

## بررسی نقش مشارکت شهروندان در اجرای طرح های شهرداری و مدیریت شهری

### آرمیتا فرهنگمند

کارشناسی ارشد علوم سیاسی (گرایش مطالعات ایران)، دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرضا.

---

#### چکیده

این پژوهش با هدف بررسی نقش مشارکت شهروندان در اجرای طرح های شهرداری و مدیریت شهری انجام شد. روش تحقیق کتابخانه ای با استفاده از کتب و مقالات و پایان نامه و ... بود. در این پژوهش مدیریت شهری، مدیریت شهروندی، مشارکت شهروندان در مدیریت شهر، مشارکت در امور شهری، طبقه بندی الگوهای مشارکت شهروندان و مراحل مشارکت در ابعاد (مشارکت در تصمیم گیری، مشارکت در اجرا، مشارکت در بهره برداری، مشارکت در ارزیابی) و سطوح مشارکت مردمی در سطح های مختلف (دموکراسی مشارکتی، دموکراسی نمایندگی و بسته مشارکت) بیان گردید. سپس با بیان نتایج و پیامدهای مشارکت مردم در مدیریت شهر عوامل تعیین کننده سطح و میزان مشارکت شهروندان و شیوه های تحقق مشارکت در طرح های شهری و مشارکت مردمی در مدیریت خدمات شهری و عوامل مؤثر بر میزان مشارکت افراد در اجرای طرح های شهرداری و مدیریت شهر مورد بررسی قرار گرفت و شیوه های مشارکت مردمی از قبیل شیوه های سازمان نیافته و نامنظم، شیوه های سازمان یافته و منظم، شیوه های فعال و شیوه های انفعالی مورد مطالعه قرار گرفتند.

**واژه های کلیدی:** مشارکت، شهروند، مدیریت، مدیریت شهری، شهرداری

---

## مقدمه

نظام مدیریت شهری مانند دیگر نهادها در تبادل و تعامل با جامعه و شهروندان معنا پیدا می کند. یک بعد مساله تصمیمات؛ قوانین و سیاست‌های مدیریت شهر و بعد دیگر انتظارات و خواسته‌ها و نهایتاً حمایت و مشورت فعالانه شهروندان است. مشارکت و دخیل کردن مردم در مدیریت شهری، ضامن موفقیت طرح‌های شهری می باشد، اما مشارکت مردم و دخالت آنان در مراحل و قسمت‌های مختلف مدیریت شهری در حال حاضر در کشور ایران به حداقل اطلاع رسانی محدود می شود. یکی از مهمترین فواید مشارکت شهروندان علاوه بر اطلاع رسانی، دریافت نظرات و پیشنهادهای آنها در جهت ارتقای مشارکت مردمی از مسائل جدید و تازه ای در چند سال اخیر توجه بیشتری به آن می شود. مسئولان به این نتیجه رسیده اند که مدیریت شهر بدون در نظر گرفتن مردم کاری بس دشوار و ناموفق خواهد بود و عدم موفقیت بسیاری از طرح‌های شهری که در عدم رضایت شهروندان و استفاده کنندگان از این برنامه‌ها نمود یافته است، مورد اعتراف همگان است. یکی از مشکلات و ضعف‌های مدیریت شهری فقدان چهارچوب مشخص به منظور بهره‌گیری از مشارکت شهروندان است. نگاه برخی مسئولان به مردم نگاه ارباب و رعیتی است، نه نگاه ولی نعمتی که مردم را ولی نعمت خود بدانند و به همین دلیل، در حل مشکلات کارشکنی می کنند. این نوع نگرش به دنبال حذف نهادهایی مانند شوراها و کاهش اختیارات آنها و به تبع کم‌رنگ شدن نقش مردم است. در حال حاضر تغییراتی در مبانی مدیریت شهری صورت پذیرفته است که این تغییر سمت و سوی مردمی شدن را به خود گرفته است بر این اساس از اولویت‌های بالای سیاست‌های مدیران شهری و مدیریت شهری، ایجاد زمینه‌هایی برای جلب مشارکت مردمی است. نقش مردم در اداره اجتماعات بشری امری است که امروزه بر آن تاکید فراوان می شود. حق تعیین سرنوشت مردم به دست خودشان و مشارکت مردمی در تمامی اموری که مربوط به زندگی جمعی شان می شود، به عنوان حقی طبیعی مورد پذیرش همگانی قرار گرفته است. موضوع مشارکت مردمی در سال‌های اخیر هم از جنبه نظری و هم از بعد عملی بسیار مورد توجه بوده است. بسیاری از جوامع تلاش می کنند تا به منظور دستیابی به پایداری، اثربخشی سیاست‌ها و توسعه همه جانبه، حس مشارکت، مشورت و گفت‌وگو را میان شهروندان تقویت کنند. دیدگاه‌های متفاوتی در مورد امکانات و محدودیت‌های این طرز تفکر وجود دارد. نظریه‌های برنامه‌ریزی با پیش زمینه حمایت از دموکراسی مشارکتی همواره در تقابل با دیدگاه گروهی قرار دارد که بر نیمه تاریک برنامه‌ریزی و تمرکز قدرت تأکید می‌ورزند (Brownill & Carpenter; 2007). دوتوکویل مشارکت را وجهی ضروری در جوامع شهری می‌داند و بر این باور است که سنت مشارکت، جامعه شهری را زنده نگاه می‌دارد و پیوندهای اجتماعی را محکم‌تر می‌سازد. رابرت پاتنام از دیگر مدافعان سرسخت این ایده است که مشارکت، منجر به مردم‌سالاری و در نتیجه جامعه‌ای بهتر می‌گردد. وی معتقد است که مشارکت تأثیری غیرمستقیم بر مردم‌سالاری خواهد داشت، زیرا مردم از طریق مشارکت می‌آموزند که چگونه شهروند باشند و به چه شکل با یکدیگر تعامل یا روابط متقابل برقرار کنند. با اینکه هنوز مشخص نیست چه چیز پایه‌گذار جامعه شهری است و آیا مشارکت به هر شکل و در هر سطحی به ارتقای مردم‌سالاری و جامعه شهری می‌انجامد و یا برخی از اشکال آن می‌تواند مهم‌تر باشد، ولی مسلم است که مشارکت در زندگی عمومی یکی از مهم‌ترین عوامل پایه‌گذار جوامع شهری شناخته می‌شود (Wallace & Pichler; 2008). مشارکت به عنوان اساسی‌ترین عنصر در دستیابی به اهداف توسعه، به ویژه توسعه شهری از اهمیت خاصی برخوردار است. هر چه توده‌ی مردم جامعه مشارکت بیشتری در امور خود داشته باشند، امکان کسب موفقیت فراهم می‌شود. اقشار پایین و محروم جامعه از نتایج مشارکت و فواید حاصل از توسعه بهره‌مند می‌شوند. مشارکت مردم در هر یک از مراحل و انواع طرح‌های عمرانی، سبب بهبود شرایط عمومی، توزیع قدرت و بالا رفتن سطح امید به زندگی می‌شود.

