

# گذار دولت به حکمرانی محلی مشارکتی و نقش نظام شورایی محلی ایران





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۲۶۹  
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۳/۹/۱۳

عنوان گزارش:  
گذار دولت به حکمرانی محلی مشارکتی  
و نقش نظام شورایی محلی ایران

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:  
مطالعات بنیادین حکمرانی (گروه بنیادین حکومتی)

تهیه و تدوین کنندگان:  
سید حامد رستگار، توحید اسماعیل پور

اظهار نظر کنندگان:  
فهیمة غفرانی (دفتر مدیریت)، محسن ردادی (دفتر اجتماعی)،  
حسن کریمی فرد (دفتر سیاسی)، حیدر نجفی رستاقی (دفتر حکمرانی)

ناظر علمی:  
مهدی عبدالحمید

گرافیک و صفحه آرایی:  
انسیه بهاء بزرگی

ویراستار ادبی:  
مهدیه قمچیلی

واژه‌های کلیدی:  
۱. حکمرانی محلی  
۲. حکمرانی مشارکتی  
۳. حکمرانی محلی مشارکتی  
۴. شورای شهر و روستا

تاریخ شروع مطالعه:  
۱۴۰۲/۰۷/۱۵



## فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۱۱	۲. چرا حکمرانی محلی مشارکتی؟.....
۱۶	۳. بزارها و منطق انتخاب آنها در حکمرانی محلی مشارکتی.....
۱۸	۴. نظام شورایی، ظرفیت‌ها و محدودیت‌ها برای حکمرانی محلی مشارکتی.....
۲۱	۵. توصیه‌های سیاستی.....
۲۵	منابع و مآخذ.....

## فهرست جدول‌ها

۱۰	جدول ۱. تفاوت‌های مدیریت دولتی نوین (مدیریت گرایی) با حکمرانی.....
۱۶	جدول ۲. نردبان مشارکت.....
۱۷	جدول ۳. حکمرانی مشارکتی و زیرشاخه‌های آن.....
۱۷	جدول ۴. رویکردهای حکمرانی محلی مشارکتی و میزان ابزار مشارکت در آنها.....
۲۰	جدول ۵. تفاوت رویکردهای سه‌گانه به قدرت.....
۲۱	جدول ۶. خلاصه گزارش پژوهشی.....

## فهرست شکل‌ها

۹	شکل ۱. سیر تحول اشکال دولت.....
۲۱	شکل ۲. ابعاد قدرت و مراحل تصمیم‌گیری.....
۲۲	شکل ۳. توصیه‌های سیاستی در حوزه ساختاری - سازمانی.....
۲۳	شکل ۴. توصیه‌های سیاستی در حوزه رفتاری.....
۲۴	شکل ۵. توصیه‌های سیاستی در حوزه قانونی.....



## گذار دولت به حکمرانی محلی مشارکتی و نقش نظام شورایی محلی ایران

### چکیده



حکمرانی محلی مشارکتی به‌عنوان الگوی متأخر در مدیریت محلی و شهری شناخته می‌شود که به شکلی پارادایم‌گونه پس از رویکردهای مدیریت بازارگرا و نئولیبرال در حکومت‌های محلی و ناتوانی آنها در حل برخی مسائل و مشکلات، توانسته است در حوزه سیاستگذاری و تصمیم‌گیری جای خود را باز کند. با این حال تدوین سیاست‌های مرتبط و اجرای حکمرانی مشارکتی نیازمند توجه به بسترها و پیش‌زمینه‌های بومی و محلی (اعم از سخت و نرم) است و شناخت ظرفیت‌ها و فرصت‌ها از یک سو و کاستی‌ها و ضعف‌ها و محدودیت‌ها از سوی دیگر در عرصه‌های تقنینی، اجتماعی، اقتصادی، نهادی و ... لازمه طراحی و اجرای موفق آن خواهد بود. بنابراین شناخت الگوی حکمرانی مشارکتی راهی برای تثبیت و تحکیم مشروعیت‌بخشی به تصمیم‌های مدیریت محلی و شهری، اجرای بهتر و اثربخش آن تصمیمات، تداوم و استمرار در برنامه‌ریزی موفق، ایجاد پایداری شهری و افزایش کارآمدی مدیریت شهری از طریق جلب اعتماد عمومی خواهد بود. گزارش پیش رو درصدد شناخت الگوهای حکمرانی محلی مشارکتی، ابزارها، رویکردها و بنیان‌های آن در سطح محلی و تطبیق و تنظیم آن با محدودیت‌ها و ظرفیت‌های نظام شورایی محلی در ایران است.



### ■ بیان/شرح مسئله

الگوهای سنتی موجود در حوزه اداره و مدیریت در بخش عمومی و دولتی و نیز رویکردهای بازارگرا و مدیریت‌گرایی نتوانسته‌اند به بسیاری از مسائل نوظهور در سطح محلی پاسخی درخور و مؤثر دهند. از این رو، الگوی حکمرانی به‌عنوان چارچوبی برای پرداختن به این مسائل معرفی شده است. ترکیب حکمرانی با مشارکت عمومی جامعیت این الگو، کارکردها و قابلیت‌های آن را افزایش می‌دهد. باین‌حال، حکمرانی مشارکتی در سطح محلی نیز شقوق و جنبه‌ها و رویکردهای مختلفی دارد که هر یک از آنها در شرایط خاصی کاربرد دارند. بنابراین باید در مواجهه با مسائل مختلف محلی، از گونه خاصی از حکمرانی مشارکتی استفاده کرد. استفاده از حکمرانی مشارکتی در سطح محلی نیازمند ارتقای قابلیت‌های نظام شورایی و بهبود آن است.

### ■ نقطه‌نظرات/یافته‌های کلیدی

حکمرانی محلی مشارکتی می‌تواند با دو رویکرد مختلف اجرا شود: رویکرد ابزاری که در جهت اصلاح رویه‌ها و روال‌ها است و رویکرد تحول‌آفرین که ساختار قدرت و دسترسی به منابع میان ذی‌نفعان و کنش‌گران را متحول می‌کند. در این دو رویکرد میزان قدرت تفویض شده به شهروندان متفاوت است و از روش‌های مختلفی هم بهره می‌گیرند. همچنین ابزارهای سیاستی مورد استفاده در حکمرانی محلی مشارکتی بیشتر جنبه غیررسمی و اختیاری دارند و تا حد زیادی از ابزارهای سنتی خط‌مشی متفاوت‌اند. این ابزارها می‌توانند اجرایی (مانند شبکه‌سازی) و یا زمینه‌ای (مانند اقدام جمعی) باشند. باید دقت داشت که نفس مشارکت الزاماً به معنای کمک به حل مشکلات پیچیده اجتماعی نیست. طراحی نامناسب الگوی مشارکت در حکمرانی و بی‌توجهی به ظرفیت‌ها، موانع و محدودیت‌ها می‌تواند به بدتر شدن مسائل بینجامد. از این رو لازم است در سه حوزه ساختاری-سازمانی، رفتاری و قانونی قابلیت‌ها و ظرفیت‌های لازم ایجاد شود. هر یک از این سه حوزه با یک رویکرد از حکمرانی محلی مشارکتی و گونه‌شناسی انواع قدرت متناسب است.

### ■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

هر توصیه سیاستی برای سیاستگذاران باید متضمن سه مفهوم باشد. تبیین و تشریح **وضع موجود**، استفاده از ظرفیت‌ها و توانایی‌های بالقوه برای رسیدن به **وضع ممکن** و در نهایت پیشنهادهایی برای رسیدن به **وضع مطلوب**. در واقع توصیه سیاستی برای حرکت از وضع موجود، گذر از وضع ممکن و رسیدن به وضع مطلوب است. در زمینه حکمرانی محلی مشارکتی توصیه‌ها باید برای برطرف کردن محدودیت‌ها در سه بُعد ساختاری-سازمانی، رفتاری و قانونی و استفاده از ظرفیت‌های بالقوه و در نهایت خلق ظرفیت‌ها و فرصت‌های جدید تدوین شوند. شرایط امروز در بُعد ساختاری-سازمانی همچنان نشان‌دهنده وضعیت تمرکزگرایی و سلسله‌مراتبی است. در حالی که وضع ممکن (در چارچوب‌های فعلی و موجود) می‌تواند با اصلاحات ساختاری و تفویض حداقلی وظایف و اختیارات همراه باشد. در بُعد رفتاری، حکمرانی مشارکتی مداخله در وظایف دولت مرکزی و محلی تلقی شده و مخالفت با آن در بدنه بوروکراسی دیده می‌شود که با آموزش به سیاستگذاران، مجریان و شهروندان می‌توان به وضع ممکن رسید. در بُعد قانونی تفسیر دلخواهانه از مشارکت در نبود قانون مدون و وجود دستورالعمل‌های عقیم وضع موجود را رقم زده که مدیریت یکپارچه شهری و مشارکت مردمی در مسئله‌یابی ظرفیت‌های بالقوه‌ای است که با کمک آنها می‌توان به حداقل‌های ممکن رسید. در نهایت، تدوین قانون جامع مشارکت شهروندی در سطح محلی، وضع مطلوب در بُعد قانونی خواهد بود.



## ۱. مقدمه

ظهور هر پارادایم ناشی از انباشت مشکلات حل نشده و پرسش‌های بدون پاسخی است که پارادایم قبلی راهی برای حل آنها نداشته است. طی زمان مدل‌های مختلفی برای اداره و مدیریت شهرها وجود داشته که هر یک از آنها متکی بر بنیان‌های نظری خاص و مبتنی بر شرایط و بسترهای محلی بوده است. هر الگویی پس از غالب شدن در دوره‌ای زمانی، اگرچه توانسته به مسائل زمان خود پاسخ گوید و راه‌حلی برای مشکلات شهری باشد اما به‌ناچار دستخوش بحران شده و نتوانسته است پاسخ مناسبی به مشکلات نوظهور و جدید ارائه دهد. بحران‌ها الگوهای کلی‌اند که ممکن است در حکومت، علوم یا نظام اقتصادی رخ دهند. این منطق تغییر که به تغییرات پارادایمی شباهت دارد، با تغییرات در دیگر عرصه‌ها همچون سیاسی و تغییر نقش و کارکرد حکومت‌ها، گسترش و توسعه ارتباطات، افزایش نفوذ و گستره رسانه‌ها در حکمرانی محلی، درهم‌تنیدگی بازیگران و ذی‌نفعان و ... همراه شده و در دوران کنونی نیاز به پارادایمی جدید که قادر به پاسخگویی مسائل نوظهور باشد کاملاً احساس می‌شود.

نظام سرمایه‌داری جهت برون‌رفت خود از بحران، الزاماتی را برای حکومت‌ها ایجاد کرده و میزان و گستره دخالت آنها در جامعه را تغییر داده است. از این حیث می‌توان پنج دوره تاریخی را شناسایی کرد: دخالت حداقلی حکومت (لیبرالیسم کلاسیک)، محدودسازی لیبرالیسم به مدد دموکراسی (لیبرال دموکراسی)، دولت‌های رفاهی و دخالت گسترده دولت (دولت‌های رفاهی و بزرگ)، دولت کوچک و دخالت حداقلی (نئولیبرالیسم و مدیریت دولتی نوین<sup>۱</sup>) و در نهایت حکمرانی.

حوزه دخالت و گستره دخالت حکومت‌ها در اوایل دوره سرمایه‌داری تحت تأثیر مرکانتلیسم (سوداگری) بود. در این دوره حکومت‌ها نقشی گسترده و پرنفوذ داشتند و در جزئیات امور اقتصادی دخالت می‌کردند [۱] پس از دوره سوداگران، آدام اسمیت با انتشار ثروت ملل بر لزوم کاهش دایره دخالت دولت تأکید کرد. اصول اساسی لیبرالیسم کلاسیک محدودسازی حیطه دولت و قدرت حکومت به حفظ و حراست حقوق فردی و آزادسازی تجارت و مالکیت و نیروی کار از قیود سنتی بود. لیبرال‌های سنتی معتقد بودند نظام اقتصادی در حالت طبیعی تمایل به موازنه دارد. پس باید دخالت دولت کمترین مقدار و محدود به حمایت از حقوق افراد باشد.

با این حال لیبرالیسم کلاسیک توانایی تأمین منافع طبقات پایین جامعه چه از نظر سیاسی و چه از لحاظ اقتصادی را نداشت و باعث بحران در حکومت‌ها شد. تقاضا برای گسترش حقوق سیاسی و حق رأی به طبقات پایین و تلاش این طبقات برای بهبود اوضاع اجتماعی و اقتصادی موجب پیدایش تعارضات و بحران‌هایی در نظام سرمایه‌داری شد که به انقلاب‌های ۱۸۴۸ ختم شد. پس از انقلاب‌های ۱۸۴۸ اصل دموکراسی در کنار لیبرالیسم جنبه پررنگ‌تری یافت. مفهوم لیبرالیسم از یک آزادی منفی که به معنای عدم مداخله دولت بود به آزادی مثبت تغییر پیدا کرد که به معنای آزادی برای ارتقا و پیشرفت فردی و اعتلای اخلاقی بود. در سنت لیبرال دموکراسی، آزادی اقتصادی نامحدود خود محدودیتی بر آزادی و ناقض اصول اساسی لیبرالیسم تلقی شده است. تعدیل لیبرالیسم بر اصل مسئولیت گسترده دولت در برابر جامعه برای تأمین نوعی برابری اشاره داشت.

