

## بررسی ارتباط متقابل حکمروایی شایسته شهری و مشارکت شهروندی در مدیریت شهری

تاریخ دریافت: ۹۹/۰۶/۱۷

تاریخ پذیرش: ۹۹/۱۰/۲۱

کد مقاله: ۲۷۰۵۸

ثمینه ابراهیمی دهکردی<sup>۱</sup>

### چکیده

امروزه رویکرد حکمروایی شایسته شهری به‌عنوان اثربخش‌ترین، کم‌هزینه‌ترین و پایدارترین شیوه اعمال مدیریت شهری معرفی می‌شود. تحقق حکمروایی مطلوب شهری در مدیریت شهرها، مستلزم عینیت بخشیدن به مشارکت همه ذی‌نفعان شامل حکومت، سازمان‌ها، نهادهای دولتی و غیردولتی، جامعه مدنی و شهروندان در ابعاد گوناگون است. شاخص‌های مشارکت، شفافیت، قانون‌مداری، پاسخگویی، عدالت محوری، مسئولیت‌پذیری، کارایی، اثربخشی و اجتماع‌محوری در مبانی نظری به‌عنوان مؤلفه‌های حکمروایی خوب شهری معرفی شده‌اند؛ از این‌رو برای شکل‌گیری حکمروایی شایسته به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه نیاز به تغییراتی در شیوه‌های سیاسی-اداری کشور در سطوح کلان و خرد می‌باشد. تغییرات کلان مربوط به قوانین حقوقی، تمرکززدایی و تعیین سطوح مشارکت در فرایندهای مختلف برنامه‌ریزی می‌باشد؛ تغییرات خرد نیز نیازمند برنامه‌های اجتماعی مثل تغییر در باورها، عقاید و نگرش مردم، ارتقاء سطح آگاهی، اعتماد متقابل میان آنان و مسئولین، ایجاد حس تعلق نسبت به محل سکونت و ... در راستای ترغیب شهروندان به همکاری و مشارکت می‌باشد. حکمروایی شایسته شهری همراه با مشارکت شهروندی جامعه را به‌سوی پایداری و ثبات شهری هدایت می‌کند و باعث تعادل در فعالیت‌های اقتصادی، زیست‌محیطی و کالبدی می‌شود، لذا اصلاح و بازنگری در نظام مدیریت شهری کشور با نظر به تحولات ساختاری و محتوایی دیدگاه‌های مطرح در زمینه مدیریت شهری، ضمن مطابقت با رویکردهای نوین و همچنین همخوان با شرایط و ویژگی‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی حاکم بر شهرهای ایران، به‌طور جدی مورد تأکید می‌باشد. نوشتار حاضر سعی دارد تا حد امکان به بررسی و تحلیل مفاهیم، اصول و شاخص‌های مرتبط با حکمروایی شایسته شهری و رابطه آن با مشارکت شهروندی بپردازد.

واژگان کلیدی: حکمروایی مطلوب، مشارکت شهروندی، مدیریت شهری.

۱- کارشناس ارشد طراحی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، ایران، [samin\\_brahimii@yahoo.com](mailto:samin_brahimii@yahoo.com)

## ۱- مقدمه

پژوهش‌های انجام‌شده نشان می‌دهند که جهان همچنان با روند رو به رشد شهرنشینی روبه‌رو است؛ به‌گونه‌ای که تا سال ۲۰۲۰ بیش از ۶۶ درصد جمعیت جهان در شهرها زندگی خواهند کرد (Morgan, T. 2003:7). این رشد سریع و بی‌رویه شهرها و انبوه جمعیت شهرنشین جهان، بیش از هر زمان دیگری نه‌تنها معنای هویت شهری و کارکردهای مورد انتظار از آن را به‌ویژه در شهرهای بزرگ و مناطق پیرامون آن‌ها تغییر داده است؛ بلکه مدیریت شهری را به یکی از پیچیده‌ترین و اصلی‌ترین عرصه‌های روابط حکومت و مردم تبدیل کرده است (James, M, B. 1991:11). جامعه جهانی، امروزه به این نتیجه رسیده است که مشکل عمده مدیریت شهری کمبود منابع مالی یا تکنولوژی مدرن و یا نیروی انسانی ماهر نیست بلکه پیش و بیش از همه، مشکل اصلی در شیوه اداره این عوامل است (ترابی، ع: ۱۳۸۳). وضعیت مدیریت شهری در ایران نیز نشان از آن است که به دلایلی چون تمرکزگرایی، برون‌زا بودن برنامه‌ها و طرح‌های شهری، اقتصاد رانتی و ... مدیریت شهری، از مدیریت یکپارچه و سیستمی فاصله گرفته، بدل به مدیریت بخشی و سلولی همراه با نگرش‌های از بالا به پایین گشته است.

