

مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز
دوره دوازدهم، شماره دوم، بهار ۱۳۷۶

مشارکت مردمی و برنامه ریزی توسعه

دکتر فرانک سیف الدینی

دانشگاه شیراز



خلاصه

از اوایل دهه ۱۹۷۰، دولت های کشورهای جهان سوم به این نتیجه رسیدند که مشارکت مردمی شرط لازم برای برنامه ریزی توسعه است. با بررسی پیشینه علمی موجود فوائد مشارکت مردمی را می توان به صورت زیر خلاصه کرد.

- ۱- مشارکت مردمی بهترین شیوه سازماندهی فعالیتهای مردم در جهت حل مسائل است.
- ۲- با توجه به شناخت محلی، مردم هر منطقه قادر به تصمیم گیریهای منطقی در باره محیط و وضع موجود خود هستند.
- ۳- شرط لازم ایجاد الگوی توسعه این است که افراد ذینفع فعالانه در برنامه ریزی آن دخالت داشته باشند و نسبت به حسن جریان آن احساس مسئولیت کنند و در صورت لزوم برنامه بتواند از نیروهای داوطلب و منابع محلی یاری گیرد.
- ۴- نظارت محلی مردم در باب پیشرفت و دستاوردهای توسعه موجب حمایت آنان از پیامدهای توسعه می شود.

این تحقیق منابع و پیشینه پژوهشی موجود در زمینه دلایل نیاز به

مشارکت مردم در برنامه ریزی توسعه و نیز اهداف کلی و اهداف ویژه مشارکت مردمی را مورد مذاقه قرار می دهد. سپس سازوکارهای مشارکت مردمی مربوط به هر هدف خاص را توضیح می دهد. حاصل این بررسی همه جانبه منجر به تعبیه مدل یا چارچوبی می شود که از یک طرف کلیه اجزاء مشارکت مردمی را در بر می گیرد و از طرفی کلیه این اجزاء را در ارتباط تنگاتنگ با «مشورت» و «شورا» قرار می دهد. چهارچوب ارائه شده می تواند مبنای کار برنامه ریزان توسعه در بهره گیری بهینه از مشارکت مردمی قرار گیرد.

مقدمه

«مشارکت مردمی»^۱ در قوانین روم به نام «سایوز»^۲، بالاترین پایگاه اجتماعی را داشت. قبل از ۲۱۲ بعد از میلاد مشارکت مردمی خاص گروه ویژه ای از افراد بود. پس از ۲۱۲ بعد از میلاد برای نخستین بار حق مشارکت به همه ساکنان امپراطوری روم تعمیم داده شد.^۳ باید توجه داشت که در دادن حق مشارکت به همه ساکنان امپراطوری از سوی کاراکالا^۴، امپراطور، هدف فقط بوجود آوردن حس تعهد نسبت به مفهوم حق مشارکت نبود، بلکه کاهش شورش در استانها، افزایش مالیات و قدرت بخشیدن به ارتش نیز مورد نظر بود. دادن حق مشارکت به مردم در عمل باعث ایجاد حس تعهد به امپراطوری شد. بنابراین، دو ارزش اساسی مشارکت یعنی «حق مشارکت» و «ایجاد حس تعهد» در تمدن غرب شکل گرفت.

در چند دهه گذشته، به دلیل افزایش تاکید بر بکارگیری مردم در تصمیم گیری ها و با توجه به اهمیت نظرات مردم در برنامه ریزی توسعه، مفهوم مشارکت مردمی مورد توجه قرار گرفته است. به تدریج مفهوم مشارکت مردمی از حالت نمادین به صورت عمل در آمده است. از آغاز سال ۱۹۷۰ میلادی، کشورهای در حال توسعه به این نکته پی برده اند که مشارکت شرط لازم در برنامه ریزی توسعه است.^۵

به طور کلی با بررسی پیشینه تحقیق موجود در زمینه مشارکت مردمی، می توان فایده های مشارکت مردمی در مراحل مختلف برنامه ریزی توسعه را چنین خلاصه کرد:

الف: بهترین شیوه سازماندهی مردم در جهت حل مسائل است.

ب: با توجه به شناخت محلی، مردم هر ناحیه قادر به تصمیم‌گیری‌های منطقی اقتصادی در باره محیط و وضع خود هستند.

پ: شرط لازم برای ایجاد الگوی توسعه این است که افراد ذینفع فعالانه در برنامه آن دخالت داشته باشند و نسبت به امور توسعه احساس مسئولیت کنند و در صورت لزوم برنامه بتواند از نیروهای داوطلب و منابع محلی یاری گیرد.

ت: نظارت محلی مردم در باب پیشرفت و دستاوردهای توسعه، سبب حمایت آنان از پیامدهای توسعه می‌شود. باید دانست که مشارکت مردم در برنامه ریزی توسعه، نشان‌دهنده این حقیقت است که مشارکت فعالیتی فراتر از جلسه‌هایی است که گاه‌گاهی بین مسئولان برنامه و مردم تشکیل می‌شود. مشارکت به معنای واقعی مستلزم آن است که مردم قادر به بررسی و مطالعه و شرکت در تصمیم‌گیری در حل مسئله برنامه توسعه مربوط به خود باشند^۶ و در اداره آن سهیم باشند.

