

الله أكبر



دانشکده حقوق و علوم سیاسی

پایان نامه برای دریافت درجه ی کارشناسی ارشد
رشته ی مطالعات ایران و سیاست گذاری عمومی

موضوع:

مشارکت شهروندی در برنامه ریزی توسعه ی شهری

استاد راهنما:

جناب آقای دکتر کیومرث اشتریان

استاد مشاور:

جناب آقای دکتر محمدرضا واعظ مهدوی

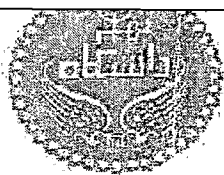
نگارش:

اعظم بیدی

۵ - ۵ / ۸ / ۱۳۸۹

اسفند ۱۳۸۸

۱۳۹۳۹۱



دانشکده حقوق و علوم سیاسی
گروه آموزشی علوم سیاسی
گواهی دفاع از پایان نامه کارشناسی ارشد

هیات داوران پایان نامه کارشناسی ارشد: اعظم بیدی

در رشته : علوم سیاسی : گرایش :

با عنوان : مشارکت شهروندی در برنامه ریزی توسعه شهری

را در تاریخ : ۸۸/۱۲/۱۰

به عدد	به حروف
۱۸	هجده (۱۸)

با نمره نهایی :

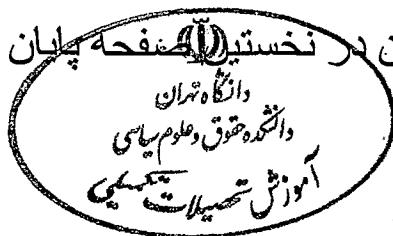
ارزیابی نمود .

با درجه :

با درجه :

ردیف	مشخصات هیات داوران	نام و نام خانوادگی	مرتبۀ دانشگاهی	دانشگاه یا موسسه	امضاء
۱	استاد راهنما استاد راهنمای دوم (حسب مورد):	دکتر کیومرث اشتروین	استادیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۲	استاد مشاور	دکتر محمد رضا واعظ مهدوی	دانشیار	دانشکده پزشکی شاهد	
۳	استاد داور (یا استاد مشاور دوم)	دکتر عباس مصلی نژاد	استادیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۴	استاد مدعو				
۵	نماینده کمیته تحصیلات تکمیلی، گروه آموزشی :	دکتر عبدالرحمن عظیم	استاد	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	

تذکر : این برگه پس از تکمیل هیات داوران در نخستین صفحه پان نامه درج می گردد .



تقدیر و تشکر

در این مطالعه سعی شده است که از کتب و مقالاتی که بیشتر پیرامون مشارکت در سیستم مدیریت شهری است، استفاده شود و حتی الامکان منابع جدید باشد. اما اکثر کارهای انجام شده در زمینه سیستم های مدیریت شهری است و کمتر به مقوله ی مشارکت شهروندی و بخش خصوصی پرداخته شده است. در کارهای انجام شده نیز بیشتر به ارائه ی توصیفات کلی پرداخته شده و مشارکت شهروندی در سطوح پایین شهری و محلی مورد بحث قرار گرفته است. منابع مربوط به حکمرانی خوب نیز بسیار کم و بیشتر به زبان انگلیسی است که در این جا چند مقاله به طور مختصر آورده شده است.

در این مطالعه سعی شده است که با بهره گیری از نظریه حکمرانی خوب، تأثیر مشارکت شهروندی در برنامه ریزی توسعه ی شهری مورد بحث قرار گیرد و برای بررسی این مسأله، ساختارهای موجود در سیستم مدیریت شهری در سطح ملی، منطقه ای و محلی از دیدگاه های مختلف، طرح ها، برنامه ها و قوانین را مورد ارزیابی قرار داده است.

در اینجا بر خود لازم می دانم از زحمات فراوان و راهنمایی های ارزشمند جناب آقای دکتر کیومرث اشتریان که همواره با رویی گشاده پاسخگو بودند تشکر و قدردانی نمایم. همچنین از آقای دکتر محمدرضا واعظ مهدوی که راهنمایی های مفیدی نمودند و از آقای دکتر عباس مصلی نژاد که مانند پدری دلسوز هستند، تشکر می نمایم.