در دهه ۳۰ میلادی مجدداً بحران دیگری نظام سرمایه‌داری را فراگرفت و روند انباشت سرمایه را مختل کرد. بحران گسترده اقتصادی به بیکاری، ورشکستگی شرکت‌ها، رکود اقتصادی و به تبع آن، معضلات شدید اجتماعی انجامید. این بحران زمینه را برای دخالت گسترده حکومت آماده کرد. اندیشه‌های کینز گسترش یافت و دولت‌های رفاهی روی کار آمدند. ارائه حقوق بیکاری قابل توجه، طرح‌های بهداشتی و آموزشی گسترده، ملی کردن صنایع و به‌طور کلی افزایش مداخله دولت از جمله ویژگی‌های بارز دولت‌های رفاهی است [۱] روی کار آمدن دولت‌های رفاهی به‌منظور ایجاد مصرف بیشتر و تداوم روند مختل شده انباشت سرمایه در نظام بود.

در دهه ۷۰ میلادی موج بعدی بحران در نظام سرمایه‌داری از راه رسید. افزایش سرسام‌آور هزینه دولت‌های رفاهی روند انباشت سرمایه را کند کرده و دخالت گسترده دولت در اقتصاد سبب افزایش ناکارآیی شده و نرخ بازدهی سرمایه را پایین آورده بود. بدین ترتیب مجالی فراهم آمد تا اندیشه‌های نئولیبرال مبتنی بر کاهش دخالت دولت و کوچک‌سازی حجم آن مطرح شوند. در این دوره اندیشه‌های هاپیک مبتنی بر اولویت بازار و اقتصاد آزاد برتری یافتند و نظریه انتخاب عمومی با حمله به بوروکراسی، از دولت کوچک دفاع کرد. نظریه انتخاب عمومی انتقادهایی را به دولت رفاه وارد آورد که از آن جمله می‌توان به مخدوش بودن مفهوم رفاه اجتماعی و عدم وجود توافق برای به حداکثر رساندن آن اشاره کرد. در نتیجه بحران‌های اقتصادی اوایل دهه ۷۰ میلادی و به پشتوانه این نظریات دخالت حداقلی دولت اجرا شد. پس از دوره دولت رفاهی و دولت کوچک، حکمرانی به‌عنوان یک مفهوم جدید در پس ناکامی تئوری‌های حوزه سیاستگذاری و مدیریت دولتی بعد از دهه ۸۰ میلادی مطرح شد.<sup>۱</sup> جایگزینی کارآفرینی<sup>۲</sup> به جای مدیریت‌گرایی<sup>۳</sup> لازمه ایجاد شکل جدیدی از مناسبات میان دولت، بازار و جامعه مدنی بود. تخصص‌گرایی منعطف، بازارمحوری در کنار توجه به تنوع سلاقی، ناتوانی بازار و دولت در کنترل و مهار بحران‌ها به‌صورت انفرادی و چالش‌های اساسی در عرصه مشروعیت حکومت‌های غربی و نظام‌های لیبرال<sup>۴</sup>، زمینه مورد نیاز برای ظهور و گسترش نظریه حکمرانی را فراهم کردند. حکمرانی پاسخی به بحران در مشروعیت بود که به‌عنوان بحرانی در حکومت تلقی می‌شد. در این دیدگاه هم حکومت و هم بازار کاستی‌هایی دارند. در دوران اقتصاد رفاه و یا دولت کوچک، هر زمان که احساس می‌شد دولت یا بازار در انجام وظایف خود ناموفق‌اند، حکم به جایگزینی این دو داده می‌شد. اما در دیدگاه حکمرانی چنین نیست و به‌جای تعویض این دو با هم، سعی بر مقایسه ناتوانی این نهادها شد و در رفع آنها اقدام می‌شد. از منظر حکمرانی، دولت الزاماً مانع توسعه (مانند نظریات طرفدار دولت کوچک) یا به‌وجود آورنده آن (مانند نظریات طرفدار دولت رفاهی) نیست [۲]. شکل ۱ روند ایجاد مفهوم حکمرانی و ارتباط آن با مداخله دولت را نشان می‌دهد.

### شکل ۱. سیر تحول اشکال دولت



۱. البته برخی محققان همچون مارک بویر حکمرانی را دارای دو موج می‌دانند که استفاده از روش‌های مدیریت کسب‌وکارهای خصوصی در بخش دولتی و مدیریت دولتی نوین موج اول حکمرانی است.

2. Entrepreneurialism

3. Managerialism

۴. بحران مشروعیت از جمله مسائل کلیدی در تبیین بحران‌های نظام سرمایه‌داری است. در دوره دولت رفاهی حکومت‌ها قادر بودند با صرف هزینه اقتصادی و افزایش خدمات عمومی بر مشروعیت خویش بیفزایند، اما پس از دوران رکود و با روی کار آمدن سیاست‌های بازارمحور و نئولیبرال، دولت‌ها دستخوش بحران مشروعیت می‌شوند. حاکم شدن ارزش‌های حکمرانی را می‌توان تلاشی در جهت کسب مشروعیت قلمداد کرد.



حکمرانی با مدیریت دولتی نوین<sup>۱</sup> در چند وجه اختلاف دارد. مدیریت دولتی نوین در واقع مجموعه‌ای از تکنیک‌های مدیریتی است که از بخش خصوصی به بخش دولتی وارد شده تا بر ارزش خدمات دولتی بیفزاید و می‌توان آن را در قالب فعالیت‌های انجام شده از سوی مدیران دولتی در سازمان‌های دولتی و سازمان‌های خدمات‌رسان دید. بنابراین مدیریت دولتی با تفکیک میان مدیریت و اداره، معنا و مفهوم «عمومی»، تجانس میان خدمات دولتی با بخش دولتی و ارتباط میان مدیریت دولتی با خدمات دولتی سروکار دارد. اما حکمرانی به معنای نحوه کار کردن یک سازمان با شرکا، ذی‌نفعان و شبکه‌هاست تا بر سیاست‌های عمومی اثر گذارد. پس حکمرانی در صدد پاسخ به سؤالاتی مانند این است: در حوزه عمومی چه افرادی حق تصمیم‌گیری و یا اثر گذاشتن بر تصمیمات را دارند؟ برای اتخاذ تصمیم در قلمرو عمومی از چه اصولی باید پیروی کرد؟ چگونه می‌توان مطمئن شد اقدامات جمعی در عرصه عمومی به افزایش رفاه برای کسانی منجر می‌شود که در اولویت قرار داشته‌اند [۳]؟ جدول ۱ این تفاوت‌ها را نشان می‌دهد.

جدول ۱. تفاوت‌های مدیریت دولتی نوین (مدیریت‌گرایی) با حکمرانی [۴]

مشخصه	مدیریت دولتی نوین	حکمرانی
تمرکز	تغییرات نهادی و سازمانی و تطبیق درون بخش دولتی	تغییر و تطبیق میان روابط دولت با دیگر بخش‌ها
اهداف	بهبود کارایی و بهره‌وری در سازمان‌های دولتی و ارائه خدمات عمومی	ارتقای هماهنگی درون سازمانی و کیفیت تصمیم‌گیری
ایده محوری و تکنیک‌های مدیریتی	استفاده از ابزارهای کسب‌وکار برای بهبود ارائه خدمات	استفاده از مدیریت شبکه‌ای
سیاست	مقامات رسمی منتخب، اهداف را تعیین کرده و اجرای آن توسط مؤسسات مستقل یا سازوکارهای بازاری برمبنای شاخص‌های شفاف عملکردی صورت می‌گیرد	اهداف در خلال تعامل و فرایند تصمیم‌گیری تعیین شده و مقامات منتخب بخشی از فرایند هستند
پیچیدگی	علی‌رغم پیچیدگی جوامع مدرن، اهداف مشخص و راه‌های اجرایی منعطف وجود دارند و نیازی به تعامل با جامعه نیست و در صورت لزوم می‌توان از مشوق‌های بازاری برای اداره واحدهای اجرایی استفاده کرد	به سبب وجود پیچیدگی در جامعه، وابستگی متقابل بین اجزای آن وجود دارد. شهروندان تصمیمات مقامات رسمی را چشم‌پوش نمی‌پذیرند. همراهی با این پیچیدگی از طریق تعامل با کنشگران اجتماعی اجتناب‌ناپذیر است و برای رسیدن به نتایج مطلوب و رضی‌کننده ضروری است.

حکمرانی را می‌توان درباره قواعد تصمیم‌گیری جمعی در بسترهایی دانست که در آن تکثری از بازیگران و سازمان‌ها حضور دارند و هیچ سیستم کنترلی رسمی نمی‌تواند شرایط روابط بین بازیگران و سازمانها را دیکته کند [۵]. در ایران نیز هدایت و مدیریت توسعه شهری و روستایی از طریق سازمان‌های عمومی و دولتی در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی انجام می‌گیرد که تنگناهای عمده قانونی، ساختاری و عملکردی و ارتباطات بین‌سازمانی دارند و علی‌رغم تلاش برای برقراری تعادل میان انسان، فضا و فعالیت در پهنه سرزمین به تمرکز بیشتر انجامیده است [۶]. بنابراین تدوین الگوی حکمرانی محلی مشارکتی راهی برای تثبیت و تحکیم مشروعیت بخشی به تصمیمات مدیریت محلی، اجرای بهتر و اثربخش آن تصمیمات، تداوم و استمرار در برنامه‌ریزی موفق، ایجاد پایداری منطقه‌ای و افزایش کارآمدی مدیریت محلی از طریق جلب اعتماد عمومی خواهد بود.

1. NPM



## ۲. چرا حکمرانی محلی مشارکتی؟

گرچه در نگرش غربی انسان بیشتر موجودی اقتصادی شناخته شده و مبانی و اصول حکمرانی در نهایت برای برآورده ساختن نیازهای این انسان تکساحتی است، اما از منظر دینی انسان موجودی اجتماعی است و تأمین بسیاری از نیازها و شکوفایی استعدادهای خود را در بستر تعامل و مشارکت جست‌وجو می‌کند (سند الگوی ایرانی - اسلامی پیشرفت). همراه با محرز شدن ضرورت زندگی اجتماعی، لزوم مشارکت برای رفع نیازهای متقابل افراد در همه شئون زندگی بشری به اثبات رسیده است. در مبانی اسلامی نیز بر انجام مشارکتی کارها و تصمیمات تأکید شده است [۷] این مشارکت افراد در امور اجتماعی باعث رشد سریع‌تر آحاد جامعه می‌شود. درحقیقت حکمرانی مشارکتی یک مدرسه است که به یادگیری و رشد و تعالی شهروندان منتهی می‌شود.

حکمرانی مشارکتی هم از دیدگاه فنی و هم سیاسی اهمیت دارد. حکمرانی مشارکتی در صورت طراحی مناسب به ارتقای ارائه خدمات، برابری اجتماعی و بهبود نمایندگی سیاسی که دربردارنده توزیع قدرت است منتهی می‌شود [۸] حکمرانی مشارکتی از طریق کاهش شکاف میان خواسته‌های شهروندان و توانایی‌های دولت محلی سبب ایجاد نوعی موازنه میان عرضه و تقاضا بین حکومت و مردم می‌شود و به ارتباط بهتر بین شهروندان و نهاد مدیریت محلی منتهی می‌شود. همچنین به مدیران محلی این امکان را می‌دهد سیستم حکمرانی و رویه‌های خود را با نیازها و خواسته‌های شهروندان متناسب سازند. همزمان افزایش پاسخ‌گویی و مشارکت از دیگر دستاوردهای حکمرانی مشارکتی است. به‌لحاظ سیاستگذاری نیز حکمرانی مشارکتی می‌تواند مبنایی اساسی برای اقدام باشد. در بسیاری مواقع احساس حل مسئله به‌وسیله دولت ازسوی ذی‌نفعان مهم‌تر از حل واقعی مسئله است. روش پرداختن به مسئله بخشی از راه‌حل قلمداد شده و صرف پرداختن به مسئله ممکن است برای ذی‌نفعان و کنشگران مطلوب و رضایت‌بخش باشد. حکمرانی مشارکتی این قابلیت را دارد که با دخالت دادن کنشگران و بازیگران در حوزه تصمیم‌گیری و اجرا درون چارچوب سیاست‌های محلی نقش برجسته‌ای در فرایند خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری محلی در ایران ایفا کند.