این‌گونه مشارکت نه تنها دگرگونی‌هایی را در برخورد دولت و نیروی انسانی درگیر با مدیریت برنامه‌های توسعه را می‌طلبد، بلکه به الگوهای جدیدی در توزیع قدرت و نظارت پیامدهای توسعه نیز نیازمند است.

هدف این مقاله در مرحله اول بررسی یافته‌ها و تجربه‌های موجود در مشارکت مردمی و برنامه‌های توسعه است. آنگاه با عنایت به این داده‌ها تعبیه چارچوبی است که بتواند مبنای کار برنامه‌ریزان و بهره‌گیران مشارکت مردمی قرار گیرد. در حقیقت کشف و تعبیه این چارچوب یا مدل هدف اصلی این مقاله را تشکیل می‌دهد.

در بخش اول این مقاله، دلایل نیاز به مشارکت مردم محلی در برنامه‌های توسعه، مشکلات و تنگناهای مشارکت موثر مردمی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بخش دوم اجزای اصلی مشارکت مردمی، برنامه ریزی برای مشارکت و اجزاء و شیوه‌های موثر برای مشارکت مردمی مورد بحث قرار خواهد گرفت. نهایتاً، در بخش سوم مدل یا چارچوب مشارکت مردمی یعنی حاصل کار این بررسی که با دو اصل شورا و مشورت ارتباط تنگاتنگ پیدا می‌کند ارائه خواهد شد.

دلایل نیاز به مشارکت مردمی در برنامه های توسعه

امکانات محدود دولت ها در رساندن خدمات به مردم یکی از مهمترین دلایل نیاز به مشارکت مردم در برنامه های توسعه است. تقریباً برای بیشتر دولت ها در کشورهای در حال توسعه، تأمین منابع مالی و نیروی انسانی برای ارائه خدمات در سطوح محلی امکان پذیر نیست. و نیز در سطوح پائین به ویژه در مناطق روستایی، اغلب مشکل رساندن خدمات دولتی و تأمین نیروی انسانی وجود دارد. در بیشتر موارد، طرحهای توسعه تسهیلات جدیدی را برای مردم فراهم می کنند، بدون اینکه برنامه ریزی کافی برای ادامه عمل، حفظ و نگهداری این تسهیلات انجام شده باشد. برنامه ریزان طرح های توسعه اغلب چنین فرض می کنند که این کار به وسیله مردم محلی انجام می گیرد. از این رو، به برنامه ریزی حفظ و ادامه روند طرح ها توجهی نمی شود.^۷ تاریخ برنامه های توسعه سیستم آبیاری فیلیپین می تواند نمونه خوبی در این زمینه باشد. دولت فیلیپین اقدام به اجرای طرح هایی کرد که هدف آنها تأمین سدهای جدید و سیستم های آبیاری کوچکی بود که می توانست به وسیله کشاورزان اداره شود. به دلیل عدم نگهداری و استفاده نامناسب سیستم های آبیاری به تدریج رو به فرسایش گذاشت و کارایی لازم را از دست داد. نتیجه می توان گرفت که اگر کشاورزان در برنامه ریزی شرکت می کردند و از مهارت های خود بهره می گرفتند حس تعهد برای حفظ و نگهداری سیستم و استفاده مناسب به وجود می آمد. یکی دیگر از مشکلات برنامه های توسعه، ناهمخوانی برنامه ها با شرایط محلی بوده است. آن دسته از خدمات که به وسیله دولت ها در کشورهای در حال توسعه تأمین می شود، اغلب از سوی برنامه ریزان در مرکز تهیه می شود که آشنایی اندکی با نیازهای واقعی استفاده کنندگان دارند. افزون بر این، نیازها ممکن است در اجتماعات گوناگون، متفاوت باشند. برنامه هایی که به صورت متمرکز طراحی شده اند، چنین تفاوت هایی را کمتر در نظر می گیرند. در نتیجه تناسبی بین نیازها و ماهیت امکانات ارائه شده وجود ندارد که پیامد آن استفاده نامناسب از امکانات و به هدر رفتن منابع است. در بیشتر موارد، برنامه های توسعه در جهت افزایش قابلیت مردم و از بین بردن وابستگی آنها به دولت نبوده است تا بدین ترتیب بتوان

کارهایی که به وسیلهٔ افراد محلی انجام شدنی است به آنها واگذار کرد، بلکه اغلب تصمیم‌گیری‌ها در خارج از محل گرفته می‌شود و منابعی نیز برای آنها تأمین می‌شود. این امر گاهی خود کفایی پیشین مردم را به وابستگی‌هایی به دولت تبدیل می‌کند. برای جلوگیری از این مشکلات باید مشارکت مردم را برانگیخت.

