با حقوق جهانی معین و برابری در تعهدات در سطح مشخص شده است. شهروندی، جایگاهی اجتماعی است که در رابطه با دولت با سه نوع حق، شامل حقوق مدنی، حقوق سیاسی و حقوق اجتماعی همراه است. شهروندی منزلتی را نشان می‌دهد که با قانون اعطا می‌شود. در عین حال، این مفهوم نشان می‌دهد که اشخاص به اعتبار جایگاهشان در اجتماع یا واحد سیاسی دارای حقوقی هستند. براساس این رویکرد، چون افراد در زندگی مشترکی سهیم می‌شوند، پس دارای حقوق و وظایفی نیز هستند. از این رو به سبب همان زندگی مشترک، خواه در فعالیت اقتصادی یا امور فرهنگی و تعهد سیاسی، همگان از لحاظ اخلاقی

1. citizenship
2. city

نسبت به یکدیگر وظایفی دارند. شهروندی در واقع شرایط عضویت در واحدی سیاسی (معمولاً دولت ملی) است که از حقوق و امتیازات ویژه کسانی محافظت می‌کند که وظایف معینی را انجام می‌دهند. شهروندی بیش از آنکه نظریه باشد، مفهومی است که به شرایط مشارکت کامل در یک جامعه رسمیت می‌دهد. مفهوم شهروندی معرف نقطه اتصالی میان جغرافیای اجتماعی، فرهنگی و سیاسی است. با نگاهی به ادبیات گسترده نظریه‌های شهروندی می‌توان دریافت که این تعاریف هسته‌های مشترکی دارند: نوعی پایگام و نقش اجتماعی مدرن برای تمامی اعضای جامعه، مجموعه‌ای به هم پیوسته از وظایف، حقوق، تکالیف و مسئولیت‌ها و تعهدات اجتماعی، سیاسی، حقوقی، استعاری و فرهنگی همگانی، برابر و یکسان احساس تعلق و عضویت اجتماعی مدرن برای مشارکت جدی و فعالانه در جامعه و حوزه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، برخورداری عادلانه و منصفانه تمامی اعضای جامعه از مزایا، منابع و امتیازات اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، حقوقی و فرهنگی فارغ از تعلق طبقاتی، نژادی، مذهبی و قومی (صرافی، ۱۳۸۷، صص ۱۱۸-۱۲۰).

در دانشنامه سیاسی، شهروند فردی است در رابطه با یک دولت که از سویی برخوردار از حقوق سیاسی و مدنی است و از سوی دیگر در برابر دولت تکلیف‌هایی به عهده دارد؛ این رابطه را شهروندی گویند. چگونگی رابطه شهروندی را قانون اساسی و قوانین مدنی کشور معین می‌کند. شهروندی در عین حال منزلتی است برای فرد در ارتباط با یک دولت که از نظر حقوق بین‌الملل نیز محترم شمرده می‌شود. مفهوم شهروندی همراه با مفهوم فردیت و حقوق فرد در اروپا پدید آمده است و اساساً کسی شهروند شمرده می‌شود که تنها فرمانبردار دولت نباشد، بلکه از حقوق فطری و طبیعی نیز برخوردار باشد و دولت این حقوق را رعایت و از آنها حمایت کند. اگر چه ملیت را اغلب به معنای شهروندی به کار می‌برند ولی ملیت معنایی وسیع‌تر از شهروندی دارد (کامیار، ۱۳۸۷، ص ۳۸).

مدیریت شهری

روشن است که مشخصات و ساختار نهادهای قانونی اداره‌کننده شهر از کشوری به کشور دیگر تفاوت دارد و هر جامعه‌ای با توجه به ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی خود تعریف یا تلقی خاصی از مدیریت شهری دارد. مدیریت شهری به تمامی نهادها، سازمان‌ها و افرادی گفته می‌شود که به صورت رسمی یا غیررسمی در فرایند مدیریت شهر، اثرگذار هستند. پس مدیریت شهری فقط شهرداری و شورای شهر نمی‌باشد و هر عنصری که به شکلی در فرایند مدیریتی شهر اثری دارد در این حیطه قرار دارد.

اهداف مدیریت شهری

- ۱- ارتقای شرایط کار و زندگی همه جمعیت شهر با توجه به افراد و گروه‌های کم‌درآمد ۲- تشویق توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار ۳- حفاظت از محیط کالبدی شهر.
- ۲- حقوق فطری و طبیعی نیز برخوردار باشد و دولت این حقوق را رعایت و از آنها حمایت کند. اگر چه ملیت را اغلب به معنای شهروندی به کار می‌برند ولی ملیت معنایی وسیع‌تر از شهروندی دارد (کامیار، ۱۳۸۷، ص ۳۸).

۳- بسیاری معتقدند که جامعه آینده، جامعه‌ای شهرنشین خواهد بود. بنابر این، شهرها به جای این که مکان‌هایی بی‌ثمر برای سرمایه‌گذاری با تراکم کارگران بیکار با انبوه مشکلات اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی باشند؛ باید که به مراکز رشد و پویایی اقتصادی و اجتماعی، در چهارچوب ملی، بدل شوند.

این مراکز، باید که آفرینشگر فرصت‌هایی ارزنده برای رفاه و توسعه نه تنها جمعیت ساکن در آن، بلکه جمعیت تمامی کشور باشد.

امروزه، شهرها از دو جنبه اهمیت یافته‌اند: یکی به‌عنوان مرکز تجمع گروه عظیمی از مردم، دیگری به‌عنوان عمده‌ترین بازیگر نقش اقتصادی، در کل اقتصاد ملی. از این‌رو، باید به مسائل و مشکلات آنها، توجه بیشتر و دقیق‌تر کرد. زیرا در حالتی که برنامه‌ریزی دقیق و درست، سبب رشد اقتصادی، تثبیت سیاسی و افزایش مشارکت شهروندان در امور شهرها می‌گردد، شکست در حل مشکلات و مسائل شهری، سبب رکود اقتصادی، نارضایتی‌های اجتماعی و سیاسی، فقر، بیکاری و تخریب محیط‌زیست خواهد شد.