همچنین سیستم تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و مدیریت دولتی متمرکز را به سمت مدیریت محلی و از پایین به بالا (توسعه‌ی مشارکتی) با توجه به نیازها، امکانات، توانمندی‌ها و اولویت‌هایشان سوق می‌دهد. زندگی در شهر نظام پیچیده‌ای دارد و چنین نظام‌هایی ناگزیر به مدیریت منسجم و عقلایی نیاز دارد. چنانچه مدیریت شهری اصول و قانونمندی منسجم و کارآمدی نداشته باشد بنیان‌های زندگی شهری را بسرعت مختل می‌کند و شهر خصوصیت بالندگی خود را از دست می‌دهد. اگر شهرهای کشوری سامان یافته و منطقی متناسب داشته باشند نشان دهنده آن است که دولت و حکومتی مسئول و مردمی بر سر کار است و بر عکس بروز ناهنجاری در سامانه‌های شهری نشان از ناکارآمدی دولت و حکومت حاکم بر آن کشور است (رهنمایی و شاه حسینی، ۱۴۰۰). نظام مدیریت شهری مانند دیگر نهادها در تبادل و تعامل با جامعه و شهروندان معنا پیدا می‌کند. یک بعد مساله تصمیمات؛ قوانین و سیاست‌های مدیریت شهر و بعد دیگر انتظارات و خواسته‌ها و نهایتاً حمایت و مشورت فعالانه شهروندان است. واژه مشارکت به معنای درگیری و تجمع برای منظور خاص می‌باشد. عده‌ای از صاحب‌نظران مدیریت مشارکت را درگیری ذهنی، عاطفی اشخاص در موقعیت‌های گروهی تعریف کردند که آنان را برمی‌انگیزد تا برای دستیابی به هدف‌های گروهی یکدیگر را یاری دهند و در مسئولیت کار شریک شوند (علوی تبار، ۱۳۹۹). مشارکت وسیله‌ای برای رسیدن به اهداف توسعه انسانی و یک ارزش مستقل در توسعه جوامع شهری به حساب می‌آید. هرگونه اقدامی برای برنامه‌ریزی و طراحی و مدیریت شهر باید در تناسب و رابطه تنگاتنگ با نیاز و خواسته‌های مردم شهر صورت گیرد در غیر این صورت تقابل بین طرح‌ها و خواسته‌های شهروندان سبب بروز مشکلات و مهمل ماندن طرح‌ها خواهد شد. (پور محمدی، محمد رضا، ۱۴۰۰) به تجربه ثابت شده است که هرگاه مردم در اجرای فعالیت‌ها و پروژه‌های برنامه توسعه، مشارکت داشته باشند اهداف پروژه‌ها بیشتر مورد حمایت واقع شده و دسترسی به اهداف آن آسانتر می‌شود. مشارکت مردم نه تنها بکارگیری نهادها را در اجرای فعالیت‌ها و پروژه‌ها سهل می‌نماید. بلکه هزینه‌ها و خسارت را کاهش داده و نگهداری و قابل استفاده بودن هر فعالیت و پروژه‌ای را در دوران بحرانی تضمین می‌نماید (شه‌بایان، ۱۳۸۲). در چند سال اخیر در بیشتر کشورهای توسعه یافته هرگاه در اجرای طرحی مردم در مراحل از آن مشارکت فعالانه داشته باشند غالباً موفقیت حاصل می‌شود و اهداف این پروژه بیشتر حمایت شده و زودتر هم به موفقیت می‌رسد. به همین دلیل مشارکت مردم به عنوان عاملی تأثیرگذار در موفقیت طرح‌ها به شمار می‌رود. بنابراین کلید دیگر برای برنامه‌ریزی موثر و کارآمد شناخت این موضوع است که دخالت دادن مردم برای رسیدن به توافق عمومی لازم است. یعنی این که برنامه‌ریز باید کمک کند که همه گروه‌های علاقمند به توافق در مورد ماهیت مسئله و طرح مطلوب برسند. نیاز اول در بیشتر پروژه‌های برنامه‌ریزی این است که همه تصمیم‌گیرندگان، افراد حرفه‌ای و غیرحرفه‌ای، به این نتیجه برسند که مسئله‌ای وجود دارد که نیاز به راه حل دارد و نیاز دوم این است که تصمیم‌گیرندگان در مورد موضوعات و بهترین راه حل مسائل به توافق برسند. (سیف‌الدینی، ۱۳۸۱) هسته مرکزی مفهوم مشارکت، قدرت یافتن شهروندان و تأثیرگذاری بیشتر آنان بر طرح‌های شهری است. آن چه در حال حاضر در طرح‌هایی که با عنوان مشارکتی در کشور اجرا می‌گردد به هیچ وجه ناظر بر این مفهوم نبوده و عمدتاً عبارت است از تأمین اعتبار مالی طرح یا پیش‌فروش واحدهای احداثی. در این شرایط، لازم است با کاوشی دقیق در نظریه‌های مشارکت، ابعاد و سطوح مختلف، برنامه‌ریزی شهری مشارکتی را مشخص کرد و براساس آن جایگاه واقعی طرح‌های شهری که با عنوان مشارکتی مطرح می‌شوند را تعیین نمود (حبیبی و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۴). بنابراین جلب مشارکت مردمی در اقدامات مربوط به مجموع مدیریت شهری باتوجه به گستردگی مسائل از جمله مهمترین موضوعاتی است که از سوی مسئولین و مدیران

شهری باید مورد توجه قرار بگیرد. لذا در این پژوهش به بررسی نقش مشارکت شهروندان در اجرای طرح های شهرداری و مدیریت شهری پرداخته می شود.

### مدیریت شهری

مدیریت، روش دستیابی به اهدافی است که برای یک سازمان در نظر گرفته می شود و وظایفی است که بر عهده مدیر گذاشته می شود. مدیریت به معنای برنامه ریزی، سازماندهی، نظارت و ایجاد انگیزش است. چنانچه شهر به مثابه یک سازمان قلمداد گردد، لازم است که در رأس آن و به منظور اداره امور شهر، از فنی استفاده گردد که مدیریت شهری نام دارد. مدیریت شهری باید برای شهر، برنامه ریزی هایی را به انجام برساند، فعالیت های شهری را سازمان دهد و بر فعالیت های انجام شده نظارت کند و حتی برای انجام بهینه امور، انگیزه ایجاد نماید (سعیدنیا ۱۳۸۹). می توان در ارتقای شرایط کار و زندگی جمعیت ساکن در قالب اقشار و گروه های مختلف اجتماعی و اقتصادی و حفاظت از حقوق شهروندان، تشویق به توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار و حفاظت از محیط کالبدی دانست. مدیریت شهری باید ضمن دارا بودن برنامه برای وضع موجود شهر و فایق آمدن بر مشکلات آن، برنامه های آینده شهر را تدوین کرده و بر اساس آنها به ترسیم آینده ایده آلی که بر مبنای واقعیت ها و شرایط زمان و مکان قرار دارد، بپردازد. در این گذر باید به این نکته تأکید کرد که شهرنشینی و مدیریت شهری باید با رشد معیارها و رفاه اجتماعی توأم باشد و با ایجاد تسهیلات اجتماعی برای تمام اقشار جامعه شهری، فرصت های مناسب را به حداکثر رساند و محیط شهری را در جهت عرصه ها و ارزش های فرهنگی و انسانی ارتقا بخشد.

### مدیریت شهروندی

افزایش جمعیت شهرنشینی و بدنبال رشد و توسعه روز افزون آن و گستردگی و پیچیدگی مسائل و مشکلات شهری به عنوان پدیده ای فراگیر در چند سال اخیر بسیاری از شهرها را در بر گرفته است. بطوری که مدیریت امور شهرها را به وظایف دشوار و سختی تبدیل نموده است. روند سریع رشد جمعیت شهرها در برخی از شهرها با ایجاد منابع و امکانات کافی شهری مانند مسکن و آب و برق همراه نبوده است. کمبودهایی را موجب شده است. از طرف دیگر افزایش جمعیت گسترش فیزیکی شهرها را در پی داشته است که ارائه خدمات شهری را مشکل کرده است. بنابراین مشکلاتی مثل کمبود مسکن، کمبود فضای سبز، آلودگی هوا، حاشیه نشینی و بیکاری از جمله عوامل نارضایتی شهری است. اگر ما شهر را مانند یک سازمان در نظر بگیریم که در راس این سازمان عنصری برای برنامه ریزی آینده و اداره امور فعلی قرارگیرد؛ این عنصر را می توان مدیریت شهر نامید. امروزه شهروندی در جوامع یک موقعیت عضویت است که شامل مجموعه ای از حقوق و وظایف و تعهدات است که بر برابری عدالت و استقلال دلالت دارد: تحول و ماهیت شهروندی را در هر زمان مفروض می توان از طریق بررسی ابعاد به هم مرتبط بستر، گستره، محتوی و عمق آن درک نمود. یک احساس وافر شهروندی هنگامی حاصل می شود که موانع فراروی اعمال آن شناسایی و رفع شوند. بعبارتی شهروندی عضویت غیر فعال فرد در دولت با حقوق جهانی معین و برابر در تعهدات در سطح مشخص شده است. ارتباط مستقیم مدیریت شهری با شهروندان و خواسته های آنان و نیز مشارکت آنان در مدیریت شهری ایجاد می کند که عناصر تصمیم گیری و سیاست گذاری آن بوسیله شهروندان انتخاب و تعیین شوند. و از این طریق همسوی و هماهنگی مدیریت شهری با خواسته های شهروندان به عنوان موکلین مستقیم تضمین شود. دکتر هلن مارتز این نوع

مشارکت را شهروندی بالغ می نامد و خاطر نشان کرد که چنین مشارکتی می تواند مؤثرترین نقش را در مدیریت شهری داشته باشد (غفاری، ۱۳۹۲).

### مشارکت شهروندان در مدیریت شهر

هر نظامی به خودی خود یک کل است و در پیکره خویش اجزایی دارد که این اجزا در خدمت کل و مجموعاً در خدمت تحقق هدف خلقت خویشند. مدیریت شهری، کلی است که در آن اجزای مهمی متشکل از شهر، شهروند، دولت، فرهنگ، اعتقادات و... وجود دارد. شهر مملو از ساختارها، فعالیت ها، ارتباطات اجتماعی و ... است که شهروندان آنها را ساخته و در آن بازیگری می کنند. سیستم شهری با تغییرات دائمی، در حل تکوین و تکامل است و هر روز آن با دیروز تفاوت های فاحش و اساسی دارد. مشارکت، یکی از زیرسیستم های نظام های اجتماعی است و شهروندان دانسته و ندانسته در شکل های مختلف آن ایفای نقش می کنند. مدیریت های کلان، در سطح ملی و مدیریت های خرد در سطح بنگاه و نهاد، از دستاوردهای قرن جدید به فراخور توانمندی خود در سازماندهی و بهره گیری از آن، بهره مند شده اند. فرهنگ بسان گیرنده و فرستنده نامرئی در تسهیل و مانع تراشی برای تغییرات مثبت و منفی، نقش قابل ملاحظه ای دارد. در نگاه مدیریت جدید شهری، شهر تبلور فضایی از عملکردهای انسان در راستای برطرف کردن نیازهای اوست و در هر برهه ای از زمان با توجه به دانش و توقعات شهروندان و همچنین شرایط اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جامعه، توسعه می یابد. تغییراتی که در روند شهرنشینی رخ می دهد تابعی است از تغییراتی که در زندگی اجتماعی، اقتصادی و سیاسی صورت می پذیرد.

### بررسی جایگاه مشارکت در جامعه شهروندی ایران

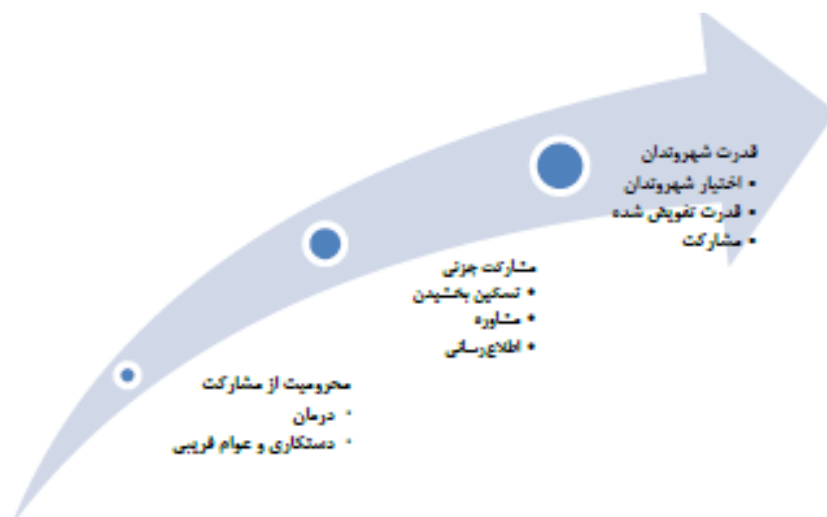
مشارکت اجتماعی به دلایل گوناگون تاریخی و فرهنگی در ایران، دارای تناقض ریشه دار است. این تناقض نشان می دهد که ایرانیان در عرصه های غیررسمی، سخت مشارکت جو بوده اند لیکن در عرصه های رسمی، مشارکت جو نیستند. این نکته معنای فنی و تخصصی مشارکت اجتماعی را با خصایص هدفمند بودن و آزادی انتخاب، پیچیده می سازد و نشانگر پیش شرط ها و الزامات خاصی است که باید در برنامه ریزی و طراحی الگوهای مشارکتی در حوزه های اجتماعی، سیاسی و مدیریتی، شناسایی و مدنظر قرار گیرند. مجموعه عواملی که در دهه های اخیر برای گسترش مشارکت در مدیریت شهری نقش داشته اند به طور خلاصه عبارتند از:

- ✓ پیدایش نظام های مردم سالار و اهمیت یافتن نقش مردم در اداره امور شهر
- ✓ تجارب روندهای توسعه شهری در گذشته
- ✓ عدم تطابق طرح های شهری با نیازها و خواسته های مردم
- ✓ توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و تضمین منافع شهروندان
- ✓ پیچیدگی فزاینده زندگی شهری و بارز شدن جنبه های اجتماعی در برنامه ریزی های شهری (فروتنی و همکاران، ۱۳۹۹).

### مشارکت در امور شهری

همانقدر که بر تأثیر مشارکت در توسعه و توزیع مجدد منافع آن اتفاق نظر وجود دارد، در تعریف و توصیف و واژه پردازی در خصوص آن وحدت نظر کمتری به چشم می خورد. یکی از بارزترین مشکلات مشارکت، وسعت دامنه عباراتی است که در این زمینه ارائه می شود. برخی از این عبارات، مشارکت با روش های فرضاً خنثی یا اصطلاحاتی غیرواقعی را توضیح می دهند؛ به طوری که مشارکت معنی خود را از دست می دهد. در توضیحات دیگر، اصطلاحات مبهم تری همچون، خودیاری، خوداتکایی، دخالت جمعی، تعاون، عدم تمرکز، خودمختاری محلی، بر کلی گویی ها افزوده می شود (اوکلی و مارسدن، ۱۴۰۰). یکی از کاملترین تعاریف مشارکت توسط آبهوف و کوهن بیان شده است. اهمیت این تعریف به گونه ای است که از آن به عنوان یک تعریف استاندارد نام می برند و امروزه در غالب منابع به آن استناد می کنند. آبهوف و کوهن بیش از هر چیز به مشارکت یعنی شرکت افراد در تصمیم گیری، اجرا، ارزشیابی و دخالت مردم در فرایند تصمیم گیری تأکید دارند (منظمی تبار، ۱۳۸۵). باید پذیرفت مشارکت، پدیده ای انسانی و چندعاملی و تابعی است از به حساب آمدن (قدرت برنامه ریزی و تصمیم گیری)، مفید بودن (قابلیت رؤیت نتیجه)، بهره مند شدن (قابلیت استفاده از نتیجه)، مداخله در اجرا (توان اجرا)، قدرت نظارت (ارزیابی نتایج، پاداش و تنبیه، بازبینی برنامه ها و برنامه ریزی مجدد). از سوی دیگر مشارکت نیازمند ساختاری قانونمند، محکم و اجرایی است. همچنین، مرزهای گسترده و کوچک مشارکت، افراد را از آن باز خواهد داشت. حد بهینه مشارکت باید شناسایی شده و تمام چارچوب ها، اختیارات و ابزارهای لازم، در آن منظور شود. برای میزان مداخله و سطح مشارکت افراد، شری آرنشتاین نردبانی هشت پله ای طراحی و تعریف کرده است که نمونه ای از آن در شکل ذیل نمایان است (منصوریان، ۱۳۸۸).

شکل ۱: میزان مداخله و سطح مشارکت افراد



### طبقه بندی الگوهای مشارکت شهروندان

الگوهای مشارکت در جهان نشان می دهد که می توان این الگوها را بر حسب سه معیار متفاوت طبقه بندی کرد:

#### ۱- نوع مشارکت

۲- زمینه مشارکت

۳- سازماندهی مشارکت

از این دیدگاه می توان الگوهای زیر را از یکدیگر متمایز ساخت:

### ۱- نوع مشارکت:

#### الف: مشارکت در تصمیم گیری و مدیریت:

در این زمینه مشارکت افراد را می توان در چهار بخش تقسیم بندی کرد. تعیین هدف ها، گرفتن تصمیمات، گشودن دشواری ها و پدید آوردن دگرگونی در مجموعه یا سازمان (علوی تبار، ۱۳۹۹). در برنامه ریزی و تصمیم گیری مشارکتی، مردم محلی مورد مشورت قرار گرفته و بازخورد آنها در فرایند تصمیم گیری مورد توجه قرار می گیرد. (کلانتر، ۱۳۹۶).

#### ب: مشارکت در تأمین مالی هزینه انجام طرحها:

گاه منظور از مشارکت در امور شهرها این است که افراد سعی کنند تا بخشی از بار مالی مربوط به انجام یک طرح را بر عهده گیرند. میزان مشارکت در تأمین مالی هزینه ها به دو عامل بستگی دارد: میزان مطلوبیت این طرحها برای آن فرد و قدرت و توان مالی او.

#### ج: مشارکت در تأمین نیروی انسانی:

یکی دیگر از انواع مشارکت این است که افراد نیروی انسانی لازم را برای انجام یک فعالیت خاص تأمین می کنند، یعنی با در اختیار گذاشتن نیرو و توان خویش به صورت داوطلبانه از هزینه های اجرایی آن می کاهند و در عمل می کوشند تا طرح مورد توافق خود را به اجرا در آورند. (علوی تبار، ۱۳۹۹).

### ۲- برحسب زمینه مشارکت:

به دلیل گستردگی فعالیت هایی که توسط مدیریت شهرها انجام می گیرد، زمینه های مختلفی از مشارکت را می توان در شهرها شناسایی کرد. لذا زمینه های مشارکت در امور شهرها را می توان تحت عنوان های زیر طبقه بندی کرد:

الف: فعالیت های عمرانی (ایجاد خیابان، کوچه، ایجاد میدان ها و...).

ب: فعالیت های مربوط به محیط زیست (ایجاد فضای سبز و زیبا سازی شهر).

پ: فعالیت های مربوط به ایمنی شهر (ایجاد ایستگاه های آتش نشانی، رفع خطر از بناها).

ت: فعالیت های نظارتی (نظارت بر حسن انجام قوانین و مقررات مربوط به زندگی شهری).

ج: خدمات شهری (تنظیف معابر، دفع زباله، ارائه خدمات مربوط به غسالخانه و گورستان).

ح: فعالیت های مربوط به رفاه اجتماعی (تأسیس فرهنگ سراها، تأسیس کتابخانه و...) (مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، ۱۳۸۰).

### ۳- بر حسب نوع سازماندهی:

بر حسب نوع سازماندهی می توان دو نوع سازماندهی الگوی مشارکت را از یکدیگر متمایز ساخت:

#### **الف: سازماندهی رسمی:**

که تشکل های رسمی یا نسبتاً رسمی و برانگیخته را شامل می شود. این سازماندهی بر مبنای دستاوردهای حداکثر کارایی صورت می پذیرد.

#### **ب: سازماندهی غیر رسمی:**

که اساساً تشکل های خود جوش و خود انگیزه جامعه را شامل می شود. سازماندهی غیر رسمی، بدون توجه به دستاوردهای دانش جدید مدیریت صورت گرفته و مبتنی بر تجربیات شخصی و سنن اجتماعات است (علوی تبار، ۱۳۹۹).

### **اهداف مشارکت**

#### **الف: اهداف سیاسی، اجتماعی مشارکت:**

یکی از مهمترین اهداف مشارکت در عرصه سیاسی و اجتماعی را می توان ایجاد و یا زایش وفاق اجتماعی میان مردم دانست. مشارکت چه در سطح گروه های کوچک و چه در سطح گسترده منجر به احساس نزدیکی بین افراد می شود و آنها احساس سهیم بودن در نظام را می کنند و نظام های سیاسی نیز در زمان انتخابات توجه زیادی به آرای مردم دارند.

#### **ب: اهداف معنوی مشارکت:**

در بیانیه ۱۹۴۸ حقوق بشر آمده است تعداد افراد بشر آزاد به دنیا آمده اند و از لحاظ شأن و مقام و حقوق هم مساویند. در نتیجه مشارکت تلاش برای رسیدن به آزادی و حفظ حقوق یکایک افراد است. که از طریق مشارکت در تصمیم گیری و اجراء بتوانند بطور موثر بر زندگی خود تأثیر بگذارند.

#### **ج: اهداف اقتصادی مشارکت:**

- ۱- مشارکت کمک به کار و استفاده از منابع را فراهم می آورد.
- ۲- تفکرات و اندیشه های مختلف مورد بحث و نقد قرار می گیرد.
- ۳- مردم تصمیمات را که خود در اتخاذ آن شرکت داشته باشند بهتر می پذیرند.
- ۴- مردم در اتخاذ تصمیماتی که در وضعیت آنها تأثیر مثبت داشته باشد مشارکت بیشتری می کنند.
- ۵- مشارکت مردم در امور عامل تحرک در کارائی مدیریت خواهد شد (حسینی سیاهدشتی، ۱۳۹۴).

### **مراحل مشارکت**

یکی از کامل ترین تعریف مشارکت توسط آبهوف و کوهن (۱۹۷۶) بیان شده است. اهمیت این تعریف به گونه ای است که از آن به عنوان تعریفی استاندارد نام می برند و امروزه دارای شهرتی جهانی است. این دو معتقد هستند مشارکت یعنی شرکت افراد در «تصمیم گیری، اجراء، ارزشیابی و تقسیم منافع» حاصل از یک پروژه. مراحل مشارکت از دیدگاه آبهوف و کوهن را به شرح زیر می توان تشریح کرد:

#### **الف: مشارکت در تصمیم گیری:**

در این مرحله مسئولان با همکاری مردم در مورد اهداف، برنامه ها و فعالیت هایی که برای رسیدن به هدف باید انجام شود همچنین در مورد شیوه مدیریت، تصمیم گیری می کنند. هدف از حضور مردم در این مرحله افزایش آگاهی و حس مسئولیت



پذیری آنهاست. حضور مردم باعث ایجاد انگیزه در آنها شده و زمینه را برای پذیرش دستورالعمل های اجرایی فراهم می کند. هدف از مشارکت در این مرحله عبارتند از:

- ۱- رسیدن به درک مشترک میان مردم و مسئولان در مورد اهمیت مسأله و ضرورت اجرای آن در بسیاری موارد اهمیت طرح برای کارشناسان روشن است اما مردم اجرای آن را در اولویت نمی دانند. در این حالت ضروری است درک مشترک حاصل شود.
- ۲- آگاهی مسئولان، مدیران و کارشناسان از دانش بومی (تخصصی) مردم.
- ۳- انجام گفت و شنود دو طرفه بین مردم و مسئولان به منظور تسهیل در روابط متقابل.
- ۴- ایجاد انگیزه و تمایل مشارکت در مردم در سایر مراحل انجام کار.

#### **ب: مشارکت در اجرا:**

برای به نتیجه رسیدن طرح ها و برنامه های مشارکتی حضور مردم در مراحل اجرای طرح ها و در صورت امکان، پرداخت بخشی از هزینه ها (با توجه به شرایط اقتصادی) ضروری است. بررسی ها نشان داده است هر قدر فعالیت های اجرایی بدون حضور مردم صورت گیرد مردم در مسئولیت پذیری برای حفظ و نگهداری طرح ها دخالت نمی کنند و تلاشی در جهت رفع معایب طرح ها نیز انجام نمی دهند.

#### **ج: مشارکت در بهره برداری:**

فواید هر طرحی باید شامل همه مردم به ویژه افراد کم توان جامعه شود. برای این منظور باید آنها سهمی را از منافع حاصل از طرح ها به دست آورند. (منافع مادی یا معنوی) در این صورت آنها احساس می کنند که عنصر مهمی در طرح ها هستند.

#### **د: مشارکت در ارزیابی:**

در این مرحله مردم در کنار کارشناسان فنی به ارزیابی فعالیت ها می پردازند. این فرایند ضمن اینکه به افزایش دانش مردمی منجر خواهد شد، زمینه شکوفا شدن استعدادها و توانمندی های آنان را فراهم می سازد (حسینی سیاهدشتی، ۱۳۹۴).

### **سطوح مشارکت مردمی**

مشارکت مردمی در زمره ارزش های بنیادی و بخش ضروری در مردم سالاری واقعی و کارآمد است. از اصول برنامه ریزی دموکراتیک، دادن قدرت و اختیار به شهروندان است تا بتوانند در محیط پیرامون خود تأثیرگذار باشند. اغلب جوامع دموکراتیک این حق را برای شهروندان شان قائل هستند که آگاه شوند، مورد مشورت قرار گیرند و در شرایطی که برای آنان فراهم شده است عقاید خود را درباره موضوعاتی که زندگی آنها را تحت تأثیر قرار می دهد، بیان کنند. عموماً دو نوع تفکر در مورد چگونگی مشارکت مردمی در فرایندهای دموکراتیک وجود دارد (Fookes, 1996):

**دموکراسی مشارکتی:** این دموکراسی از مشارکت شهروندان فعال و آگاه در بالاترین سطح حمایت می کند. این امر از طریق تفویض قدرت و اختیار به شهروندان و فراهم ساختن فرصت مشارکت در بازآفرینی و مدیریت محیط محقق می گردد. **دموکراسی نمایندگی:** این نوع دموکراسی تأکید بر نقش محدود شهروندان دارد. در این سطح، شهروندان از طریق انتخاب رهبران و نمایندگان شان قادر به مشارکت خواهند بود. مرور متون مشارکت بیانگر سطح بندی های گوناگونی از مشارکت است که در ادامه به مهم ترین این الگوها اشاره خواهد شد:

**بسته مشارکت:** در سطح بندی ساده، چارچوب مشارکت در سه بخش انتشار اطلاعات، جمع آوری اطلاعات / دریافت بازخوردها و روابط متقابل میان مردم و برنامه ریزان ترسیم شدنی است. در جمع بندی کلی می توان مفاهیم مذکور را در

دیاگرامی ساده نمایش داد. هر چند این اختصار ممکن است موجب تحریف محتوا گردد اما به خوبی می تواند نمای کلی این چارچوب را نمایش دهد. بدیهی است دستیابی به بخش های درونی این دیاگرام مستلزم عبور از بخش های بیرونی است و روابط متقابل میان برنامه ریزان و مردم تنها زمانی محقق می گردد که فرایند تبادل اطلاعات به خوبی صورت گرفته باشد.

### نتایج و پیامدهای مشارکت مردم

تجربیات جهانی نشان می دهد که از دهه ۸۰ میلادی به بعد در برنامه های توسعه و همچنین توسعه شهری توجه فزاینده ای به رویکرد مشارکتی صورت گرفته است. تا جایی که در حال حاضر مشارکت شهروندی، رمز موفقیت پروژه های توسعه شهری و همچنین یکی از معیارهای ارزیابی عملکرد نظام مدیریت شهری و ارکان آن است.

بر این اساس عمده ترین نتایج و پیامدهای مشارکت شهری عبارتند از:

- تقویت حس اعتماد و اطمینان نسبت به مدیران شهری.
- تقویت حس همکاری میان شهروندان و مدیریت شهری.
- بروز خلاقیت های شهروندان و ارائه طرح ها و پیشنهادات.
- حل مشکلات از طریق شهروندان.
- احساس تعلق بیشتر به جامعه شهری.
- تأثیر در زمان اجرای طرح های شهری.
- تأثیر در استفاده بهینه از طرح.
- تأثیر در پذیرش طرح ها در صورتی که تضادی با منافع شهروندان نداشته باشد.
- تأثیر در آگاهی سیاسی و اجتماعی مردم.
- فرهنگ سکوت را می شکند.
- شنیدن صدای دیگران را آسان می کند.
- کناره گیری و نفوذ را از بین می برد.

مشارکت شهری نیز برای نظام مدیریت شهری و توسعه شهری کارکردهای گوناگونی دارد. از جمله این کارکردها می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- افزایش دسترسی به اطلاعات شهری.
- تعیین شقوق توسعه شهری.
- تعیین اولویت ها و نیازهای شهروندان.
- کوشش جمعی برای پروژه توسعه شهری (غفاری، ۱۳۹۲).

### عوامل تعیین کننده سطح و میزان مشارکت شهروندان

۱- مشارکت در تصمیم گیری های مدیریتی و تهیه طرح ها: که به سه عامل فرهنگ سیاسی شهر، میزان فراهم بودن مقتضیات مشارکت و قواعد و الگوهای رفتاری حاکم بر زندگی مردم وابسته است.

۲- مشارکت در تأمین نیروی مالی: شهرداری ها به عنوان اصلی ترین نهاد اجرایی در شهرها می باشند. دریافت وجه مالیات و عوارض دولتی توسط شهرداری ها از مردم به عنوان مهم ترین ابزار اجرایی مردمی در شهرهاست. آنچه مشخصاً این پرداخت

های مردمی را به معیاری برای مشارکت و همکاری مردم با نهادهای اجرایی تبدیل می کند، تعریفی است که از فرهنگ مالیاتی آن جامعه به معنای جهت گیری های مساعد افراد نسبت به این نظام مالیاتی به دست می آید.

**۳- مشارکت در تأمین نیروی انسانی:** مؤثرترین عامل در این زمینه در درجه اول وجود فرهنگ مشارکتی در بین مردم و در مرحله بعد اندازه ترکیب جمعیتی می باشد.

**۴- نظارت اجتماعی توسط شهروندان:** نقش شهروندان در نظارت فعال و پنهان بر فضا بر دوام و ماندگاری طرح ها مؤثر است.

#### اهداف مشارکت:

- ✓ رسیدن به توسعه پایدار و برقراری عدالت اجتماعی
- ✓ تقویت شبکه های اجتماعی محلی
- ✓ ایجاد علاقه و اعتماد در مردم برای توسعه و پیشرفت
- ✓ تقویت همبستگی اجتماعی و روحیه همکاری و همدلی
- ✓ تقویت حس تعلق به محله و محیط مسکونی
- ✓ آموزش و انتقال اطلاعات متقابل میان طراحان و مردم
- ✓ ایجاد شهروند مولد که از حالت مصرف کننده صرف خارج شده و در اصلاح محیط پیرامون شرکت جوید.
- ✓ بازگرداندن مستقیم منافع طرح ها به ساکنین اصلی بافت
- ✓ بازیابی هویت تاریخی و ساختار قومی و جمعیتی بافت های کهن.

#### شیوه های تحقق مشارکت در طرح های شهری

واقعیت این است که مشارکت کلید اصلی اجرای طرح های توسعه شهری در سطح کشور می باشد. یکی از علل اساسی به بن بست رسیدن هر طرحی، ریشه در بی توجهی به مشارکت و سهم قابل توجه مردم و نهادهای محلی در اجرا دارد (علوی تبار، ۱۳۹۹). اما اقدام به مشارکت از سوی مردم نیازمند دو پیش شرط اساسی برای تحقق عملی است: نخست گرایش و تمایل به مشارکت و دوم امکان عملیاتی شدن آن. نقش اصلی در فراهم ساختن دو اصل مذکور بر عهده زیر سیستم های مرتبط در جامعه است تا آنجا که در مورد ایجاد انگیزه لازم در مردم بر پایه گرایشهای فردی و هنجارهای اجتماعی آنها، زیر سیستم فرهنگی و ارتباطی و در ارتباط با فراهم ساختن مشارکت، نقش اصلی بر عهده زیر سیستم اقتصادی و فرهنگی جامعه است. به بیان کلی و ظیفه این زیر سیستمها، نهادینه کردن اندیشه مشارکتی در ساختار اداری و اجرایی کشور و اشاعه فرهنگ و تربیت مشارکتی در سطوح نام برده است؛ چرا که هر چه ساختار اداری و اجرایی کشور مشارکتیتر باشد و در مقیاس مدیریت محلی به سوی عدم تمرکز و وابستگی به نهاد مرکزی پیش رود، بدنه آن برای تأثیرپذیری از جامعه و برانگیختن مشارکت مساعدتر می گردد.

این امر در مورد بافت های تاریخی و فرسوده نقش مهم تر و حیاتی تر به خود می گیرد؛ چرا که روند توسعه و پیشرفت در این بافت ها، به مرور زمان و بر اثر قوانین دست و پا گیر طرح های جامع شهری، طرح های حفاظت از میراث فرهنگی و طرح هایی از این دست به حالت جامد و راکد در آمده و همین استفاده از روح مشارکت شهروندی در روند اجرایی طرح ها می تواند آنها را از بن بست فعلی خارج ساخته و سیر نزولی این بافت ها را متوقف سازد.

در واقع بازگشت ساکنین سابق این بافت ها و ارتقای سطح اجتماعی و فرهنگی آنها به منظور تبدیل از معضل به فرصت هایی در سطح شهر، با توجه به قابلیت ها و ظرفیت های نهفته در این بافت ها، جز از طریق دست نیرومند مشارکت مردمی ممکن نخواهد بود. البته آنچه قابل ذکر است اینکه به کارگیری نیروی مشارکت مردمی به تنهایی کافی و پاسخگو نبوده و ساماندهی مجدد این بافت ها بیش از هر چیز یک تزریق اولیه دولتی را می طلبد و پس از آن استفاده از سطوح مشارکتی از سطح کلان گرفته تا واحد محله می تواند مؤثر افتد و ریشه این امر را می توان در عدم توانایی ساکنین این بافت ها از طرفی و نحوه نگرش منفعلانه، منفی و نامطمئن این افراد به طرح های با منشأ مردمی و بدون دخالت دولتی و عدم احساس حاشیه امنیت در مشارکت در این گونه طرح ها دانست. به نظر میرسد هدفمند کردن جریان مشارکت مردم در اجرای طرح های موجود بیش از هر چیز نیازمند سیستمی کردن مشارکت و جایگیری آن در یک چارچوب تعریف شده و سلسله مراتبی می باشد.

بدین ترتیب می توان سطوح مشارکتی متفاوتی در رابطه با چگونگی میزان مشارکت مردم در هر سطح همچون شهرداری ها، شوراهای شهر، نهادهای محلی، شوراهای همیاری محله و پایگاه های محلی همچون مسجد و حسینیه ها و ... تعریف نمود. اما قبل از آن باید مرجع اصلی ارتباط مردم با این نهادها در سطح محلات مشخص شود. این مرجع می تواند به عنوان خبرگان مردمی توسط آرای جمعی افراد و یا با بهره گیری از فرهنگ سنتی موجود در محلات تاریخی به عنوان معتمدین و ریش سفیدان محله انتخاب گردد.

این سطوح مشارکتی در دو سطح تهیه و اجرای طرح ها قابل ارزیابی است. نخست مشارکت مردم در روند تهیه طرح ها مستلزم آن است که ابتدا جنبه مشارکت مردمی شکل قانونی یافته و پس از تعیین چارچوب قانونی آن این مشارکت در سه قالب کوتاه مدت، میان مدت و کوتاه مدت تعریف شود. چنان که در کوتاه مدت ارتباط نخبگان محلی با نهادهای اجرایی شهری در شهرداری ها، در میان مدت ارتباط میان مردم و نهادهای قانونی توسط شوراهای اسلامی محلات و نواحی تاریخی شهر و در دراز مدت، نهادینه کردن فرهنگ مشارکتی در متن جامعه از طریق مراجعه با آرای عمومی مردم و تصویب و اجرای طرح ها پس از اخذ موافقت مردمی توجه شود. در روند اجرای طرح ها لازم است نخست با مشارکت نهادهای کلان مرکزی و نهاد های محلی، سازمان اجرایی مختص هر طرح در کنار سازمان اجرایی شهرداری ایجاد گردد که در طول مدت اعتبار طرح، نسبت به جلب، جذب و ساماندهی مشارکت ها و حرکت در جهت اجرای مرحله بندی طرح توسعه شهر اقدام نماید، به نحوی که شهرسازی بستر حرکت های مردم را مهیا نماید شهرسازی پیشرو (نه اینکه شهرسازی منفعل در پیروی از اقدامات مردمی بستر و حرکت توسعه شهر را انتخاب نماید).

همچنین از نگاه دیگر و با تقسیم سطوح اجرایی کشور در سه سطح

1. سازمان های فرا بخشی نهادهای دولتی از قبیل وزارت کشور، وزارت مسکن، سازمان مدیریت و شورای عالی شهرسازی و معماری (و بخشی) وزارت خانه های مربوطه

2. بخش خصوصی کلیه مهندسیین مشاور، سازندگان و تشکل های صنفی و مدنی

3. نهادهای مدنی (شهرداری ها و شوراهای شهر) عدم ارتباط یکسویه و از بالا به پایین و ارتباط مداوم چرخشی بین مردم، نهادهای مردمی، بخش خصوصی و سازمان های فرا بخشی به منظور تقسیم تصمیمات اجرایی به صورت غیر متمرکز و بالعکس در بطن زندگی مردم و مرتبط با نیازها و خواسته های آنان که جز از طریق تجهیز نیروهای متخصص از یک سو و آموزش مردم از سوی دیگر ممکن نمی باشد ضروری است (فروتنی، ۱۳۹۹).

### مشارکت مردمی در مدیریت خدمات شهری

در دنیای پیچیده و پر مسئله کنونی مدیریت خدمات شهری به واسطه ارتباط با تمامی جنبه های فردی و جمعی زندگی شهروندان جزو مسائل مهم انسان شهرنشین می باشد مدیریت مطلوب خدمات شهری بیشتر زمینه ای را فراهم می آورد که در آن شهروندان می توانند برای بهبود شرایط زندگی خود بکوشند. مدیریت مطلوب خدمات شهری تنها در صورتی عملی می شود که شهروندان نیز در آن مشارکت داشته باشند چه در تصمیم گیری ها و سیاست گذاری ها و چه در برنامه ریزی طرح ها و اجرای آنها، به عبارتی تعریف جامع مشارکت عبارتست از درگیری ذهنی و عاطفی اشخاص در موقعیت های گروهی که آنان را برمی انگیزد تا برای دستیابی به هدف های گروهی یکدیگر را یاری دهند و در مسئولیت ها شریک شوند.

الگوی راهبردی ایجاد مشارکت در کشوره، شهرها و حتی محله های مختلف یکسان نیست و بعد مسافت بین مشارکت سنتی و مشارکت مدرن آنقدر کوتاه است که در محدوده جغرافیائی یک منطقه شهرداری می گنجد. مشارکت شهروندان در امور خدمات شهری در یک تقسی مبنی کلی به موارد زیر تقسیم می شود:

✓ آگاهی از تصمیمات و طرح ها.

✓ مشارکت در تصمیم گیری مدیریتی طرح ها.

✓ مشارکت در تأمین مالی طرح ها.

✓ مشارکت در تأمین نیروی انسانی.

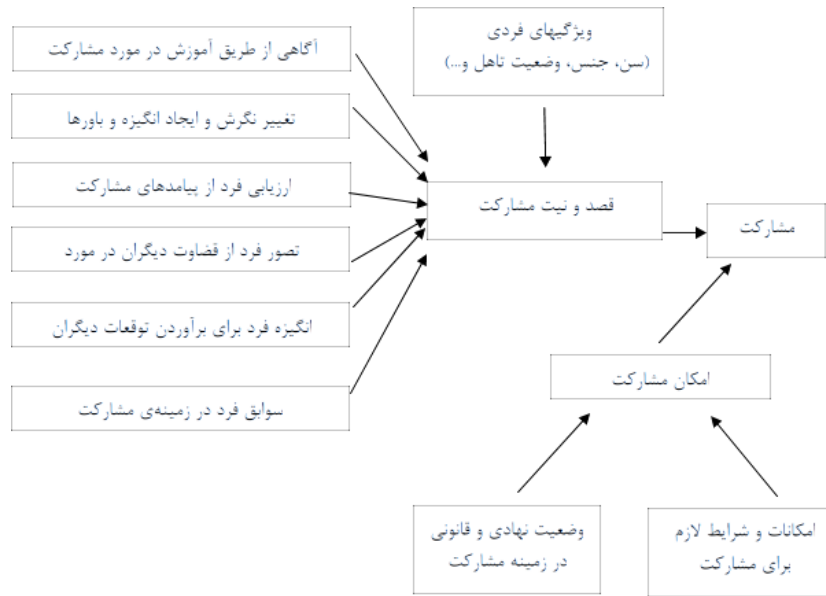
✓ مشارکت در اجرای طرح ها.

مشارکت شهروندان در امور خدمات شهری زمانی تحقق می یابد که شهرنشینان از حالت فردی که صرفاً در مکانی به نام شهر زندگی می کنند درآیند و به شهروند تبدیل گردند. شهروندی که تمامی موارد ذکر شده فوق در مورد او رعایت شده باشد می تواند به مشارکت توسعه ای دست یابد یعنی مشارکتی با فرایند اجتماعی یکپارچه، جامع، پویا، همبسته با انگیزه و درگیر در تمامی مراحل توسعه خدمات شهری (فروتنی و همکاران، ۱۳۹۹).

### عوامل مؤثر بر میزان مشارکت افراد

فلودیاگرام ذیل نشان دهنده عوامل مؤثر بر میزان مشارکت می باشند. همانگونه که در شکل پیداست از عوامل مهم مشارکت مردمی، آگاهی از طریق آموزش، تغییر نگرش و ایجاد انگیزه و ایجاد باورها و سپس اقدام به مشارکت می باشد. قدم اول در جلب مشارکت های مردمی آگاهی و آموزش است. دانشمندان و کارشناسان عقیده دارند یکی از راه های مبارزه با مسائل زیست محیطی فعالیت بسیار گسترده در زمینه های فرهنگی می باشد به طوری که باید از طریق آموزش همگانی خانواده ها را با اثرات مخرب و آلوده کننده مواد زائد آشنا ساخت و دانش زیست محیطی آنان را در ارتباط با مواد زائد و مخاطرات آن افزایش داد.

## نمودار ۱: عوامل مؤثر بر میزان مشارکت افراد



آگاهی مردم علاوه بر اینکه آنان را از انجام اقدامات غیراصولی در زمینه دفع زباله باز خواهد داشت عامل مهمی در جهت جلوگیری از اقدامات غیربهداشتی سایرین نیز خواهد شد. اگر چه برای کسب موفقیت در مشارکت کامل مردم در اجرای طرح های بهداشتی و زیست محیطی، نیاز به آگاهی می باشد ولی به تنهایی کافی نیست بدین دلیل که آموزش باید در مردم نگرش را تغییر دهد و با تغییر نگرش است که تغییر رفتار پیش می آید. در روش های آموزشی سنتی به مردم گفته می شود که چه کاری انجام دهند. یعنی تصمیم ها توسط مسئولین گرفته شده و فقط از مردم انتظار دارند که از آن تبعیت کنند بسیاری تصور می کنند که اگر تصمیم گرفته شود و از مردم خواسته شود که آنرا اجرا کنند یعنی مردم مشارکت نموده اند در صورتی که در روش های آموزشی نوین رویکرد از بالا به پایین نیست و مردم در تصمیم گیری ها مشارکت دارند. و وقتی مردم علل تصمیم گیری را بدانند و در آن دخالت داشته باشند از میزان خطری که آنان را تهدید می کند آگاه باشند و معتقد باشند که تغییر نگرش و عملکرد آنان خدمات شهری را بهبود می بخشد و نتایج خوبی خواهد داشت، مسلماً نگرش مطلوب ایجاد خواهد شد.

فرد باید باور کند که اقدام او برای پیشگیری مخاطرات زیست محیطی و حفظ سلامت خود و فرزندانش موثر واقع خواهد شد در آن صورت است که اقدام به مشارکت می کند. مشارکت اجتماعی سطوح فعالیت از عضویت ساده در انجمن ها تا فعالیت هایی در حوزه های مختلف اجتماعی به منظور طرح مشکل ها و درخواست های اصلاح و تغییر سیاست ها را در بر می گیرد. مشارکت عبارتند از فعالیت های اداری و داوطلبانه ای که از طریق آن اعضای یک جامعه در امور محله، شهر و یا روستای خود شرکت می کنند و به صورت مستقیم یا غیر مستقیم در شکل دادن به حیات اجتماعی خود سهیم می شوند. مشارکت از نظر سطح (خرد، میانی و کلان)، از نظر انواع بر حسب انگیزه های ایجاد آن (درون زا و برون زا)، بر حسب چگونگی دخالت مردم (مستقیم و غیر مستقیم)، بر حسب سطوح فراگیری (محلی، منطقه ای و ملی)، بر حسب کیفیت همکاری مردم (طبیعی، خود انگیزه، داوطلبانه، براگیخته، تحمیلی یا اجباری)، بر حسب سطوح اجرایی و محتوای عملکردی (بهره

مندی خدمات، ارزیابی خدمات، ارائه پیشنهاد، تصمیم گیری و برنامه ریزی، اجرا و نظارت)، بر حسب موضوع و قلمرو اجرایی (سیاسی، اقتصادی و اجتماعی) حایز اهمیت است. (برک پور و شرفی، ۱۳۹۲).

### موانع و محدودیت های مشارکت مردم در توسعه شهری

با توجه به اهمیت مشارکت مردم در توسعه شهری و تأکید برنامه ریزان و کارشناسان بر ضرورت به کارگیری توان مردم در این زمینه، مشارکت مردم همواره با موانع و مشکلات فراوانی روبروست. آنگاه ما مشارکت را به عنوان شیوه ای از زندگی شهروندی در نظر بگیریم و نیز آن را جزء مراحل تکامل شهروندی و شاخص توسعه بدانیم پس همگی حاضر خواهند شد تا بهایی را برای زندگی بهتر و شاداب تر و ارتقاء کیفیت زندگی خودشان در محیطی به نام شهر بپردازند. در محیط شهری مرتب در معرض تناقض ها قرار داریم مثلاً ثروت و فقر، تجمل و سادگی، نظم و بی نظمی در جمع نظر اکثریت مهم می باشد و عده ای به اهدافشان نمی رسند. در نتیجه درگیری و تقابل بین گروه های مختلف باعث مشکلاتی در فرایند مدیریت و برنامه ریزی شهر می شود. که از جمله وظایف برنامه ریزان شهری بخصوص در زمینه مشارکت این است که این مسائل را شناسایی کرده و از مشکلات بعدی آن جلوگیری نمایند. از جمله مشکلات و موانع که بر سر راه مشارکت مردم قرار دارد شامل این موارد است:

#### الف: موانع و محدودیت های مالی و اقتصادی:

- ۱- مشارکت در مواردی هزینه بر است و نیاز به سرمایه گذاری از ناحیه مشارکت کننده دارد. ضعف توان اقتصادی بخشی از مردم که مخاطبان اصلی هر برنامه و طرح مشارکت جویانه تلقی می شوند. فرصت مداخله و مشارکت آنها را در امور سلب می کند. در این صورت مشارکت مختص گروه هایی خاص می شود.
- ۲- محدودیت و کمبود منابع مالی شهرداری نیز مشارکت مردم و بخش های غیر دولتی را در اجرای طرح های توسعه شهری تحت تأثیر قرار می دهد. چون ایجاد زمینه برای مشارکت مردم، موقوف به تأمین بخشی از هزینه ها از سوی شهرداری است.
- ۳- هزینه سرمایه گذاری بالای طرح ها، نبود استطاعت مالی و عدم اطمینان از بازپرداخت تسهیلات بانکی برای تأمین منابع سرمایه گذاری طرح ها.
- ۴- وجود هزینه های اقتصادی و اجتماعی در امر گرفتن تسهیلات بانکی و باز پرداخت آن.

#### ب: محدودیت های اجتماعی و فرهنگی:

ورود عرصه های جدید فناوری و تحولات اقتصادی و اجتماعی نوعی تحول در مناسبات اجتماعی و روابط اقتصادی پدید آورده است که اشکال سنتی مشارکت را تحت تأثیر قرار داده است و تنگنانهایی را در این زمینه باعث شده است و موانع اجتماعی به شرح زیر را دامن زده است:

- عدم آگاهی مردم نسبت به اهداف طرح ها و خصوصیات آن.
- عدم آشنایی مردم با وظایف مدیریت شهری.
- عدم اعتقاد به کار جمعی و گروهی.
- سنت گرایی و ارزش گذاری روی عناصر قدیمی.
- عدم اعتماد و احتیاط کاری.
- نفع طلبی شخصی.
- نبود تجربه های مشارکتی و داشتن تجارت منفی از مشارکت های مردمی در سایر طرح ها.

- عدم استفاده مؤثر از وسایل ارتباط جمعی در جهت تجهیز منابع برای اعتلای روحیه مشارکت.

### ج: محدودیت‌ها و موانع ساختاری و عملی شامل:

- وجود نظام برنامه ریزی متمرکز مانع تسهیل امر مشارکت است.
- فقدان مدیریت هماهنگ شهری.
- نامناسب بودن فناوری های نوین.
- نبود ساختارهای محلی مناسب برای امور مشارکتی.
- دیوان سالاری در شهرداری ها.
- بافت و ساختار تشکیلاتی مدیریت شهری که اجازه مشارکت را نمی دهد.
- تمرکز قدرت تصمیم گیری در مرکز و عدم مشارکت فعال مجموعه عوامل شهرداری (فروتنی و همکاران، ۱۳۹۹).

### شیوه های مشارکت مردمی:

#### ۱- شیوه های سازمان نیافته و نا منظم.

شیوه ایست که برای ایجاد ارتباط مستقیم بین برنامه ریز و مردم طرح شده اند. در این شیوه هیچ نوع سازماندهی منظمی در ارتباط با مشارکت مردم وجود ندارد و در این روش، برنامه ریزان در این زمینه که چه کسانی و چه تعدادی شرکت می کنند و چه اطلاعاتی فراهم می شود دخالت کمتری دارند. در این حالت مردم بیشتر دیدگاه و مشکلات خاص خود را در اختیار برنامه ریزان قرار می دهند. این تکنیک عمدتاً با هدف خاص مبادله اطلاعات کاربرد دارد که می توان آنها را بدین شرح دسته بندی کرد:

#### الف: ایجاد مراکز تجمع یا مراجعه:

محل‌های دائمی هستند که در سطح شهر تشکیل می شوند تا برنامه ریزان مردم بتوانند در ارتباط با یکدیگر باشند. این مراکز محل پخش اطلاعات هستند جایی که افراد می توانند به آنها مراجعه کنند، سوالاتی مطرح کنند و مطالبی را در خصوص پروژه یا پروژه های مرتبط منطقه خود بخوانند.

#### ب: تشکیل جلسات اطلاعاتی بوسیله مؤسسه برنامه ریزی:

جلساتی معمولاً یک مرتبه برگزار می شود تا اطلاعاتی در خصوص فعالیت مؤسسه در اختیار مردم گذاشته شود که غالباً بصورت داوطلبانه برگزار می شود.

#### ج: تشکیل شوراهای برنامه ریزی محلی یا همسایگی:

تکنیکی است برای بدست آوردن مشارکت مردم در جریانی خاص که به یک منطقه جغرافیایی خاص اثر می گذارد. شناخت مردم محل، تعیین اهداف، اولویت‌ها، ارزشیابی و بررسی واکنش مردم در برابر برنامه ی پیشنهادی از سوی یک مؤسسه از اهداف شوراهاست.

#### ۲- شیوه های سازمان یافته و منظم:

در این روش با استفاده از برنامه ریزان بر مردم و تعداد شرکت کنندگان کنترل دارند. شرکت کنندگان در برنامه طی یک مرحله رسمی از سوی مسئولان برنامه انتخاب می شوند. اگر هدف مشارکت همه جانبه مردم باشد برنامه ریزان باید از امکان



مشارکت همه طبقات در برنامه اطمینان حاصل کنند. بر عکس اگر هدف ارتباط با گروه خاصی است، شرکت کنندگان از زیر مجموعه خاص جمعیتی انتخاب می شوند. این روش زمانی به کار می رود که هدف خاص از مشارکت، آموزش یا جلب حمایت در نظر است و شامل:

**الف: کمیته های مشورت با مردم:**

این کمیته ها، شامل گروه هایی از مردم هستند که بطور دائم با یک مؤسسه ارتباط دارند. مردم در این حالت به دور هم فراخوانده می شوند تا ایده ها و نظرهای خود را ارائه دهند.

**ب: هیأت های بررسی مردم:**

مانند کمیته های مشورت با مردم است با این تفاوت که قدرت بیشتری دارد و تصمیم گیری در آن به عهده مردم گذاشته می شود. در این حالت، مردم افراد شرکت کننده را انتخاب می کنند تا در هیأت بررسی شرکت کرده و با مرور برنامه های مختلف در خصوص آنها تصمیم گیری کنند.

**ج: نیروهای در حال ادای وظیفه برای مردم:**

کمیته ای از مردم که بوسیله یک مؤسسه هدایت می شوند برای مدت زمان خاص و برای ادای وظایف خاص تشکیل می شود. از قبیل واحدهای کمک رسانی به مردم در شرایط خاص.

**۳- شیوه های فعال:**

این شیوه به این دلیل فعال نامیده می شوند که مردم در یک سری فعالیت های از پیش تعیین شده بطور مستقیم شرکت می کنند. انتظار می رود با استفاده از این روش اطلاعات خوب و مفیدی برای برنامه ریزی فراهم شود. همانند شیوه منظم. برنامه ریزان برای اینکه چه کسانی و چه تعداد مردم مشارکت می کنند و نیز بطور خاص بر چگونگی عمل مشارکت و نوع اطلاعات فراهم شده کنترل دارند.

**۴- شیوه های انفعالی:**

در این روش مردم هیچ ارتباط مستقیمی با برنامه ریزان ندارند و مشارکت مردم از طریق شرکت در جلسات و ارتباط مستقیم با برنامه ریز نیست. در این روش انفعالی مشاهده و مصاحبه به عنوان یک تکنیک رایج است (سعیدی، ۱۴۰۰).

## منابع و مأخذ

۱. اوکلی پیتر و دیوید مارسدن (۱۴۰۰) رهیافت های مشارکتی برای توسعه روستایی، انتشارات ایلینا.
۲. برک پور، ناصر؛ شرفی، مرجان (۱۳۹۲) تکنیک های مشارکت شهروندان در برنامه ریزی و مدیریت شهری: گونه شناسی نظری و کاربرد عملی. مشهد: انتشارات آستان قدس رضوی.
۳. پور محمدی، محمد رضا (۱۴۰۰) برنامه ریزی کاربری اراضی شهری، تهران، انتشارات سمت.
۴. حبیبی، سید محسن و سعیدی رضوانی، هادی (۱۳۸۴)، شهرسازی مشارکتی؛ کاوشی نظری در شرایط ایران، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۴، صص ۱۵-۲۴.
۵. حسینی سیاهدشتی، سیدرضا (۱۳۹۴) رویکرد مدیریت شهری و رفاه شهروندی، انتشارات کتبیبه نوین.
۶. رهنمایی، محمد تقی؛ شاه حسینی، پروانه (۱۴۰۰) فرآیند برنامه ریزی شهری ایران، تهران، انتشارات سمت.
۷. سعیدنی، احمد (۱۳۸۹) مدیریت شهری، تهران: سازمان شهرداری های کشور، جلد. یازدهم.
۸. سعیدی، محمدرضا (۱۴۰۰) درآمدی بر مشارکت های مردمی و سازمان های غیردولتی، تهران، انتشارات سمت.
۹. سعیدی، محمدرضا (۱۴۰۰) درآمدی بر مشارکت های مردمی و سازمان های غیردولتی، تهران، انتشارات سمت.
۱۰. سیف الدینی، فرانک (۱۳۷۶) مشارکت مردمی و برنامه ریزی و توسعه، فصلنامه علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، شماره ۲.
۱۱. شهبان، پویا (۱۳۸۲) شهرداریها و ضرورت اصلاح ساختار، فصلنامه علمی-ترویجی مطالعات مدیریت، شماره ۸.
۱۲. شیعه، اسماعیل (۱۳۸۲) لزوم تحول مدیریت شهری در ایران. مجله جغرافیا و توسعه، شماره ۱، صص ۳۷-۶۲.
۱۳. علوی تبار، علیرضا (۱۳۹۹) بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره ی امور شهرها (تجارب جهانی و ایران)، جلد اول، انتشارات سازمان شهرداریهای کشور، تهران.
۱۴. غفاری، غلامرضا (۱۳۹۲) مدیریت شهری و مشارکت اجتماعی، انتشارات تپسا.
۱۵. فروتنی، علی؛ رضانی، مختار؛ بیگی، مصطفی (۱۳۹۹) شهر، شهرداری و مشارکت شهروندان در مدیریت شهر، انتشارات آقای.
۱۶. کلانتر، عبدالحسین؛ محمودآبادی، زینب (۱۳۹۶) مشارکت شهروندان در اداره شهر: مروری بر برخی تجربیات ایران و جهان. مشهد: انتشارات بوی شهر بهشت.
۱۷. مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهری وزارت کشور (۱۳۷۹) بررسی موردی وظایف و اختیارات شهرداری ها، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲، صص ۵۳-۶۷.
۱۸. منصوریان، فرنوش (۱۳۸۸) مشارکت عمومی در تهیه طرح های توسعه شهری به سوی اقتصاد پایدار شهرها (مطالعه موردی: شهر گرگان) پایان نامه کارشناسی ارشد.
۱۹. منظمی تبار، جواد (۱۳۸۵) نقش مشارکت مردمی در تقویت امنیت اجتماعی. فصلنامه دانش انتظامی. شماره ۱. اول.
20. Brownill, Sue & Carpenter, Juliet (2007) Participation and planning; Dichotomies, Rationalities and Strategies for Power, TPR78, PP 401-428.
21. Fookes, Tom (1996) Public Participation & Consultation within the RMA Department of Planning, The University of Auckland.

22. Hampton, William (1977) Research into Public Participation in Structure Planning, Public Participation in Planning, Edited by Derrick Sewell & Coppock, John Wiley & Sons Ltd ,pp;27-42.
23. Wallace, C. & Pichler, F. (2008) More Participation, Happier Society? A Comparative Study of Civil Society and Quality of Life, Springer Science & Business Media B.V.