اجزای اصلی مشارکت مردمی

به طور کلی، در مشارکت مردمی فعالیت‌های متقابل مردمان مورد توجه است. در بیشتر موارد منظور از مشارکت مردمی فعالیت‌های هدف‌داری است که مردم در هماهنگی با واحدهای سیاسی و قانونی (یعنی دولت) انجام می‌دهند. اجزای اصلی این فعالیت‌های هدف‌دار به شرح زیر بیان می‌شوند:^۸

الف: اهدافی را که از مشارکت مردم در برنامه‌ها انتظار می‌رود می‌توان به دو گروه «اهداف کلی» و «اهداف خاص» تقسیم کرد. این اهداف ممکن است به وسیلهٔ افراد یا موسسات دولتی و یا قانون تعیین شوند. ارزشیابی مشارکت در یک برنامه معمولاً با پرسشهایی این چنین انجام می‌گیرد: تا چه اندازه برنامه به اهداف کلی خود دسترسی پیدا کرده است و چرا؟ تا چه اندازه اهداف خاص تحقق پیدا کرده است و چرا؟ کدام یک از نتایج مورد نظر حاصل شد و علت آن چیست؟

ب: فعالیت‌هایی که برای رسیدن به اهداف و مقاصد برنامه باید انجام شوند مشخص گردند. می‌دانیم که تعداد بی‌شماری شیوه‌های مشارکت مردمی وجود دارد. طبعاً شیوه‌های مناسب‌گزینه می‌شوند. در برنامه ریزی مشارکت مردمی باید دید که: چه فعالیت‌هایی به بهترین صورت نیازها را برآورده می‌کنند و رسیدن به اهداف را امکان‌پذیر می‌سازند؟ هر فعالیت چقدر باید به درازا بکشد؟ چه عواملی به پیشبرد موثر و سودمند فعالیت کمک می‌کند؟ و سرانجام نتیجه ارزیابی فعالیت‌های انجام گرفته چه بوده است و اینکه چه کارهایی سبب موفقیت هر فعالیت شده‌اند؟

پ: خصوصیات افرادی که در فعالیت‌های برنامه شرکت دارند، باید معلوم باشد.

ویژگیها و تعداد افرادی که در هر برنامه مشارکت می کنند طبعاً متفاوت است. به طور کلی مشارکت مردمی می تواند با همه مردم ناحیه یا شهر و یا با گروه ویژه ای از مردم که نماینده جمعیت خاصی هستند ارتباط مستقیم داشته باشد. از طریق مشارکت مردمی مشخص می شود که چه افرادی باید در هر یک از سطوح فعالیت داشته باشند و بالاخره ارزیابی اینکه چه افرادی در برنامه شرکت کرده اند و علت شرکت آنها و هزینه مستقیم یا غیرمستقیم مشارکت هر فرد چقدر بوده است.

ت: واحدهای دولتی که در فعالیت های مربوط به مشارکت مردمی درگیرند معین می گردد. متولی این فعالیت ها ممکن است بخش های قانونی یا اجرایی دولت باشند. مشارکت ممکن است در سطوح محلی، استانی، منطقه ای یا ملی انجام گیرد. همچنین فعالیت ها ممکن است با مشارکت یک سازمان یا چند واحد سازمانی انجام شود. در برنامه ریزی مشارکت مردمی با دولت، باید مشخص شود که: چه بخشی از دولت مسئول نظارت در حسن اجرای برنامه است؟ چه خدماتی از طرف چه واحدی در اجرای برنامه ارائه می گردد؟ در این روند چه سیاستها، مشاغل، تصمیم ها یا خدماتی باید تحت تاثیر قرار بگیرند؟ ارزیابی مشارکت مردمی در این قسمت به این صورت است که ببینند: چه حوزه دولتی در این مشارکت فعالیت داشته است؟ دخالت هر حوزه به چه صورت بوده است؟ همچنین این ارزیابی روشن می کند: چرا برخی از خدمات از طرف یک بخش دولتی خاص باید ارائه می شد؟ علت تحت تاثیر قرار گرفتن سیاستها، مشاغل و تصمیمات و یا خدمات چیست؟ و به چه صورت هایی تحت تاثیر قرار می گیرند؟ بنابراین مشارکت مردمی فرآیندی بس پیچیده دارد و از گوناگونی زیادی برخوردار است اما با این همه، با توجه به وجود ویژگیهای مشترک آنها امکان تجزیه و تحلیل آن به اجزائی مشخص وجود دارد.

اهداف کلی مشارکت مردمی

دو دیدگاه فکری اصلی در باره اهداف کلی مشارکت مردمی وجود دارد: دیدگاه اول بر پذیرش نظرهای مردم در تنظیم و اجرای برنامه تاکید می کند.^۹ دیدگاه دوم بیشتر حامی رعایت

و اعمال نظرات مدیران اداری و اجرایی است.^{۱۰} این دو دیدگاه، در سال ۱۹۴۹ میلادی به وسیله سلزینک^{۱۱} ارائه شد. پیش از اینکه گرایش به مشارکت مردمی به صورت کنونی به وجود آید، سلزینک باور داشت که دیدگاه اول می‌کوشد نقشی واقعی برای مردم در تعیین سیاست قایل شود تا طرح‌ها، تصمیم‌ها و ارائه خدمات بهبود پیدا کند. در حالی که دیدگاه دوم در نظر دارد از مردم به عنوان ابزاری برای دسترسی به اهداف دولت بهره‌گیرد. با توجه به این دو دیدگاه این پرسش مطرح می‌شود که آیا هدف از مشارکت مردمی برآوردن خواسته‌های دولت است یا خدمت به مردم در رفع نیازهای آنها و تلاش برای خدمات‌رسانی بهتر برای آنان.

