

حکمرانی مشارکتی و سکوهای مشارکت شهروندی

بررسی طرح «من شهر دارم» و افق پیشرو

مؤلفان:

دکتر سید مصطفی جلیلی

استادیار دانشکده حکمرانی دانشگاه تهران

دکتر سید محسن میرباقری

پسادکتری سیاستگذاری علم و فناوری دانشگاه علم و صنعت

ناظران علمی:

دکتر علی حمیدی زاده

دانشیار دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه تهران

دکتر مرتضی قلیچ

استادیار دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره)

سرشماسه	:	جلیلی، سیدمصطفی، ۱۳۶۷-
منوان و نام پدیدآور	:	حکمرانی مشارکتی و سکوهای مشارکت شهروندی: بررسی طرح من شهردارم و افق پیشرو/بولفان سیدمصطفی جلیلی، سیدمحسن میرباقری؛ ناظران علمی علی حمیدی زاده، مرتضی قلیچ
مشخصات نشر	:	تهران: مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران شهرداری تهران، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، انتشارات، ۱۴۰۳
مشخصات ظاهری	:	۱۵۴ ص: جدول.
شابک	:	۹۷۸-۶۲۲-۵۲۵۶-۸۲-۸
وضعیت فهرست نویسی	:	قیبا
یادداشت	:	کتابنامه.
موضوع	:	سیاستگذاری - ایران - تهران Policy sciences-- Iran -- Tehran مشارکت اجتماعی - ایران - تهران Social participation -- Iran-- Tehran مشارکت سیاسی - ایران - تهران Political participation -- Iran -- Tehran برنامه ریزی سیاسی - مشارکت شهروندان Political planning -- Citizen participation کشورداری - ایران State administration -- Iran
شناسه افزوده	:	میرباقری، سیدمحسن، ۱۳۶
شناسه افزوده	:	حمیدی زاده، علی، ۱۳۶۱
شناسه افزوده	:	قلیچ، مرتضی، ۱۳۵۹
شناسه افزوده	:	شهرداری تهران، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران انتشارات
رده بندی کنگره	:	۳۱۹۷
رده بندی دیویی	:	۳۲۰۶۰۹۵۵۱۲۲
شماره کتابشناسی ملی	:	۹۹۴۴۱۲۱
اطلاعات رکورد کتابشناسی	:	قیبا

www.ketab.ir



مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران

حکمرانی مشارکتی و سکوهای مشارکت شهروندی بررسی طرح «من شهردارم» و افق پیشرو
مؤلفین: دکتر سید مصطفی جلیلی، دکتر سید محسن میرباقری
ویراستاری، صفحه آرایی و طراحی جلد: موسسه فرهنگی هنری نگاه نو تهران
نوبت چاپ: اول ۱۴۰۳
شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه
شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۵۲۵۶-۸۲-۸
بها: ۱.۷۲۰.۰۰۰ ریال
ناشر: انتشارات مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران
کلیه حقوق چاپ برای ناشر محفوظ است.

انتهای خیابان خیام، مقابل مترو و امام خمینی، پلاک ۹۵، ساختمان شماره ۲ شهرداری تهران، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران
کد پستی: ۱۱۱۴۶۶۶۱۱۱ تلفن: ۲۲۳۹۲۰۸۲
info.rpc@tehran.ir rpc.tehran.ir

فهرست

۷	.....	سخن نخست
۹	.....	سخن نخست
۱۱	.....	پیشگفتار
۱۵	.....	فصل اول: حکمرانی و مشارکت عمومی
۳۹	.....	فصل دوم: رویکرد حکمرانی مشارکتی
۶۷	.....	فصل سوم: طرح من شهردارم
۷۹	.....	فصل چهارم: افق پیشرو؛ بررسی سکوه‌های مشارکت شهروندی
۱۲۹	.....	فصل پنجم: جمع‌بندی و ارائه توصیه‌های خط‌مشی مبنا
۱۴۳	.....	منابع

