

دیدگاه‌های جهانی و تجربه‌های بین‌المللی در حوزه برنامه‌ریزی مشارکتی محیط‌زیست شهری

سمیرا نوازی^{۱*}، ویان پرک^۲، اسماعیل صالحی^۳

۱ دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی محیط‌زیست، دانشگاه تهران، دانشکده محیط‌زیست

۲ دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی محیط‌زیست، دانشگاه تهران، دانشکده محیط‌زیست

۳ دانشیار دانشگاه تهران، دانشکده محیط‌زیست، گروه مدیریت و برنامه‌ریزی محیط‌زیست

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۱/۲۷؛ تاریخ تصویب: ۱۳۹۷/۰۳/۱۹)

چکیده

با توجه به نقش مؤثر فعالیت‌های جوامع بر روی محیط‌زیست و شهرها، برای این که بتوانیم برنامه‌ریزی خوبی در راستای توسعه شهرها داشته باشیم که پاسخگوی نیازهای امروزی تمام افراد جامعه و نسل‌های آینده باشد، ضروری است توسعه شهرها را بر مبنای مشارکت آگاهانه مردم برنامه‌ریزی کنیم. دخالت دادن مردم برای رسیدن به توافق عمومی لازم است. به عبارت دیگر برنامه‌ریز باید کمک کند که همه گروه‌های علاقه‌مند، به توافق در مورد ماهیت مساله و طرح مطلوب برسند. حضور شهروندان در مراحل مختلف توسعه شهری، منجر به افزایش اعتماد عمومی نسبت به تصمیم‌گیرندگان، ارایه شفافیت و پاسخگویی بهتر در تصمیم‌گیری، کاهش مناقشه از طریق شناسایی زودتر مسایل، به دست آوردن دانش محلی و سنتی قبل از تصمیم‌گیری و در نهایت پیشبرد هرچه سریع‌تر اهداف می‌شود. در این مقاله که با روش کتابخانه‌ای و تحلیلی تهیه شده به بررسی مفهوم و نظریه‌های موجود در برنامه‌ریزی مشارکتی و نقش آن در توسعه شهری پرداخته شده است. همچنین در پایان به بررسی تجربه کشورهای مختلف در این زمینه پرداخته شده است. در این میان نیز نتایج حاصله از این مطالعات گویای نقش مؤثر برنامه‌ریزی مشارکتی در سطوح مختلف برنامه‌ریزی و توسعه شهری است.

کلید واژه‌ها: برنامه‌ریزی مشارکتی، برنامه‌ریزی شهری، توسعه پایدار

سراغاز

در خلال دهه ۱۹۶۰ بحران‌های ناشی از برنامه‌ریزی سنتی، برنامه‌ریزان را متقاعد کرد که از روش برنامه‌ریزی بالا به پایین به برنامه‌ریزی مشارکتی رو بیاورند. در این نوع برنامه‌ریزی، تاکید بر نقش اجتماعات محلی و مشارکت مردم در تصمیم‌گیری و مدیریت درزمینه‌ی توسعه، عمران و خدمات شهری است (کلبادی و نوفل، ۱۳۸۹). در واقع با توجه به این که فعالیت‌های جوامع تاثیرات مستقیمی بر روی محیط‌زیست دارد، بسیاری از دیدگاه‌های برنامه‌ریزی بر این باور هستند که تدوین طرح‌ها و برنامه‌های خوب با استفاده از مشارکت جامعه امکان‌پذیر می‌گردد (Faryadi, 2004).

نیاز اول در بیشتر پروژه‌های برنامه‌ریزی این است که همه تصمیم‌گیران، افراد حرفه‌ای و غیرحرفه‌ای، به این نتیجه برسند که مسئله‌ای وجود دارد که نیاز به راه‌حل دارد و نیاز دوم این است که تصمیم‌گیران در مورد موضوعات و بهترین راه‌حل مسایل به توافق برسند (سیف‌الدینی، ۱۳۸۸). از دیدگاه هابرماس مفهوم مشارکت می‌تواند به‌عنوان پیش‌شرطی برای گفتمانی دیده شود که تا اندازه‌ای توافقی اجتماعی را صرفاً برای حل‌وفصل برخوردهای بین ذی‌نفعان هدف‌گذاری نماید. ذی‌نفعان به کسان، گروه‌ها و یا سازمان‌هایی گفته می‌شوند که علاقه یا سهمی در یک مسئله دارند یا تحت تاثیر آن مساله قرار خواهند گرفت یا تاثیراتی بر برآمدها خواهند داشت؛ بنابراین ذی‌نفعان می‌توانند از حرفه‌ای‌ها، ادارات (مسئولان، کارشناسان)، مردم منتخب، گروه‌های محلی، غیرحرفه‌ای‌ها، شرکت‌ها، کشاورزان، یا هریک از شهروندان باشند (قرنی ارانی، ۱۳۹۴). از سوی دیگر، مشارکت مردمی را انگاشتی سیاسی دانسته‌اند و آن را درگیری همه افراد، گروه‌ها، سازمان‌ها و جوامع در یک فرایند برنامه‌ریزی تعریف کرده‌اند به‌گونه‌ای که امکان اثرپذیری از برآیندهای آن فرایند را داشته باشند. مشارکت مردمی به معنای میان‌کنش مستقیم درزمینه توسعه، بازبینی و اختیار برنامه‌ها و پیشنهاد بین برنامه‌ریزان و مراجع رسمی از یک‌سو و افراد و گروه‌های متأثر از آن برنامه‌ها از سوی دیگر است. مشارکت مردمی فقط یک فرایند کمکی نیست بلکه زمانی که به‌صورت کارآمد راه افتد، توان آن را دارد که ماهیت و روح عمل برنامه‌ریزی را به‌صورت کامل دگرگون کند (کلبادی و نوفل، ۱۳۸۹). در حال حاضر، مشارکت مردم در امور سیاسی و اجتماعی اصلی پذیرفته شده در تمام کشورهای توسعه‌یافته و

بسیاری از کشورهای در حال توسعه است. کمیسیون اسکفگینتون در بریتانیا، مشارکت شهروندان را این‌گونه تعریف می‌کند: مشارکت به نظر ما، سهیم شدن مردم در تدوین سیاست‌ها و پیشنهادها است. دادن اطلاعات از سوی مسئولان و امکان اظهارنظر در مورد آن اطلاعات، بخش مهمی از فرایند مشارکت به حساب می‌آید، اما تمام ماجرا نیست. مشارکت کامل تنها در جایی تحقق می‌یابد که مردم بتوانند نقش فعال در فرایند تهیه طرح بر عهده بگیرند (به نقل از حبیبی و رضوانی، ۱۳۸۴).

برنامه‌ریزی مشارکتی دیدگاهی کل‌گرایانه و چند رشته‌ای دارد و مسایل و مشکلات را تنها متعلق به یک بخش نمی‌داند. علاوه بر این، برنامه‌ریزی مشارکتی به روند حل مسایل تمرکز می‌کند و در تلاش برای رسیدن به راه‌حل‌های بهتر است و شامل همه ذی‌نفعان می‌شود. این نوع برنامه‌ریزی به ذی‌نفعان اجازه می‌دهد دیدگاه‌های خود را بیان کنند (Godwin, 1999).

در واقع برنامه‌ریزی مشارکتی الگویی از برنامه‌ریزی شهری است که تاکید بر درگیرکردن تمامی اجتماع در فرایندهای برنامه‌ریزی شهری و روستایی دارد. این نوع از برنامه‌ریزی اغلب به‌عنوان بخشی از فرایند توسعه جامعه در نظر گرفته می‌شود (کلبادی و نوفل). مشارکت مردمی در امور مربوط به شهر و شهرسازی ابتدا از اواخر دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ در امریکا شکل گرفت. در این دوره قوانین متعددی مبتنی بر مشارکت شهروندان تصویب شد که ماهیت فرایندهای تصمیم‌گیری شهری را تغییر داد. مفهوم مشارکت در دهه ۱۹۶۰ در انگلستان مطرح شد و پس از آن، کشورهای دموکراتیک دیگر از آن استقبال کردند (حبیبی و رضوانی، ۱۳۸۴).