در سال ۱۹۷۵ میلادی، کول^{۱۲} پیشنهاد کرد که مشارکت می‌تواند به صورتی طراحی شود که هر دو هدف دولت و مردم تامین و توازنی بین دو هدف ایجاد شود. یعنی نیازهای مردم و دولت هر دو در مرحله برنامه‌ریزی مورد توجه قرار گیرد. در اینجا، طبعاً مسئله‌گزینش شیوه مشارکت مطرح می‌شود. با گزینش شیوه خاص می‌توان نظرات هر دو گروه یا یکی از آنها را تامین کرد.

شیوه‌های گوناگون مشارکت می‌توانند اهداف مختلفی را تامین کنند. بنابراین پیش از تصمیم‌گیری در باره شیوه مشارکت، برنامه‌ریزان باید در مرحله نخست اهداف کلی برنامه را مشخص کنند.

اهداف ویژه مشارکت مردمی

آرنستاین^{۱۳} پنج هدف ویژه مشارکت مردمی را چنین بر شمرده است:

الف: **مبادله اطلاعات**. مبادله اطلاعات مرحله‌ای است که مردم و برنامه‌ریزان یا مسئولان برنامه‌ها با هدف تبادل نظر و اشتراك مساعی گرد هم می‌آیند.

ب: **آموزش**. آموزش مرحله‌ای گسترده‌تر از مبادله اطلاعات است. در این مرحله هدف فقط اطلاع‌رسانی نیست، بلکه فراهم آوردن جزئیاتی در باره چگونگی انجام برنامه و آموزش است.

پ: **جلب حمایت**. این مرحله در بر دارنده فعالیت‌هایی همچون ایجاد محیط مناسب

برای اجرای سیاست‌ها و طرح‌های پیشنهادی یا حل اختلاف بین دولت و مردم و یا بین مردم می‌باشد. در زمینه اهداف خاص مبادله اطلاعات، آموزش و جلب حمایت، مردم به طور مستقیم در تصمیم‌گیری دخالت داده نمی‌شوند، بلکه در این‌گونه موارد نظرات رسمی و اداری مطرح و بحث می‌شوند.

ت: کمک به تصمیم‌گیری. این هدف و هدف بعدی بیشتر به شیوه‌ها و زمینه‌های مختلف تصمیم‌گیری مربوط می‌شوند و اینکه دخالت نظرهای مردم در تصمیم‌گیری باید به چه ترتیب باشد.

ث: رأی‌گیری و لحاظ کردن رأی مردم در تصمیم‌گیری. تلاش برای شناخت نظرهای مردم در باره یک موضوع و دخالت آن در تدوین برنامه می‌باشد، به صورتی که طرح‌ها نشان دهنده خواسته‌های جمع باشد.

وظیفه مهم در برنامه ریزی مشارکت مردمی، تطبیق اهداف ویژه برنامه با شیوه‌های مشارکت مردم در برنامه است.

شیوه‌های مشارکت مردمی

برای تطبیق دادن فعالیت‌های مشارکت مردم با اهداف خاص شیوه‌هایی وجود دارد. می‌توان این شیوه‌ها را از نظر سازمان و نظم به چهار گروه تقسیم کرد^{۱۴}:

۱- شیوه‌های سازمان نیافته و نامنظم^{۱۵}. این شیوه‌ها شیوه‌هایی هستند که برای ایجاد رابطه مستقیم بین برنامه ریز و مردم طرح شده‌اند. در این حالت، هیچ سازماندهی منظمی در مورد شرکت مردم وجود ندارد، بلکه برنامه ریزان می‌خواهند بدانند که چه افرادی و یا چه تعدادی از افراد در برنامه شرکت می‌کنند و یا اینکه چه اطلاعاتی مقدماتی می‌توان فراهم آورد. این شیوه‌ها بیشتر مربوط به هدف ویژه «مبادله اطلاعات» می‌شوند.

شیوه‌هایی که در این طبقه قرار می‌گیرند، عبارتند از:

الف: مراجعه برنامه ریزان به مراکز تجمع. در هر شهر محل‌هایی وجود دارند که برنامه ریزان و مردم می‌توانند با هم ارتباط رویاروی، برقرار کنند. این مکانها مراکز پخش

اطلاعات است و افراد می توانند به آنجا و مطالبی را در مورد طرح ها یا طرحهای تاثیر گذار محلی مطرح کنند و پرسشهایی را بپرسند.