سخن نخست

اکنون که این سخن به رشته تحریر درمی‌آید، ما در مجموعه مدیریت شهری در فرآیند اجرایی‌سازی ابرپروژه تحولی «من شهردارم ۳» هستیم و برآوردمان این است که برای اجرای طرح «من شهردارم ۳» در سطح شهر تهران اعتباری معادل ۱۲ هزار میلیارد تومان در بودجه در نظر بگیریم که این میزان بیش از سه برابر اعتبار در نظر گرفته شده برای اجرای طرح «من شهردارم ۱» است. باورمان این است که طرح‌های «من شهردارم» کوششی در راستای تحقق گام تحولی مدیریت شهری در مردمی‌سازی اداره شهر است و شهروندان کلانشهر تهران، اصلی‌ترین سرمایه این شهر محسوب می‌شوند؛ بنابراین ناگفته پیداست که مجموعه مدیریت شهری هرچه قدر بیشتر بتواند ظرفیتی ایجاد کند که سهم ارزش‌آفرینی عموم شهروندان در پیشبرد مأموریت‌ها و خدمات مدیریت شهری بالاتر رود، بیشتر توانسته تا هدف‌گذاری تبدیل شهرداری تهران را از یک نهاد صرفاً خدماتی به نهادی اجتماعی-فرهنگی دنبال کند. سرمایه انسانی در کنار سرمایه اجتماعی گرچه می‌تواند اصلی‌ترین و اصیل‌ترین داشته یک سازمان عمومی قلمداد شود، اما به شدت شکننده و آسیب‌پذیر است؛ بنابراین همواره باید مراقب بود که جلب اعتماد عمومی ممکن است به سختی بدست آید و به آسانی از دست برود و از این رو طرح‌هایی از جمله طرح «من شهردارم» که پیشانی این دوره مدیریت شهری در پیگیری و تحقق مشارکت شهروندی است، همواره نیازمند پایش، ارزشیابی و اعمال اصلاحات مورد نیاز با هدف تقویت نقاط قوت و برطرف کردن نقاط ضعف به منظور دستیابی به رضایت‌مندی حداکثری مخاطبان اصلی خود، یعنی عموم مردم کلانشهر تهران است. تاکنون طرح «من شهردارم» در فصل بودجه‌ریزی و ذیل موضوع کلان بودجه‌ریزی مشارکتی مطرح شده است اما می‌تواند در افق پیشروی خود به سایر موضوعات شهری نیز تسری پیدا کند و لازمه آن پایبندی و تعهد مدیریت شهری در تحقق خواسته‌ها و اولویت‌های

۸ | حکمرانی مشارکتی و سکوه‌های مشارکت شهروندی بررسی طرح «من شهردارم» و افق پیشرو

شهروندان است. امید است طرح‌ها و اقداماتی که مرکزیت آن، مشارکت شهروندی بوده و توانسته جای خود را در گفتمان غالب مدیریت شهری باز کند، هر چه بیشتر به نقش‌پذیری شهروندان در اتخاذ و اجرای تصمیمات مدیریت شهری منجر شده و عموم شهروندان از مواهب و مزایای این نوع از پروژه‌های شهری برخوردار شوند.

دکتر مجید باقری

معاون برنامه‌ریزی، توسعه سرمایه انسانی

و امور شورای شهرداری تهران

www.ketab.ir

موضوع مشورت‌گیری و مشارکت عموم مردم در امور و تصمیمات عمومی، موضوع برآمده از متون اسلامی و تعالیم دینی ماست که می‌توان در این زمینه استنادهای متعددی ارائه کرد. در آیات متعددی از قرآن کریم پیامبران و مؤمنان در موضوع مشارکت و مشورت‌پذیری مورد خطاب خدای متعال قرار گرفته‌اند. در سوره مبارکه شوری آیه ۳۸، یکی از ویژگی‌ها و علائم مؤمنان، پیش‌بردن امور با مشورت با یکدیگر عنوان شده است. در سوره مبارکه کهف و داستان ذوالقرنین نیز، زمانی که آن قوم درخواست ساختن سد برای مقابله با مفسدان در ازای پرداخت هزینه‌های آن داشتند، ذوالقرنین آن‌ها را خطاب قرار می‌دهد که مرا با نیرویی یاری دهید تا میان شما و آن‌ها سد محکمی بنا کنم. اشاره ظریف این روایت تاریخی، به ضرورت مشارکت مردمان آن قوم در مواجهه با دشمن خود است در حالی که آن قوم به ظاهر دارای مکتب و ثروت هستند. نظیر آیات مذکور در قرآن کریم باز هم به چشم می‌خورد که بر اهمیت مشورت، استفاده از ظرفیت عموم مردم و قیام آن‌ها برای تحقق اهداف الهی اشاره شده است. انقلاب اسلامی نیز، در این راستا، درصد تحقق مردم‌سالاری دینی چه به مثابه رویه جاری و چه دستاوردهای آن بوده است و در طول این چندین دهه، همواره تلاش شده تا این مهم در متن حیات و مناسبات سیاسی-اجتماعی کشور دنبال شود. طبیعی است تحقق این آرمان متعالی با سعی و خطاهایی همراه است و مهم آن است که کوشش‌ها و نوآوری‌ها به سمت در نظر گرفتن توأمان اقتضانات و زمینه‌هایی جاری از یک سو و ایده‌آل‌ها و افق‌های روشن متصور شده از سوی دیگر باشد. در قلمرو کلانشهرها نیز به‌مثابه پیچیده‌ترین عرصه سکونت‌گاه‌های بشری از آغاز تاکنون، موضوع مشارکت شهروندی دارای منافع و حساسیت‌هایی است. از یک سو به عرصه آوردن ظرفیت‌های مردمی،