دمکراسی در واقع نقایص عدیده‌ای دارد که از بزرگ‌ترین آنها می‌توان به سیستم نمایندگی<sup>۱</sup> اشاره کرد. در این سیستم پس از انتخاب نمایندگان، عملاً ارتباط رأی‌دهندگان با منتخبین قطع می‌شود و تضمینی در این نیست که شخص منتخب به‌راستی در جهت آرای کسب شده‌اش حرکت کند. رأی‌دهندگان نیز هنگام رأی دادن از همه‌اندیشه‌ها و تفکرات منتخب خود آگاه نیستند. این تفویض اختیار و واگذاری قدرت ازسوی رأی‌دهنده به نماینده، با ضعف نظارت و همکاری عملی همراه است. مشارکت در ابعاد سیاسی آن نمی‌تواند به‌تنهایی نشان‌دهنده نظرات و ایده‌های شهروندان باشد. در انتخابات سیاسی پاسخ شهروندان به شکل بلی - خیر است و جزئیات خواسته‌های ایشان مطرح نمی‌شود. بنابراین مشارکت عمومی در حکم ابزاری برای تأمین مشروعیت مجدد نمایندگان منتخب و سیاست‌های آنها از طریق ارتباط نزدیک با مردم و دخیل کردن آنها در تصمیم‌گیری و اجرا خواهد بود. دیدگاه دیگر که با دید مثبت به مشارکت می‌نگرد، نفس مشارکت را همسو با دمکراسی می‌داند. از این منظر مقوله مشارکت نه به‌عنوان یک ابزار برای حل مشکلات پیش روی مدیران حکومتی و دولتی و کاهش هزینه‌ها و افزودن بر مشروعیت، بلکه به شکل وظیفه‌ای ذاتی و بایسته که برخاسته از ذات مردم‌سالاری است مطرح می‌شود. در اینجا مشارکت به‌عنوان هدف مطرح است نه ابزار. در مردم‌سالاری دینی نفس حضور مردم در صحنه با جسم و دل و نیت، به باز شدن گره‌های کور و راه‌های بن‌بست انجامیده است (مقام معظم رهبری، ۱۳۹۰/۰۱/۰۱). دولت مردمی باید بتواند مشارکت مردم را در کارها و بخش‌های گوناگون جلب کند. دولت باید کیفیت جلب مشارکت مردم را برنامه‌ریزی و نحوه جلب مشارکت مردم را چه در زمینه‌های مالی و اقتصادی و چه در زمینه‌های سیاسی تعریف کند. برای چگونگی استفاده از فکر و نظر مردم در بخش‌های مختلف به برنامه‌ریزی نیاز است (مقام معظم رهبری، ۱۴۰۱/۰۶/۰۸). چنین رویکردی، مشارکت را جزء مغفول در نظام مردم‌سالار می‌داند که در پس پرده مانده و توجیحات فنی و مالی و ... آن را به دست فراموشی سپرده است. بنابراین مشارکت زاینده دمکراسی یا مردم‌سالاری نیست بلکه خود مردم‌سالاری است. بر این اساس مردم حق دارند تا در اتخاذ و اجرای تصمیمات اثرگذار بر زندگی‌شان مشارکت داشته باشند.

حکمرانی مشارکتی در سطح محلی پشتوانه‌های قانونی نیز دارد که مهم‌ترین آن تأکید بر تمرکززدایی در اسناد بالا دستی است. در حوزه حکومت‌های محلی اصل بر واگذاری وظایف و مسئولیت‌هاست. فرض بر این است که همواره سطوح پایین‌تر از صلاحیت

1. representative



بیشتری برای انجام امور برخوردارند مگر آنکه دلیل قابل قبولی برای واگذاری آنها به سطوح بالاتر حکومتی وجود داشته باشد. اصل واگذاری<sup>۱</sup> متضاد رویکردهای تمرکزگرایانه است که وظایف و مسئولیت‌هایی را قابل واگذاری می‌دانند که به صورت دلبخواهانه از بالا به پایین تفویض شوند. به طور کلی، تمرکززدایی به عنوان انتقال قدرت از سطوح بالاتر حکومت به سطوح پایین تر تعبیر می‌شود. تمرکززدایی در چهار حوزه انجام می‌شود و چندگونه مختلف دارد. حوزه اداری، سیاسی، مالی، بازار و اقتصاد زمینه‌هایی هستند که تمرکززدایی در آنها می‌تواند انجام شود. **تمرکززدایی سیاسی** به پیش‌زمینه‌های قانونی نیاز دارد و به معنای واگذاری قدرت بیشتر از سوی دولت مرکزی به منتخبین مردم در انتخابات محلی است. **تمرکززدایی مالی** در چارچوب واگذاری منابع مالی و درآمدها و تفویض قدرت تصمیم‌گیری برای مخارج است. اخذ عوارض و تعریف منابع درآمدی جدید برای شهرداری‌ها از سوی شورای شهر از جمله نمونه‌های این‌گونه تمرکززدایی است. **تمرکززدایی اقتصادی** در قالب خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی نمود می‌یابد. **تمرکززدایی اداری** خود بر سه قسم است: تراکم‌زدایی<sup>۲</sup> نمایندگی<sup>۳</sup> و تفویض اختیارات<sup>۴</sup>. تراکم‌زدایی به معنای واگذاری مسئولیت‌ها و وظایف در چارچوب ساختار داخلی حکومت (مرکزی یا محلی) به بخش‌های مختلف سازمانی است. ایجاد سازمان‌ها و نهادهای نیمه‌خودمختار در حوزه کارکردهای عمومی که البته پاسخگویی کامل به حکومت مرکزی یا محلی دارند، به عنوان نمایندگی شناخته می‌شود. تفویض اختیارات و مسئولیت‌ها کامل‌ترین شکل تمرکززدایی است. در این حالت همه اختیارات قانونی برای تصمیم‌گیری، تأمین مالی و مدیریت به سطوح پایین‌تر حکومتی واگذار می‌شود [۹]. اگر چه بر حسب ضرورت و به منظور موازنه و مراقبه ممکن است برخی ابعاد نظارتی و کنترلی مرکز باقی بماند. در حکمرانی محلی مشارکتی تکیه بر تمرکززدایی اداری است که به صورت تفویض اختیارات یا در چارچوب نمایندگی نمود می‌یابد.

## ۲-۱. حکمرانی محلی

مفهوم «محلی» و توجه به آن در دو حوزه مختلف ریشه دارد. در دیدگاه نئولیبرال توجه به محلی بودن مبتنی بر تکثرگرایی و نقد دولت مرکزی در فرایند توسعه است. از این منظر تمرکززدایی راهی برای ارائه بهتر و مؤثرتر کالاها و خدمات عمومی است. رویکرد دوم منبعت از دغدغه‌های ناشی از ضعف‌ها و نقایص دموکراسی نمایندگی خصوصاً مشارکت شهروندان در فرایند سیاسی است [۱۰]. بخش عمده‌ای از فعالیت‌های پژوهشی و بازشناسی مفاهیم مرتبط با حکمرانی محلی مربوط به لزوم توجه به سیاست و تفکر و عمل سیاسی، آثار مداخلات حکمرانی و اقدامات شهروندان بوده است [۱۰].

حکمرانی محلی بر اساس دیدگاه‌های سیاسی قابل تقسیم‌بندی است. مدل محلی‌گرا از ساختارها و اشکال سنتی حکومت‌های محلی حمایت می‌کند و وظیفه اصلی آن را پاسخ به نیازهای مردم محلی می‌داند و از این لحاظ برای سیستم نمایندگی اهمیت بالایی قائل است. محلی‌گرایان معتقدند که در فرایند تصمیم‌گیری اولویت با قضاوت مقامات منتخب است و اعضای شوراهای محلی بیش از هر فرد یا گروه دیگری شایستگی و توانایی اتخاذ تصمیمات را دارند. در مدل فردگرا توجه اصلی بر این موضوع متمرکز است که اطمینان حاصل شود سیستم حکمرانی به نحوی طراحی شده تا شهروندان مجموعه‌ای از خدمات متناسب با نیازهای خود را دریافت کنند. در این مدل مشارکت در تصمیم‌گیری چندان جایگاهی ندارد و برعکس، وجود نهادهای نظارتی و مجموعه‌ای از حقوق شهروندی و سایر ابزارهای استیفای حقوق تضمین‌کننده حفاظت از منافع شهروندان است. مدل سوم، بسیج عمومی است. کار کردن «با» مردم در عوض کار کردن «برای» مردم پشتوانه نظری این مدل است. این مدل با مشارکت عمومی میانه خوبی دارد و محرومان و در حاشیه‌ماندگان را به متن فرامی‌خواند. مدل چهارم و آخر در حقیقت ضدمحلی‌گرایی است؛ مدل تمرکزگرا. اگرچه امروزه کسی به صراحت از تمرکزگرایی حمایت نمی‌کند ولی در عالم واقع این پدیده وجود داشته و اجرا شده است و حامیانی نیز دارد. برخی دیدگاه‌های عدالت‌خواهانه و برابری‌طلبانه همواره خواهان مداخله دولت مرکزی برای رفع نابرابری محلی‌اند. حامیان این مدل معتقدند دولت مرکزی بهتر و کارآمدتر می‌تواند بسیاری از خدمات را در اختیار شهروندان گذارد [۱۱].

1. Subsidiarity
2. Deconcentration
3. Delegation
4. Devolution

## ۲-۲. حکمرانی مشارکتی

مشارکت عموم<sup>۱</sup> مقوله‌ای فراگیر و دارای آثار و کاربردهای متفاوتی در سطوح مختلف حکومتی است. مفهوم مشارکت در سیاستگذاری و تعیین خط‌مشی‌ها به‌منزله شهروندمداری در عرصه تصمیم‌گیری و روی آوردن به تفکر ذی‌نفع‌محوری است. از دیدگاه انتقادی، مهم‌ترین ریشه و عامل به‌وجودآورنده مشارکت، تأمین کارویژه‌های مرتبط با تأمین مشروعیت در حکومت‌هاست و معمولاً به‌دلیل ارتباط نزدیک دولت‌های محلی با مردم، بدیهی است مشارکت عمومی در آنها مهم قلمداد شود. از سوی دیگر، مشارکت شهروندان می‌تواند در افزایش بهره‌وری یا کارایی نیز اثرگذار باشد. اما باین‌حال بهره‌گیری از مشارکت بیشتر به‌دلیل حاکم شدن رویکرد شهروندمداری است.

یکی از برجسته‌ترین و پرکاربردترین تعاریف از حکمرانی مشارکتی تعریفی است که انسل<sup>۲</sup> و گش<sup>۳</sup> ارائه داده‌اند. طبق این تعریف حکمرانی مجموعه‌ای از تمهیدات و ترتیبات حاکم است که در آن نهاد و سازمان دولتی مستقیماً ذی‌نفعان غیردولتی را در فرایند تصمیم‌گیری جمعی دخیل می‌کنند که جنبه رسمی، اجماع‌محور و شوری داشته و هدف از آن خط‌مشی‌گذاری یا اجرای خط‌مشی‌ها و مدیریت برنامه‌ها و دارایی‌های عمومی است [۱۲]. این تعریف ۶ وجه مشخص دارد: حکمرانی مشارکتی از سوی نهادها و سازمان‌های دولتی آغاز می‌شود، مشارکت‌کنندگان بازیگران غیردولتی‌اند، مشارکت‌کنندگان مستقیماً در فرایند تصمیم‌گیری دخیل‌اند و نه اینکه فقط طرف مشورت قرار گیرند، حکمرانی مشارکتی به‌طور رسمی سازمان‌دهی می‌شود و به شکل جمعی انجام می‌گیرد، هدف آن تصمیم‌گیری به‌صورت اجماعی بوده و نهایتاً اینکه تمرکز مشارکت بر خط‌مشی عمومی یا مدیریت دولتی است [۱۲].

حکمرانی مشارکتی میان ابعاد دوگانه مختلفی در نوسان است. اولین دوگانه در خصوص میزان عمومی یا خصوصی بودن این مفهوم است؛ اینکه هر بخش چه میزان سهمی در حکمرانی مشارکتی داشته باشد. دومین بُعد مربوط به سازمانی بودن و میزان کنترل دولت بر آن است. گستردگی و تعدد منافع بازیگران مختلف سومین وجه دوگانه حکمرانی مشارکتی بوده که میان منافع سازمان‌دهی شده و یا متکثر در حوزه عمومی در نوسان است. عامل «زمان» چهارمین بُعد حکمرانی مشارکتی را به‌وجود می‌آورد: دائمی بودن یا موقتی، موضعی و موضوعی بودن حکمرانی مشارکتی. در نهایت هدف از حکمرانی مشارکتی پنجمین بُعد آن است [۱۳]. ادبیات حول حکمرانی مشارکتی نیز در دو مسیر مختلف شکل گرفته است. محققان تجربه‌گرا بر نهادها، تکنیک‌ها و روش‌های اجرایی متمرکزند و حکمرانی را از رهگذر آنها تعریف می‌کنند و آن را به‌عنوان راه‌حلی برای فائق آمدن بر چندپارگی نهادی می‌دانند که ناشی از تغییرات بازارمحوری نئولیبرال بوده است. گروه دیگر اندیشمندان که جهت‌گیری نظری آنها پررنگ‌تر است بر وجوه انتزاعی و عام حکمرانی اهتمام بیشتری دارند. از این زاویه حکمرانی گونه‌ای آرمانی و بدیع برای سیاست‌ورزی است که مخالف دو نوع شیوه حکومتی بازارگرا و سلسله‌مراتبی به‌شمار می‌رود. در این تعریف از حکمرانی حیات سیاسی جامعه سیستمی چندمرکزی و خودسامان‌ده بوده که مبتنی بر گفت‌وگو و دینامیک پایین به بالاست که می‌تواند هماهنگی بین بخش‌های مختلف را تضمین کند [۱۳].