ب: **تشکیل جلسه های اطلاع دهی به وسیله مؤسسه برنامه ریزی.** منظور از این جلسه ها جلسه هایی است که معمولاً یک بار تشکیل می شوند، به این منظور که اطلاعاتی در باره فعالیت های موسسه و یا نهادها برنامه ریز در اختیار مردم گذاشته شود. این جلسه ها اغلب به صورت داوطلبانه از سوی موسسه ها و نهاد به منظور دادن اطلاعات دقیق در باب یک برنامه یا طرح خاص به مردم می باشد. این جلسه ها می تواند در هر مرحله از انجام طرح برگزار شود.

پ: **تشکیل شوراهای برنامه ریزی محلی.** برای به دست آوردن مشارکت مردم در باره برنامه خاصی مربوط به منطقه جغرافیایی ویژه ای شوراهای محلی تشکیل می شود. این شوراها منبع مشورتی برای مؤسسه های عمومی می باشند. هدف آن شناخت مردم محلی بخصوص، مشخص کردن اهداف، تعیین اولویت ها و کسب اطلاع از واکنش های مردم در برابر برنامه های پیشنهادی سازمان است.

۲- **شیوه های سازمان یافته و منظم** ۱۶. در این روش برنامه ریزان واقفند که چه کسانی و به چه تعدادی در برنامه مشارکت دارند. در جلسه ای رسمی، دست اندرکاران برنامه به وسیله مسئولان برنامه برگزیده می شوند. اگر هدف مشارکت همه جانبه مردم باشد، برنامه ریزان باید اطمینان یابند که عموم طبقات جمعیت امکان مشارکت در برنامه را دارند. بر عکس اگر برنامه به شرکت گروه ویژه ای عنایت دارد، ممکن است شرکت کنندگان از آن زیر مجموعه خاص جمعیتی برگزیده شوند. از این شیوه ها اغلب هنگامی استفاده می شود که هدف خاص از مشارکت، «آموزش» یا «جلب حمایت» باشد.

شیوه هایی که در این گروه قرار می گیرند، عبارتند از:

الف: **کمیته های مشورت با مردم.** گروههایی از مردم هستند که به طور دائمی یا مؤسسه ای در ارتباط هستند. در این روش مردم به دور هم فرا خوانده می شوند تا برنامه های مختلف را بررسی کنند و تصمیم بگیرند که کدام برنامه باید اجرا شود.

ب: **شوراهای محلی**. این شوراهای نیز مانند کمیته های مشورت با مردم است، اما از قدرت بیشتری برخوردارند و تصمیم گیری در آنها بر عهده مردم گذاشته می شود. در این حالت، افراد شرکت کننده به وسیله مردم برگزیده می شوند تا پس از بررسی برنامه های گوناگون تصمیم بگیرند که کدام برنامه باید اجرا شود.

پ: **نیروهای ویژه و وظیفه خاص**. گاهی کمیته ای از مردم که به وسیله موسسه ای رهبری می شود برای مدت زمان مشخصی و به منظور انجام وظیفه یا وظایف خاصی تشکیل می شوند. برای نمونه می توان تشکیل واحدهای کمک رسانی به مردم در شرایط ویژه ای مانند زلزله و سیل را نام برد.

۳- **شیوه های فعال**^{۱۷}. این شیوه ها به این دلیل فعال نامیده می شوند که مردم مشارکت مستقیمی در فعالیت های از پیش تعیین شده ای را دارند. به کارگیری اینگونه شیوه ها تلاشی است که مشارکت مردم در مواردی کاملاً تعریف شده و مشخص انجام گیرد. انتظار می رود که با استفاده از این شیوه ها اطلاعات ویژه و مفیدی برای برنامه ریزان فراهم شود. در اینجا نیز مانند شیوه های منظم، برنامه ریزان می بینند که کی و چه تعدادی از مردم مشارکت می کنند. همچنین، چگونگی عمل مشارکت و نوع اطلاعات فراهم شده نیز نظارت می شود. شیوه هایی که در این گروه قرار می گیرند عبارتند از:

الف: **شیوه گروه برگزیده**^{۱۸}. این شیوه به وسیله دلبک^{۱۹} و دیگران در سال ۱۹۷۵ میلادی ارائه شد و شامل مراحل محلی است که طی آن در آغاز توصیه های مربوط به برنامه درجه بندی می شوند. آنگاه هر یک از پرسش ها و پاسخ های ارائه شده بحث می شود. در مرحله رأی گیری، هر شرکت کننده به هر یک از پاسخ ها امتیاز می دهد. پاسخ هایی که بیشترین امتیاز را به خود اختصاص دهد نشان دهنده این است که توافق اکثریت را دارد.

ب: **تجزیه و تحلیل قضاوتها**. این تجزیه و تحلیل روش نوینی برای ارزشیابی مشارکت مردمی است. در این حالت، از الگوهای ریاضی برای ارزشیابی استفاده می شود.

پ: **تجزیه و تحلیل ارزشها**. این شیوه ها، شیوه هایی هستند که افرادی با خواسته ها و علاقه های متفاوت به صورت ذهنی نتایج به دست آمده از برنامه های پیشنهادی را درجه بندی

می کنند. این شیوه ها مناسب ترین روش گردآوری اطلاعات جهت استفاده در تصمیم گیری می باشند.

