

A Comparative Analysis of the Process of People's Participation in Urban Planning to Present Challenges and Obstacles of Modern Planning in Iran

Seyedeh Aida Hosseini¹, Ardalan Aflaki^{2*} & Ali Shamsoddini³

1. MS Student, Urban Planning, Apadana Institute of Higher Education, Shiraz, Iran

2. Assistant Professor, Architectural Engineering, Department of Architecture, Faculty of Architecture and Art, University of Guilan, Rasht, Iran

3. Assistant Professor, Geography and Rural Planning, Department of Geography, Islamic Azad University, Marvdasht Branch, Marvdasht, Iran

Received: 21, May 2020

Accepted: 4, Nov. 2020

Abstract

Experience and studies conducted around the world show that in order to succeed in the process of management and development of today's cities with various problems and defects in physical, social, cultural, and economic dimensions, it is necessary for citizens to have real and sustainable participation in urban affairs. This paper is presented to provide a perceptual framework on the process of public participation in urban planning. Our approach is to adapt this paper to different countries in order to introduce the concept of real participation in achieving sustainable urban development. For this purpose, after presenting the concepts and models of participation and reviewing the case examples of participation in the world, the problems and obstacles of participation programs in Iran is examined. The adopted research methodology is the review of the collection of information from selected books and other sources, being explored through descriptive and comparative-analytical methods. The results show that some developed countries in the world have been able to succeed in implementing real partnership projects and sustainable urban development by adopting policies and strategies such as education, transparency, trust in citizens, etc. But in contrast, in Iran, this is with various problems such as; Mutual distrust between citizens and city managers, incompatibility of citizens' priorities with the proposed programs, inconsistency of executive institutions with each other, economic problems, lack of effective education, etc., which leads to the failure of executive plans and programs and also keeps them depended and relying on the center.

Keywords: Public Participation, Adaptive Approach, Barriers to Participatory Planning.

* Corresponding Author: Aflaki.ardalan@yahoo.com

بررسی تطبیقی فرایند مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی شهری به منظور معرفی چالش‌ها و موانع برنامه‌ریزی نوین در ایران^۱

سیده آیدا حسینی^۱، اردلان افلاکی^{۲*} و علی شمس‌الدینی^۳

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، مؤسسه آموزش عالی آپادانا، شیراز، ایران
 ۲. استادیار، مهندسی معماری، گروه معماری، دانشکده معماری و هنر، دانشگاه گیلان، رشت، ایران
 ۳. استادیار، جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، گروه جغرافیا، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد مرودشت، مرودشت، ایران

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۸/۱۴

نوع مقاله: مروری

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۳/۰۱

چکیده

تجربه و مطالعات صورت گرفته در سطح جهان نشان می‌دهد برای کسب موفقیت در فرایند مدیریت و توسعه شهرهای امروزی با دارا بودن مشکلات و آسیب‌های گوناگون در ابعاد کالبدی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی، لازم است شهروندان مشارکتی واقعی و پایدار در امور شهری داشته باشند. هدف این نوشتار ارائه چارچوبی ادراکی بر فرایند مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی‌های شهری با رویکردی تطبیقی بر کشورهای مختلف برای معرفی مفهوم مشارکت واقعی در راستای دستیابی به توسعه پایدار شهری است. به این منظور پس از ارائه مفاهیم و مدل‌های مشارکتی و مروری بر نمونه‌های موردی مشارکت در سطح جهان به بررسی معضلات و موانع برنامه‌های مشارکتی در ایران پرداخته می‌شود. روش تحقیق به لحاظ هدف از نوع کاربردی و توسعه‌ای و جمع‌آوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای است که با روش توصیفی و تطبیقی - تحلیلی به بررسی وضع موجود پرداخته شد. نتایج گویای آن است که برخی از کشورهای توسعه‌یافته جهان توانسته‌اند با اتخاذ سیاست‌ها و راهبردهایی نظیر آموزش، شفاف‌سازی، اعتماد به شهروندان و ... به موفقیت در اجرای طرح‌های مشارکت واقعی و در پی آن توسعه پایدار شهری دست یابند. اما این امر در ایران با مشکلات گوناگونی نظیر: بی‌اعتماد دوسویه شهروندان و مدیران شهری به یکدیگر، فقدان انطباق اولویت‌های شهروندان با برنامه‌های ارائه شده، ناهماهنگی نهادهای اجرایی با یکدیگر، مشکلات اقتصادی، نبود آموزش مؤثر و ... مواجه است که موجب شکست پی‌درپی طرح‌ها و برنامه‌های اجرایی و همچنین باقی‌ماندن مدیریتی معطوف و متکی به مرکز شده است.

کلیدواژه‌ها: انواع مشارکت مردمی، رویکرد تطبیقی، موانع برنامه‌ریزی مشارکتی.

۱. مقاله حاضر برگرفته از پایان‌نامه کارشناسی ارشد سیده آیدا حسینی با راهنمایی دکتر اردلان افلاکی و دکتر علی شمس‌الدینی است که در مؤسسه آموزش عالی آپادانا شیراز با عنوان «احیا و بازسازی بافت قدیم و میانی شهر نورآباد ممسنی با تأکید بر مشارکت‌پذیری ساکنان (نمونه موردی: محله مالکی)» انجام شده است.

* مسئول مکاتبات: Aflaki.ardalan@yahoo.com

مقدمه

شهرهای امروزی به ویژه کلان‌شهرها موجودیت‌هایی بسیار پیچیده‌اند که همراه با گذر تاریخی آنها به سوی این پیچیدگی، تنوع در نظام انتظارها و نیازها، سلاقی و شناخت‌ها، ادراک‌ها و مطالبات متفاوت شهروندان نیز روزبه‌روز افزایش می‌یابد. علاوه بر این شواهد و مطالعات نشان می‌دهد با وجود تمام تلاش‌هایی که برنامه‌ریزان شهری صرف مدیریت شهری، حاکمیت برای تأمین مالی و فراهم‌سازی زمینه‌های اجرایی و نظارتی برنامه‌ها، تکنولوژیست‌ها در راستای بهبود سیستم‌های حمل‌ونقل، کاهش آلودگی زیست‌محیطی و سایر نیازها انجام داده‌اند، تاکنون نتوانسته‌اند اهداف مطلوب را که جوابگوی نیازهای شهر و شهروندان است محقق سازند [۱]. از سوی دیگر این واقعیت که موفقیت در اداره و مدیریت شهرها با برخورداری از آسیب‌های کالبدی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی متنوع با انبوهی از نیازها و انتظارات از سوی مردم، بدون حضور جدی و مشارکت واقعی شهروندان در امور و برنامه‌ریزی‌های شهری امکان‌پذیر نخواهد بود، امری اثبات شده که مورد اعتنای بسیاری از صاحب‌نظران است. در واقع مسئله این است که باید به تمامی این برنامه‌ها و دستاوردها در کنار توجه به نیازهای انسانی، هدف قرار دادن کیفیت زندگی انسان و تقویت فضای زیست‌مدنی نگریسته شود [۱]. بنابراین برای ایجاد هماهنگی و تعادل میان برنامه‌ها و طرح‌ها با نیازها، سلیقه‌ها و انتظارات شهروندان و در پی آن دستیابی به توسعه پایدار شهری، به رویکردی جدید در مدیریت شهری نیازمندیم تا بتوانیم الگوی نوینی از مسائل، اولویت‌ها و اهداف مدیریت شهری ارائه داد و بر مبنای آنها برنامه‌ریزی کرد. به بیانی دیگر، گروه‌های اجتماعی باید به صورت فعالانه در فرایند برنامه‌ریزی و اجرا دخیل شوند، در نتیجه، این امر موجب کسب مزایای اجتماعی و بوم‌شناختی خواهد شد [۲].

امروزه در سراسر جهان مشارکت اجتماعی به عنوان اصل مهم در برنامه‌ریزی‌ها و اصلاحات مورد توجه قرار

گرفته است. در این راستا، دستور کار ۲۱، مشارکت عمومی و گسترده در تصمیم‌گیری‌ها را یکی از پیش‌شرط‌های اساسی دستیابی به توسعه پایدار می‌داند، به ویژه تصمیم‌هایی که به طور مستقیم بر اجتماعاتی که شهروندان در آن زندگی و کار می‌کنند، تأثیرگذار است [۲]. بنابراین، ساختار اصلی مشارکت بیان می‌دارد که شهروندان حق دارند در تصمیم‌هایی که بر زندگی آنها اثرگذار است [۳]، اجرای طرح و همچنین شراکت در منافع حاصل از طرح‌های توسعه دخالت داشته باشند و بتوانند آنها را ارزیابی کنند [۴]. در این راستا، پژوهشگران برنامه‌ریزی نیز اغلب بر این باورند که شکل‌های برنامه‌ریزی مشارکتی بر پایه مشورت عمومی می‌تواند موجب دستیابی به فرایند تصمیم‌سازی منصفانه‌تر با غلبه بر اختلاف‌های قدرت میان شهروندان و ذی‌نفعان شود [۵]. بنابراین می‌توان بیان کرد دستیابی به دموکراسی و در پی آن برطرف شدن نابرابری‌های اجتماعی و موفقیت و پایداری در طرح‌ها، مستلزم حضور مؤثر شهروندان و تأثیرگذاری آنان در تصمیم‌های حکومتی است [۶] و مردم به طور فزاینده‌ای مشارکت را حق یا فرصتی برای خود می‌نگارند. آنها معتقدند مشارکت داشتن در تصمیم‌هایی که شرایط زندگی یا کار آنها را در خانه و محله‌شان تحت تأثیر قرار می‌دهد، نه فقط موجب دستیابی به توسعه پایدار خواهد شد، بلکه اساسی‌ترین حق انسانی‌شان است [۷]. بنا بر مطالب بیان‌شده درمی‌یابیم مهم‌ترین مسئله در برنامه‌ریزی شهرها، توجه به عامل انسانی و میزان مشارکت آنها در فرایند برنامه‌ریزی است [۸]. اما نکته حائز اهمیت اینکه مشارکت جویی خصیصه ذاتی افراد نیست، بلکه نتیجه ساختاری است که در آن زمینه مشارکت فراهم باشد [۹]، که برای دستیابی به این ساختار به آموزش مداوم، حمایت اقتصادی و سیاسی، تمرکززدایی، بهره‌گیری از سنت‌ها و ابتکارهای محلی، گفت‌وگو و دسترسی به رهبران و مدیران شهری، استقلال و خوداتکایی، تغییر گرایش و انعطاف در برنامه‌های اجرایی

۱. این دستورالعمل حاصل کنفرانس سازمان ملل است که در سال ۱۹۹۲ در ریو دوژانیرو برگزار شد. هدف این کنفرانس حفظ محیط زیست و دستیابی به توسعه پایدار شهری با کمک مشارکت غیر الزامی انسان‌ها است. عدد ۲۱ به قرن حاضر اشاره دارد.