شهرهای بزرگ را می‌توان یک سازمان بزرگ دانست. در این سازمان، مجموعه‌ای از نهادها و شیوه‌ها، در تعامل برای دستیابی به اهداف هستند. امروزه، مشارکت و تعامل، مفاهیمی محوری در مدیریت شهری‌اند. مدیریت شهری می‌کوشد تا بین نهادهای عمومی، خصوصی و مدنی، رقابت و توازن ایجاد کند. همچنین، می‌کوشد تا بین سه وجه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، تعادل و هماهنگی فراهم نماید تا زمینه‌های پیدایی شهر یکپارچه را فراهم کند.

حقوق شهری به نظر می‌رسد، نخستین پاسخی که از یک حقوقدان در مورد تعریف حقوق شهری (Urban Law) می‌شنویم، چنین مضمونی را دربرگیرد: حقوق شهری، شاخه‌ای از حقوق عمومی و تنظیم‌کننده روابط شهروندان و مدیران شهری است. در تعریفی خاص‌تر، شاید اصطلاح مزبور را به مجموعه قوانین و مقرراتی اطلاق کند که روابط شهروندان با ادارات شهر و نهادهای ذی‌مدخل در امر محلی و شهری را تنظیم نموده و حقوق و تکالیف ناظر بر شوراها و شهرداری‌ها و سایر ادارات شهری را تبیین می‌کند. اما پس از اندکی تأمل چنین می‌نماید که اصطلاح حقوق شهری بیشتر ناظر به حقوق در معنای اعم خود یعنی Rights است و این اصطلاح را باید تحت عناوینی چون Urban Rights با Right to the City مورد شناسایی، بررسی و مطالعه قرار داد. آنگاه، بخشی از این حقوق که ناظر به ضمانت اجرایی و اتوریته آن است، زیر عنوان قوانین، مقررات و ضوابط شهری یا همان Urban Law قرار می‌گیرد که باز قسمتی از آن نیز در حوزه حقوق شهرداری یا Municipal Law می‌باشد. پس حقوق شهری از آنجا که شاخه تنومندی از حقوق عمومی است، با حقوق به معنای عام آن سروکار دارد و حقوق به مثابه قوانین و مقررات را تنها برای ضمانت اجرایی به خدمت می‌گیرد (سایت کردکوی، خرداد ۱۳۸۸). به سخن دیگر حقوق شهری عبارتست از مجموعه قوانین و مقررات ناظر بر اجرای نظامات شهری و منطقه‌ای جهت تأمین نیازمندی‌های مشترک "محلی از طریق ایجاد اداره و مؤسسات عمومی (پایگاه اطلاع‌رسانی معماری و شهرسازی ایران، خرداد ۱۳۸۸).

حقوق شهری که موضوع آن روابط مردم شهر با شهرداری، حقوق و تکالیف آنها در برابر یکدیگر و اصول و هدف‌ها و وظایف و روش انجام آنها و همچنین نحوه اداره امور شهر و کیفیت نظارت شهرداری بر رشد موزون و هماهنگ شهر است را می‌توان به‌عنوان یکی از شاخه‌های منشعب از حقوق اساس اداری و جزء زیر مجموعه حقوق داخلی محسوب نمود. رشته حقوقی جدیدی است که در دسته‌بندی‌های کلاسیک، رشته‌های حقوقی پیش‌بینی نشده است. در مقابل این تقسیم‌بندی کلاسیک، امروزه با توجه به کاربرد قواعد حقوقی، تقسیم‌بندی دیگری مطرح شده است، حقوق شهری در این دسته‌بندی کلاسیک قابل شناسایی است. این دسته‌بندی به موازات دسته‌بندی کلاسیک می‌باشد.

حقوق شهری، مجموعه قوانین، قواعد و مقرراتی است که روابط شهروندان با ادارات شهر و نهادهای ذی‌مدخل در امر محلی و شهری را تنظیم نموده و حقوق تکالیف ناظر بر شوراها و شهرداری‌ها و سایر ادارات شهری را تبیین می‌کند (کامیار، ۱۳۸۷، صص ۲۱-۲۲).

حقوق شهروندی

حقوق شهروندی را به صورت زیر می توان تعریف نمود:

۱- به معنای دقیق کلمه چیزی است که فرد با داشتن تکلیف در قبال دیگری مستحق آن است. ۲- شخص به خاطر مصونیت از قانون مستحق آن است.

۳- امتیاز ۴- قدرت با هدف ایجاد رابطه حقوقی (سایت حقوق دانان، خرداد ۱۳۸۸). در بیانی دیگر ویژگی های حقوق شهروندی را اینگونه می توان بیان نمود:

الف - جهانی است، زیرا حق مسلم هر عضو خانواده بشری است و هر فرد بشر در هر کجا که باشد و از هر نژاد، زبان، جنس، یا دین که باشد، مستحق آن است و کسی مجبور به سلب این حقوق نیست. این حقوق مسلم است.

ب- غیر قابل انتقال است و از بشر قابل انفکاک نیست چراکه بدون آن نمی توان فرد را بشر نامید.

پ- تقسیم پذیر نیست. نمی توان به خاطر تشخیص در "کم اهمیت بودن" یا "عدم ضرورت"، آن را از کسی سلب کرد.

ت- عناصر آن لازم و ملزوم یکدیگر است و متمم و مکمل سایر است.

ث- هدیه الهی است و هیچ مقام بشری از جمله حکومت یا مقامات مذهبی یا سکولار این حقوق را اعطا نمی کنند.

ج- حقوق ذاتی و فطری انسانها است و از آنها به صفات شخصیتی انسان تعبیر می شود و به هیچ قرارداد و وصفی وابسته نیست (سایت حقوق دانان، خرداد ۱۳۸۸).

