

سنجش و ارزیابی میزان مشارکت شهروندان در مدیریت شهری و عوامل موثر بر آن

عباس حسنعلی پور

دانش آموخته دکتری، الهیات و معارف اسلامی، دانشگاه اصول دین، قم، ایران.

نام نویسنده مسئول:

عباس حسنعلی پور

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۸/۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۰/۷

چکیده

مدیریت مشارکتی به عنوان الگویی مردم سالار از نظام تصمیم گیری در ارتباط با اداره ی بهینه ی شهری به کار می رود که میزان مشارکت شهروندان در امور اداری و پذیرش گروه های مدنی، گروه های اجتماعی و NGO که در سطوح مختلف جغرافیایی تشکیل می شوند. که در رویکرد جدید مدیریتی ایران وجود شوراها باهدف توزیع قدرت بین کل گروه های جامعه در اداره ی شهری به عنوان نهادی مردمی صورت گیرد مشارکت تمام گروه ها و طبقات مختلف اجتماعی در امر برنامه ریزی و تصمیم گیری با کنترل و نظارت فعالیت های عمرانی و اجرایی شهر در جهت منفعت همگانی و استفاده از کلیه سرمایه های انسانی به جامعه ی پایدار شهری دست یابد. برنامه ریزی مشارکت محور در اداره مدیریت شهری یکی از دستاورد های برنامه ریزی راهبردی شناخته می شود و رفته رفته در سطح دهکده جهانی جای خود را در میان کشورهای توسعه یافته باز می کند. کشور ایران کشته از سابقه نسبی در زمینه برنامه ریزی مدرن برخوردار است هنوز در زمینه برنامه ریزی مشارکت محور موفق عمل نکرده است و نمونه بارز این ادعا تحقیقاتی است که در سطح کلان شهرهای ایران انجام گرفته است با توجه به اهمیت شهرسازی مشارکتی در توسعه پایدار شهری، شهرسازی مشارکتی و جایگاه مشارکت مردم در مدیریت شهری در شهرها مورد بررسی قرار می گیرد. که این مساله بستری لازم را برای نگارش پژوهش حاضر فراهم کرده است. با توجه به اهمیت مشارکت مردم در مدیریت مطلوب شهر، هدف از انجام این پژوهش، بررسی میزان مشارکت شهروندان در مدیریت شهری و همچنین شناسایی مفاهیم، مزایا و موانع و ارائه راهکارهایی در جهت جلب مشارکت شهروندان برای بهبود مدیریت شهرها می باشد، که در اجرای این هدف، از روش تحقیق توصیفی-تحلیلی استفاده شده است. نتایج کلی پژوهش حاکی از آن است که مشارکت شهروندان در روند تصمیم گیری و مدیریت شهری، یکی از عناصر اصلی حکومت مردمی بوده، افزایش مشارکت مردم در امور شهری، می تواند در بهبود عملکرد مدیریت شهری، نقش ارزنده ای را ایفا نماید. این مهم قطعاً مشارکت شهروندی با توجه به نقش آموزش فراگیر، افزایش خواهد یافت.

واژگان کلیدی: حقوق شهری، شهروندان، مدیریت، مشارکت، قوانین

مقدمه

شهرنشین شدن جمعیت، افزایش جمعیت شهرها و به تبع آن توسعه شهرهای کوچک و بزرگ ویژگی عصر حاضر است و توسعه پایدار این شهرها در گرو داشتن برنامه ریزی و مدیریت شهری کارآمد آن می باشد. چنانکه شهر به مثابه یک سازمان قلمداد گردد، لازم است که در رأس آن به منظور اداره شهر از فنی استفاده گردد که این فن همان مدیریت شهری است. پس مدیریت شهری شامل یک مسئولیت برای انجام فعالیت هایی جهت دستیابی به اهداف ویژه بر اساس یک هدف کلی میباشد. این مسئولیت آنچه را که نیاز به انجام شدن دارد و آرایشی را که به وجود می آورد تعیین می کند و مدیریت شهری گروه ها را در شبکه های مختلفی که منافع آنها حکم می کند قرار می دهد و توجه به منافع آنها در جهت دهی ساختار شهری موثر می افتد. بنابراین مدیریت شهری به بررسی مسائل فضایی می پردازد که شهروندان با آن درگیر هستند، بر همین مبنا امروزه برای حل مشکلات شهرنشینی، رهیافت توسعه نهادهای محلی با تاکید بر پایداری شهری با رویکردی مشارکتی در مدیریت شهری جایگاه ویژه ای یافته است. در شرایطی که در دنیای امروز فعالیت برنامه ریزی دیگر نمی تواند صرفاً به عنوان یک حرفه علمی و فنی با یک وظیفه دولتی و حکومتی تلقی گردد و به حیات خود ادامه دهد [1]. اینک برنامه ریزی و مدیریت به یک فعالیت وسیع جمعی و همگانی بدل شده است که می باید به عنوان یکی از نهادهای اساسی جامعه در نظر گرفته شود و جایگاه آن در ساختار مدیریت کلان کشور تقویت و تثبیت گردد. امروزه در دنیا پذیرفته شده است که توسعه پایدار شهرها در صورتی تحقق می یابد که اهداف مردم سالاری، برابری در خدمات رسانی و حفظ محیط زیست با شکل گیری مدیریت واحد شهری و با رعایت اصول علوم روز شهرسازی، ترافیک شهری و تقسیم عادلانه منابع و درآمد شهری توأمان دنبال شود. با توجه به اینکه شهرها به عنوان نیروی محرک رشد اقتصادی و نیز کانون کار و فعالیت و موقعیت های اجتماعی عموم کشورهای جهان محسوب می شوند، در وضعیت موجود شهرنشینی چند سطحی، مدیریت شهری بایستی دارای مؤلفه هایی چون مشارکت، اعتماد، عدالت، پاسخگویی، مشارکت طلبی، قانون مداری، کارآمدی و اجماع گرایی باشد تا از تمام شرایط افزایش شهرنشینی بهره گیرد. از طرف دیگر، شدت یافتن روزافزون مقیاس و گستردگی و نیز پیچیدگی مسائل شهرها و همچنین آشکار شدن بی کفایتی سیستم های سنتی بوروکراتیک با تصمیم گیری بالا به پایین، سبب شده است گرایشی به سوی سیستم هایی به وجود آید که در آن تصمیمات بزرگ و کوچک با اشتراک بین صاحبان منافع شهری اتخاذ می شوند، و به همین دلیل با حضور مردم در مدیریت محلی، گرایش به درونزایی، عدالت خواهی و سازگاری با محیط زیست مورد توجه قرار می گیرد، برای تحقق بخشی به چنین فرایندی، امروزه رهیافت اداره ی بهینه شهری، در کانون توجهات توسعه پایدار شهری قرار گرفته است و به عنوان یکی از الزامات اساسی پایداری شهری شناخته شده که در بطن خود مفهوم توانمندسازی و مشارکت را می پروراند و با بسط قابلیت های انسانی و تبدیل سرمایه های انسانی به سرمایه اجتماعی، زمینه لازم برای فرایند توسعه مشارکت پذیر در محیط مردم سالار را فراهم می نماید [2]. بر این اساس می توان گفت که به لحاظ کارکردی مفهوم مدیریت مشارکتی دربرگیرنده این موضوع است که افراد و کل جامعه با تأثیرگذاری مستقیم و غیرمستقیم خود در امور شهری و سایر موضوعات مرتبط، از منافع آن متمتع می گردند. شهروندان با مشارکت در امور شهری به شبکه ای از روابطی وصل می گردند که در آینده می تواند نقش حمایتی را برای آنان بازی نماید. مخصوصاً، در جامعه ای که تعداد اقشار آسیب پذیر، بیشتر است، مشارکت دهی آنان در امور شهری، باعث افزایش تعامل اجتماعی و افزایش تجربه و مهارت های مشارکت کنندگان می گردد. مسایل و آسیب های شهری به واسطه عدم تعادل بین امکانات و جمعیت شهری به وجود آمده و به سبب نسبت کم آن با توسعه و فقدان مدیریت نوین شهری، تشدید می شود، به طوری که ریشه همه مشکلات شهرهای ایران را در دو مسئله بزرگ و اساسی، چگونگی اداره شهرها و نظام مدیریت شهری، مفهوم شهروندی برای خود شهروندان و ساکنان شهرها می دانند. بنابراین مسایل و مشکلات زندگی امروزی، زاینده زندگی شهری است که اجتماعی به آن دامن میزند و این نیازها با توجه به شدت رشد و توسعه نواحی شهری و سطح اقتصادی در نوسان است، پس یکی از مؤلفه های اساسی مدیریت مسائل شهری، کارآمدی مدیریت شهرهاست که علاوه بر حفظ منافع شهرها، باید برنامه هایی را تدارک و تحقق ببیند که به ارتقای سطح فرهنگ عمومی، حفظ ارزش های اجتماعی و فرهنگی مثبت، اعتدال در زیست سالم مردم، رفاه عمومی و اجتماعی، سلامت جامعه، زمینه سازی و مشارکت در حل مشکلات مسکن، بیکاری، جرم و جنایت، اعتیاد، تصادفات رانندگی [3]. ترافیک، تفریح، تحصیل، رفت و آمد و مانند آنها منجر شود. که با دوری از مدیریت منفک و بدون ارتباط باهم انتظار بهبود

وضعیت را داشته باشیم. به عبارتی در مدیریت جدید شهری توسعه دادن فضای عمومی، به مشارکت از طریق تبادل اطلاعات و بحث کردن بین حکم روایان شهری با شهروندان به شکلی مشارکتی اهمیت ویژه ای داده می شود. در اکثر کشورهای کمتر توسعه یافته چون منابع تأمین مالی پروژه های شهری، مردم (از طریق مالیات) نیستند و مسئولین، بودجه های مورد نظر خود را از ارگان های رد بالاتر می گیرند، بیشتر به آنان متکی هستند. در نتیجه وجود مشکلات مختلف از جمله وجود قدرت به جای اقتدار، اعمال قدرت و نفوذ افراطی که به نوعی، دیکتاتوری را به وجود می آورد و پیرو آن سیستم مدیریتی و برنامه ریزی متمرکز را بنیان نهاده است، از طرف دیگر مجالی برای مشارکت شهروندان باقی نمی گذارد. در کشور ایران نیز با از هم گسیختگی روابط اجتماعی در شهر، شهرنشینی، کاهش همکاری و تعاون، ضعف در حمایت های اجتماعی جامعه ی محله ای در برنامه های عمران شهری، رکود و ضعف در امنیت اجتماعی و رسیدگی به امور انتظامی، حفاظت و امنیت و خلاصه عدم مشارکت شهروندان در برنامه ریزی های توسعه اقتصادی و اجتماعی، در بسیاری از شهرهای ایران، به ویژه کلانشهرها موجب اتلاف سرمایه های مادی و معنوی و تشدید مشکلات و ناهنجاری های شهری گردیده است اما در دهه های اخیر به جامعه در حال گذار تبدیل شده است که با مطرح شدن مباحث جدیدی چون: اصلاحات، قانونمندی، شایسته محوری، تکررگرایی، مردم محوری، کاهش تصدی گری دولتی، خصوصی سازی، پایه گذاری سازمان غیردولتی، توجه به اصلاح عملکرد احزاب، انجام انتخابات شوراهای اسلامی شهرها و... به نظر می رسد مسئولین به تدریج گامی را به جهت مشارکت عملی مردم بر می دارند. اما تحقق این هدف راهی طولانی در پیش است [4].