پیشینه تحقیق

تاکنون مطالعات زیادی در رابطه با اهمیت و تاثیر مشارکت افراد در برنامه‌ریزی شهری در ایران و سایر کشورهای جهان صورت گرفته است. به عنوان نمونه اکبرپور در سال ۱۳۸۷ در تحقیقی به ارزیابی مشارکتی بهسازی و نوسازی بافت فرسوده محله سیروس تهران پرداخت که نتایج این تحقیق گویای این بود که این طرح چه در تهیه و چه در اجرا مولفه‌های یک طرح مشارکتی را نداشته است و اقدامات عملی در جهت توانمند ساختن مردم صورت نپذیرفته است (اکبرپور، ۱۳۸۷). در سال ۱۳۸۹، اشرفی و همکاران به بررسی استراتژی توسعه‌ی شهری CDS به عنوان یک رویکرد مشارکتی و همچنین نحوه‌ی جذب

پیچیدگی‌های خاص آن‌ها، اهمیت شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری را نشان می‌دهند (خادم‌الحسینی و عارفی‌پور، ۱۳۹۱). برنامه‌ریزی مشارکتی را چنین تعریف می‌کنند: مجموعه‌ای از فرایندهایی که از طریق آن گروه‌ها و تمایلات متنوع با هم تعامل می‌کنند تا برای تهیه یک برنامه و نحوه انجام آن به توافق برسند. برنامه‌ریزی مشارکتی بر اصول زیر مبتنی است:

- جامعه متکثر است.

- در جامعه بین منافع افراد تضادهای مشروعی وجود دارد.
- قدرتمندی فردی یا گروهی نباید منجر به تحمیل نظر آن‌ها بر سایرین گردد.

- طرف‌های درگیر باید برای تکمیل اطلاعات یکدیگر به تبادل اطلاعات باهم پرداخته و از این طریق بکوشند با دیدگاه‌های یکدیگر آشنا شده و تعارضات را کاهش دهند.

- هیچ فرد یا گروهی در جریان دستیابی به توافق نباید کنار گذاشته شود (حبیبی و رضوانی، ۱۳۸۴).

شهروندان نقش هسته‌ای را در فرایند برنامه‌ریزی مشارکتی دارند که با روش‌های مختلف می‌توانند آن را نشان دهند. سه دسته عمده دانش برای اطمینان از موفقیت هر پروژه لازم است که عبارتند از:

۱. دانش کاربر: شهروندان به عنوان کاربران فضای عمومی، تجربیاتشان را از منطقه و درکشان از مسایل و مشاهداتشان درباره‌ی میزان بهبود پروژه‌ها را ارائه می‌دهند. آن‌ها به مشروعیت بخشیدن به تمامی مراحل کار کمک می‌کنند.

۲. دانش فنی: برخی از شهروندان با دانش فنی خود می‌توانند نقش مهمی را هنگام مشارکت در یک پروژه بازی کنند. دانش آن‌ها می‌تواند به عنوان یک وزنه تعادل برای بحث‌های متخصصان عمل کند. با دخالت دادن شهروندان، آن‌ها همچنین قادر به ایجاد یک جمع تخصصی هستند. برای مثال، برخی به عنوان کارشناس در امور مربوط به ترافیک، دیگران در طراحی شهری و... جمع می‌شوند.

۳. دانش فعال: این نوع دانش مربوط می‌شود به مهارت‌های سیاسی برخی افراد، جوامع یا سازمان‌هایی که مشارکت می‌کنند. این افراد در صحبت کردن درباره‌ی ایده‌ها و تعامل با شهروندان برتر هستند. توان آن‌ها در تعامل با تصمیم‌گیران به معنی نقش مهم آن‌ها در ایجاد تغییرات است (the Montréal Urban Ecology Centre, 2015).

شهروندان برای مشارکت در این رویکرد پرداخته شد (اشرفی و همکاران، ۱۳۸۹). در سال ۱۳۹۰، خادم‌الحسینی و عارفی‌پور به بررسی جایگاه مردم در برنامه‌ریزی شهری در منطقه ۶ شهر اصفهان پرداختند که از یافته‌های این تحقیق می‌توان به مشارکت دادن شهروندان از طریق تشکلهای مردمی (شورایاری‌ها) منسجم، در بهبود جریان مدیریت شهری و استفاده کردن از نظرات شهروندان و مشارکت آن‌ها در امور و برنامه‌ریزی‌های شهری و همچنین اطلاع‌رسانی و فرهنگ‌سازی به موقع شهروندان در امور و برنامه‌ریزی‌های شهری اشاره کرد (خادم‌الحسینی و عارفی‌پور، ۱۳۹۱). در سال ۱۳۹۲، زنگی آبادی و زنگنه در تحقیقی به سنجش عوامل موثر بر مشارکت شهروندان در مدیریت شهری در منطقه ۱ شهرداری مشهد پرداختند. نتایج این تحقیق نشان داد که بیشتر شهروندان در اموری مانند حفاظت پارک‌ها و فضاهای سبز، پرداخت عوارض شهری و شرکت در اداره‌ی امور شهری مشارکت بیشتری داشته‌اند و میزان مشارکت شهروندان در ارائه نظرها و پیشنهادها به مدیران شهری در سطح پایین‌تری بوده است (زنگی آبادی و زنگنه، ۱۳۹۲). در سال ۱۳۹۳، حاتمی‌نژاد و احمدی به بررسی میزان مشارکت شهروندان در زیباسازی شهری در منطقه ۶ تهران پرداختند. نتایج این تحقیق نشان داد که مشارکت شهروندی در وضعیت نامطلوب قرار دارد و نیاز است توجه اساسی به مسایل زیرساختی مثل ویژگی‌های جمعیتی و مفاهیم نرم مثل فرهنگ‌سازی و آگاهی شهروندان مبذول شود (پوراحمد و همکاران، ۱۳۹۳).

اصول و تعاریف برنامه‌ریزی مشارکتی

واژه مشارکت از حیث لغوی به معنای درگیری و تجمع برای منظوری خاص است. در واقع مشارکت فرایندی است که در برگرفته انواع کنش‌های فردی و گروهی به‌منظور دخالت در تعیین سرنوشت خود و جامعه و تاثیر گذاردن بر تصمیم‌گیری درباره امور عمومی است (اشرفی و همکاران، ۱۳۸۹). در واقع، مشارکت یکی از الزامات زندگی شهری است و هنگامی تحقق می‌یابد که شهرنشینان هر کدام به‌نوبه خود احساس مسئولیت کنند و از حالت یک شهرنشین عادی و بی‌تفاوت به آینده به یک شهروند مسئولیت‌پذیر تبدیل گردند. کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ امروزی به‌عنوان بزرگ‌ترین اجتماع‌های بشری و همچنین

مباحثی در رابطه با مشارکت و انواع آن طرح می‌کند. وی معتقد است مشارکت بر سه اعتقاد ذیل مبتنی است:

الف. توسعه، در وهله اول و پیش از همه، باید به نفع ساکنان محلی باشد.

ب. مردمی که در محدوده مورد برنامه‌ریزی زندگی می‌کنند، دقیق‌ترین اطلاعات را درباره آن محدوده و موضوعات مرتبط با آن دارند.

ج. مردمی که بیشترین تأثیرات را از تصمیمات می‌پذیرند، سهم بیشتری برای مشارکت در روند تصمیم‌گیری دارند (Driskell, 2002).

- نظریه جیمز میجلی

میجلی بر مبنای پاسخ دولت‌ها به مشارکت، آن را به چهار نوع تقسیم می‌کند:

۱. شیوهی ضد مشارکتی

طرفداران این طرز تفکر معتقد به سرکوب مشارکت توده‌ها هستند. حکومت‌ها اجازه مداخله و مشارکت همگانی در تدوین سیاست‌ها را که ممکن است با اهداف کلان اجتماعی و اقتصادی آن‌ها تعارض پیدا کند، نمی‌دهند.

۲. شیوهی مشارکت هدایت‌شده

در این شیوه، دولت از مشارکت اجتماعات محلی با انگیزه‌های پنهانی، حمایت می‌کند. مشارکت اجتماعات محلی در این شیوه، به منظور کنترل سیاسی، اجتماعی، با علم به این که مشارکت، اجرای طرح را تسهیل می‌کند، به کار می‌رود.

۳. شیوهی مشارکت فزاینده

در این شیوه، دولت در برخورد با مشارکت، به شکلی دوگانه عمل می‌کند؛ به این ترتیب که در موضع‌گیری‌های رسمی از آن حمایت می‌کند، اما عملاً در مسیر تحقق پیشنهادهای مشارکتی اقدام مؤثری انجام نمی‌دهد.

۴. شیوهی مشارکت واقعی

در این شیوه دولت کاملاً از مشارکت اجتماعی حمایت می‌کند و از طریق ایجاد سازوکارهایی برای ورود مؤثر اجتماعات محلی در تمامی زمینه‌ها، تلاش می‌کند. در این شیوهی مشارکتی، دولت علاوه بر ایجاد نهادهای اصیل محلی، متعهد به فعالیت‌های مشارکتی از طریق آموزش و تقویت اجتماعات محلی، تدارک مواد و دیگر اشکال کمک و نیز ایجاد هماهنگی در تصمیمات مرکزی، منطقه‌ای و محلی است (حبیبی و رضوانی، ۱۳۸۴).

تکنیک‌های متعددی ابداع شده‌اند که فرایند برنامه‌ریزی را در ارتباط با افراد غیرحرفه‌ای قرار می‌دهند. متداول‌ترین آن، برگزاری کارگاه‌ها یا جلسات علنی در زمان‌های حیاتی و مهم است، برای این که ایده‌ها را دریافت و پاسخ‌ها را در مقابل طرح‌ها به دست آورند. یک فرایند مهم‌تر، دخالت مستقیم مردم در ساختن طرح‌ها و مجوز کردن آن‌ها با ابزاری است که افراد حرفه‌ای استفاده می‌کنند. دوربین برای ثبت برداشت‌ها، نقشه‌ها، کاتالوگ‌هایی شامل نمونه‌هایی از این که چنین موضوعی در جای دیگری چگونه رسیدگی شده است و مدل‌های فیزیکی که امکان کنترل آن‌ها وجود دارد. برنامه‌های فشرده طراحی ارشیتکت که یک یا دو روز و شاید یک هفته طول می‌کشد و در بعضی موارد به صورتی طراحی شده است که به افراد حرفه‌ای و شهروندان اجازه می‌دهد که با یکدیگر در تولید طرح‌ها برای یک مکان همکاری کنند و هدف آن به دست آوردن توافقی در مورد جهت موردنظر است (سیف‌الدینی، ۱۳۸۸).

تئوری‌های برنامه‌ریزی مشارکتی:

نظریه‌های متعددی در رابطه با برنامه‌ریزی مشارکتی از نیمه دوم دهه ۱۹۶۱ به این سو، مطرح شده است که بر وجود رابطه متقابل بین نهادهای دولتی، نهادهای عمومی و محلی تأکید می‌کنند.

- نظریه اسکات دیویدسون

یکی از نظریات مطرح در این خصوص، گردونه‌ی مشارکت اسکات دیویدسون است که در سال ۱۹۹۸ آن را طراحی کرده است. این گردونه، سطوح مختلفی از مشارکت را بدون این که ترجیحی برای هیچ‌یک قائل شود، ارائه می‌کند. در این مدل، تصمیم‌گیری در تعاملی مستمر بین دولت و شهروندان صورت می‌گیرد. او سطوح چهارگانه‌ای برای مشارکت، در نظر دارد که عبارت‌اند از:

۱. اطلاع‌رسانی

۲. مشاوره

۳. مشارکت

۴. توانمندسازی (حبیبی و رضوانی، ۱۳۸۴)

- نظریه دریسکل

در اثر خود با عنوان شهرهایی بهتر همراه با کودکان و نوجوانان (راهنمایی برای مشارکت) که توسط یونسکو به چاپ رسیده،

- تئوری مشارکت ارنشتاین

ارنشتاین مشارکت شهروندی را با تعبیر قدرت شهروندی به کار گرفت و ثابت کرده که مدل سودمندی در گفتگوهای مداوم درباره درگیری جامعه در فرایند برنامه‌ریزی است که برای توضیح آن از استعاره نردبان مشارکت استفاده کرد. مدل ارنشتاین ملاحظه قدرت اختصاص یافته به مردم را نشان می‌دهد و ابزار کارآمدی در آزمایش ماهیت متدهای مشارکتی گوناگون برنامه‌ریزی است (خادم‌الحسینی و عارفی پور، ۱۳۹۱).

- نظریه کنش موجه

ایزن و فیش باین نظریه کنش موجه را در ارتباط با مشارکت شهروندان طراحی کردند، اصطلاح کنش موجه به این معنی است که اکثر رفتارها به این دلیل انجام می‌شود که مردم به نتایج اعمال خود فکر می‌کنند و برای حصول پاره‌ای نتایج و پرهیز از برخی دیگر دست به انتخاب منطقی می‌زنند. از این نظریه به‌روشنی می‌توان نتیجه گرفت که چون مشارکت یک کنش اجتماعی است، بنابراین می‌توان در توضیح و تبیین آن از نظریه‌های مربوط به کنش اجتماعی بهره گرفت. با به‌کارگیری این نظریه در تبیین مشارکت، متغیرهای اصلی مؤثر بر میزان مشارکت مشخص می‌گردند (خادم‌الحسینی و عارفی پور، ۱۳۹۱).

- نظریه میانجی‌گری

این نظریه در تحقیقی که به سفارش دفتر معاون نخست‌وزیر بریتانیا در سال ۲۰۰۴ انجام شده، مطرح گردیده است و حاوی مباحث عمیق و کاربردی در زمینه‌ی برنامه‌ریزی مشارکتی است و در این رابطه راهبرد میانجی‌گری را برای به حداکثر رساندن مشارکت پیشنهاد می‌کند. در تحقیق مزبور بر تدقیق مفهوم برنامه‌ریزی مشارکتی و مشخص کردن مرز آن با مفاهیم مشابه؛ از جمله مشارکت عمومی و مشاوره عمومی تاکید شده است. این تحقیق معتقد است: آن چه تاکنون وجود داشته، مشارکت عمومی بوده و نه برنامه‌ریزی مشارکتی (حبیبی و رضوانی، ۱۳۸۴).

اهداف و سطوح مشارکت در برنامه‌ریزی

رویکرد مشارکتی ممکن است در همه سطوح برنامه‌ریزی انجام گیرد. با این وجود وسعت و نوع مشارکت با توجه به نوع بازیگران (بهره‌وران/ شهروندان، مقامات عمومی انتخابی توسط مردم، کارمندان دولتی و حرفه‌ای و دیگر بهره‌وران) ممکن است متفاوت باشد؛ بنابراین اهداف مشارکت عمومی به‌طور

قابل توجهی ممکن است از هم متفاوت باشند. با این وجود ۵ هدف مهم مشارکت عبارت‌اند از: ۱. اطلاع‌رسانی برای بهره‌وران ۲. جمع‌آوری اطلاعات از بهره‌وران ۳. مذاکره با بهره‌وران ۴. حل مشکلات در تهیه و اجرای طرح ۵. حمایت از ابتکارات و نوآوری‌های مردم (اشرفی و همکاران، ۱۳۸۷). به بیان دیگر، دلایل اصلی مشارکت در سطوح مختلف برنامه‌ریزی عبارت‌اند از:

- استراتژی
- امروزه، دولت‌ها با مسایل توسعه‌ای پیچیده‌تری روبرو هستند.
- تخصیص منابع، حفاظت و پایداری مشکل‌تر شده است.
- گروه‌های مختلف در جامعه باید منافع یکدیگر را درک کنند.
- عدالت اجتماعی و اقتصادی در مدیریت منابع باید آشکار باشد.

• فرصت

- برای تبادل اطلاعات
- توسط تصمیم‌گیران در نظر گرفته می‌شود.
- تولید راه‌حل‌ها برای مسایل مختلف
- کسب رضایت و پشتیبانی
- به کار گرفتن امکانات
- آنالیزهای مشترک معمولاً منازعات را حل می‌کنند.
- علاوه بر این، مشارکت باید در تمام سطوح توسعه از تعریف یک مسئله تا تصویب و اجرای آن وجود داشته باشد (RONALD, 2000).

نقش برنامه‌ریزی مشارکتی در توسعه شهری

توسعه پایدار نیازمند ایجاد تغییرات بزرگ در شکل کنونی انجام دادن کارها است که فقط از راه تلاش و کار فداکارانه و مردمی تعداد زیادی از افراد محقق خواهد شد. رویکرد برنامه‌ریزی مشارکتی ایجاب می‌کند که نقش تمام عوامل و نیروهای مؤثر در حیات شهر مورد توجه و ارزیابی قرار گیرد و نحوه دخالت آن‌ها در تحولات حال و آینده شهر به‌درستی در نظر گرفته شود. شهر در نهایت به عامه شهروندان تعلق دارد و هدف نهایی هر نوع برنامه‌ریزی و طراحی شهری، نیز به تامین آسایش و رضایت آنان برمی‌گردد؛ بنابراین طبیعی و ضروری است که خود آنان در شکل‌گیری، توسعه، نظارت و چگونگی بهره‌گیری از امکانات شهر دخالت مؤثر و فعال داشته باشند (کلبادی و نوفل، ۱۳۸۹). مدل‌های رایج طرح‌های شهری اغلب دارای محتوای کافی از لحاظ اطلاعاتی نیستند و علاوه بر این طرح‌ها فقط برای

تغییرات را می‌توان در هر دو مقیاس جهانی و محلی مشاهده نمود. در مقیاس جهانی مسایل مختلفی وجود دارند مانند تغییرات آب‌وهوا، نقش شرکت‌های چندملیتی در کشورهای در حال توسعه، برنامه‌های کمک به محیط‌زیست از سازمان‌های دوجانبه و چندجانبه و واقعیت تعامل و حضور ذی‌نفعان به‌عنوان نیروهای اجتناب‌ناپذیر و قدرتمند، همچنان که در نشست‌های ریو و ژوهانسبورگ نیز مشاهده شد. در مقیاس محلی در بریتانیا مسایلی مانند توسعه برنامه‌های مدیریت حوضه آبریز رودخانه، طرح‌های ابتکاری برای زباله‌های محلی وجود دارد و تاکید فزاینده بر توسعه مشارکت برای رسیدن به بهبود محیط‌زیست، مشارکت مستقیم و فعال و تعهد شرکا هم‌اکنون مشخصه‌های اصلی و مهم تلقی می‌شوند. طرح ابتکاری دولت چندملیتی اخیر، کنوانسیون ارهوس (UNECE, 1998)، نشان‌دهنده یک گام بزرگ به جلو است که دخالت مردم در تصمیمات اتخاذ شده مؤثر بر کیفیت محیط‌زیست آن‌ها را تضمین می‌کند. این کنوانسیون حقوق خاص و عمومی می‌دهد و نشان‌دهنده یک تعهد به دسترسی به اطلاعات، مشارکت در تصمیم‌گیری و دسترسی به عدالت در زمینه‌ی محیط‌زیست است. در سطح ملی، ابتکارات «مردن سازی دولت» در انگلستان، اسکاتلند و ولز در حال حاضر مقامات محلی و سازمان‌های دولتی را به مدرنیزه‌سازی سیستم و تقویت مشارکت‌های مردمی ملزم نموده است. همان‌طور که در کمپسیون مربوط به گزارش‌های آلودگی محیط‌زیست «تنظیم استانداردهای محیط‌زیستی»، به‌روشنی ذکر شده است، برای دولت‌ها استفاده از روش مستقیم‌تر ضرورت دارد تا اطمینان حاصل کنند که ارزش‌های افراد، همراه با دانش و درک آن‌ها، در کنار ملاحظات فنی و علمی بیان‌شده و مورد توجه قرار گرفته است (John Brady, 2005).

در ادامه نمونه‌هایی از فعالیت‌های مشارکتی در کشورهای مختلف بیان شده است.

- کنیا: سرشماری مشارکتی برای تصدی امنیت و مدیریت زمین‌های شهری

کیسومو، با جمعیت ۵۰۰۰۰۰ نفر، سومین شهر بزرگ کنیا است. سازمان اسکان بشر در یک تجزیه و تحلیل عمیق محله‌های فقیرنشین کیسومو، از سرشماری‌های مشارکتی استفاده کرد. این بررسی‌ها و اطلاعات جمع‌آوری شده، برای برنامه‌ریزان اطلاعات به‌روز را فراهم کرد و آن‌ها را از نیازهای ساکنین مطلع کرد. این

طراحان قابل استفاده هستند. همچنین، این طرح‌ها به‌اندازه کافی در ارتباط با دانش شهری نیستند و طرح‌ها معمولاً با توجه به انتخابات رهبران با اهداف خاص طراحی می‌شوند و در مقیاس وسیع فاکتورهای محیط‌زیستی را در برنمی‌گیرند. مشارکت مؤثر در طرح‌های شهری در اجرایی کردن طرح‌ها یکی از مسایل مهمی است که فواید اجتماعی زیادی به همراه دارد و در رابطه با حقوق شهروندان نیز از اهمیت زیادی برخوردار است. همکاری‌های وسیع شامل مبانی فرهنگی و اجتماعی است که به‌صورت مؤثری در رابطه با راهکارهای محیط‌زیستی توسعه شهری است. جایی که همکاری و تعامل وجود داشته باشد درجه بالایی از مسایل اخلاقی نیز وجود دارد (Dodman, 2004).

تجربیات بین‌المللی در رابطه با برنامه‌ریزی مشارکتی

تا همین اواخر، برای توسعه‌دهندگان، دولت‌های محلی و سازمان‌های محیط‌زیست امر رایج این بود که تنها به نگرانی‌های عمومی و ذی‌نفعان زمانی که با یک پیشنهاد یا یک تصمیم مخالفت می‌کنند توجه کنند. در این تعمیم استثناهایی وجود دارد، مانند فعالیت بریتیش پترولیوم که به‌طور فعال با طیف گسترده‌ای از ذی‌نفعان آن در توسعه تاسیسات نفت و گاز در اسکاتلند در دهه ۱۹۷۰ درگیر بود. در حالی که هیچ الزام قانونی برای این کار وجود نداشت، این شرکت این رویکرد را سودمند می‌دید. در نتیجه با این باز بودن فضا آن‌ها با هیچ مسئله عمومی در مرحله اولیه خود مواجه نشدند (John Brady, 2005).

برنامه‌ریزی مشارکتی جوامع را قدرتمند می‌سازد و منجر به طراحی خروجی‌های بهتری می‌شود که می‌تواند بیشتر به نیازهای متفاوت گروه‌های مختلف شهرنشین پاسخ دهد. برنامه‌ریزی مشارکتی همچنین روابط بین برنامه‌ها را زمانی که با محدودیت منابع مواجه هستیم تضمین می‌کند و می‌تواند اثربخشی آن‌ها را افزایش دهد. سازمان اسکان بشر، در سطح محله با ارزیابی‌های مشارکت شهری و برنامه‌ریزی فعال جوامع در مفاهیم گوناگون مثل ارتقاء زاغه‌نشینان، توسعه جامعه و بازسازی جوامع پس از وقوع حوادث، به بررسی برنامه‌ریزی مشارکتی می‌پردازد. سازمان اسکان بشری در این زمینه تلاش بسیاری می‌کند تا بتواند مشارکت را به‌طور رسمی در سیستم‌های برنامه‌ریزی جا دهد و راه‌های حمایت از آن را از طریق منابع مالی و انسانی بیابد (UN-HABITAT, 2004).

با این حال، تغییرات زیادی در جوامع در حال وقوع است. این

می‌کند، عموم مردم فهم اسناد برنامه‌ریزی و واکنش نسبت به آن‌ها را مشکل می‌یافتند. سازمان اسکان بشر درکوزوو، با برنامه‌های مختلف به تدریج ظرفیت‌هایی را برای سازمان‌های اجتماعی ساخت تا بتوانند در فرایندهای برنامه‌ریزی مشارکت کنند. کارگاه‌های آموزشی برای سازمان‌های غیردولتی و شهروندان علاقه‌مند تشکیل شد تا با فهم برنامه‌ریزی استراتژیک، آن‌ها را قادر سازد نقطه نظراتشان را درباره اولویت‌های سازمانی بیان کنند و راه‌های مؤثر اجرای پروژه‌های شهروندی از طریق بودجه‌بندی مشارکتی را بیاموزند. برنامه پشتیبانی برنامه‌ریزی فضایی شهری، به گونه‌ای طراحی شد تا برنامه‌ریزان شهری را در طراحی برنامه‌ها و شامل کردن جامعه در فرایندها، حمایت کند. کارگاه‌های آگاه‌سازی، به شهروندان اجازه داد تا نظراتشان را در رابطه با توسعه محلی بیان کنند. گروه‌های کارکنان فنی، ذی‌نفعان و نمایندگان جامعه دیدگاه‌های مختلف و بحث‌برانگیزی را در یک محیط دوستانه بیان کردند. علاوه بر این، بررسی‌های منطقه‌ای تبدیل به یک ابزار برای بهبود برنامه‌ریزی فضایی شد. از طریق این بررسی‌ها شهروندان نقش رو به رشدی را در بیان نقطه نظراتشان برای امنیت و دسترسی و طراحی خوب محیط یافتند (UN-HABITAT, 2004).