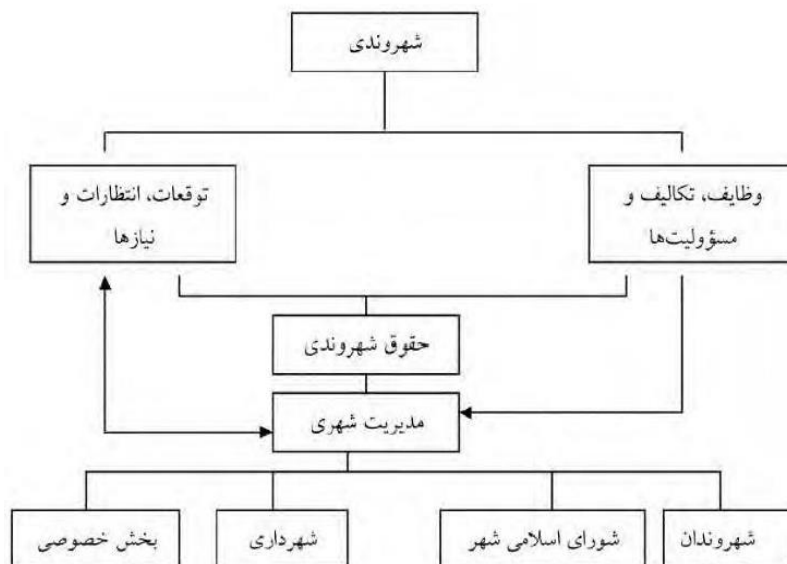
ملزومات حقوق شهروندی

این ملزومات عبارتند از:

۱- برای تحقق حقوق شهروندی باید به عوامل فرهنگی، مذهبی، تاریخی، سیاسی و اقتصادی در جامعه توجه شود. هر کدام از این عوامل به سهم خود در تحقق حقوق شهروندی تأثیرگذار هستند. اگر به زمینه های تاریخی توجه نشود، یا نگرش های مذهبی حاکم در قدرت و جامعه دیده نشود، یا به ساختار سیاسی قدرت یعنی فردی بودن حکومت یا دموکراتیک بودن آن اهمیت داده نشود، نمی توان انتظار داشت صرف اشاره با توجه به حقوق شهروندی در قانون اساسی، تضمین کننده این حقوق در جامعه باشد.

۲- جوامع توسعه یافته دوره ای از توسعه یافتگی را پشت سر گذاشته اند که در این دوره، زمینه ها و عوامل برای توسعه یافتگی هماهنگ و هم جهت شده اند. به همان میزان که به رشد اقتصادی توجه شده به اصلاح ساختار سیاسی نیز توجه شده است. همین طور به کنترل جمعیت و مسئله محیط زیست. همچنان که به افزایش رفاه اقتصادی شهروندان اهمیت داده شده، به حق رأی، حق دادخواهی عادلانه و منصفانه، حق برخورداری از آزادی بیان و حق تشکیل انجمن ها و نهادهای غیردولتی نیز به همان اندازه توجه می شود. اما در کشورهای توسعه نیافته یا در حال گذار، هم از جهتی زمینه های پیشرفت کم رنگ بوده یا در حال طی کردن راه های سخت و پرفرازونشیب است. شاید بتوان گفت بخشی از زمینه های توسعه با فرایند جهانی شدن در حال آماده شدن است. اما بخش دیگری از زمینه های توسعه که مربوط به قدرت، ساخت سیاسی و نوع حکومت، حقوق شهروندی و مشارکت شهروندان در همان گونه که اراده عمومی جامعه و همه شهروندان در مرحله اجرا برای تحقق حقوق شهروندی مورد نیاز است، اراده مقامات و نهادهای رسمی حکومت با توجه به پیشینه تاریخی و تسلط کامل دولت بر اقتصاد، فرهنگ و سیاست برای احترام به حقوق شهروندی و اجرای قوانین موجود در زمینه حقوق شهروندی، ضروری و مورد نیاز است. این اراده باید در بالای قدرت دیده شود تا پابندی به رعایت حقوق شهروندی به یک رفتار مدنی و عرف و هنجار رسمی تبدیل شود و هم در سطوح پایین

اجرایی و مدیریت میانی و خرد که ارتباطات گسترده‌تری با جامعه داشته و تعامل روزانه با شهروندان برقرار است نیز آشکارا مورد توجه قرار گرفته و رعایت شود. موانع اجرایی قوانین که در زمینه حقوق شهروندی به همه بخش‌های زندگی اجتماعی ارتباط پیدا می‌کند، در صورت وجود چنین تعهدی در نهادهای حکومتی به خصوص دادگستری‌ها، نیروهای امنیتی، نظامی و انتظامی به حداقل خواهد رسید (سایت ناصور، خرداد ۱۳۸۸)



نمودار ۱. ارتباط مدیریت شهری، شهروندی و حقوق شهری (صرافی و عبدالمهی، ۱۳۸۷)

مدیریت شهری: ساختار، وظایف و جایگاه آن

مدیریت شهری عبارت است از اداره امور شهر به منظور ارتقای مدیریت پایدار مناطق شهری در سطح محلی با در نظر داشتن و تبعیت از اهداف و سیاست‌های ملی، اقتصادی و اجتماعی کشور. مدیریت شهری عبارت است از یک سازمان گسترده متشکل از عناصر و اجزای رسمی و غیررسمی مؤثر و ذیربط در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات شهری با هدف اداره، کنترل و هدایت توسعه همه‌جانبه و پایدار شهر مربوطه (رضویان، ۱۳۸۱). منظور از مدیریت شهری در این مقاله، نظامی است متشکل از متولیان اداره امور شهر که در رأس آنها شهرداری تهران قرار دارد که فعالیت‌های شهر را سازمان می‌دهد و به‌منظور انجام بهینه وظایف بر آنها نظارت دارد.