اهمیت و ضرورت تحقیق

روند رو به رشد جمعیت و شهرنشینی و بروز مشکلات متعدد اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی از یک سو و ناکارآمد بودن روش های مدیریت و کنترل توسعه شهری جهت رفع مشکلات و تنگناهای مذکور از سوی دیگر، شهرهای نابسامان و ناپایداری را خلق نموده است که برخی از نموده های آن را می توان در شکل گیری سکونتگاه های غیررسمی، گسترش کالبدی شهرها، شکل گیری مجموعه های شهری و افزایش هزینه های ایجاد زیرساخت ها، مشکلات اجتماعی و فرهنگی چون افزایش ناامنی و جرم و جنایت، وندالیسم شهری، افزایش شکاف طبقاتی فقیر و غنی و... مشاهده نمود. اما باید گفت که مسائل یاد شده، معلول بوده و علت اصلی را باید در جایی دیگر جستجو کرد. بدون شک یکی از اصلی ترین علت های ایجاد چنین نابسامانی ها و ناپایداری ها، چالش های مدیریتی است و در این میان نبود مدیریت یکپارچه شهری و به خصوص شکل نگرفتن مدیریت مشارکت محور که مبتنی بر کنش متقابل و فعالانه و متعهدانه تمامی ذینفعان و بازیگران کلیدی دخیل در مدیریت توسعه شهری است، یکی از علت های اساسی و شاید علت العلل تمامی مسائل و مشکلات می باشد. امروزه اهمیت و ضرورت مشارکت در انجام امور به منظور افزایش کیفیت، کاهش هزینه ها، افزایش بهره وری، سهم کردن شهروندان در پذیرش مسئولیت، فراهم سازی نیروی انسانی و مالی برای شهرداری ها، کاهش بار تصدی گری سطوح ملی نسبت به برنامه های محلی و افزایش شهروندان آگاه بر کسی پوشیده نیست. مشارکت مردم در روند تصمیم گیری شهری یکی از عناصر اصلی حکومت مردمی بوده و افزایش مشارکت مردم در امور شهری می تواند در ایجاد تعادل شهری نقش ارزنده ای را ایفا نماید [5]. این موارد نشان می دهد که در جهان آشفته و زندگی پیچیده شهری، بدون همکاری و مساعدت های مردمی، نمی توان به توسعه شهری مطلوب و پایداری دست یافت. در واقع مشارکت شهروندان، موتور محرکه مدیریت شهری است. لذا ایجاب می کند که افراد جامعه در تمامی امور شهری، همکاری فعال و گستردهای را دنبال کرده و با مشارکت فعال در جامعه، خواسته های مشروعشان را تحقق بخشند. امروزه ضرورت مشارکت شهروندان در بهبود وضعیت کالبدی و اجتماعی شهرها بر کسی پوشیده نیست. تجربه ی کشورهای مختلف جهان در اداره شهرها نشان می دهد، اداره شهرها به نحو مطلوب در بسیاری موارد از توان دولت خارج است. موفقیت در این امر در گرو مشارکت مردم و نهادهای محلی است و تنها با جلب اعتماد عمومی، تشویق مردم در مراحل مختلف و استفاده از مشاوره عمومی باعث می شود که مدیریت شهرها تا حدود زیادی در تدوین اهداف و قابلیت های اجرایی با موفقیت همگام باشد و در نهایت بتوانند با تکیه بر داده های موثق، و با اتکا به پشتوانه مردم، موفقیت خود را تضمین کنند. جلب مشارکت شهروندان در اداره ی شهر از نظر اجتماعی نیز باعث افزایش همکاری های اجتماعی می شود که پایه های جامعه مدنی را تقویت میکند. از طرف دیگر عدم مشارکت

شهروندان در اداره ی امور شهر نیز پیامدهای منفی هم برای مدیریت شهری و هم برای ساکنین شهر ایجاد خواهد کرد که از جمله می توان به افزایش محدودیت ها و مشکلات مدیریت شهری به دلیل افزایش هزینه ها و صرف انرژی زیاد و کاهش علاقه عاطفی شهروندان به محل زندگی خود اشاره کرد [6]. بنابراین با توجه به این مسائل بررسی جایگاه مشارکت مردم در مدیریت شهری در شهرهای کشور ضروری و دارای اهمیت است.

اهداف تحقیق

مهمترین اهداف این پژوهش عبارتند از:

- سنجش عوامل مؤثر بر مشارکت شهروندان در مدیریت شهری.
- ارائه پیشنهادات و راهکارها جهت بهبود افزایش مشارکت شهروندان در مدیریت شهری.

پیشینه ی پژوهش

الف) خارج کشور

(دکر^۱ و دن بروک^۲، ۱۹۹۵)، در پژوهشی تحت عنوان مشارکت شهروندان در جوامع مدنی به بررسی رابطه سرمایه اجتماعی و مشارکت اجتماعی پرداختند. یافته های آنها نشان داد که فعالیت در انجمن های داوطلبانه می تواند باعث افزایش انسجام اجتماعی شود. همچنین نشان داد که در کشورهایی که سطح اعتماد تعمیم یافته و اعتماد رسمی و نهادی بالا باشد، میزان مشارکت اجتماعی نیز افزایش خواهد یافت. (اوسلانر^۳، ۱۹۸۸)، در تحقیقی با موضوع مشارکت و سرمایه اجتماعی به این نتیجه دست یافت که: بین سطح تحصیلات و مشارکت رابطه مثبتی وجود دارد. تحقیق این نویسنده همچنین نشان داد که افرادی که بیشتر در مراسم مذهبی و دینی شرکت می کنند، مشارکت غیررسمی بیشتری داشته و در نتیجه به دلیل داشتن سرمایه اجتماعی زیادتر، تمایل بیشتری برای مشارکت در امور شهری داوطلبانه دارند. (لوزار^۴ و دیانه^۵، ۱۹۹۹)، در تحقیقی با عنوان رابطه مشارکت شهروندان و نگرش به محیط زیست به این نتایج دست یافتند که: بین سطح مشارکت شهروندان و نگرش آنها نسبت به محیط زیست رابطه مستقیم، مثبت و معناداری وجود دارد چنانچه با افزایش مشارکت در امور مختلف اجتماعی نگرش نسبت به محافظت از محیط زیست مثبت تر خواهد شد. (کراور^۶، ۲۰۰۰)، در تحقیقی با عنوان مشارکت همگانی در تصمیم گیری محلی در شهر لیدز به این نتایج دست یافت که: مقدار استفاده از اینترنت و سطح تحصیلات با مشارکت مردم در زمینه فضای سبز شهری رابطه مثبت و معنی دار دارد، ضمن اینکه با جنسیت و سن رابطه ندارد و با تحصیلات رابطه دارد. (اوهمر^۷، ۲۰۰۷)، در تحقیقی با عنوان مشارکت شهروندان در سازمان های محله و ارتباط آن با خودکارآمدی، اثربخشی جمعی، حس اجتماعی، به این نتیجه رسید که مشارکت روزانه اعضای سازمان ها با یکدیگر باعث افزایش خودکارآمدی، اثربخشی و حس اجتماعی می شود. (مارشال^۸، ۲۰۰۷)، در پژوهش خود تحت عنوان مشارکت شهروندی و بافت همسایگی، نگاهی نو به تولید کالاهای عمومی محلی، مشارکت شهروندان را در قلمرو ارائه خدمات محلی بررسی نموده است و اهمیت استخدام رسمی، بافت محله و مشوق های لازم را در فهم چگونگی مشارکت مؤثر می داند. (مونتالوو^۹، ۲۰۰۸)، در مقاله خود با عنوان مشارکت شهروندی در مجمع شهری، مشارکت را وابسته به قانون مداری سیستم حکومتی، مشارکت در خدمات مذهبی، ویژگی های جمعیتی افراد و آموزش بالاتر می داند.

¹ Decker

² Antonius van den Broek

³ Uslaner

⁴ Luzar

⁵ Diagne

⁶ Craver

⁷ Ohmer, M. L

⁸ Marschall, M.J.

⁹ Montalvo, D

ب) داخل کشور

(محسنی، ۱۳۸۳)، در کار تحقیقی با عنوان جنبه های اجتماعی مدیریت کلان شهرها با تاکید بر مشارکت شهروندان اذعان می دارد که با رشد شهرنشینی و ایجاد کلان شهرها روبه روز بر دامنه مشکلات و مسائل مدیریت شهری افزوده می شود. نگرش صنعتی مدیریت شهری پاسخگوی نیازها و رفع مشکلات نخواهد بود. گرچه روزبروز به جمع شهرداری ها و ادارات دولتی و مدیریت شهری بیفزاید. توسعه شهرنشینی مشکلاتی از قبیل مسکن، ترافیک، کمبود فضاهای سبز و آموزشی، آلودگی محیط زیست و غیره را با روند رو به تزایدی همراه دارد. اکنون سوال اینجاست که چاره آن چیست؟ یکی از بهترین استراتژی های مدیریت شهری، همانا مشارکت دادن شهروندان فهیم و آگاه و بانگیزه در حوزه هایی از مدیریت شهری است. رویکردی که اخیراً مورد توجه شهرداری های کلان شهرها در تهران و شهرستان ها مدنظر قرار گرفته است. (حکمت نیا و موسوی، ۱۳۸۴)، پژوهشی با عنوان تحلیل تاریخی از مشارکت شهروندان در اداره امور شهرهای ایران انجام داده اند. این پژوهش کیفی می باشد و به وسیله بررسی اسناد تاریخی مشارکت شهروندان را در طول اعصار گذشته در ایران مورد نقد و بررسی قرار داده است و در مجموع پژوهشگران این پژوهش به این نتیجه رسیدند که: مشارکت شهروندان در امور سیاسی و اجتماعی شهرها در ایران تقریباً تا سال ۱۳۵۷ نادیده گرفته می شد و پس از انقلاب در سال ۱۳۷۷ که اولین انتخابات شوراهای شهر و روستا برگزار شد. انتخاب شهردار و قانون گذاری در زمینه های نیازهای اجتماعی اقتصادی، فرهنگی و عمرانی شهر به صورت غیرمستقیم (انتخاب شورای شهر) به مردم تفویض شد. (کلدی، ۱۳۸۳)، در پژوهش با موضوع بررسی نگرش شهروندان از مشارکت در مدیریت شهری مطالعه ای در منطقه ۱ تهران به این نتایج رسیدند که هرگاه طرز تلقی از مفهوم مشارکت به ارائه پیشنهادات تعبیر شود میزان مشارکت اجتماعی افزایش می یابد، ولی هرگاه طرز تلقی از مفهوم مشارکت بعد مالی و پرداخت وجه یا بعد عملی و اجرایی به خود گیرد، میزان مشارکت اجتماعی کاهش می یابد. همچنین بین میزان مشارکت اجتماعی شهروندان و مدت زمان سکونت آنها در محل ارتباط معنی داری وجود دارد. به طور کلی نتایج نشان داد که نگرش شهروندان از مشارکت مبتنی بر کمک فکری و ارائه پیشنهاد بوده تمایلی به مشارکت در حیطه عمل و اجرا نداشته اند. (موسایی و شیانی، ۱۳۸۱)، در پژوهشی با عنوان مشارکت در امور شهری و الزامات آن در شهر تهران به این نتیجه دست یافتند که، در عرصه های رسمی و غیررسمی تمایل به مشارکت در امور شهری بسیار پائین است می توان از عواملی موثر بر مشارکت پائین احساس تعلق اجتماعی کم به دیگران و اجتماعات نام برد. در پژوهش یاد شده مردان نسبت به زنان از میزان تمایل بیشتری برای مشارکت در امور شهری برخوردار بودند و همچنین تهرانی ها در مقایسه با غیر تهرانی ها تمایل بیشتری داشتند. روش مورد استفاده در پژوهش مزبور، پیمایش بود که به منظور گردآوری اطلاعات از تکنیک پرسشنامه و مصاحبه بهره گیری شد. (تقوایی، ۱۳۸۸)، در مقاله ای تحت عنوان تحلیلی بر سنجش عوامل موثر بر مشارکت شهروندان در مدیریت شهری (مطالعه موردی منطقه ی ۴ تبریز) سعی بر آن شده است که عوامل مؤثر بر مشارکت شهروندان منطقه ی ۴ تبریز بررسی شود که یافته های پژوهش نشان می دهد که هر چه میزان رضایتمندی افراد از خدمات رسانی مدیران شهری بیشتر باشد به همان میزان تمایل به مشارکت در مدیریت شهری افزایش می یابد. (شریف زاده و صدقی، ۱۳۸۸)، پژوهشی با عنوان عوامل مؤثر بر مشارکت شهروندان در اداره امور شهر در شهر ارومیه انجام داده اند و به این نتیجه رسیده اند که با توجه به پایین بودن مشارکت عمومی اگر مدیریت شهری بتواند از یک طرف فرهنگ مشارکت عمومی را گسترش دهد و از طرف دیگر در ساختار مدیریتی خود، مدیریت مشارکتی را اعمال نماید، بهتر می توانند به نتایج لازم از اهداف و برنامه های خود برسند. توجه به نیازهای شهروندان و دادن آموزش های لازم به آنان، برنامه ریزی برای اوقات فراغت شهروندان و برگزاری همایش ها و هم اندیشی ها، گسترش اطلاع رسانی به شهروندان، تقویت روحیه اعتماد بین مردم و پاسخگو بودن مسئولین شهری، از جمله راهکارهایی است که می توان با تقویت و تاکید بر آنها، زمینه مشارکت افراد در امور شهر را فراهم ساخت. (حسینی و همکاران، ۱۳۹۱)، در تحقیقی با عنوان تحلیلی بر جایگاه مشارکت شهروندان در توسعه پایدار شهری: مورد مطالعه شهر سبزوار به این نتایج دست یافتند: ۱- میان نوع تصرف واحدمسکونی (احساس مالکیت) و علاقه شهروندان به مشارکت در مدیریت شهری رابطه معنی داری وجود دارد ۲- بین تعداد سال های سکونت در شهر/محله و مشارکت شهروندان در مدیریت و برنامه ریزی توسعه شهر رابطه معنی داری وجود دارد ۳- بین متغیر سن شهروندان و مشارکت آنان در فرایند برنامه ریزی ها و تصمیم گیری های مدیریت توسعه شهر، رابطه معنی داری وجود ندارد ۴- میان سطح تحصیلات شهروندان و تمایل آنان به مشارکت در امور شهر