- مطالعه موردی برنامه ریزی شهری مشارکتی در حاشیه شهر پورتو الگره در برزیل

کلان شهر پورتو الگره، مرکز ایالت جنوبی برزیل (ریو گراند دو سول)^(۲)، در سطح بین‌الملل به علت تجربه آن در بودجه مشارکتی به خوبی شناخته شده است. برای بیش از ۱۴ سال، در مدیریت شهری به شدت بر مشارکت شهروندان در تعریف بودجه عمومی تاکید شده است. همچنین برای سال‌ها، به عنوان راهنمایی برای مشارکت مردمی در زمینه‌ی برنامه‌ریزی شهری فضایی، بوده است. حومه شهر پورتو الگره با مشکلاتی نظیر رشد سریع و اشغال غیر قانونی مواجه شده که منجر به ایجاد ساختار تکه تکه شده، اسکان غیرقانونی و تقسیمات غیر مجاز زمین شده است. بنابراین سازمان برنامه ریزی شهری در تلاش است تا توسط روش‌های برنامه‌ریزی مشارکتی برای کنترل گسترش اسکان کنترل نشده، به صورت موثرتری اقدام نماید. روش مبنا برای شرکت دادن جامعه محلی در فرایند تصمیم‌گیری در این پروژه، روش ارزیابی مشارکتی بود. ارزیابی مشارکتی را می‌توان

مطالعه، بیش از چند ماه از طریق همفکری و مشورت با ذی‌نفعان کلیدی، شامل گروه‌هایی از جامعه، بخش‌های خصوصی و عمومی، سازمان‌های غیردولتی و شرکای توسعه بین‌المللی انجام شد. یکی از نقشه‌برداری‌های کامل فیزیکی، توسط شهرداری و با استفاده از روش‌های مقرون‌به‌صرفه انجام شد. سیستم اطلاعات جغرافی (GIS) در شهر گسترده شد و کارکنان شهرداری نحوه مدیریت آن را آموزش دیدند. شمارش بیش از ۶۰۰۰۰ زاغه‌نشین توسط گروه‌های محلی با همکاری شهرداری صورت گرفت. اطلاعات سرشماری در دیپارتمان برنامه‌ریزی شهری با اطلاعات جی‌ای‌اس تلفیق شد تا برنامه کارامدی را برای محله‌های زاغه‌نشین فراهم کند (UN-HABITAT, 2004).

- سوماتی: رویکرد مشارکتی در سازمان‌های محلی

سازمان اسکان بشر، اساس مشارکت در برنامه‌ریزی شهری را از طریق فعالیت‌های خاص ظرفیت‌سازی که هدف اصلی‌شان مقامات محلی در سوماتی بود، پی‌ریزی کرد. تحت نظر برنامه توسعه شهری منطقه سوماتی (SUDP)^(۱) در سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۸، عمده فعالیت‌ها روی شهرستان‌ها و شهرهای بزرگ با پروژه‌های ملموس با هدف بهبود ظرفیت‌های محلی برای توسعه پایدار شهری، تمرکز کردند. با استفاده از راهنمای آموزشی سازمان اسکان بشر، ساختار حکومت محلی دوباره تعریف شد. رهبران محلی فرصتی یافتند تا مفاهیم و مهارت‌های جدیدی را که در طی دوره‌های آموزشی حین کار کسب کرده بودند، در ساخت و اجرای فعالیت‌های اولیه برنامه‌ها با بخش خصوصی و فعالان جامعه مدنی، به کار ببرند. اولین مراحل با در نظر گرفتن فرایندهای تصمیم‌سازی از طریق موارد زیر ساخته شد:

- سازمان‌دهی انجمن‌های مشاوره گسترده.
- تعریف یک چشم‌انداز مشترک و توافق بر اولویت‌ها.
- ارایه تعریف جدیدی از روابط بین مقامات و ذی‌نفعان دیگر (UN-HABITAT, 2004).

- مشارکت شهروندان در فرایند برنامه‌ریزی فضایی

تا مدت‌های طولانی، برنامه‌ریزی درکوزوو به‌عنوان یک فرایند صرفاً فنی مشاهده می‌شد و هیچ جایی برای درگیر شدن افراد غیرحرفه‌ای وجود نداشت. با وجود این که قانون برنامه‌ریزی فضایی کوزوو که در سال ۲۰۰۳ به تصویب رسید، در رابطه با فرایندهای مشارکت و نیاز به بررسی‌های عمومی صحبت

که مشغول به مدیریت امداد در اردوگاه‌ها هستند و یا هر خانواده‌ای که اتاقی را در زمین اختصاص داده شده بنا می‌کنند، شروع می‌شود. به‌طور مشابه هر خانواده و گروهی، در تصمیمات مربوط به بازسازی تجهیزات همگانی، طراحی مسکن و دیگر جنبه‌های برنامه‌ریزی و همچنین شرکت در کارهای عمومی، نقش دارند. نتایج پروژه بزرگ بازسازی در آسیا توسط سازمان اسکان بشری، نشان داد بهره‌برداری از پتانسیل مردم و نبوغ و خلاقیت آن‌ها در بازسازی زندگی خود و استفاده از دارایی‌های فیزیکی و جوامع می‌تواند به مردم اجازه دهد تا بر فاجعه غلبه کرده و بازسازی سریع‌تر انجام شود (UN-HABITAT, 2004).

- مدیریت ایمن زباله‌های رادیواکتیو در بریتانیا

در ۱۲ سپتامبر ۲۰۰۱، دولت بریتانیا و دولت محول شده ایرلند شمالی، اسکاتلند و والس مقاله‌ای برای پیوستن مردم در مشارکت برای مدیریت زباله‌های رادیواکتیو منتشر کرد که در آن طیف وسیعی از گزینه‌ها پیشنهاد شد شامل: تحقیق و منظره عمومی، هدایت به سمت تصمیم‌گیری برای چگونگی مدیریت زباله برای هزاران سال. این مشارکت در سال ۲۰۰۲ بسته شد و پس از آن وزرای دولت به بررسی تمام گزینه‌ها پرداختند تا دیدگاه عمومی مردم و گروه‌های ذینفع را بیابند. جدول (۱) تکنیک‌های مختلف مشارکتی به کار گرفته شده در این مطالعه را نشان می‌دهد. در واقع برای سطوح مختلف مشارکت روش‌های متفاوتی ارائه شده است که انتخاب بهترین و مناسب‌ترین روش در هر سطح منجر به تشویق بیشتر ذی‌نفعان و مردم برای مشارکت می‌شود (John Brady, 2005).

ارزیابی وضعیت محیط‌زیست با برنامه‌ریزی مشارکتی

در چهار شهر اکرا (غنا)، جاکارتا (اندونزی)، کاتوویتس (هلند) و سائوپالو (برزیل) مجموعه‌ای از رایزنی‌ها و جلسات مشاوره به‌منظور ارزیابی وضعیت محیط‌زیست شهری انجام شده است. این جلسات در رابطه با بحث پیرامون مشکلات شهری و همچنین حل این مشکل با ارائه راهکارهای منطقی بوده است. نتایج این جلسات را می‌توان در زمینه‌ی دریافت سؤالات و پیشنهادها، شهروندان این شهرها و ایجاد پروفایل‌های پرسش و پاسخ، افزودن اطلاعات مورد نیاز به هر کدام از بخش‌ها و مؤسسات در رابطه با جلساتی که در این شهرها برگزار می‌شود و

به صورت مجموعه‌ای از راهکارها و روش‌هایی توصیف کرد که مردم را قادر می‌سازد به بیان و آنالیز واقعیت‌های زندگی و شرایط خود به منظور برنامه‌ریزی اقدامات لازم و نظارت و ارزیابی نتایج، بپردازند. ارزیابی مشارکتی به مردم فقیرتر جامعه نیز این امکان را می‌دهد که مسایل و اولویت‌های خود را بیان و آنالیز کنند. برای اجرای ارزیابی مشارکتی، «گروه برنامه ریزی محلی» ایجاد شد که متشکل از حدود ۴۰ تا ۵۰ نفر شرکت کننده بود که نیمی از آنها نمایندگان مردم محلی، و نیم دیگر نمایندگان دیگر نهادهای دولتی مانند درمانگاه‌ها و مدارس بودند. در طول دو سال این گروه به طور متوسط دو نشست عمومی در ماه و جلسات اضافی در هنگام کار بر روی یک ابزار ارزیابی ویژه برگزار می‌کرد. نتیجه موردنظر از این پروژه، تهیه یک زون‌بندی دقیق در مناطق مناسب اسکان و مناطق با اولویت حفاظت محیط‌زیست بود. به منظور به دست آوردن اطلاعات پایه برای این تصمیم، متخصصانی برای بررسی پوشش گیاهی طبیعی، هیدرولوژی و زمین شناسی تعیین شدند. به منظور ارزیابی میزان مشارکت در این پروژه، لازم است تعیین شود که تا چه حد مردم محلی قادر به مشارکت در تصمیم‌گیری منطقه‌بندی نهایی خواهند بود و تا چه حد منافع محلی در این تصمیم اثر خواهد کرد که این تا حد زیادی بستگی به این دارد که چگونه ارزیابی متخصصان به مردم معرفی شود و این که سازمان محیط‌زیست حاضر به مذاکره است یا تنها اطلاعات به دست آمده از ارزیابی محیط‌زیستی را بدون بحث در مورد آن، بازگو می‌کند. نتایج این مطالعه گویای این بود که مشارکت تنها به معنای استفاده از ابزارهای ارتباطی و تمرین‌های گروهی نیست بلکه مشارکت باید به عنوان یک فرایند اجتماعی و سیاسی تلقی شود که هدف عمومی‌اش ایجاد رابطه بین مردم و سازمان‌های اجتماعی است (Zellhuber, 2011).

- آسیا: رویکرد مشارکت مردمی در بازسازی (افغانستان، اندونزی، پاکستان، سریلانکا)

سازمان اسکان بشر معتقد است مردم باید هسته اصلی فرایندهای توسعه‌ای قرار بگیرند. در شرایط بعد از فجایع طبیعی و جنگ، این مشارکت شامل شرکت دادن مردم تحت تاثیر در کنترل بهبود فرایندها از بازسازی پایه‌ای تا برنامه‌ریزی‌های وسیع‌تر برای خدمات و منافع مشترک می‌شود. این امر منجر به یک فرایند مؤثر ارزیابی یکپارچه می‌شود که با مردم تحت تاثیر

انجام یک آنالیز مقایسه‌ای در زمینه‌ی اطلاعات و پروفایل‌های در نظر گرفت. ایجاد شده به‌منظور دریافت و بهره‌برداری از فاکتورهای کلیدی

جدول (۱): استراتژی‌های مشارکت ذی‌نفعان در پروژه مدیریت

زباله‌های رادیواکتیو در بریتانیا (John Brady, 2005)

روش‌ها	توصیف	استراتژی مشارکت
• بروشور، بسته‌های اطلاعات، فیلم‌ها، خبرنامه‌ها • برگزاری نمایشگاه‌ها • رسانه‌ها (تلویزیون، رادیو) • اینترنت (اطلاع‌رسانی)	ابلاغ اطلاعات و مطالب آموزشی برای افراد جامعه و ذی‌نفعان بدون هیچ مکانیسم بازخوردی. هدف اصلی افزایش آگاهی و درک است. این روش در مقیاس‌های محلی تا مقیاس ملی قابل اجرا است.	آموزش و اطلاع‌رسانی
• بازدیدکنندگان سایت • نمایشگاه (با حضور کارمندان) • گردهمایی‌های عمومی • کارگاه‌های مشاوره • اینترنت (اطلاعات/ بازخورد)	روش‌های مختلف برای آرایه اطلاعات و دریافت بازخورد که به‌طور بالقوه برای تمام انواع شرکت‌کنندگان باز است (متخصصان و ذی‌نفعان محلی و عموم مردم). مشاوره می‌تواند از فاصله دور یا به‌صورت رودررو صورت بگیرد.	مشاوره (عمدتاً باز برای عموم)
• پرسشنامه • نظرسنجی تلفنی • مصاحبه • گروه‌های بحث • رای‌گیری	شهروندان، به‌عنوان نمونه‌های آماری حاضر برای شرکت در بررسی‌های کمی هدف قرار می‌گیرند تا بتوان به دیدگاه عمومی مردم دست یافت و همچنین آن‌ها برای شرکت در رویکردهای کیفی بر اساس ویژگی‌های جمعیتی به اشتراک گذاشته شده، مورد نیاز هستند.	مشاوره (با هدف قرار دادن شهروندان)
• هیئت‌های تحقیقاتی • هیئت‌های تعاملی • هیئت منصفه شهروندان • همایش‌های توافقی • طرح‌ریزی مشورتی	رویکردهای نوآورانه مشورتی که شهروندان را درگیر می‌کند، معمولاً با انتخاب نمایندگانی از میان مردم که در هیئت‌های مختلفی برای اطلاع‌رسانی، توجه به مسائل و دادن پیشنهادها به تصمیم‌گیران، گسترده می‌شوند. ارتباط بین شهروندان و متخصصان باعث ایجاد روش‌های مختلف و یادگیری متقابل و ظرفیت‌سازی بین آن‌ها می‌شود.	مشورت و گفت‌وگو (گروه‌های شهروندان و متخصصان)
• دستور کار محلی ۲۱ فرایند • چارچوب توسعه پایدار منطقه‌ای • شبکه برنامه‌ریزی جامعه • انجمن عمران اسکاتلند	ساختارهای تعاملی موجود در سطح محلی و منطقه‌ای و ملی باید برای دخالت دادن مردم در مدیریت زباله‌های رادیواکتیو به کار گرفته شوند. ماهیت فرایندها به ساختارهای موجود بستگی دارد، به معنی کنترل محدود بر این‌که چه کسی و چگونه شرکت کند. ممکن است نیاز به بودجه و منابع برای همکاری با کسانی که متعهد به انجام فرایندهای تعاملی شده‌اند، باشد.	پروژه‌های تعاملی موجود آغاز شده و انجام شده توسط دیگران

برگزارکنندگان آن بودند. در هر شهر یک شرکت یا یک هماهنگ‌کننده محلی برای سازمان‌دهی نظرات عمومی و اعمال سیاست‌های کوچک توسعه شهری به کار گرفته شد. کارشناسان محیط‌زیستی همراه با طراحان دولتی و همچنین دفاتر ملی و منطقه‌ای گروه‌های دانشجویی و دانشگاهی سازمان‌های

جلسات مشاوره و ملاقات شهری طی پنج پروژه‌ی مشاوره شهری سازمان‌دهی شد. این پروژه‌ها در دانشگاه تورنتو در مرکز مطالعات شهری این دانشگاه صورت گرفت که به‌منظور توسعه همکاری‌های بین‌المللی کانادایی‌ها بود. وزارت خارجه و انجمن توسعه شهری در شهر کانادا و برنامه مدیریت شهری جزو

بهره‌وری، کاهش مشکلات شهری، تحقق توسعه، مشکلات ناشی از عدم مشارکت و مشارکت محدود در فعالیت‌های اجتماعی شهری در جامعه ایران که در دوران گذار از جامعه سنتی به مدرن است، به عنوان مسئله‌ای اساسی در مدیریت شهری مطرح است. تنها با بهره‌گیری درست و بهینه از توان‌ها و استعداد‌های موجود شهروندان در قالب برنامه‌های خدمات شهری مانند: فاضلاب، شبکه‌ی آب شهری، خیابان، مسکن و در مجموع، زیرساخت‌های شهری، روند رشد جمعیت شهرها هماهنگی مطلوب را پیدا خواهد کرد (زنگی‌آبادی و زنگنه، ۱۳۹۲). به عبارت دیگر، یکی از ویژگی‌های برنامه‌ریزی و سیاست‌های شهری خوب، مشارکتی بودن آن است. یعنی سهم و جایگاهی که هر یک از شهروندان در تدوین، ارزیابی و اجرای آن داشته‌اند. شهروندان زمانی می‌توانند سهم شایسته‌ای داشته باشند که از ظرفیت‌های مشارکتی برخوردار باشند. این ظرفیت‌ها را می‌توان سازمان‌ها و نهادهای مشارکتی دانست. در این زمینه شوراهای شهری نقش موثری را ایفا می‌کنند (ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۹).

در ایران، زمانی که با تشکیل مجلس شورای ملی در سال ۱۲۸۶ شمسی، ظاهراً اولین گام‌ها در دموکراسی کردن کشور در پی اعتراض مشروطه خواهان و به تقلید از غرب برداشته شد، نقش مردم و بحث مشارکت در اداره امور محلی مورد توجه قرار گرفت. در سال ۱۳۲۸ ش، قانون تشکیل شهرداری‌ها و شورای شهر تدوین و تصویب شد. پس تا این زمان ظاهراً و عملاً هرگونه دخالت مردم به طور عام و شهروندان به طور خاص در سرنوشت خود به اصطلاح مشارکت مدنی جای بحث نداشت و حکومت از طریق بازوان خود که نماینده آن‌ها بودند در روستا، کدخدا و در شهر، فرماندار اعمال قدرت می‌کردند. شکاف بین دولت و مردم باعث می‌شد طرح‌ها و برنامه‌ها که فاقد پشتوانه مردمی و نگرش مردم‌گرا بودند با شکست مواجه شود (پیلهور، ۱۳۸۱). دوران پهلوی دوم نیز در مجموع، تمرکز زیاد بوروکراسی، نگرش منفی نسبت به تمرکززدایی و دادن قدرت به سازمان‌های محلی انتخابی مانند انجمن‌های شهر و ده در میان بیشتر نخبگان سیاسی و اداری حاکم بر ایران و وجود نظام سیاسی استبدادی و اقتدارگر عوامی بوده‌اند که مانع از تحقق مشارکت مردم در اداره‌ی امور محل، سیاست‌گذاری شهری و تمرکززدایی سیاسی و اداری پیش از انقلاب اسلامی شده‌اند (ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۹).

بعد از انقلاب مردمی سال ۱۳۵۷ ش، حکومت اسلامی در تبیین

غیردولتی واحدهای صنعتی خاص با یکدیگر به منظور انجام یک پروژه مشترک و به دست آوردن یک چشم‌انداز کلی در رابطه با مسایل و راهکارهای محیط‌زیستی همکاری نمودند.

فرمت یا چارچوب در نظر گرفته شده برای ریزنی و مشاوره و ملاقات شهری توسط سازمان‌دهنده‌ها و مجریان پروژه در ارتباط با فرهنگ‌های منطقه‌ای در نظر گرفته شده و با توجه به حرکت‌های گروهی سازمان‌دهی شده بود. به هر حال مشاوره‌های انجام شده حداقل سطوح ممکن شامل منابع آبی، ضرورت‌ها و نیازهای شهری، جابه جایی شهری، استفاده از انرژی خاک و فاضلاب‌های آلوده‌کننده و آلودگی هوا و محیط‌زیست طبیعی را در برمی‌گرفت. همچنین ملاقات شهری در این پروژه‌ها در سطوح رسمی مانند شهرداری‌ها یا سایر مکان‌های دولتی انجام می‌گرفت. بعد از انجام مشاوره‌ها پیشنهاد شد که بایستی مسایل و مشکلات شهری دسته‌بندی و رتبه‌بندی شوند و با ترکیب نتایج بحث‌های عمومی با یکدیگر بایستی اطلاعات مورد نیاز برای پاسخگویی به سؤالات و ضرورت‌های مسایلی که در این زمینه وجود دارد به دست آید. نکات زیر بایستی در دسته‌بندی این مسایل موردنظر قرار گیرد:

- دامنه‌ی مشکلات تاثیرگذار بر سلامت.
- اندازه‌ی تولیدات و زایدات شهری که سبب بروز مشکل می‌شوند.
- اثرات نسبی این مسایل و مشکلات بر فقر شهری.
- درجه اهمیت مسایلی که باعث ناپایداری‌های منابع مصرفی می‌شوند.
- اهمیت کدام مسایل در تاثیرات شهری بیشتر است.
- تاثیرگذاری و وضوح مشکلاتی که در این زمینه وجود دارد.
- اطلاعات مورد نیاز برای پنج نکته اول نیازمند توسعه طرح‌های مدیریت محیط‌زیستی و استراتژی‌های مربوط به آن است که نتایج مشاورات می‌تواند به عنوان راهنمای مناسبی برای حل نهایی مشکل در نظر گرفته شود (Leitmann, 1993).

برنامه‌ریزی مشارکتی در ایران

در جامعه ما نیاز به مشارکت بیش از پیش احساس می‌شود، چرا که افزایش جمعیت و شهرنشینی به عنوان پدیده‌ای فراگیر در یک صد سال اخیر، هم کشورهای صنعتی و هم کشورهای در حال توسعه را با چالش‌های جدیدی روبه رو کرده است. توجه به نقش مشارکت اجتماعی در توانمندسازی انسان‌ها، افزایش

نقش و اهمیت مردم در اداره امور حکومتی و با محور قرار دادن آنان در عرصه‌های سازندگی و توسعه ملی، خواستار مشارکت و حضور گسترده آنان در انجام امور کشور شدند. اتخاذ این استراتژی، جهت پر کردن خلاء ناشی از فاصله‌ی بین حکومت و مردم در دوران قبل از انقلاب، رویکردی مشارکت‌خواه و مشارکت‌جو در عمران کشور محسوب می‌شد (پيله ور، ۱۳۸۱). در این دوران، با وجود تاکیدات قانون اساسی بر اهمیت اداری امور شهرها از سوی مردم، تاخیر زمانی نزدیک به ۲۰ ساله برای تاسیس این نهادها تا سال ۱۳۷۷ پیش آمد. بنابراین می‌توان گفت زمزمه‌های شکل‌گیری انجمن‌ها، نظم شورایی و تقویت نظام شهری در نتیجه یک رویکرد تاریخی در فرایند شهرنشینی و شهرگرایی بوده است که بنابر ضرورت‌ها و به اقتضای زمان به سوی دموکراسی اجتماعی و جامعه مدنی رهنمون گشته و در ابعاد زمانی و مکانی به منصفی ظهور رسیده است (ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۹).

در حال حاضر جایگاه مشارکت شهروندان در شهرهای ایرانی، در حد ظاهر فریبانه و حداکثر اطلاع دهی و مشورت کردن است؛ اما فعالیت‌های مختلف انجام شده یا در حال انجام مانند انتخابات شورای محله، توجه به سازمان‌های غیردولتی و... نویدبخش آینده‌ای روشن و امیدوارکننده جهت تدوین مبانی نظری مشارکت شهروندان در شهر و شناسایی کردن عوامل نهادینه‌کننده مشارکت شهروندان است (خادم‌الحسینی و عارفی پور، ۱۳۹۱).

اکثر متخصصان برنامه‌ریزی و مسایل شهری در کشورمان، یکی از دلایل ناکامی طرح‌های شهری و برنامه‌ریزی‌ها در کشور را عدم مشارکت فعال مردم در برنامه‌ریزی‌ها و حاکمیت دولت در همه شئون نظام برنامه‌ریزی می‌دانند. علاوه بر این مفهوم مشارکت در کشور ما با سوءتعبیرهای بسیاری آمیخته است. مشارکت در کشور ما محدود به درگیرکردن مردم در اجرای پروژه‌های ساختمانی از طریق تامین اعتبار مالی این پروژه‌ها است. در این مورد نمی‌توان از مشارکت به معنای واقعی آن صحبت کرد، بلکه بیشتر منطبق بر ویژگی مشارکت شعاری است. در چنین مشارکتی نیت اصلی برنامه‌ریزان، عمدتاً تامین منافع خودشان و کارفرمایان است، دامنه مشارکت تامین اعتبار مالی طرح‌ها و نگاه به مشارکت به عنوان ابزاری جهت مشروعیت بخشی به طرح‌هاست. نظرخواهی از شهروندان صورت نمی‌گیرد؛ حق اعتراض به طرح و نظارت شهروندان وجود ندارد و جریان اطلاعات عمدتاً یک‌طرفه است (اشرفی و همکاران، ۱۳۸۹).

از طرف دیگر از جمله دلایل این وضعیت این است که در ایران تشکیلات مرکزی بسیار نیرومند است و مردم عموماً معتقدند اگر مساله‌ای مربوط به هر سازمان عمومی وجود داشته باشد، تنها سازمانی که آن مساله را حل خواهد کرد، تشکیلات مرکزی است. از این رو، هر چیزی از تشکیلات مرکزی انتظار می‌رود. هرگاه مساله‌ای وجود داشته باشد، توجه مردم به طور مستقیم به مقامات مسئول مرکز متوجه است. به عقیده متخصصان برنامه‌ریزی شهری، شهروندان به عنوان تامین‌کنندگان اصلی هزینه‌های شهری (مالیات و عوارض) و به عنوان مجریان قوانین شهری باید درباره‌ی آینده شهر خود با مسئولان شهر مشارکت داشته باشند. اما بعد مشارکت مردمی در فرایند مدیریت شهری با مشکل و چالشی جدی روبه‌رو شده است و عدم شرکت بخش مردمی در امور مربوط به مدیریت شهر و نیز بی‌علاقگی مردم برای مشارکت در اموری که مربوط به خودشان است، مدیریت شهری را با مشکل بزرگی روبه‌رو کرده است و این خود معضل آشکاری است که در همه شهرهای ایران قابل مشاهده است (زنگی‌آبادی و زنگنه، ۱۳۹۲).

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

با توجه مطالب ذکرشده و با توجه به مطالعات صورت گرفته در کشورهای مختلف، همان‌طور که دیده شد مشارکت مردم در سطوح مختلف برنامه‌ریزی و استفاده از تجربیات آن‌ها در پیشبرد هر چه بهتر و سریع‌تر اهداف ضروری به نظر می‌رسد. زیرا، این نوع برنامه‌ریزی منجر به ایجاد فرصت برای کسانی که در صورت نداشتن چنین فرصتی از آرایه دیدگاه‌ها و ارزش‌های خود عاجز خواهند بود، شده و در نتیجه منجر به فراهم آوردن امکان انجام ملاحظات دقیق‌تر در مورد اقدام‌های کاهش‌دهنده و رابطه‌های جایگزینی و افزایش اعتماد شهروندان به تصمیم‌گیران می‌شود. پیشنهادهای زیر برای جلب مشارکت هر چه بیشتر شهروندان آرایه می‌شود:

- قبل از اجرای طرح‌های شهری از شهروندان نظرخواهی صورت بگیرد.
- از رسانه‌ها و وسایل ارتباط جمعی برای فرهنگ‌سازی ضرورت مشارکت مردم و همچنین نظرخواهی از آن‌ها در امور مختلف استفاده شود.
- برگزاری کارگاه‌های آموزشی و آموزش اصول مشارکت و انتقال اطلاعات.

یادداشت‌ها

- استفاده از دانش و اطلاعات مردم بومی برای اجرای طرح‌ها.
- برگزاری جلسات و گردهمایی‌های مختلف با حضور نمایندگان از گروه‌های مختلف جامعه.
- افزایش حس مسئولیت‌پذیری مردم از طریق آموزش‌های مختلف و رسانه‌ها.

1. Somali Urban Development Programme
2. Rio Grande do Sul

فهرست منابع

- اشرفی، ی.؛ تیموری، ا.؛ فره‌ودی، ر.؛ جعفری مهرآبادی، م. و سالاروندیان، ف. ۱۳۸۹. استراتژی توسعه شهری (CDS) بستری مناسب جهت بهره‌مندی از برنامه‌ریزی مشارکتی، نشریه جغرافیا و برنامه‌ریزی (دانشگاه تبریز)، سال ۱۵، شماره ۳۳، ص ۱-۳۳.
- اکبرپور سراسکانرود، م. ۱۳۸۷، کالبد شهری: ارزیابی مشارکتی بهسازی و نوسازی بافت فرسوده محله سیروس تهران، نشریه هنر و معماری: مسکن و محیط روستا، شماره ۱۲۱، ص ۱۴-۲۹.
- ایمانی جاجرمی، ح. ۱۳۸۹، کتاب ماه علوم اجتماعی، دوره جدید، شماره ۳۴، ص ۱۰۸-۱۱۱.
- پيله ور، ع. ۱۳۸۱. رویکردهای مشارکتی در مدیریت شهری با تاکید بر مدیریت شورایی در ایران، نشریه فضای جغرافیایی، شماره ۶، ص ۶۷-۸۴.
- پوراحمد، ا.؛ حاتمی نژاد، ح. و احمدی، م. ۱۳۹۳. سنجش میزان مشارکت شهروندان در زیباسازی شهری (مطالعه موردی: منطقه ۶ تهران)، نشریه پژوهش‌های جغرافیایی برنامه ریزی شهری، دوره ۲، شماره ۳، ص ۳۰۳-۳۲۲.
- حبیبی، م. و رضوانی، ه. ۱۳۸۴. شهرسازی مشارکتی (کاوشی نظری در ایران)، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۴، ص ۱۵-۲۴.
- خادم‌الحسینی، ا. و عارفی پور، ص. ۱۳۹۱. شهرسازی مشارکتی و جایگاه مردم در برنامه‌ریزی شهری، نشریه چشم‌انداز جغرافیایی، سال هفتم، شماره ۱۹، ص ۱۰۸-۱۲۳.
- زنگی‌آبادی، ع و زنگنه، م. ۱۳۹۳. شهروندی مشارکتی و نقش آن در بهینه‌سازی مدیریت شهری (مطالعه موردی منطقه ۱ شهر مشهد)، نشریه پژوهش‌های جغرافیایی برنامه ریزی شهری، شماره ۳، ص ۲۱۹-۲۳۸.
- سیف‌الدینی، ف. ۱۳۸۸. مبانی برنامه‌ریزی شهری، انتشارات ایژ، تهران، ۲۵۶ ص.
- کلبدی، پ. و نوفل، ع. ۱۳۸۹. برنامه‌ریزی مشارکتی بافت‌های فرسوده، فصلنامه جستارهای شهرسازی، سال نهم، شماره ۳۳، ص ۸۸-۹۴.
- قرنی‌آرانی، ب. ۱۳۹۴. بررسی کمی نقش برنامه ریزی مشارکتی در کاهش فقر روستایی مورد شناسی: شهرستان فیروزکوه، روستای لزور، نشریه جغرافیا و امایش شهری-منطقه ای، سال پنجم، شماره ۱۵، ص ۱۱۷-۱۳۶.
- Driskell, D. 2002. Creating better cities with children and youth (a manual participation), Unesco publishing and Earthscan publication ltd
- Faryadi, Sh. 2004. A methodology for participatory local environmental planning, Environmental studies, No36.
- Leitmann, J. 1993. Rapid urban environmental assessment: toward environmental management in cities of the developing world, impact assessment, vol 11, 225-260.
- Dodman, D.; Dalal-Clayton, B. & McGranahan, G. 2004. Integrating the environment in urban planning and management, International Institute for Environment and Development (IIED).
- Brady, J. 2005. Environmental management in organizations (The IEMA Handbook).
- Godwin, D. 1999. Collaboration as a Tool for Creating Sustainable Natural Resource Based Economies in Rural Areas.
- Planning sustainable cities (un-habitat practices and perspectives). 2004. available from <http://www.unhabitat.org>.
- Ronald, W. 2000. Environmental planning for sustainable urban development, 9th Annual Conference & Exhibition at Chaguaramas, Trinidad.
- Zellhuber, A. 2011. Case study of participatory urban planning in the periphery of Porto Alegre, Brazil.
- The Montréal Urban Ecology Centre (MUEC), 2015, Participatory Urban Planning (Planning the city with and for its citizens) available from www.ecologieurbaine.net.