به شکست پی‌درپی برنامه‌ها و طرح‌های اجرایی، برنامه‌ریزی به عنوان فرایندی مبتنی بر فرهنگ مشارکتی و با تأکید بر این امر مطرح شد که در این فرایند، تعامل تصمیم‌سازان و گروه‌های تأثیرپذیر از این تصمیم‌ها و ابزارهایی که برای دستیابی به این تصمیم‌ها مورد استفاده قرار می‌دهند، روی نتایج به دست آمده بسیار تأثیرگذار خواهد بود [۱۷]. در پی این تعریف، آرتور اسگفینگتون نیز گزارشی با عنوان «مردم و برنامه‌ریزی» را برای دولت انگلستان تهیه و عنوان کرد؛ برنامه‌ریزی باید مطابق با خواست مردم باشد و این امر فقط با مشارکت آنان امکان‌پذیر است [۱۵]. وانارات و نیوانوا (۲۰۱۳) [۱۸]، تکمیل می‌کند، مشارکت عمومی شهروندان می‌تواند به برنامه‌ریزان شهری کمک کند تا در امر برنامه‌ریزی سریع‌تر به نتیجه مورد نظر دست پیدا کنند. چادو جوهارو (۲۰۱۵) [۱۹]، در پی آن، شهروندان را به تصمیم‌گیران در توسعه تبدیل کند، او همچنین بیان می‌دارد مشارکت، علاوه بر افزایش پایداری طرح‌ها و برنامه‌ها، موجب بهبود عملکرد آن‌ها نیز خواهد شد.

با توجه به اهمیت مشارکت در طرح‌ها و برنامه‌های شهری، هیلز و مک لئود (۱۹۹۹) [۲۰]، ارتباط مؤثر اشخاص با برنامه‌ریزان و مسئولان شهری، جمشیدنژاد (۱۳۹۲) [۲۱]، جلب اعتماد شهروندان نسبت به نتیجه کار و استفاده از نظرات آنها، قدرجانی و قیطرانی (۱۳۹۱) [۲۲]، اعتمادسازی در بین مردم، ضمانت اجرایی از سوی دولت و تقویت توان مالی شهروندان، موحد و همکاران (۱۳۹۲) [۲۳]، تقویت شاخص‌های فرهنگی و قومی، فعال کردن سازمان‌های مردم‌نهاد، نظم‌فر و عطار (۱۳۹۳) [۲۴]، افزایش حس تعلق خاطر ساکنان به محله را موجب افزایش مشارکت مردم در طرح‌ها و برنامه‌ها می‌دانند. وانارات و نیوانوا معتقدند (۲۰۱۳) [۱۸]، با استفاده از ابزارهای مناسب نظیر؛ مدل‌های سه بعدی، برنامه‌های طراحی دو بعدی و غیره، باید به آموزش و آگاه‌سازی مردم برای افزایش دانش عمومی پرداخت تا شهروندان بتوانند از پیشنهادهای برنامه‌ریزان، اهداف آنها و پیامدهای برنامه‌ها آگاه شوند و آنها را به صورت بصری مقایسه کنند و در نتیجه تصمیم‌گیری‌های مؤثر و پایداری در راستای رفع موانع داشته باشند.

[۱۰] و در نهایت انتخاب شیوه مناسب برای اجرای برنامه‌های مشارکتی نیازمندیم. بنابراین، سطوح فرهنگی متفاوت و تنوع رویه‌های اجتماعی تأثیرگذار بر برنامه‌ریزی فضایی وجود دارد که به منظور دستیابی به برنامه‌ریزی مؤثر، باید به شرایط نهادی و حرفه‌ای، تنش میان هدف‌ها و منافع فردی و جمعی، محدودیت‌ها و قابلیت‌ها و ترجیح شهروندان توجه کرد که بر ضرورت دخالت مردم در امر برنامه‌ریزی تأکید می‌کند [۱۱، ۱۲]. اما شواهد قابل توجهی وجود دارد که نشان می‌دهد تلاش‌های صورت‌گرفته در کشورمان، تاکنون اثربخش نبوده و با وجود پیشینه نظری به نسبت گسترده در این حوزه [۱۳]، به دلیل فقدان مکانیسم‌های کارآمد برای جلب مشارکت مردم، همچنان مدیریتی متکی و معطوف به مرکز باقی‌مانده و کارایی مشارکت کمتر در عمل اجرا شده است [۱۴].

بنا بر مطالب بیان شده، مقاله حاضر بر آن است تا با ارائه مفهوم مشارکت واقعی شهروندان در طرح‌ها و برنامه‌های شهری، گامی مؤثر در راستای شناخت برنامه‌ریزی نوین و در پی آن دستیابی به توسعه پایدار شهری در ایران بردارد. به این منظور پس از مروری بر شیوه‌های اجرایی، گروه‌ها، حوزه‌های کارکرد بخشی و اهداف مشارکت، به معرفی برخی از نمونه‌های مشارکت واقعی اجراشده در کشورهای توسعه‌یافته جهان برای شناخت برنامه‌های مشارکتی واقعی و مؤثر اقدام می‌کند. سپس به بررسی طرح‌های مشارکتی ایران از دهه ۱۳۷۰ تاکنون و تطبیق آنها با طرح‌های موفق جهانی در راستای آسیب‌شناسی وضعیت متناقض برنامه‌های شهری در این کهن سرزمین و در نهایت ارائه پیشنهادهایی برای بهبود شرایط موجود می‌پردازد.

پیشینه پژوهش

بحث مشارکت عمومی برای اولین بار در قرن نوزدهم توسط پاتریک گدس مطرح شد، اما چندان مورد توجه قرار نگرفت [۱۵]. گنز (۱۹۶۹) [۱۶]، بیان کرد برنامه‌ریزی برای مردم است نه ساختمان‌ها و محیط برنامه‌ریزی و مشارکت مردم به عنوان عناصر اصلی یک شهرند و معتقد است مهم‌ترین اصول برنامه برای دستیابی به محیطی پایدار، استفاده از نظرات مردم است. در آغاز دهه ۱۹۹۰، با توجه

مبانی نظری پژوهش

◆ مفهوم و ادبیات مشارکت

واژه مشارکت از نظر لغوی به معنای هم‌فکری و تجمع برای منظوری خاص بیان شده است که نتیجه این هم‌فکری یاری دادن در پدید آوردن و پشتیبانی کردن از هر مسئله‌ای است که می‌تواند در دو سو از هم جدا ولی به هم پیوسته روی دهد [۲۵]. بنابراین پرسیکولی و گروه اسکفینگتون، مشارکت مردم را رابطه‌ای دو سویه شامل کسب اطلاعات از مردم، سهیم شدن مردم در تدوین سیاست‌ها و پیشنهادها، ارائه ایده‌ها، مشکلات و نگرانی‌های آنان، ارائه اطلاعات از سوی مسئولان و امکان اظهارنظر در مورد آن اطلاعات از سوی شهروندان تعریف کرده‌اند [۲۶، ۲۷]. سازمان ملل متحد و بانک جهانی بیان می‌دارد هدف از مشارکت مداخله مردم در تصمیم‌گیری‌ها و موضوع‌هایی است که مستقیم با نیازهای آنان ارتباط دارد و سازمان تصمیم‌گیری‌های محلی موظف است شهروندان را در اجرای این امر تشویق و شرایط را تسهیل کنند تا یکدیگر را یاری دهند و در مسئولیت کار شریک شوند [۲۸، ۲۹].

نظریه‌های متعددی در مورد جایگاه شهروندان در جامعه و اهمیت مشارکت آنان توسط نظریه‌پردازان مطرح شده است که به اختصار به بیان برخی از اثرگذارترین این دیدگاه‌ها بر ساختارهای جامعه می‌پردازیم. تالکوت پارسونز^۱ (۱۹۷۰): معتقد است که مشارکت یکی از مهم‌ترین ابعاد نظام اجتماعی است که گروه‌ها و پایگاه‌ها، مهم‌ترین بعد مشارکت‌اند [۳۰] و بر اساس جایگاه و قدرتشان در نظام تصمیم‌گیری در جامعه از بالا به پایین طبقه‌بندی می‌شوند [۳۱]. سی‌بی مکفرسون^۲ (۱۹۸۷): پیش‌شرط اول در مشارکت را افزایش آگاهی مردم می‌داند و پیش‌شرط دوم کاهش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی است [۳۲]. رالف گوستاو دارندورف^۳ (۱۹۵۹): بر این باور است که هنوز مدیران قدرت واقعی را در دست دارند [۳۰] و نابرابری به صورت جزء نهادی جامعه درآمده است، دولت می‌تواند با

دادن فرصت‌هایی همچون؛ تحصیل، مشارکت و توزیع عادلانه ثروت نقش اساسی در کاهش نابرابری‌ها داشته باشد [۳۳، ۳۱]. گرهارد لنسکی^۴ (۱۹۷۴): انسان‌ها از نظر کوشش، توانایی، هوش، نظام‌های طبقاتی و ... با یکدیگر متفاوت‌اند، اما این تفاوت‌ها به این معنا نیست که افراد نتوانند با یکدیگر مشارکت داشته باشند، بلکه انسان‌ها می‌توانند حتی با داشتن تفاوت‌ها با یکدیگر به صورت تعاون و مشارکتی زندگی کنند [۳۴]. آنتونی گیدنز^۵ (۱۹۷۵): در نظریه ساختاربندی خود معتقد است، ساختارها و عوامل انسانی پدیده‌های جدا از هم نیستند. از یک طرف ساختارها، زمینه عملکرد اجتماعی شهروندان را با شرایطی از پیش تعیین شده مشخص می‌کنند و از سویی دیگر عوامل انسانی با مشارکت خود شرایط تغییر در ساختارهای جامعه را فراهم می‌کنند. بنابراین جامعه هم به مدیریت نظام‌مند و هم به خلاقیت شهروندان نیاز دارد [۳۵]. او بیان می‌دارد انسان‌ها هر چند تحت الزام قواعد ساختارها عمل می‌کنند، اما در تغییر، تکمیل و حتی ساخت ساختارهای نو، می‌توانند مؤثر و دو روی سکه این واقعیت به شمار آیند [۳۶، ۳۷].