با مطرح شدن الگوی حکمروایی شایسته، دولت‌ها در تلاش‌اند تا این روش مدیریتی را در سه سطح ملی، منطقه‌ای و محلی به اجرا درآورند. به دلیل ناتوانی دولت‌ها در انجام وظایفشان و نیز توسعه سریع شهرنشینی، بحث تمرکززدایی و واگذاری برخی امور دولتی به بخش‌های غیردولتی، نهادهای محلی و شهرداری‌ها مطرح شده است تا زمینه‌ی مناسبی فراهم شود تا دولت، شهروندان و نهادهای خصوصی در ارتباط با یکدیگر به تعامل بپردازند. موضوع مشارکت در شهرسازی، در چند دهه اخیر و به دنبال تغییراتی که در سیستم‌های فکری، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی بشر روی داد اهمیت پیدا کرد. تغییرات نظام‌های فکری، گسترش دموکراسی در جوامع، ناکارآمدی نظام‌های سنتی برنامه ریزی از بالا به پایین و متمرکز؛ درک عمومی از اهمیت مفهوم مشارکت به مثابه ابزاری قوی در حل مسائل و معضلات شهری؛ نظام شهرسازی معاصر را ملزم به به‌کارگیری شیوه‌های مشارکتی جهت دست یافتن به حداکثر کارایی و تحقق طرح‌ها و برنامه‌های شهری گردانیده است. امروزه اهمیت و نقش مشارکت (مابین بخش دولتی، عمومی، بخش‌های خصوصی، نهادهای مدنی، شهروندان) در توسعه‌های شهری بر کسی پوشیده نیست و این امر به یکی از رهیافت‌های بی‌بدیل حوزه شهرسازی و نظام مدیریت توسعه شهری بدل شده است. بدین ترتیب در پارادایم جدید مدیریت شهری، مشارکت شهروندی جایگاه خاصی یافته است (حیدری، ۱۳۹۵).

## ۲- پیشینه حکمروایی شایسته شهری و مشارکت مردمی

از آنجایی که حکروایی در بیانی ساده، فرآیندی از تصمیم‌سازی و روندی است که تصمیم‌ها در آن به اجرا در می‌آیند، می‌توان آن را به قدمت تمدن بشری دانست (فرزین‌پاک، ۱۳۸۳:۶۸). اگرچه کاربرد مفهوم حکروایی شهری از اواخر دهه ۱۹۸۰ و از آفریقا آغاز گردید، اما «برایان مک‌لالین»<sup>۱</sup> اولین نظریه‌پرداز است که در سال ۱۹۷۳ به این مفهوم پرداخته است (زیبایی، ۱۳۸۷:۲). او عقیده دارد تقاضای روزافزون مردم شهرها این است که حکومت شهری باید نسبت به روندهای تغییر در شهر پاسخ‌گوتر، اقداماتش با مسائل شهری و تحول آن‌ها متناسبت‌تر، نسبت به اجتماع مسئول‌تر، به عنوان بخشی از نظام یادگیری بهتر عمل کند و سرانجام نقش مهم در پیش‌بینی، کشف و استقبال از آینده ایفا کند. جهت تحقق این تقاضاها او ارتباط با نظام اجتماع را ضروری می‌داند که متضمن نظام به‌هم‌پیوسته‌ای است که هم حکومت و هم اجتماع را در بر می‌گیرد. (برک‌پور، ۱۳۸۵:۴۹۱).

موضوع مشارکت در حکمروایی شایسته شهری از اواخر دهه ۱۹۸۰ آغاز شد (کاظمیان، ۱۳۸۶:۶) و اهمیت آن با مطالعات گسترده افراد بسیاری نمایان گشت؛ که از جمله آن‌ها می‌توان به مطالعات «آنتونی گیدنز»<sup>۲</sup> که به پر مسئولیت بودن دولت، «یورگن هابرماس»<sup>۳</sup> که به بحران مشروعیت دولت و «رابرت نازیک»<sup>۴</sup> که به دولت حداقل پرداختند و همچنین به نظریه رژیم شهری «الکین استون»<sup>۵</sup> اشاره داشت. هر یک از این نظریه‌ها از منظر متفاوت به بحث حکمروایی مطلوب شهری پرداخته‌اند اما نقطه مشترک تمامی آنها، تأکید بر کاهش نقش دولت و افزایش نقش‌نهادهای غیر دولتی در اداره زندگی اجتماعی و مدیریت سرزمینی و شهری است (برک‌پور، ۱۳۸۵:۵۶).

در میان مطالعات صورت گرفته با این موضوع در داخل کشور، کمان رودی و جنگجو (۱۳۹۱) در مقاله‌ای با عنوان بسترهای مدیریتی لازم برای تحقق حکمروایی خوب شهری در تهران با استفاده از روش تحلیلی توصیفی و با استفاده از منابع اسنادی کتابخانه‌ای در سطح مناطق ۲۲ گانه تهران ضمن معرفی اصول و شاخص‌های مدیریتی تحقق حکمروایی خوب شهری به بررسی

1 Bryan McLalein  
2 Antony Gidenz  
3 Yorgen Habermars  
4 Rabert Nazik  
5 Alkin Eston

و آسیب شناسی اقدامات شهرداری پرداخته اند و به این نتیجه رسیده اند که گام های متعددی برای فراهم کردن زمینه های اولیه حکمروایی خوب شهری در شهرداری تهران برداشته شده، اما این اقدامات از برنامه ریزی منسجم و همگرایی پایدار مدیریت شهری و دولت برخوردار نبوده و به استقرار و تثبیت بسترهای مدیریتی لازم تحقق حکمروایی خوب منتهی نشده است.