مطالعات در حوزه مشارکت را می‌توان به دو قسم شناخت: دسته اول مبتنی بر مطالعه شیوه‌های فنی‌اند که با هدف افزایش اثربخشی و کیفیت فرایند تصمیم‌گیری اجرا می‌شوند. گروه دوم تحقیقات متمرکز بر تجاربی‌اند که مشارکت را به‌عنوان ابزاری برای تسهیل قدرت و تغییر روابط آن می‌شناسند [۱۴]. از این حیث در سطح محلی به‌سبب نزدیک‌تر بودن شهروندان و بازیگران و ذی‌نفعان به نهاد تصمیم‌گیری هر دو گونه مطالعه راحت‌تر انجام می‌شوند.

مفهوم مشارکت عمومی یا «مشارکت شهروندان» تحولی در برنامه‌ریزی و مدیریت محلی بوده است. این مفهوم در دنیای غرب قدرت بسیار یافته است. به‌طوری‌که بُعد تازه‌ای در فرایند توسعه شهری و منطقه‌ای به‌شمار می‌آید. مشارکت اینک به یکی از قوی‌ترین نیروها در شکل دادن به آینده نواحی شهری و محلی تبدیل شده است. این مفهوم را در اصل می‌توان به‌معنای موفقیت یا شکست هر طرح دانست. باینکه مشارکت با دمکراسی و همبستگی اجتماعی ارتباط تنگاتنگی دارد، اما تعاریفی نیز وجود دارد که بر وجه توسعه‌ای آن تأکید می‌کند.

سهیم کردن شهروندان در فرایند مدیریت و برنامه‌ریزی به‌منظور رسیدن به توافق قابل قبول برای استفاده از منابع، با عنایت و رعایت احتیاط نسبت به آثار منفی احتمالی اقدامات انجام گرفته برای نسل‌های آتی از جمله فعالیت‌هایی است که برای رسیدن

1. public participation

2. Ansel

3. Gash



به پایداری در شهر توصیه می‌شود. مشارکت از عوامل مهم توانمندسازی<sup>۱</sup> شهروندان به‌شمار می‌رود. در اینجا باید بین دو مفهوم «توانا» و «توانمند» تمایز قائل شد. توانا شدن شهروندان به مفهوم ایجاد ظرفیت بالقوه در آنها برای توانمند شدن است. در حالی که منظور از توانمندسازی ایجاد بستر مناسب برای بالفعل شدن آن ظرفیت‌های بالقوه است. به عبارت دیگر، توانمندسازی «از بیرون» و تواناسازی «از درون» است. می‌توان این‌طور گفت که شهروند توانمند کسی است که از میزان کافی قدرت برای اعمال توانایی‌های خویش برخوردار شده است. بدیهی است که پیش از توانمندسازی شهروندان لازم است آنها توانا شوند تا امکان مشارکت فراهم آید. از طریق مشارکت می‌توان شهروندان آسیب‌پذیر و کسانی را که به هر صورتی از تعیین حق سرنوشت خود محروم مانده‌اند یاری رساند. توانمندسازی به معنای ایجاد قدرت قانونی برای استفاده از توانایی‌ها و تفویض اختیار به مردم است. بی‌قدرتی مفهومی است که در مقابل توانمندسازی قرار می‌گیرد و شامل فقر اقتصادی (نداشتن قدرت اقتصادی)، فقر سیاسی (نداشتن قدرت تصمیم‌گیری) و فقر فرهنگی (نداشتن قدرت انتخاب یا ناآگاهی) است [۱۵].

ارنشتاین<sup>۲</sup> مشارکت را در هشت سطح مطرح کرده که به نردبان ارنشتاین معروف است. این هشت سطح به‌طور خلاصه بدین شرح است:

### جدول ۲. نردبان مشارکت

نردبان مشارکت	
برون‌داد	سطح مشارکت
قدرت شهروندان	اختیار شهروندان
	تفویض قدرت
	شراکت
مشارکت جزئی	تسکین و آرامش بخشیدن
	رایزنی و مشورت
	اطلاع‌رسانی
محرومیت از مشارکت	مشارکت به‌عنوان در مان بی‌قدرتان
	فریبکاری و مشارکت صوری

مأخذ: براساس یافته‌های تحقیق

برای موضوع مشارکت شهروندی، شاخص‌های زیادی مورد توجه بوده است که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از: مشارکت در برنامه‌ریزی، مشارکت در ساخت‌وساز و مشارکت در مدیریت منابع. موافقان مشارکت عمومی در عرصه تصمیم‌گیری بر دمکراتیک کردن تخصیص منابع، تمرکززدایی از ارائه خدمات، بوروکراسی‌زدایی و تسهیل فرایندهای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری تأکید دارند [۱۵] که ذیل هر یک از موارد فوق می‌توان شاخص‌ها و سنجه‌هایی را تعریف کرد.

علاوه بر این سطح‌بندی که میزان و سطح مشارکت را می‌سنجد، نوع مشارکت، زمینه مشارکت و سازمان‌دهی آن نیز مهم است. مشارکت در مدیریت و تصمیم‌گیری، مشارکت در تأمین مالی و مشارکت در تأمین نیروی کار (مشارکت فیزیکی) نشان‌دهنده نوع مشارکت است. تفکیک مشارکت برحسب زمینه، اقدامات مشارکتی را براساس موضوعی که مشارکت در آن شکل گرفته تفکیک می‌کند. مثلاً مشارکت در فعالیت‌های مربوط به محیط زیست، فعالیت‌های نظارتی و مانند اینها. در مشارکت عمومی می‌توان دو نوع سازمان‌دهی را از هم بازشناخت. در گونه اول مشارکت به‌طور خودجوش و سازمان‌دهی نشده ولی نوع دوم شامل تشکل‌های رسمی و یا نسبتاً رسمی است که هر یک از این دو نوع مشارکت با توجه به میزان رسمیت و کارایی مورد نیاز، قابل استفاده خواهند بود [۱۶].

1. Empowerment  
2. Arnstein

### ۲-۳. حکمرانی محلی مشارکتی

حکمرانی محلی مشارکتی دو آبخور اصلی دارد که متناسب با اهداف آن است. نخست رویکرد ابزاری است که درصدد بهبود و اصلاح سیستم موجود است و دوم رویکرد تحول آفرین که به ساختارهای قدرت می‌پردازد و دربردارنده دمکراسی مشورتی و توانمندسازی است. رویکرد ابزاری با پاسخ‌گویی، شفافیت و واکنش‌پذیری حکومت‌های محلی شناخته می‌شود. اما رویکرد تحول آفرین به دنبال تغییر ساختارهای موجود قدرت از طریق فراگیر کردن و دمکراتیک ساختن تصمیم‌گیری‌ها و یا توانمندسازی کنشگران است. برخی اوقات اولویت در رویکرد تحول آفرین ذات مشارکت است که به افزایش یادگیری اجتماعی ختم می‌شود [۱۷]. جدول ۳ شاخه‌های حکمرانی مشارکتی را نشان می‌دهد.

جدول ۳. حکمرانی مشارکتی و زیرشاخه‌های آن

مشخصه‌ها	رویکرد ابزاری: تمرکززدایی	رویکرد تحول آفرین: دمکراسی مشورتی	رویکرد تحول آفرین: توانمندسازی
قابلیت‌ها	افزایش مشروعیت	تجمیع ترجیحات و دستیابی به بستر مشترک	دخیل ساختن بی‌قدرتان در اثرگذاری بر تصمیمات
اهداف	بهبود تأمین و ارائه خدمات عمومی	دمکراتیک، شفاف و منصفانه کردن تصمیم‌گیری	پرداختن به نابرابری‌ها و محرومیت از قدرت ساختاری، رسیدن به نتایج منصفانه‌تر
معیار ارزیابی	پاسخ‌گویی، شفافیت، واکنش‌پذیری	مشاوره و مناظره	توانمندسازی و افزایش قابلیت‌ها

مأخذ: براساس یافته‌های تحقیق

اکنون می‌توان نردبان مشارکت ارنشتاین را از نو بازطراحی کرد. جدول ۴ انواع مشارکت و روش‌های آن در حکمرانی محلی مشارکتی را نشان می‌دهد.

جدول ۴. رویکردهای حکمرانی محلی مشارکتی و میزان و ابزار مشارکت در آنها

رویکرد	درجه بندی تقسیم قدرت	رویکرد حکمرانی مشارکتی	روش‌های معمول مشارکت
قدرت شهروندان و ذی‌نفعان	کنترل در اختیار شهروندان و ذی‌نفعان	تحول آفرین	میزگردها، هیئت‌های شهروندی، بودجه‌ریزی مشارکتی، شوراهای سیاستی شهرداری‌ها
	قدرت تفویض شده		
	شراکت		
تلاش نمادین برای نشان دادن مشارکت <sup>۱</sup>	تسکین و آرامش	ترکیبی (تحول آفرین- ابزاری)	جریان دوطرفه اطلاعات: صندوق‌های نظرات و پیشنهادات، صفحات اینترنتی تعاملی، گردهمایی و جلسات استماع عمومی،
	مشورت		
	اطلاع‌رسانی		
عدم مشارکت	درمان	ابزاری	جریان ارتباطی یک‌طرفه: بروشورهای اطلاع‌رسانی، وبسایت‌ها، رادیو و تلویزیون
	دستکاری و فریب		

مأخذ: براساس یافته‌های تحقیق



یکی از عوامل مهم دیگر در ایجاد حکمرانی محلی مشارکتی، عدم قطعیت است. امروزه نمی‌توان از روش‌های سنتی تصمیم‌گیری برای حل مسائل که بسیاری اوقات پیچیدگی را کتمان می‌کردند یا آن را نادیده می‌گرفتند استفاده کرد. متنوع شدن جوامع به‌لحاظ فرهنگی نیز باعث شده تصمیم‌گیران و خط‌مشی‌گذاران بیش از پیش با شهروندانی روبه‌رو شوند که هنجارها، نظام‌های ارزشی، سبک‌های شناختی و جهان‌بینی‌های متفاوت و مختلفی دارند. تنوع و پیچیدگی چالش‌هایی را برای ارتباط مؤثر و فهم مشترک ایجاد می‌کند اما در عین حال وابستگی متقابل، فرصت‌هایی را جهت فائق آمدن بر این چالش‌ها در برابر سیاستگذاران قرار می‌دهد. اعتماد نیز در در اشکال سنتی سازمان‌های دولتی مخدوش و از طریق اقدامات جمعی و مشارکت دادن شهروندان بازسازی می‌شود [۱۹]. حکمرانی مشارکتی متأثر از علم پیچیدگی است که جهان را ذاتاً نامتعیین و تصمیمات را اقتضایی می‌داند. از این منظر برنامه‌ریزی و سیاستگذاری به‌معنای یافتن بهترین راه نیستند چرا که اساساً اعتقادی به وجود بهترین راه متصور نیست. مرزهای حکمرانی مشارکتی، باز است و اهداف به‌جای ثابت و از پیش تعریف شده، متغیر و متنوع‌اند. درحالی‌که دمکراسی نمایندگی در حکومت، منبع مشروعیت قلمداد می‌شد، دمکراسی شورایی در حکمرانی مشارکتی جای آن را گرفته است. ساختار حکمرانی مشارکتی نیز نامتمرکز و شبکه‌ای است [۱۹].