مردمی‌سازی امور و نقش‌پذیری شهروندان در برنامه‌های مدیریت شهری از ضرورت‌های اجتناب‌ناپذیر در عصر کنونی با ضریب نفوذ بالای شبکه‌های اجتماعی حقیقی و مجازی است، از سوی دیگر مشارکت شهروندی در مقیاس کلانشهرها متفاوت از جوامع محدود و همگن بوده و نیاز است طیفی و ترکیبی از روش‌ها و تکنیک‌های مشارکت شهروندی همه‌شمول و فراگیر اتخاذ شود تا اهداف مدنظر از مشارکت شهروندی محقق شود. دانش اثبات‌شده پیشین از تجارب مدیریت شهری در دوره‌های گذشته از مشارکت شهروندی و تجارب بدست آمده از اجرای طرح «من شهردارم ۱ و ۲» می‌تواند به‌منزله چراغ راهی برای ادامه اجرای این طرح مهم و اثرگذار دوره ششم مدیریت شهری باشد و منجر به اتخاذ تصمیمات پایدارتر و همه‌گیرتر در مجموعه نظام مدیریت شهری شود.

دکتر علی شمسی پور

رئیس مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

ایده‌های جدید و مبتکرانه در خصوص فرآیندهای توسعه شهری، ایده‌هایی نیستند که در خلاء به ذهن‌ها برسد و سازوکارهای عملیاتی شدن آن‌ها طراحی و پیاده شود، بلکه ایده‌ها محصول پشتوانه‌های نظری و تجارب انباشته گفته‌شده و بی‌ناگفته‌اند، به بیان دیگر، نمی‌توان ایده‌ها و طرح‌های توسعه شهری را فاقد پشتوانه‌های نظری و تجربی دانست. در عین حال، ممکن است پشتوانه‌های نظری و بررسی مطالعات تطبیقی جهانی به صورت مکتوب و مدون پیش از طرح ایده‌ها گردآوری و تدوین نشده باشد و بنابراین این امکان فراهم است که پس از اجرای ایده‌ها در میدان عمل و دریافت بازخوردهای گوناگون بهتر بتوان مبنای نظری ایده‌ها را مورد نظر قرار داد و صورت‌بندی جدیدی از آن‌ها ارائه کرد. طرح «من شهردارم» نیز در چارچوب ادبیات حکمرانی مشارکتی و بودجه‌ریزی مشارکتی طراحی و عملیاتی شده است، با این حال نسبت این طرح و زوایای گوناگون آن به خوبی با ادبیات نظری موجود در لایه‌های مختلف تدوین نشده و نیاز دارد تا رفت و برگشت‌های نظری- عملی میان پروژه اجرایی شده «من شهردارم» و ادبیات نظری حکمرانی مشارکتی برقرار شود. به ویژه پس از اجرای «طرح من شهردارم ۱» و «طرح من شهردارم ۲» این فرصت فراهم است که با تجربه اجرایی- عملیاتی، بهتر بتوان رهیافت‌های نظری دقیق‌تری برای آن مدنظر قرار داد تا گام‌های بعدی استوارتر و با پشتوانه‌های نظری قوی‌تر برداشته شود. بنابراین کتاب حاضر تلاش دارد تا با در نظر گرفتن اندوخته‌های نظری و عملیاتی مستتر در طرح «من شهردارم»، نسبت این طرح و ایده‌های آن را با مبنای نظری موجود در ادبیات مشارکت در حکمرانی برقرار کرده و ضمن بررسی تطبیقی تجارب جهانی، به ارائه چارچوب نظری و مدل مفهومی آن بپردازد.