رابطه معنی داری وجود دارد ۵- میان همبستگی اجتماعی شهروندان (محله، ناحیه یا شهر) و سطح مشارکت آنان در فرایندهای برنامه ریزی و تصمیم گیری مدیریت شهری رابطه معنی داری وجود دارد ۶- احساس تعلق مکانی شهروندان و سطح مشارکت آنان در مدیریت شهری رابطه معنی داری وجود دارد ۷- بررسی ها نشان داد که با افزایش میزان مشارکت شهروند در فرایند برنامه ریزی ها و تصمیم گیری های مدیریت توسعه شهر، بر میزان رضایتمندی فرد از زندگی نیز افزوده می شود. (بازدار، ۱۳۹۰)، در پژوهشی تحت عنوان امکان سنجی مشارکت شهروندان در مدیریت شهری ایلام سعی در بررسی و تبیین مفهوم مشارکت شهروندان ایلامی در مدیریت شهری دارد که بر اساس نتایج این پژوهش مدیریت شهری ایلام بستر لازم را برای مشارکت جویی شهروندان را فراهم نکرده است و این پتانسیل وجود دارد که شهروندان ایلامی بیشترین میزان مشارکت در حفظ و نگهداری فضاهای سبز و پارک ها، مشارکت در تشکلهای مردمی، و فعالیت های داوطلبانه را دارند و همچنین هرچه میزان رضایتمندی شهروندان از خدمات رسانی شهری بیشتر باشد میزان مشارکت آنها بیشتر می شود. (شیانی و همکاران، ۱۳۹۱)، در پژوهشی با عنوان بررسی عوامل اجتماعی مؤثر بر مشارکت شهروندان در مدیریت امور شهری تهران به دو سوال پرداخته است. اول: مشارکت شهروندان در امور شهری چه جایگاهی دارد؟ دوم: عوامل اجتماعی مؤثر بر مشارکت شهروندان در مدیریت امور شهری کدامند؟ برای پاسخ به پرسش نخست، مشارکت شهروندی از جنبه ذهنی بررسی شده است. این بخش، تغییر در گرایش ها، باورها و وجهه نظرهای مردم را مورد توجه قرار می دهد و برای پاسخ به پرسش دوم، رفتار مشارکت، در حوزه های فرهنگی-اجتماعی بررسی شده است. نتایج نشان داد که مشارکت شهروندان در مدیریت امور شهری باید داوطلبانه و هدفمند صورت گیرد. برنامه ریزان شهری نخست باید بر مشارکت ذهنی و تغییر در باورها و گرایش های شهروندان تأکید نمایند. رفتار مشارکتی در برنامه های شهری نیز باید در دو بخش انجام شود. در مرحله ی اول باید شناخت عوامل اثرگذار در مشارکت شهروندی، مورد توجه قرار گیرد و در مرحله ی دوم حفظ مشارکت در طرح ها و برنامه هایی است که اجرا شده است. جلب مشارکت زنان، جوانان و بازنشستگان و ... تعیین ساز و کارهای مشارکتی آنان در حوزه های اجتماعی-فرهنگی می تواند کارایی و بهره وری مدیریت شهری را افزایش دهد. (حاجیانی و همکاران، ۱۳۹۱)، در تحقیقی با عنوان اعتماد اجتماعی به مدیریت شهری و عوامل مؤثر بر آن به این نتایج دست یافتند که: بطور کلی میزان اعتماد شهروندان به مدیریت شهری تهران در سطح پایینی است. نتایج همچنین نشان داد که پاسخگو بودن، وحدت هنجاری و وجود شفافیت سازمانی در شهرداری از مهمترین عوامل تغییر مثبت و ارتقای سطح اعتماد شهروندان تهرانی به مدیریت شهری تهران است. (اسداللهی و همکاران، ۱۳۹۲)، در تحقیقی با موضوع سبک زندگی شهری و مشارکت اجتماعی شهروندان سالمند اهوازی: یک پیمایش منطقه ای به این نتایج دست یافتند که: متغیرهای اعتماد و تعلق اجتماعی بالاترین ضریب اثر و همبستگی را با متغیر مشارکت داشته است. تأثیرگذارترین متغیرهای بعدی که بر متغیر وابسته به ترتیب شامل احساس مالکیت بر محیط شهری و نابرابری فضای اجتماعی، جنسیت، پایگاه اقتصادی-اجتماعی، عضویت در نهادهای مردمی، مدت زمان اقامت در شهر بر حسب سال، رضایت از خدمات شهری، وضعیت تأهل، اشتغال، سلامت و بهداشت، آموزش و سواد و تقدیرگرایی بود.

مروری بر ادبیات تحقیق

قبل از پرداختن به مباحث نظری و ادبیات موضوع، لازم است ابتدا به تعریف و مفهوم برخی از کلمات و عبارات کلیدی تحقیق پرداخته شود، از جمله؛

مشارکت^{۱۰} و شهر

اندیشه مشارکت شهروندان در اداره امور شهر قدمتی دیرینه و به اندازه تاسیس شهر دارد. اما توسعه دانش و آمادگی الکترونیک شهروندان در جهان امروز، همراه با گسترش روزافزون تکنولوژی ها و فناوری های اطلاعاتی و ارتباطی شهرداری ها باعث گردید که مشارکت اجتماعی شهروندان در امور شهری بیش از پیش به عنوان یک راهکار کارگشا و مدرسان نهادها و سازمان های اجتماعی، در جهت به حداکثر رساندن کارایی و اثربخشی سازمان شهرداری مورد توجه و نظر برنامه ریزان و صاحب

¹⁰ participation

نظران شهری قرار بگیرد؛ این پتانسیل باعث گردید که متخصصان توسعه، کنترل شهروندی را عالی ترین سطح و نوع مشارکت تشخیص بدهند. در اینگونه مشارکت، مردم در تصمیم گیری هایی که زندگی روزانه آنها را تحت تأثیر قرار می دهد دخالت می کنند [7]. با این ویژگی، حکومت های محلی (شهرداری) و شوراها نمونه هایی واقعی از این نوع مشارکت هستند. به همین خاطر، شهرداری ها در خیلی از شهرهای بزرگ دنیا در مشارکت با مردم در پروژه های مختلف و سرمایه گذاری ریسک پذیر حضور پیدا می کنند و امکانات مالی خود را از طریق مشارکت در سرمایه گذاری شهروندان تأمین می کنند شهرها نیز به عنوان ارگانیزم زنده و سیستمی پویا در فرآیند توسعه جوامع بشری، در فرآیند رشد خود تغییرات عمده ای را متحمل شده اند به طوری که توسعه و تغییرات شهری و شهرنشینی از مهمترین پدیده های دوران اخیر به شمار می آید. بررسی رشد سریع شهری در کشورهای رو به توسعه و از جمله بررسی جمعیت کشور ایران نشان می دهد که از ابتدای دهه ۴۰، رشد قابل توجهی به نفع جمعیت شهری به وقوع پیوسته است، به طوری که در حال حاضر رقمی بیش از ۶۸ درصد از جمعیت کشور ما را جمعیت شهرنشین تشکیل می دهد. اما آنچه که اهمیت اساسی دارد این است که این شهرنشینی همراه با توسعه نبوده است. و مشکلات اجتماعی، اقتصادی و فیزیکی فراوانی را پدید آورده است، از قبیل؛ افزایش فقر در شهرها، مشکلات مسکن و نارسایی خدمات شهری، کمبود آب آشامیدنی، ایجاد زائحه ها و مساکن غیرقانونی، بزه کاری اجتماعی، آلودگی هوا و محیط زیست، و کاهش فضای سبز شهری و ... [8]

گونه های مشارکت شهروندان

۱. مشارکت فردی: در مشارکت فردی، فرد پیشنهاد خود را به کارفرما، کارگزار و یا مسئول ارائه می دهد و به این ترتیب در تصمیم گیری دخالت می کند. مسئول مربوطه ممکن است پیشنهاد را بپذیرد یا نپذیرد. در اینجا فرد فقط وظیفه ارائه پیشنهاد را دارد و تصمیم گیری در اجرای آن و مسئولیت عواقب آن بر عهده کارفرما است. مشارکت از طریق ارائه پیشنهاد به نحو گسترده ای در موسسات و کارخانجات فنی به کار می رود. هر ساله در کشور ژاپن میلیون ها پیشنهاد از طرف کارکنان به کارفرمایان ارائه می شود که درصد قابل توجهی از آنها به کار گرفته می شود.