### ۳. ابزارها و منطق انتخاب آنها در حکمرانی محلی مشارکتی

در حوزه خط‌مشی عمومی دسته‌بندی‌های مختلفی از ابزارها وجود دارد. در حالت کلی می‌توان آنها را به شکل طیفی از ابزارهای اختیاری و اجباری نشان داد. همچنین براساس منابعی که در اختیار دولت است می‌توان این ابزارها را طبقه‌بندی کرد. ابزارهای اطلاعاتی، ابزارهای مبتنی بر قدرت قانونی (مثل قانونگذاری و تدوین استانداردها)، ابزارهای مالی (مانند وضع مالیات و عوارض) و ابزارهای سازمانی (مانند تأمین مستقیم کالا و خدمات) از این جمله‌اند [۲۰] (ابزارهای حکمرانی را می‌توان به دو دسته ابزارهای سخت و نرم نیز تقسیم کرد. ابزارهای سخت جنبه قانونی و مقررات و تنظیم‌گری دارند، درحالی‌که در ابزارهای نرم جنبه داوطلبانه برجسته‌تر است. معمولاً ابزارهای نرم را گونه‌های جدید حکمرانی و ابزارهای سخت را سنتی می‌دانند [۲۱]. بسیاری از ابزارهای نرم، سیاسی‌اند و جنبه انگیزشی دارند اما ابزارهای سخت بیشتر در چارچوب اقتصادی قرار داشته و سلبی‌اند. منطق انتخاب ابزار در حکمرانی متأثر از متغیرهای مختلفی است. چهار پارامتر کلی که در انتخاب ابزارهای حکمرانی مؤثرند را می‌توان شناسایی کرد. نخست تعداد و دسته‌بندی ذی‌نفعان و کنشگران است. به هر میزان که کمیت و تنوع بازیگران در فضای حکمرانی بیشتر باشد، انتخاب ابزارهای حکمرانی مشکل‌تر و با حساسیت بیشتر همراه است. در این موارد ابزارها پیچیده‌تر می‌شود و احتمال دستیابی به اجماع برای انتخاب و اجرای آنها کمتر خواهد شد. دوم، میزان مخالفت یا موافقت عمومی با موضوع حکمرانی است. در مواردی که مخالفت با اجرای یک سیاست زیاد است و گروه‌های ذی‌نفع و کنشگران در مقابل آن موضع منفی شدیدی دارند، استفاده از ابزارهای داوطلبانه و یا مبتنی بر اطلاعات چندان جواب‌گو نیست. برعکس، هنگامی که موافقت با یک خط‌مشی در مسئله تحت حکمرانی فراگیر باشد استفاده از ابزارهای فوق مناسب و بجاست. سومین عامل تعیین‌کننده در انتخاب ابزارهای حکمرانی موضوع زمان است. بلندمدت یا کوتاه‌مدت بودن روش‌های اجرایی، اثر ابزار، مسئله مورد مناقشه و لزوم اقدامات فوری برای حل مسئله باعث خواهد شد گونه‌های متفاوتی از ابزارها به کار گرفته شوند. در اختیار داشتن زمان و عدم الزام و نیاز فوری به تغییرات سریع در حکمرانی برای حل مسائل، این امکان را به تصمیم‌گیران و سیاستگذاران می‌دهد تا از ابزارهای مبتنی بر تغییر رفتار یا داوطلبانه استفاده کنند. در صورت لزوم تغییرات فوری در سیاست‌ها، ابزارهای قهری و اجباری مناسب‌ترند. آخرین پارامتر در انتخاب ابزار حکمرانی سطح و گستردگی مسئله است. به هر میزان که مسئله مربوطه گسترده‌تر باشد ابزارهای مورد استفاده باید قابلیت ارزیابی و سنجش بیشتری داشته و اجرای آنها ساده‌تر باشد. بنابراین، ابزارهای قانونی بر ابزارهای نرم ترجیح داده می‌شوند. آنچه گفته شد در مورد انتخاب عمومی ابزارهای حکمرانی است. با این حال، در حکمرانی محلی مشارکتی که گونه‌ای خاص از حکمرانی است علاوه بر ابزارهای سنتی و منطق انتخاب آنها، ابزارهای نوینی مدنظر قرار می‌گیرند که متناسب با اصول و قواعد این شیوه حکمرانی‌اند [۸].

بدیهی است که این ابزارها در چارچوب ابزارهای سنتی نمی‌گنجند و غالباً جنبه غیراجباری و غیر رسمی دارند. در ادامه چند مورد از این ابزارها معرفی می‌شود.

ابزارهای حکمرانی محلی مشارکتی بر دو قسمند: ابزارهای اجرایی و زمینه‌ای. یکی از کلیدی‌ترین ابزارهای اجرایی در حکمرانی محلی مشارکتی، شبکه‌سازی<sup>۱</sup> است. محلی بودن و تمرکز بر بُعد فضایی حکمرانی این امکان را به بازیگران رسمی حکمرانی می‌دهد تا از شبکه‌ها به‌عنوان وسیله‌ای مناسب برای اجرای حکمرانی مشارکتی استفاده کنند. شبکه‌سازی باعث به‌وجود آوردن مراکز متعدد با وزن‌های مختلف برای تصمیم‌گیری می‌شود که در عین حال ارتباطی متقابل با یکدیگر دارند و برهم اثر می‌گذارند. در شبکه‌ها عضویت و حضور کنشگران و بازیگران و ذی‌نفعان هم‌پوشانی دارد و از این حیث تعاملات مابین آنها افزایش می‌یابد و امکان حصول توافق و اجماع در دسترس‌تر خواهد بود. دومین ابزار مورد استفاده در حکمرانی محلی مشارکتی اقدام جمعی<sup>۲</sup> است. اقدام جمعی به معنای اقدامی است مبتنی بر توافق که طرفین به قیمت چشم‌پوشی از بخشی منافع و ارزش‌های خود به‌دست می‌آورند. در اقدام جمعی همه کنشگران و ذی‌نفعان حضور دارند و حصول توافق بر اجماع استوار است. شور و مشورت<sup>۳</sup> سومین ابزار مورد استفاده در حکمرانی محلی مشارکتی است. همان‌طور که در تعریف حکمرانی مشارکتی گفته شد، شوری بودن یکی از خصوصیات حکمرانی مشارکتی قلمداد می‌شود. در عرصه محلی که ارتباط میان سیاستگذاران با کنشگران بیشتر بوده و فاصله آنها کمتر است، این خصیصه پررنگ‌تر و ابزاری مناسب برای پیشبرد اهداف حکمرانی می‌شود. استفاده از نظرات همه ذی‌نفعان و دخیل ساختن آنها در تصمیم‌گیری از طریق شور ممکن است. این سه ابزار برای حکمرانی در عمل مناسب‌اند اما ابزاری هم وجود دارد که نقش آن ایجاد آمادگی برای اجرای حکمرانی مشارکتی است. گسترش کلان روایت‌ها و فهم مشترک<sup>۴</sup> پیش از اجرای حکمرانی و اعمال آن سبب تسریع و تسهیل حکمرانی مشارکتی خواهد شد. فهم و دیدگاه مشترک نسبت به مسئله تحت حکمرانی، اجماع و پذیرش راه‌حل‌ها از سوی کنشگران و ذی‌نفعان را راحت‌تر می‌کند. مهم‌ترین اثر این ابزار در تعریف مسئله حکمرانی و حدود و ثغور آن است. اینکه مسئله‌ای چگونه تعریف شود کلیدی‌ترین بخش آن برای ارائه راه‌حل‌ها خواهد بود. ایجاد تصویر سیاستی همسان از مسئله تحت حکمرانی بین ذی‌نفعان و کنشگران به اثربخشی بیشتر حل مسئله می‌انجامد. ایجاد چنین تصویر مشترکی از طریق روایت فراگیر و مقبول از مسئله امکان‌پذیر می‌شود.

ایده حکمرانی مشارکتی را می‌توان در قالب سه دسته جای داد. دسته اول و دوم از منطق منفعت‌محور و شورایی و جمعی پیروی می‌کنند که پاسخی برای ضعف‌های سیستم دموکراتیک است. از نظر طرفداران این دیدگاه، منافع و ترجیحات شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع به شکل مناسب و کافی در فرایند سیاستگذاری دیده نشده و به آنها پرداخته نمی‌شود. از این رو، ساختار حکمرانی مشارکتی یک سازوکار دموکراتیک نوآورانه قلمداد می‌شود. براساس دیدگاه منفعت‌محور تمهیدات حکمرانی مشارکتی به شکل عرصه سیاسی است که مشارکت‌کنندگان در آن می‌توانند منافع خود را در مقابل منافع ذی‌نفعان دیگر پیگیری کنند. این مسئله خود یکی از اهداف سیستم‌های سیاسی باز محسوب می‌شود. از این منظر مشارکت‌کنندگان در حکمرانی مشارکتی با اهداف مشخص وارد آن می‌شوند تا صدای خود را به گوش دیگران برسانند و بر تصمیمات و اجرای آنها تأثیر گذارند. منطق شورایی و جمعی حکمرانی مشارکتی جنبه‌های متفاوت دیگری از تقابل منافع و تعارضات را دربردارد. در مقایسه با منطق منفعت‌محور، مدل شورایی متمرکز بر فهم مشترک و منافع دوجانبه قابل قبول برای همه طرف‌هاست تا اینکه صرفاً به منافع فردی و گروهی بپردازد.

در منطق شورایی نقش مشارکت‌کنندگان صرفاً پیگیری منافع شخصی یا گروهی خود نیست و شور با چانه‌زنی به یک معنا نخواهد بود. مشارکت‌کنندگان باید بتوانند و بخواهند که تجارب، نظرات و موقعیت دیگران را شنیده و درک کنند. آنها باید آمادگی توجیه و تشریح و توضیح پیشنهادها را خود را حتی با مخالفانشان داشته باشند. در این فرایند باید افراد بتوانند ترجیح‌ها و عقاید خود را به‌منظور رسیدن به راه‌حل‌های قابل پذیرش برای همه تغییر دهند. سومین دسته از حکمرانی مشارکتی متکی بر منطق مدیریتی یا کارکردی است. چالش اصلی در این دیدگاه ارتقای ظرفیت پرداختن به مسائل جمعی از طریق بسیج و تجمیع دانش و تخصص محلی

1. Networking
2. Collective action
3. Deliberation
4. Shared understanding



است. تمهیدات مشارکتی در اینجا ابزاری برای بسیج و هماهنگی منابع کنشگران محلی برای حل کارآمد مشکلات قلمداد می‌شود. به لحاظ نظری مشارکت افراد به دلیل اعتقاد آنان به این موضوع است که دانش و شایستگی آنها ممکن است به حل مشکلات جامعه کمک کند. این مفهوم از مشارکت بیشتر جنبه عمل‌گرایانه نقش مشارکت‌کننده را در نظر می‌گیرد [۲۲].

به لحاظ شناسایی نهادها در حوزه حکمرانی مشارکتی می‌توان از دو مدل عمده نام برد. در مدل برایشون مشارکت به معنای مشارکت میان‌بخشی است. در این مدل حکومت، کسب‌وکارها، نهادهای غیرانتفاعی و... با یکدیگر مشارکت می‌کنند. این مدل اگرچه بازیگران مختلفی را بررسی کرده اما به بحث نهادها اعم از رسمی و غیررسمی نپرداخته است. در مدل انسل و گش تنها به نهادهای رسمی توجه شده و نهادهای شناختی و هنجاری مغفول مانده است [۲۳]. نهادها در حوزه‌های مختلف علمی تعاریف متفاوتی دارند. در علوم اجتماعی، نهادها مهم‌ترین سازه‌های اجتماعی‌اند که نیازهای اساسی انسان‌ها را در جوامع برآورده می‌کنند. در علوم سیاسی، قانون، رسم، عرف و عادت، رویه، سازمان یا هر عنصر دیگر در زندگی سیاسی یا اجتماعی مردم بوده که در جامعه پابرجا و مستقر شده است. نهادها می‌توانند هنجاری، شناختی و یا رسمی باشند که در اینجا نظام شورایی به‌عنوان نهادی رسمی مدنظر است. این نهاد رسمی مبتنی بر حمایت سیاسی و نظارتی است که با تعریف مرزهای جدید و سلسله‌مراتب متناظر با آن، ساختار نوینی برای تضمین حکمرانی مشارکتی به وجود می‌آید [۲۳].

#### ۴. نظام شورایی، ظرفیت‌ها و محدودیت‌ها برای حکمرانی محلی مشارکتی

امروزه نظریه پردازان معدودی معتقدند مشارکت فی‌نفسه مشکلات پیچیده اجتماعی را حل می‌کند. طراحی نامناسب الگوی مشارکت در حکمرانی و بی‌توجهی به ظرفیت‌ها و موانع و محدودیت‌ها به ایجاد بار اضافی بر دوش شهروندان، تحمیل نظرات و ترجیح‌ها و تثبیت مشکلات و مسائل وضع موجود در عوض بهبود و ارتقای آن منجر می‌شود [۲۴]. حکمرانی مشارکتی ضروریاتی دارد که توزیع قدرت سیاسی مبتنی بر مساوات، توزیع عادلانه‌تر منابع، تمرکززدایی از فرایند تصمیم‌گیری، توسعه و بهبود تبادل شفاف و وسیع دانش و اطلاعات، استقرار مشارکت جمعی، تأکید بر گفت‌وگوی درون‌نهادی و ارتقای پاسخگویی از آن جمله‌اند [۸]. بدین ترتیب رسیدن به حکمرانی مشارکتی با چالش‌هایی مواجه است. همچنین ایجاد تغییر در الگوی حکمرانی و استقرار حکمرانی مشارکتی به تحول در نهاد مدیریت محلی نیاز دارد. این تحول هم در حوزه سخت (مدیریت و ساختار) و هم در حوزه نرم (ارزش‌ها و مفاهیم) باید صورت پذیرد.