تقدیم به

پدر عزیز

و

مادر مهربانم

برای زحمات بی دریغشان

چکیده

با پدیدار گشتن سیستم های حکومتی دموکراسی و قوت گرفتن آن در بین دولت ها و ملت ها، انگیزه برای مشارکت مردم در امور کشوری، شهری و محلی رونق یافت. مشارکت شهروندان به عنوان رابط و پیوند دهنده بین بخش های دولتی، خصوصی و بین بخش عظیم توده ی مردم و سیستم های مدیریت شهری است. مشارکت، دارای مزایای گوناگونی از جمله افزایش بهره وری، پذیرش مسئولیت، افزایش آگاهی، مشورت با گروه های ذی نفع، تعهد در برابر حقوق و تکالیف، کاهش بار تصدی گری دولتی، فراهم سازی نیروی انسانی و مالی برای شهرداری است. در زمینه ی مدیریت شهری، نظریه پردازان مختلفی به طرح دیدگاه ها و نظرات خود پرداخته اند. مهمترین نظریه در زمینه ی سیستم ها در ساختار مدیریت شهری، حکمرانی خوب است که در انواع حکمرانی شهری، محلی، مشارکتی و مردم سالارانه و ... مطرح شده است. حکمرانی خوب با ویژگی هایی همچون توافق گرابودن، فراگیر بودن، اثربخشی، عدالت، پاسخگو بودن، قانونمداری، شفافیت و مشارکت در جهت اجرای هر چه بهتر قواعد و مقررات شهری گام بر می دارد. در این مطالعه، تأکید بیشتر بر ویژگی مشارکت شهروندان در برنامه ریزی توسعه ی شهری و محلی می باشد.

اهمیت بحث مدیریت مشارکتی بخش های خصوصی و مردمی در امور شهری بر کسی پوشیده نیست. مشارکت شهروندی و مردمی یعنی درگیر کردن بخش های خصوصی و مردمی در ساختارهای حکمرانی شهری و کنترل و برنامه ریزی طرح های شهری با رویکرد پایین به بالا. برنامه ریزی طبق این رویکرد نیاز به تغییر در ساختارهای حکمرانی شهری دارد. این تغییر باید باعث کاهش تصدی گری دولتی و افزایش مشارکت بخش خصوصی و مردمی شود. از مهمترین ویژگی حکمرانی خوب، مسأله ی واگذاری بخشی از وظایف سازمان های دولتی به بخش خصوصی و مردمی است تا بتوان در امر تحقق آن به اهداف مطلوب حکمرانی دست یافت.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	مقدمه

فصل اول: کلیات

۴	۱- عنوان یا موضوع پایان نامه
۵	۲- بیان مسأله
۷	۳- اهداف
۸	۴- نتیجه و کاربرد تحقیق
۹	۵- سابقه ی پژوهش
۱۷	۶- سؤالات اصلی و فرعی
۱۸	۷- فرضیه
۱۸	۸- تعاریف مفاهیم اساسی
۲۱	۹- استراتژی و برنامه ریزی تحقیق
۲۵	۱۰- عنوان فصول تحقیق

فصل دوم: مباحث نظری

۲۷	مقدمه
۲۸	بخش اول: نظریه ی حکمرانی
۲۹	۱-۱- حکمرانی
۳۲	۱-۲- دلائل توجه به حکمرانی
۳۳	۱-۳- تفاوت حکمرانی و حکومت
۳۵	۱-۴- مراحل اجرای حکمرانی
۳۸	بخش دوم: مدل های حکمرانی

۳۹	۲-۱- مدل حکمرانی مطلوب.....
۴۲	۲-۲- مدل حکمرانی شهری.....
۴۷	۲-۳- مدل حکمرانی محلی مطلوب.....
۵۴	۲-۴- مدل حکمرانی مشارکتی.....
۵۷	۲-۵- مدل حکمرانی مردم سالارانه.....
۶۴	۲-۶- مدل های مدیریت شهری در اروپا.....

فصل سوم: رابطه ی ساختار حکمرانی شهری و مشارکت در ایران

۷۵	مقدمه.....
۷۷	بخش اول: ساختار.....
۷۷	۱-۱- تعریف ساختار.....
۷۹	۱-۲- تبیین و تحلیل ساختار در مدیریت شهری.....
۸۵	بخش دوم: بررسی ساختار حکومت مرکزی در سیستم مدیریت شهری ایران.....
۸۸	الف- سطح ملی.....
۹۴	ب- سطح منطقه ای.....
۹۶	ج- سطح محلی.....
۱۰۹	بخش سوم: بررسی ساختار سازمان شهرداری در سیستم مدیریت شهری ایران.....
۱۰۹	۳-۱- قوانین و حقوق شهری.....
۱۱۲	۳-۲- تشکیلات سازمانی و نیروی انسانی.....
۱۱۳	۳-۳- وظایف عمده ی شهرداری ها.....
۱۱۶	بخش چهارم: بررسی ساختار شوراهای اسلامی شهر در سیستم مدیریت شهری ایران.....
۱۱۷	۴-۱- جایگاه مشارکت مردم در قوانین شهری.....
۱۲۱	۴-۲- موانع و تنگناهای مشارکت مردمی.....
۱۲۲	۴-۳- راهبردها و الگوهای مشارکتی.....