۲. مشارکت گروهی: در این نوع مشارکت افراد با هم در تصمیم گیری سهیم می شوند، در مشارکت گروهی سهم افراد در تصمیم گیری و عواقب مربوط به آن برابر است. مشارکت در تقسیم بندی دیگری ممکن است به صورت ذهنی یا عملی صورت پذیرد:

- مشارکت ذهنی: یعنی توانایی فرد در ارائه پیشنهاد و تصمیم گیری،
- مشارکت عملی: یعنی دخالت فرد در اجرا و بهره برداری و مراقبت از یک فعالیت. علاوه بر تقسیم بندی های پیش گفته، گاهی مشارکت را به دو صورت مشارکت جزئی و کامل نیز تقسیم بندی می کنند:
- مشارکت جزئی: به مشارکتی که افراد شرکت کننده سهم برابری در تصمیم گیری برای کار ندارند، گفته می شود.
- مشارکت کامل: مشارکتی که در آن اعضاء قدرت برابری برای تاثیرگذاری در تصمیم گیری ها دارند و به عبارتی سهم

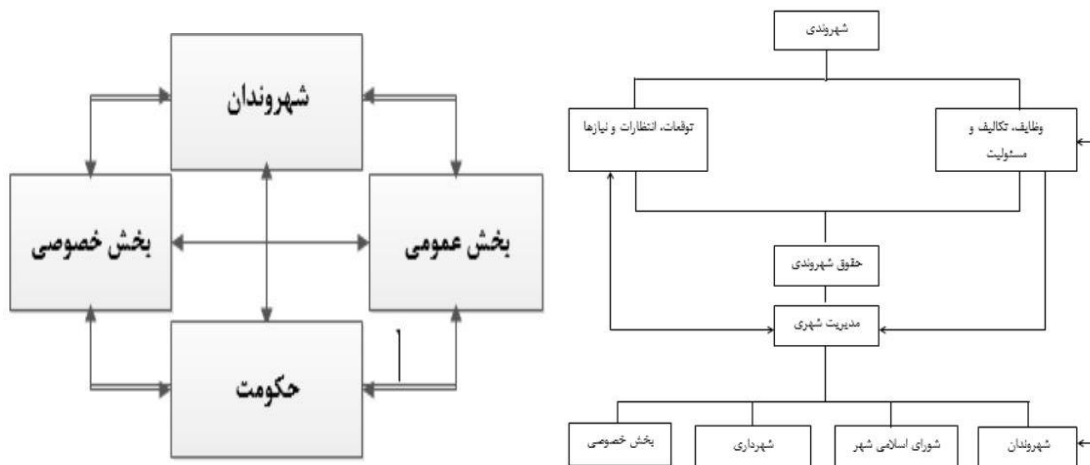
افراد [9]

مشارکت شهروندی^{۱۱}

واژه مشارکت از حیث لغوی به معنای درگیری و تجمع برای منظور خاص می باشد. درواقع مشارکت مورد مشورت قرار گرفتن قبل از تصمیم گیری را گویند به طوری که اظهار نظر شخصی و اعمال مراقبت در جریان اجرایی این تصمیم و تحول نتایج آن امکان داشته باشد. مشارکت عمومی شهروندان را در توسعه مهارت های شهروندیشان (ارتباط، همکاری و گفتار علاقه) توانا می کند و در همان زمان فرصتی را برای شهروندان فراهم می کند تا یک تمرین شهروندی فعال را انجام دهند. بعضی از نویسندگان استدلال می کنند که مشارکت عمومی وسیله ای برای افزایش ظرفیت دموکراتیک است. از این دیدگاه مشارکت عمومی ارزشی است برای خود مردم. درواقع مشارکت، فرصتی برای یادگیری مسئولیت اجتماعی و شهروندی فراهم می کند. دیوید ویلسون بر

¹¹ Citizenship participation

این باور است دموکراسی واقعی و رایج برای اثرگذاری نیاز به مشارکت مردم دارد [10]. رانر معتقد است که این روزها، تصمیم گیرندگان دیگر نمی توانند به صورت سلسله مراتبی جامعه را هدایت کنند و آنها برای اداره شهر، به حمایت شهروندان نیاز دارند، زیرا این شهروندان هستند که کنترل منابع حیاتی مانند: زمین، مستغلات و املاک را در اختیار دارند و همچنین دارای توانایی اعتراض هستند. مشارکت مردم در فعالیت ها و تصمیم گیری های شهری باعث می شود که ساکنان بتوانند در فرایند های توسعه درگیر و فعال شوند و در نتیجه باعث به وجود آمدن دستاوردهایی از جمله: حفظ محیط زیست بهتر، بالا رفتن روحیه شهروندان، افزایش رضایتمندی شهروندان، ایجاد حس تعلق در شهروندان، صرفه جویی های مالی، افزایش اعتماد به نفس شهروندان و افزایش اعتماد به سازمان ها می شود. هر یک از شهروندان در مواجهه با مدیریت شهری ممکن است نقشی فعال و یا منفعل داشته باشند که بستگی به متغیرهای گوناگون دارد. لزوم گسترش روابط میان مدیران و شهروندان، نهادینه شدن فرهنگ شهروندی، مشارکت شهروندان و آگاهی از حقوق شهروندی است. بنابراین حقوق و وظایف شهروندی، نهادینه شدن فرهنگ، مشارکت شهروندی، ضمانت دولت برای تحقق شهروندی و آگاهی شهروندی همگی باید در روابط میان مدیریت و شهروندان در حوزه های گوناگون مورد توجه قرار گیرند. افزایش مشارکت شهروندی در کاربری اراضی شهرهای جدید از یکسو با سبک شدن وظایف مدیران شهری و از سوی دیگر، باعث می شود که شهروندان در قبال مسائل شهری احساس دلسوزی و مسؤولیت بیشتری کرده و در انجام تکالیف خویش مصمم تر گردند. افزایش مشارکت عمومی در تصمیم گیری های کاربری اراضی این انتظار را در پیش دارد که دستاورد های کاربردی مطلوبی کسب شود. به عنوان مثال (تصمیم هایی بهتر، مشروع تر، با حمایت بیشتر و اجرایی تر). از طرفی وقتی پیوندی میان حقوق صاحبان سهام و حق تعیین سرنوشت ایجاد شود مشارکت گسترده روی می دهد. به طور کلی مشارکت ارتقاء دهنده فرصت ها برای افراد است تا نیازهای اساسی خود را برطرف سازند. توسعه پایدار مشارکت شهروندی و جامعه مدنی سابقه غنی و طولانی دارد و از دوران یونان باستان تا به امروز به اشکال گوناگون و در ابعاد مختلف زندگی اجتماعی انسان ها بروز کرده است و خاستگاه آن دولت شهر آتن در یونان باستان بوده است. اما مفهوم مشارکت و توسعه مشارکتی به منزله مفهومی مهم در برنامه ریزی توسعه اقتصادی و به دنبال شکست برنامه های اقتصادی مطرح گردید. وارنشتاین در زمره اولین افرادی بود که مشارکت شهروندی را در سال ۱۹۶۹ م با تعبیر قدرت شهروندی بکار گرفت. در ایران تا قبل از پیروزی مشروطیت شکل حکومت به صورت سلطنت استبدادی بود و تمام قدرت در دست شاه بود، با صدور فرمان مشروطه نخستین گام در جهت مشارکت شهروندان در اداره امور شهر برداشته شد و حکومت مشارکت تمامی افراد را در اداره امور خود حق آنان دانست [11]. بعد از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی زمینه مشارکت در اداره امور شهر به شکل گسترده ای فراهم شد که مهم ترین آن تشکیل شوراهای بوده است. مشارکت شهروندی از سال ۱۹۵۰، موضوع دامنه داری در حوزه برنامه ریزی بوده، برنامه ریزان شهری تلاش نمودند در تصمیم گیری های شهری از نظرات شهروندان مطلع شوند و با همکاری آنان برنامه های خود را عملی سازند. برنامه ریزان شهری معتقدند که مشارکت، باعث می شود شهروندان نسبت به تصمیم گیری های صورت گرفته در شهر مسؤولیت پذیر گردند؛ یعنی حمایت عمومی از تصمیم گیری های اتخاذی از سوی مسئولان، باعث می شود متولیان امر به راحتی برنامه های خود را عملی نمایند. در دهه ۱۹۷۰ نظریه های اثبات گرایی منطقی، در شکل جهان شمولی مورد تردید قرار گرفت و اندیشه مشارکت مردم در امور شهرها مورد توجه واقع شد که حاصل آن آثار دیویدهاروی و تولد مکتب جغرافیای رادیکال بود. نظریه مدیریت شهری از دیگر نظریات مرتبط با اصول شهروندمداری است مدیریت شهری نوعی دموکراسی و خود گرانی محلی است که مردم در آن مشارکت بالایی را دارا هستند و این مشارکت برای اداره بهتر شهر می باشد. ساختار مدیریت شهری باید مبتنی بر اصولی باشد که در واقع پی و شالوده این ساختار را به وجود می آورند این اصول عبارت اند از اصل تربیت شهری و آموزش شهروندان، اصل نظریاتی مداوم از شهروندان و نیز اصل جلب اعتماد بخش مردمی و خصوصی. نمودار شماره (۱)، ارتباط میان مدیریت شهری و شهروندی و حقوق شهری را نشان می دهد. با توجه به آنچه گفته شد مدیریت شهری مشارکتی باید با همکاری ذینفعان و به خصوص شهروندان صورت بگیرد. نمودار شماره (۲)، انواع ذینفعان در مدیریت شهری را نشان می دهد [10].



نمودار شماره (۱): ارتباط مدیریت شهر، شهروندی و حقوق شهری

نمودار شماره (۲): انواع ذینفعان

ویژگی های شهروند مشارکت جو

شهرداری با مردم مقوله ای حساس است که در شرایط خاص، مسئولیت دولت ها را در پاسخ به اراده ملی افزایش می دهد. در این شرایط این مسئله بیشتر حول جلب توجه افکار عمومی به قانون اساسی و ایجاد زمینه های لازم برای کار گروهی شراکت و تعاملات اجتماعی دور می زند. برای گسترش برنامه ریزی شهری با مردم در زمینه موضوعات مختلف اجتماعی، اقتصادی و کالبدی جامعه در درجه اول نیازمند شهروندانی با ویژگی های لازم است. برای برنامه ریزی با مردم، باید انسان ها را آموزش داد و در آن ها مهارت های نگرش و دانش مورد نیاز را به وجود آورد. مشارکت مستلزم داشتن آگاهی های لازم، مهارت های موثر و نگرش های ارزنده است. دانش و مهارت تعریف مساله، تجزیه و تحلیل مساله، شناخت هدف، روابط انسانی اثر بخش، تصمیم گیری، زندگی گروهی و روح جمعی از جمله مهم ترین موضوعاتی است که در آموزش افراد باید به آنها پرداخت. انسان مداخله گر در برنامه ریزی شهری انعطاف پذیر است، انسانی که انعطاف پذیر نیست تصمیم خود را گرفته است و از این رو قادر نیست حتی تمهیدات لازم برای برنامه ریزی شهری با مردم را در خود فراهم کند. کسب از جمله مهارت های دیگر خوداندیشی است. با آموزش شهروندی همه چیز پایان نمی پذیرد [11]. کسب این مهارت ها با فرصت هایی برای تمرین و ممارست نیاز دارد. بایستی محیط و شرایطی به غایت شفاف و همراه با شناخت داشته باشیم و مهارت و نگرش های سازنده در ارتباط با مشارکت را در افراد تقویت کنیم. قطعاً در جایی این مساله را باید آموزش داد و از آن گذشته فرصت تمرین مهارت های لازم شرکت مردم به وجود آورد. این کار در بسیاری از کشورها در دوره آموزش عمومی صورت می گیرد. به اعتقاد برنامه ریزان شهری، شهروندان توانا برای شرکت در فرایند شهرسازی باید حداقل دارای ویژگی هایی مانند توانایی کار و همکاری با دیگران و داشتن روح جمعی باشند و به عنوان اعضای فعال جامعه، در حل مشکلات با شیوه های غیر خشونت آمیز باشند، تمایل به کوشش و تلاش در جهت بهبود شرایط زندگی، شرکت در فعالیت های اجتماعی، سیاسی، فرهنگی همراه با درک حدود و لزوم احترام به حقوق انسان ها، توانایی پذیرش قواعد و هنجارهای تعریف شده را در روابط اجتماعی یعنی همان قواعد بازی و احترام به دیگران و پذیرش قواعد مردم سالاری در فعالیت های جمعی داشته باشند [12].

مدیریت مشارکتی^{۱۲}

مدیریت مشارکتی در شهر، اصطلاح عمومی است که به طراحی تدابیری برای نقش دادن به شهروندان در یک زمینه یا منبع خاص اطلاق می شود. به عبارتی مدیریت مشارکتی فرایند نوینی از مدیریت شهری با تأکید بر نقش مردم و سازمان های غیردولتی (NGO ها) و ارائه راهکارهای عملی سهمین شدن مردم در فرایند سیاست گذاری، برنامه ریزی و اجرا در مدیریت شهری است. از

¹² Participatory Management

مهم ترین مزیت های مدیریت مشارکتی، توسعه استراتژی هایی است که با ویژگی های خاص محیط و زمینه فرهنگی و تاریخی محله سازگار است. به این ترتیب مدیریت مشارکتی از تأکید یک سویه بر نقطه نظرات مدیران از طریق شناسایی اهمیت چشم اندازها، دانش و ارزش های محلی در ارتباط با مسائل سیستم پیچیده شهر جلوگیری می کند. روش مدیریت مشارکتی در مقایسه با روش های سنتی اهداف متعالی تری دارد و به تعدیل نقش مدیران و مسئولان شهری و افزایش مشارکت مردمی و شهروندان می انجامد. جدول زیر مقایسه روش های سنتی و مشارکتی در مدیریت شهری را نشان می دهد؛ [13]

جدول (۱): مقایسه روش های سنتی و مشارکتی در مدیریت شهری

روش مدیریت شهری	سنتی	مشارکتی
هدف اصلی	حفظ نظم عمومی، تأمین خدمات	عدالت اجتماعی و گسترش شهروندی
نقش شهروندان	تعبه- رأی دهنده	مشارکت کننده
نقش مسئولان شهری	قانون گذار- متولی	مشارکت کننده
نوع ارتباط بین مسئولان و مدیران شهری	قهري - نمایندگی	همکاری
تصمیم گیری	فرایندهای تکنیکی	فرایندهای سیاسی و تکنیکی
مشارکت افراد دارای وضعیت نامساعد	عدم مشارکت شهروند	تشویق مشارکت شهروند مخصوصاً فقرا

همان طور که جدول شماره (۱) نشان می دهد روش مشارکتی مدیریت شهری، محیط مساعدی را برای مشارکت شهروندان فقیر مانند جوامع سکونتگاه غیررسمی در تصمیم گیری در سطح شهر فراهم می سازد. علاوه بر این از آنجا که از تئوری های عدالت اجتماعی و شهروندی ریشه می گیرد، فرایندهای سودمند مشارکت را با همکاری حکومت برای دخالت دادن فقرا ارائه می دهد.

ابعاد مشارکت اجتماعی شهروندان

زمینه ها- عمرانی: شامل تمامی اقداماتی است که درصدد تغییر در زیرساخت ها-محله در انواع گوناگون واگذار- فضاها، ابنیه و فعالیت ها- فرهنگی، هنر، اجتماعی و ورزشی و... می باشد.

زمینه محیط زیست: محیط زیست به محیط هایی که در آن ها زندگی جریان دارد گفته می شود. محیط زیست شهر، در یک مفهوم گسترده، متشکل از منابع، انسان و دیگر فرایندهایی است که منابع را به محصولات و خدمات قابل استفاده تبدیل می نماید و تأثیرات چنین فرایندهایی ممکن است منفی و یا مثبت باشد.

زمینه ها-ایمنی: ایمنی، وضعیتی است که در آن، امکان آسیب افراد و یا خسارت به اموال، از طریق یک فرایند مداوم شناسایی خطرات و مدیریت ریسک ایمنی به سطحی قابل قبول کاهش داده شده و در آن سطح حفظ می شود.

زمینه ها- نظارتی: نظارت عبارت از فعالیتی منظم است که ضمن آن نتایج مورد انتظار در قالب استانداردها-انجام عملیات معین می شود. از نظر وینر نیز نظارت چیز جز ارسال پیام هایی که به طور مؤثر رفتار گیرنده پیام را تغییر می دهد نیست [14].

عوامل مؤثر بر مشارکت شهری

مشارکت شهری متأثر از عوامل گوناگونی است که باید در اتخاذ رویکرد مشارکت شهری و برنامه ریزی شهری مورد توجه قرار گیرد. از جمله این عوامل می توان به نیت و قصد مشارکت کنندگان، انگیزه آنان از مشارکت شهری، انتظار مشارکت کنندگان از نتایج و پاداش مشارکت و سرانجام امکانات و شرایط مشارکت شهری اشاره کرد. مجموعه این عوامل بر شکل گرفتن مشارکت شهری و ماهیت مشارکت شهری مؤثرند. به طور کلی عوامل مؤثر بر مشارکت را می توان در سه دسته متغیرهایی که درونی فرد هستند یا متغیرهایی که از محیط بیرونی و اجتماعی فرد ناشی می شود و متغیرهای فضایی-مکانی تقسیم بندی نمود: در متغیرهای درونی، می توان به نظریات وبری اشاره نمود که متغیر بی قدرتی را عامل مهمی در مشارکت می دانند و بر نظام باورها،

گرایش ها و اندیشه ها تأکید می کنند. از دیدگاه آنان احساس بی قدرتی که در افراد نسبت به یک سازمان یا یک نهاد وجود دارد بر عمل و کنش آنان در برابری سازمان مؤثر است. در این زمینه نظریات سطح کلان مانند کارل مارکس^{۱۳}، ماکس وبر^{۱۴} و گئورگ زیمل^{۱۵} از مهم ترین بحث ها است [15]. احساس اثربخشی و انتظارات فرد در موقعیت یک کار یا رسیدن به نتیجه مطلوب نیز از این عوامل به شمار می آید. بدین ترتیب اگر شهروندان قضاوت های مثبتی از مشارکت در امور شهری داشته باشند، احتمال مشارکت آنان افزایش می یابد. دسته دوم متغیرها نیز عوامل اجتماعی یا بیرونی اند که عضویت انجمنی، پایگاه اقتصادی-اجتماعی، اعتماد اجتماعی و... را می توان از جمله این موارد دانست. دیدگاه مکانی-فضایی مشارکت نیز عوامل مکانی و بسترهای مکانی، نوع و تیپ مکان ها، دسترسی ها و فاصله مکانی سکونتگاه ها با یکدیگر را مورد توجه قرار می دهد. در این دیدگاه، اهمیت پذیرش هنجارهای محلی و ساختار محلی برای مشارکت لحاظ می شود و اهمیت منافع اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی مشارکت توأم با ملاحظات محیطی مدنظر قرار می گیرد. بر این اساس تفاوت و ویژگی های مکانی و فضایی نواحی مختلف، بر مشارکت تأثیر می گذرد. در دیدگاه های مشارکت دو رویکرد عمده را می توان تشخیص داد: نگرش خرد و نگرش کلان. در سطح خرد بر انگیزه ها، گرایش ها و رفتارها تأکید می شود و در سطح کلان، زمینه ها، شرایط و عناصر ساختاری مورد توجه قرار می گیرد. از این رو مشارکت دارای دو بخش ذهنی و رفتاری است. بخش ذهنی، تمایلات و گرایش های فردی و بخش رفتاری، فعالیت های داوطلبانه جمعی را مد نظر دارد. پارسونز، کنش را در برگیرنده حالات احساسی، فکری و رفتاری می داند که براساس الگوهای جمعی، ساخت یابی و جهت گیری می شود. در کنش و واکنش متقابل میان افراد در جامعه، قواعد و الگوهایی حاکم است که مبنای عمل و رفتارهای جمعی از سوی گروه است. در این گروه، هموایی یا ناهموایی فرد مطرح می شود و عواملی چون اعتماد به دیگران، نحوه مدیریت، ارتباط با دیگران، انسجام و هم بستگی گروهی و... بر رفتارهای مشارکتی تأثیر می گذارند [16]. در واقع پارسونز الگویی پایه ای از کنش اجتماعی را معرفی می کند که این الگو نخست از کنش گر انسانی و سپس یک سلسله هدف ها و مقاصد تشکیل می شود که کنش گر باید از میان آنها انتخاب کند، او باید وسایل مختلفی را هم برای رسیدن به این مقاصد انتخاب کند. در اینجا هم این کنش گر است که انتخاب می کند اما این انتخاب ها در خلأ صورت نمی گیرد، محیط از شماری از عوامل مادی و اجتماعی ساخته شده است که دامنه این انتخاب ها را محدود می کند. مهم تر از همه این ها محیط، شامل هنجارها و ارزش ها و سایر افکار عموماً پذیرفته شده ای است که بر انتخاب هدف ها و وسایل تأثیر می گذارد. از این رو کنش اجتماعی از یک کنش گر، وسایل و اهداف و محیطی ساخته می شود که شامل موضوعات مادی، اجتماعی، هنجارها و ارزش ها است. جورج هومنز مشارکت را در قالب نظریه مبادله، مورد تجزیه و تحلیل قرار داده است. دیدگاه اصلی هومنز این است که جامعه شناسی باید به تبیین رفتار فردی و کنش متقابل انسان بپردازد. او کمتر به مقولاتی چون آگاهی یا انواع گوناگون ساختارها و نهادهای اجتماعی بزرگ که بیشتر جامعه شناسان در وهله نخست آنها را مورد توجه قرار می دادند، پرداخت. آنچه محور توجه او قرار داشت عبارت بود از شرح الگوهای تقویت و سابقه پاداش ها و هزینه هایی که افراد را به آنچه انجام می دهند رهنمون می کنند. به اعتقاد هومنز رفتارها نتیجه محاسبه سود و زیان است. مشارکت، زمانی نهادی می شود که منافع حاصل از آن بر هزینه ها فزونی گیرد و مشارکت هنگامی از فرد سر می زند که در قبال آن پاداش دریافت کند. هانتینگتون، نقش نخبگان سیاسی را جهت تشویق مردم به مشارکت مؤثر می داند و معتقد است که آگاهی گروهی و انسجام اجتماعی را نباید نادیده گرفت. در جوامعی که زندگی گروهی و فعالیت های جمعی گسترش زیادی ندارند، نوسازی با کاهش مشارکت همراه است. از این رو نگرش های نخبگان سیاسی و وضع انجمن ها و گروه های واسطه، از پیش زمینه های مشارکت محسوب می شوند [17]. هابرماس، شکل گیری حوزه عمومی و گفتمان خردمندانه را بستری مناسب برای شکل گیری افکار عمومی و مشارکت دانسته است. در اندیشه وی، شرایط دسترسی برابر به مشارکت قرار دارد که ضرورت اجتماعات گفتمانی را پیشنهاد می کند. زمانی که کنش گران برای بحث و گفتگو درباره مسائل مورد علاقه خود گرد هم آمده، به نقادی می پردازند، احساس تعلق، وابستگی و وفاق جمعی به وجود می آید که مقدمه ای برای رفتارهای جمعی و مشترک است. با مرور دیدگاه ها و نظریه ها، می توان دریافت که مشارکت اجتماعی پدیده ای چند بعدی است که تحقق آن نیازمند شرایط و الزامات خاص است. چارچوب نظری پژوهش مبتنی بر ترکیبی از آراء، نظریه ها و تجارب کشورهای

¹³ Karl Marx¹⁴ Max Weber¹⁵ Georg Simmel

مشارکتی را متأثر از زمینه های عینی و ذهنی می داند که بخشی از آن از خصایص درونی و بخشی از عوامل بیرونی ناشی می شود [18].