باید توجه داشت که حکمرانی مشارکتی محدودیت‌ها و موانعی دارد. حکمرانی مشارکتی هزینه‌های زیادی دارد و انرژی و زمان فراوان می‌طلبد، علاوه بر اینکه مدیریت تعارض منافع در آن نیز مشکل است. یکی از ایرادهای وارد به حکمرانی مشارکتی آن است که در واقع افراد و گروه‌های ذی‌نفعی که قدرت و تریبون بیشتر دارند می‌توانند خود را به‌عنوان نماینده بقیه اقشار معرفی کنند و گروه‌های فرودست و به حاشیه رانده شده از فرایند حکمرانی کنار گذاشته می‌شوند. ممکن است به روش‌های مختلفی از مفهوم مشارکت سوءاستفاده شود. این احتمال وجود دارد که نهادها و سازمان‌های دولتی تمایلی به مشارکت عمومی نداشته باشند و صرفاً برای حفظ ظاهر به اعمال شبه‌مشارکتی اقدام کنند. همچنین ممکن است که رهبران و مدیران قدرتمند در چارچوب حکمرانی مشارکتی خود را به‌عنوان نماینده مردم معرفی کنند [۲۵].

به‌طور کلی می‌توان موانع حکمرانی محلی مشارکتی در ایران را به سه دسته ساختاری - سازمانی، قانونی و رفتاری تقسیم کرد. روش‌ها و شیوه‌هایی که فعالیت‌های سازمان به‌وسیله آنها تقسیم، سازمان‌دهی و هماهنگ می‌شوند ساختار سازمانی را شکل می‌دهند. اگر ساختار مناسب نباشد استفاده از حکمرانی مشارکتی با مشکل مواجه می‌شود و یا ظرفیت لازم در چارچوب حکمرانی مشارکتی برای اجرای سیاست‌ها و تصمیمات وجود نخواهد داشت. همچنین ساختار مناسب به بهبود ارتباطات میان ذی‌نفعان و کنشگران و بدنه اجرایی مدیریت شهری می‌انجامد و اثربخشی تصمیمات و امکان اجرای بهتر آنها را فراهم می‌کند. مشکلات ساختاری همان‌گونه که از نام آن پیداست، به رسمیت، تمرکز و پیچیدگی برمی‌گردد. رسمیت، میزان استانداردسازی مشاغل سازمانی است. بالا بودن میزان

رسمیت با کاهش آزادی عمل کارکنان و پرسنل برای انجام دادن وظایف و نحوه آن همراه است. رسمیت زیاد با قوانین و مقررات و دستورالعمل و شیوه‌ها و رویه‌های روتین انجام می‌شود. میزان رسمیت در حکمرانی مشارکتی کم است اما این رسمیت کم الزاماً با تخصص‌گرایی همراه نیست و در موضوع‌های پیچیده و مسائل مهمی که در برابر آن قرار می‌گیرد به ایجاد مشکلاتی در تصمیم‌گیری می‌انجامد. تمرکز میزانی است که تصمیم‌گیری در نقطه‌ای از سازمان متمرکز شده است. حکمرانی مشارکتی با تمرکز اندک همراه است و تصمیمات پراکنده و متفرق‌اند. عدم تمرکز موجب عدم وحدت رویه می‌شود و در پاره‌ای اوقات احتمال وقوع نارضایتی را فراهم می‌کند. پیچیدگی ممکن است افقی، عمودی و یا جغرافیایی باشد. استفاده از حکمرانی مشارکتی و تعدد بازیگران و کنشگران، پیچیدگی را افزایش می‌دهد و ارتباطات درون و میان‌سازمانی را کند و با اختلال مواجه می‌کند.

اثر بسیار مهم حکمرانی مشارکتی در سطح محلی، جابه‌جایی قدرت و مقاومت سازمانی است که جنبه رفتاری دارد. با ایجاد حکمرانی مشارکتی در واقع بخشی از قدرت بدنه سازمانی نهاد مدیریت محلی کاهش می‌یابد و بالطبع انتظار می‌رود این روند با مقاومت سازمانی مواجه شود. حکمرانی مشارکتی دو گونه منبع قدرت در نهاد مدیریت محلی و شهری را هدف قرار می‌دهد: قدرت قانونی و قدرت ناشی از تخصص. با ایجاد سازوکارهای مربوط به حکمرانی مشارکتی، قدرت قانونی برای کنشگران و ذی‌نفعان خارج از بدنه مدیریت محلی و شهری ایجاد می‌شود و از بخش‌هایی در نهاد مدیریت محلی که سابق بر این در موارد موضوعه نقش داشتند سلب قدرت می‌شود. همچنین کاربرد حکمرانی مشارکتی در نظام تصمیم‌گیری به کاهش اهمیت قدرت ناشی از تخصص در بدنه نهاد مدیریت محلی منتهی می‌شود. به‌طور خلاصه موانع و مشکلات ناشی از جابه‌جایی قدرت و مقاومت سازمانی و پرسنلی در برابر حکمرانی محلی مشارکتی را به صورت زیر می‌توان خلاصه کرد:

- ✓ اساساً بخش عمومی و دولتی از جمله نهاد مدیریت محلی و شهری به‌سبب کارکردهای خاص خود (حفظ و نگهداری ثبات) در برابر تغییرات محافظه‌کار و مقاوم است و این تمایل در آنها وجود دارد که امور برحسب رویه و روال گذشته انجام شود.
- ✓ شهرداری برعکس بخش خصوصی، در رقابت با رقبا نیست و هرگونه تغییری در آن از جمله ایجاد حکمرانی مشارکتی الزاماً از تغییرات و عوامل بیرونی نشئت نمی‌گیرد. این مسئله براساس اراده داخلی نهاد مدیریت شهری است و طبیعی است که نظرات و آرای مختلفی در بدنه مدیریتی و تخصصی آن نسبت به این موضوع وجود داشته باشد.
- ✓ کارمندان قدیمی و با تخصص کمتر در شهرداری، به‌علت سابقه قدرت دارند و نه صلاحیت. تغییر سازمانی و جابه‌جایی کانون قدرت با مقاومت احتمالی آنها مواجه خواهد شد.
- ✓ معمولاً در بخش عمومی و دولتی برخلاف بخش خصوصی، اهداف فردی و سازمانی در بسیاری اوقات هم‌سو نیستند. درحالی‌که در بخش خصوصی منافع فردی غالباً در گرو منافع سازمان است و توسعه و پیشرفت سازمان به پاداش و توسعه شغلی فردی ختم می‌شود اما در سازمان‌های دولتی اهداف فردی کارکنان برای ایشان مقدم بر اهداف سازمانی است زیرا باور دارند که تغییر در سازمان تأثیری در رشد و پیشرفت آنها نخواهد داشت. ایفای وظیفه در سازمان‌های دولتی به‌شدت تکلیف‌گرایانه است و ارائه خدمات با کیفیت بهتر باعث ایجاد تمایز بین واحدها و بخش‌های سازمانی نمی‌شود.
- ✓ وجود عادات شغلی به انجام برخی وظایف از سوی پرسنل شهرداری می‌تواند عاملی بر سر راه حکمرانی مشارکتی شود.
- ✓ همانند سایر بخش‌های دیگر دولتی، در نهاد مدیریت شهری نیز توجه به برنامه‌ریزی بسیار بیشتر از اجرا، نظارت و کنترل و بازخورد است. در نظر نگرفتن سازوکارهای ارزیابی و نظارت بر حکمرانی مشارکتی و سنجش برون‌دادهای آنها، از دیگر موانع احتمالی پیش رو در حوزه نهاد مدیریت شهری خواهد بود [۲۶].<sup>۱</sup>

علاوه‌بر محدودیت ساختاری، محدودیت‌های قانونی هم برای استفاده از حکمرانی محلی مشارکتی به‌چشم می‌خورد. یکی از مهم‌ترین محدودیت‌های قانونی در حکمرانی محلی مشارکتی امکان برچیده شدن رویه‌ها و سازوکارهای اجرایی شده از سوی شوراهای منتخب بعدی است. پشتوانه قانونی تضمین‌کننده مؤثر بودن تصمیم‌ها و اقدام‌های مبتنی بر حکمرانی مشارکتی و تداوم عملکرد آن طی زمان است. همچنین آن را از تغییرات ناگهانی و مطابق با سلايق فردی مدیران شهری مصون می‌دارد و تفاوت در رویکردهای سیاسی سیاستگذاران ناشی از انتخابات، موجب تضعیف جایگاه حکمرانی مشارکتی نخواهد شد. درحقیقت تا زمانی که وضعیت حکمرانی مشارکتی در سطح محلی در قوانین مصوب دیده نشود، عملکرد و فعالیت مستمر و پویای آن در ابهام قرار خواهد داشت و بازیگران

۱. این نتایج برگرفته از پژوهشی بوده که برای شورای شهر مشهد انجام شده است.



درونی و بیرونی ممکن است درصدد برچیده شدن سازوکارهای مربوطه باشند. محدودیت قانونی دیگر، تخصیص برخی وظایف و مسئولیت‌ها به بخش‌هایی از مدیریت شهری به‌طور مشخص است. به‌بیان دیگر، قانونگذار به واگذاری برخی تصمیمات به بدنه شهرداری تصریح دارد و تفویض آن در قالب حکمرانی مشارکتی به سایر بازیگران جز با تصویب قانون میسر نیست. این تخصیص وظایف می‌تواند در صورت تعدد بروز به ترافیک قانونگذاری منتهی شود. برخی تکالیف و مسئولیت‌ها و اختیارات هم جنبه حاکمیتی دارند که اساساً قابل طرح در چارچوب حکمرانی مشارکتی نیستند. تعارض و تضاد بین حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی در ایران امکان اجرای حکمرانی محلی مشارکتی را با مشکل مواجه خواهد کرد.

در کنار محدودیت‌ها و موانع پیش‌گفته، نظام مدیریت شهری ایران شامل شهرداری و شورای شهر، ظرفیت‌هایی را نیز برای استفاده و کاربرد حکمرانی مشارکتی در اختیار دارد. این ظرفیت می‌تواند در گام نخست خود را در نحوه انتخاب ابزار نشان دهد. شوراهای شهر در ایران توان استفاده از ابزارهای حکمرانی مشارکتی را دارند و برای دخیل کردن کنشگران و ذی‌نفعان به‌طور جمعی و یا شوری ظرفیت قانونی در نظر گرفته است. همچنین شوراهای شهر می‌توانند از ابزارهای تشویقی فراوانی برای پیشبرد سیاست‌های خود استفاده کنند و دست قانونگذاران محلی برای تنظیم این مشوق‌ها برای جلب حمایت کنشگران مختلف به‌منظور اعمال حکمرانی مشارکتی باز است. این ابزارها ذیل شرح وظایف شوراهای شهر و قانون شهرداری‌ها و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها هستند. هم‌زمان شوراهای می‌توانند ذی‌نفعان و کنشگران دخیل در هر تصمیم را انتخاب کرده و در فرایند حکمرانی مشارکتی وارد کنند. کمیسیون‌های تخصصی شورا قادرند در جلسات مختلف نظرات و دیدگاه‌های بازیگران مختلف را لحاظ نمایند و براساس میزان اثرگذاری تصمیم‌ها بر گروه‌های مختلف، نقش پررنگ یا کم‌رنگ‌تری را در فرایند تصمیم‌گیری برای ایشان قائل شوند. بنابراین گروه‌ها و جوامع هدف که برای بهره‌مندی از نتایج خط‌مشی‌ها استحقاق بیشتری دارند این شانس را خواهند داشت تا در فرایند حکمرانی نقشی برعهده گیرند. یکی از ظرفیت‌های نظام شورایی در ایران و شاید مهم‌ترین آن، امکان کاربرد حکمرانی مشارکتی در مراحل نخست تصمیم‌گیری از جمله دستورگذاری<sup>۱</sup> است. ادبیات حول موضوع حکمرانی مشارکتی تقریباً در این مسئله متفق‌القول اند که مشارکت باید در تصمیم‌ها باشد. از این‌رو نحوه اعمال مشارکت در شکل‌گیری تصمیم‌ها و تعیین مسئله اهمیت دارد. تصمیم‌گیری نیز فرایندی متشکل از چند مرحله است. در اولین مرحله، مسائلی که باید در دستور کار قرار گیرند مشخص می‌شوند (دستورگذاری) سپس راه‌حل‌های مختلف برای حل آن مسئله تعیین می‌شوند. گام نهایلی اتخاذ تصمیم است. حال باید دید که ظرفیت نظام شورایی در ایران در کدام یک از این مراحل می‌تواند از مشارکت عمومی استفاده کند؟ پیش از پرداختن به این موضوع باید ماهیت قدرت و نحوه اعمال آن در اتخاذ تصمیم‌ها را بازشناخت. قدرت و شیوه توزیع و مقدار آن نزد ذی‌نفعان و کنشگران یکی از مهم‌ترین عوامل در نظام تصمیم‌گیری شناخته می‌شود. بنابراین سه نگرش کلی به قدرت را در چارچوب کثرت‌گرایی (دیدگاه تک‌بعدی)، اصلاح طلبانه (دیدگاه دو‌بعدی) و نگرش رادیکال (بنیادین) یا دیدگاه سه‌بعدی را می‌توان در ادبیات مربوطه مشاهده کرد. جدول ۵ این رویکردها را نشان می‌دهد.

#### جدول ۵. تفاوت رویکردهای سه‌گانه به قدرت

تأکید بر رفتار، تصمیم‌گیری، تعارض آشکار، مسائل مهم و منافع ذهنی که از طریق مشارکت سیاسی آشکار شده است و به‌صورت ترجیح‌های سیاستی نمود می‌یابد.	دیدگاه تک‌بعدی
نقد بر رفتارگرایی، تأکید بر تصمیم‌ها و عدم تصمیم‌ها، مسائل و آنچه مسئله نیست، تعارض قابل مشاهده (اعم از آشکار و پنهان)، منافع ذهنی که به‌طور ترجیح‌های سیاستی و یا نارضایتی نمود می‌یابد.	دیدگاه دو‌بعدی
نقد بر رفتارگرایی، تأکید بر تصمیم‌گیری و کنترل بر دستور کار سیاسی که الزاماً از طریق تصمیم‌ها صورت نمی‌گیرد، تعارض قابل مشاهده (آشکار و پنهان) و تعارض نهفته، منافع ذهنی و عینی	دیدگاه سه‌بعدی

مأخذ: براساس یافته‌های تحقیق

دیدگاه‌های سه‌گانه نسبت به قدرت، در بخش‌های مختلف نظام تصمیم‌گیری دیده می‌شوند. نگاه تک‌بعدی به قدرت در انتخاب راه‌حل‌ها و اتخاذ تصمیمات اثر می‌گذارد. نگاه دو‌بعدی در تعیین راه‌حل‌ها نقش‌آفرینی می‌کند. اما دیدگاه سه‌بعدی بر دستورگذاری و اینکه چه مسئله‌ای در دستور کار قرار گیرد اثر خواهد داشت. شکل ۲ نشان می‌دهد که ابعاد سه‌گانه قدرت چگونه بر تصمیم‌گیری اثر می‌گذارد.

## شکل ۲. ابعاد قدرت و مراحل تصمیم‌گیری



اکنون می‌توان ظرفیت نهاد مدیریت شهری و محدودیت‌های آن را در ایجاد انواع حکمرانی محلی مشارکتی بر حسب ابعاد سه‌گانه قدرت با ابزارهای مناسب نشان داد. جدول ۶ خلاصه‌ای از ظرفیت‌ها، محدودیت‌ها و ابزارهای حکمرانی محلی مشارکتی متناسب با بنیان‌ها و الگوهای آن را بیان می‌کند.

### جدول ۶. خلاصه گزارش پژوهشی

ایده پشتیبان حکمرانی محلی مشارکتی	ابزار حکمرانی محلی مشارکتی	ظرفیت‌ها	محدودیت‌های غالب	نگاه به قدرت	رویکرد حکمرانی محلی مشارکتی
منطق مدیریتی	شبکه‌سازی-اقدام جمعی	قانونگذاری، اتخاذ تصمیمات اجرایی	قانونی-ساختاری-سازمانی	تک‌بعدی: قدرت در اتخاذ راه‌حل	ابزاری: تمرکززدا
منطق منفعت‌محور	شور و مشورت	سامانه‌های نظارتی، ایجاد مدیریت‌های محله‌ای	ساختاری-سازمانی	دو‌بعدی: قدرت در تعیین راه‌حل‌ها و بدیل‌ها	تحول‌آفرین: دموکراسی مشورتی
منطق شوری	فهم و روایت مشترک	تعیین دستور کارها	رفتاری	سه‌بعدی: قدرت در تعیین مسئله	تحول‌آفرین: توانمندساز

مأخذ: براساس یافته‌های تحقیق

## ۵. توصیه‌های سیاستی

هر توصیه سیاستی برای سیاستگذاران باید متضمن سه مفهوم باشد؛ تبیین و تشریح وضع موجود، استفاده از ظرفیت‌ها و توانایی‌های بالقوه برای رسیدن به وضع ممکن و در نهایت پیشنهادهایی برای رسیدن به وضع مطلوب. در واقع توصیه سیاستی برای حرکت از وضع موجود، گذر از وضع ممکن و رسیدن به وضع مطلوب است. در زمینه حکمرانی محلی مشارکتی این توصیه‌ها باید برای رفع کردن محدودیت‌ها در سه بُعد ساختاری - سازمانی، رفتاری و قانونی و استفاده از ظرفیت‌های موجود و در نهایت خلق ظرفیت‌ها و فرصت‌های جدید باشد. توصیه‌های سیاستی در اینجا در واقع دلالت‌هایی تحلیلی - پیشنهادی از منظر چارچوب حکمرانی محلی - مشارکتی ناظر بر برخی مواد و بندهای قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی شهر و انتخاب شهرداران که از این پس به اختصار «قانون شوراها» نامیده می‌شود انجام می‌شود.

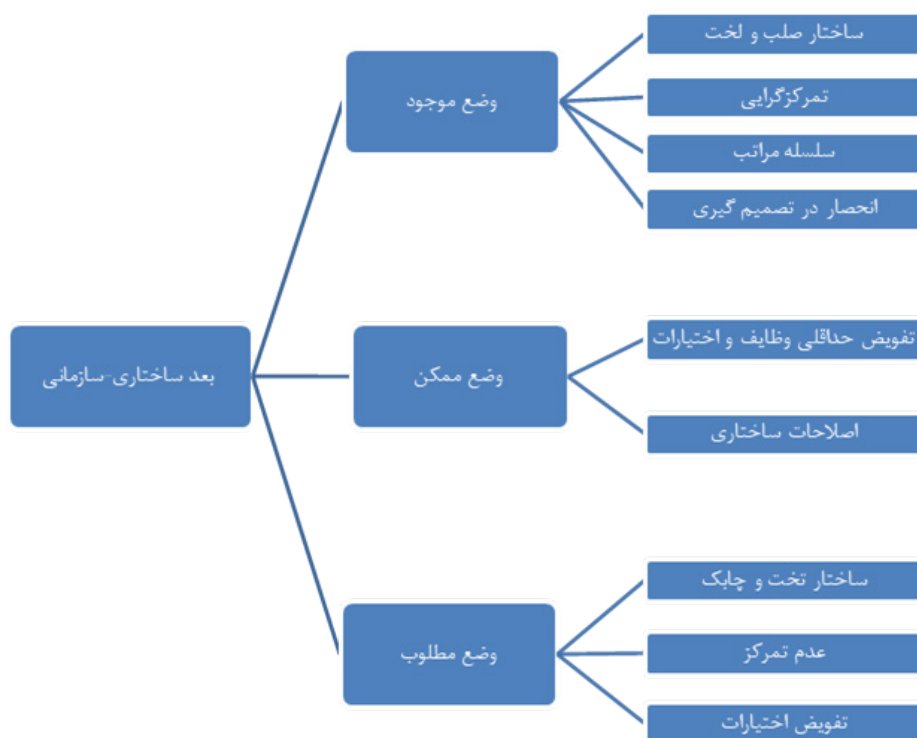
در بُعد ساختاری و سازمانی وضع فعلی حاکی از وجود چارچوب‌های صلب و سلسله‌مراتبی در شهرداری و عدم تناسب آن با الزامات حکمرانی محلی مشارکتی است. در حکمرانی حل مسئله بر چابکی و سرعت عمل در پاسخگویی به مسائل متکی است تا از اشاعه آن و بروز آثار عمیق‌تر جلوگیری شود. همچنین مرز نهاد مدیریت شهری در ساختار موجود به روی مردم بسته است. تمرکزگرایی

در تصمیم‌گیری و عدم حضور بازیگران و ذی‌نفعان در مراحل مختلف نظام سیاستگذاری و تصمیم‌گیری محلی دیده می‌شود. ارتباط شهروندان با سیاستگذاران محدود به سامانه‌های ارتباطی و پاسخگویی حضوری به صورت موردی و موضوعی است و جنبه سامان‌مند و مدیریت شده به خصوص در زمینه جلب مشارکت در نظام تصمیم‌گیری ندارد.

با این حال، به مدد برخی ظرفیت‌های موجود، امکان حرکت به سوی حکمرانی محلی مشارکتی در چارچوب ساختاری و سازمانی فعلی تا حدی وجود دارد. ایجاد تشکیلاتی مانند شورایی، شورای محلات، سرای محلات و ... در کنار ساختار موجود در این راستا بوده است. یکی از ظرفیت‌های ممکن در این زمینه بند ۵۱ ماده (۸) قانون شوراهاست که صراحتاً تصویب اساس‌نامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری را برعهده شورای شهر می‌گذارد که می‌تواند از این طریق ساختار و سازمان مناسب برای بهبود حکمرانی مشارکتی در سازمان متبوعه را فراهم آورد. همچنین شهرداری‌ها می‌توانند بنا به قانون نسبت به ارائه چارت سازمانی خود و در صورت لزوم ایجاد تغییر برای نیل به حکمرانی مشارکتی اقدام کنند.

رسیدن به وضع مطلوب در عرصه ساختار و سازمان، نیازمند تلاش‌های بیشتر و جدیت و اراده حاکمیت است. تخت شدن ساختار تصمیم‌گیری و اجرایی، چابک‌سازی، پراکنش قدرت و عدم تمرکز و از همه مهم‌تر تفویض اختیارات به میزان کافی، لازمه حکمرانی مشارکتی در سطح محلی بوده که نیازمند خلق بسترها و ظرفیت‌های سیاستی بیشتر است.

### شکل ۳. توصیه‌های سیاستی در حوزه ساختاری - سازمانی

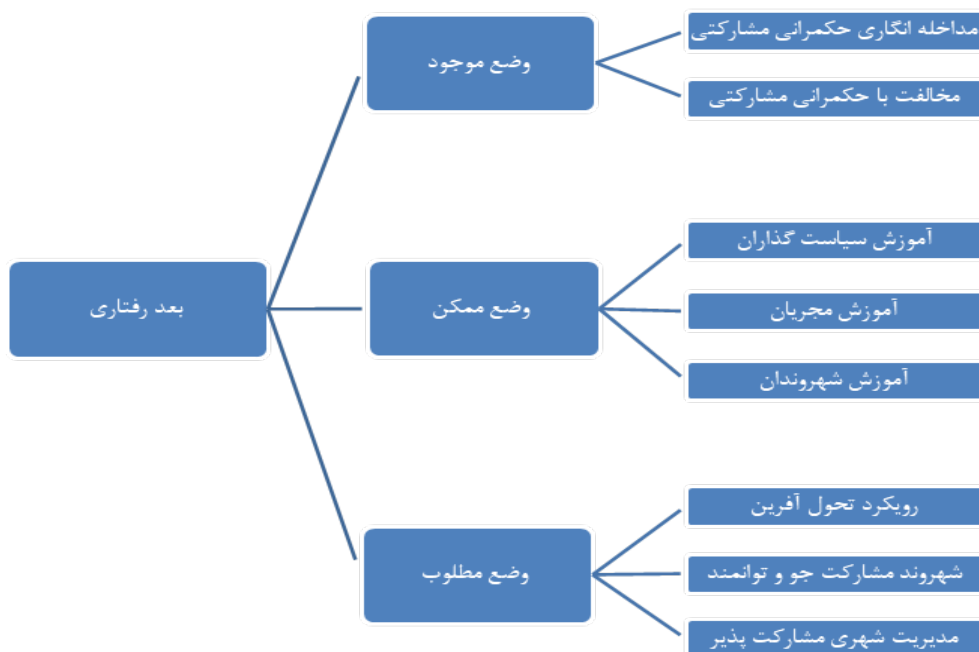


در بُعد رفتاری وضع فعلی نشانگر غالب بودن ایده مخالفت با حکمرانی مشارکتی است. نمونه بارز این مسئله انحلال شورایی‌ها به‌عنوان نماد مشارکت مردمی در تهران و مسکوت ماندن طرح‌های مشابه در دیگر شهرها بود. از آنجاکه حکمرانی مشارکتی به ایجاد سرمایه اجتماعی و نمادین برای برخی افراد و گروه‌ها منتهی می‌شود، انتظار مخالفت با آن از سوی برخی ذی‌نفعان چندان دور از انتظار نیست. در بدنه نهاد مدیریت شهری نیز حکمرانی مشارکتی با اقبال زیادی مواجه نیست و به‌نوعی مداخله در بورورکراسی و تخصص‌گرایی محسوب می‌شود.

با نگاهی به قانون شوراها می‌توان دریافت که وضع موجود در بُعد رفتاری امکان بهبود و اصلاح دارد تا به وضع ممکن برسد. بند «۷» ماده (۸۸) این قانون در شرح وظایف شورای عالی استان‌ها برنامه‌ریزی برای آموزش سیاستگذاران را مورد توجه قرار داده که

ابزاری مناسب برای تغییر الگوهای رفتاری است. ابزار آموزش را می‌توان برای اصلاح بُعد رفتاری به مجریان (شهرداری) نیز تسری داد تا در خلال آن مجریان علاوه بر کسب آمادگی برای پذیرش الزامات حکمرانی مشارکتی در سطح محلی، در بایند هدف از اجرای حکمرانی مشارکتی کاستن از قدرت بوروکرات‌ها نبوده اگرچه ممکن است یکی از پیامدهای آن باشد. اصلاح بُعد رفتاری فقط محدود به مشارکت‌پذیران (نهاد مدیریت شهری) نیست بلکه مربوط به مشارکت‌جویان (شهروندان) نیز می‌شود. قانون شوراها در ذیل ماده (۶) و (۷) بر بُعد رفتاری شهروندان برای مشارکت‌پذیری متمرکز شده است. تشکیل نهادها و انجمن‌های اجتماعی و گسترش مراکز فرهنگی روحیه اجماع‌محوری و فعالیت شبکه‌ای را تقویت کرده و تأسیس تعاونی‌ها و نهادهای امدادی که در این مواد از آنها نامبرده شده به توانمندسازی شهروندان می‌انجامد. بند ۳ ماده (۸) این قانون نیز متضمن ظرفیت‌های ممکن برای اصلاح ابعاد رفتاری است. نظارت بر حسن اجرای طرح‌های مشارکت‌محور زمینه‌ساز اثربخشی آنها و گسترش و تعمیق حکمرانی مشارکتی می‌گردد. وضع مطلوب در بُعد رفتاری هم شامل شهروندان است و هم نهاد مدیریت شهری و با توانمندسازی هر چه بیشتر شهروندان و آموزش و ترغیب بدنه مدیریت شهری به استفاده از حکمرانی مشارکتی به دست می‌آید. در این حالت شهروند، مطالبه‌گر و آگاه به حقوق خود و مشارکت‌جو است و مشارکت در حکمرانی را هم برای جامعه و هم برای خود می‌خواهد. نهاد مدیریت شهری نیز حکمرانی مشارکتی را نه به‌عنوان ابزاری برای کاهش بار اجرایی و فرار از مسئولیت، بلکه وسیله‌ای برای اعتلا و رشد فرد شهروندان و یک وظیفه ذاتی برای خود تلقی می‌کند.

شکل ۴. توصیه‌های سیاستی در حوزه رفتاری



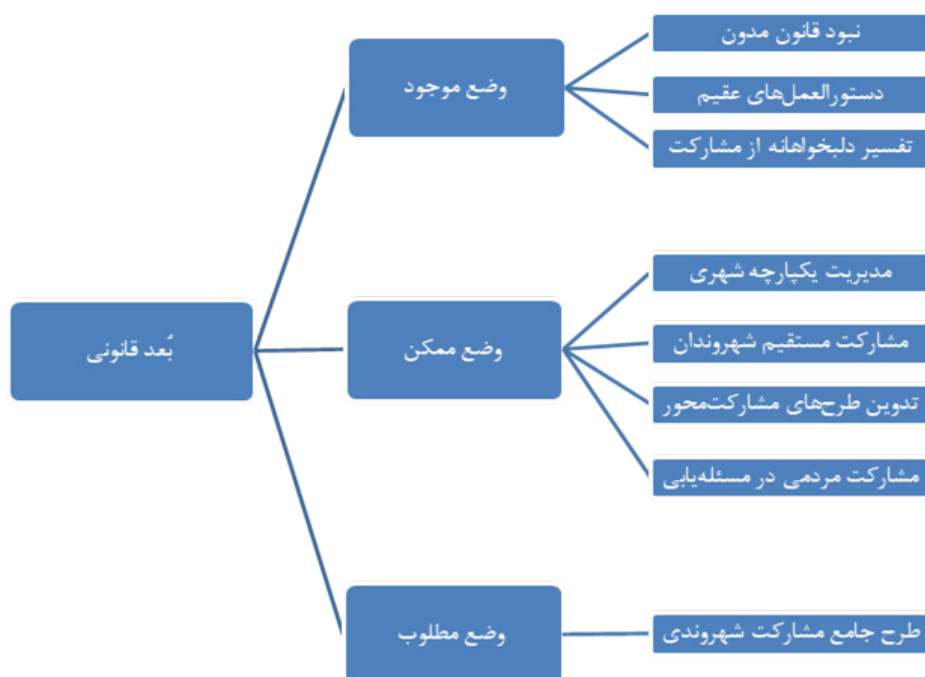
بُعد قانونی پشتوانه و بستر بُعد ساختاری - سازمانی و بُعد رفتاری است. در وضع موجود حکمرانی مشارکتی سامان یافته و نظام‌مند (در معنای کلاسیک آن) در قوانین فعلی مهجور افتاده و هر آنچه هست اشارات ضمنی بر مشارکت و استفاده از پتانسیل‌های مردمی و بخش خصوصی است. آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های گوناگونی که توسط شهرهای مختلف در این زمینه تهیه و تصویب شده (مانند شورایی‌ها در تهران)، به سبب نبود قانون بالادستی یکی پس از دیگری قابلیت اجرایی خود را از دست داده است. اساساً مفهوم حکمرانی و قالب آن در بسیاری از نظام‌های اداری و مدیریتی دیده نشده است و طبعاً پسوند مشارکت نیز هرگز به آن نخواهد چسبید. اما در قانون اساسی و قوانین عادی ایران



این بستر وجود دارد. بنابراین بی‌توجهی بیش از آنکه از سوی قانون باشد، از سوی مجریان و مفسران آن است. در وضع ممکن، قانون شوراها ظرفیت‌های زیادی برای پیاده‌سازی حکمرانی مشارکتی دارد که با نگاهی موسع و مثبت نسبت به حکمرانی مشارکتی، امکان استفاده از قانون فعلی برای پیشبرد و تحکیم حکمرانی محلی مشارکتی فراهم می‌شود. گام اول، تلاش برای ایجاد مدیریت یکپارچه شهری است که بستر و خاستگاه اصلی تمرکززدایی و به تبع آن، مشارکت‌پذیری نهاد مدیریت شهری به‌شمار می‌رود. یکی از مهم‌ترین مواد قانون شوراها، بند «۱۰» ماده (۸۸) در شرح وظایف شورای عالی استان‌هاست که بر اصل واگذاری امور به سطوح پایین‌تر (Subsidiarity) تأکید دارد. با واگذاری برخی وظایف و تکالیف سازمان‌های دولت مرکزی به نهاد مدیریت شهری، امکان استفاده از مشارکت مردمی به‌نحو مؤثرتری در آنها وجود خواهد داشت. بند «۵» همان ماده نیز با رسمیت‌بخشی به جایگاه مشورتی شورای عالی استان‌ها قادر است مستقیماً طرح‌های خود را برای مجلس ارسال کند که این طرح‌ها می‌توانند مشتمل بر حکمرانی مشارکتی باشند. بند (۲) و (۵) ماده ۸۰ قانون شوراها نیز می‌توانند خاستگاهی برای حکمرانی مشارکتی باشند. ماده (۲) متمرکز بر مسئله‌یابی و تعیین دستورکارها برای سیاست‌گذاری است. همان‌طور که در جدول ۷ اشاره شد یکی از بهترین و اثرگذارترین مواضع برای استفاده از مشارکت مردمی در خصوص دستورگذاری است که رویکردی تحول‌آفرین و توانمندساز به حکمرانی مشارکتی قلمداد می‌شود. بند ۵ ماده (۸۰) هم به‌صراحت خواستار مشارکت مردم در انجام خدمات مختلف است که در عین ابزاری بودن (جدول ۷) باز هم رویکردی به حکمرانی مشارکتی است.

در کنار این ظرفیت‌ها، رسیدن به وضع مطلوب مستلزم ایجاد بستر قانونی استوار و پایدار برای حکمرانی مشارکتی در سطح محلی است که با تغییرات سیاسی و فردی در سطح محلی دستخوش تغییر و تحول اساسی نشود. طراحی قانون یا سند مشارکت مردمی در سطح محلی از سوی سیاستگذاران (دولت و مجلس) به‌عنوان سند بالادستی و الزام‌آور می‌تواند تا حد زیادی اصلاح ابعاد رفتاری و ساختاری - سازمانی برای بهبود وضعیت فعلی و ممکن حکمرانی محلی مشارکتی و عزیمت به سمت وضع مطلوب را تضمین کند. سند مشارکت مردمی باید در بردارنده میزان مشارکت، سطح مشارکت، نوع مشارکت، ابزارهای سنجش مشارکت و شرح وظایف هر یک از نهادها و دستگاه‌ها برای استفاده از مشارکت مردمی در حکمرانی محلی باشد.

شکل ۵. توصیه‌های سیاستی در حوزه قانونی





- [۱] هیوز، اوئن (۱۳۸۷). مدیریت دولتی نوین. ترجمه سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده تهران. انتشارات مروارید.
- [۲] میدری، احمد و خیرخواهان، جعفر. (۱۳۸۳). «حکمرانی خوب، بنیان توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- [3] T. Bovaird and E. Loeffler, Understanding public management and governance in Public Management and Governance, Routledge, 2016.
- [4] E. Klijn, "Public Management and Governance: a comparison of two paradigms to deal with modern complex problems," in The handbook of governance, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- [۵] جلیلی، سید مصطفی و عبداللهی ثابت، محمدمهدی. (۱۳۹۷). تبیین الگوهای غالب مدیریت شهری، جلد ششم: تبیین الگوی حکمروایی شهری. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- [۶] حناچی، سیمین. (۱۳۸۳). بررسی نظام برنامه و مدیریت توسعه شهری در ایران. فصلنامه شهرسازی و معماری آباد، ۴۲: ۸۷-۸۳.
- [۷] میرباقری، سید محسن، رفیعی آتانی، عطاله و پارسانژاد، محمدرضا. (۱۴۰۱). طراحی الگوی مفهومی حکمرانی مشارکتی در ایران: رویکرد داده‌بنیاد. فصلنامه راهبرد، ۱۰۳: ۱۹۵-۲۱۸.
- [8] F. Fischer, Participatory Governance: From Theory To Practice in The handbook of governance, Oxford University Press, 2012.
- [9] A. Ozman, "Notes to the concept Concept of Decentralization," *European Scientific Journal*, ESJ, vol. 10, no. 10, pp. 416-420, 2014.
- [10] A. Joshi and M. Schultze-Kraft, "Introduction – Localising Governance: An Outlook: Research and Policy," *IDS Bulletin*, vol. 45, no. 5, pp. 1-8, 2014.
- [11] W. Miller, M. Dickson and G. Stoker, *Models of local governance: political theory and public opinion in Britain*, Palgrave / Macmillan Press, 2000.
- [12] C. Ansell and A. Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, no. 4, pp. 543-571, 2008.
- [13] A. Batory and S. Svensson, "The fuzzy concept of collaborative governance: A systematic review of the state of the art," *Central European Journal of Public Policy*, vol. 13, no. 2, pp. 28-39, 2019.
- [14] G. Allegretti and M. Allulli, "Limits and challenges of citizen participation," in *Handbook on Local and Regional Governance*, Edward Elgar, 2023.
- [15] M. Pacione, *Urban Geography, A Global Perspective*, Routledge, 2009.
- [۱۶] حقی، مهدی. (۱۴۰۱). مشارکت و مردمی سازی در مدیریت شهری. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- [17] M. Hordijk, M. Liliana, C. Sutherland and D. Scott, "Participatory Instruments and Practices in Urban Governance," in *Geographies of Urban Governance: Advanced Theories, Methods and Practices*, Springer, 2015.
- [18] N. Anokye, "Stakeholder participation in water resource management: the case of Densu basin in Ghana," Phd thesis, VU University, Amsterdam, 2013.
- [19] J. Ines and D. Booher, *Planning with complexity, An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, Routledge, 2018.
- [20] M. Hawlett, M. Ramesh and A. Perl, *Studying Public Policy, Principles and processes*, Oxford university press, 2020.
- [21] P. Blomqvist, "Soft and hard governing tools," in *Handbook on Theories of Governance*, Edward Elgar, 2022.
- [22] P. Gustafson and N. Hertting, "Understanding Participatory Governance: An Analysis of Participants' Motives for Participation," *The American Review of Public Administration*, vol. 47, no. 5, pp. 1-17, 2016.
- [۲۳] محمدی، نعیمه و دانایی‌فرد، حسن. (۱۳۹۸). الگوی حکمرانی مشارکتی توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر در ایران: رویکردی نهادی. فصلنامه



پژوهش‌های سیاست‌گذاری و برنامه ریزی انرژی، ۱۶: ۹۵-۶۷.

[24] D. Altschuler and J. Corrales, *The Promise of Participation Experiments in Participatory Governance in Honduras and Guatemala*, Pelgrave, 2013.

[25] A. Farazmand, *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer, 2022.

[۲۶] گزارش طرح پژوهشی «امکان‌سنجی واگذاری وظایف و اختیارات به شوراهای اجتماعی محلات در شهر مشهد». (۱۴۰۲). مرکز پژوهش‌های شورای شهر مشهد.

[27] S. Lukes, *Power, a radical view*, Pelgrave, 2005.



#### گزیده سیاستی

حکمرانی محلی مشارکتی به عنوان الگویی متاخر پس از رویکردهای مدیریت بازارگرا توانسته در حوزه سیاست‌گذاری جای خود را باز کند. گزارش پیش رو الگوهای حکمرانی محلی مشارکتی، ابزارها، رویکردها و بنیان‌های آن را در سطح محلی معرفی کرده و تطبیق آن با محدودیت‌ها و ظرفیت‌های نظام شورایی محلی در ایران را نشان می‌دهد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)