فصل چهارم: بررسی مدل مشارکت مردم تهران در برنامه ریزی شهری

۱۲۵	مقدمه
۱۲۶	بخش اول: مفهوم مشارکت
۱۲۶	۱-۱- مفهوم و معنای مشارکت
۱۲۷	۱-۲- شرایط مشارکت
۱۲۸	۱-۳- ظرفیت مشارکت
۱۲۹	۱-۴- عوامل مؤثر بر مشارکت مردم
۱۳۱	بخش دوم: بررسی نتایج مطالعات و برنامه های ویژه ی مدیریت شهری تهران
۱۳۲	۲-۱- برنامه های پنج ساله ی توسعه ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
۱۳۸	۲-۲- طرح های مطالعاتی مدیریت شهری در تهران
۱۴۴	۲-۳- قانون پنج ساله ی توسعه ی شهرداری
۱۵۴	۲-۴- ارزیابی از نحوه ی برنامه ریزی در کلان شهر تهران

فصل پنجم: نتیجه گیری

۱۶۰	نتیجه گیری
۱۶۷	فهرست منابع و مآخذ

مقدمه

برای دستیابی به اهداف توسعه‌ی شهری و بهبود فرآیندهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در حوزه‌ی مدیریت شهری باید از برتری‌ها و امتیازات نسبی حوزه‌ی شهرها سود جست که این امر می‌تواند شامل استفاده از نیروی انسانی و مالی شهروندان و بخش خصوصی باشد. برای رسیدن به این مهم باید ساختارهای موجود در سیستم مدیریت شهری جامعه را تغییر دهیم. این تغییر نیازمند آگاهی از وجود ظرفیت بخش‌های دولتی، خصوصی و نهادهای مردمی است. در این میان نقش دولت در افزایش مشارکت شهروندان و فراهم نمودن تسهیلات برای فعالیت‌های گسترده مردمی در بخش‌های مختلف جامعه پررنگ می‌شود. دولت می‌تواند از طریق وضع قوانین و مقررات و ایجاد چارچوب‌های حقوقی، نهادی و مالی لازم برای رسیدن به اهداف مدیریت شهری اقدام نماید. مدیریت شهری در بخش مشارکت مردمی باید اقداماتی در زمینه‌ی آموزش شهروندان، نظرسنجی مداوم از شهروندان در امور شهری و انتشار قوانین و ضوابط شهری برای آگاهی شهروندان را انجام دهد. مدیریت شهری باید در مقابل حکومت مرکزی از اقتدار برخوردار باشد تا بتواند اعتماد بخش خصوصی و مردمی را جلب و اختیار و مسئولیت امور شهری را به نهادهای محلی واگذار و در بازبینی و ارزیابی طرح‌ها و پروژه‌ها از اظهار نظر عمومی استفاده نماید. مشکلات مدیریت شهری ایران باعث شده است که نهادهای متولی نتوانند به اهداف مورد نظر خود دست یابند. وجود سازمان‌های متعدد که عهده دار سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در امور شهری هستند و عدم هماهنگی بین آنها باعث شده است که دیگر ارگان‌های مدیریت شهری مانند شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر از استقلال کافی برخوردار نباشند و نتوانند در جلب مشارکت نیروهای بخش خصوصی و مردمی موفق باشند. مشکل دیگر این نهادها فقدان نیروی انسانی ماهر و متخصص در برنامه‌ریزی برای شهرهاست. عدم شناخت کافی از منابع و امکانات شهری، اطلاع‌رسانی ضعیف شهرداری‌ها و شوراهای شهر نسبت به حقوق و تکالیف شهروندان باعث شده است که لزوم تغییر در ساختارهای مدیریت شهری احساس شود. این امر مستلزم وجود یک چشم‌انداز از کلان‌شهرها با توجه به ساختارهای موجود و مطلوب است، که در برگزیده‌ی مشارکت نهادهای خصوصی و مردمی باشد،

تا بتواند با استفاده از نظریه‌هایی که در این حوزه مطرح می‌شود، تغییراتی را برای بهبود این ساختارها در جهت ایجاد سیستم مدیریت شهری پویا و کارآمد ایجاد کند. این مطالعه به بررسی در مورد ساختارهای موجود در سیستم مدیریت شهری و سازمان‌های وابسته به آن خواهد پرداخت و با استفاده از نظریه‌هایی که حول محور حکمرانی شهری مطرح شده‌اند، می‌خواهد به بحث در زمینه‌ی ساختارهای مطلوب حکمرانی شهری و مشارکت شهروندی پردازد.