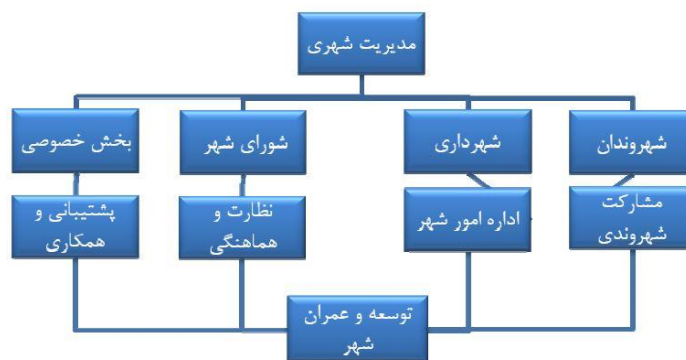
ساختار مدیریت شهری و رابطه آن با مشارکت شهروندان

داده های سیستم مدیریت شهری، خواسته های دولت و شهروندان و ستانده های آن توسعه کمیت و کیفیت زندگی شهری است. بنابراین مدیریت شهری باید تمام نظام شهری اعم از فضای کالبدی و عملکردی آنرا تحت پوشش قرار دهد. لذا دارای ماهیت سازمانی توانمند چند عملکردی و چند سطحی است. شهرداری ها از جمله حکومت های محلی محسوب می شوند که بدون مشارکت همه جانبه مردم «مشروعیت» ندارد. به سخن دیگر، بدون مشارکت فعال مردم در امور محلی، شهرداری ها توان پیشبرد هدف های خود را نخواهند داشت. از این رو باید به راه های مختلف زمینه های مشارکت و همکاری فعال مردم در امور محلی، فراهم کرد. یکی دیگر از رویکرد های پایه ای در مفهوم مدیریت شهری حکومت محلی است. اصل اساسی رد حکومت های محلی این است که مردم همان محل با مشارکت و هم فکری یکدیگر و حتی المقدور با استفاده از منابع و امکانات محلی نسبت به تامین خدمات عمومی و نیز عمران و آبادی محل در چارچوب قانون اقدام نمایند. این رو سطح محلی مدیریت و اداره امور باید در سطح ملی به رسمیت شناخته شود و در پی آن سطح منطقه ای رابط بین این دو تلقی گردد. در واقع امروزه رابطه مستقیم بین بهبود مدیریت شهری و دموکراسی محلی با تمرکززدایی پذیرفته شده است. تفویض اختیارات، جلب مشارکت مردم و بسترگشایی نهادی آن در سطوح پایین تر، شرط موفقیت سیاست های عدم تمرکز فضایی است [19]. اصل اساسی در حکومت های محلی از جمله شهرداری ها این است که مردم همان محل با مشارکت و همفکری یکدیگر نسبت به تامین خدمات عمومی و نیز عمران و آبادی محل در چارچوب قانون عمل نمایند. از لحاظ نظری، حکومت محلی مطلوب آن است که مسئول و پاسخگو بوده، برای برآوردن نیازهای محلی تدارک موثری فراهم نموده، خدمات را به صورت کارا ارائه دهد و به تشویق شهروندان به مشارکت، حس تعلق را در شهروندان تقویت کند. میزان مشارکت مردمی به نوع رژیم حاکم بستگی دارد. در نظام دموکراتیک، دولت، جامعه مدنی و سازمان های سیاسی رسمی و غیررسمی در جهت گسترش مشارکت مردم و در نهایت کسب مقبولیت و مشروعیت گام برمی دارد. دو نهاد ارکان اصلی ساختار مدیریت شهری را به وجود می آورد. نخست شورای شهر و دوم شهرداری که در رأس هرم اجرایی شهر قرار دارند. هدف اساسی مدیریت شهری، سازماندهی و ساماندهی امور شهری با مشارکت و همکاری مردم است. اهداف مدیریت شهری را می توان این گونه برشمرد؛ ۱- ساماندهی توسعه پایدار شهری ۲- ارتقاء و بهبود شرایط زیست مردم شهر ۳- حفاظت از محیط زیست شهری ۴- حفاظت و بهبود محیط کالبدی شهری ۵- جلب مشارکت مردمی در مدیریت شهری. مشارکت عمومی از طریق حکومت های محلی دارای سه هدف است ۱- بهبود توانایی مدیریت ۲- تعیین اولویت های برنامه ۳- انجام اصلاحات. توانایی مدیریتی زمانی بهبود می یابد که تلاش مدیریت در جهت پاسخگو بودن به نیازهای عمومی باشد. به طور کلی فلسفه اساسی شکل گیری حکومت های محلی، نهادینه سازی و تحقق مشارکت مردمی در مدیریت امور مربوط به خود است. بدین منظور مدیران محلی برای اداره امور محلی بایستی الزاماً سبک رهبری مشارکتی را در ارتباط با مردم محلی برگزینند. به نظر استیوارت، مهمترین وظیفه مقامات محلی و حکومت های محلی برای تقویت و بهبود اجتماعات محلی و سازمان کارآمد و مؤثر «شهروندسازی» است. شهروندسازی عبارتست از فراهم کردن امکانات، تسهیلات و سازوکارهای لازم برای شهروندان، تا آنها از حقوق شهروندی شان بهره مند گردند و بتوانند به نحو مناسب وظایف و تکالیف شهروندی خود را در قبال جامعه محلی که در آن زندگی می کنند، انجام دهند. به نظر وی حکومت های محلی در مقایسه با حکومت های مرکزی، نقش فعال تری در زمینه تشویق و ترغیب شهروندی، سیاسی و جلب مشارکت های شهروندی دارند. مارشال، حقوق شهروندی را دارای سه حوزه اصلی می داند؛ ۱- حقوق قانون مدنی: همانند حقوق مبتنی بر آزادی های فردی، آزادی بیان، حق مالکیت، حق بهره مندی از عدالت. ۲- حقوق سیاسی: از قبیل حق رأی و حق شرکت در انتخابات. ۳- حقوق اجتماعی: از جمله حق بهره مندی از امنیت، رفاه اجتماعی، خدمات مدنی و اجتماعی. در مجموع دیدگاه شهروندسازی معطوف به آموزش شهروندی، تثبیت حقوق شهروندی و حمایت از شهروندان به منظور مشارکت شهروندی در جامعه و در تعامل با حکومت محلی است [20].



شکل شماره (۳): الگوی نظری ارتباط میان شهروندان و مدیریت شهری

الگوی فوق می‌تواند مبنایی برای ترسیم الگوی نظری ارتباط میان شهروندان و مدیریت شهری در این نوشتار قرار گیرد. عناصر مدیریت شهری شامل شهرداری، شورای شهر، شهروندان و نهادهای جامعه مدنی شهر است. نوع نظام حکومتی و به تبع آن، سیستمی که هر نظام حکومتی برای اداره امور شهرها به کار می‌گیرد، همچنین حدود اختیارات و روابط حکومت شهری با سایر سطوح حکومت، نقش اساسی و کلیدی در شکل یابی نظام ارتباط بین عناصر مدیریت و برنامه‌ریزی شهری ایفا می‌کند [20].



شکل شماره (۴): نقش عناصر مدیریت شهری

بسترهای مشارکت و نقش مدیریت مشارکتی

امروزه اهمیت و ضرورت مشارکت در انجام امور به منظور افزایش کیفیت، کاهش هزینه، افزایش بهره‌وری و ... بر کسی پوشیده نیست. به عبارتی از آنجایی که مشارکت نیازمند بستری قانونمند، آگاه و مشارکت طلب است. مدیریت مشارکتی را می‌توان الگویی بسترساز برای مشارکت دانست یا مدیریت مشارکتی «بوجود آمدن نظام و فضایی توسط مدیریت است که تمام کارکنان، مشتریان و پیمان کاران یک سازمان در روند تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و حل مسائل و مشکلات سازمان با مدیریت همکاری و مشارکت نمایند» عوامل بسیاری بر میزان مشارکت تأثیر گذار می‌باشند. این عوامل را می‌توان در سه دسته متغیرهایی که درونی فرد هستند یا متغیرهایی که از محیط بیرونی و اجتماعی فرد ناشی می‌شوند و متغیرهای فضایی مکانی، تقسیم‌بندی نمود. در متغیرهای درونی می‌توان به نظریات وبری اشاره نمود که متغیر بی‌قدرتی را عامل مهمی در مشارکت می‌دانند و بر نظام باورها، گرایش‌ها و اندیشه‌ها تأکید می‌کنند. از دیدگاه آنان، احساس بی‌قدرتی که در افراد نسبت به یک سازمان یا نهاد وجود دارد بر عمل و کنش آنان در مقابل آن سازمان مؤثر است. در این زمینه نظریات سطح کلان همانند کارل مارکس، ماکس وبر و گئورگ زیمل از مهمترین بحث‌ها می‌باشد [20]. احساس اثربخشی و انتظارات فرد در موفقیت یک کار یا رسیدن به نتیجه مطلوب نیز از این عوامل به شمار می‌آید. بدین ترتیب اگر شهروندان قضاوت‌های مثبتی از مشارکت در امور شهری داشته باشند، احتمال مشارکت آنان افزایش می‌یابد. دسته دوم متغیرها نیز متغیرهای اجتماعی یا بیرونی می‌باشد که عضویت انجمنی افراد،

پایگاه اقتصادی و اجتماعی، اعتماد اجتماعی و را... می‌توان از جمله این موارد دانست. دیدگاه مکانی- فضایی مشارکت نیز نقش عوامل مکانی و بسترهای مکانی، نوع و تیپ مکانها، دسترسیها و فاصله مکانی سکونتگاهها با یکدیگر را مورد توجه قرار می‌دهد. در این دیدگاه، اهمیت پذیرش هنجارهای محلی و ساختار محلی برای توسعه مشارکت لحاظ می‌شود و اهمیت منافع اجتماعی و فرهنگی و اقتصادی مشارکت توأم با ملاحظات محیطی مد نظر قرار می‌گیرد. براین اساس، تفاوت‌ها و ویژگیهای مکانی و فضایی نواحی مختلف، بر مشارکت تأثیر می‌گذارد. در طرح بعد انسانی از فضا سه نوع فضا را نام گذاری کرده اند: مشخصه ثابت فضا ماده ای است که در درون آن بخش عمده ای از رفتارها شکل گرفته و شامل نمادهای مادی مانند ساختمانها و فضاهای عمومی است که بر رفتارها حکومت می‌کنند [17]. مشخصه نیمه ثابت فضا شامل آیت‌هایی مانند مبلمان، رنگ و روغن کاری است و مفهوم فضای غیر ثابت (متغیر) اساساً بیان نشده و شامل فاصله حفظ شده در برخوردهای شخصی است که دارای جایگاهی مهم ولی نامحسوس در یک فرهنگ است. بنابراین مشارکت دارای ابعاد و بسترهای مختلفی است؛

- نظریه های اجتماعی که ارائه دهنده بنیانهای فکری لازم برای ارزش ها و فرض هایی است که طراحان و مجریان مشارکت بر آن تکیه دارند.

- ویژگی های نظام مشارکت مانند ساختارها و فرآیند های مشارکت که در چارچوبهای گوناگون فکری و نظری تفاوت می‌پذیرد.

- بستر مشارکت که مشارکت در آن رخ می‌دهد و ممکن است منجر به بهبود یا محدودیت بالقوه مشارکت گردد.

- خروجی های مشارکت که پیوندی دو جانبه با ابعاد قبلی و نقش ابعاد تعریف شده پیشین دارد. بر این اساس، مدیریت مشارکتی عبارت است از کنترل عوامل اثرگذار بر مشارکت و کنترل اثرات مشارکت بر سایر مجموعه عوامل متأثر از آن. به این ترتیب مدیریت مشارکتی وظیفه دارد تا عوامل اثرگذار بر مشارکت، سازوکار اثرگذاری، شدت، ضرورت، ها نتایج و بازتابی این عوامل را در مشارکت تبیین و شدت و ضعف های آن را بر مشارکت کنترل نماید و کنترل اثرات مشارکت بر سایر مجموعه عوامل متأثر از آن را بسنجد. بنابراین برای ایجاد مشارکت، سازمانها و نهادهای اجتماعی باید اقداماتی از قبیل آموزش تبیین حقوق شهروندی، اطلاع رسانی به شهروندان، ایجاد انگیزه، الزامات مادی، تشویقی، تسهیلات، الزامات قانونی، تغییر نگرش، تدابیر مدیریتی و تمهیدات زیرساختی را انجام دهند. بدینسان انتظار می‌رود مشارکت مورد نظر پس از طی فرآیندی در زمان و مکان و با همراهی گروه معین هدف به وقوع بپیوندد. در این زمینه، وظیفه مدیریت مشارکتی عبارتست از نظام بخشی به ابزار، اقدامات و سایر موارد مورد نیاز به منظور تحقق مشارکت مورد نظر. علاوه بر این، ساز و کار عمل باید به نحوه ایی طراحی و اجرا گردد، تاخروجی مورد نظر حاصل گردد. بر این اساس، وظیفه اصلی مدیریت مشارکتی نظام کنترل عوامل مؤثر، فرآیند تحقق و مدیریت نتایج و انتظارات ناشی از اقدام مشارکتی است [19].

مبانی نظری مرتبط با مشارکت و مدیریت شهری

مهمترین هدف مدیریت شهری را می‌توان در ارتقای شرایط کار و زندگی جمعیت ساکن در قالب اقشار و گروه های مختلف اجتماعی و اقتصادی و حفاظت از حقوق شهروندان، تشویق به توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار و حفاظت از محیط کالبدی دانست. بنابراین، هنگامی که شهر دارای مشکلات و نارسایی هایی در چرخه امور خود است و از مشکلات بهداشتی شهری و آلودگی های محیطی و اقسام آسیب های اجتماعی رنج می‌برد و بحران هایی همچون مسکن، ضعف در ظرفیت کافی تاسیسات عمومی، بیکاری، کمی درآمد، زاغه نشینی، مشقت های اجتماعی، رشد خودروی شهری و بی هویتی در شکل گیری بافت ها و ساختمان ها را تجربه می‌کند، می‌توان به این نتیجه رسید که مدیریت شهری آن در تنگنا و نارسایی به سر می‌برد. در این باره، مدیریت شهری باید ضمن داشتن برنامه برای وضع موجود شهر و فائق آمدن بر مشکلات آن، برنامه های آینده شهر را تدوین کند و بر اساس آنها به ترسیم آینده آلی بپردازد که بر مبنای واقعیت ها و شرایط زمان و مکان است. در این باره، مدیریت شهری باید حافظ شهرها و منافع مردم شهرها باشد. حال که افزایش نیازهای انسانی و مشکلات زیست محیطی شهری را در ابعاد وسیع شاهدیم، مواردی چون رعایت ترافیک، توجه به فضای سبز، همکاری با شهرداری ها در زمینه رعایت ساخت و ساز، جمع آوری زباله و مسائل عدیده دیگر نمایانگر مشکلاتی است که امروزه با آنها روبرو هستیم. از میان پیامدهای مثبتی که تقویت،

قانونمندی و عقلانی کردن رابطه دو طرفه شهروندان و شهرداری ها و نیز مدیریت شهری و به ویژه شهرداری ها را به دنبال دارد، می توان به موارد زیر اشاره کرد [18].

جدول (۲): سازوکار رابطه شهروندی و شهرداری، حقوق و وظایف متقابل.

• شهروندی - حس تعلق اجتماعی و اعتماد شهری؛ - پرداخت مالیات ها و عوارض شهری؛ - بازتولید مستمر الگوهای فرهنگی شهری و شهروندی؛ - تمکین حقوقی-مدنی از قانون شهرداری ها؛ - مسئولیت پذیری شهروندی.	• حقوق - برخورداری از حقوق شهروندی. - بهره‌مندی برابر از کالاهای و خدمات شهری. - تأثیرگذاری در تصمیم‌گیریهای شهری. - دخالت موثر در انتخابات مقامات محلی و شهری. - برخورداری از ایمنی شهری. - دسترسی به اطلاعات شهری.
• وظایف - پذیرش فرهنگ شهروندی و زندگی شهری. - دریافت مالیات ها و عوارض شهری. - تمکین نسبت به قوانین شهرداری. - شراکت و همکاری با شهرداری. - مسئولیت پذیری شهری. - استفاده قانونمندان از منابع و امکانات شهروندان.	• شهرداری - داشتن نگرش شهروندی-مشارکتی به زندگی و مدیریت شهری. - شهروند سازی. - آموزش و فرهنگ شهری. - تامین کالا و خدمات مورد نیاز شهروندی. - پاسخگویی و مسئولیت پذیری. - ایمن سازی زندگی شهری. - اطلاع رسانی.

پیش نیاز های جذب و سازماندهی مشارکت شهروندان و عوامل مؤثر بر مشارکت

وضعیت مشارکت های مردمی در هر جامعه ای از فرایندهای تاریخی، ساختارهای قانونی، سیاسی، اداری، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی تأثیر می پذیرد. متغیرهای سطح خرد نظیر ویژگی های فردی و ذهنی نیز به سهم خود در تبیین مشارکت های مردمی اثرگذار هستند. مطالعه میزان مشارکت اجتماعی در کشورها بدون توجه به ساختارهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی امکان پذیر نیست. دو جزء اساسی که نقش مهم تری در ایجاد فضای مساعد یا نامساعد برای مشارکت در مدیریت و تصمیم گیری دارند، عبارتند از؛ میزان اعتماد به مردم، و میزان باور به تأثیرگذاری فرد. به نظر می رسد هرچه ساختار اداری و اجرایی کشور غیرمتمرکز و انتخابی تر باشد، بدنه آن برای تأثیرپذیری از جامعه و برانگیختن مشارکت مساعد تر می گردد. بسیاری از مسایل اجتماعی ذاتاً خصلتی محلی و گروهی دارند و در قالب تصمیم گیری های کلان یا سازمان های گسترده نمی گنجد ساختارهای متمرکز نیز یافتن راه حل برای این دسته از مسایل را دشوار می کنند. نخستین گام برای جلب مشارکت شهروندان در تهیه و اجرای طرح های توسعه و عمران شهری، اطلاع هرچه بیشتر از نیازها و خواست های آنان است. ابزارهای مهم برای تحقق این امر، عبارت است از: پژوهش مشارکتی، نظر سنجی عمومی، نظر خواهی از نهاد ها و تشکلهای محلی و صنفی، مذاکره با کارشناسان و اهل نظر. دومین گام مهم در مسیر مشارکت شهروندان در فرایند برنامه ریزی و طراحی شهری، دخالت دادن نظرات و تمایلات آنان در طرح های توسعه و عمران و جلب موافقت افکار عمومی نسبت به نحوه اجرای آنها است. تحقق مشارکت مستلزم فراهم کردن زیر ساخت های لازم از جمله قوانین و نهادهای مناسب، رشد دموکراسی، تشکلهای غیردولتی، آگاهی و آموزش عمومی است. تحقق مشارکت در گرو پیش نیازها و ایجاد شرایط مناسب برای مکانیسم های سازماندهی از سوی دولت است. بدون دستیابی و فراهم سازی شرایط مناسب، مشارکت تحقق نخواهد یافت [19]. این پیش نیازها عبارتند از؛

- ۱- پذیرش حق نظارت شهروندان: در بخش دو لتی ابتدا باید حق شهروندان و پذیرش بیان دیدگاه های مردمی وجود داشته باشد و در خارج از چارچوب های سنتی، اراده قانونی نشان داده شود.
- ۲- آمادگی ورود به مقوله مشارکت: باید شرایط و آمادگی اجتماعی برای ورود به مقوله مشارکت فراهم باشد تا ظرفیت پذیرش نظام اجتماعی تقویت گردد.
- ۳- شرایط مادی و معنوی: باید شرایط مادی و معنوی مناسب برای مشارکت از مجاری توسعه فرهنگی، مدیریت توسعه، ارتباطات و اطلاع رسانی مستمر فراهم آید.
- ۴- مشارکت عادلانه در تصمیم گیری: باید شرایط پذیرش مشارکت و تقسیم عادلانه مشارکت در تصمیم گیری و مدیریت توسعه آماده گردد.
- ۵- اطلاع رسانی: که در عمق مشارکت نهفته است باید به طور شفاف جریان یابد.
- ۶- تعهد به مشارکت: چنین تعهدی تغییر دیدگاه در همه سطوح را می طلبد.
- ۷- مشارکت و مناسبات اجتماعی: مشارکت اساساً مستلزم تجدید شیوه و مناسبات اجتماعی و انسانی است.
- ۸- مشارکت و آموزش: مشارکت نه تنها نیازمند حداقل آموزش است بلکه در گرو برنامه ریزی آموزش خاصی برای همه مسؤولان و داوطلبان مشارکت (اعم از اداری، فنی، خدماتی، و جز اینها) است. عدم همکاری آگاهانه شهرداری ها و دولت ها تنها مانع مشترک مردمی به شمار نمی آید، بلکه موانع متعدد دیگری نیز وجود دارد که اهم آن به شرح زیر است.
- ۱- نظام حقوقی: نظام حقوقی به دو معنا می تواند مانع مشارکت مردم باشد. نخست، آنجا که برای گروه و بخشی از جامعه امتیازی قائل می شود و دیگران را از آن محروم می دارد دوم، آنجا که عدم صراحت موجود در قانون امکان تغییر را باز می گذارد و در نتیجه افراد قدرتمند قانون را به نفع خود تعبیر و اجرا می کنند و مانع مشارکت واقعی مردم می شوند.
- ۲- دیوان سالاری دولتی: وجود قوانین دست و پاگیر، متعدد و گاه متناقض باعث می شود که متقاضی مشارکت یا همکاری برای تحصیل مجوز و انجام فعالیت، مجبور به صرف وقت و توان فوق العاده برای گذر از مراحل متعدد اداری گردد.
- ۳- معیارهای نادرست اجتماعی: اختلافی که معیارهای اجتماعی بین مشارکت مردان و زنان قایل می شود، لذا بی توجهی به مشارکت جوانان به عنوان شهروندان آینده نه شهروندان کنونی، از دیگر موانع اجتماعی است که بر سر راه مشارکت فعال اقشار مختلف اجتماع وجود دارد.
- ۴- تقسیم ناعادلانه منابع: در نتیجه عدم تعادل در توزیع مناسب شکل سرمایه، زمین، صاحبان سرمایه و مالکان بیش از سایر گروه های اجتماعی قدرت اعمال نفوذ بر مدیریت شهری را دارا می باشند [20].

جایگاه مشارکت شهروندان در قوانین شهرداری و شورای شهر

بی گمان عالی ترین نهاد برای تجلی مشارکت مردم در شهرها، شوراهای شهر هستند. این نهاد به نمایندگی از تمام ساکنان یک شهر که دخالت و شرکت همه آن ها در برنامه ریزی ها و تصمیم گیری ها امکان پذیر نیست، به اداره امور شهرها و نظارت بر آن ها می پردازد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور تحقق مشارکت مردم در اداره امور کشور اصول هفتم، یکصد و یکم، یکصد و دوم، یکصد و چهارم، یکصد و پنجم و یکصد و ششم قانون اساسی را به شوراهای در سطوح مختلف (از شورای ده تا شورای استان) اختصاص داده است. در یک جمع بندی می توان مهمترین نکات مطرح در اصول مختلف قانون اساسی در رابطه با شوراهای را به شرح زیر خلاصه کرد؛

- ۱- حق خداداد حاکمیت ملت بر سرنوشت اجتماعی خویش (اصل پنجاه و ششم).
- ۲- مشارکت عامه در تعیین سرنوشت خویش.
- ۳- اتکا به آرای عمومی در اداره امور کشور (اصل ششم).
- ۴- به رسمیت شناخته شدن شوراهای به عنوان رکن تصمیم گیری و اداره امور کشور (اصل هفتم و صدم).
- ۵- الزامی بودن رعایت تصمیم های شوراهای توسط مقامات کشوری در حدود اختیار شوراهای (اصل صد و سوم). محور اصلی شوراهای، مشارکت است چرا که تحقق آنها پاسخ به افزایش ظرفیت مشارکتی مردم است. چارچوب کلی نقش شوراهای اسلامی

شهر، نمایانگر این است که نمایندگان مردم و شهروندان در سلسله مراحل سیاستگذاری، برنامه ریزی و امور مدیریت شهری باید نقش عمده و اساسی را دارا باشند. نقش و وظایف شوراهای اسلامی شهرها در رابطه با مشارکت شهروندان به استناد ماده «هفتادویک» قانون شوراهای اسلامی شهرها را می توان در موارد زیر خلاصه کرد؛

۱- بند پنجم: برنامه ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه های ذیربط.

۲- بند ششم: تشویق و ترغیب مردم در خصوص گسترش مراکز تفریحی، ورزشی و فرهنگی با هماهنگی دستگاه های ذیربط.

