فصلنامه مطالعات مديريت شهري
سال سوم/ شماره پنجم/ بهار ۱۳۹۰

حكمروائي خوب و پايبندي به حقوق بشر؛ زمينه‌هاي تحقق مديريت شهري پايدار

دكتر حسن اسماعيل‌زاده
استاد يار و عضو هيات علمي دانشگاه پيام نور ارومیه
kasraahasan@gmail.com

چكيده

مقدمه و هدف پژوهش : با ورود به هزاره سوم ميلادي، شهرها در كشورهاي كمتر توسعه يافته با چالشهاي فزاينده‌اي ناشي از رشدي فراتر از ظرفيت‌هاي پاسخگو مواجه شده‌اند كه نمود آنها در اشباع زيرساخت‌هاي اجتماعي- كالبدي، بسط اسكان غيررسمي، افزايش ناهنجاريهاي اجتماعي، ازدياد شكاف‌هاي درآمدي و فرهنگي، گسترش آلودگي‌هاي زيست محيطي و در مجموع، كاهش كيفيت زندگي مشاهده مي‌شود. از سوي ديگر هويت زدايي و اتخاذ الگوهاي ناپايدار توسعه‌اي در اثر ضعف يا عدم بهره گيري از انگاره‌هاي مشاركتي و نظام‌هاي مطلوب مديريت شهري، مسائل ايجاد شده را دوچندان نموده است.

روش پژوهش: اين مطالعه از نوع توصيفي، تحليلي و كاربردي بوده و در آن تلاش مي‌شود با مرور منابع عمده و تحليل نظرات، جمع بندي روشني از راهبردهاي متناسب با جامعه شهري ايران ارائه شود.

يافته‌ها: حكمروائي دربرگيرنده قواعد اعمال قدرت و حل اختلافات مربوط به آن مي‌باشد. منظور از قواعد ياد شده، عمدتا شامل قوانين اساسي، قوانين عادي، عرف‌ها، آيين نامه‌هاي اداري، عهدنامه‌هاي بين المللي و غيره مي‌باشد كه مي‌تواند شكل گيري و اجراي تصميمات خط مشي‌ها را تحت تاثير قرار دهد. تحقق مديريت شهر پايدار، از طريق اجراي اصول حكمروائي خوب و پايبندي به موازين حقوق بشر عملي مي‌گردد.

واژگان كليدي: ظرفيت سازي مديريت، حكمروائي خوب، حقوق بشر، نظام انتخاباتي، مشاركت شهروندي

تاريخ دريافت مقاله: ۱۳۹۰/۲/۳ تاريخ پذيرش مقاله: ۱۳۹۰/۳/۱۵

Archive of SID
www.SID.ir

مقدمه

آنچه که امروزه دولت‌ها با آن مواجه هستند روند رو به رشد شـهر و شهرنشـيني، و بروز مشكلات متعدد اقتصادي، اجتماعي و زيست محيطي از يک سو و ناكارآمـد بـودن روش‌هاي مديريت و كنترل توسعه شهري جهت رفع مشـكلات و تنگناهـاي مـذكور از سوي ديگر مي‌باشد

با مطرح شدن الگوي حكمروائي خوب شهري طي دهه‌هاي اخير، دولت‌ها بـويژه در جهان در حال توسعه، بـه تجـويز ايـن شـيوه مـديريتي در سـطوح مختلـف حكـومتي كشورشان (سطوح ملي، منطقه‌اي و محلي) پرداختند. الگوي يادشده به همـراه رعايـت موازين حقوق بشر كه بر رعايت اصولي چون مشاركت، شفافيت، قانونمـداري، نظـارت و از جمله اينها تاكيد دارند، بستري فراهم مي‌نمايند تا بازيگران مختلف شـهري (دولـت، شهروندان و نهادهاي غيردولتي) در تعامل بـا هـم بـه اداره و توسـعه شـهرها بپردازنـد. تفاوت اين شيوه مديريتي با ساير شيوه‌ها در اين است كه الگوي حكمروائي خـوب كـه با مشاركت شهروندان و بخش خصوصي همراه اسـت، مـي‌توانـد از ميـزان هزينـه‌هـاي توسعه شهري كاسته و بر پايداري رونـد توسـعه شـهري منجـر شـود. بـر ايـن اسـاس، مهمترين سوالاتي كه در تحقيق حاضر تلاش مي‌گردد تا بدانها پاسخ داده شود عبارتند از:

۱) اصول مدل حكمروائي خوب و حقوق بشر كدام است؟
۲) جايگاه حكمروائي خوب در بستر انتخاباتي چيست؟
۳) گزينه مناسب براي ظرفيت سازي مديريت شهري پايدار كدام است؟

روش پژوهش

روش پژوهش مبتني بر روش توصيفي- تحليلي- كاربردي است. بـدين منظـور كـه ابتدا در روش توصيفي، به بررسي مفاهيم مـرتبط بـا حكمروائـي خـوب و حقـوق بشـر پرداخته شده است، در ادامه بر اساس روش تحليلي، به تحليل جايگاه حكمروائي خـوب در فرايند انتخابات اقدام شده و در نهايت بر اساس روش كاربردي، چارچوب استراتژيک ظرفيت سازي مديريت شهري طراحي شده است.

Archive of SID
www.SID.ir

مدل حکمروائي خوب

تاکنون تعاريف متعددي از مفهوم حکمروائي خوب[1]، به عمل آمده است که از آن جمله مي‌توان به تعريف اتحاديه اروپا در اين زمينه اشاره نمود. از اين منظر، حکمروائي خوب به عنوان مديريت شفاف و پاسخگو با هدف نيل به توسعه اقتصادي و اجتماعي عادلانه و پايدار تعريف شده است. کميسيون جامعه اروپا تصريح مي‌کند که حکمروائي خوب، متضمن اين موضوع است که سياستمداران و سازمانها به حقوق بشر، اصول دموکراسي و حاکميت قانون، احترام بگذارند. (Otto Sano 2002, 129) از نظر لندل ميلز[2] و سرا گلدين[3]، حکمروائي عبارتست از : استفاده از قدرت سياسي و اعمال نظارت در سراسر جامعه و همچنين مديريت منابع در جهت توسعه اقتصادي و اجتماعي. اين تعريف بر ماهيت سياسي و جنبه مديريتي حکمروائي تاکيد دارد بدون اينکه بر ماهيت روابط بين صاحبان قدرت (حکومت کنندگان) و عموم مردم (حکومت شوندگان) اشاره‌اي داشته باشد. (Johnston and et al 1993, 2)

مفهوم حکمروائي شهري نيز اخيرا در مضامين مختلفي مورد استفاده قرار مي‌گيرد. شايد مهمترين مضمون استفاده شده در اين زمينه، دادن رويکرد سياسي به بعد مديريت شهري است. از منظر تعديل ساختاري، مفهوم حکمروائي شهري، بر توجه به ظرفيت‌هاي نهادهاي شهري، سازمانهاي محلي و ساير موسسات دولتي تاکيد دارد. تمرکززدايي بعنوان گزينه انتخاب شده سالهاي اخير براي مديريت شهري محسوب مي‌گردد و بطور قابل