در فصل اول، به کلیات موضوع شامل بیان مسأله، اهداف، ضرورت تحقیق و همچنین در سابقه‌ی پژوهش به اقدامات انجام شده در این زمینه و سؤال و فرضیه می‌پردازیم. در فصل دوم، به نظریه‌ی حکمرانی مطلوب شهری به عنوان یکی از تئوری‌های مورد استفاده خواهیم پرداخت. حکمرانی مطلوب با شاخص‌هایی همچون مشارکت، قانونمداری، عدالت، پاسخگویی، فراگیری و کارایی و شفافیت در پی ایجاد مدیریت شهری مطلوب مبتنی بر این اصول می‌باشد. حکمرانی خود دارای مدل‌هایی در زمینه‌ی بهتر اداره کردن سیستم مدیریت شهری است که شامل مدل حکمرانی مطلوب شهری، مدل حکمرانی مشارکتی، مدل حکمرانی مردم سالارانه در بخش مشارکت‌های مردمی است. در فصل سوم که تأیید فرضیه است، رابطه‌ی ساختارهای حکمرانی و مشارکت شهری در ایران در بخش‌های سازمان‌ها و وزارتخانه‌های مرتبط، شهرداری و شورای شهر و در فصل چهارم به مشارکت شهری در تهران و برخی از طرح‌ها و قوانین در این حوزه خواهیم پرداخت.

فصل اول: کلیات

۱- عنوان یا موضوع پایان نامه

مشارکت شهروندان در توسعه و برنامه ریزی شهری در مقوله ی حقوق و تکالیف شهروندی مطرح می شود ولی در عمل، امکانات و زمینه ای فراهم نشده است تا بتوان ساختارهای موجود را به سمتی پیش برد که مشارکت شهروندی را افزایش دهد. مشارکت شهری بر پایه ی این موضوع بنا شده است که یک فرد و یا گروهی. از افراد متخصص به تنهایی قادر نیستند که دریابند، چه چیزی برای یک جامعه ی محلی مهم و اساسی است. مشارکت مردمی در امر توسعه ی شهری می تواند مزایای بسیاری دربرداشته باشد. چنانچه مردم ارزش و اهمیت کار خود را ببینند، احتمال اینکه سرمایه و وقت خود را در جامعه ی محلی سرمایه گذاری نمایند، بیشتر خواهد بود. اگر مردم در توسعه ی استراتژی شهری، نیروی خود را برای دستیابی به اهداف اجتماعی و فرهنگی شهری قرار دهند، تلاش های داوطلبانه و مشارکت طلبانه می تواند افزایش یابد. به علاوه، پویایی برنامه ریزی گروهی، مشارکت کنندگان را قادر می کند تا یکدیگر را بهتر بشناسند و موجب شود تا جامعه ی محلی اهداف را در قالب فرآیند توسعه ی شهری شفاف تر ساخته و بینش مشترک را تقویت کند. شهروندان با مشارکت فعال در فرآیند توسعه ی شهری می توانند از فعالیت ها، منابع و محدودیت های حکومت محلی بهتر آگاهی یابند و در جهت دستیابی به محیطی بهتر برای زندگی گام بردارند (مرادی مسیحی، ۱۳۸۴: ۹۵-۹۴).

با توجه به این موضوعات، در پی آن هستیم تا با ایجاد تغییراتی در ساختارهای تأثیرگذار بر سیستم مدیریت شهری ایران، بتوانیم از این نیروی بالقوه در بخش های خصوصی و مردمی بیشتر بهره مند شویم. برای تحقق مشارکت های شهروندی، در ابتدا باید ساختارهای حکمرانی شهری را در بحث مشارکت شهروندی را شناخت و سپس به ایجاد تغییرات در آن اقدام کرد. شناسایی ظرفیت ها، امکانات، محدودیت های داخلی و خارجی و تعیین راه حل ها به منظور تهیه ی برنامه ای عملی برای بهبود مشارکت جامعه در بعد اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی باید مورد بررسی قرار گیرد. دولت و دستگاه های ذی ربط در سیستم مدیریت شهری ایران باید با شناخت محیط راه حل ارتقای مشارکت شهری را پیدا کرده و در جهت افزایش آن برنامه ریزی نمایند و با اجرای این دستورالعمل ها به

صورت قانون سعی در عملی شدن آن داشته باشند تا در نهایت بتوانند با نظارت و ارزیابی بر پروژه ها معایب کار را برطرف نمایند.