شکل ۱. مفهوم و ادبیات مشارکت

◆ برنامه‌ریزی مشارکت‌محور

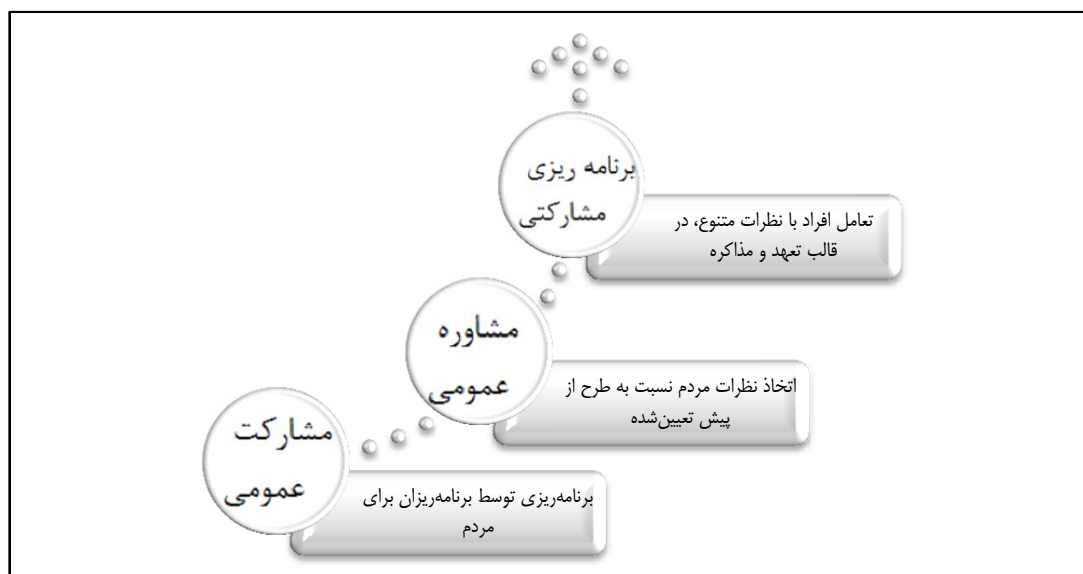
برنامه‌ریزی مشارکتی، مجموعه‌ای از فرایندهایی است که از طریق آن گروه‌ها و افراد با نظرات متنوع، با هم تعامل می‌کنند تا به برنامه و نحوه انجام آن به توافق برسند

1. Talcott Parsons
2. C.B. Mcpherson
3. Ralf Gustav Dahrendorf

4. Gerhard Lenski
5. Anthony Giddens

به کار می‌برد و بیان می‌دارد این دانش مدون‌شده نیست، بلکه باید بر پایه سنت‌ها، ارزش‌ها و قواعد ضمنی با کمک آموزش به دست آید [۴۱]. به بیانی دیگر مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی‌های شهری به معنای سپردن امور ساماندهی شهری به واحدهای کوچک‌تر و مردم، دادن قدرت و اختیار به شهروندان و ایجاد زمینه برای همکاری با آنان است تا آگاهی یابند، مورد مشورت قرار گیرند و در نهایت بتوانند در محیط پیرامون خود تأثیرگذار باشند [۴۳، ۴۲].

و در قالب عناصری چون تعهد و مذاکره، تحقق می‌یابد [۳۸]. گروه اسکفینگتون در سال ۱۹۶۹، بیان کرد مردم باید انتخاب کنند که چه جامعه‌ای را می‌خواهند؟ و چگونه می‌خواهند آن را توسعه دهند؟ [۳۹]. کنیلینگ و اوتنگرافن، به پیچیدگی و چندوجهی بودن برنامه‌ریزی فضایی اشاره دارد و آن را دربرگیرنده فعالیت‌های تعاملی میان کنشگران درگیر، در چارچوب‌های شناختی-فرهنگی و زمینه‌های اجتماعی می‌داند [۴۰]. در این راستا فریدمن در خصوص فرهنگ برنامه‌ریزی مشارکتی، اصطلاح «دانش تجربی» را

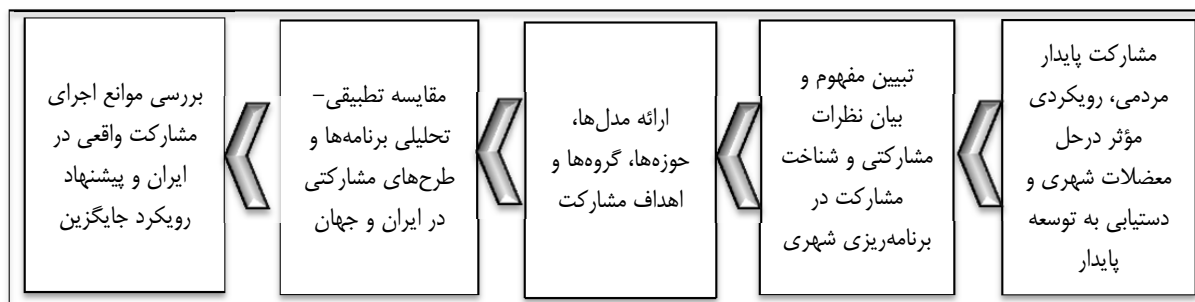


شکل ۲. برنامه‌ریزی مشارکتی، نظریه میانجی‌گری [۳۸]

تطبیقی-تحلیلی است. شکل (۳)، مراحل فرایند تحقیق را نشان می‌دهد. آنگونه که مشاهده می‌شود تبیین مفاهیم، نظرات و مدل‌های مشارکت، راهبردهای دستیابی به مشارکت واقعی را فراهم می‌سازد. سپس به توصیف نظرات و شناخت بنیان‌های نظری در خصوص مشارکت و مقایسه تحلیلی-تطبیقی طرح‌ها و برنامه‌های شهری اجرا شده در جهان و ایران در راستای معرفی چالش‌ها و مشکلات طرح‌های مشارکتی کشورمان، در خروجی و نتیجه کار پرداخته می‌شود. در نهایت راهکارهای مؤثر برای دستیابی به مشارکت واقعی و در پی آن موفقیت در طرح‌ها و برنامه‌ها ارائه می‌شود.

روش تحقیق

با توجه به اینکه پژوهش حاضر، با بهره‌گیری از نظریه‌ها، تعاریف و قوانین پایه، به دنبال بررسی دلایل ضعف، مشکل و دست‌یافتن به فرایندی برای بهبود و به کمال رساندن رفتارها، روش‌ها و تصمیم‌گیری‌ها، در راستای دستیابی به توسعه پایدار، به لحاظ هدف از نوع کاربردی و توسعه‌ای است. برای دستیابی به منابع و اطلاعات مورد نیاز از روش کتابخانه‌ای که با جمع‌آوری اطلاعات از مقاله‌ها، کتاب‌ها و گزارش‌های علمی به مقایسه، توصیف و تحلیل، چرایی و چگونگی طرح‌ها و برنامه‌های اجرا شده و در حال اجرا در ایران و جهان پرداخته شد، بنابراین نوع روش پژوهش، توصیفی و



شکل ۳. فرایند تحقیق

یافته‌ها

مروری بر مدل‌ها، گروه‌ها، اهداف و حوزه‌های کارکردبخشی مشارکت

◆ انواع مشارکت بر اساس شیوه‌های اجرایی

◇ **مشارکت محدود:** نیت اصلی در این‌گونه مشارکت تأمین منافع مردم تا جایی است که با منافع مراجع برنامه‌ریزی تضاد پیدا نکند. شهروندان نظرات موافق و مخالف خود را اعلام می‌دارند، اما نمی‌توانند بر اجرای نظراتشان نظارت داشته باشند [۳۸]؛

◇ **مشارکت شعاری:** مشارکت شعاری فقط ادعای داشتن مشارکت را دارد و در واقع مشارکت محسوب نمی‌شود. در این‌گونه مشارکت علت اصلی توسل به مشارکت، کسب مشروعیت برای طرح‌ها و کاهش مقاومت مردم در مقابل آن و در نتیجه سهولت اجرای طرح است و هدف اصلی آن تأمین منافع مراجع برنامه‌ریزی و نه تأمین منافع مردم است [۳۸]؛

◇ **مشارکت توسعه‌ای یا واقعی:** به مشارکت به عنوان قدرتی برای دستیابی به توسعه پایدار نگاه می‌شود. نیت اصلی در این نوع از مشارکت جلب رضایت مردم است. جریان اطلاعات دوسویه است به صورتی که مراجع برنامه‌ریزی و مردم، نظراتشان را به یکدیگر اعلام می‌دارند [۳۸]. برای دستیابی به مشارکت واقعی، سه مفهوم عمده باید مورد توجه قرار گیرد:

◇ **مشارکت ابزاری:** مشارکت به عنوان ابزار توسعه مدنظر قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر به مشارکت مردم به عنوان ابزاری برای دستیابی به اهداف برنامه نگاه می‌شود. به طور معمول از این روش در مواقعی استفاده می‌شود که اهدافی همچون؛ کاهش هزینه‌ها به ویژه در مورد نیروی کار محلی و مدیریت آنها، ارتقای سطح کارایی پروژه‌ها و ... مورد نظر باشد [۷]؛

الف- آگاهی و شناخت ذهنی و روانی افراد نسبت به اعمال و رفتاری که قرار است در فرایند مشارکت انجام دهند؛

ب- داشتن اراده و اختیار افراد برای شرکت در فرایند مشارکت؛

ج- افراد باید خود را مسئول اعمال و رفتاری بدانند که انجام می‌دهند [۴۵].

◇ **مشارکت تحمیل‌شده:** نوعی مشارکت است که در آن مراجع برنامه‌ریزی یا مسئولان، دیگران را به مشارکت می‌کشانند. هدف مشارکت به یقین تأمین نیازهای واقعی و انتظارات مشارکت‌کنندگان نیست [۴۴]؛

◆ مشارکت بر اساس گروه‌های شرکت‌کننده

گروه‌های مشارکتی، در دو گروه مردم‌نهاد و مردم و دولت، قابل ذکرند که به شرح زیر است:



شکل ۴. گروه‌های مشارکت [۴۶]

روانی، اجتماعی و فرهنگی بررسی کرد که به شرح زیر است:

◆ حوزه‌های کارکردبخشی مشارکت

مشارکت را می‌توان بر اساس حوزه‌های کارکردبخشی در پنج گروه اقتصادی، سیاسی،

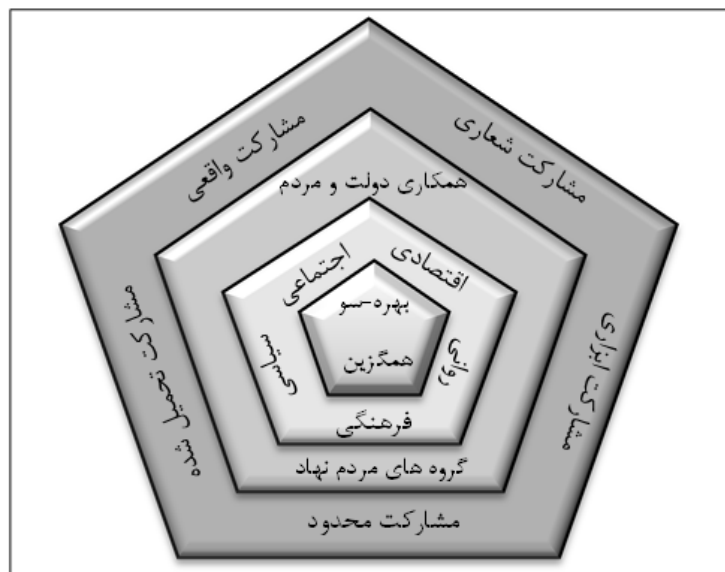
جدول ۱. حوزه‌های کارکردبخشی مشارکت

حوزه‌های کارکردبخشی	اهداف	مزایا
اقتصادی	<ul style="list-style-type: none"> - مداخله افراد در نظام‌های مربوط به تخصیص منابع اقتصادی؛ - تمرکز بر شیوه و نوع فعالیت حاکم بر تولید؛ - افزایش تولید در راستای رفع نیازهای مادی. 	<ul style="list-style-type: none"> - حضور آگاهانه و داوطلبانه مردم در راستای تولید، پس‌انداز، سرمایه‌گذاری مطمئن؛ - توزیع مناسب و عادلانه منابع و خدمات؛ - مصرف بهینه از منابع مادی و طبیعی و کالاهای مورد نیاز زندگی؛ - صرفه‌جویی در استفاده از منابع کمیاب [۴۷].
سیاسی	<ul style="list-style-type: none"> - درگیر شدن و نقش داشتن افراد در سطوح مختلف فعالیت‌های مرتبط به نظام سیاسی [۴۸] 	<ul style="list-style-type: none"> - تأثیر گذاشتن شهروندان بر فرایند تصمیم‌گیری سیاسی دولت [۴۹]؛ - موجب مردم‌سالاری سیاسی و در نتیجه رضایت شهروندان از تصمیم‌گیری‌های مقام‌ها می‌شود [۵۰]
روانی	<ul style="list-style-type: none"> - درگیری ذهنی و عاطفی در حل مسائل روانی و ذهنی حاکم بر جامعه [۵۱] 	<ul style="list-style-type: none"> - زمینه‌ساز ابتکارهای جمعی است؛ - تغییر و دگرگونی در ذهنیت‌ها و شکستن عقاید قالبی نامناسب؛ - گرایش و آمادگی لازم را برای کنش جمعی فراهم می‌کند [۵۱].
اجتماعی	<ul style="list-style-type: none"> - گسترش روابط بین گروه‌ها در قالب انجمن‌های داوطلبانه باشگاه‌ها و اتحادیه‌ها در حوزه‌های محلی و غیر دولتی [۵۲] 	<ul style="list-style-type: none"> - انجمن‌های داوطلبانه مهم‌ترین عرصه شکل‌دهی و ساماندهی فعالیت‌های مشارکتی در جامعه محسوب می‌شوند؛ - مشارکت اجتماعی مؤثرترین تأثیرات را بر جامعه مدنی دارد [۵۳]؛ - تشکیل‌های مشارکتی داوطلبانه با جلب همکاری فعالانه افراد موجب افزایش مشارکت فردی در امور اجتماعی، تقویت همبستگی اجتماعی و افزایش توان در اداره امور محل زندگی خواهد شد [۵۴].
فرهنگی	<ul style="list-style-type: none"> - دخالت مردم در تولید فرهنگ و ارتقای آن در بین گروه‌ها و افراد 	<ul style="list-style-type: none"> - تقویت هنر مردمی؛ - تسهیل و تعامل فرهنگی در جوامع چندفرهنگی - افزایش وفاق اجتماعی در جوامع چندقومیتی [۴۷].

◆ مشارکت بر اساس هدف

◇ مدل بهره-سو^۱: زمانی که هدف اصلی افراد جامعه، حفظ یا دستیابی به مجموعه‌ای از بهره‌ها و منافع است که درون نظام‌های مختلف شهری وجود دارند و می‌توان با منابع و کاردانی لازم، این سیستم‌ها را گسترش یا بهبود بخشید، مشارکت با هدف بهره-سو اجرا شده است [۵۵]:

◇ مدل هم‌گزین^۲: فعالیت‌ها و نظرات افراد غیر نخبه در تصمیم‌گیری و اجرای خط‌مشی‌ها، بر اهداف از پیش تعیین‌شده مراجع فرادست تأثیرگذار است. دیدگاه مراجع فرادست نسبت به این نوع مشارکت، برانگیختن منفعت، توجه، علاقه‌مندی و برانگیختن حس هویت مشارکت‌کننده است [۵۵].



شکل ۵. انواع مدل‌های مشارکت

شکل شماره (۵)، نشان می‌دهد اجرای طرح‌های مشارکتی باید ۴ عامل؛ شیوه اجرایی، گروه‌های شرکت‌کننده، حوزه اقدام و هدف طرح‌ها، مشخص شود و در واقع این عوامل به طور کامل به هم پیوسته، دارای ارزشی برابر و ارتباطی چهار سوپه‌اند، به صورتی که اگر یکی از آن‌ها تعیین نشود، نمی‌توان طرح‌های مشارکتی را اجرا کرد.

مشکلات شهری و در پی آن پیشرفت روزافزون در توسعه شهرها، راهکارهایی را برای اجرای مشارکت واقعی کسب کردند و موفق به پایداری در طرح‌ها و برنامه‌های شهری شدند. در ادامه به معرفی طرح‌ها، راهبردها، اقدام‌ها و دستاوردهای این کشورها می‌پردازیم.

◆ نمونه‌هایی از طرح‌های مشارکت واقعی اجراشده در جهان

برخی از کشورهای توسعه‌یافته نظیر؛ چین، آلمان، کره جنوبی و نیویورک، برای برطرف کردن معضلات و

1. Model Interest-Orientated Participation
2. Model Cooperative Participation

جدول ۲. نمونه‌هایی از طرح مشارکت واقعی اجرا شده در جهان

اهداف و دستاوردها	راهبردها و اقدامات	مکان اجرا	مشخصات طرح
<p>مردم در سیاست‌گذاری و تخصیص بودجه در زمینه‌های مختلف، صاحب‌نظرند و همگام با دولت در تمام تصمیم‌گیری‌های مربوط به محل زندگی‌شان مشارکت دارند که این امر ابزار قدرت شهروندان محسوب می‌شود؛</p> <p>درک اهمیت کیفیت زندگی توسط مردم و افزایش حس تعلق و در پی آن حفظ و نگهداری محیط توسط شهروندان؛</p> <p>جلب رضایت اکثریت شهروندان نسبت به طرح‌ها و برنامه‌ها؛</p> <p>امکان سرمایه‌گذاری‌های خصوصی برای پیشبرد اهداف توسعه شهری که موجب ساخت بسیاری از مراکز تفریحی و رفاهی توسط شهروندان شد.</p>	<p>مردم طرح‌ها را به شهرداری ارائه می‌کنند و بعد از بازبینی چند طرح مناسب از سوی برنامه‌ریزان بعد از رضایت مردم و با کمک دولت و مدیران شهری، انتخاب و اجرا می‌شوند؛</p> <p>برای کسب اطمینان از سودمند بودن طرح‌های ارائه‌شده، فرصت ۱۸ ماهه به شهروندان، برای بازبینی مجدد طرح‌ها داده خواهد شد؛</p> <p>شهروندان می‌توانند به طور مستقیم بر اجرای طرح‌ها نظارت داشته باشند؛</p> <p>مردم اولویت بودجه‌بندی محیط سکونتشان را، خود مشخص می‌کنند؛</p> <p>شورای شهر، شرکت یا شرکایی را با این تعهد که طرح‌های منتخب شهروندان اجرا شوند و مردم به طور کامل بتوانند سرمایه‌گذاران پروژه را انتخاب کنند، به عنوان پشتیبان مالی پروژه انتخاب می‌کنند؛</p> <p>امکان دسترسی به کلیه بخش‌های NBN، برای تمامی شهروندان از طریق سیستم اطلاعات مجازی مرکزی، میسر است؛</p> <p>ارائه آموزش‌های رایگان در زمینه مدیریت، ساماندهی جامعه و مهارت‌های برنامه‌ریزی فنی؛</p> <p>تشکیل گروه‌های مردمی حفظ؛ محیط زیست و پلیس‌های نظارتی.</p>	<p>ایالات نیویورک شهر روچستر</p> 	<p>ان.بی.ان.^۱</p> <p>بیل جانسون در سال ۱۹۹۴ شهردار وقت پاریس مطرح کرد؛</p> <p>شورای شهر و کالج محلی آن را اداره می‌کند.</p>
<p>دخیل کردن مردم در پروژه‌ها و تغییر ماهیت آنان از بهره‌برداران به مشارکت‌کنندگان؛</p> <p>افزایش حس قدرت در شهروندان و در نتیجه ترغیب ساکنان به نوسازی منازل و محله خود.</p>	<p>اعتماد به نظرات شهروندان از سوی دولت و در پی آن مشارکت پیوسته مردم و دولت و به اجرا درآوردن ابتکارهای شهروندان برای بهبود محل سکونت؛</p> <p>قدرت دادن به جامعه از طریق آموزش برای طراحی، اجرا و مدیریت سکونتگاه‌هایشان؛</p> <p>اجرای مشارکت عمومی با تکیه بر جامعه محلی، مسئله‌محور و از پایین به بالا</p>	<p>چین شهر یانگ ژو</p> 	<p>کاپ.^۲</p> <p>قدرت دادن به جوامع برای طراحی؛</p> <p>از دهه ۱۹۸۰ این طرح آغاز شد.</p>

1. N.B.N (Neighbors Building Neighborhood)
2. CAP (Community Action Planning)

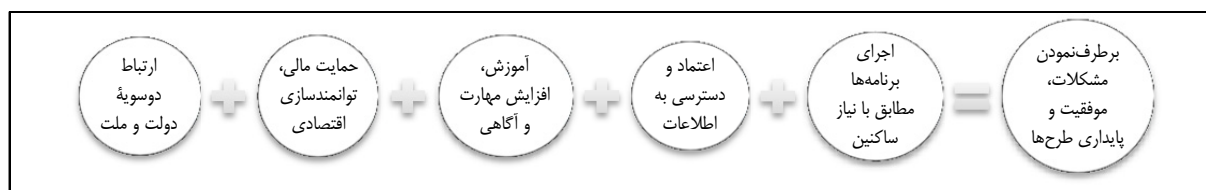
اهداف و دستاوردها	راهبردها و اقدامها	مکان اجرا	مشخصات طرح
<ul style="list-style-type: none"> - جلوگیری از تسلط یک طرفه مدیران شهری بر طرح‌ها و برنامه‌ها؛ - مشارکت گسترده و عمومی شهروندان و رضایت آنان از طرح‌های اجرا شده. 	<ul style="list-style-type: none"> - برنامه‌ریزان تهیه پیش‌نویس اولیه طرح‌ها را تهیه می‌کنند؛ - تشکیل جلسه‌های عمومی با شهروندان و دریافت نظرات و پیشنهادهای آنان؛ - رئیس بخش طرح پیشنهادی مردم را تهیه و به شهرداری ارسال می‌کند؛ - بررسی طرح و تصویب آن؛ - رئیس بخش، قبل از اجرای طرح‌ها، آنها را به شهروندان اعلان عمومی می‌کند. 	<p>کره جنوبی شهر سئول</p> 	<ul style="list-style-type: none"> - برنامه‌ریزی با مشارکت شهروندان
<ul style="list-style-type: none"> - ارزیابی بهتر خدمات و کالاها و رفع بحران اقتصادی؛ - دستیابی به مدیریت واحد و مشارکت شهرداری با نهادهای خصوصی، جهت مداخله مؤثر در بافت‌های فرسوده. 	<ul style="list-style-type: none"> - ایجاد مدیریت واحد و منسجم برای هدایت و رشد کسب‌وکار در راستای ساماندهی بافت‌های فرسوده شهری؛ - همکاری تجار و کسبه در مناطق مشخصی از شهر جهت بهبود و توسعه کسب‌وکار؛ - تدوین بازارچه خرده‌فروشی؛ - اجرای طرح‌ها همراه با مشارکت مردم و موافقت کامل دست کم ۱۵ درصد از شهروندان؛ - اتخاذ بودجه از دولت برای ساماندهی مناطق شهری در حوزه‌های حمل‌ونقل، خرده‌فروشی، فضاهای عمومی، خدمات اجتماعی، طراحی شهری، بازاریابی مکان و ارتباطات. 	<p>آلمان شهر هامبورگ</p> 	<ul style="list-style-type: none"> - شرکت‌های رشد کسب‌وکار^۱ - از سال ۲۰۰۵ اجرا گردید

با توجه به جدول شماره (۲)، نکات قابل توجه تجارب جهانی در راستای دستیابی به مشارکت واقعی را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

- ◇ روش تعاملی و برقراری ارتباط دوسویه بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی و نهادهای مردمی، جهت جلوگیری از تسلط یک طرفه دولت؛
- ◇ اجرای برنامه‌های آموزشی رایگان و بالا بردن سطح دانش و آگاهی شهروندان، جهت افزایش توانایی مردم؛
- ◇ در راستای تصمیم‌گیری، طراحی، اجرا و در نهایت مدیریت سکونتگاه‌هایشان؛
- ◇ اهمیت دادن و اعتماد به نظرات شهروندان و برنامه‌ریزی طبق خواسته‌های آنان که موجب مشارکت پیوسته مردم، افزایش رضایت، حس تعلق خاطر، درک

اهمیت کیفیت زندگی، حفظ و نگهداری محیط توسط شهروندان و در نهایت پایداری طرح‌های اجرایی خواهد شد؛

- ◇ پیشبرد برنامه‌ها به گونه‌ای که شهروندان بتوانند نسبت به مدیران شهری و اقدام‌هایشان، اطمینان حاصل کنند؛
- ◇ امکان دسترسی شهروندان به اطلاعات برنامه‌ها، در تمامی مراحل پروژه؛
- ◇ اجرای مشارکت عمومی با تکیه بر جامعه محلی، مسئله‌محور و از پایین به بالا.
- ◇ حمایت مالی و سیاستی دولت از طرح‌ها و ایده‌های شهروندان و در راستای آن ایجاد منافع مشترک و انگیزه برای سرمایه‌گذاری با توجه به هدف برنامه‌ریزی.



شکل ۶. مدل مفهومی عوامل اتخاذشده برای دستیابی به مشارکت واقعی

♦ **مروری بر طرح‌های مشارکت در برنامه‌ریزی‌های شهری ایران**
 برنامه‌های شهری در ایران، به بررسی برخی برنامه‌ها و اقدام‌های مشارکتی اجراشده در کشورمان می‌پردازیم.
 به منظور معرفی چالش‌ها و مشکلات طرح‌ها و

جدول ۳. نمونه‌ای از طرح‌های مشارکت در برنامه‌ریزی شهری ایران

نام طرح	سال، مکان و ارگان مجری طرح	اهداف	اقدام‌ها	نوع مشارکت اجرایی
شهر سالم	- اولین پروژه سال ۱۳۷۰ و در محله ۱۳ آبان تهران. - ارگان مجری: کمیته بهداشت، آموزش و خدمات شهری	همکاری بین سازمان‌ها در سطح ملی و محلی همراه با مشارکت مردم	- بررسی مشکلات و انتظارات شهروندان از طریق نظرخواهی عمومی - تشکیل کمیته‌های مشارکتی به‌صورت داوطلبانه، متشکل از استادان و دانش‌آموزان - ارائه راه‌حل‌ها و پیشنهادهای به کارشناس ستاد شهر سالم	- شعاری - ابزاری
پیش‌گامان فضای سبز	- اولین اقدام سال ۱۳۷۲، در منطقه ۱۴ شهرداری تهران. - ارگان مجری: شهرداری	تشویق شهروندان به توسعه فضای سبز	- تشکیل کانون‌های محلی توسط شهروندان - داوطلب به توسعه فضای سبز - آموزش شهروندان در حفاظت از فضای سبز، توسط افراد داوطلب	- ابزاری
محله سالم	- اولین پروژه سال ۱۳۷۲، در منطقه ۹ شهرداری تهران. - ارگان مجری: شهرداری	- سالم‌سازی محیط محلات - آگاه‌نمودن شهروندان به وظایفشان	- ارسال کیسه‌زباله به منازل مسکونی - ارائه چند دستور کار جهت جمع‌آوری منظم زباله	- تحمیلی - ابزاری
مدیریت محله - شورایار	- اولین اقدام سال ۱۳۸۷، در محله تهران. - ارگان مجری: شهرداری	- افزایش توانایی و تشویق شهروندان در برطرف نمودن مشکلاتشان - تحقق ارتباط و تعامل بین شهروندان و مدیران شهری	- برگزاری جلسات با معتمدان محله (همیار شورا)، جهت آگاهی یافتن از مشکلات محله - تشویق شهروندان جهت رسیدگی به کمبودها و مشکلات محله - برگزاری کلاس‌های مهارت‌آموزی برای شهروندان	- شعاری - محدود - ابزاری
سرای محله	- اولین اقدامات در سال ۱۳۸۹، در برخی از محلات تهران. - ارگان مجری: شهرداری	- افزایش همکاری میان شهروندان و شهرداری - ایجاد امکاناتی در محله‌ها، مطابق با خواست و نیاز ساکنین - توانمندسازی ساکنین در امور اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و غیره	- ایجاد کانون‌هایی با جنبه‌های فرهنگی، هنری، تفریحی، ورزشی و دینی - ارتباط دوسویه مردم با شورایار و شورایارها با شهرداری - اخذ بودجه از شهرداری جهت اقدامات توسعه‌ای - برگزاری کلاس‌های آموزشی رایگان	- واقعی

نام طرح	سال، مکان و ارگان مجری طرح	اهداف	اقدامها	نوع مشارکت اجرایی
دفاتر تسهیلگری و توسعه محلی	- این دفاتر از سال ۱۳۹۷ و در شهرهای: تهران، شیراز، قم، مشهد، کرمانشاه، تبریز، ارومیه، بندرعباس، خرم‌آباد و زاهدان شروع به کار نمودند. - ارگان مجری: استانداری	- حل معضلات بافت‌های فرسوده در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و کالبدی - کمک به ساکنین بافت فرسوده، در زمینه‌های نوسازی بناها و تجمیع ساختمان‌ها - تلاش در جهت عدم مهاجرت ساکنین بافت فرسوده به دیگر مناطق شهری	- حذف فاصله‌ها بین مدیریت کلان و مردم - تسهیلگری، بسترسازی، اعتمادسازی، اطلاع‌رسانی - برقراری ارتباط با ساکنان بافت‌های فرسوده - معرفی مشوق‌ها، تسهیلات و معافیت‌های موجود - استقرار دفاتر محلی در بافت فرسوده و تشکیل کمیته راهبردی	- توسعه‌ای

دلایل مشارکت نکردن واقعی شهروندان در طرح‌های بیان شده را می‌توان در موارد زیر طبقه‌بندی کرد:

◇ در پروژه شهر سالم جلسه‌های مشارکتی برگزار شد، اما به دلیل تضاد منافع و ناتوانی دولت در اجرای نظرات شهروندان، اهمیت ندادن به نظرات مردم و در نتیجه نبود اجرای مشارکت واقعی، موجب از بین رفتن اعتماد شهروندان نسبت به ارائه طرح‌های خود و در پی آن مشارکت نکردن آنان شده است. اریک اریکسون بیان می‌دارد اقدام‌های دولت تأثیر به‌سزایی بر رفتار شهروندان دارد [۵۶] مرادی در کتاب احیای بافت قدیم شهرها نیز فقدان ضمانت دولت برای اجرای طرح‌ها و ایده‌های شهروندان را عاملی مهم در شکست طرح‌های مشارکتی می‌داند [۲۲، ۵۷]، در واقع مدیران ما به مفهوم واقعی مشارکت شهروندان در برنامه‌های اجرایی دست نیافته‌اند [۵۸]؛

◇ در طرح‌های پیشگامان فضای سبز و محله سالم، مدیران شهری سعی دارند با کمک شهروندان، بخشی از مشکلات زیست‌محیطی و بهداشتی محله را برطرف کنند. اما مشارکت‌هایی از این قبیل ابتدا نیازمند نهادینه کردن فرهنگ مشارکت بر اساس حل معضلات اجتماعی، ارائه تسهیلات مناسب و آموزش، افزایش حس تعلق خاطر ساکنان به محل سکونت خود است. نظم‌فر و عطار نیز با بررسی مشارکت در شهر اردبیل معتقدند بین دو شاخص میزان احساس تعلق به محله و اجرایی شدن طرح‌ها، رابطه معناداری وجود دارد [۲۴]؛

◇ طرح مدیریت محله در اکثر شهرهای ایران در حال اجرا است و به گفته حسینی در کتاب مشارکت پایدار مردمی

در نوسازی و بازسازی بافت فرسوده، طرح مدیریت محله، می‌توانست به عنوان شیوه‌ای جدید و مؤثر در راستای مشارکت واقعی و پایدار مردم واقع شود. اما پورجعفر و اردستانی در بررسی جایگاه شهروندان در طرح‌های مشارکتی و مولایی و همکارانش در بررسی برنامه‌های مشارکتی در تهران بیان می‌دارند؛ فقدان مدیریت شهری یکپارچه، نبود انطباق اولویت‌های شهروندان با برنامه‌های ارائه‌شده، برنامه‌ریزی بسیار متمرکز، فقدان نهادهای مشارکتی مناسب، آموزش ناکافی، اعتماد نداشتن مدیران شهری به توانایی‌ها و ایده‌های شهروندان [۶۰، ۵۹] و در نهایت به گفته رجبی در بررسی طرح‌های مشارکتی شهر کرمان، شعاری بودن این برنامه‌ها و طرح‌ها، موجب شکست پی‌درپی و موفق نشدن این طرح شد [۶۱]؛

◇ دفاتر تسهیلگری با هدف بهبود شرایط کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و عملکردی بافت‌های فرسوده راه‌اندازی شد و تاکنون توانسته اقدام‌های مؤثر و مفیدی را برای حل معضلات اینگونه بافت‌ها اجرا کند. اما نداشتن اختیارهای کافی، سیر طولانی اداری، نداشتن بودجه کافی و به موقع، استقبال نکردن بخش خصوصی از این دفاتر، ناتوانی اقتصادی شهروندان در راستای بازسازی مسکن خویش و در نهایت پیچیدگی و ابعاد گسترده بافت‌های فرسوده، موجب شد تا این دفاتر آن‌طور که باید نتوانند مشکلات اینگونه بافت‌ها را برطرف کنند. محمدی و همکاران نیز در بررسی منطقه ۹ تهران، به این مسئله اشاره می‌کنند [۶۲]؛

◇ سرای محله‌ها اقدام‌های مؤثری در راستای حذف فاصله مدیران شهری و شهروندان، آموزش شهروندان در راستای حل معضلات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و همچنین اخذ بودجه از شهرداری در راستای اقدامات توسعه‌ای محله اجرا کرده‌اند. فقدان تبلیغ و اطلاع‌رسانی صحیح و به موقع به شهروندان موجب شناخت ناکافی شهروندان از اینگونه مکان‌ها است. سلطان‌زاده و همکاران نیز در بررسی محله‌های تجریش، اوین و نیاوران تهران، به این موضوع اشاره می‌کنند [۶۳]. بارزترین مشکلی که اینگونه اقدام‌ها را فاقد موفقیت کافی می‌کند، نبود برنامه‌ریزی و فراهم آوردن زمینه‌های مؤثر از جهت به‌کارگیری آموزش‌ها در عرصه‌های خدمات و کسب‌وکار در راستای حل معضلات عمیق اقتصادی است.

نتیجه‌گیری

در این پژوهش نخست با توسل به مفهوم و نظرات مطرح‌شده در خصوص مشارکت و مشارکت در برنامه‌ریزی شهری، بیان حوزه‌ها، گروه‌ها، مدل‌ها و اهداف مشارکت به بیان مفهومی جامع از مشارکت مردمی پرداختیم. در گام بعد طرح‌های مشارکتی موفق در جهان و بررسی برنامه‌های اجراشده در ایران، برای شناخت راهکارهایی مؤثر و تطبیقی در راستای دستیابی به مشارکت واقعی و پایدار مردمی در کشورمان را بررسی کردیم. نتایج حاکی از آن است که؛ به دلیل شکست پی‌درپی طرح‌ها و برنامه‌های شهری در قرون گذشته، از دهه ۱۹۸۰ م. توجه فزاینده‌ای به رویکرد مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی‌های شهری صورت گرفت و کشورهای مختلف جهان دریافته‌اند که برای موفقیت و پایداری طرح‌ها و برنامه‌های اجرایی، نیازمند مشارکت واقعی شهروندان در عرصه‌های گوناگون برنامه‌ریزی شهری‌اند، گروه اسکفینگتون در سال ۱۹۶۹ بر این اصل تأکید کرد. در این راستا برخی از کشورهای توسعه‌یافته با در نظر گرفتن سیاست‌ها و راهبردهایی همچون؛ برقراری ارتباط و اعتماد دوسویه دولت و مردم، برگزاری کلاس‌های آموزشی برای افزایش آگاهی و مهارت شهروندان، همان‌طور که وارانات و نیوانوا (۲۰۱۳)، نیز در تحقیق خود به این نتیجه رسیدند. دادن قدرت و اختیار به شهروندان و

در پی آن حمایت از ایده‌ها و طرح‌های آنها و برنامه‌ریزی طبق خواست ساکنان و برای مردم، همچنین فوکس (۱۹۹۶)، بر این امر تأکید کرد، توانستند به مشارکت واقعی و مؤثر شهروندان در راستای توسعه و برطرف کردن مشکلات شهری دست یابند. در ایران نیز طی سال‌های گذشته، تلاش‌های فراوانی از سوی دولت و مدیران شهری برای افزایش مشارکت شهروندان در طرح‌ها و برنامه‌ریزی‌های شهری صورت گرفت، اما مشاهده‌ها و مطالعات بیانگر این است که تاکنون آن‌طور که باید نتوانسته‌اند به هدف اصلی مشارکت واقعی دست پیدا کنند که حل معضلات در تمامی ابعاد اجتماعی، اقتصادی، کالبدی و زیست‌محیطی است. یافته‌های پژوهشگرانی همچون؛ حسینی ۱۳۸۷، قیطرانی ۱۳۹۱، جمشیدنژاد ۱۳۹۲، موحد و همکاران ۱۳۹۲، نظم‌فر و عطار ۱۳۹۳، مولایی و همکاران ۱۳۹۷، بیان می‌دارند این امر در کشورمان با مشکلات گوناگون مدیریتی، اقتصادی و اجتماعی - فرهنگی، مواجه است. غفاری و نیازی (۱۳۹۲)، در کتاب خود با عنوان مدیریت شهری و مشارکت اجتماعی بیان می‌دارند یکی از اهداف اجرای طرح‌های مشارکتی در ایران، کاهش هزینه‌ها برای سازمان‌هایی مانند شهرداری است. در واقع مشارکت در زمان کاهش و نبود منابع مالی مهم و در وفور منابع نه فقط به فراموشی سپرده می‌شود، بلکه در مواردی با مقاومت نهادها نیز روبه‌رو خواهد شد. مشارکت با این هدف از نوع ابزاری است و از مردم به عنوان اهرمی برای دستیابی به خواسته‌ها و اهداف مدیران شهری و یا در بهترین حالت، از خود مردم برای حل مشکلات و معضلات زندگی‌شان استفاده می‌شود. علاوه بر این، نگارندگان در مطالعات خود دریافته‌اند در قوانین بر این امر که شهروندان دارای حقوق و مسئولیت‌هایی‌اند تأکید بسیار شده است، اما با بررسی طرح‌های اجرا شده در ایران، به این نتیجه رسیدیم که هدف مدیران شهری از مشارکت شهروندان، افزایش حس مسئولیت‌پذیری و تربیت فردی مسئول نسبت به جامعه است و به حقوق شهروندان در زمینه‌های مشارکت، حق انتخاب و قدرت تصمیم‌گیری در طرح‌ها و برنامه‌ریزی‌های شهری چندان توجهی نشده، به بیانی دیگر دولتمردان شهری از برنامه‌های مشارکتی به بهترین نحو سخن می‌گویند، اما در عمل از شعارهایی که

◇ نبود اتحاد و هماهنگی ارگان‌های دولتی (شهرداری، استانداری، فرمانداری و ...) و خصوصی برای اجرای برنامه‌ها و اقدام‌ها به صورت جداگانه و تک‌بعدی که نه فقط موجب موفق نشدن طرح‌ها و برنامه‌های اجرایی است، بلکه موجب نبود اعتماد میان ارگان‌ها و در پی آن مردم به دولت نیز خواهد شد؛

◇ اهمیت ندادن به نظرات شهروندان از سوی مدیران شهری؛

◇ بی‌اعتماد دوسویه‌ی مدیران و مردم؛

◇ نبود ضمانت اجرایی دولت؛

◇ پیچیدگی و ابعاد گسترده مشکلات و معضلات شهری، به خصوص در بافت‌های فرسوده و حاشیه‌ای؛

◇ شعاری بودن بسیاری از برنامه‌ها و یا انحراف برنامه‌ها از اهدافی که برای آنان تعیین شده بود؛

◇ ناکافی بودن بودجه‌های حمایتی دولت و از سوی دیگر شرایط اقتصادی نابسامان شهروندان؛

◇ نبود برنامه‌های آموزشی مؤثر؛

◇ مقاومت نهادهای اجرایی نسبت به مشارکت شهروندان در امور شهری و حتی در هماهنگی با دیگر ارگان‌ها.

بنابراین برای حل تعارض‌ها در طرح‌ها و برنامه‌های شهری ایران و دستیابی به توسعه متوازن و پایدار شهری، به تغییر در ساختار کنونی جامعه و مشارکت واقعی شهروندان در تمامی عرصه‌های برنامه‌ریزی نیازمندیم. از جمله اقدام‌هایی که باید برای تحقق این اهداف صورت گیرد را می‌توان به صورت زیر بیان کرد:

◇ تشکیل و گسترش نهادهای مردمی (غیر دولتی) و ترغیب کنشگران فعال که برای کنترل دولت از قدرت کافی برخوردار باشند و در عین حال مانع ایفای نقش دولت در اداره امور نشوند، بلکه در واقع مکملی برای تقویت کارکردهای یکدیگر در راستای توسعه متوازن باشند؛

◇ تغییر در شیوه‌های اجرایی و ساختار مدیریتی معطوف به مرکز و از «بالا به پایین» و اجرای رویکردی مبتنی بر انسان، جامعه و فرهنگ و در نهایت تحقق توسعه پایدار؛

◇ انعطاف سازمانی و اداری، بسترسازی و ارائه تسهیلات مالی، بخشودگی عوارض و غیره، برای ترغیب

می‌دهند بسیار فاصله دارند. دولت‌محوری و نظام متمرکز غالب در ساختار مدیریتی ایران موجب شده تا برنامه‌های اجرایی متکی و معطوف به مرکز باقی بماند، زیویار و همکارانش (۱۳۹۳)، نیز در کتاب برنامه‌ریزی و مدیریت بافت‌های فرسوده شهری به این نکته اشاره می‌کنند و معتقدند این نوع ساختار مجالی برای شهروندان به منظور دخالت در امور شهری باقی نمی‌گذارد. می‌توان بیان کرد، مفهوم شهروند و خواسته‌های آنان، به عنوان افرادی که قرار است عملیات اجرایی به طور مستقیم بر زندگی آنان اثر بگذارد فراموش شده است، در نتیجه نقش مردم در طرح‌ها و برنامه‌ها بسیار کم‌رنگ است و جایگاهی در اداره شهرها ندارند. در واقع به نظر می‌رسد مدیران ما به مفهوم واقعی مشارکت دست نیافته‌اند و مشارکت در ایران به معنای هرگونه همکاری مردم با دولت برای پیشبرد برنامه‌ها و تأمین منافع مدیران است، کلاتری (۱۳۹۶) نیز در کتاب مشارکت شهروندان در اداره شهر، به این موضوع اشاره می‌کند. اریک اریکسون در نظریه رشد روانی-اجتماعی (۱۹۶۳)، معتقد است: عوامل اجتماعی-فرهنگی و مدیریتی غالب بر جامعه، تأثیر به‌سزایی بر رفتار شهروندان می‌گذارد، بنابراین ماندگاری این عوامل در جامعه به تدریج موجب بروز مشکلات اجتماعی-فرهنگی نظیر: بی‌اعتمادی شهروندان به یکدیگر، افزایش حس منفعت و فرصت‌طلبی فردی در راستای کسب سود بیشتر و در نهایت از بین رفتن وفاق و سرمایه اجتماعی خواهد شد. امام علی (ع) فرمودند: «شهرها آباد نمی‌شوند مگر اینکه مردم شهر خود را دوست بدارند». بنابراین با روندی که در پیش است به دلیل نبود حس تعلق ساکنان به محل زندگی خویش، نبود اعتماد به سیاست‌های مدیران شهری از سوی شهروندان و ...، نه فقط طرح‌ها و برنامه‌های اجرایی با شکست روبه‌رو خواهند شد، بلکه به آینده‌ای نزدیک هم نمی‌توان امیدوار بود.

بنا بر مطالب ذکر شده، از جمله موانع برنامه‌ریزی مشارکتی در ایران که به عنوان برنامه‌ریزی نوین در برنامه‌های شهری از آن نام برده می‌شود را می‌توان در موارد زیر بیان کرد:

◇ دولت‌محوری و نظام متمرکز و متکی به مرکز و در پی آن تحقق نیافتن شعار «برنامه‌ریزی به وسیله مردم، نه برای مردم»؛

آن برپایی بازارهای موقت، برای هدف‌دار کردن این کلاس‌ها، که در نهایت منجر به بهبود وضعیت اقتصادی ساکنان خواهد شد.

◇ متحد شدن مدیران شهری و ارگان‌های دولتی و خصوصی با یکدیگر و با شهروندان، همراه با برنامه‌ریزی‌های مؤثر توسط متخصصان، برای پیشبرد مؤثر برنامه‌ها.

شهروندان و شرکت‌های خصوصی به منظور مشارکت؛

◇ به کارگیری مکانیسم‌هایی کارآمد از سوی دولت نظیر؛ اعتمادسازی، تبلیغات و اطلاع‌رسانی به موقع، آموزش برای بالا بردن سطح علم و دانش شهروندان نسبت به طرح‌ها، ارتباط دوسویه مدیران و مردم برای افزایش آگاهی از برنامه‌ها، اهمیت دادن به ایده‌ها و نظرات شهروندان، ارائه تسهیلات مناسب و فرهنگ‌سازی؛

◇ تشکیل کلاس‌های متنوع آموزشی و حرفه‌ای و در پی

References

منابع

- [1] Ghafari, Gh., & Eiazi, S. Urban Management and Social Participation. (Persian). First edition, Tehran: Tisa Publishing. 2014.
- [2] Mahjabeen, Z., Shrestha, K., & Dee, J. Rethinking Community Metropolitan in Urban Planning: the Role of Disadvantaged Groups in Sydney Metropolitan Strategy. Proceeding of 32 nd Anzrsai conference. Nov-Dec. 2008; 167-185.
- [3] Marrison, N., & Xian, S. High Mountains and Faraway Emperor: Oversoming Barriers to Citizen Participation in Chinas Urban Regeneration Through Public Arts. Social and behavioral sciences. 2016; (234): 515-524.
- [4] Castree, N., Crang, M., & Domoah, M. International Encyclopedya of Human. 2009.
- [5] Hopkins, D. The Emancipatory limits of Participation in Planning, Equity and Power in Deliberative Plan-Making in Perth. Western Australia. TPR. 2010; 81 (1): 55-81.
- [6] Kweit, M., & Kweit, R. Perception of Particpation and Citizen Support. American politics research. 2007; 35 (3): 407-725.
- [7] Habitat. Second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II). Istanbul, Torkey. 1996.
- [8] Rahnama, M. Planning of Central Areas of Cities. (Persian), First edition. Mashhad: Ferdowsi university uress. 2010.
- [9] Fazeli, M. Social Impact Assessment. (Persian). First edition. Tehran: Sociologists Publishing. 2011.
- [10] Shefer, A. Sustainable Rural Development From within in Rural Africa. London: Rutledge. 1998.
- [11] Othengrafen, F. Spatial Planning as Expression of Culturised Planning Practices: the examples of Helsinki. Finland and Athens, Greece. TPR. 2010; 81 (1): 83-110.
- [12] Othengrafen, F. The Concept of Planning Culture, Analysing how Planners Construct Practical Judgements in a Culturised Context. International Journal of E-Planning research. 2014; 3 (2): 1-17.
- [13] Conrad, E., Cassar, L., Christie, M., & Fazey, I. Hearing but not Listening? A participatory Assessment of Public Participation in Planning. Environment and Planning: Government and Policy. 2011; (29): 761-782.
- [14] Yetano, A., Royo, S., & Acerete, B. What is Driving the Increasing Presence of Citizen Participation Initiatives Environment and Planning. Government and Policy. 2010; (28): 783-802.
- [15] Zarabi, E., & Faridtehrani, S. Participatory Approach in the Renovation and Improvement of Worn- Out Urban Structures. Armanshahr scientific-research quarterly. 2010; (2): 39-46.
- [16] Gans, H. Planning for People, not Buildings. Environment and planning journal. 1969; (1): 33-46.
- [17] Othengrafen, F. Uncovering the Unconscious Dimensions of Planning: Using culture as a Tool to analysis spatial planning practices USA: Ashgate. 2012.

- [18] Wanarat, K., & Nuanw, T. Using 3D Visualisation to Improve Public Participation in Sustainable Planning Process: Experiences Through the Creation of Koh Mudsum plan. Thailand: Procedia-social and behavioral sciences. 2013; 679-690.
- [19] Joharo, CH., & Bte, B. Public Participation Efficiency in Traditional Cities of Developing countries: A perspective of Urban development in Bida. Nigeria, 3rd global conference on business and social science. GCBSS. Kuala Lumpur, Malaysia. December, 2015.
- [20] Hills, B., & Mac leod, J. The effects of Networks on Participation in Public forum. 14 discussion communication research. 1999.
- [21] Jamshidnezhad, S. Organizing and Rehabilitating Worn-Out Textures, a case study: Ilam City. (Persian). Iran urban planning database. 2014.
- [22] Ghadrjani, R., & Gheyarani, N. Review of Methods to Promote Public Participation in the Improvement and Renovation of Dilapidated Housing. Case study: Golan neighborhood of Hamadan (Persian). Haft Hesar neighborhood. 2013; 1 (2): 75-83.
- [23] Movahed, A., Firuzi, M., Zarei, R., & Zafari. M. The Role of Non-governmental Organizations to Participate in the Reconstruction of Worn-out Tissues. Case Study, Central Worn Texture of Ahvaz (Persian). Iranian journal of Geographical Association. 2015; 11 (36): 79-97.
- [24] Nazmfar, H., & Atar, M. The Role of Social Capital on the Participation of all Residents in the Renovation of Dilapidated Urban fabric, a Case Study, the Dilapidated fabric of Ardabil City. (Persian). Quarterly journal of geography and regional urban planning. 2015; 4 (12): 51-61.
- [25] Mirmusavi, S. Religious and Cultural-Political Principles of Participation. (Persian). Tehran, Quarterly Review .1997; 2 (3): 86-111.
- [26] Sharifi, M., & Barakpur, N. Techniques of Citizen Participation in Urban Planning and Management, Theoretical Typology and Scientific Application. (Persian). first edition. Mashhad: Astan Quds Razavi. 2014.
- [27] Delli Priscoli, J. Participation Consensus Building and Conflict Management Training. UNESCO. 2003.
- [28] Darabi, H. Participation of Encyclopedia of Urban and Rural Management. (Persian). First edition. Tehran: Publications of the organization of municipalities and rural affairs. 2010.
- [29] Yavar, B. Participatory Urban Planning and the Place of People's Participation in the Iranian City (Persian). MA dissertation. Tehran: Iran university of science and technology. 2002.
- [30] Safa, D. Study of the Status of Social Stratification and its Relationship with the level of Religiosity and the type of Religious reading in the City of Qom. (Persian). first edition. Kerman: Shahid Bahonar university press. 2004.
- [31] Lahsaeizadeh, A. Inequality and Social Stratification. (Persian). Second edition. Shiraz: Shiraz university press. 1999.
- [32] Johary, M. Historical Course of Rural Development Management and Participation Theories in Iran (Persian). National conference on rural development. Rasht: University of Guilan. 2013.
- [33] Rafipur, F. Anatomy of Society: An Introduction to Applied Sociology. (Persian). Ninth edition. Tehran: Anteshar Co. Publications. 2015.
- [34] Gorb, E. Social Inequalities: Perspectives of Classical Theorists. 1984. Siahpoosh.M., & Gharavizadeh. A. (Persian trans). Fourth Edition. Tehran: Contemporary publishing. 2016.
- [35] Riterz, G. Contemporary Sociological Theory.2012. Thalasi.M. (Persian trans). 22nd Edition. Tehran: Scientific Publications. 2020.
- [36] Parker, G. Structuration. 2000. Saeedipoor.A. (Persian trans). Third edition. Tehran: Ashian publications. 2014.
- [37] Hans, J. Theory of Structuration: Introductory Remarks on a Sociological Trans for mation of the Philosophy of Praxis. International sociology. 1987; 2-13.

- [38] Habibi, M., & Saeidirezvani, H. Participatory urban planning, exploration in the conditions of Iran. (Persian). Journal of fine arts. 2006; 1 (24): 15-24.
- [39] Simpson, B. Towards the Participation of Children and Young People in Urban Planning and Design. Urban studies journal. 1997; (34): 907-925.
- [40] Knieling, J., & Othengrafen, F. Planning Culture, A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe. European planning studies. 2015; 1-15.
- [41] Othengrafen, F., & Reimer, M. Embeddedness of Planning in Cultural Contexts: Theoretical Foundations for the Analysis of Dynamic Planning Cultures. Environmental and planning A. 2013; 45: 1269-1284.
- [42] Fookes, T. Public Participation & Consultation within the RMA Department of Planning. The university of Auckland. 1996.
- [43] Aeini, M., Jamshidnezhad, E., Mehmandust, M., & Gudarzi, H. Attracting Public Participation in the Improvement and Renovation of Worn-out Urban Structures. (Persian). The first conference on the improvement and renovation of worn-out urban structures. Mashhad. 2010.
- [44] Feyzmandian, P. Culture and Development of Public Participation. (Persian). Journal of psychology, social sciences and educational sciences. 2018; 1 (3): 100-112.
- [45] Hosseini, S. Sustainable People's Participation in Renovation and Reconstruction of Dilapidated Urban Tissues. (Persian). First edition. Mashhad: Sokhan Gostar Publications. 2009.
- [46] Alavitabar, A. Participation in the administration of urban affairs: a study of the pattern of citizen participation in the administration of urban affairs, global experiences and Iran. (Persian). Volume one. Second Edition. Tehran: published by the Ministry of Interior; Center for Studies and Planning. 2004.
- [47] Saeidi, M. An Introduction to Public Participation and Non-Governmental Organizations. (Persian). Fourth edition. Tehran: Samat Publishing. 2016.
- [48] Rash, M. Society and Politics, An Introduction to Political Sociology. 1992. Sabouri, M. (Persian trans). Twelfth Edition. Tehran: Samat Publishing. 2015.
- [49] Hantington, S. The third wave of democracy at the end of the twentieth century. 1991. Shahsa, A. (Persian trans). Sixth edition. Tehran: Rozaneh publishing. 2018.
- [50] Tajmazinani, A. Youth Political Participation: Dimensions and Dynamics. (Persian). Youth studies quarterly. 2004; 1 (5): 123-156.
- [51] Ghafari, GH., & Niazi, M. Sociology of Participation. (Persian). First edition. Tehran: Near Publishing. 2008.
- [52] Ghafari, GH. Explaining the Social and Cultural Factors Affecting the Social and Economic Participation of the Rural Organization as a Mechanism for Rural Development in Iran. (Persian). PHD dissertation. Tehran: Faculty of social sciences. 2002.
- [53] Chelbi, M. Sociology of Order. (Persian). Fifth edition, Tehran: Ney publishing. 2011.
- [54] Mohseni, M., & Jarolahi, O. Social Participation in Iran. (Persian). Third edition. Tehran: Arun publishing. 2015.
- [55] Abdidaneshpur, Z. Introduction to Planning Theories with Special Emphasis on Urban Planning. (Persian). Third edition. Tehran: Shahid Beheshti university press. 2016.
- [56] Shultz, D., & Shults, S. Personality theories, Seyed mohamadi.Y. 1998. (Persian trans). Forty-third edition, Tehran: Editing publishing institute. 2019.
- [57] Mohamadmoradi, A. Restoration of the Old Texture of Cities, Review of Experiences, Providing Strategies and Criteria for the Protection and Restoration of the Old Texture of Iranian Cities. (Persian). First edition. Tehran: University of Tehran press. 2017.
- [58] Kalantari, A., & Mahmudabadi, Z. Citizens' Participation in City Administration: A Review of Some Experiences in Iran and the world. (Persian). First edition. Mashhad: Emitting the scent of the city of paradise. 2017.

- [59] Purjafar, M., & Ardestani, Z. The place of Participation in Organizing Worn-out Urban Structures. (Persian). The first conference on improvement and renovation of worn-out urban structures. Mashhad. 2009.
- [60] Mowlayi, A. Analyzing the Role of Participatory Approach in Management and Planning of Tehran City. (Persian). Urban management quarterly. 2018; (50): 125-136.
- [61] Rajabi, F. Organizing the Worn-out Urban Fabric with Emphasis on Public Participation, A Case Study: Moshtaghieh Neighborhood of Kerman. (Persian). Master thesis in geography and urban planning. Yazd: Payame noor university. 2016.
- [62] Mohmadi, K., Razavian, M., & Sarafi, M. The Role of Facilitation Offices in Accelerating Participatory Urbanization in Contexts Urban Worn, Case Study: District 9 of Tehran Municipality. (Persian). Quarterly journal of regional planning. 2013; 3 (11): 43-54.
- [63] Soltanzadeh, A., Fani, Z., Tavakolinia, J., & Ghorbani, H. Evaluate the Performance of Sarai Mahallat in Order to Develop local Management; Case: House of Evin, Tajrish and Niavaran Neighborhoods. (Persian). Urban management quarterly. 2014; (36): 35-46.