ویژگی بارز اشکال سنتی حکمرانی، تفوق یک بازیگر بر سایر بازیگران از حیث منابع، اختیارات و جایگاه در امر هدایت و راهبری امور بوده است (Tollefson, Zito, Gale, 2012:3; Kooiman, 1993). دولت‌های مدرن، اگر ضرورت و اضطراری در مشارکت با سایر کنشگران امر حکمرانی نمی‌دیدند، همچنان به عنوان بازیگر دارای قدرت فائقه با اتکاء به توان بوروکراسی در سازماندهی و کنترل امور عمومی پیش می‌رفتند. با این حال، تحولات جهانی از یک سو و شکست دولت و شکست بازار از سوی دیگر، راه را برای طرح مدل‌های جدید حکمرانی باز کرد (Keping, 2017:4). حکمرانی مشارکتی در قدم اول به معنای درک و فهم وابستگی کنشگران اصلی حکمرانی به یکدیگر برای پیشبرد امور بوده که در نظریه وابستگی منابع بدان پرداخته شده است (Klein, Pereira, 2016: 155). به هر میزان که کنشگران به این نقطه برسند که می‌توانند فارغ از دیگران و در سایه استقلال از دیگری، تصمیماتی گرفته و آن را اجرایی کنند که موثرتر، کارآمدتر و مشروع‌تر باشد، به سمت مدل‌های مشارکتی از حکمرانی حرکت نمی‌کنند. در مقابل، به هر میزان که کنشگران به این باور برسند که اولاً به تنهایی نمی‌توانند بر مسائل خود غلبه کنند و کارآمدی در حل مسائل خود سبب بحران مشروعیت برای آنان می‌شود و ثانیاً، اتکاء به سازوکارهای مشارکتی می‌تواند منجر به هم‌افزایی شده و کالا و یا محصول عمومی/خصوصی ارائه شده را در وضعیت بهتری از تلاش‌های فردی قرار دهد، بیشتر به سمت استفاده از رویکردهای مشارکتی ترغیب می‌شوند. بنابراین، حرکت به سمت مدل‌های جدید حکمرانی با زمینه مشارکت و مردمی‌سازی امور، سبب می‌شود تا علاوه بر تحکیم پایه‌های مشروعیت و مقبولیت نظام حکمرانی محلی، در سطح ارائه خدمات نیز تصمیمات، مردم‌سالارانه‌تر و در راستای تأمین منافع جمعی باشد. تحقق مصلحت/منفعت عمومی در نظام حکمرانی شهری اصل اساسی مدنظر توسعه شهری است و پرداختن به رویکردهای مختلفی که بتواند بهتر سبب تحقق آن شود، از اهمیت و ضرورت بالاتری برخوردار هستند. همان‌طور که در فصل حکمرانی مشارکتی مطرح شده، حرکت به سوی حکمرانی مشارکتی و یا حکمرانی مردمی دارای مبانی اسلامی و شرعی است و علاوه بر آنکه امر جدیدی محسوب نمی‌شود، به نوعی بازگشت به ادبیات اصیل انقلاب اسلامی و تجلی مردم‌سالاری دینی مدنظر در نظام جمهوری اسلامی دانست. طبیعتاً تفاوت‌های ماهوی و شکلی میان رویکردهای غربی و اسلامی در موضوع حکمرانی مشارکتی وجود دارد و در عین حال اشتراک‌هایی نیز به چشم می‌خورد. با این حال، قرارگیری مردم در متن امور عمومی و پیشبرد آن به دست خود مردم همواره با در نظر گرفتن ملاحظاتی مورد تأکید بیانگذار جمهوری اسلامی و مقام معظم رهبری بوده است و به نظر می‌رسد این رویکرد از حکمرانی نیازمند آن است که از زوایای گوناگون نظری و تجربی بررسی شده و

درس‌آموخته‌های آن مورد توجه قرار گیرد.
پژوهش حاضر سه هدف را به قرار ذیل دنبال می‌کند که عبارتند از:
- ارائه چارچوب نظری و مدل مفهومی حکمرانی مشارکتی
- بررسی طرح «من شهردارم» از زوایای گوناگون
- ایده‌پردازی و بررسی افق پیشرو در خصوص نحوه توسعه و تکامل طرح «من شهردارم» و ارائه توصیه‌های خط‌مشی مینا متناسب با آن
در میان نوع‌شناسی تحقیقات، پژوهش حاضر از نوع توسعه‌ای-کاربردی است و از منظر اهداف نیز، توصیفی و تبیینی است. پژوهش حاضر در مقیاس کلانشهر تهران صورت گرفته و از منظر بازه زمانی مقطع سال‌های ۱۴۰۰ تاکنون (از مطرح شدن ایده طرح «من شهردارم» و اجرای فازهای مختلف آن) و از منظر موضوعی نیز، محدود به تبیین مبانی نظری و ارائه مدل مفهومی پشتیبان آن است. کتاب حاضر در چارچوب قرارداد منعقد شده با مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران تألیف شده و در تعامل مشترک با کارفرما در مراحل گوناگون بازخورهایی دریافت و مدنظر پژوهشگران قرار گرفت و نسخه نهایی نیز ماحصل این رفت و برگشت‌هاست.

سید مصطفی جلیلی

سید محسن میرباقری