۲- بیان مسأله

اصولاً برنامه ریزی برای توسعه ی یک شهر در سطوح بالای تصمیم گیری انجام می شود. در این خصوص همواره تصمیم گیری از بالا به پایین صورت گرفته و شهروندان دخالت چندانی در تصمیم گیری و سیاست گذاری شهری نداشته اند. شهروندان بیشتر در امر اجرا و پیاده سازی اصول تعیین شده دخیل هستند. در این میان، مشارکت شهروندان می تواند عامل پیوند دهنده، بین قدرت اجتماعی شهروندان و قدرت قانونی سازمان ها باشد. بنابراین می توان مشارکت شهروندان را به عنوان یک فرصت و پتانسیل در کنار مدیران و تصمیم گیران قرار داد، تا هم شهروندان از حالت بی تفاوتی نسبت به تصمیم گیری های دولتی خارج شوند و نسبت به سرنوشت خود احساس مسئولیت کنند و هم دولت بتواند از این نیروی عظیم و بالقوه ی شهروندان در امر برنامه ریزی توسعه ی شهری استفاده کند. زیرا وسعت نظر عامه ی مردم و تدابیری که شهروندان برای توسعه ی شهر اتخاذ می کنند، می تواند بسیار گسترده تر از متخصصان و کارشناسان باشد، چون این شهروندان هستند که از نزدیک با مسائل و مشکلات شهری آشنا می باشند.

امروزه اهمیت و ضرورت مشارکت در انجام امور به منظور افزایش کیفیت، کاهش هزینه، افزایش بهره وری، سهیم کردن شهروندان در پذیرش مسئولیت و افزایش شهروندان آگاه بر کسی پوشیده نیست. مدیریت مشارکتی به معنای بوجود آمدن نظام و فضایی است که تمام بخش ها و نهادهای دولتی و غیردولتی در روند تصمیم سازی، تصمیم گیری و حل مسائل و مشکلات سیستم مدیریت شهری با یکدیگر همکاری و مشارکت نمایند. همچنین تحلیل و مشورت با گروه های ذی نفع و ایجاد حداکثر مشارکت برای آنها، سنجش توانمندی و نیازمندی های آنها، ایجاد تعهد این گروه ها در برابر حقوق و تکالیف شهری، ایجاد ارتباط با هم، کاهش بار تصدی گری سطوح ملی نسبت به برنامه های محلی، ارزیابی تجربیات مشارکت مردمی در تصمیمات شهرداری و تهیه ی برنامه های

آموزشی و آگاهی دهنده برای ارتقاء سطح اطلاعات و اعتمادسازی شهروندان، صرفه جویی در هزینه ها و کاهش صرف انرژی و فراهم سازی نیروی انسانی و مالی برای شهرداری نیز از دیگر ضرورت های مشارکت است. پیشرفت و توسعه ی ملی هر کشوری بیش از هر چیز به مشارکت فعال و وفاق اجتماعی مؤثر افراد جامعه وابسته است. فقدان این مشارکت و وفاق اجتماعی زمینه ی برخورد، اختلاف و تضاد را در میان عملکرد بخش های مختلف (خصوصی و عمومی) جامعه فراهم می آورد. از این رو نگرش برنامه ریزان و خط مشی تدوین کنندگان باید معطوف به افزایش نقش مشارکت های مردمی باشد. ارگان های مرکزی دولت، با احاله ی قسمتی از کارها به ارگان های محلی می توانند توجه بیشتری به مشکلات کلیدی کشور داشته باشند و در ضمن با صرف وقت و فراغت بیشتری به برنامه ریزی در سطح ملی، سرپرستی و نظارت آنها پردازند. از طریق تأمین مشارکت مردم در امور مربوط به خود، قوه ی ابتکار مردم تقویت شده و به نحو احسن مورد استفاده قرار خواهد گرفت. مردم به شکل واقعی و ملموس با امور اجرایی برخورد نموده و از این رو شکاف بین مردم و دستگاه های دولتی، شهری و محلی و نیز تعارض منافعشان رو به کاهش خواهد گذاشت. تصمیماتی که سیستم شهری می گیرد، بر حقوق شهروندان تاثیرگذار است، پس باید مردم در برنامه ها و تصمیمات متخذه برای شهر خود مشارکت داشته باشند و این به معنای مشارکت در برنامه ریزی، اجرا و نظارت در کلیه ی برنامه های مورد نظر برای شهر است.

برای حل مشکلات فعلی و آینده ی شهرها مشارکت فعال نیروی مردمی ضروری است اما متأسفانه این نیرو و این گونه مشارکت ها غیر فعال باقی مانده اند، برای استفاده از این امکانات بالقوه و استعداد های مردمی، سپردن کارهای اجرایی و عملی به شهروندان ضرورت دارد. اگر تلاش هایی برای تعمیق دیدگاه های محلی و کمک به آنها در جهت دستیابی درست به مشکلات و راه حل های آنها از سوی حکومت ها صورت گیرد، آنگاه نیازها و خواسته های محلی به صورت واقعی و به درستی به مرکز انتقال یافته و حکومت مرکزی نیز می تواند استراتژی دقیق تری برای توسعه ی شهرها برگزیند. مشارکت مستقیم شهروندان منجر به حفظ سرمایه هایی که خود ایجاد کرده اند یا در ایجاد آنها سهمیم بوده اند، می شود. تغییر نگرش و حرکت به سمت تصمیم گیری های مشارکتی به هیچ عنوان نشان دهنده ی کاهش اعمال قدرت حکومت نمی باشد بلکه در این حالت فعال تر و

پویاتر عمل خواهد کرد. در حقیقت با مساعدت شهروندان برای حل مشکلات، دولت با حفظ حاکمیت برخی امور را به مردم واگذار می کند و خود از مقابل مردم به کنار آنها منتقل می شود. در چنین حالتی دولت به جای اینکه مورد بازخواست قرار گیرد و پاسخگو باشد؛ خود، بخش های مختلف را مورد بازخواست قرار می دهد و پاسخ می طلبد.

بنابراین، درگیر ساختن شهروندان در پروژه ی توسعه ی شهری نیاز به مدیریت و کنترل از پایین به بالا دارد و با توجه به ساختارهای حکمرانی شهری جامعه می توان به این حقیقت پی برد که آیا این ساختارها توان و ظرفیت پذیرش مشارکت همگانی شهروندان را دارد؟ سپس با بررسی این ساختارها در سطوح مختلف تصمیم گیری، می توان جایگاه مشارکت شهروندی را در برنامه ریزی و توسعه ی امور شهری جستجو کرد. نظریه ی حکمرانی شهری در پی یافتن این فرصت ها و پتانسیل ها و یا موانع و محدودیت هاست. حکمرانی شهری در پی سیاست گذاری است که در آن استراتژی های مؤثری به کار گرفته شود که در برگیرنده ی هدف مشارکت و ماهیت موضوع مشارکت باشد و فرآیندی را ارائه دهد که در آن سهم و نقش مشارکت مردمی در مراحل مختلف پدیدار شود. با ایجاد ارتباط میان شهروندان و سیاست گذاران شهری، می توان به کشف مسائل مورد ابتلای مردم، آگاه کردن مردم با محدودیت های برنامه ریزی شهری، آگاه شدن مدیران تصمیم گیر با دیدگاه های شهروندان و انگیزه ی حرکت مردم به سمت مشارکت دست یافت. میزان و نحوه ی مشارکت عامه ی مردم هم، بستگی به مدیریت سیاست گذاران جامعه دارد و گستره ی آن می تواند از اطلاع رسانی ساده تا جلسات بحث و گفتگو، همه پرسی، نظرخواهی عمومی و مشارکت مستقیم باشد.

۳- اهداف

- ۱- ایجاد و نهادینه سازی مفهوم مشارکت شهروندی و سطوح مختلف آن با تغییر در ساختار سیستم مدیریت شهری ایران
- ۲- ایجاد قدرت در شهروندان و رفع موانع به کارگیری قدرت و فراهم سازی زمینه ی مناسب برای نیرومند شدن آنان در برنامه ریزی شهری

۳- درگیر ساختن مردم در جریان برنامه ریزی و تصمیم گیری برای بهبود فرآیند های سیستم

مدیریت شهری

۴- نتیجه و کاربرد تحقیق

تجربه نشان داده است که مشارکت مردم از شرایط ضروری موفقیت بلندمدت پروژه های شهری بوده است. به طوری که دولت ها توان سرمایه گذاری جهت ارائه ی خدمات را به تنهایی نداشته و نیازمند اقدامات و ابتکارات نیروهای محلی شامل بخش های غیردولتی، خصوصی و مردمی می باشند. ایجاد فرآیند های قانونی برای مشارکت مردمی و سازمان های غیردولتی، از اقدامات مهم در این رابطه است. در ضمن رکن اصلی برای اجرای پروژه های توسعه ی شهری نیز مشارکت همه جانبه ی ارگان های سازنده ی جامعه ی شهری، افراد و بخش های خصوصی است. با توجه به اهمیت مشارکت مردم در توسعه ی پایین به بالا که ناظر بر نقش مشارکتی مردم در امور شهری می باشد، نقش مشارکتی گروه ها و سازمان های دولتی و غیردولتی در فرآیند توسعه ی شهری نیز واقعیتی انکارناپذیر است. مشارکت شهری را می توان به معنای شرکت و حضور جدی، فعال، آگاهانه، ارادی، سازمان یافته و مؤثر افراد، خانواده ها، گروه ها، نهادها، سازمان ها و بخش های عمومی و خصوصی شهری در فعالیت های زندگی شهری برای نیل به اهداف جمعی جامعه ی شهری دانست. عمده ترین نتایج و پیامدهای مشارکت شهری عبارتند از:

- تقویت حس اعتماد، اطمینان و احساس تعلق بیشتر مردم نسبت به مدیران و جامعه ی شهری
- تقویت حس همکاری بین شهروندان و مدیران شهری
- بروز خلاقیت شهروندان و ارائه ی طرح ها و پیشنهادات
- حل مشکلات شهری از طریق شهروندان و ارتقاء سطح توسعه ی شوراهای اسلامی شهر

۵- سابقه ی پژوهش

"در فرهنگ های مختلف لغات و اصطلاحات، در برابر واژه ی مشارکت این معانی به کاررفته است: اشتراک مساعی^۱، قدرت دادن^۲، سهم شدن^۳، بسیج مردم^۴، مسئولیت پذیری^۵، واگذاری امور^۶، خودگردانی^۷، تقسیم کار^۸، انسانی کردن^۹، خودیاری^{۱۰}، خوداتکایی^{۱۱} و عدم تمرکز^{۱۲}. به علاوه، این مفهوم بیشتر در کنار واژه ی «توسعه» به کاررفته است و با ترکیب آنها نگرش جدید توسعه ی مشارکتی^{۱۳} رایج شده است" (سعیدی، ۱۳۸۲: ۹).

مشارکت بخشی از مقوله ی دموکراسی است و در چارچوب روابط شهروندان، بخش های دولتی و غیردولتی و رابطه ی قدرت در جامعه شکل می گیرد. از زمان برپایی دموکراسی همواره نقش مردم در زمینه ی مشارکت ضروری به نظر می رسیده است و نظریه پردازان نیز تلاش داشته اند که این نقش را پررنگ تر جلوه دهند و به ارائه و ارزیابی یافته های گوناگون پردازند.

"در اواخر دهه ۱۹۶۰ نقش مشارکت در توسعه ی جوامع به عنوان موضوعی اساسی مورد توجه تصمیم سازان و تصمیم گیران قرار گرفت. در اواخر دهه ۱۹۷۰ سازمان بهداشت جهانی اصطلاح مشارکت شهروندی را برای نخستین بار در بحث مراقبت های بهداشتی مطرح ساخت. در سال ۱۹۹۶ مشارکت شهروندی به عنوان یکی از طرح های مؤثر در بهبود زندگی شهری از سوی اجلاس سازمان ملل در زمینه ی اسکان بشر^{۱۴} تحت عنوان طرح های مشارکت مردم در امور شهری ارائه گردید" (شریفیان ثانی، ۱۳۸۰: ۴۳).

¹- Collaboration

²- Empowering

³- Sharing

⁴- Mobilization

⁵- Sponsorship

⁶- Free - rein

⁷- Self - management

⁸- Division of labor

⁹- Humanitization

¹⁰- Self - help

¹¹- Self - reliance

¹²- Decentralization

¹³- Participatory Development

¹⁴- Habitat II

سخن از مشارکت فعال شهروندان در برنامه ریزی های شهری و توسعه ی ساختارهای حکمرانی شهری نیازمند ایجاد نظم جدیدی بین بخش های دولتی و خصوصی در نظام های سیاسی است. برای شناخت راه های اجرایی پاسخگویی به خواسته های شهروندان به وسیله ی تصمیم گیران محلی، باید دیدگاه ها و ابعاد مختلف مشارکت را شناسایی کرد. یکی از این دیدگاه های مطرح شده درباره ی میزان و نحوه ی مشارکت شهروندی در مسائل مدیریت شهری، نظریات ارنشتاین است.

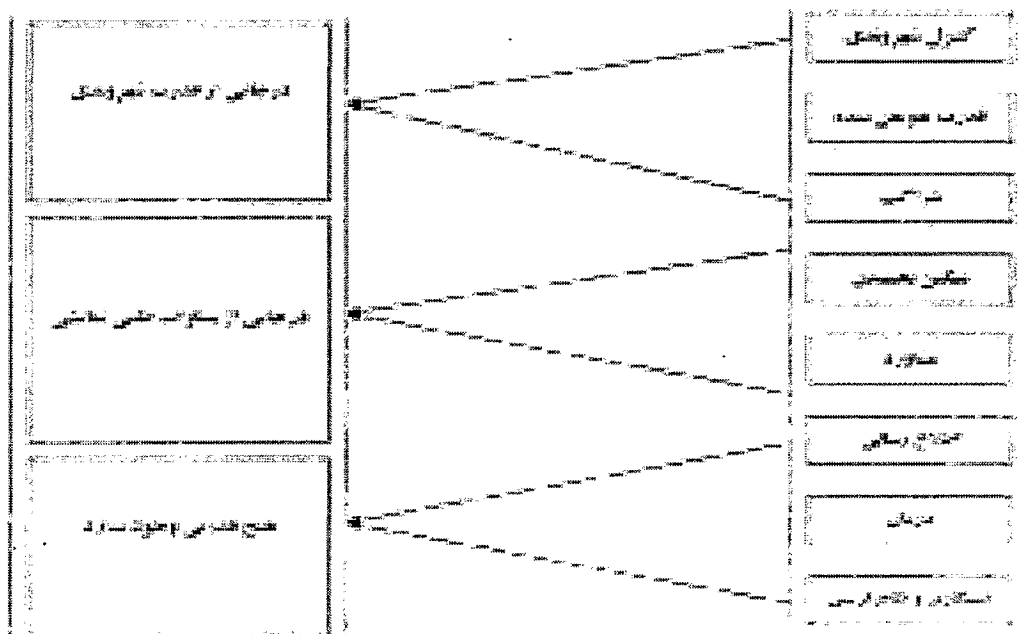
"ارنشتاین در زمره ی اولین کسانی بود که مشارکت شهروندی را در سال ۱۹۶۹ با تعبیر قدرت شهروندی مطرح کرد و برای توضیح آن از استعاره ی نردبان مشارکت استفاده کرد" (شریفیان ثانی، ۱۳۸۰: ۴۴).

او سطوح مختلف مشارکت را به نردبان مشارکت تشبیه کرده است که در پایین ترین سطح این نردبان، هیچ قدرتی برای شهروندان وجود ندارد؛ به عبارت دیگر، عدم مشارکت را نشان می دهد که وی آنها را ظاهر فریبی می نامد. بر اساس نظر ارنشتاین، بعضی از سازمان های دولتی، شکل های ساختگی از مشارکت را تدارک دیده اند که هدف واقعی آنها، آموزش شهروندان برای قبول کارهایی است که از قبل تکلیفش روشن شده است. در پلکان پایینی بعدی که درمان نام دارد، مشارکت مردم غیرواقع بینانه و خودخواهانه است و سعی بر این است که نظرات به شهروندان القا شود. پله ی بعدی اطلاع رسانی و مشاوره است که شامل آگاه کردن شهروندان از حقایق موجود در مورد برنامه های حکومت، حقوق و مسئولیت های آنان در قبال حکومت می باشد و به عنوان گامی مثبت در جهت حرکت به سوی جلب مشارکت شهروندان به شمار می آید. تسکین بخشیدن و فرونشاندن خشم شهروندان پله ای از نردبان مشارکت است که بر اساس آن مدلی از مشارکت ارائه می شود که نتیجه اش بهره مند شدن شهروندان ضعیف از سهمی است که از آن طریق خشم شان فرو می نشیند. در بالاترین پله های این نردبان، شراکت و قدرت تفویض شده و کنترل شهروندی به عنوان شکل های واقعی تری از مشارکت شهروندی مطرح شده است (شریفیان ثانی، ۱۳۸۰: ۴۵-۴۳).

ارنشتاین مشارکت واقعی را در نردبان هشت پله ای خود، در بالاترین جایگاه قرار داده است و آن را نشانگر توزیع قدرتی می داند که از طریق مذاکره، تبادل اطلاعات و تعامل به دست می آید. مشارکت مردم در پله های آغازین بسیار کم و بی تأثیر است و هرچه که به سمت بالا می رویم به

ارزش و میزان آن افزوده می شود و در بالاترین پله می توانیم سهم واقعی شهروندان را در مشارکت مشاهده کنیم.

شکل شماره ی ۱-۱- نردبان مشارکت پیشنهادی ارنشتاین (Arnstein,1969)



در بررسی نظرات گوناگون در مورد چگونگی نحوه ی مشارکت شهروندان در برنامه ریزی سیستم مدیریت شهری می توان به رویکردها و الگوهای زیر دست یافت. این رویکردها نشان دهنده ی وجود روش های مختلف مشارکت شهروندان برای ورود به عرصه ی سیاست گذاری، تصمیم گیری و برنامه ریزی شهری است. نقطه ی اشتراک تمام این رویکردها، مسأله ی مشارکت شهروندی است اما در مورد چگونگی دستیابی و اجرای آن اختلاف نظر وجود دارد.

- رویکرد استراتژی سوتار او تا: این رویکرد به نقش تسهیل کننده ی برنامه ریزی و مشارکت وسیع مردم در تمامی فرآیندهای آن اشاره دارد. در این رویکرد برنامه ریزی و سیاست گذاری باید در سطوح بالای حکومت مرکزی انجام شود و چارچوبی برای سطوح پایین ایجاد کند. قبل از طراحی پروژه ها باید به امکانات اجرایی، هماهنگی بین سازمانی و نظارت مستمر بر آن توجه داشت. در این رویکرد ارتباط نزدیک بین مدیریت و اجرا مهم است (مرادی مسیحی، ۱۳۸۴: ۲۳۶-۲۳۴).