مطالعات بسیاری با هدف نشان دادن نقش مثبت مشارکت مردمی در موفقیت پروژه های شهری و فرایند مدیریت شهری انجام شده است که از این دست می توان به مشکاتی (۱۳۸۴) اشاره داشت؛ وی بیان می دارد که ورود مردم و گروه های اجتماعی به فرایند مشارکت در تصمیم سازی و نظارت بر امور مربوط به خود، از اهمیت فرایند برخوردار می باشد که تحت تاثیر ساخت اجتماعی جامعه و متاثر از رفتارها، میزان همبستگی جمعی و ارزش ها و انتظارات مردمی می باشد. (انصاری، ۱۳۷۹). همچنین ابراهیم زاده و دیگران (۱۳۹۲) در پژوهش خود با عنوان تحلیل و ارزیابی میزان تحقق پذیری حکمروایی خوب شهری در ایران، با تأکید بر بعد مشارکتی و همکاری (شورای شهر، دولت و شهروندان) به بررسی میزان تحقق پذیری حکمروایی شهری از طریق همکاری متقابل شورای شهر، دولت و شهروندان می پردازند.

با دیدگاهی متفاوت رجبی (۱۳۹۰) در مقاله ای تحت عنوان شیوه های مشارکت شهروندی در فرایندهای توسعه شهری، تأکید می کند در ایران به دلیل به ندادن به مشارکت مردم در برنامه ریزی های ملی، منطقه ای، شهروندان فقط زمانی از طرح مطلع می شوند که بخواهند پروانه ساخت و ساز ملک شخصی خود را بگیرند که چنین وضعیتی باعث می شود شهروندان احساس تعلق روحی و معنوی کمتری به شهر خود و مدیریت و اداره آن داشته باشند و نه تنها مشوق اجرای طرح های توسعه نباشند، بلکه طرح ها را به خاطر دخل و تصرف در ملک شخصی خود، مانعی قلمداد کنند.

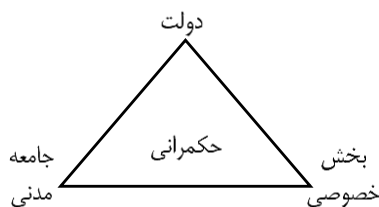
### ۳- مبانی نظری پژوهش؛ تعاریف و مفاهیم

#### ۳-۱- معنای واژه حکمروایی شایسته

در ادبیات منتشر شده «حکمروایی خوب» را برگردان واژه «Good Governance» عنوان کرده اند. با وجود این اکثر صاحب نظران داخلی معتقدند، به جای ترکیب عربی-فارسی «حکمروایی»، واژه «حاکمیت» را معادل Governance می توان به کار برد و به جای واژه «خوب»، واژه «شایسته» را معادل (Good) قرار داد (اطهاری و همکاران، ۱۳۸۶: ۹). واژه «حاکمیت شایسته» به چند دلیل بر واژه هایی چون حکمرانی یا حکمروایی خوب ترجیح دارد. حاکمیت یک فرایند است تا یک محصول، فرآیندی که در سطوح مختلفی عمل می کند و واژه حاکمیت گویای معنای «Governance» است (عسگری، ۱۳۷۸: ۱۳۵). از طرفی دیگر موضوع مورد بحث درباره ی خوبی یا بدی حاکمیت نیست؛ بلکه کارآمدی، زندگی و مشارکت مورد نظر است. از این رو واژه شایسته گویای معنای «Good» خواهد بود (اطهاری، ۱۳۸۶: ۳۲). استفاده ما از واژه حکمروایی خوب یا حاکمیت شایسته، گذشته از واژه شناسی، به همان مفهومی است که به وسیله سازمان های جهانی توسعه به کار گرفته شده است. به طور کلی، در ادبیات منتشر شده در سال های اخیر، واژه های «حکمرانی خوب شهری»، «حکمروایی خوب شهری» و «حاکمیت شایسته شهری» بیش از سایر اصطلاحات، مورد نظر کارشناسان بوده است؛ اما با وجود این، آنچه مورد اهمیت می باشد، مفهوم و اصول رویکرد مورد نظر است. حکمروایی، ساز و کارها فرایندها و نهادهایی را در بر می گیرد که از طریق آن ها شهروندان و گروه ها علائق خود را ابراز نموده، اختلاف هایشان را حل و فصل می کنند و از حقوق و الزامات قانونی خود بهره مند می شوند.

#### ۳-۲- مفهوم حکمروایی شهری

حکمروایی شهری، فرآیندی است که بر اساس کنش متقابل میان سازمان ها و نهادهای رسمی و مدیریت شهری از یک طرف و نهادهای غیر رسمی جامعه مدنی یا عرصه عمومی از طرف دیگر شکل می گیرد. مشارکت نهادهای غیررسمی و تقویت عرصه عمومی در مدیریت توسعه شهری می تواند به سازگاری منافع گوناگون و در نتیجه به پایداری توسعه شهری منجر شود. حکمروایی شهری بر خلاف مدیریت شهری، فرآیندی مدیریتی است که به اتخاذ و حفظ زیربنایها و خدمات شهری می پردازد. حکمروایی شهری فرآیندی کاملاً سیاسی در نظر گرفته می شود بنابراین حکمروایی شهری را می توان فرآیندی دانست که بر اساس کنش متقابل میان سازمان ها و نهادهای رسمی اداره شهر از یک طرف و سازمان های غیردولتی و تشکلهای جامعه مدنی از طرف دیگر شکل می گیرد.