شناخت، سازماندهی و تعیین جایگاه نهادها و سازمان‌های مرتبط با توسعه شهر، از جمله مسائل مهم مدیریت شهری به شمار می‌رود. برقراری ارتباط بین این نهادها و هماهنگی نمودن فعالیت‌های آنها در راستای اهداف و سیاست‌های توسعه پایدار شهری از عوامل دیگری است که در مدیریت شهری اهمیت بسزایی دارد. از مجموعه این مشخصات به‌عنوان ساختار مدیریت شهری نام برده می‌شود (جوادی، ۱۳۸۲، صص ۱۶-۱۷).

هماهنگی همه اقدامات و فعالیت‌های شهری، مستلزم تعیین اهداف و سیاست‌هایی است که تمام ذی‌نفعان شهر در انجام آن با هم توافق داشته باشند و همچنین جایگاه سازمانی آن را به‌عنوان هماهنگ‌کننده بپذیرند. این نظام مدیریت رابط بین شهرها و حکومت مرکزی انگاشته می‌شود (شبکه ملی شهر سالم، ۲۰۰۰).

رویکردهای جدید مدیریت شهری که با عنوان «مدیریت هدف‌دار» از آن یاد می‌شود، روندی پویا است که در آن اهداف تعیین و به‌عنوان وظایف مدیریت مدنظر قرار می‌گیرد. در این نظام تمام آنهایی که در اداره امور همه بخش‌های شهر مسئولیت دارند، برای ایجاد تغییرات اساسی در محیط پیش‌قدم می‌شوند و با روش‌هایی از پیش اندیشیده شده به حل مشکلات شهری می‌پردازند (پیرسون، ۱۹۷۴، ص ۱۷۴). مهم‌ترین برنامه سازمان ملل متحد در زمینه

مدیریت توسعه شهری، «برنامه مدیریت شهری» را شامل می‌گردد که تحت نظر سازمان ملل و بانک جهانی تدوین و به اجرا در می‌آید. این برنامه وظایف دهگانه مدیریت شهری را به شرح زیر بیان می‌کند: توجه به توسعه پایدار، مدیریت محیط‌زیست، کاهش فقر شهری، مدیریت حمل و نقل شهری، بهبود اقتصاد شهری، مدیریت زمین شهری، مدیریت زیرساخت‌های شهری، مدیریت کالبد شهری، حمایت از ظرفیت‌های بالقوه محلی توسعه و تأمین منابع مالی شهرداری‌ها (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۹، صص ۶۴-۵۶).

نظریه‌ها و راهکارهای جدید بر مدیریت جامع و تخصصی شهری تأکید می‌کند و رهبری این مدیریت جامع را به شهرداری‌ها محول می‌نماید (انجمن بین‌المللی مدیریت شهر، ۱۹۹۸). زیرا هماهنگی فعالیت‌ها و اقدامات شهری به دست شهرداری می‌تواند ارتباط بین شهروندان با سایر دستگاه‌های دولتی را برقرار سازد و موجبات توسعه موزون شهری را فراهم آورد (شفیعی، ۱۳۷۹، ص ۳۷). در واقع حکومت‌های محلی شهری، نهادی مستقل به حساب می‌آیند و واسطه بین شهروندان و حکومت مرکزی هستند، از این رو لازم است از توانایی‌ها و اختیارات وسیعی برخوردار گردند. جایگاه ضعیف شهرداری در ساختار مدیریت شهری، سبب می‌شود حکومت مرکزی در اقدامات این نهاد دخالت کند و مشکلاتی را در اداره امور شهر به وجود می‌آورد و تأمین حقوق شهروندی و مشارکت شهروندان را با مشکل روبه‌رو می‌سازد (ساندرس، ۱۹۷۴، صص ۳۰-۲۳).

مدیریت محلی شهری زمانی مؤثر واقع می‌شود که ضمن دریافت حمایت‌های دولت مرکزی و رعایت اصل وحدت، بر تنوع محلی استوار باشد. در این گونه مدیریت هیچ‌گاه پراکندگی و گسست میان سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با توسعه شهری با سازمان‌های دولت مرکزی وجود ندارد. در واقع رهبران محلی با قدرتی برخاسته از اراده شهروندان به درون نظام مرکزی نفوذ می‌نمایند و هماهنگی فعالیت‌ها و اقدامات سازمان‌های درگیر با توسعه شهری را فراهم می‌کنند (شفیعی، ۱۳۷۹، ص ۳۷).

هدف مدیریت یکپارچه شهری

بروکراسی پیچیده اداری ایران یکی از معضلات جدی کشور به شمار می‌رود که به موجب آن بخش قابل توجهی از زمان، هزینه و انرژی سیستم‌های اداری و مردم به‌عنوان ارباب‌رجوع یا مراجعه‌کنندگان به نهادها و ارگان‌های شهری و مدیریتی از بین می‌رود.

فقدان مدیریت واحد باعث بروز مدیریت چندگانه‌ای شده که بعضاً روند اداره امور را بسیار سنگین و طاقت‌فرسا می‌کند و از سوی دیگر ظهور و بروز برخی ناهماهنگی‌های مدیریتی نیز مزید بر علت شده تا امروزه مدیریت یکپارچه به‌عنوان اصلی ضروری و حائز اهمیت مورد توجه قرار گیرد، تاجایی که نخستین و ارشدترین چهره اجرایی کشور همچون رئیس‌جمهور بر لزوم آن تأکید داشته و چندی پیش در این خصوص قول مساعد داد تا لایحه مدیریت شهری که باعث حذف موازی کاری و بروکراسی اداری در برخی از ادارت می‌شود را به مجلس ارائه کند، لایحه‌ای که می‌تواند به مثابه پایانی بر سردرگمی شهروندان در سازوکارهای اداری قلمداد شود.

الف: اقتدار شهری، تحت پوشش مدیریت شهری منظور از مدیریت یکپارچه به این معنا نیست که تمام امور در ید اختیار مدیریت شهری قرار گیرد، بلکه منظور نظر از این امر برخورداری شهرداری از قدرت تامه است تا براساس آن بتواند در حوزه‌های مختلف شهری اظهار نظر کنند، در واقع امر، یک شهردار مقتدر شهر را نه از باب اداری بلکه به لحاظ مدیریت شهری اداره می‌کند.

در تمامی شهرهای بزرگ دنیا اختیار شهرداران متناسب با اختیار رئیس جمهور است و این امر در کلان‌شهرها بسیار پررنگ‌تر به نظر می‌رسد، در واقع امر، شهردار رئیس آن شهر است و کلیه تصمیمات اجرایی یک شهر را شهردار می‌گیرد.

ب: هدف از شکل‌گیری مدیریت یکپارچه از ضروریاتی است که در پیگیری و اداره امور شهری بسیار تأثیرگذار به نظر می‌رسد و در واقع در چهارچوب مذکور، تمامی نهادها موظف هستند در چهارچوب یک ساماندهی اصولی و مدون به سامانه مدیریتی شهری پاسخگو باشند و از سوی دیگر به تحرک شورای اسلامی شهر و روستا نیز چابکی و قوام هرچه بیشتری بخشیده می‌شود.

تحقق مدیریت یکپارچه، امری اجتناب‌ناپذیر است؛ زیرا مناطق ۲۲گانه تهران با الزامات و ضروریات متعدد و متنوعی مواجه هستند که لزوم اعمال چنین اصلی را (مدیریت یکپارچه) بیش از پیش تقویت می‌کند. در واقع امر، مدیریت یکپارچه به مدیریت خودسرانه و تک‌رو و تک‌محور گفته نمی‌شود، بلکه در این مدیریت، کلیه دستگاه‌های و نهادهای فعال در سطح شهر باید همیار و همسو با مدیریت شهری گام بردارند و در نهایت مدیریت شهری با اتکای به هم‌اندیشی و دریافت نظرات مختلف نسبت به اتخاذ تدابیری هوشمندانه اقدام می‌کند. برخی کارشناسان معتقدند نیازهای شهری تهران در حوزه‌های گوناگون، اعم از راهنمایی و رانندگی، انتظامی، شهری رفاهی، آب، برق، گاز، پست و... ایجاب می‌کند که در عین هم‌افزایی فزاینده اما مدیریتی یکپارچه و واحد نیز محقق شود.

شاید برای بسیاری از افراد جامعه در گذشته تجربه شده باشد که بعد از آسفالت یک معبر، اداره گاز نسبت به حفر آن اقدام کند یا اداره برق، آب و... هر کدام به نوعی برای اجرای طرح‌های خود به انجام عملیات عمرانی در شهر مبادرت ورزند، به واقع شهرداری در پروژه‌ای هزینه می‌کند تا ساخته شود اما بر مبنای طرح اداره آب، باید اجرای پروژه مرتبط با مجموعه آبفا عملیاتی شود، طرحی که در صورت هماهنگی از پیش تعیین شده شهرداری یا ادارات خدمات‌رسان اینچنینی، از صرف هزینه مجدد جلوگیری می‌شود و به تبع روند اجرای امور نیز تسریع و تسهیل خواهد شد.

ضرورت یا انتخاب مدیریت یکپارچه شهری

این موضوع که اگر قرار باشد هر سازمان با سبک خودش در شهر کارها را انجام دهد، شهر با مشکلات زیادی روبه‌رو خواهد شد، امری بدیهی است. بر همین اساس است که می‌توان گفت مدیریت یکپارچه شهری به‌خصوص در کلان‌شهر تهران یکی از نیازهای مهم برای پیشبرد اهداف در راستای رفاه اجتماعی است که باید به آن بسیار توجه داشت. مدیریت یکپارچه شهری ضمن برطرف کردن این مشکل شرایط پاسخگویی بهتر و بیشتر مسئولان در برابر مردم را محقق کرده و باعث می‌شود اهداف مورد نظر شهر به سرعت و با کمترین هدررفت هزینه و زمان محقق شود. مشکلات موجود در شهر به این دلیل است که نهادهای زیادی همانند سازمان آب و فاضلاب، آموزش و پرورش، شهرداری و... در شهر فعال هستند و هر کدام به سبک خود عمل می‌کنند و از یک نقطه واحد برای انجام کارها هماهنگ نمی‌شوند.

عدم هماهنگی میان این ارگان‌ها و سازمان‌ها مشکلات زیادی را به وجود می‌آورد، مثلاً در تهران حدود ۲۷ دستگاه اجرایی فعالیت دارند که برای انجام کارهای خود باید با شهرداری در ارتباط بوده و همکاری و تعامل مناسبی را داشته باشند در غیر این صورت در بحث خدمات‌رسانی به شهروندان با مشکلاتی مواجه خواهند شد. برای همین است که

ضرورت ایجاد مدیریت یکپارچه شهری برای ایجاد هماهنگی در فعالیتهای اجرایی و شهری میان ارگان حس می‌شود.

قانون مدیریت یکپارچه شهری از آن دست قوانینی است که در طول ۱۵ سال گذشته اقدامی برای اجرای آن صورت نگرفت. اگرچه برای نخستین بار در سال ۷۹ و در برنامه سوم توسعه ذیل ماده ۱۳۷ به آن اشاره شد، اما تاکنون مهم‌ترین اقدام، تکرار آن با لحن‌های مختلف در قانون برنامه چهارم و پنجم بوده است.

بر همین اساس در ماده ۱۳۷ برنامه سوم توسعه از واگذاری مسئولیت‌های موازی دستگاه‌های دولتی به نهاد شهرداری‌ها سخن به میان آمد و عنوان شد: «به دولت اجازه داده می‌شود با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد، به شهرداری واگذار کند» اما با پایان برنامه سوم توسعه، اتفاقی در این زمینه نیفتاد. برنامه چهارم توسعه کشور نیز تصویب شد و به‌عنوان قانونی، ملاک عمل دستگاه‌های اجرایی و دولت قرار گرفت. در سال ۸۴ هنگامی که برنامه چهارم توسعه به اجرا در می‌آمد، لحن واگذاری تصدی‌گری‌های ۲۳ گانه کمی جدی‌تر شد؛ در ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم توسعه کشور اینگونه آمده است: آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی در امور توسعه و عمران شهر و روستا، با تصویب هیئت وزیران همراه با منابع مالی ذی‌ربط به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واگذار می‌شود، اما این تکلیف برنامه چهارم توسعه نیز به نتیجه مشخصی نرسید تا منتظر دستور قانون برنامه پنجم توسعه بمانیم؛ تنها اقدام صورت گرفته در برنامه پنجم توسعه نمایان شد؛ قانونی که در سال ۸۴ الزام‌آور دانسته شده بود و به دولت تکلیف کرده بود تا برای واگذاری تصدی‌گری‌های ۲۳ گانه قدم بردارد، در برنامه پنجم توسعه لحنی متفاوت پیدا کرد. ماده ۱۷۳ برنامه پنجم توسعه کشور کمی ملایم‌تر شد: «دولت مجاز است در طول برنامه، نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به‌منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازرنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها اقدام قانونی به عمل آورد»

چالش‌های مدیریت شهری یکپارچه

رشد سریع شهری در کشورهای رو به توسعه مشکلات عمده اقتصادی، اجتماعی و فیزیکی پدید آورده است و شهرهای کشورهای جهان سوم را دچار مسائل و مشکلات جدی از قبیل آلودگی‌های زیست‌محیطی و بیماری در شهرها، افزایش فقر و شهرها، ایجاد زاغه‌ها و مسکن‌های غیرقانونی، دسترسی ناکافی به مسکن و خدمات اصلی شهری، بیگانگی شهروندان از یکدیگر، کمبود شدید تأسیسات و زیرساخت‌های شهری و مهاجرت گسترده از روستا به شهر کرده است. بی‌گمان عدم توجه به این مقوله شهرهای جهان سوم را در مقابله با چالش‌های آتی فراراه، ناتوان خواهد ساخت. بنابراین واکنش کارآمد در برابر موضوعات و مشکلات شهرها چالشی است که مدیریت شهری با آن مواجه است. در یک نگاه کلی مشکلات نظام مدیریت شهری و در کشورهای جنوب را می‌توان در سه زمینه مسائل محیطی و کلی نظام مدیریت، مسائل اداری و تشکیلاتی و مسائل اقتصادی و مالی طبقه‌بندی کرد که برای شناخت بیشتر مسائل و مشکلات مدیریت شهری و چالش‌هایی که پیش رو دارد، در جدول زیر، این چالش‌ها در دو سطح کلان و خرد مورد بررسی قرار گرفته است. در یک جمع‌بندی می‌توان چالش‌هایی که در رابطه با نظام برنامه‌ریزی فضایی و مدیریت گسترش شهری در کشورهای رو به توسعه وجود دارد، را اینگونه ذکر کرد (کشت کار و همکاران، ۱۳۹۴).

- چالش‌های اقتصادی - اجتماعی که بازتاب وسیعی در شهرنشینی و شهرسازی دارند، نظیر رشد سریع مهاجرت و توسعه شهرنشینی، کمبود و گرانی زمین و مسکن، تخریب محیط‌زیست و اراضی زارعی در شهرها، انحطاط بافت‌های تاریخی، افزایش آلودگی‌ها، رشد اسکان غیررسمی و...

این عوامل هرگونه آینده‌نگری و برنامه‌ریزی برای هدایت و نظارت توسعه کالبدی-فضایی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های شهری و روستایی را با انبوهی از مجهولات و تعارضات مواجه می‌سازند.

- چالش‌های سازمانی و مدیریتی که در زمینه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری وجود دارند، مانند بسیاری از قوانین و مقررات و مجموعه‌ای از سازمان‌ها و نهادها که در زمینه توسعه و عمران ملی، منطقه‌ای و شهری شکل گرفته که هر کدام به نحوی در تحولات گسترش فضایی شهرها و مدیریت توسعه شهری و روستایی دخالت دارند (ابراهیم‌زاده، ۱۳۸۹).

- چالش‌های روش تهیه طرح‌های توسعه و عمران، روند تهیه این طرح‌ها از بالا به پایین و به‌صورت متمرکز و با نقش محوری دولت انجام می‌شود و مغایر با اصول دموکراتیک و ماهیت پویای شهرها می‌باشد.

مسئولیت‌های متقابل مدیریت شهری و شهروندان، مسئولیت قانونی شهروندان وجود وظیفه در انجام یا خودداری از عملی که خود این وظیفه ممکن است در اثر مقررات قانونی و... روابط اجتماعی به وجود آمده باشد و همچنین اطلاع شهروندان از وظیفه و توانایی آنان در انجام وظیفه از شرایط ضروری در تحقق مسئولیت به شمار می‌آیند. فعالیت‌های اجتماعی نیز همواره با وقایع و حوادث گوناگونی روبه‌رو بوده است و بدین شکل، نوع و تنوع این فعالیت‌ها تأثیر فراوانی در مسئولیت شهروندان خواهد داشت. لیکن، تا قبل از بررسی مسئولیت‌های شهروندان، ضرورتاً می‌بایست به اصل اساسی که وثیقه حقوق شهروندی است اشاره کرد:

الف) اصل برائت شهروندان: «برائت» از نظر لغوی به معنای بی‌زاری، بی‌زار شدن و در اصطلاح حقوقی «اصل برائت» عبارتست از: «آزاد بودن انسان از تحمیلات و تکلیفات و تعهدات و واجبات، مگر در مورد مصرحات قانون لازم‌الاتباع». کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در بند ۳ ماده ۶ در تعریف اصل برائت اعلام داشته است: هر فردی که مورد اتهامی قرار گیرد، بی‌گناه فرض می‌شود مگر اینکه مجرمیت او به طریق قانونی ثابت گردد. بنابراین، به استناد ظن نباید تحمیل تعهد کرد که ظن در شرع حجت نیست. و همچنین اصل ۹۱ قانون اساسی ج.ا.ا. نیز مقرر می‌دارد اصل، برائت است و هیچ‌کس از نظر قانون مجرم شناخته نمی‌شود مگر اینکه جرم او در دادگاه صالح اثبات شود. در نتیجه اصل، برائت است و هر کس در هر مقامی که باشد در صورتی مجرم است که جرم او با دلایل، مدارک و مستندات متقن در مرجع صالحه به اثبات برسد و در غیر این صورت در پناه قانون می‌باشد. این مهمترین وثیقه برای حفظ حقوق شهروندی است.

ب) مسئولیت مدنی شهروندان: مسئولیت مدنی شامل تمامی اشخاصی است که در رابطه با فعالیت‌های روزمره به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم وظایفی را بر عهده دارند و ممکن است در صورت نقض وظیفه و لطمه به دیگران بر حسب مورد مسئول شناخته شوند.

ج) مسئولیت کیفری شهروندان: اصولاً، رفتاری که موجب مسئولیت شهروندان خواهد شد، مخاطراتی است که برای آزادی‌های فردی دیگران به‌وجود می‌آورند و مسئولیت کیفری، زمانی تحقق می‌یابد که شخص، مرتکب عملی شود که قوانین و مقررات آن را صریحاً ممنوع یا الزام به اجرای آن کرده باشند. بسیاری از این اعمال شهروندان به‌لحاظ مسئولیت آنها ممکن است جرم تلقی شود.

مدیریت شهری و حقوق شهروندی از موضوعات مهمی که در حوزه مطالعات شهری، برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در سطح جهانی را شامل فرایندهای سیاست «مدیریت شهری» مطرح شده است، بحث رابطه حقوق شهری،

زندگی شهری و مدیریت شهری است. چنانچه نظام‌گذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی، سازماندهی و نظارت بر اداره امور شهر و شهرداری بدانیم و نظام حقوق شهری را به مثابه روند قانونمند کردن فرایندهای چندگانه نظام مدیریت شهری و نیز قانون‌مدار نمودن وظایف و تکالیف متقابل و دوسویه شهرداری به شهروند محسوب کنیم که هدف آن به سامان کردن زندگی شهری و فعالیت‌های شهرداری و شهروندان است، به‌خوبی اهمیت نقش و جایگاه نظام حقوق شهری در مدیریت شهری و نیز رابطه و نسبت مدیریت شهری و

حقوق مشخص می‌شود. در این میان سهم و نقش شهرداری که حلقه پیوند و اتصال نظام مدیریت شهری و نظام حقوق شهری است، اهمیت خاصی دارد. اهمیت حقوق شهری را باید در تدوین قواعد و مقررات راجع به برنامه‌ریزی شهری و مدیریت شهری و تأثیرات مثبت ناشی از قانونمند کردن زندگی شهری و سایر پیامدهای دگرگون‌کننده در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری جستجو کرد. معمولاً مقامات و مسئولان شهری، با مسائل و مشکلاتی مواجه‌اند که مقابله درست و عملی با این مسائل و مشکلات محلی و شهری، منوط به تدوین قوانین و مقررات برنامه‌ریزی شده است. مهمترین قوانین و مقررات در این زمینه عبارتند از: قانون برنامه‌ریزی شهری، قانون شهرداری، قانون توسعه شهری، قانون بهسازی شهری، قانون پاکسازی مناطق حاشیه‌نشین شهری، قانون دستیابی به زمین و قانون مربوط به آلودگی‌های زیست محیطی. بدیهی است فرایند تصمیم‌گیری شهری، زمانی موجب جلب منافع همگانی و مدیریت شهری خواهد شد که شهروندان بیشترین مشارکت را در تصمیم‌گیری‌ها از خود نشان دهند. از این رو قانونمند کردن این روند کمک شایانی را به مدیریت شهری و شهروندان و مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها می‌نماید.

بحث و نتیجه‌گیری

شهر به‌عنوان محل ظهور اجتماع، محل ظهور مدنیت و محل ظهور شهروندی و ... واقعیت مبارکی است که جامعه ایرانی با آن روبه‌رو گردیده است. شهر امروزی را می‌توان مکانی جهت تولید شهروند، قلمداد نمود در این بین حقوق شهری برای تسهیل در این امر و تعریف تقویت و حمایت از روابط و تعاملات کنشگران و نهادهای شهری بیش از نیم‌قرن است که پا به عرض وجود نهاده و مبنایی برای ظهور شهروند و حقوق شهروندی قلمداد شده است. به بیانی دیگر اگر حقوق شهری را مبنایی برای تعریف روابط مردم با شهرداری حقوق و تکالیف آن‌ها در برابر یکدیگر و اصول و هدف‌ها و وظایف و روش انجام آن‌ها و همچنین نحوه اداره امور شهر و کیفیت نظارت شهرداری بر رشد موزون و هماهنگ شهر بدانیم، این حقوق را می‌توان تضمین‌کننده حقوق شهروندان در خصوص مفاهیمی همچون ایمنی، رفاه، آسایش، سلامت و عدالت و زمینه‌ساز ظهور شهروند دانست. به سخن دیگر در صورت تضعیف این حقوق، دیگری نیز (حقوق شهروندی) قابل حصول نبوده و لاجرم شهروندی و ظهور آن با مشکل جدی روبه‌رو خواهد شد، امری که شاهد آن هستیم حقوق شهری در حال حاضر به‌عنوان قوانین برخاسته از واقعیت‌های جامعه امروز نبوده و از جامعه خود عقب مانده است و خود به‌عنوان یک مسئله و منابع در برابر توسعه جامعه شهری خودنمایی می‌کند در این شرایط نقض قوانین، بروز مشکلات عدیده اجتماعی و بروز نافرمانی‌های مدنی امری حتمی به نظر رسیده و ظهور آن‌ها دور از ذهن نخواهد بود.

بنابراین مدیریت شهری می‌تواند با آموزش حقوق شهروندی و تشویق شهروندان به پیگیری حقوق خویش، اتخاذ رویکرد شهروندمداری و ایجاد فضای گفتگو میان شهروندان و مدیران شهری اصلاح نظام اداری و مراعات حقوق شهروندی، جامعیت و عدم تبعیض میان شهروندان، حاکمیت قانون، مسئولیت‌پذیری در قبال شهروندان، کارایی و اثربخشی، شفافیت و پاسخگویی در جهت ارتقاء حقوق شهروندان نقش آفرینی کند و همچنین با ایجاد مدیریت واحد شهری می‌توان به اداره امور به شکل مناسب و ارائه خدمات در زمان کم و با سرعت بیشتر اقدام نمود. مدیریت واحد

شهری به دنبال جلب رضایت مراجعان می باشد. این رضایت از طریق ارائه خدمات متنوع، سریع و باکیفیت حاصل می شود. قوانین و مقررات شهری را می توان به عنوان یکی از مهم ترین نقاط اتصال بین مدیریت شهری و شهروندان قلمداد نمود. به تعبیر بهتر بازیگران عناصر اصلی مدیریت شهری در پرتو قوانین و مقررات شهری ضمن تعریف نقش برای خود و سایر اعضا می توانند شهروندان را در اداره امور مشارکت دهند و مفهوم شهروندی را محقق سازند (خزایی و همکاران، ۱۳۹۵).

منابع

- احمدپور، احمد، مهدیان، معصومه و بهنمیری، علی مهدی. (۱۳۹۲). تحلیلی بر عوامل عدم تحقق مدیریت واحد شهری از دیدگاه قوانین موجود. *اقتصاد و مدیریت شهری*، ۱(۲)، ۳۱-۵۰.
- الوندی، زهرا. (۱۳۸۳). *بررسی عوامل مؤثر بر پیاده سازی مدیریت یکپارچه شهری*. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران.
- برکپور، ناصر و اسدی، ایرج. (۱۳۸۸). *مدیریت و حکمروایی شهری*. تهران: انتشارات دانشگاه هنر.
- تولایی، سیمین و خزایی، ام البنین. (۱۳۸۵). الگوی توزیع فضایی جمعیت در نظام شهری استان مازندران (۱۳۸۵-۱۳۵۵). *نشریه علمی و پژوهشی انجمن جغرافیایی ایران*، ۱۱ و ۱۰، ۱۴۳-۱۲۶.
- حبیبی، سید محسن و مایلی، صدیقه. (۱۳۸۶). *سرانه کاربری های شهری*. دفتر مطالعات زمین و مسکن، سازمان ملی زمین و مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی.
- حسین زاده دلیر، کریم. (۱۳۹۱). کاربرد مشارکت اجتماعی شهروندان در امور شهری در طرح های جامع و اصول طراحی شهرهای مشارکتی. *مجله رشد جغرافیا*، ۱۲-۱۴.
- خزایی، زهرا، ابراهیمی، لیلا و شعبانی، حمیدرضا. (۱۳۹۵). بررسی مدیریت شهری و جایگاه آن در ارتقای حقوق شهروندان. *دومین کنفرانس ملی جغرافیا و برنامه ریزی، معماری و شهرسازی نوین*.
- سعیدنیا، احمد. (۱۳۸۹). *مدیریت شهری*، کتاب *مدیران شهرداری* (جلد ۹). مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهری، وزارت کشور.
- صفاری راد، علی و تحویلدار، میثم. (۱۳۹۴). تحلیلی بر مدیریت شهری و نقش آن در آگاهی از حقوق شهروندی و شهروندسازی مطالعه موردی شهرستان لنگرود. *همایش ملی عمران و معماری با رویکردی بر توسعه پایدار کشتکار*.
- کشت کار، وحید، یزدانیان، احمد و صداقتی جهرمی، فاطمه. (۱۳۹۴). بررسی موانع تحقق پذیری مدیریت یکپارچه شهری با تأکید بر تفرق سیاسی. *دومین کنفرانس ملی معماری و منظر شهری پایدار*.
- مرادی، ندا و ملکی پور، موسی. (۱۳۹۳). مدیریت یکپارچه شهری در ایران موانع و چالش ها مطالعه موردی شهر همدان. *کنفرانس ملی الکترونیکی توسعه پایدار در علوم جغرافیا و برنامه ریزی، معماری و شهرسازی*.
- Alden, J. (1996). Urban development strategies: The challenge of global to local change for strategic responses: An international perspective. *Habitat International*, 20(4), 553-566.
- Girard, G. (2009). *EEA, two-third of all European now reside in towns or cities*. Boston.
- Rafiee, R., Mahiny, A. S., Khorasani, N., Darvishsefat, A. A., & Danekar, A. (2009). Simulating urban growth in Mashad City, Iran through the SLEUTH model (UGM). *Cities*, 26(1), 19-26.
- Xu, C., Liu, M., An, S., Chen, J. M., & Yan, P. (2007). Assessing the impact of urbanization on regional net primary productivity in Jiangyin County, China. *Journal of environmental management*, 85(3), 597-606.
- Yu, X. J., & Ng, C. N. (2007). Spatial and temporal dynamics of urban sprawl along two urban-rural transects: A case study of Guangzhou, China. *Landscape and urban planning*, 79(1), 96-109.