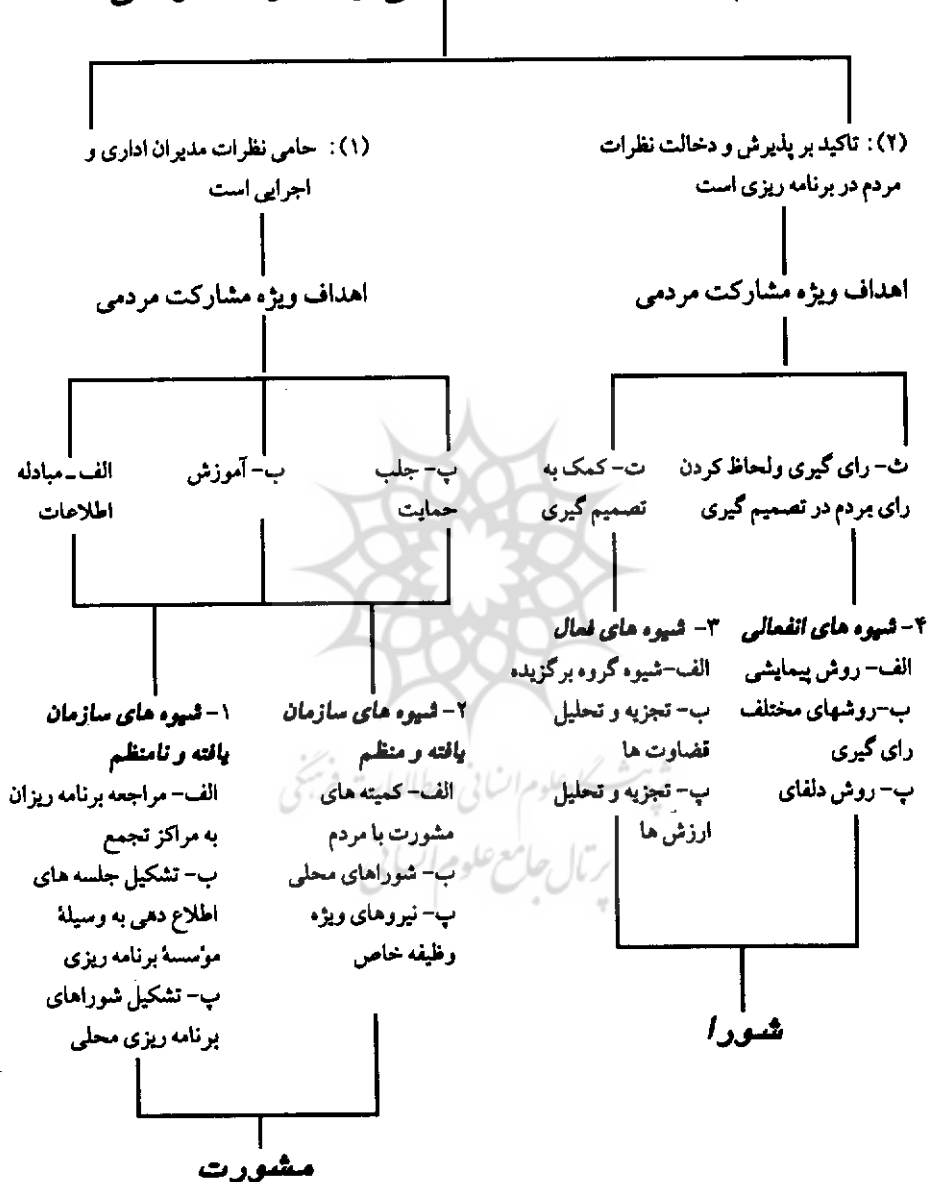
۴- **شیوه های انفعالی.**^{۲۰} این شیوه ها به این دلیل انفعالی نامیده می شوند که در این حالت، مردم هیچ گونه ارتباط مستقیمی با برنامه ریزان ندارند و مشارکت مردم به صورت شرکت فعال در جلسه ها و ارتباط مستقیم با برنامه ریزان نیست. یکی از شیوه های رایج این روش، روش پیمایشی^{۲۱} است که بسیار سازمان یافته است و از طرفی از روش شناسی^{۲۲} نیرومندی برخوردار است. زیرا می توان پیش بینی کرد که چه اطلاعاتی به دست خواهد آمد و آیا اطلاعات به دست آمده تصمیم پذیر هست یا نه. اطلاعاتی که با استفاده از این روش فراهم می شود، می تواند پایه و مبنایی برای تهیه برنامه به کار رود. دو روش موجود دیگر این شیوه عبارتند از روش های مختلف رای گیری^{۲۳} از مشارکت کنندگان و روش دلفی^{۲۴} که نوعی رای گیری است با اختلاف نحوه محاسبه آراء.