ملاحظه‌اي بر نهادهاي شهر، ظرفيت آنها و رابطه آنها با اجتماعات محلي توجه دارد. آن همچنين اختلافات عمده در روابط دولت- شهروند را برجسته نموده و فرايندهاي گفتمان، تصميمات رقابتي، بازيگران گوناگون شهري و تعاملات مختلف بين دولت و بازيگران غيردولتي را بااهميت مي‌کند. حکمروائي، مسائل عمده شهري و روندهاي جديد شهرنشيني را نيز برجسته مي‌کند. نابرابريهاي فزاينده درآمدي و گسستگي شهري، پديده فراشهرنشيني بسياري از کشورهاي کمتر توسعه يافته، آلودگي‌هاي مختلف شهري، رشد بي قاعده سکونتگاه‌هاي غيررسمي که گسترده ترين نواحي از فضاهاي مسکوني شهري را ايجاد کرده اند، يک واقعيت غيرقابل کتمان مي‌باشد.[4] (United Nation 2001, 11)

از نظر مهتا[5] (۱۹۹۸) و مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد (UNCHS 1999)، از مهمترين شاخص‌هايي که مي‌تواند در ايجاد تغييرات پوياي حکمروائي در سطح محلي

Archive of SID
www.SID.ir

(شهري) استفاده شود عبارتند از: ۱) رضايت مصـرف کننـده؛ ۲) شـفافيت رويـه‌هـاي مربوط به مناقصه‌ها و مزايده‌هاي خدمات شهري؛ ۳) درصد جمعيـت فعـال در عرصـه خدمات رساني؛ ۴) دسترسي عموم بـه مراحـل چرخـه سياسـتگذاري.[۶] از طريـق ايـن سنجه‌ها، خط سير شاخصهاي حکمروائي شهري که در بررسي تاثير حکمروائي شـهري بر عملکرد شهر از آنها استفاده مي‌شود طراحي مي‌گردد. اين خط سير شامل ابزارهـايي چون مشارکت، شفافيت، پاسخگويي و نظاير اينها است که از طرف سازمان ملل مطـرح شده است. (Kaufmann and et al 2004, 8)

حکمروائي خوب شهري از طريـق دولتـي کارآمـد، بـازار گسـترده و سياسـتگذاري مطلوب فراهم مي‌گردد. به عبارت ديگر گسترش مداخلات حکومتي بـا مقـررات کمتـر، خصوصي سازي ارائه خدمات و نهايتا فرصتهاي کم بـراي فسـاد مـي‌تواننـد حکمروائـي خوب در شهرها را پياده کنند.[۷]

دستورکار حکمروائي خوب، بر تقسيم قدرت و کسب خروجي‌ها و نتايج بهتر تاکيـد دارد و آن بر مساله توزيع- چه در توزيع ثروت و چـه در توزيـع فرصـتها بـراي تمـرين صلاحيت سياسي- هم در گفتار و هم در انتخاب تاکيد مي‌کنـد. (World Bank 2000) اين نيازمند يک تغيير نهادي است، يعني ايجاد فضاي گفتمان و مذاکره ميان صـاحبان منافع، جهت ايجاد يک مفهوم و تعهد مشترک. اين جائي است که يک تغيير تفسـيري، برنامه ريزان شهري را دربرمي گيرد: اجتناب از فهم امر «برنامه‌ريزي» به مثابـه اجـراي تکنيک، و حرکت به سمت درک حرفه برنامه‌ريـزي بـه مثابـه گفتمـان مسـتمر، يعنـي عملي در تعامل نهادينه شده. اين امر ارتبـاط حکمروائـي خـوب را بـا ابزارهـايي چـون شفافيت و دوري از فساد بيشتر مي‌کند، و توجه عمده بانک جهـاني را در بهبـود «جـو سرمايه گذاري» افزايش مي‌دهد، حکمروائي خوب، در حقيقت يک فراينـد افقـي ميـان بازيگران مختلف جامعه مدني ايجاد مي‌کند و طي ايـن فراينـد و همچنـين بـر اسـاس اصول حکمروائي خوب، به نيازها و تقاضـاهاي شـهروندان و بـازار پاسـخ داده مـي‌شـود (نمودار ۱).

Archive of SID
www.SID.ir

نمودار ۱ : ساخت مدل حکمروائي خوب

منبع: Johnston 1993 3

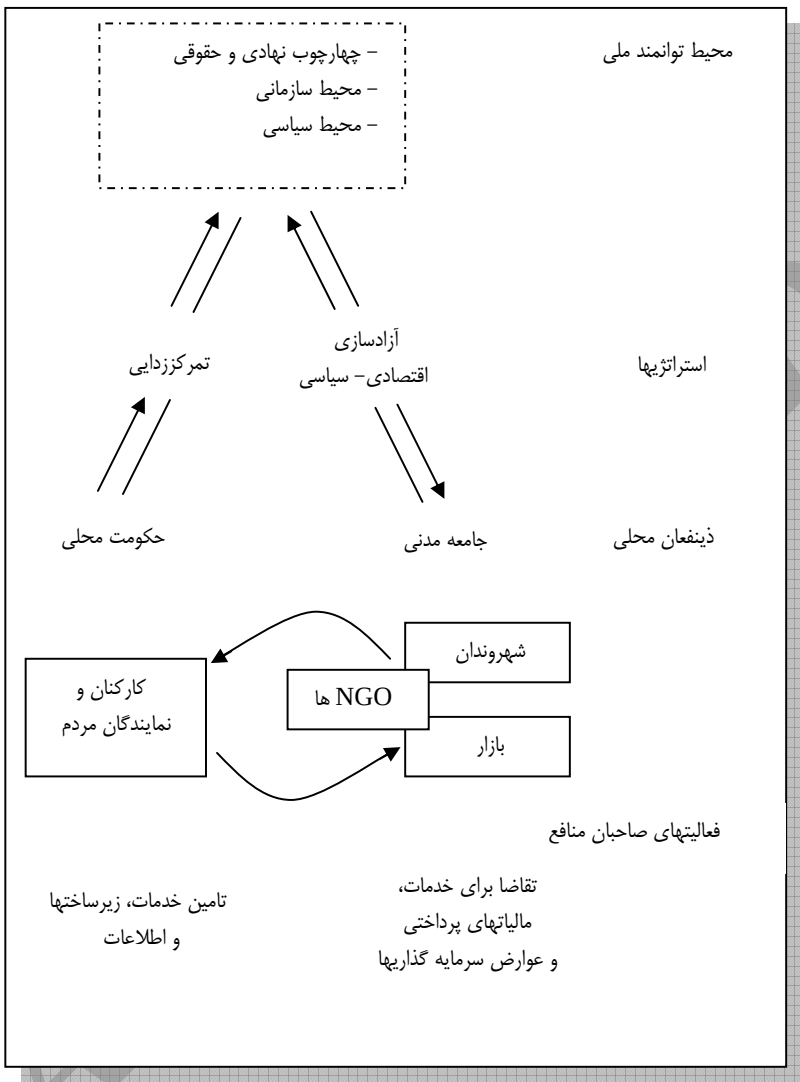
نمودار شماره ۲، نشان دهنده پارادايم حكمروائي است. بر اساس اين نمودار، پارادايم حكمروائي، اهميت محيط توانمند ملي را در تامين يک چارچوب حقوقي و سازماني براي كاركردهاي صورت گرفته از طرف ذينفعان سطح ملي نشان مي‌دهد. آن، همچنين نشانگر ويژگي‌هاي عمده تعهدات بين دولت و شهروندان در سطح محلي است، جائي كه شهروندان و حكومت محلي قرار دارند. محيط توانمند ملي موجب ارتقاء تعامل قوي در سطح محلي مي‌گردد. (Colebatch 2002, 10)

حكومت محلي از طريق حكمروائي خوب، توجه ويژه‌اي به اصول و حقوق پايه‌اي از قبيل آزادي انجمن‌ها، دسترسي به اطلاعات، شفافيت برنامه‌ها و ...، مي‌كند. كنترلها و تعادلها در سطح محلي ميان شعبات اجرائي، قانوني و قضائي صورت مي‌گيرد. همچنين يک ارتباط دروني بين حكومت ملي و حكومت محلي از طريق سياست تمركززدايي و واگذاري اختيارات و مسووليت‌ها برقرار مي‌گردد. در حاليكه برخي از موارد ذكر شده، حقوق پايه‌اي ساختاري هستند، برخي ديگر، مواردي جهت توسعه حقوقي و تنظيم سياسي توسط قانونگذاران و مجريان مي‌باشند.