۳- بند هفتم: اقدام در خصوص تشکیل انجمن ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تأسیس تعاونی-های تولید و توزیع و مصرف، انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع ارزاق عمومی با توافق دستگاه های ذیربط. درضمن در ماده «هفتادوشش» قانون شورا های اسلامی شهرها، در رابطه با اطلاع رسانی به شهروندان چنین آمده است: شورای شهر و شهرداری و شرکت ها و سازمان های وابسته موظفند به نحو مقتضی و در صورت امکان با راه اندازی پایگاه رایانه ای، زمینه اطلاع عموم مردم را بطور مستمر از مصوبات، تصمیمات، عملکرد، بودجه، هزینه و درآمد خود فراهم نمایند. به طور خلاصه شوراها در راستای عدم تمرکز و افزایش مشارکت شهروندان در اداره امور محلی راه اندازی گردیده است. در ماده ۷۱ قانون شهرداری، به رونی بر ضرورت آگاهی مردم از چگونگی گردش امور مالی شهرداری تصریح شده است: ماده-۷۱ شهرداری ها مکلف است هر شش ماه یک بار منتهی تا پانزدهم ماه بعد، صورت جامعی از درآمد و هزینه های شهرداری را به تصویب شورای شهر رساند و برای اطلاع عموم منتشر کند. همچنین شهردار مکلف است هر شش ماه یکبار آمار کلیه عملیات انجام شده از قبیل خیابان سازی و ساختمان عمارات و سایر امور اجتماعی و بهداشتی و امثال آن را برای اطلاع عموم منتشر نموده، نسخه ای از آنرا برای وزارت کشور بفرستد. روشن است آگاهی مردم از برنامه های انجام شده و مشاهده بهبودها و تسهیلات، تضمین کننده مشارکت همه جانبه و از جمله مالی آن ها است [19].

راهکارها و پیشنهادها

در خصوص پژوهش حاضر در ارتباط با افزایش مشارکت شهروندان در مدیریت شهری پیشنهادات به شرح زیر مطرح می گردد؛

- ❖ مشارکت همه ذی نفعان شهری (شهروندان و سرمایه گذاران) در امور شهری و پاسخگو بودن مدیران و مسئولان شهری در برابر شهروندان و بوجود آوردن شهروندان مسئول و مدیران پاسخگو.
- ❖ آموزش فرهنگ شهرنشینی و حقوق شهروندی، چراکه با آموزش فرهنگ شهر نشینی، مردم آگاه تر به مسائل شهر خود خواهند شد.
- ❖ برگزاری جلسات مستمر مدیران با مردم در زمان های مشخص.
- ❖ طراحی سایت های نظر خواهی و برقراری روابط الکترونیکی و حرکت کردن به طرف شهرداری الکترونیکی.
- ❖ برگزاری جشن ها و مراسم محلی برای بالابردن تعلق اجتماعی شهروندان.
- ❖ مساعدت رسانه ها و وسائل ارتباط جمعی در جهت فرهنگ سازی، مخصوصاً اطلاع رسانی در خصوص ضرورت شرکت داوطلبانه شهروندان در امور شهری.
- ❖ ایجاد و راه اندازی خطوط تلفن مستقیم برای ارتباط مستقیم شهروندان با مدیران جهت ارائه مشکلات و خواست های خود.
- ❖ نظر خواهی از شهروندان در خصوص اجرای طرح های شهری؛
- ❖ جلب اعتماد شهروندان از طریق به فعلیت رساندن نظرات شهروندان.
- ❖ جلب اعتماد شهروندان از طرف مدیران شهری از طریق نظر خواهی از آنان و استفاده از نظرات آنها در اجرای امور شهری و برخورد یکسان با همه مراجعین در اعمال ضوابط و مقررات و پرهیز از اعطای هرگونه امتیاز خاص به اشخاص خاص.

نتیجه‌گیری

مشارکت در مفهوم عام و مشارکت شهروندی در مفهوم خاص، هرچند که همواره امری مطلوب شناخته شده است، اما به دلیل پیچیدگی این فرآیند، دستیابی به آن در عمل همواره با مشکلاتی روبرو بوده است. در نتیجه، این امر به تجربه‌های ناموفقی انجامیده که با نارضایتی شهروندان و برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران مسائل شهری همراه بوده است تا آنجا که گاه مشارکت تنها در نوشتن برنامه‌ها، قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی دیده می‌شود و تحقق آن به مرحله عمل و اقدام نمی‌رسد. به دلیل مشکلات و معضلات گوناگونی که در شهرها در چندین سال گذشته به وجود آمده است، یکی از راه‌های برون رفت از این مشکلات، مشارکت شهروندان در مدیریت شهری است. جایگاه مشارکت مردم در برنامه‌ریزی و مدیریت امور شهری، جایگاه انکارناپذیری است به طوری که موفقیت یک برنامه تا اندازه زیادی به نقش مردم و نحوه دخالت آنها در برنامه باز می‌گردد و تعیین نیازها، خواست‌ها و اولویت‌بندی برنامه‌های شهری در ابعاد اجتماعی، فرهنگی و فضایی و... جز با مشارکت مردم میسر نیست. در حال حاضر در ایران مردم فقط از طریق شوراهای مدیریت شهری شهرها مشارکت دارند و هیچ مشارکتی نه در روند تهیه و اجرای طرح‌های شهری و نه در مدیریت شهری شهرها ندارند، در صورتی که باید به نقش مردم در مدیریت شهری توجه بیشتری شود. مسئولین باید مشارکت را به عنوان یک اصل مهم و کلیدی در مسیر توسعه و پیشرفت شهرها باور کنند و ضرورت برنامه‌ریزی و چاره‌جویی برای افزایش مشارکت را دریابند. در شرایط امروز اگر مدعی شویم توسعه و پیشرفت شهر جز در سایه مشارکت شهروندان ممکن نخواهد بود؛ اغراق نکرده ایم. بر همین اساس قبل از هر چیز می‌بایست اهمیت مساله برای برنامه‌ریزان و مسئولین روشن شود. شناسایی مساله و اهمیت آن، نیاز به برنامه‌ریزی برای حل آن است. چرا که مهم‌ترین جنبه به منظور مشارکت مردم، فراهم آوردن پیش زمینه‌های لازم برای استفاده از توانایی‌های آنان است.

منابع و مراجع

- [۱] هاشمیان، م، بهروان، ح، نوغانی، م، ۱۳۹۱، عوامل مؤثر بر میزان مشارکت شهروندان در اداره امور شهر مشهد، مجله علوم اجتماعی دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه مشهد، سال دهم، ۱۷۴-۱۹۵.
- [۲] علوی تبار، ع. ر، ۱۳۸۲، الگوهای مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها، مرکز مطالعات و برنامه ریزی وزارت کشور.
- [۳] زاهدزاهدانی، س، زهری بیدگلی، م، ۱۳۹۱، مدیریت شهری و تبیین مشارکت اجتماعی شهروندان در شهرداری، مطالعات جامعه شناختی شهری، سال دوم، شماره پنجم، صص ۸۴-۱۱۹.
- [۴] رهنما، م. ر، مهرورز، الف، عباس زاده، غ. ر، ۱۳۹۲، تحلیل عوامل زمینه ساز مدیریت مشارکتی در شهر مشهد، فصلنامه مطالعات و پژوهش های شهری و منطقه ای، سال پنجم، شماره نوزدهم، صص ۱۶۹-۱۸۸.
- [۵] شیان، م، ۱۳۸۴، شهروندی و مشارکت در نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، فصلنامه حقوق تامین اجتماعی، انتشارات علمی فرهنگی، سال اول، شماره ۱، صص ۲۷-۱۱.
- [۶] موسی نژاد، م. ج، ۱۳۸۷، بررسی میزان مشارکت مردم در مدیریت شهری تهران بر اساس الگوی حکمروائی شهری خوب (مطالعه موردی: شهرداری منطقه ۶ شهرداری تهران)، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت اجرایی، به راهنمایی سید رحیم ابوالحسنی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران.
- [۷] زیاری، ک، نیک پی، و، حسینی، ع، ۱۳۹۱، سنجش میزان مشارکت شهروندان در مدیریت شهری بر اساس الگوی حکمرانی خوب شهری (مطالعه موردی: شهر یاسوج)، فصلنامه مسکن و روستا، شماره ۱۴۱، صص ۸۶-۶۹.
- [۸] نجاتی حسینی، م، ۱۳۸۰، جامعه مدرن، شهروندی و مشارکت، فص نامه مدیریت شهری، شماره ۵، ۱ ص- ۷.
- [۹] عباس زاده، م، ۱۳۸۷، بررسی عوامل مؤثر بر مشارکت شهروندان در امور شهر (مطالعه موردی: شهر اصفهان)، استادان راهنما: دکتر رسول ربانی و دکتر وحید قاسمی، پایان نامه دکتری جامعه شناسی، دانشگاه اصفهان.
- [۱۰] حبیبی، م، سعیدی رضوانی، هب، ۱۳۸۴، شهرسازی مشارکتی کاوشی نظری در شرایط ایران، نشریه هنرهای زیبا، دانشگاه تهران شماره ۲۴.
- [۱۱] فنی، ز، دوبران، الف، ۱۳۸۹، برنامه ریزی مردم محور (مشارکتی) در مقیاس خرد شهری (محلله نمونه موردی: محلله اسلام آباد زنجان، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۹۸، صص ۷۹-۱۰۲.
- [۱۲] شفیعی، ش، ۱۳۸۵، بررسی جامعه شناسی عوامل مؤثر بر مشارکت اجتماعی شهروندان شهر اردبیل، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته علوم اجتماعی دانشگاه آزاد رودهن.
- [۱۳] صادقی، م، رهنما، م. ر، ۱۳۹۲، تبیین ساختاری-کارکردی مدیریت مشارکتی شهری (مطالعه موردی، شهر مشهد)، فصلنامه پژوهش های جغرافیای انسانی، دوره ۴۵، شماره ۱، صص ۱۶۹-۱۸۴.
- [۱۴] رجبی، الف، ۱۳۹۰، شیوه های مشارکت شهروندی در فرایندهای توسعه شهری، فصلنامه آمایش محیط، شماره ۱۲، صص ۱۱۶-۱۰۱.
- [۱۵] تقوایی، م، بابانصب، ر، موسوی، چ، ۱۳۸۸، تحلیلی بر سنجش عوامل مؤثر بر مشارکت شهروندان در مدیریت شهری، فصلنامه مطالعات و پژوهش های شهری و منطقه ای، سال اول، شماره دوم، ۳۶-۱۹.
- [۱۶] خادم الحسینی، الف، قدرجانی، ر، زاهدی یگانه، الف، ۱۳۹۱، اداره مردمی شهر و مشارکت شهروندان در مدیریت شهری (مطالعه موردی: منطقه ۱ شهرداری اصفهان)، نشریه علمی- پژوهشی آمایش محیط، دوره ۱، شماره ۱۱، صص ۱۱۹-۱۹۳.
- [۱۷] رفیعیان، س، ۱۳۸۹، بررسی عوامل مؤثر بر مشارکت شهروندان در امور شهری و آرایه الگوی مناسب (مطالعه موردی فسا)، به راهنمایی دکتر حسین یغفوری، پایان نامه کارشناسی ارشد، سیستان و بلوچستان.

[۱۸] یاور، ب، ۱۳۸۰، شهرسازی مشارکتی و جایگاه مشارکت مردم در شهر ایرانی واقعیات، اهداف، استراتژی ها، به راهنمایی دکتر راضیه رضازاده، پایان نامه کارشناسی ارشد در رشته شهرسازی گرایش برنامه ریزی شهری و منطقه ای، دانشگاه علم و صنعت ایران.

[۱۹] علیزاده، ک، رضوی نژاد، م، رادفر، م، ۱۳۹۲، بررسی نقش مشارکت مردم در اداره امور شهری. فصلنامه مطالعات برنامه ریزی شهری، شماره ۱، صص ۸۷-۶۱.

[20] Alathur, Sreejith; Ilavarasan, P. Vigneswara; Gupta, M.P. (2016). Determinants of eparticipation in the citizens and the government initiatives: Insights from India, SocioEconomic Planning Sciences, Volume 55, September 2016, Pages 25–35.