شیوه های سازمان یافته و سازمان نیافته بیشتر برای دسترسی به اهداف اداری و اجرایی است، اما شیوه های فعال و انفعالی بیشتر مربوط به هدف کلی دخالت نظرات مردم است، اگر چه انجام موفقیت آمیز هر شیوه، به ویژه اگر پیش از یک شیوه به کار گرفته شود، نهایتاً ممکن است به دسترسی به هر دو هدف کمک کند. به طور کلی، نمی توان شیوه ای را معرفی کرد که قادر به برآوردن پنج هدف نامبرده از مشارکت در آن واحد باشد. بهترین شیوه شیوه ای است که با موقعیت و هدف ویژه سازگاری داشته باشد. نمودار شماره (۱)، اهداف ویژه و شیوه های مشارکت و ارتباط آنها را نشان می دهد.

نمودار شماره (۱) همچنین نشان می دهد که شیوه های انفعالی و فعال که منتج از دخالت مردم در برنامه ریزی است با «شورا» و شیوه های سازمان یافته و سازمان نیافته که به اعمال نظرات مدیران مربوط می شود با «مشورت» ارتباط دارد.

نمودار ۱

دو دیدگاه فکری در اهداف کلی از مشارکت مردمی



تنگناها و محدودیت‌ها در راه مشارکت موثر مردم در برنامه‌های توسعه

یکی از عوامل مهم در مشارکت موثر مردم، سیاست‌های مملکتی است که می‌تواند بر روند مشارکت در سطح محلی تأثیر بگذارند. معمولاً سیاست‌گذاری‌های خاص دستمزد، قیمت‌ها، واردات و تأکید بر تولید محصولات صادراتی ممکن است برنامه‌های توسعه را تشویق نکنند. برای نمونه، واردات کالاهای غذایی با کالاهای تولید شده محلی رقابت می‌کنند و برای کشاورزان مشکل بازاریابی را بوجود می‌آورند.^{۲۵}

بنابراین در برنامه‌های توسعه و مشارکت مردم، باید سیاست‌های ملی را در نظر داشت و برنامه‌ها و طرحها را با توجه به این عوامل در سطح کلان طراحی کرد تا به تدریج بتوان بر سیاست‌های ملی اثر مثبت گذاشت.

نظام دیوانسالاری یکی دیگر از مشکلات موجود بر سر راه مشارکت مردمی است. در بسیاری از برنامه‌های توسعه، هدف مشارکت در رفع نیازها صرفاً ظاهری بوده است. در برخی از موارد نیز حالت متمرکز اداری و قوانین دست و پاگیر موانعی برای مشارکت موثر محسوب می‌شده است. واکنش‌ها و فعالیت‌های مردم نسبت به برنامه‌های توسعه تحت تأثیر چگونگی خدمات‌رسانی قرار می‌گیرد. اینکه تا چه اندازه برنامه مورد نظر خواسته‌های مردم را تأمین می‌کند و تا چه حد با شرایط محلی مطابقت دارد می‌تواند حائز اهمیت باشد. در برنامه‌ای که مسئولان طرح خواهان مشارکت واقعی مردم نباشند، طبعاً امکان مشارکت مردم در طراحی و اجرای پروژه‌ها وجود ندارد. طبیعی است که حوزه عملیات و عوامل مرتبط به پروژه، بر نحوه استفاده از امکانات موجود و میزان مشارکت مردم در رفع مشکلات تأثیر می‌گذارد. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه توزیع نامناسب و غیر متوازن منابع میزان کارآیی قدرتهای محلی را کاهش می‌دهد. در حالیکه یکی از شرایط اولیه ایجاد مشارکت موثر مردمی توزیع نسبتاً یکسان منابع در سطح مملکت است.^{۲۶}

سرانجام باید گفت که در تنظیم و اجرای برنامه های توسعه اغلب ویژگی های فرهنگی ساکنان نواحی گوناگون نادیده گرفته می شود. این ویژگی ها می تواند بر ساز و کار مشارکت تاثیر فراوان بگذارد. واکنش های افراد در قبال ساز و کارهای مشارکت ظرفیت های مردم برای انجام کارهای گروهی اغلب تحت تاثیر عوامل تاریخی و فرهنگی جامعه قرار دارد. در بسیاری از کشورهای جهان سوم، ویژگی های فرهنگی در کم و کیف برنامه ها تاثیر می گذارد و حتی ممکن است نسبت به مفید بودن آنها شک و تردید برانگیزد. ۲۷

نتیجه گیری

با بررسی پیشینه مطالعات مربوط به مشارکت مردمی نتیجه می گیریم که ایجاد مشارکت موثر امری تدریجی، و تکاملی است که حالت آزمایش و خطا دارد. برنامه ریزان و افراد مورد نظر که از نتایج برنامه بهره می برند باید راههای گوناگون را بیازمایند، شیوه های غیر موثر را کنار بگذارند و راههای نوین را برگزینند. به طور کلی نوع و درجه مشارکت مردمی در برنامه ها تا حد زیادی به درجه اطمینان از چگونگی اجرای برنامه ها و دخالت مردم بستگی دارد.

برای ایجاد و مشارکت موثر پیشنهاد می شود که میزان دخالت مردم، با عنایت به پیچیدگی طرح های توسعه صورت گیرد. اگر طرحی بسیار پیچیده باشد، امکان دخالت افراد کمتر وجود دارد. اگر برنامه کوچک و ساده باشد، فایده های نسبتاً فوری و آنی داشته باشد و حل مشکلات آن به آسانی میسر باشد، مشارکت افراد نیز فزونی خواهد گرفت.