در سطح ملي، بخشي از نقش‌هاي اصلاح سياستگذاري، مستلزم اصلاح نقش موسسات ملي است. در سيستمهاي متمركز، حكومت مركزي نقش كنترلي بسيار قوي ايفاي مي‌كند. با وجود اين، در يک چهارچوب تمركزگرا، اين نقش بايد به يک نقش توانمندكننده تغيير شكل يابد. توجه ويژه‌اي بايد به توسعه و تقويت موسسات غيردولتي در سطح ملي معطوف گردد، موسساتي كه از فعاليت‌هاي محلي حمايت مي‌كنند. اين موسسات شامل موسسات كمک كننده فني، مالي و آموزشي در سطح ملي مي‌باشد. موسسات ملي، نقش حياتي در ظرفيت سازي سطح محلي ايفاء مي‌كنند (Colebatch 2002, 4)

Archive of SID
www.SID.ir

نمودار ۲: پارادایم حکمروائی



منبع: Johnston 1993, 3

www.SID.ir

حکمروائي خوب و حقوق بشر

گوران هايدن، حکمروائي را به مثابه سياست‌هاي بنيادي مي‌داند که هدفش تنظيم و مديريت قواعد حوزه‌هاي سياسي است که در آن، دولت و بازيگران جامعه مدني در تعامل با يکديگر، تصميمات مقتدرانه‌اي اتخاذ مي‌کنند. در اصطلاح کاربردي، حکمروائي دربرگيرنده قواعد اعمال قدرت و حل اختلافات مربوط به آن مي‌باشد. (Hyden 1992, 185 قواعدي که هايدن در ذهن داشت شامل قوانين اساسي، قوانين عادي، عرف‌ها، آيين نامه‌هاي اداري، عهدنامه‌هاي بين المللي و غيره مي‌باشد که مي‌تواند شکل گيري و اجراي تصميمات را تحت تاثير قرار دهد. (Andreasen 2002, 95)

جدول ۱: ابعاد تجربي حکمروائي خوب و حقوق بشري متناسب با آنها[۸]

متغيرهاي حکمروائي	ابعاد تجربي حکمروائي	تضمين‌هاي سازماني متناسب
اثرات مثبت و منفي شهروندان	- درجه‌اي از مشارکت سياسي - ابزارهاي تنظيم، بيان و اجماع در اولويتها - ابزارهاي پاسخگويي عمومي	- آزادي تشکيلات و انجمنها(C22،C21،D20) - حق مشارکت سياسي، راي دادن و رقابت رهبران جهت در اختيار گرفتن قدرت(C25،D21) - آزادي عقيده و بيان آن در جامعه(C19،D19) - آزادي جستجو، دريافت و انتقال اطلاعات(D19) - حمايت از فرهنگ اقليت(C27)
مديريت پاسخگو و مسوول	- درجه‌اي از احترام به حوزه عمومي - درجه‌اي از شفافيت خط مشي گذاري -درجه‌اي از تبعيت از حاکميت قانون	- آزادي تشکل و انجمن(C22،C21،D20) - آزادي جستجو، دريافت و انتقال اطلاعات(C19،D19) - شناخت شخصيت حقوقي فرد بعنوان يک انسان در برابر قانون(C16،D6) - حمايت قانوني برابر(C14 &28،D7)
تاثير متقابل اجتماعي	- درجه‌اي از برابري سياسي - درجه‌اي از تساهل درون گروهي - درجه‌اي از فراگيري در عضويت انجمنها	- حمايت از حقوق و حيثيت برابر(D1) - برابري حقوق بدون تبعيض(C2،D2) - حمايت از فرهنگ اقليت(C25) - آزادي بيان، عقيده و مطبوعات(C19،D19) - آزادي تشکلها و انجمنها(C22&22،D20) - حق برقراري نظم اجتماعي حامي حقوق بشر(D28)

منبع: Andreassen 2002, 100

Archive of SID
www.SID.ir

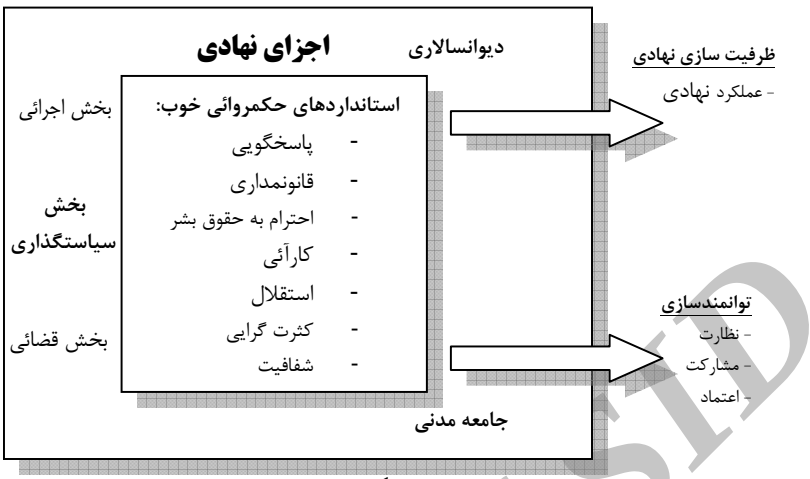
این مدل از حکمروائي، رویکرد هنجاري دارد که از بایدانگاري خط مشي‌ها و نحـوه اجراي آنها حمایت مي‌کند. با توجه به آرمان دموکراتیک، این مدل از حکمروائي خوب، سه متغیر عمده را مطرح مي‌کند و ارزیابي هر یک از آنها، ماهیت هنجاري حکمروائي را در موارد تجربي تعیین مي‌کند. متغیرهاي مزبور، «باید» را به «هست» پیوند مـي‌دهـد (Hyden 1992, 99) جدول ۱ بیانگر متغیرهاي سه گانه و ابعاد تجربي آن مي‌باشد.

باید گفت که حکمروائي خوب با اهداف توسعه سازگار مي‌باشد. احتـرام بـه حقـوق بشر همسو با برنامه‌هاي حکمروائي خوب است، اگرچـه آن، هـر نـوع کمکـي را شـامل نمي‌شود، اما زمانیکه ابعاد اجرائي کمکهاي توسعه‌اي مطرح مي‌گردد، کمـک کننـدگان تمایل دارند حکمروائي خوب را ابتدا در توسعه سازماني و اصلاح سازوکارهاي مـدیریتي مطرح کنند. (Crawford 1996, 8)

این دوگانگي فکري در نمودار ۳ توضیح داده شـده اسـت. بـر اسـاس ایـن نمـودار، اجزاي سازماني حکمروائي خوب از طریـق چـارچوب مفهـومي تـدوین یافتـه از سـوي کامپوس و ناگنـت، توضـیح داده شـده اسـت. (Compos and et al 1999, 439) شـاخه اجرائي حکومت، باید در قبال اقدامات خود پاسخگو باشـد، کیفیـت دیوانسـالاري بایـد تقویت شده و با اخلاق حرفه‌اي همراه باشـد، چـارچوب حقـوقي بایسـتي متناسـب بـا شرایط بوده و توسـط اعضـاي بخـش عمـومي و خصوصـي مـورد حمایـت قـرار گیـرد، سیاستگذاري باید شفاف باشد بگونه‌اي که گروههاي تاثیرپذیر بتوانند در جریان تصمیم گیري قرار گیرند، و جامعه مدني بایستي قوي باشد تا بتواند قادر به مشارکت در امورات عمومي باشد. (Compos and et al 1999, 440)

در بخشي از این نمودار، شاخص‌هاي حکمروائي خوب، بیان شده اسـت کـه شـامل ویژگي‌هایي چون پاسخگویي، کارآئي، استقلال، احترام به حقوق بشر، شـفافیت، کثـرت گرایي و نظایر اینها مي‌باشد (Leftwich،1995، p 132). آنچه مهم است ایـن اسـت کـه کمک کنندگان به حکمروائي خوب در تئوري و عمل، بر ظرفیت سازي نهادي به عنوان یکي از ابزارهاي اصلي نیل بـه حکمروائـي خـوب تاکیـد مـي‌کننـد، همچنـین اجـراي حکمروائي خوب را با نهادسازي در مفاهیمي چون مدیریت، نظـارت، اخـلاق حرفـه اي، شفافیت و اعتماد، عملي مي‌دانند. با وجود این، یک دستورکار دیگري نیز از حکمروائـي خوب وجود دارد که "توانمندسازي" نام دارد. ایـن مفهـوم بـا روابـط دولـت- جامعـه در ارتباط است که تضمین کننده کنترل اجتماعي مـي‌باشـد، نشـان دهنـده سـازوکارها و عرصه‌هاي گفتمان و مشارکت است، و در جستجوي ایجاد یک بخش عمـومي در ارائـه خدمات به شهروندان بجاي استفاده از اهرم قانون، تلاش مي‌کند.

Archive of SID
www.SID.ir



نمودار ۳: اهداف دو گانه حکمروائي خوب

منبع: Campus & et al 1999, 19

نکته مهم در اینجا این است که اصل پاسخگويي بر هر دو دستورکار ظرفيت سازي نهادي و توانمندسازي دلالت دارد. در موضوع اولي، شاخص‌هاي پاسخگويي، حالت بوروکراتيک داشته و بر جنبه مديريتي دلالت دارد در حاليکه در موضوع دومي، شاخصهاي پاسخگويي مرتبط با مفاهيم دموکراتيزه سازي و مشارکت مي‌باشد. بدين ترتيب حقوق بشر در طرق مختلف (ديوانسالارانه يا دموکراتيک) بر اصل پاسخگويي تاکيد دارد. در حالت بوروکراتيک، حقوق بشر ممکن است به عنوان مجموعه ويژه‌اي از ارزش‌ها يا نظمي از اصول نيل به حکمروائي خوب تبيين شود. با توجه به نمودار قبلي، حقوق بشر داراي ارزش‌هايي است که با تمام برنامه‌ها و پروژه‌ها همسو مي‌باشد، بدين خاطر ابزارهاي حکمروائي خوب بايستي بر اساس آن تنظيم گردد. (Moore 1997, 3)

حکمروائي خوب در فرآيند انتخابات

برگزاري انتخابات، يکي از ابزارهاي عمده مشارکت شهروندي و پايبندي به موازين حقوق بشر در تکوين حکمروائي خوب مي‌باشد. بر اين اساس، حکمروائي خوب در فرآيند انتخابات، عمدتا در محورهاي زير قابل بحث است:

Archive of SID
www.SID.ir

الف) دسترسي: حق بر مشاركت

ماده ۲۱ اعلاميه جهاني حقوق بشر و ماده ۲۵ ميثاق حقوق مدني و سياسي از نقطه نظر دسترسي، اهميت بالايي دارند. بر اساس ماده ۲۱، هر كسي بطور مستقيم يا از طريق انتخاب نمايندگان، حق مشاركت در حكومت كشورش را دارد. (Suksi 2002, 206)

ب) فراگيري: حق هر فرد؟

ماده‌هاي ۱۸، ۱۹، ۲۰ و ۲۱ اعلاميه حقوق بشر، فراگيري را به عنوان نقطه شروع حركت مي‌داند. هر شخص بطور مستقيم يا غيرمستقيم از حق آزادي انديشه، آزادي عقيده و بيان آن، آزادي مسالمت آميز تشكل و انجمن، و همچنين حق بر مشاركت در جامعه خويش برخوردار مي‌باشد. در شرايط عملي و در برگزاري انتخابات، فراگيري مي‌تواند به اين معني باشد كه افراد واجد شرايط راي دادن، بايستي وارد ليست راي دهندگان شده و فرصت راي دادن براي آنها تضمين گردد. (Rosas 1999, 431)

ج) شفافيت: حق بر اطلاعات

در حالي كه قابليت دسترسي و فراگيري، عمدتا" مربوط به افراد واجد شرايط شركت در فرآيند انتخابات مي‌باشد، شفافيت موضوع مربوط به اطلاعات است كه افراد در راستاي مشاركت آگاهانه و نيز داشتن اعتماد بر اين فرايند و نتايج آن، بايستي به آنها دسترسي داشته باشند. شفافيت همچنين در ارتباط با نهادهايي است كه در راستاي پيشبرد اراده مردم يا رأي دهندگان به سمت مشاركت در تصميم گيري ايجاد شده اند. ماده ۲۱ اعلاميه جهاني حقوق بشر و ماده‌هاي ۳ و ۲۵ پروتكل الحاقي به كنوانسيون اروپايي حقوق بشر، سري بودن راي را تجويز مي‌كنند: انتخاب تک تک افراد در انتخابات، نبايد تابع مقتضيات شفافيت باشد. (Suksi 2002, 212)

د) پاسخگويي: حق بر حكومت مشروع

نكته اساسي انتخابات و فرايند آن، پاسخگويي حكومت كنندگان بر حكومت شوندگان مي‌باشد. ماده ۲۱ اعلاميه جهاني حقوق بشر، اراده مردم را به عنوان مبناي قدرت حكومت مي‌داند و چون اراده مردم مي‌تواند در زمان ارزيابي عملكرد حكمرانان در انتخابات تغيير يابد، حكومت نيز بايستي ضرورتا تغيير يابد. بر اساس كميته حقوق بشر، نمايندگاني كه آزادانه انتخاب شده اند، قدرت حكومت را اعمال مي‌كنند و از طريق فرايند انتخابات در برابر اعمال قدرت حكومتي پاسخگو مي‌باشند. (Suksi 2002,216)

Archive of SID
www.SID.ir

هـ) نبود فساد: حق بر راي دستكاري نشده

موضوع مشروعيت حكومت، موضوعي است كه ماده ۲۱ اعلاميه جهاني حقوق بشر و ماده ۲۰ ميثاق حقوق مدني- سياسي بر طرح آن از طريق پيوند دادن حكومت بـه اراده مردم و انتخاب كنندگان تاكيد مي‌كنند. در چارچوب اجراي انتخابات، فساد مي‌تواند به اين منظوراتفاق بيفتد كه مجريان انتخابات را، به دخالت در ارزيابي و ثبت نام نامزدهـا، برگه‌هاي راي، صندوق راي و نتيجه آن سوق دهند. (Suksi 2002, 218)

ک) رقابت پذيري: آزادي انتخاب

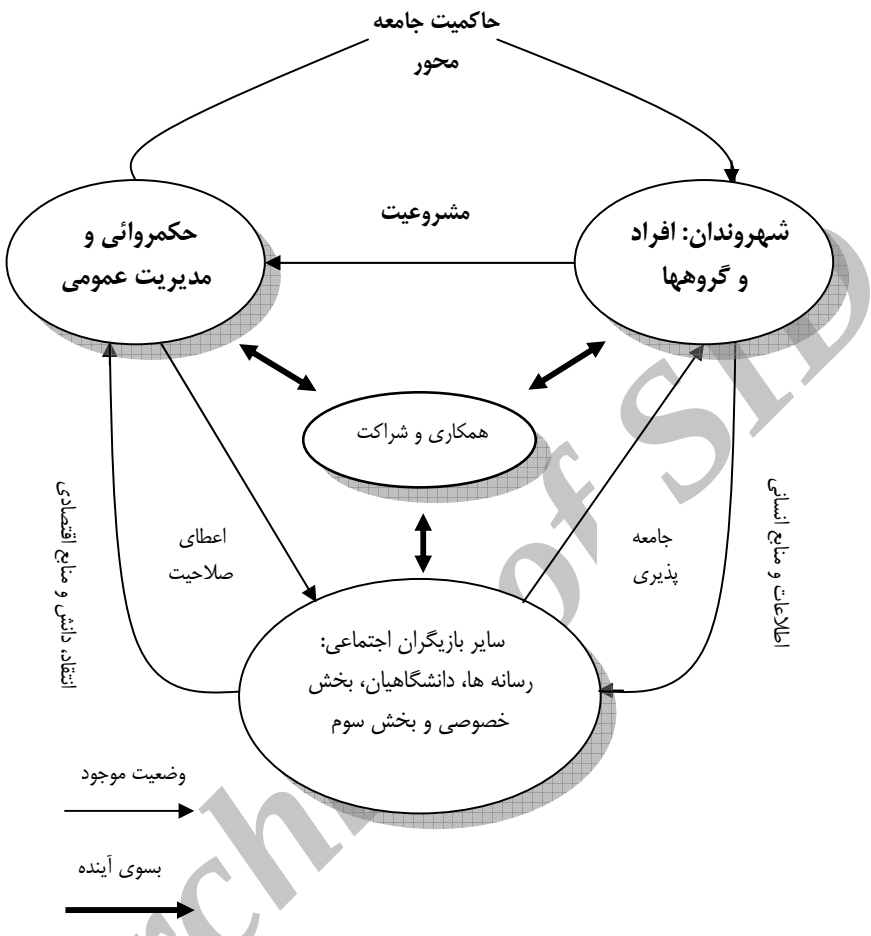
مفهوم انتخابات واقعي در ماده ۲۱ اعلاميه جهـاني حقـوق بشـر و مـاده ۲۵ ميثـاق حقوق مدني- سياسي بيان شده است. صفت «واقعي» مي‌تواند به طرق مختلف، تفسـير گردد. يكي از اين تفاسير اين است كه واژه «واقعي»، ساير حقوق سياسـي را بـه حـوزه مشاركت، نزديک مي‌سازد. (Rosas 1999, 431) منظور اين اسـت كـه انتخابـات نبايـد صوري باشد بلكه بايستي با جديت كامل و در پرتو شـفافيت، دربردارنـده نتـايج واقعـي باشد. دبير كل سازمان ملل در تفسير ماده ۲۱ اعلاميه جهاني حقوق بشر، طي قطعنامه اي، مجموعه‌اي از عواملي را ليست مي‌كند كه مي‌تواند شـاخص اصـلي آزادي و رقابـت پذيري در عرصه انتخابات باشـد. چـک ليسـت اجـراي شـرايط يادشـده در ارتبـاط بـا حكمروائي خوب، شامل عناصر زير مي‌باشد:

- وجود ابزارهاي موثر جهت تضمين بيان دموكراتيک اراده مردم.
- وجود بيش از يک حزب در سطح كشور.
- مخفي بودن راي‌هاي داده شده.
- وجود ممنوعيت‌هاي قانوني بر اعمال رويه‌هاي غيردموكراتيک در فرايند انتخابات.
- وجود يک انتخاب بين نامزدهايي از احزاب سياسي مختلف براي تـک تـک انتخـاب كنندگان.
- نبود «قانون حكومت نظامي» و اقدامات مشابه در زمان انتخابات.
- آزادي افراد در بيان عقايد سياسي. اين آزادي بايد با مخالفت فكـري بـا هـر حـزب سياسي يا آزادي انتقاد از حكومت حاكم همراه باشد. (Suksi 2002, 219)

نتيجه اينكه فرايند انتخابات، بايد بـه گونـه‌اي باشـد كـه حكمروائـي خـوب و حـق بنيادي مشاركت شهروندان از طريق بيان آزاد اراده انتخاب كنندگان فراهم گردد.

Archive of SID
www.SID.ir

نمودار ۴: همکاري ميان بازيگران اجتماعي



***منبع**: Vigoda 2002, 53*

با توجه به مطالب بيان شده، مي‌توان گفت كه بايد در شهر، شرايطي فراهم آورد كه همكاري و تعامل ميان بازيگران مختلف اجتماعي، افزايش يابد تا آرمان حكمروائي خوب شهري و جامعه شهروندمدار حاصل شود.

Archive of SID
www.SID.ir

چارچوب استراتژیک براي ظرفيت سازي مديريت شهري

براي تحقق مديريت مشاركتي و پايـدار، و همچنـين رعايـت مـوازين حقـوق بشـر، بايستي چارچوبي استراتژيک براي ظرفيت سازي مديريت شـهري طراحـي گـردد. ايـن چارچوب استراتژيک در چهار مولفه کليدي شکل مي‌گيرد که هر کدام به مساله بنيادي که توسط مقامات شهري پيرامون فرآيندهاي مشارکت مطرح مي‌کنند، پاسخ

مي گويد. تحليل از اينکه مشـارکت چيسـت؟ چگونـه مشـارکت کنـيم؟ چگونـه از مشارکت حمايت کنيم؟ و چه کسـي آن را هـدايت کنـد؟ هـدف از طراحـي چـارچوب استراتژيک، رفع مشکل عمده «مشارکت» براي شـهرداري هـا، و نشـان دادن موضـوع، عوامل و بازيگراني است که در فرايندهاي مشارکت دخيل هستند و فرايندهاي مزبور را تحت تاثير قرار مي‌دهند. (plummer 1999, 7)

الف) عناصرمشارکت: توسعه اشکال مناسب و درحال ظهور مشارکت

مولفه نخستين چارچوب استراتژيک ظرفيت سازي حکومت شهري، توسعه ماهيـت و عناصرمشارکت است. اين مولفه موضوعات کليدي را طـرح کـرده، ميـزان وسـيعي از عوامل اثر گذار بـر مشـارکت را ترسـيم کـرده و قابليـت‌هـاي مختلـف بـراي مشـارکت اجتماعات محلي را مطرح مـي‌کنـد. بسـياري از شـهرداري‌هـا نيـاز دارنـد تـا دانـش و مهارت‌هاي گسترده مربوط به جنبه‌هاي بنيادين مشارکت در فهم ماهيت شرکاي محله اي- شهري را توسعه داده و مشارکت معنادار و مناسب را ترويج نمايند. ايـن چـارچوب استراتژيک براي ظرفيت سازي شامل موارد زيرمي باشد:

- شناخت اهداف مشارکت؛
- شناخت نيازهاي فقرا؛
- کاهش عواملي که مشارکت را تضعيف مي‌کنند؛
-ارتقاي قابليت‌هاي مشارکت؛
- ايجاد اشکال نوظهور مشارکت (plummer 1999, 8)

ب) ابزارهاي مشارکت: توسعه تعامل پايدار محله اي- شهري

مشارکت موثر اجتماعات محلي مسـتلزم ظرفيتـي اسـت تـا در ابـزارهـاي پيشـبرد مشارکت شکل گيرد. ازاين رو مولفه دوم چارچوب استراتژيک ظرفيت سـازي حکومـت شـهري، بـازيگران و سـازمانهاي دخيـل در ايجـاد مشـارکت فقـرا در ارائـه خـدمات و زيرساخت ها، بازيگراني که در ارتباط اجتماعات محلـي- شـهري فعاليـت مـي‌کننـد را مدنظرقرار مي‌دهد. اين چارچوب، ابزارهاي اجتماعـات محلـي وشـهري، و نقـش بـالقوه

Archive of SID
www.SID.ir

بـازیگران خـارجي در تسـهیل فرآینـد توسـعه مشـارکتي درون شـهرداري را توصـیف مي‌کند. ظرفیت سازي که توسعه ارتباط و تعامل پایـدار اجتماعـات محلـي- شـهري را فراهم مي‌کند شامل موارد زیر است:

- تقویت تعاملات حکومت شهري؛
- تقویت ظرفیت محله‌اي و تعاملات اجتماعات محلي؛
- توسعه مشارکت حکومت محلي با بازیگران غیر دولتي (plummer 1999, 9)

ج) ظرفیت دروني مدیریت شهري:توسعه یک چارچوب سازماني حمایتي

بسیاري از شهرداري‌ها نیاز دارند تغییرات دروني مهمي را در راستاي «فراهم کردن مشارکت» ایجاد نمایند. ایـن مولفـه سـوم، عناصرشـهرداري (ازنقطـه نظـر کارمنـدان، ساختار، سیستم ها، نگرشها و منابع مالي) را مد نظر قرار داشته و عرصـه‌هـاي ظرفیـت سازي درون شهرداري را توصـیف مـي‌کنـد کـه در ایجـاد یـک محـیط توانمنـدي کـه فرآیندهاي مشارکتي را پي ریزي مي‌کند، لازم هستند. این ظرفیت سازي که لازم است تا چارچوب حکومت شهري حمایتي ایجاد کند عبارتند از:

- توسعه ظرفیت کارکنان؛
- ایجاد ساختارهاي شهري اثربخش؛
- تقویت توان‌هاي مالي؛
- ایجاد تغییرات در نگرشها. (plummer 1999, 10)

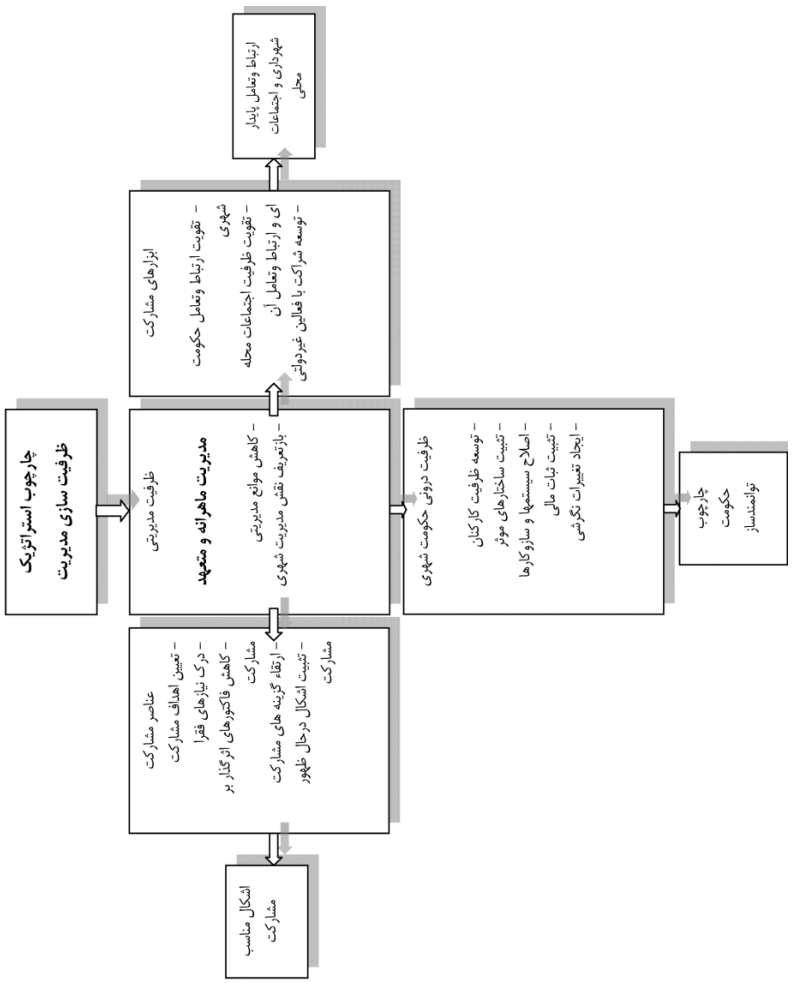
د) ظرفیت سازي مدیریتي: ایجاد مدیریت و رهبري متعهد و متخصص

مولفه اصلي چارچوب ظرفیت سازي راهبردي، توسعه مدیریت متعهـد و متخصـص است. این امر، اساس مشارکت اجتماعات محلي است. مدیریت و رهبري اثربخش، یـک نیرویي براي حرکتي براي تغییر و محرکي براي فرآیند ظرفیت سـازي فـراهم خواهـد ساخت و ابتکارات اجرائي را حمایت خواهد کرد. مدیریت متعهد و داراي مهارت به ایـن معني است که:

- موانع مدیریتي را که موجب تضعیف امر مشارکت مي‌گردد کاهش دهد.
- رویکرد مدیریتي را که به نقش بازتعریف شده شهرداري‌ها پاسخ مـي‌گویـد توسـعه دهد. (همتي و اسماعیل زاده ۱۳۸۶ ، ۳۲۰)

Archive of SID
www.SID.ir

نمودار ۵ : چارچوب استراتژیک ظرفیت سازي شهري براي مشارکت اجتماعي



منبع: Plummer 1999, 8

نتیجه گیري

پیچیدگي مسائل امروز جهان و گسترش فقر و بیمـاري در شـهرها، حکومـت‌هـا را وادار ساخته است تا به اهمیت مدیریت محلي در ارائه خدمات بیشتر بیاندیشند. شهري شدن جهان واقعیتي است که هر روز بر ابعاد آن افزوده مي‌شود. ایـن رشـد بـي توقـف، تاکنون پیامدهاي زیان باري همچون بیکاري، فقر، بدمسـکني و خـدمات ناکـافي را بـه همراه داشته است و در آینده نیز چنین خواهد بود. همگان بر این واقعیت اذعان دارنـد

www.SID.ir

که مدیریت خوب از شروط لازم و کافي براي پیشبرد برنامه‌هاي توسعه شهري است. الگوي حکمروائي خوب شهري، همان گونه که گفته شد بهترین شیوه‌هاي مدیریت شهري را با شاخص‌هایي چون شفافیت، قانون مداري، نظارت، پاسخگویي، مشارکت و نظایر اینها ترویج مي‌کند. حکمروائي خوب شهري زماني میسر مي‌شود که حکومت محلي (شهري) توانایي همکاري و شراکت با بخش خصوصي و نهادهاي مدني را براي اداره امور محلي داشته باشد. با این رویکرد، مي‌توان گفت از طریق مدیران پاسخگو و اجراي موازین حقوق بشر، نیل به مدیریت شهري مشارکتي و پایدار به سهولت عملي مي‌گردد. بنابراین در مجموع مي‌توان چنین نتیجه گیري کرد:

- به طور کلي حکمروائي خوب به عنوان مدیریت شفاف و پاسخگو با هدف نیل به توسعه اقتصادي و اجتماعي عادلانه و پایدار تعریف شده است. این شیوه مدیریتي، بازیگران مختلف شهر (شامل دولت و مدیران دولتي، بخش خصوصي، شهروندان، دانشگاهیان و نظایر اینها) را در ابعاد مختلف توسعه شهري به مشارکت مي‌طلبد.
- در اصطلاح کاربردي، حکمروائي دربرگیرنده قواعد اعمال قدرت و حل اختلافات مربوط به آن مي‌باشد. منظور از قواعد یاد شده، عمدتا شامل قوانین اساسي، قوانین عادي، عرف ها، آیین نامه‌هاي اداري، عهدنامه‌هاي بین المللي و غیره مي‌باشد این مدل از حکمروائي، رویکرد هنجاري دارد که از بایدانگاري خط مشي‌ها و نحوه اجراي آنها حمایت مي‌کند.
- احترام به حقوق بشر همسو با برنامه‌هاي حکمروائي خوب است، اگرچه آن، هر نوع کمکي را شامل نمي‌شود، اما زماني که ابعاد اجرائي کمک‌هاي توسعه‌اي مطرح مي‌گردد، کمک کنندگان تمایل دارند حکمروائي خوب را ابتدا در توسعه سازماني و اصلاح سازوکارهاي مدیریتي مطرح کنند.
- کمک کنندگان به حکمروائي خوب در تئوري و عمل، بر طرفیت سازي نهادي به عنوان یکي از ابزارهاي اصلي نیل به حکمروائي خوب تاکید مي‌کنند، همچنین اجراي حکمروائي خوب را با نهادسازي در مفاهیمي چون مدیریت، نظارت، اخلاق حرفه اي، شفافیت و اعتماد، عملي مي‌دانند.
- برگزاري انتخابات، یکي از ابزارهاي عمده مشارکت شهروندي و پایبندي به موازین حقوق بشر در تکوین حکمروائي خوب مي‌باشد. بر این اساس، حکمروائي خوب در فرآیند انتخابات، عمدتا در محورهاي دسترسي، فراگیري، شفافیت، پاسخگویي، نبود فساد، و رقابت پذیري قابل بحث است.

Archive of SID
www.SID.ir

- ماده‌هاي ۱۸، ۱۹، ۲۰ و ۲۱ اعلاميه حقوق بشر، فراگيري را به عنوان نقطه شروع حركت به سمت مديريت مشاركتي مي‌داند. هر شخص بطور مستقيم يا غيرمستقيم از حق آزادي انديشه، آزادي عقيده و بيان آن و همچنين حق بر مشاركت در جامعه خويش برخوردار مي‌باشد.
- بر اساس اصل شفافيت، افراد در راستاي مشاركت آگاهانه و نيز داشتن اعتماد بر اين فرآيند و نتايج آن، بايستي به آنها دسترسي داشته باشند. شفافيت همچنين در ارتباط با نهادهايي است كه در راستاي پيشبرد اراده مردم يا راي دهندگان به سمت مشاركت در تصميم گيري ايجاد شده‌اند.
- براي تحقق مديريت مشاركتي و رعايت موازين حقوق بشر، چارچوبي استراتژيک براي ظرفيت سازي مديريت شهري بايستي طراحي گردد. اين چارچوب استراتژيک در چهار مولفه كليدي شكل مي‌گيرد كه عبارتند از: توسعه اشكال مناسب و در حال ظهور مشاركت؛ توسعه پايدار محله اي- شهري؛ توسعه يک چارچوب سازماني حمايتي؛ و ايجاد مديريت و رهبري متعهد و متخصص.
- ظرفيت سازي توسعه تعامل پايدار محله اي- شهري از طريق تقويت تعاملات حكومت شهري؛ تقويت ظرفيت محله‌اي و تعاملات اجتماعات محلي؛ و توسعه مشاركت حكومت محلي با بازيگران غير دولتي حاصل مي‌گردد.
- به منظور توسعه يک چارچوب سازماني حمايتي بايستي از اقداماتي چون ظرفيت سازي كاركنان؛ ايجاد ساختارهاي شهري اثربخش؛ تقويت توان‌هاي مالي؛ و ايجاد تغيير در نگرشها حمايت كرد.
- مديريت متخصص و متعهد به اين معني است كه موانع مديريتي را كه موجب تضعيف امر مشاركت مي‌گردد كاهش دهد، و رويكرد مديريتي را كه به نقش بازتعريف شده شهرداري‌ها (بهره گيري از الگوي حكمروائي خوب شهري و رعايت موازين حقوق بشر) پاسخ مي‌گويد، توسعه دهد.

منابع و ماخذ

۱) صرافي، مظفر و حسن اسماعيل زاده. ۱۳۸۴. شهروند مداري؛ راهكاري براي حل مسائل شهري ايران. اطلاعات سياسي- اقتصادي. سال بيستم، مهر و آبان ۱۳۸۴.

Archive of SID
www.SID.ir

۲) علوي تبار، علیرضا. ۱۳۷۹. مشارکت در اداره امور شهر ها: بررسي الگـوي مشـارکت شهروندان در اداره امور شهرها. جلد اول(تجارب جهاني وايـران). چـاپ اول. تهـران: انتشارات سازمان شهرداريهاي کشور.
۳) فالکس، کیث. . ۱۳۸۱. شهروندي. ترجمه محمد تقي دلفروز. انتشارات کویر.
٤) همتي، مجتبي و حسن اسماعیل زاده. ۱۳۸۶. حقوق شهروندي و مشارکت در اداره امور شهر. مجموعه مقالات برگزيده حقوق شهروندي. همايش حقوق شهروندي قوه قضائيه و معاونت اجتماعي شهرداري تهران. انتشارات مرکز مطبوعات و انتشارات.
5) Adams, Brian. 2004. Public Meetings and the Democratic Process. Public Administration Review 64 (1):43 – 54.
6) Baker, William H. , H . Lon Addams and Brian Davis .2005. Critical Factors for Enhancing Municipal Public Hearings. Public Administration Review65 (4): 490 – 99 .
7) Berry, Jeffrey M. , Kent E . Portney , and Ken Thomson .1993 . The Rebirth of Urban Democracy .Washington, DC : Brookings Institution Press .
8) Carol Ebdon,Aimee L. Franklin, Citizen Participation in Budgeting Theory, Public Administration Review May | June 2006,
9) Ebdon , Carol , and Aimee Franklin . 2004. Searching for a Role for Citizens in the Budget Process. Public Budgeting and Finance 24 (1): 32 – 49.
10) Eran, vigoda,(2002) from responsiveness to collaboration: Governance, Citizens ,and the Next Generation of Public Administration, in Public Administration Review,vol.62,No,5,
11) Freeman, Michael, D.A., Lloyds, 2001, introduction to jurisprudence, 7th edition, London, sweet and Maxwell.
12) Gaddie , Ronald Keith . 2004. Born to Run: Origins of the Political Career. Lanham, MD: Rowman &Littlefi eld .
13) Government: Transformations in the Roles, Responsibilities, and Values of City Managers. San Francisco: Jossey-Bass.
14) Kweit , Mary G . , and Robert W. Kweit . 1981. Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society . New York : Praeger .
15) Lukens Meyer, Carolyn J., and Lars H. Torres. 2006 .Public Deliberation: A Manager’s Guide to Public Deliberation. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
16) Man Bridge, Jane J. 1983. Beyond Adversary Democracy. Chicago: University of Chicago Press.
17) Morgan, David L. 1997. Focus Groups as Qualitative Research. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
18) Moser, 1989, community participation in urban projects in the third world, progress in plannigvol.32 part 2
19) Otto Sano, Hans. Good Governance and Human Right. Zimbabwe. 1998, 129.

Archive of SID
www.SID.ir

20) Pacione, Michael, 2001, Urban Geography, first published .Rutledge, London.
21) Palfrey,colin,C,Philips,P,Thomas,andD.Edeard.1992,Policy Evaluation in the Public Sector: Approaches and Methods ,Hants:Avenbury
22) Pamela D. Gibson, Donald P. Lacy, Michael J. Dougherty,(2005)Improving Performance and Accountability in Local Government with Citizen Participation, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal Volume 10(1).
23) Plummer ,Jeneller, 2000,municicipallities and community participation ,Earthscan Publications Ltd, London & Sterling, VA
24) Putnam, Robert D. 2000. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster.
25) Rawls, John, 1990, A theory of justice, revised edition, oxford university press.
26) Reich, Robert.1995.policy making in democracy, in the power of public ideas, edited by Robert Reich, 123-56, Cambridge, A :Harvard University press
27) Renee A.Irvan,Jhon Stansbury, (2004)Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth The Effort?, Public Administration Review,vol.64,No.1,
28) Schubler1996,, participation and partnership in urban infrastructure management UMP policy paper no.19world bank, Washington.
29) Terry L. Cooper, Thomas A. Bryer, Jack W. Meek, 2006, Citizen-Centered Collaborative Public Management, Special Issue, Public Administration Review E
30) Terry L. Cooper, Thomas A. Bryer, Jack W. Meek, 2006, Citizen-Centered Collaborative Public Management, Public Administration Review.
31) Thomas, John C . 1995. Public Participation in Public Decisions. San Francisco: Jossey-Bass.
32) Wang , Xiaohu . 2001. Assessing Public Participation in U.S. Cities. Public Performance Management Review 24 (4): 322 – 36.
33) Weeks, Edward C, 2000.the practice of deliberative Democracy: Results from four Large- Scale Trils .Public Administration Reviews 60(4):360-71.

Archive of SID

www.SID.ir

یادداشتها

[1] Good Governance
[2] Landell- Mills
[3] Seragelding

[۴] استراتژیهای مطرح شده از سوی دستورکار برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد (UN-Habitat) در این خصوص به قرار زیر می باشند:

- تمرکززدایی امور و منابع به نهادهای محلی بر پایه اصول پاسخگویی و کمک کننده.
- تشویق به مشارکت در جامعه مدنی بویژه از سوی زنان.
- بهره گیری از تنوع وسیعی از مشارکت بین بخشهای دولتی و غیردولتی بمنظور دستیابی به اهداف پیش بینی شده.
- ظرفیت سازی در میان تمامی بازیگران شهری جهت مشارکت در تصمیم گیری و فرایندهای توسعه شهری.
- تسهیل ارتباطات در میان تمامی سطوح.
- استفاده از مزایای ناشی از فناوریهای مدرن جهت حمایت از حکمروائی خوب و توسعه پایدار شهری.

[۵] برای نیل به راهبردهای فوق، نیاز به گزینه های سیاسی نوظهور که در سه دسته طبقه بندی می شوند وجود دارد: الف) تمرکززدایی و تقویت نقش نهادهای محلی. ب) تشویق به مشارکت درونی. ج) اطمینان از حکمروائی شهری شفاف، پاسخگو و کارآمد (United Nation, 2001, p. 15).

[۶] بر اساس گردهمایی کارشناسان مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد (UNCHS) در خصوص فقر شهری و شاخصهای حکمروائی، در ۲۹ آوریل تا ۱ می ۱۹۹۹ در نایروبی کنیا، ۱۲ شاخص بعنوان شاخصهای اصلی حکمروائی خوب معرفی شد که عبارتند از: (۱) رضایت مصرف کننده، (۲) شفافیت رویه های مناقصه و مزایده خدمات شهری، (۳) رعایت عدالت در سیستم مالیاتی، (۴) منابعی برای سرمایه گذاری حکومت محلی (مالیات، شارژهای مصرف کننده، استقراض، و کمک های حکومت مرکزی و سازمانهای بین المللی)، (۵) درصد جمعیت فعال در عرصه خدمات رسانی، (۶) دسترسی عموم به مراحل چرخه سیاستگذاری، (۷) مطلوبیت قوانین اجرایی، (۸) مشارکت گروههای محروم جامعه در فرایند مشاوره، (۹) شفافیت رویه ها، مقررات و مسوولیتها، (۱۰) وجود فرایندهای مشارکتی، (۱۱) آزادی رسانه ها و وجود رسانه های محلی، و (۱۲) استقلال در منابع مالی.

[۷] جان رالز- متنفذ ترین فیلسوف سیاسی قرن بیستم- در کتاب معروف تئوری عدالت خود بر این عقیده است که انسانها در وضعیت بیطرفی اولیه بر اصول عدالت توافق دارند یعنی در شرایط بیطرفانه اصول عدالت مورد نظر او را انتخاب می کنند.اصول عدالت تئوری اصلاح شده او بدین شرح است:

اصل اول: نیاز های مادی همه افراد باید تامین گردد.

اصل دوم: هر شخصی حق برابر نسبت به طرح مناسبی از آزادی های بنیادین دارد که با طرح مشابهی در مورد آزادی ها برای همگان سازگار باشد(اصل توزیع برابر آزادی)[Rawls,1990,p.229].

اصل سوم: فرصتها برای دستیابی به موقعیت اجتماعی مطلوب در نظام اجتماعی چنان توزیع شده باشد که فرصتها را برای نابرخوردارترین طبقه بیشینه کند.(اصل برابری منصفانه فرصت).

اصل چهارم: نابرابری اقتصادی باید چنان سامان یابد که ثروت فقیرترین طبقه را بیشینه کند.(اصل تفاوت). ضمن اینکه در نظر رولزعدالت بر کارائی وفرصت منصفانه بر اصل تفاوت تقدم وبرتری دارد. (Freman2001,477)

[۸] در جدول مربوطه، منظور ازحرف D ، اعلامیه جهانی حقوق بشر و منظور ازحرفC، میثاق بین المللی حقوق مدنی وسیاسی می باشد و شماره ها گویای عدد قید شده برای تضمین یا میثاق مذکور در اسناد سازمان های بین المللی می باشد.

Archive of SID
www.SID.ir