شکل ۱- مفهوم حکمروایی شهری (نوبری و رحیمی، ۱۳۸۹: ۷)

### ۳-۳- حکمروایی شایسته شهری

عنوان حاکمیت شایسته از اواخر قرن نوزدهم به عنوان پاسخی به فساد مدنی در حمایت از کارفرمایان و دستگاه‌های سیاسی به وجود آمد. جنبش‌های ملی با هوشمندی از افزایش ظرفیت حکمروایی و اخلاق مدنی، به عنوان پادزهری برای هرج و مرج زندگی شهری، پشتیبانی کردند (Cave, 2005: 308). تعریف ساده حکمروایی شهری را می‌توان کیفیت روابط میان حکومت و شهروندان بیان کرد (Sheng, 2010: 134). حکمروایی شایسته عبارت است از مشارکت، شفافیت، پاسخگویی، اثربخشی، تساوی‌خواهی و حاکمیت قانون. حکمروایی خوب تضمین می‌کند که اولویت‌های سیاسی اجتماعی و اقتصادی مبتنی بر اجماع وسیعی در جامعه باشد. در یک جامعه حکمروایی، مشتمل بر دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی است. دولت یک محیط حقوقی و سیاسی راهبر ایجاد می‌کند. بخش خصوصی مشاغل و درآمد به وجود می‌آورد، جامعه مدنی تعامل اجتماعی و سیاسی گروه‌ها را برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی تسهیل می‌کند (کافمن و دیگران، ۲۰۰۴) (به نقل از حمیدپاداش). بانک جهانی اصطلاح حکمروایی شایسته شهری را اولین بار وارد گفتمان توسعه کرد (Sadashiva, 2008: 7) و سپس از طریق نهادهای بین‌المللی توسعه، همانند بانک توسعه آسیا در سال (۱۹۹۵)، صندوق بین‌المللی پول (۱۹۹۶) و برنامه توسعه سازمان ملل متحد در سال (۱۹۹۷) به جریان عادی سازمان ملل متحد، با ادبیات موجود تبدیل شد (Roberts, 2007: 970). حکمروایی شایسته شهری بر پایه اصل شهروندمداری است و بر این نکته تأکید می‌کند که هیچ‌زن، مرد یا کودکی نباید از دسترسی به الزامات زندگی شهری از جمله سرپناه، امنیت شغلی، آب سالم، بهداشت و بهره‌مندی از محیط زیست سالم، آموزش، تغذیه و امنیت اجتماعی محروم گردد (Nobari, 2010: 22).

### ۳-۴- شاخص‌های حکمروایی شایسته

شاخص‌های حکمروایی شایسته عبارتند از:

- مشارکت: مشارکت زنان و مردان نقطه اصلی حکمروایی خوب است. مشارکت می‌تواند مستقیم و یا از طریق موسسات قانونی میان‌یابی یا نمایندگان صورت پذیرد. مشارکت نیازمند شکل یافتن و سازماندهی بوده و به مفهوم آزادی تشکیل موسسه و آزادی بیان از یک‌سو و جامعه مدنی سازمان یافته از سوی دیگر است.
- پیروی از قانون: حکمروایی خوب نیازمند چارچوب‌های عادلانه‌ی قانونی است که بی‌طرفانه به اجرا درآیند و در عین حال نیازمند حمایت کامل از حقوق بشر به ویژه در خصوص اقلیت‌هاست. اجرای منصفانه قوانین نیازمند نظام قضایی غیروابسته و نیروهای پلیس غیرمغرض و فسادناپذیر است.
- شفافیت: شفافیت به مفهوم پیروی تصمیم‌های گرفته شده از مقررات و قوانین است و بدین مفهوم است که اطلاعات آزادانه در دسترس و مستقیماً در اختیار کسانی قرار می‌گیرد که از این تصمیمات و اجرای آن تأثیر می‌پذیرند. همچنین شفافیت یعنی اطلاعات کافی به شکلی قابل فهم فراهم شده باشد.
- اجتماع‌گرایی: در یک اجتماع مفروض، کنش‌گران گوناگونی به چشم می‌خورند و در نتیجه دیدگاه‌های متفاوتی نیز وجود دارند. حکمروایی خوب نیازمند میانجیگری میان علایق مختلف در جامعه برای رسیدن به اتفاق نظر در اجتماع است.
- اهداف و دربرگیری: رفاه جامعه به تضمین این امر وابسته است که همه اعضای جامعه حس حمایت شدن را در خود داشته باشند و نه جدا ماندن از جریان اجتماع، بدین ترتیب نیاز است که همه گروه‌ها به ویژه آسیب‌پذیرترین آن‌ها فرصت بهبود و یا حفظ شرایط رفاهی خود را داشته باشند.
- اثربخشی و کارآمدی: حکمروایی خوب به مفهوم آن است که فرآیندها و مؤسسات نتایجی را ارائه کنند که نیازهای جامعه را برآورده سازند و در کنار آن به بهترین شکل از منابع بهره‌برداری کنند. مفهوم کارآمدی در حکمروایی خوب استفاده پایدار از منابع طبیعی و حمایت از محیط زیست را در بردارد.
- پاسخگویی: پاسخگویی از مقتضیات حکمروایی خوب است. نه تنها موسسات دولتی بلکه بخش خصوصی و سازمان‌های جامعه مدنی نیز بایستی پاسخگوی عموم و هم‌چنین موسسات ذی‌نفع باشند. در حالت کلی، سازمان‌ها یا موسسات پاسخگوی افرادی‌اند که از تصمیم‌ها یا عملکرد آن‌ها تأثیر می‌پذیرند. پاسخگویی نمی‌تواند بدون شفافیت و رعایت قوانین اعمال گردد (فرزین پاک، ۱۳۸۹: ۷۰).

### ۳-۵- معنای واژه مشارکت

مشارکت کلمه‌ای است عربی از باب مفاعله و معادل فارسی آن هم‌یاری، همراهی، شریک و هم‌دست شدن در کارها و همکاری کردن به معنای «سهمی در چیزی غیر از خود داشتن» (آریان‌پور، کاشانی، ۱۳۷۴)، با هم شریک شدن (عمید، ۱۳۸۹) است؛ به عبارت دیگر مشارکت به معنای شریک کردن متقابل در امری است (سعیدی، ۱۳۸۲) و معادل آن در زبان انگلیسی

«participation» در فرهنگ آکسفورد به معنای «عمل شرکت در یک فعالیت یا رویداد» آورده شده است. این واژه به لحاظ معنا در مقابل واژه موافقت قرار می‌گیرد در موافقت، موافقت کننده یاری ویژه‌ای نمی‌کند، بلکه تنها آنچه را که پیش رویش می‌گذارند، تصویب می‌کند. در واقع در موافقت، نقش اصلی را تصمیم‌گیرنده بازی می‌کند که می‌کوشد تا با استفاده از توانایی‌های خویش، جمع را به موافقت وادارد (علوی تبار ۱۳۷۹). در دایره‌المعارف علوم اجتماعی نیز مشارکت به معنای شرکت فعالانه انسان‌ها در حیات سیاسی اقتصادی و فرهنگی و به‌طور کلی تمامی ابعاد حیات خود آمده است (ساروخانی، ۱۳۷۰). در واقع مشارکت فرآیندی است که دربرگیرنده‌ی انواع کنش‌های فردی و گروهی به منظور دخالت در تعیین سرنوشت خود و جامعه و تأثیرگذاران بر تصمیم‌گیری درباره‌ی امور عمومی است (محسنی تبریزی، ۱۳۷۵). مشارکت را در مفهوم گسترده، به معنای گسترش حساسیت مردم و در واقع به معنای افزایش درک و توان آنان در پاسخ‌گویی به طرح‌های توسعه و نیز به مفهوم تشویق ابتکارات محلی تعریف کرده‌اند (سام‌آرا، ۱۳۷۵). مشارکت درگیری ذهنی و عاطفی اشخاص در موقعیت‌های گروهی است که آنان را برمی‌انگیزد تا برای دستیابی به هدف‌های گروهی یکدیگر را یاری دهند و در مسئولیت کار شریک شوند. در این تعریف سه جزء مهم مورد ملاحظه قرار می‌گیرد:

- درگیری ذهنی و عاطفی: در مرتبه نخست، مشارکت به معنی درگیری ذهنی و عاطفی بوده و تنها به کوشش‌های بدنی محدود نمی‌شود. در مشارکت خود شخص نیز درگیر است و تنها مهارت و توانایی‌های وی درگیر نیست.
- انگیزش برای یاری دادن: شخص در مشارکت این فرصت را می‌یابد که از قابلیت‌ها، ابتکارات و آفرینندگی خود برای دستیابی به هدف‌های گروهی استفاده نماید.
- پذیرش مسئولیت: مشارکت، اشخاص را برمی‌انگیزد تا در کوشش‌های گروه خود مسئولیت بپذیرند. در واقع مشارکت هنگامی تحقق می‌یابد که بی‌تفاوتی و بی‌مسئولیتی جای خود را به احساس وابستگی، سرنوشت و مسئولیت مشترک بدهد (علوی تبار، ۱۳۷۹: ۱۵).

بدون شک مشارکت یکایک شهروندان در عمران و آبادانی و توسعه همه جانبه شهری که در آن زندگی می‌کنند، نوعی ضرورت اجتماعی و وظیفه شهروندی است. به دیگر سخن، انتظار داشتن شهری آباد و درخور شأن، بدون بهره‌گیری از جلوه‌های زیبای مشارکت‌های گسترده مردمی، انتظار ناصواب خواهد بود. مشارکت مردم در تدوین قوانین و تصمیم‌گیری‌ها به‌ویژه در تصمیم‌گیری‌های محله‌ای، تأثیرات عمده و مهمی بر زندگی آنان خواهد گذاشت (غمامی، ۱۳۸۷). مشارکت شهروندان را می‌توان در سه نوع مطرح نمود:

- اجتماعی: در قالب تشکل‌ها همکاری‌های جمعی و محلی در تهیه و اجرای طرح‌ها و نظارت و پیگیری
- اقتصادی: در جهت جلب همکاری و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در توسعه و عمران
- علمی و فنی: همیاری با نهادها و موسسات حرفه‌ای و تخصصی شهرسازی در زمینه تهیه طرح‌ها و برنامه‌ها (مهدیزاده، ۱۳۸۶: ۳۱۸)

#### ۴- حکمروایی شایسته و مشارکت شهروندی

مشارکت در عرصه مدیریت شهری به دو معنی وجود دارد. در معنای اول به مفهوم شرکت کردن است که می‌تواند مختص به همکاری بخش خصوصی با شهرداری، بر مبنای کسب سود اقتصادی باشد و در مفهوم دوم، مشارکت در همکاری بخش مردم با شهرداری تجلی پیدا می‌کند که قصد آن از مشارکت در اداره امور شهر نه بر مبنای انتفاع مالی بلکه انگیزه‌های اجتماعی صورت می‌گیرد. اعضای این بخش در سازمان‌های غیردولتی (NGO)، سازمان‌های داوطلبانه (P.V.O) و سازمان‌های مبتنی بر جامعه محلی (C.B.O) متشکل شده‌اند و هدف این بخش هم‌یاری و خوداتکایی است (کاظمیان، رضوانی، ۱۳۸۰: ۳۳). مشارکت زنان و مردان نقطه اصلی حکمروایی شایسته است. مشارکت می‌تواند مستقیم و یا از طریق موسسات قانونی میانی یا نمایندگان صورت پذیرد. مشارکت نیازمند شکل یافتن و سازماندهی است. این موضوع به مفهوم آزادی تشکیل موسسه و آزادی بیان از یک‌سو و جامعه مدنی سازمان یافته از سوی دیگر است (فرزین پاک، ۱۳۸۳: ۷۰).

#### ۵- محدودیت‌های عمده برای دستیابی به مشارکت

برای دستیابی به مشارکت سازمان یافته و نهادینه راه طولانی در پیش است؛ زیرا هنوز موانع باز دارنده زیادی برای تحقق امر مشارکت وجود دارد. آگاهی که محور اساسی مشارکت است هنوز وجود ندارد. مشارکت نیازمند بستری قانونمند آگاهانه و مشارکت طلب است. محدودیت‌های عمده برای دستیابی به مشارکت عبارت است از: محدودیت‌های ساختاری (نبود سازماندهی و زیرساخت ارتباطی و اطلاع‌رسانی)؛ محدودیت فرهنگی - اجتماعی (تعداد زبان‌ها، مذاهب و نژادها و ...؛ محدودیت نهادی (رویکردهای نخه‌گرا، دیدگاه‌های تحمیلی متخصصان و نظایر آن‌ها)؛ محدودیت‌های قانونی (نبود قوانین و مقررات ویژه ناظر بر روند تحول

تشکل‌ها، سازمان‌های غیردولتی و مردم؛ محدودیت‌های اقتصادی در زمینه‌های حمل و نقل، ساختار خانواده و عایله و محدودیت‌های زمانی؛ محدودیت‌هایی در روش‌های مورد استفاده از عقاید مردم وجود دارد؛ زیرا اگر عقاید مردم هم در فرآیندهای مختلف استفاده شود، در زمانی استفاده می‌گردد که تمام تصمیمات قبلاً اتخاذ شده است (الوانی، ۱۳۸۰).

از میان علل و عوامل تأثیرگذار بر عدم تحقق مشارکت می‌توان به موارد زیر اشاره داشت: عدم توجه به زمینه‌های بومی و بسترهای متفاوت اجتماعی، اقتصادی، سیاسی ایران با سایر جوامع؛ و نیز بی‌توجهی به موارد فوق‌الذکر در سطح جوامع محلی کشور؛ فقدان مسئولیت‌پذیری در مدیران شهری و عدم پاسخگویی و شفافیت در نتیجه، بی‌اعتمادی شهروندان و کاهش رغبت و تمایل به مشارکت در امور شهری و محلی؛ بی‌توجهی مدیران شهری به مسئله کاهش سطح اعتماد اجتماعی؛ وابستگی مدیریت محلی به سطوح ملی مدیریت و نداشتن استقلال در تصمیمات مربوط به امور محلی و فقدان مبنای دموکراتیک قوی برای حکومت‌های محلی؛ پراکندگی، متفرق و غیرمتشکل بودن قدرت شهروندی و بی‌توجهی به ظرفیت‌ها و استعدادها و سازمان‌های مردم‌نهاد و جامعه مدنی و رهبران محلی. نبود قوانین و مقررات ویژه ناظر بر روند تحول تشکل‌ها، سازمان‌های غیردولتی و مردم؛ به رسمیت نشناختن حق شهروندان و بیان نظریات خود، از طرف مسئولین امور شهری؛ بی‌توجهی به آموزش و اطلاع‌رسانی و ایجاد زمینه‌های مستحکم فرهنگ مشارکت در بین مردم؛ عدم به‌کارگیری شیوه‌ها و روش‌های روزآمد، تکنیک‌های مشارکتی متنوع و ترکیب آن‌ها با بسترها و زمینه‌های فرهنگی، تاریخی، اجتماعی و ... در الگوهای مشارکتی اتخاذ شده.

## ۶- نقش حکمروایی شایسته در بهبود روند فرآیند مشارکت

مسئولان باید نخست با به رسمیت شناختن حق شهروندان و بیان نظریات خود در خارج از چارچوب سنتی پارلمانی و اداری نشان دهند که برای ورود به بحث عمومی آمادگی دارند تا ظرفیت پذیرش نظام اجتماعی تقویت شود. دوم، تضمین کنند که شرایط فکری و مادی مناسب برای مشارکت از مجاری پیکار با بی‌سوادی، توسعه فرهنگی و آموزشی، توسعه اطلاع‌رسانی و ارتباطات و آموزش مداوم وجود دارد؛ اما به نظر می‌رسد علاوه بر این موارد و ضرورت وجود احراز آن‌ها جهت تحقق مشارکت مردمی، ویژگی‌های جامعه‌ی انسانی مورد نظر و ظرفیت‌ها و استعدادها و مردمی و بومی در چگونگی و میزان بروز مشارکت نقشی اساسی ایفا می‌نماید (علی‌الحسابی، ۱۳۹۰).

نهادهای فعال مردمی و یا افراد مؤثر و با کفایت که با ابعاد مختلف انسانی، فرهنگی، جغرافیایی و امکانات اقتصادی محیط آشنایی داشته و قادر باشند تا با استفاده از ظرفیت‌های محیط‌زیستان تصمیمات منطقی و واقع‌گرایانه اتخاذ نمایند، در تحقق مشارکت مردمی نقشی غیرقابل انکار ایفا می‌نمایند. رهبران محلی آگاه و قدرتمند همواره توانسته‌اند منشأ اثرات گسترده مثبت در جوامع خود بوده و ارتقای کیفیت‌های وابسته به آن جامعه را تسریع نمایند. به نظر می‌رسد در پاره‌ای موارد حضور و وجود این افراد یا نهادها می‌تواند حتی فقدان برخی از شروط و ضروریات مشارکت را جبران نماید. در این شرایط حتی در جامعه‌ای که به لحاظ بسترهای هنجاری مشارکت و فرهنگ آن دچار نارسایی است، تحقق مشارکت مردمی دور از دسترس نیست. لذا می‌توان به شروط فوق‌الذکر، ظرفیت‌ها و استعدادها و سازمان‌های مردم‌نهاد و رهبران محلی را نیز افزود (علی‌الحسابی، ۱۳۹۰).

به منظور بهبود روند فرآیند مشارکت، موارد زیر پیشنهاد می‌گردد:

بحث‌های مشارکتی در مقابل مردم به صورت بدبینانه طرح نشود؛ به نظرات دیگران با احترام و ارزش برخورد شود؛ آگاهی جمعی در استفاده از ارتباطات محلی ارتقاء یابد؛ تنها بر جلسات عمومی که احتمال برگزار نشدنشان زیاد است تکیه نشود؛ با مخالفان مذاکره شود، فرصت برای بحث و شناسایی مشکلات به صورت واقعی و نه با تحمیل عقیده فراهم گردد؛ برای یافتن و بیان دیدگاه افرادی که وارد مشارکت نشده‌اند، اقدام شود؛ توانمندسازی (empowerment) در سطح محلی و ایجاد نهادهای لازم برای عهده‌دار شدن آن صورت پذیرد؛ به فرآیند توان‌بخشی گروه‌ها و نهادهای محلی توجه شود (رفیعیان و همکاران، ۱۳۹۱).

مشارکت شهروندان در اداره امور شهر، بنیان و اساس سازماندهی اجتماع است. از آن‌جا که شهروندان همواره اولین کسانی هستند که با مشکلات شهری درگیر می‌شوند و معضلات شهری را عمیقاً درک می‌کنند، طبیعتاً در حل مشکل نیز فعالیت بیشتری از خود نشان می‌دهند. همچنین به دلیل درگیری مستقیم با مشکلات شهری، تحلیل آن‌ها از معضلات و تنگناها واقعی‌تر و ملموس‌تر است و در این زمینه می‌توانند راه‌حل‌های عملی‌تری نیز ارائه دهند. مشارکت می‌تواند مستقیم و از طریق موسسات قانونی و یا با مدد گرفتن از تشکل‌های غیر دولتی صورت گیرد، اما در همه حال باید آگاهانه و سازمان‌یافته باشد. چنین خصوصییتی به مفهوم آزادی مجامع و آزادی بیان از یک‌سو و وجود جامعه مدنی سازمان‌یافته از سوی دیگر است.

## ۷- نتیجه‌گیری

اصولاً حکمروایی شهری به عنوان رویکردی از نظام تصمیم‌گیری و اداره امور شهری تلقی می‌شود و در واقع فرآیندی است که بر اساس کنش متقابل میان سازمان‌ها و نهادهای رسمی اداره شهر از یک‌سو و سازمان‌های غیردولتی و تشکل‌های جامعه‌ی

مدنی، از طرف دیگر شکل می‌گیرد. حکمروایی شایسته شهری به همراه مشارکت فعال مردم در برنامه‌ریزی شهری می‌تواند بهترین رویکرد برای جامعه شهری ایران جهت ایجاد تعادل بین عوامل اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی باشد. نبود مشارکت مردمی از مسائل مهمی است که در جوامع شهری وجود دارد. حضور مردم در مسائل تصمیم‌گیری بسیار کم و یا اصلاً وجود ندارد که البته ناشی از ضعف سیستم‌های حکومتی و پایین بودن سطح مردم‌سالاری است در این کشورها می‌باشد. به دنبال مطرح شدن الگوی حکمروایی شایسته، دولت‌ها می‌بایست تلاش کنند تا این روش مدیریتی را در سه سطح ملی، منطقه‌ای و محلی به اجرا درآورند. اجرای این الگوی مدیریتی نیاز به اصولی مانند مشارکت، شفافیت قانون‌مداری و نظارت دارد. مشارکت شهروندان نقطه اصلی حکمروایی شایسته است که باید مورد تأکید قرار گرفته و تقویت شود از این روی برای شکل‌گیری حکمروایی شایسته به ویژه در کشورهای در حال توسعه نیاز به تغییراتی در شیوه‌های سیاسی-اداری کشور در سطوح کلان و خرد می‌باشد. تغییرات کلان مربوط به قوانین حقوقی، تمرکززدایی و تعیین سطوح مشارکت در فرایندهای مختلف برنامه‌ریزی می‌باشد؛ تغییرات خرد نیز نیازمند برنامه‌های اجتماعی مثل تغییر در باورها، عقاید و نگرش مردم، ارتقاء سطح آگاهی، اعتماد متقابل میان آنان و مسئولین، ایجاد حس تعلق نسبت به محل سکونت و ... در راستای ترغیب شهروندان به همکاری و مشارکت می‌باشد.

## منابع

۱. آریانپور کاشانی، ع؛ و م (۱۳۷۴). "فرهنگ دانشگاهی انگلیسی فارسی سپهر".
۲. ابراهیم‌پور، حبیب؛ روشندل اربطانی، طاهر (۱۳۸۷). بررسی جایگاه رسانه ملی در الگوی حکمرانی پایداری در ایران، نشریه مدیریت دولتی. دوره ۱. شماره ۱.
۳. اطهاری، کمال؛ برک‌پور، ناصر؛ کاظمیان، غلامرضا و مهدیزاده، جواد (۱۳۸۶). حکمروایی شهری مبانی نظری و ضرورت شکل‌گیری آن در ایران (گفتگو)، جستارهای شهرسازی، سال ششم، شماره ۱۹ و ۲۰، بهار.
۴. اطهاری، کمال (۱۳۸۶). حاکمیت شایسته و ضرورت احیای حوزه عمومی، جستارهای شهرسازی، سال ششم، شماره ۱۹ و ۲۰، بهار.
۵. برک‌پور، ناصر (۱۳۸۵). حکمروایی شهری و نظام اداره شهرها در ایران، مجموعه مقالات همایش برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، دانشگاه فردوسی.
۶. پاداش، حمید؛ جهان‌شاهی، بابک؛ صادقین، علی (۱۳۸۶). مولفه‌ها و شاخص‌های حکمروایی شهری، جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹ و ۲۰.
۷. ترابی، علیرضا (۱۳۸۳). مدیریت پایدار شهری در گرو حکمرانی خوب، شهرداری‌ها، سال ششم، شماره ۶۹ بهمن.
۸. حیدری، شیمیا (۱۳۹۵). بررسی علل عدم تحقق مشارکت شهروندی در طرح‌های توسعه شهری، دومین کنفرانس بین‌المللی دستاوردهای نوین پژوهشی در عمران، معماری و مدیریت شهری، اردیبهشت.
۹. رجیبی ازیتا (۱۳۹۰). شیوه‌های مشارکت شهروندی در فرایندهای توسعه شهری، فصلنامه جغرافیایی امایش محیط، شماره ۱۲.
۱۰. زیبایی، نیره (۱۳۸۷). حکمروایی شهری زمینه‌ساز پایداری شهر، <http://citymanager.blogfa.com>، ۲۵ دی‌ماه.
۱۱. ساروخانی، ب (۱۳۷۱). دایره المعارف علوم اجتماعی، تهران، کیهان.
۱۲. سام آرا، ع (۱۳۷۵). "مشارکت اجتماعی در روستاهای ایران"، مجموعه مقالات اولین همایش ملی طرح مسائل جامعه شناسی ایران.
۱۳. سعیدی، م. (۱۳۸۲). درآمدی بر مشارکت مردمی و سازمان‌های غیردولتی، تهران؛ انتشارات سمت.
۱۴. عسگری، علی؛ (۱۳۸۷). طرح طراحی نظام جامع مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، پژوهشکده شهری و روستایی، مرحله سوم.
۱۵. علوی‌تبار، ع (۱۳۷۹). بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها (تجارب جهانی و ایران)، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
۱۶. علی‌الحسابی، م (۱۳۹۰). نقش سازمان‌های مردم‌نهاد و رهبران محلی در توسعه روستایی، نمونه موردی بندر لافت، فصلنامه مسکن و محیط روستا، شماره ۱۳۴.
۱۷. عمید، ح (۱۳۸۹). فرهنگ فارسی عمید.
۱۸. غمامی، م (۱۳۸۷). درباره مسائل شهرسازی در ایران امروز، نشر آگه.
۱۹. فرزین پاک، شهرزاد (۱۳۸۳). از آموختنی‌های شهر حکمروایی خوب چیست؟ شهرداری‌ها، سال ششم، شماره ۳۰، بهمن.
۲۰. کاظمیان غلامرضا و سعیدی رضوانی نوید، (۱۳۸۰). امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید شهرداری‌ها، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.

۲۱. کاظمیان غلامرضا (۱۳۸۶). درآمدی بر الگوی حکمروایی شهری، جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹ و ۲۰، بهار.
۲۲. لاله‌پور، منیژه؛ حکمروایی شهری و مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه، جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹ و ۲۰، بهار ۱۳۸۶.
۲۳. محسنی تبریزی، ع (۱۳۷۵)، بیگانگی مانعی برای مشارکت و توسعه ملی: بررسی رابطه میان بیگانگی و مشارکت اجتماعی سیاسی، نامه پژوهش فصلنامه‌ی تحقیقات فرهنگی، شماره ۱، مرکز پژوهش‌های بنیادی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
۲۴. مشکاتی، پیام (۱۳۸۴)؛ اداره شهرهای جهان با الگوهای مشارکتی، شهرداری‌ها، تهران، شماره ۶۹.
25. Caves, W. Roger. (2005), Encyclopedia of the city, Routledge, London and New York.
26. James, M.B. "Managing the Modern City"; Chicago; Centre for Governmental Studies, 1991.
27. Morgan, T.M. Environmental Health, Wadsworth, Canada, 2003.
28. Nobari, N. and Rahimi, M. (2010). Good urban government is an indispensable necessity. Center for Study and Planning of Tehran, Knowledge on City, 11
29. Robert S.M. Wright S. and O'Neil P.H. (2007), Good governance in the Pacific? Ambivalence and possibility, Geoforum, No. 38, pp: 967- 984
30. Sadashiva M. (2008), Effects of civil society on urban planning and governance in Mysore, India, Doctoral thesis, Technical university of Dortmund.
31. Sheng, Y.K, (2010). Good Government in South Asia, Environment and Urbanization ASIA, 1, 2:131-147.