وقتی در حوزه عملیات تضاد گروهی وجود داشته باشد و مجریان با گروههای مختلف سروکار داشته باشند، دخالت رهبران محلی در سامان دادن کارها ضروری است. هدف از این کار جلب حمایت این رهبران در مدیریت و سرپرستی برنامه ها است. نظریه های موجود نشان می دهد که برنامه هایی که می کوشند این نیروهای موثر محلی را کنار بگذارند

اغلب موفق نیستند. جریان مبادله اطلاعات (چه رسمی و چه غیر رسمی) بین مجریان و افراد بهره گیرنده از نتایج اطلاعات باید از آغاز طرح برقرار شود. فراهم آوردن اطلاعات مفید برای همه مراحل برنامه ریزی چون اجراء، کنترل و ارزشیابی فعالیت های مربوط به طرح لازم و بایسته است. این تبادل اطلاعات هم نقشی حمایتی از مدیریت دارد و هم در تصمیم گیریها تسهیل به وجود می آورد.

به طور کلی، با توجه به میزان نیاز به مشارکت مردمی و درجه مطلوبی از دخالت مردم تصمیم ها در سطوح مختلف گرفته می شود. اظهار نظرها، دیدگاهها و باورها از همه سطوح باید جمع آوری شوند. باید سیاستگزاری ها پاسخگویی نیازهای گروههای مختلف باشند و این جز از راه تبادل نظر و بحث امکان پذیر نیست.

در زمینه منابع لازم است بین تعهد در تامین منابع اولیه و فعالیتهای تولید و درآمد ارتباط وجود داشته باشد. در زمینه نیروی انسانی، افرادی که از طرح سود می برند باید در استخدام و برکناری نیروی انسانی تا حدی نظارت داشته باشند. استخدام افراد حرفه ای محلی معمولاً هزینه کمتری دارد. علاوه بر این، این عمل مشوقی برای مشارکت بیشتر افراد به حساب می آید.

چارچوب یا مدل ارائه شده در این مقاله حاصل بررسی گسترده پیشینه علمی موجود مربوط به مشارکت مردمی و برنامه ریزی می باشد. این مدل دو دیدگاه اصلی مشارکت مردمی را مورد توجه قرار می دهد. در واقع، این دو دیدگاه اهداف کلی مشارکت مردمی را تبیین می نمایند. هر یک از اهداف کلی متضمن اهداف ویژه خاصی نیز می باشند که توضیح داده شده است. سپس با توجه به هر هدف خاص ساز و کارهایی برای مشارکت مردمی ارائه شده است. ماهیت اهداف کلی، اهداف ویژه و ساز و کارهای مشارکت مردمی نهایتاً ساختار چارچوب را با دو اصل مهم مشورت و شورا پیوند می زند. برقراری این پیوند را می توان یکی از دست آوردهای شاخص این تحقیق به شمار آورد.

منابع و یادداشت‌ها

1. Citizen Participation.
 2. Cives.
 3. Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," *American Institute of Planners Journal*, July, 1983, pp. 216-24.
 4. Caracalla.
 5. See Alterman, R, and Hill, Harris D. "The Impact of Public Participation on Planning: The Case of the Derbyshire Structure Plan," *Town Planning Review*. October. 1983, pp. 200-212.
 6. See Miller, E. J. "A Negotiating Model in Integrated Rural Development Projects," in Lawrence, W. G. (ed). *Exploring Individual and Organizational Boundaries.*, New York: John Wiley, 1979.
 7. See Cernea, Michael. "Can Local Participation Help Development ?" *Finance and Development*. 21 (41): 1984, pp. 40-41.
۸. رجوع شود به منبع شماره ۳.
9. Citizen Perspective.
 10. Administrative Perspective.
 11. Selznick, Philip. *TVA and the Gross Roots*. New York: Harper Torch Books, 1949.

12. See Cole, Richard L. "Citizen Participation in Municipal Policies," *American Journal of Political Science*. 14: 761-781, November, 1975.
۱۳. رجوع شود به منبع شماره ۳.
14. See Glass, James J. "Citizen Participation in Planning: The Relationship Between Objectives and Techniques," *Journal of the American Planning Association*. (45): 1979, pp. 180-189.
15. Unstructured Techniques.
16. Structured Techniques.
17. Active Techniques.
18. Nominal Group Process.
19. Delbecq, Andre L.; Van de ven, Andrew H.; Gustafson, David H. *Group Techniques for Program Planning: A Guide to Nominal Group and Delphi Processes* . Glenview: Scott and Foresman, 1975.
20. Passive Techniques.
21. Survey.
22. Methodology.
23. Voting Methods.
24. Delphi Method.
25. See Charmbes, R. K. *Managing Rural Development : Ideas and Experience From East Africa*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies, 1974.

26. See Cohen, John M.; Uphoff, Norman T. "Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity through Specificity," *World Development*, 8 (3): 1980, pp. 213-36.
27. See Korten, David. "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach," *Public Administration Review*. 45 (5), 1980.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی