

چکیده

اهمیت حفظ تعادل میان نیازهای اجتماعی، اقتصادی و محیطی حال و آینده از طریق توسعه انسانی پایدار، تغییر الگو و سرمشق را در مدیریت شهری و ارائه خدمات آن پدید آورده است. این دگرگونی با ورود مفاهیمی چون مشارکت شهروندی و مقتدرسازی حکمرانی شهر رخ داده است.

در این مقاله نویسنده تلاش دارد مفهوم مقتدرسازی شهروندان را از دیدگاه‌های گوناگون به بحث نهد و در پایان وابستگی سطوح مختلف مشارکت و مقتدرسازی را با وظایف حکمرانی و مدیریت شهری مطلوب و مؤثر مورد بررسی قرار دهد. هدف کلی مقاله معرفی این مفاهیم است.

مشاوره و کسب نظر شهروندان، در صورتی که واقعی باشد، سودمند است. مخالفان نظارت شهروندی، چنین نظارتی را سدا راه ارائه خدمات عمومی می‌دانند.

مشارکت عمومی همواره، امری مطلوب به شمار می‌آید، اما ایجاد آن در سطح وسیع کار ساده‌ای نیست و برنامه‌ریزان در عمل برای جلب مشارکت شهروندان با مشکل روبرویند. مشارکت گونه‌های مختلف دارد، که برخی از آنها عبارتند از: مشارکت از طریق مشاوره و درخواست پاسخ به پرسش‌ها از سوی اجتماعات، و مشارکت به دلیل انگیزه‌های مادی که در آن اجتماع منابعی مانند نیروی کار و پول و غذا را در برابر محرک‌های مادی در اختیار می‌گذارند.

تحریک خودجوش (اقدام جمعی) مشارکتی است که در آن افرادی از نهادهای دیگر برای تغییر سیستم‌ها عمل می‌کنند. آنچه در مشارکت اهمیت دارد، داشتن ایده‌های مشخص در گروه اجتماعی است که برای مشارکت مدنظر قرار می‌گیرد.

از آنجا که مشارکت در چارچوب دموکراسی بحث می‌شود، دیدگاه نسبت به دموکراسی در نوع و میزان مشارکت مؤثر خواهد بود. دموکراسی مشارکتی ابزار رسیدن به نتیجه نیست بلکه خود بخشی از نتیجه به شمار می‌آید.

حکمرانی شهری پیش شرطی برای توسعه پایدار است و حکومت محلی نقش ویژه‌ای را در این حکمرانی برعهده دارد. هنگامی این حکمرانی مطلوب خوانده می‌شود که دارای ویژگی‌هایی از این دست باشد: مؤثر بودن، مشارکتی و شفاف بودن، پاسخگو و عادلانه بودن، امکان اعمال مقررات قانونی.

مفهوم مقتدرسازی در واقع رفع موانع به کارگیری قدرت و فراهم‌سازی زمینه مناسب برای نیرومند شدن شهروندان است. مقتدرسازی سه ویژگی عمده دارد: چند بعدی است، کنشی است، و نوعی فرایند است. اقتدار در جات گوناگونی دارد که عبارتند از فردی یا روانی، سازمانی، و اجتماعی.

رفاه هر جامعه در گرو ایجاد اطمینان از این نکته است که همه اعضای آن احساس کنند که در آن سهمی دارند و در واقع از جریان عادی جامعه کنار گذاشته نشده‌اند.

مشارکت شهروندی، حکمرانی شهری و مدیریت شهری

مریم شریفیان ثانی
دکتر در علوم اجتماعی



حکمرانی شهری (Urban Governance)، پیش‌شرطی برای توسعه پایدار است. امروزه شهرها، با افزایش مداوم جمعیت و نیازهای اجتماعی وابسته به آن روبرو هستند، ولی منابعی که در اختیار شهرداری‌ها قرار می‌گیرد به همان نسبت افزایش نمی‌یابد. در این شرایط، عدم تمرکز موفق، مدیریت موفق منابع محدود، مشارکت همگانی و توسعه مشارکت بین شهر، دولت، جامعه مدنی، اجتماعات محلی و نیز بخش خصوصی، ابزارهای اصلی نبردی هستند که شهرها در پیش‌رو دارند.

اهمیت حفظ تعادل بین نیازهای اجتماعی، اقتصادی و محیطی نسل حاضر و آینده از طریق توسعه انسانی پایدار، تغییر پارادایمی را در مدیریت شهری و ارائه خدمات شهری به وجود آورده است. این تغییر پارادایم، به ورود مفاهیمی چون مشارکت شهروندی، جامعه مدنی، مقتدرسازی (Empowerment)، مشغولیت مدنی (Civic Engagement) و حکمرانی شهری انجامیده است.

اهمیت اقدام جمعی موجب پدید آمدن چارچوب جدیدی برای عمل بخش عمومی شده است. این روزها همه از مشارکت فعال شهروندان، به عنوان عنصری محوری در تحقق دموکراسی و در امر توسعه پایدار، سخن می‌گویند. اما مفهوم این مشارکت چیست؟ آیا مشارکت شهروندی تنها از یک الگوی پیروی می‌کند و در یک سطح به وقوع می‌پیوندد؟ تشخیص و انتخاب سطح مناسب برای مشارکت شهروندان در حکمرانی شهری چه نقشی در تقویت فرهنگ مدنی دارد؟

در این مقاله، نگارنده سعی دارد تا با استفاده از مدل‌های مختلف مشارکت شهروندی از زمان آرنتساین تا جدیدترین مدل‌های ارائه شده به وسیله صاحب نظران دیگر، به پرسش‌های مذکور پاسخ گوید. از سوی دیگر، مفهوم مقتدرسازی شهروندان نیز از دیدگاه‌های مختلف به بحث نهاده می‌شود و در پایان از بساط بین سطوح مختلف مشارکت شهروندی و مقتدرسازی شهروندان با وظایف حکمرانی شهری مطلوب و مدیریت شهری مؤثر دبررسی قرار می‌گیرد.

مقدمه

مشارکت بخشی از مقوله دموکراسی است و در چارچوب روابط شهروندان و دولت و رابطه قدرت در جامعه شکل می‌گیرد. در اواخر دهه ۱۹۶۰، نقش مشارکت در توسعه جوامع به عنوان موضوعی اساسی مورد توجه تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران قرار گرفت. آرنتساین در زمرة اولین افرادی بود که مشارکت شهروندی را در سال ۱۹۶۹ با تعبیر قدرت شهروندی به کار گرفت و برای توضیح آن از استعاره نردبان مشارکت استفاده کرد. در اواخر

دهه ۱۹۷۰ سازمان بهداشت جهانی اصطلاح مشارکت شهروندی را برای نخستین بار در بحث مراقبت‌های اولیه بهداشتی مطرح ساخت. در سال ۱۹۹۶، مشارکت شهروندی به عنوان یکی از طرح‌های مؤثر در بهبود زندگی شهری از سوی اجلاس سازمان ملل در زمینه اسکان بشر (Habitat II) تحت عنوان طرح مشارکت مردم در امور شهری ارائه گردید. طی سال‌های اخیر، دیویدسون (Davidson, ۱۹۹۸) نظریه گردونه مشارکت (Participation Wheel) را به عنوان چارچوبی نظری برای بحث درباره مشارکت شهروندان مطرح ساخته است.

با ورود اصطلاح «حکمرانی شهری» به کتاب‌ها و متون مربوط به این زمینه و ارتباط آن با فرایند سیاسی اداره امور شهرها در جوامع قرن بیست و یکم، شناخت دقیق‌تر دو مفهوم مشارکت شهروندی و مقتدرسازی شهروندی اهمیت افزون‌تری یافته است. هدف کلی این مقاله نیز معرفی ابعاد مختلف مشارکت شهروندی، حکمرانی شهری و بیان ارتباط آن با مقتدرسازی شهروندان و فرهنگ شهری است.

مشارکت شهروندی

امروزه همه جا سخن از مشارکت فعال شهروندان در برنامه‌های شهری و حکمرانی شهری به میان می‌آید. این نظم جدید، همکاری بخش‌های دولتی، خصوصی و غیردولتی را در رژیم‌های سیاسی پیچیده توصیه می‌کند و حق شهروندان محلی را مطرح می‌سازد. راه‌های اجرایی پاسخگویی به خواسته‌های شهروندان به وسیله تصمیم‌گیرندگان محلی، مستلزم شناسایی ابعاد مختلف مشارکت است. ارزشتاین سعی کرد مفهوم مشارکت را با استفاده از استعاره «نردبان مشارکت شهروندی» روشن سازد (نمودار شماره ۱).



نمودار شماره ۱ - نردبان مشارکت پیشنهادی آرنشتاین (Arnstein, 1969)

در پایین‌ترین سطح نردبان آرنشتاین هیچ قدرتی برای شهروندان متصور نیست؛ و به عبارت دیگر، عدم مشارکت در دوره خود را نشان می‌دهد که وی آنها را ظاهر فریبی و درمان می‌نامد. براساس نظر آرنشتاین، بعضی از سازمان‌های دولتی، شکل‌های ساختگی از مشارکت را تدارک دیده‌اند که هدف واقعی آنها، آموزش شهروندان برای قبول کارهایی است که از قبل تکلیفش روشن شده است. در پلکان بعدی، نزدیک به پایین نردبان، شکل دیگری از عدم مشارکت معرفی می‌شود که درمان نام گرفته است. این نوع عدم مشارکت، هم

غیرصادقانه و هم خودخواهانه است. در اینجا، هدف پیدا کردن راه چاره‌ای برای دیدگاه‌ها و رفتارهایی است که یک مؤسسه خودش با آنها موافق نیست، اما در زیر سرپوش نظرخواهی از شهروندان چنین چیزی را اعلام می‌کند. پله‌های دیگر این نردبان که به عنوان یک قدم اولیه مفید توجیه شدنی است، اطلاع‌رسانی و مشاوره است. آگاه کردن شهروندان از حقایق موجود در مورد برنامه‌های حکومت و حقوق و مسئولیت‌های آنان و راهکارهای موجود، به خصوص اگر طوری طراحی شده باشد که جریان اطلاعات یکسویه نباشد، گامی مثبت در جهت حرکت به سوی جلب مشارکت شهروندان به شمار می‌آید.

مشاوره و کسب نظر شهروندان، در صورتی که واقعی باشد، مفید است. به طور مثال، بررسی‌های نظرخواهی از شهروندان ممکن است اطلاعات واقعی را در اختیار تصمیم‌گیرندگان قرار دهد ولی اگر تنها روش مشارکت باشد، نقش زیادی در تضمین به کارگرفتن دیدگاه‌های شهروندان به طور مؤثر و جدی نخواهد داشت و شهروندان نیز فاقد این قدرت خواهند بود که ناظر به کارگیری دیدگاه‌های شان به وسیله قدرتمندان باشند. تسکین بخشیدن و فرونشاندن خشم شهروندان (Placation) پله‌ای از نردبان مشارکت است که براساس آن مسدول شدن از مشارکت ارائه می‌شود که نتیجه‌اش بهره‌مند شدن شهروندان ضعیف از سهمی است که از آن طریق خشم‌شان فرو می‌نشیند و به طور موقت تسکین می‌یابند. این مدلی رضایتبخش برای مشارکت واقعی به نظر نمی‌رسد. ارزشناپذیر این سه پله از نردبان مشارکت را زیر عنوان مساوات‌طلبی نمایشی قرار می‌دهد (Tokenism). به عبارت دیگر، هنوز اقتدار یافتن شهروندان در مفهوم کنترل آنان بر برنامه‌ها و اجرای آن تحقق نمی‌یابد و حق تصمیم‌گیری نهایی برای صاحبان قدرت باقی می‌ماند. در بالاترین پله‌های این نردبان، شراکت، قدرت تفویض شده (Delegated Power) و کنترل شهروندی به عنوان شکل‌های واقعی‌تری از مشارکت شهروندی شناسایی و مطرح می‌شود. ارزشناپذیر مشارکت واقعی را در نردبان هشت پله‌ای خود، در بالاترین جایگاه می‌بیند. زیرا آن را نشانگر توزیع قدرتی می‌داند که از طریق مذاکره به دست می‌آید. اما مخالفان کنترل شهروندی بحث‌های زیادی را مطرح کرده‌اند، از جمله اینکه چنین نظارتی از سوی شهروندان به طور جدی سبب راه ارائه خدمات عمومی می‌شود. همچنین ممکن است هزینه بر و نارسا باشد و امکان سوءاستفاده را به افراد فرصت طلب بدهد. ولی امروزه همکاری بخش عمومی، خصوصی و غیردولتی امری موردپسند و مطلوب به شمار می‌آید.

هرچند که این نردبان هشت پله‌ای از مشارکت شهروندی در واقع بیانی ساده از مفهومی بس پیچیده است، اما به روشن شدن نکته‌ای که بسیاری از افراد آن را فراموش کرده‌اند کمک می‌کند؛ و آن اینکه مشارکت شهروندان در سطوح مختلف و درجات متفاوت تحقق می‌یابد. به عبارت دیگر، بین وارد شدن در مشارکتی تشریفاتی و ساختگی، و مشارکتی که نشانگر قدرت واقعی برای اثر گذاشتن بر نتایج فرایند مشارکت است، تفاوت وجود دارد. این نکته بسیار مهمی است که باید در تمامی برنامه‌های مدیریتی شهری و حکمرانی شهری مورد توجه متخصصان برنامه‌ریزی و مدیریت و سیاستگذاران قرار گیرد.

با آنکه مشارکت عمومی تقریباً همیشه به عنوان امری مطلوب به حساب می‌آید، لکن ایجاد چنین مشارکتی در سطح وسیع کار ساده‌ای نیست، و برنامه‌ریزان شهری در عمل برای جلب مشارکت شهروندان با مشکل روبرو می‌شوند.

افزایش توجه و تأکید مجامع بین‌المللی به نقش مشارکت در امر برنامه‌ریزی و توسعه، دامنه تحقیقات و بررسی‌های مربوط به فرایند مشارکت و ابعاد و سطوح مختلف آن در زمینه‌های مختلف را نیز گسترش داد. پس از بحث ارزشناپذیر در قالب نردبان مشارکت شهروندی، صاحب‌نظران و پژوهشگران دیگری نیز به این مقوله پرداختند. پل (Paul) در سال ۱۹۸۸ چهار سطح را برای مشارکت در اجتماعات محلی شناسایی کرد، که به ترتیب عبارتند از:

سطح ۱: تسهیم اطلاعات (پایین‌ترین سطح)

سطح ۲: مشاوره

سطح ۳: تصمیم‌گیری

سطح ۴: اقدام به عمل (بالاترین سطح)

کانر (Connor) نیز نردبان جدیدی از مشارکت شهروندی را - با هفت پله - پیشنهاد می‌کند که پایین‌ترین پله‌های آن آموزش و باز خورد اطلاعات و بالاترین سطح، دادخواهی (Litigation) و عزم پیشگیری است.

پریتی، براساس تجزیه و تحلیل خود از مشارکت اجتماعی، که طی بیش از پانزده سال تحقیق بر روی پروژه‌های موفق و ناموفق در کشاورزی انجام داد، نتیجه گرفت که وقتی مشارکت اجتماعی به سوی مشارکت متقابل و تعاملی پیش می‌رود، احتمال پایداری توسعه در زمینه موردنظر بیشتر است. جمع‌بندی دیدگاه‌های پریتی (۱۹۹۴) و کورن وال (۱۹۹۶) در تقسیم‌بندی آنها از انواع مشارکت، هفت نوع مشارکت را به دست می‌دهد که هر کدام ویژگی‌های متفاوتی دارند.

- پایین‌ترین سطح این رده‌بندی عضویت ظاهری است. این نوع از مشارکت فقط گونه‌های ظاهر فریبی است که با نمایندگی و عضویت مردم در هیئت‌های رسمی - که انتخابی نیستند و قدرتی هم ندارند - اعمال می‌شود.

- سطح بعدی را می‌توان پذیرش بی‌چون و چیرا دانست که مشارکتی غیرفعال است. در این نوع، مشارکت اجتماعات از این طریق است که به مردم گفته می‌شود که چه تصمیمی گرفته شده است. این نوع مشارکت، با اعلام تصمیم از سوی یک مقام اداری یا مدیر پروژه صورت می‌گیرد، بدون اینکه به نظر افراد شرکت کننده توجهی شود.

- مشارکت از طریق مشاوره نوع دیگری است که در آن، از طریق مورد مشاوره قرارداد اجتماعات و یا درخواست پاسخ به پرسش‌ها از سوی آنان، مشارکت صورت می‌گیرد. نمایندگانی خارج از اجتماعات مورد نظر، مشکلات و فرایندهای جمع‌آوری اطلاعات را تعریف می‌کنند و به نظارت بر تجزیه و تحلیل داده‌ها می‌پردازند. چنین فرایندی از مشاوره، هیچ سهمی را در تصمیم‌گیری واگذار نمی‌کند و افراد حرفه‌ای هیچ تعهدی ندارند که دیدگاه‌های افراد را در کار خود دخالت دهند.

- مشارکت به دلیل انگیزه‌های مادی نوع دیگری از مشارکت است که طی آن اجتماعات کمک خود را در زمینه منابع موردنیاز - مانند نیروی کار - در مقابل محرک‌های مادی (مانند غذا یا پول) در اختیار می‌گذارند. اینکه چنین فرایندی را مشارکت بنامند بسیار متداول است، در حالی که وقتی محرک‌های مادی دیگر مورد پیدا نمی‌کنند، معمولاً افراد هیچ گونه انگیزه‌ای برای ادامه کار ندارند.

- مشارکت وظیفه‌ای یا کارکردی، مشارکتی است که در فرایند آن مشارکت اجتماعی از دیدگاه افراد خارج از اجتماعات به عنوان وسیله‌ای برای نیل به اهداف پروژه دیده می‌شود. افراد، با تشکیل گروه‌هایی، در تحقق اهداف از پیش تعیین شده پروژه‌ها مشارکت می‌کنند. البته آنها تنها بعد از تصمیمات اصلی که به وسیله افرادی خارج از اجتماعات آنها گرفته می‌شود ممکن است در تصمیم‌گیری‌ها دخالت داده شوند.

- مشارکت تعاملی، که افراد در فرایند آن در تجزیه و تحلیل، توسعه برنامه کاری، و تشکیل و تقویت مؤسسات محلی، مشترکاً مشارکت می‌ورزند. مشارکت نه فقط به عنوان ابزاری برای نیل به اهداف پروژه‌ها، بلکه به مثابه حقی برای اجتماعات محلی شناخته می‌شود. این فرایند به روش‌شناسی میان رشته‌ای نیاز دارد و از فرایندهای یادگیری منظم و سازمان یافته استفاده می‌کند. نظر به اینکه گروه‌ها در این نوع مشارکت بر روی تصمیمات محلی کنترل دارند و نحوه استفاده از منابع در دسترس را تعیین می‌کنند، بنابراین در حفظ ساختارها یا برنامه‌ها نقش خواهند داشت.

- تحرک خودجوش (اقدام جمعی)، مشارکتی است که در آن افراد به طور مستقل از نهادهای خارجی برای تغییر سیستم‌ها عمل می‌کنند. آنها برای تجهیز منابع و روش‌های فنی مورد نیاز، خودشان با سازمان‌های دیگر تماس برقرار می‌کنند، و بر روی نحوه استفاده از منابع نظارت دارند. چنین حرکت خودجوشی می‌تواند نقشی مقتدرساز داشته باشد.

جدول شماره ۱- طبقه بندی ویژگی‌های اساسی و انتظارات اصلی و جوه مختلف اجتماع

گروه مورد نظر در اجتماع	ویژگی اساسی	انتظار اصلی
افراد	منحصر به فرد بودن مصرف کننده گرا	ارضای نیازها
گروه‌های اجتماعی	انسجام	مشارکت
سازمان‌های غیردولتی	مؤسسه‌ای شدن	کسب اقتدار
بخش اجتماعی	ابتکار عمل، فعالیت اجتماعی	همکاری دو جانبه
اجتماع محلی	دریافت گرا، بی‌نظمی، همگنی	ارضای تقاضا

مدل دیگری از نردبان مشارکت عمومی را نیز وایدمان و فیمرز ارائه کردند، که پله‌های آن از «حق همگانی برای دانستن» آغاز می‌شود و تا «مشارکت مردم در تصمیم‌نهایی» ادامه می‌یابد. در پله‌های دوم تا پنجم نیز آگاهی دادن به عموم، حق عمومی اعتراض و مخالفت ورزیدن، مشارکت مردم در بیان نکات خاص و مورد توجه، ایفای نقش تعیین دستور کار و مشارکت مردم در ارزشیابی خطرها و توصیه راهکارها قرار دارند (Weidemann and Femers; 1993).

آنچه که در استفاده از تمامی یافته‌های علمی مربوط به مشارکت مهم است، داشتن ایده‌های مشخص از گروه اجتماعی هدف است. تشخیص این گروه‌ها و انتظارات آنها از ورود به فرایند مشارکت در طراحی برنامه‌های

مشارکت شهروندان در سطوح مختلف و درجات متفاوت تحقق می‌یابد. بین وارد شدن در مشارکتی تشریفاتی و ساختگی، و مشارکتی که نشانگر قدرت واقعی برای اثر گذاشتن بر نتایج فرایند مشارکت است، تفاوت وجود دارد. این نکته باید در تمامی برنامه‌های مدیریت شهری و حکمرانی شهری مورد توجه قرار گیرد

مشارکتی مناسب و مؤثر، حساسیتی خاص دارد. کلمه اجتماع (community) در بردارنده معانی مختلفی است. ناووزوف (Navruzov) پنج وجه از اجتماع (Community face) را با در نظر گرفتن ویژگی اساسی و انتظارات هر یک از این نقش‌آفرینان در جدول شماره ۱، چنین طبقه‌بندی می‌کند: افراد، گروه‌های اجتماعی، سازمان‌های غیردولتی، بخش اجتماعی، و جمعیت محلی (ناووزوف، ۲۰۰۰، ۲). بر اساس این طبقه‌بندی، وقتی که سخن از درگیر شدن در فعالیت‌های اجتماعی و ایجاد ظرفیت مشارکت در جامعه و شکل‌های مختلف مشارکت به میان می‌آید، باید تشخیص داد که کدام یک از «وجه اجتماع» مورد نظر است. این پرسشی اساسی برای رهبران سیاسی محلی و حکمرانان شهری است. آیا آنها می‌خواهند که استراتژی را برای مقتدرسازی افراد، گروه‌های اجتماعی و سازمان‌های غیردولتی اتخاذ کنند؟ چنن (Chanan) در سال ۱۹۹۷ به وجود دو نوع فعالیت اجتماعی شهروندان اشاره می‌کند: ۱) مشارکت یا شهروندی فعال، به عنوان فعالیت عمومی داوطلبانه و سازنده در بین افراد یا گروه‌های اجتماعی؛ ۲) همکاری بین بخش اجتماعی و سایر نقش‌آفرینان محلی. تفاوت بین این دو می‌تواند از دو جنبه مشارکت و همکاری مشخص شود. چنن (۱۹۹۹) با استفاده از ۲۶ عامل، شاخصی را برای مشارکت در فعالیت‌های اجتماعی پیشنهاد می‌کند (جدول شماره ۲).

در سال ۱۹۹۸، یکی از متخصصان برنامه‌ریزی به نام دیویدسون گردونه مشارکت را برای بحث مشارکت شهروندی طراحی کرد (نمودار شماره ۲). این گردونه، سطوح مختلفی از مشارکت را بدون اینکه ترجیحی برای هر کدام قائل باشد تعیین می‌کند. در این مدل، تصمیم‌گیری در تعاملی مستمر بین دولت و شهروندان صورت می‌گیرد.

جدول شماره ۲- شاخص مشارکت در فعالیت‌های اجتماعی

شاخص‌های کلی	گروه مورد نظر	
در صد پاسخ دهندگانی که معتقدند می‌دانند در سطح محلی چه می‌گذرد، چگونه تصمیمات اتخاذ می‌شوند و مسئولیت‌های سازمان‌های رسمی دولتی چیست.	ذهنی	افراد
در صد پاسخ دهندگانی که در حداقل یک اجتماع محلی یا سازمان، داوطلبانه شرکت فعال دارند.	عینی	
تعداد ساعات کار داوطلبانه‌ای که به وسیله سازمان‌های پاسخ دهنده در سال گذشته جذب شده است.	عملکردهای اصلی	سازمان‌های غیردولتی
در صد سازمان‌های شناخته شده‌ای که مورد ارزیابی و قضاوت استفاده کنندگان، ساکنان و افراد حرفه‌ای مرتبط به کار آن سازمان و شاغل در محل قرار گرفته‌اند.	اثر بخشی	
وجود سازمان‌های حمایتی محلی / مؤسسات توسعه یا نظام حمایتی در سطح اجتماع محلی یا بخش داوطلبانه.	زیر بناها	
تغییرات خط مشی یا عملکرد که در سال گذشته به عنوان نتیجه‌ای از مشاوره با ساکنان محلی (یا دخالت آنان) صورت گرفته است.	قابل رؤیت بودن	سازمان‌های رسمی محلی



با مرور مطالعات و تحقیقات صاحب نظران در موضوع مشارکت می توان دریافت که فصل مشترک تمامی نتایج، همانا وجود سطوح مختلف مشارکت است. به علاوه، این مطالعات حاکی از پیچیدگی این فرایند است که تحقق آن به عوامل مختلفی بستگی دارد، نیازمند پیش شرط‌هایی است و اجرای آن در عمل با مشکلاتی روبرو می شود. یافتن راهکارهایی که با شناسایی گروه‌های هدف مشارکت، موفق به طراحی برنامه‌های مناسب مشارکتی گردد، دارای اهمیت روزافزونی در چارچوب وظایف مدیران شهری در قرن بیست و یکم است. آشنایی با مفهوم حکمرانی شهری (Urban governance) به خوبی نشان خواهد داد که بدون مشارکت فعال شهروندان، حکمرانی شهری در مفهوم واقعی آن تحقق نخواهد یافت و مدیریت شهری در چارچوبی محدود و ایستا و بدون مشارکت شهروندان، با اعمال قدرتی یکسویه و مسلط در تصمیم‌گیری نسبت به مسائل شهر و شهروندان باقی خواهد ماند.

حکمرانی شهری

یکی از مهم‌ترین مواردی که باید به آن پرداخت، این است که چگونه می توان فرایند اداره امور در سطح شهری را در چارچوب نظری مورد بحث قرار داد. تا دهه ۱۹۷۰، رسم بر این بود که به پایین ترین سطح حکومت به عنوان «حکومت محلی» اشاره شود (استرن، ۲۰۰۰). به طور کلی حکومت‌های محلی (حداقل در مناطق شهری) مالیات‌ها را جمع می کردند و یک سری خدمات محدود را برای شهروندان فراهم می آوردند. تحت تأثیر دیدگاه‌های کسب و کار و تجارت و اداره امور عمومی در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، آنچه که به عنوان «اداره امور شهری» (Urban Administration) شناخته می شد در دهه ۱۹۸۰ مدیریت شهری نام گرفت، و اداره کنندگان شهری خود را مدیران شهری نامیدند. آنها به دنبال راه‌هایی بودند که برای عرضه خدمات عمومی، مقرون به صرفه تر باشد و به «درخواست‌های» شهروندان محلی برای کالاها و خدمات عمومی (حداقل از دیدگاه نظری) پاسخ مستقیم‌تری داشته باشند و سعی داشتند عملیات اجرایی خود را کارآمدتر سازند. این نهضت تغییر از اداره امور (که مستلزم کنترل است) به مدیریت (که مستلزم کارآمدی و فراهم آوردن امکانات است)، مورد حمایت سازمان‌های بین‌المللی - مانند بانک جهانی - و برنامه توسعه سازمان ملل و برنامه مدیریت شهری، در اسناد و مطالعات و پروژه‌های شهری، قرار گرفت.

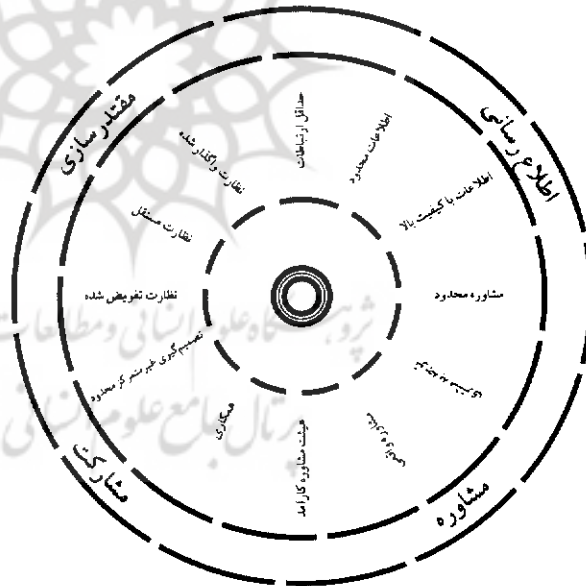
نتایج مطالعه بانک جهانی (۱۹۹۵) نشان داد که نارسایی‌های خدمات شهری در کشورهای در حال توسعه نه تنها فقط بازتابی از محدودیت منابع است بلکه ناشی از سایر محدودیت‌ها - مخصوصاً نحوه عمل مؤسسات عرضه خدمات شهری - نیز هست. این موارد می تواند از مقررات رسمی سازمانی تا ساختارهای انگیزشی و جایگاه خدمت را در قلمرو عمومی یا خصوصی در بر گیرد.

از دهه ۱۹۹۰، مقوله جدیدی راه خود را در سمینارهای توسعه و مطالعات تحقیقاتی باز کرد. این مقوله،

حکمرانی (Governance) بود. کاربرد این واژه از اواخر دهه ۱۹۸۰ به خصوص در افریقا آغاز شد. حکمرانی شهری فراتر از اعمال قدرت صرف از سوی حکومت است، در سال‌های گذشته، مدیریت شهری و حکمرانی شهری به نادرست به عنوان مترادف یکدیگر به کار می‌رفتند، در حالی که مدیریت شهری فرایندی مدیریتی است که به ایجاد و حفظ زیربنایها و خدمات یک شهر می‌پردازد، اما حکمرانی شهری فرایندی کاملاً سیاسی است. این فرایند را مرکز اسکان سازمان ملل (UNCHS)، به عنوان پاسخی کارآمد و مؤثر به مشکلات شهری تعریف می‌کند. این قابلیت را آن دسته از حکومت‌های محلی که خصوصیت پاسخگویی را دارند و وظایف خود را با همکاری جامعه مدنی به انجام می‌رسانند، می‌توانند ارائه دهند. چنین فرایندی از حکمرانی شهری، به بهبود کیفیت زندگی شهروندان می‌انجامد.

علت ورود واژه حکمرانی، یا حکمرانی شهری را می‌توان گسترده شدن پیچیدگی زمینه کاری حکومت محلی دانست و بنابراین ارتباط متقابل دولت و جامعه مدنی در مرکز بحث «حکمرانی شهری» قرار می‌گیرد. عنصر مهمی که در بسیاری از تعاریف رسمی کمتر دیده می‌شود، مسئله ارتباط دولت - و به خصوص دولت محلی - با ساختارهای جدید جامعه شهری بود. به دنبال این بحث، مک کارنی (Mc Carney)، هلفانی (Halfani) و رودریگز (Rodriguez) حکمرانی را چنین تعریف کردند: «رابطه بین جامعه مدنی و دولت، بین حکمرانان و حکمرانی شوندگان، حکومت و حکومت شوندگان» (مک کارنی، هلفانی و رودریگز، ۱۹۹۵، ص ۵). این تعریف مورد استفاده سایر محققانی که در مورد حکومت‌های محلی مقایسه‌ای در کشورهای در حال توسعه کار می‌کردند - از جمله ویلسون (Wilson) در سال ۱۹۹۶ - قرار گرفت و به عنوان مبنای اصلی برای تعریف اخیر برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP) در سال ۱۹۹۷ به کار رفت: «حکمرانی، اعمال قدرت سیاسی، اقتصادی، اداری برای مدیریت امور یک کشور در همه سطوح است. این حکمرانی شامل سازوکارها، فرایندها و مؤسساتی می‌شود که از طریق آنها، شهروندان و گروه‌های مختلف علائق خود را ابراز می‌دارند، اختلاف نظرهای خود را تعدیل می‌کنند و به توافق نظر می‌رسند و بر اساس حقوق و تعهدات قانونی خود عمل می‌کنند.» (برنامه توسعه سازمان ملل، ۱۹۹۷، ص ۲-۳).

نمودار شماره ۲ - گردونه مشارکت



منبع: دیویسون، (۱۹۹۸، ص ۱۵-۱۴)

حکومت محلی نقش خاصی را در حکمرانی شهری ایفا می‌کند. زیرا سطح دموکراتیکی است که به شهروندان نزدیک‌تر است. به همین جهت نیز این سطح از حکمرانی باید نوآورانه و در تعامل و پیوند نزدیک با شهروندان، و مشوق توسعه همکاری شهروندان باشد.

یکی از مهم‌ترین عوامل نهفته در فرایندهای مورد بحث، از جمله گستردگی روابط حکمرانی شهری، عدم تمرکز و دموکراسی محلی، نقش مشارکت جامعه مدنی در سطح شهری است. مشارکت شهروندان در سازمان‌های مردمی در زمینه‌های مختلف فعالیت مدیریت شهری می‌تواند موجب دستیابی به اهداف حکمرانی شهری و تحقق «حکمرانی شهری مطلوب» (Good Governance) شود.

حکمرانی شهری مطلوب چیست؟

حکمرانی شهری زمانی مطلوب خوانده می‌شود که دارای ویژگی‌هایی باشد. این حکمرانی باید مؤثر، مشارکتی، شفاف، پاسخگو و عادلانه باشد و مقررات قانونی را اعمال کند. در واقع فرایندی است که به وسیله دولت هدایت می‌شود ولی با همکاری بخش خصوصی و جامعه مدنی به پیش می‌رود. مشارکت و تعامل سازنده هر سه بخش برای تحقق توسعه انسانی ضرورت دارد.

مفهوم حکمرانی در سطوح مختلف به کار گرفته می‌شود: از یک سازمان گرفته تا سطح محلی، ملی و بین‌المللی. دولت یکی از نقش‌آفرینان در حکمرانی است، و سایر گروه‌های درگیر در حکمرانی، براساس سطحی از دولت که موردنظر است فرق می‌کند. به طور مثال، در مناطق روستایی، این گروه شامل زمینداران، جوامع کشاورزان رعیت، تعاونی‌ها، مؤسسات غیردولتی، مؤسسات تحقیقاتی، رهبران مذهبی، احزاب سیاسی و مؤسسات مالی، ارتش و مانند اینهاست. شرایط در مناطق شهری باز هم پیچیده‌تر است. نخبگان شهری و تصمیم‌سازانی که به طور رسمی یا غیررسمی شهر را شکل می‌دهند و معمولاً سازمان یافته‌اند، فقرای شهری که بیش از همه تحت ستم قرار دارند و استثمار می‌شوند، اما به تدریج خود را سازمان می‌دهند، طبقه متوسط شهری که ناآگاه و بی‌علاقه و سازمان نیافته‌اند اما بیشترین ظرفیت را برای تغییر دارند، باید تقویت شوند، فعال گردند و به آنها فرصت داده شود تا وضع خود را بهبود بخشند. سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های مبتنی بر جامعه، مقامات رسمی منتخب محلی و رسانه‌های گروهی نیز در این فرایند نقش دارند.

همان‌طور که قبلاً اشاره شد، حکمرانی مطلوب هشت مشخصه دارد: مشارکتی، توافقی، پاسخگو، شفاف، مسئول، مؤثر و کارآمد، مساوات‌طلب فراگیر (inclusive) است، و از مقررات قانونی پیروی می‌کند.

تحت تأثیر دیدگاه‌های کسب و کار و تجارت و اداره امور عمومی در دهه‌های ۱۹۶۰

و ۱۹۷۰، آنچه که به عنوان «اداره امور شهری» شناخته می‌شد در دهه ۱۹۸۰ مدیریت

شهری نام گرفت، و اداره‌کنندگان شهری خود را مدیران شهری نامیدند. از دهه ۱۹۹۰،

مقوله جدیدی راه خود را در سمینارهای توسعه و مطالعات تحقیقاتی باز کرد. این

مقوله، حکمرانی (Governance) بود

توافق‌گرا بودن (Consensus oriented)

نقش آفرینان مختلف و دیدگاه‌های گوناگونی در هر جامعه وجود دارند. حکمرانی مطلوب باید بین همه علائق متفاوت شهروندان در جهت آنچه که بهترین تأثیر را برای کل اجتماع در بردارد و چگونگی دستیابی به آن، توافق ایجاد کند. این حکمرانی، باید چشم‌اندازی گسترده و آینده‌نگر نسبت به نیازهای توسعه انسانی پایدار و نحوه دستیابی به اهداف آن داشته باشد. دستیابی به این توانایی، تنها از درک زمینه‌های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی هر جامعه و اجتماع خاص نتیجه می‌شود.

مساوات طلبی و فراگیر بودن (Equity and Inclusiveness)

رفاه هر جامعه در گرو ایجاد اطمینان از این نکته است که همه اعضای آن احساس کنند که سهمی در آن دارند و از جریان عادی جامعه کنار گذاشته نشده‌اند. برای این منظور باید همه گروه‌ها، به خصوص آسیب‌پذیرترین آنها، موقعیت‌هایی برای دستیابی به رفاه - و حفظ آن - کسب کنند.

اثربخشی و کارایی (Effectiveness and Efficiency)

حکمرانی مطلوب به این مفهوم است که فرایندها و مؤسسات موجود با استفاده بهینه از منابعی که در اختیار دارند، نتایجی را به بار آورند که به نیازهای اجتماع پاسخ گوید. کارایی در حکمرانی مطلوب، به استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفظ محیط زیست نیز تسری می‌یابد.

پاسخگو بودن (Accountability)

پاسخگو بودن از جمله نیازهای اساسی برای حکمرانی مطلوب به شمار می‌آید. نه تنها مؤسسات دولتی بلکه سازمان‌های بخش خصوصی و جامعه مدنی نیز باید در مقابل مردم و ذی‌نفعان سازمان‌های خود پاسخگو باشند. به طور کلی، هر مؤسسه‌ای باید نسبت به کسانی که از نتایج تصمیمات آن تأثیر می‌پذیرد پاسخگو باشد؛ و این پاسخگو بودن نیز نمی‌تواند بدون وجود شفافیت و رعایت مقررات قانونی اعمال شود.

قانون مداری (Rule of law)

حکمرانی مطلوب مستلزم وجود چارچوب‌های قانونی مناسب و عادلانه‌ای است که بیطرفانه اعمال شوند، و

حامی تمام و کمال حقوق بشر باشند - به خصوص در مورد گروه‌های اقلیت در مفهوم گسترده آن. اعمال بیطرفانه قوانین، مستلزم وجود نظام قضایی مستقل و نیروی انتظامی بیطرف و غیر فاسد است.
شفافیت (Transparency)

شفافیت به این مفهوم است که تصمیمات گرفته شده و اعمال آنها با پیروی مقررات قانونی صورت پذیرد. به دیگر مفهوم، اطلاعات به طور آزادانه و مستقیم در دسترس افرادی باشد که تحت تاثیر آن تصمیمات و اجرای آن قرار خواهند گرفت؛ و نیز اینکه اطلاعات کافی به شکلی قابل فهم تهیه شود و با وسیله‌ای مناسب منتقل گردد.

مشارکت (Participation)

مشارکت زنان و مردان بنیاد و اساس حکمرانی مطلوب است. مشارکت می‌تواند مستقیم و یا از طریق مؤسسات قانونی واسطه صورت گیرد. دموکراسی نمایندگی، الزاماً به مفهوم توجه به آسیب‌پذیرترین اقشار جامعه و دخالت دادن آنها در تصمیم‌گیری‌ها نیست. مشارکت باید آگاهانه و سازمان یافته باشد. چنین خصوصیتهای به مفهوم آزادی مجامع و آزادی بیان از یک سو، و وجود یک جامعه مدنی سازمان یافته از سوی دیگر است.

با کمی دقت می‌توان دریافت که ویژگی‌های حکمرانی شهری مطلوب، یک هدف مشترک را دنبال می‌کند و آن مقتدرسازی شهروندان است. اما مفهوم مقتدرسازی چیست؟

مقتدرسازی سه ویژگی عمده دارد: چند بعدی است، کنشی اجتماعی است و نوعی فرایند است. چند بعدی است زیرا در ابعاد اجتماعی، روانی و اقتصادی و در سطوح مختلف فردی، گروهی و اجتماعات به وقوع می‌پیوندد؛ نوعی کنش اجتماعی است زیرا در تعامل با دیگران رخ می‌دهد؛ و بالاخره نوعی فرایند است زیرا در جریان وقوع، رشد می‌کند

اقتدار بخشیدن به شهروندان

نظریه مقتدرسازی را ابتدا راپاپورت (Rappaport, 1981, 1987) در زمینه روان‌شناسی اجتماعی مطرح کرد. وی مقتدرسازی را به معنی هدف قراردادن تقویت امکانات افراد برای کنترل بر روی زندگی خویش برشمرده است. بنابراین اگر قدرت عبارت است از توانایی افراد در پیش‌بینی و کنترل و مشارکت در محیط، آن‌گاه می‌توان گفت که مقتدرسازی فرایندی است که طی آن افراد و اجتماعات می‌توانند چنین قدرتی را به کار گیرند و به طور مؤثر در تغییر زندگی خود و محیط‌شان اعمال کنند (رابرتسون و مینکلر، ۱۹۹۴).

نکته در خور توجه این است که اقتدار یافتن باید از درون یک گروه منشأ بگیرد و مفهوم مقتدرسازی، در واقع از طریق رفع موانع به کارگیری قدرت و فراهم آوردن زمینه مناسب برای قدرتمند شدن شهروندان است. این امر در مسیر فرایند «حکمرانی شهری مطلوب» تحقق می‌یابد و نمی‌توان این اقتدار را به طور بخشی مجزا - بدون تمهیدات لازم برای به کارگیری آن - به گروهی بخشید. در اینجا مشارکت به عنوان نوعی واسطه (catalyst) در حرکت به سوی کسب اقتدار به کار می‌رود. مقتدرسازی فرایندی است که از طریق آن افراد به اندازه کافی قدرت می‌یابند تا در رویدادها و فعالیتهای مؤسسه‌ای که بر زندگی آنها اثر می‌گذارد مشارکت کنند.

در کارگاه آموزشی بین‌المللی، که به منظور بحث مشارکت و مقتدرسازی برای توسعه همه‌جانبه در ژوئیه ۲۰۰۱ در پرو برگزار شد، چهار زمینه در مورد مقتدرسازی گروه‌های کنار گذاشته شده و فقرا پیشنهاد گردید:

افزایش مشارکت / فراگیری اقشار مختلف

افزایش شفافیت و اطلاعات

تقویت ظرفیت گروه‌های جامعه مدنی برای اقدام

افزایش پاسخگویی دولت و سازمان‌های غیردولتی به شهروندان

در تحلیل مقتدرسازی، از این دیدگاه، به دست آوردن قدرت در واقع نه تنها مثل شرایطی که قدرت با عملکرد «تسلط» به کار می‌رود، از قدرت دیگران نمی‌کاهد، بلکه قدرت دیگران را نیز تقویت می‌کند.

مقتدرسازی سه ویژگی عمده دارد: چند بعدی است، کنشی اجتماعی است و نوعی فرایند است. چند بعدی است زیرا در ابعاد اجتماعی، روانی و اقتصادی و در سطوح مختلف فردی، گروهی و اجتماعات به وقوع می‌پیوندد؛

حکمرانی شهری مطلوب باید مؤثر، مشارکتی، شفاف، پاسخگو و عادلانه باشد و مقررات قانونی را اعمال کند. در واقع فرایندی است که به وسیله دولت هدایت می‌شود ولی با همکاری بخش خصوصی و جامعه مدنی به پیش می‌رود

نوعی کنش اجتماعی است زیرا در تعامل با دیگران رخ می‌دهد؛ و بالاخره نوعی فرایند است زیرا در جریان وقوع، رشد می‌کند (پیچ و چوپا، ۱۹۹۹).

اقتدار درجات مختلفی دارد. زیمرمن و راپاپورت این تقسیم‌بندی را در سه سطح اقتدار فردی یا روانی، اقتدار سازمانی و اقتدار اجتماعی مطرح می‌کنند (زیمرمن و راپاپورت، ۱۹۸۸). اقتدار فردی یا شخصی، توانایی تصمیم‌گیری و کنترل بر روی زندگی شخصی خود و ارتباط بین احساس صلاحیت فردی و علاقه و اشتیاق به اقدام در قلمرو عمومی است. اقتدار اجتماعی زمانی متجلی می‌شود که هم افراد و هم سازمان‌ها، داریابی‌های خود را در تلاشی مشترک برای نیل به اهداف جمعی به کار گیرند.

بنابراین اقتدار اجتماعی شهروندان در تعامل با محیط، سایر ذی‌نفعان و تصمیم‌گیرندگان و ساختارهای موجود در جامعه مفهوم پیدا می‌کند. آنچه که در این فرایند اهمیت می‌یابد، اعتماد و ایجاد اطمینان در درون اجتماعات و بین هر اجتماع و سایر مؤسسات است. این عامل، زیربنای سرمایه اجتماعی است که خود از پیش شرط‌های اصلی ایجاد ظرفیت مشارکت - و به عبارت دیگر، افزایش قدرت شهروندی - به شمار می‌آید. سرمایه اجتماعی در مفهوم مجموعه‌ای از شبکه‌ها، هنجارها، ارزش‌ها و درکی است که همکاری درون گروه‌ها و بین گروه‌ها را در جهت کسب منافع متقابل تسهیل می‌کند. این سرمایه را غالباً با میزان مشارکت افراد در زندگی جمعی و وجود عامل اعتماد در بین آنها بیان می‌کنند (شریفیان‌ثانی، ۱۳۸۰، ۶).

مشارکت به عنوان نوعی واسطه (Catalyst) در حرکت به سوی کسب اقتدار به کار می‌رود. مقتدرسازی فرایندی است که از طریق آن افراد به اندازه کافی قدرت می‌یابند تا در رویدادها و فعالیت مؤسساتی که بر زندگی آنها اثر می‌گذارد مشارکت کنند

نکته دیگری که لازم است در این بحث مورد توجه قرار گیرد، مقوله فرهنگ شهری است. آیا همه شهروندان رفتارهای مشابهی در برخورد با مسائل شهری دارند؟ فرهنگ شهری را به تعبیری، فرهنگ سیاسی در سطح خرد نیز دانسته‌اند. آلموند (Almond) و وبرا (Vebra) براساس تحقیقی که در سال ۱۹۶۳ در ۵ کشور مختلف جهان (انگلیس، امریکا، ایتالیا، آلمان و مکزیک) انجام دادند، رفتار سیاسی این ملل را در سه الگوی مختلف از نگرش‌ها و ارزش‌های توده مردم طبقه‌بندی کردند:

محدود و کوتاه‌بینانه (Parochial) ناآگاه و غیرفعال

تبعی (Subject) آگاه ولی غیرفعال

مشارکت جو (Participant) آگاه و فعال

- 1- Adnan, S., and A. Barrett, S.M.N. Alam, A. Brustinow; "People's Participation NGOs and the Flood Action Plan", Research and Advisory Services, Dhaka, 1992.
- 2- Almond, G., and S. Verba; **The Civic Culture**. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- 3- Arnstein, S.; "Ladder of Citizen Participation", **Journal of Planning Association**, 1969, No. 35, 216-224.
- 4- Burns, D., and R. Hambleton, P. Hogget.; **The Politics of Decentralization: Revitalising Local Democracy**, London: Mac Millan, 1994.
- 5- Chanan, G.; "Active Citizenship and Community Involvement: Getting to the Roots". European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1997.
- 6- Connor, D.; "A New Ladder of Citizen Participation", **Constructive Citizen Participation**, 1986, No. 14(2), 3-5.
- 7- Cornwall, A.; **Towards participatory practice: PRA and the participatory process** In: de Koning, K. [ed] (1996) **Participation and Health**, Zed Books, 1995.
- 8- Davidson, S.; "Spinning the Wheel of Empowerment", **Planning**, 1998, PP. 14-15.
- 9- Davoudi, S.; "What Do We Mean by Public Participation?", BEQUEST Extanet meeting, Helsinki, 1999.
- 10- Hart, R. A.; "Children's Participation: From Tokenism to Citizenship", UNICEF Innocenti Essays, 1992, No. 4, Florence.
- 11- Korten, D.E.; **Community Management**. West Hartford, CT: Kumarian Press, 1987.
- 12- Kreisberg, S.; **Transforming power: Domination, Empowerment, and Education**. Albany, NY, SUNY Press, 1992.
- 13- Lappe, F. M., & P.M. Dubois; **The quickening of America: Rebuilding our nation, remaking our lives**. San Francisco: Jossey-Bass, Inc, Publishers, 1994.
- 14- McCarney, P., & M. Halfani, A. Rodriguez; "Towards and Understanding of Governance: The Emergence of and Idea and its

پیش شرط موفقیت تمامی برنامه‌های مشارکتی، باور سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان و مدیران شهری به تأثیر مشارکت شهروندان در حل مسائل و مشکلاتی است که بهبود کیفیت زندگی آنان در گرو یافتن راه‌حل و چاره‌ای مناسب برای آنهاست

آنها طرح کلی خود را چنین بیان می‌کنند: فرد مشارکت‌جو از جنبه‌های حکومتی و سیاسی نظام سیاسی آگاه است و در جریان امور نیز قرار دارد. یک فرد در الگوی فرهنگ تبعی، در درجه اول چشم به حاصل کار حکومت مجری و دیوان‌سالاری نظام حاکم دارد و تابع آن است؛ به عبارت دیگر، خود در این میان مشارکت فعال و سازنده‌ای ندارد و فردی که رفتارش در الگوی محدود و کوتاه‌بینانه معرفی می‌شود، ترجیح می‌دهد اطلاع‌چندانی از نظام سیاسی حاکم و فعالیت‌های آن نداشته باشد و در نتیجه ناآگاه و غیرفعال باقی می‌ماند

آلموند و وبرا - و پس از آنان نیز اینگلههارت (Inglehart) - چنین بحث می‌کنند که اگر یک نظام سیاسی دموکراتیک نظامی است که در آن شهروند معمولی در تصمیمات سیاسی شرکت می‌کند، فرهنگ سیاسی دموکراتیک باید از اعتقادات، نگرش‌ها، هنجارها و ادراک‌هایی تشکیل شود که حامی مشارکت باشند.

اگر یک نظام سیاسی دموکراتیک نظامی است که در آن شهروند معمولی در

تصمیمات سیاسی شرکت می‌کند، فرهنگ سیاسی دموکراتیک باید از اعتقادات،

نگرش‌ها، هنجارها و ادراک‌هایی تشکیل شود که حامی مشارکت باشند

جمع بندی

در این مقاله، سعی شد تا با مروری بر سابقه ورود واژه مشارکت و مشارکت شهروندی در بحث‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی، تصویری کلی از موضوع مورد بحث ارائه شود. انواع مشارکت اجتماعی و ابعاد متفاوت مشارکت شهروندی و سطوح مختلف آن از دیدگاه متخصصان و پژوهشگران این موضوع مطرح شد. بررسی الگوهای ارائه شده نشان داد که مشارکت شهروندی مفهومی مطلق نیست و می‌تواند تحت تأثیر عوامل مختلفی از جمله هدف تعیین شده برای مشارکت و انتظاری که از آن می‌رود، دیدگاه سیاست‌گذاران نسبت به جلب مشارکت واقعی شهروندان و همچنین گرایش‌های شهروندان نسبت به مشارکت، خود را در سطوح مختلف به شکل‌های متفاوتی نشان دهد. اما در تمامی الگوهای موجود، سطوح بالاتر مشارکت، نشان از توزیع واقعی‌تر قدرت دارد و در سطوح پایین، مشارکت تنها نمایشی ظاهر فریب‌آور به مشارکت است که در عمل هیچ نقشی را برای شهروندان قائل نمی‌شود و تصمیمات مربوط به مسائل آنان و محیط زیست‌شان بدون دخالت - و گاه حتی اطلاع - آنان اتخاذ می‌شود و در نتیجه انگیزه‌های را نیز برای مشارکت شهروندان در مراحل بعدی اجرا و ارزیابی باقی نمی‌گذارد.

مشارکت در مفهوم عام، و مشارکت شهروندی در مفهوم خاص، هر چند که همواره امری مطلوب شناخته شده است. اما به دلیل پیچیدگی این فرایند، 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. این دور باطل در بسیاری از موارد همچنان ادامه یافته است، تا جایی که گاه مشارکت

Implications for Urban Research In Developing Countries" in R. E. Stren Perspectives on the City: Urban Research in the Developing World Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 1995.

15- Navruzov, Y., & A. Rose, W. Shelly; "Role of Partnership in Modern Local Government", Paper presented at the 8th. Conference of the Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Budapest, April 13-15, 2000. 16- Page, N., and C.E. Czuba: "Empowerment: What is it?", Journal of Extension, 1999, No. 37: 5.

17- Paul, Samuel; "Community Participation in Development Projects: The World Bank Experience", World Bank Discussion Papers 6. The World Bank, Washington, DC, 1988.

18- Pretty, J. N.; "Participatory Learning for Sustainable Agriculture", World Development, 1995, No. 23(8), 1247-1263.

19- Robertson, A., and Minkler; "New Health Promotion Movement: A critical examination, Health Education Quarterly", 1994, No. 21 (3), 295-312.

تحرك خودجوش (اقدام جمعی)، مشارکتی است که در آن افراد به طور مستقل از نهادهای خارجی برای تغییر سیستم‌ها عمل می‌کنند. آنها برای تجهیز منابع و روش‌های فنی مورد نیاز، خودشان با سازمان‌های دیگر تماس برقرار می‌کنند، و بروی نحوه استفاده از منابع نظارت دارند. چنین حرکت خودجوشی می‌تواند نقشی مقتدر ساز داشته باشد

تنها در نوشته برنامه‌ها، قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی دیده می‌شود و تحقق آن به مرحله عمل و اقدام نمی‌رسد. در اینجا، چند پرسش اساسی مطرح می‌شود: اهداف واقعی از جلب مشارکت شهروندان در یک پروژه خاص چیست و در پایان انتظار چه نتیجه‌ای از آن می‌رود؟

آیا به مناسب‌ترین روش، مناسب‌ترین گروه از اجتماع و مناسب‌ترین زمان برای تحقق مشارکت مؤثر و سازنده در یک پروژه خاص اندیشیده شده است، یا الگویی واحد برای تمامی موارد به کار می‌رود؟ مشارکت مورد نظر، در کدام سطح از توزیع قدرت بین شهروندان قرار می‌گیرد؟ آیا ساختار مدیریت شهری و حکمرانی شهری مورد عمل، مشخصه‌های حکمرانی شهری مطلوب (مؤثر و کارآمد، شفاف، پاسخگو، مشارکتی، توافق‌گرا، عادلانه و قانون‌مدار) را داراست تا در انتظار ارتقاء فرهنگ شهری و مشارکت آگاهانه و فعالانه شهروندان باشد؟

همچنین مقتدرسازی شهروندان و ارتباط آن با مشارکت فعال شهروندان مورد بحث قرار گرفت. در اینجا نیز اهمیت بسترسازی زمینه مناسب مشارکت شهروندان از سوی دولتی پاسخگو که واجد ویژگی شفافیت و حمایت و تقویت گروه‌های جامعه مدنی است، به خوبی مشخص گردید.

به علاوه، مقوله سرمایه اجتماعی و ارتباط آن با مقتدرسازی شهروندان، مشارکت فعال آنان و اهمیت توجه به سرمایه اجتماعی در هر دو سطح خرد و کلان مطرح گردید و به راهکارهایی که می‌تواند زمینه‌های مناسب را برای جلب مشارکت فعال شهروندان فراهم آورد، اشاره شد. پیش‌بینی سازوکارهایی که بتواند موجب افزایش اعتماد افراد به تأثیر و فایده مشارکت در رفع مسائل و مشکلات‌شان شود، احتمال افزایش گرایش آنان را به مشارکت در آینده بالا می‌برد. با گذشت زمان و افزایش تعداد تجربه‌های موفق مشارکتی، الگوی ارزش‌ها و باور مردم تحت تأثیر واقع می‌شود و احتمال مشارکت آگاهانه و فعال شهروندان نیز افزایش می‌یابد. به عبارت دیگر، فرهنگ شهری الگوی مشارکت جویانه را دنبال خواهد کرد؛ الگویی که استفاده از آن برای مقابله با مسائل و مشکلات شهری در جهان امروز، امری اجتناب‌ناپذیر است.

آموزش فرهنگ شهرنشینی نیز که در دستور کار مدیریت شهری امروز قرار می‌گیرد، بدون ارائه نمونه‌هایی

20- Rappaport, J.; "Inpraise of paradox: A social policy of empowerment over prevention", **American Journal of Community Psychology**, 1981, No. 9, 1-26.

21- Rappaport, J.; Terms of Empowerment/exemplars of prevention: Toward a theory of Community Psychology. **American Journal of Community Psychology**, 1987, No. 15, 121-144.

22- Steel, J.: "Wasted Values: Harnessing the Commitment of Public Managers", Public Management Foundation, 1999.

23- Stren, R. E.; "New Approaches to Urban Governance in Latin America", Centre for Urban Community Studies, University of Toronto, Canada, 2000.

24- United Nations; "The Future of Human Settlements: Good policy can make a difference", United Nations Conference on Human Settlements. Istanbul, Turkey, 1996.

25- UNDP: "Governance for Sustainable Human Development", a UNDP policy document, United Nations Development Programme, 1997.

26- UN-ESCAP; "What is Good Governance?", Bangkok, Thailand, 1999.

27- Weidemann, I. and Femers, S.: "Public participation in waste Management decision making: analysis and management of conflicts", **Journal of Hazardous Materials**, 1993, Vol. 33, pp. 355-368.

28- Zimmerman, M. & J. Rappaport "Citizen participation, perceived control, and psychological empowerment", **American Journal of Community Psychology**, 1988, No. 16, 725-750.

۲۹- شریعیان نائی، مریم؛ «سرمایه اجتماعی: مفاهیم صمیمی و چارچوب نظری»، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال ون (۱۳۸۰)، شماره ۲، صص ۵ تا ۱۸.

۳۰- علوی نیار، علیرضا؛ مشارکت در اداره امور شهرها: بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها (تجارب جهانی و ایران)، جلد اول، تهران، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، انتشارات سازمان شهرداریهای کشور، ۱۳۷۹.

۳۱- علوی نیار، علیرضا؛ الگوی مشارکت در اداره امور شهرها: یافته‌های تجربی و راهبردها، جلد دوم، تهران: مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، انتشارات سازمان شهرداریهای کشور، ۱۳۸۰.



ملموس از نتایج مثبت مشارکت شهروندان به آنان نتیجه بخش نخواهد بود.

با توجه به اینکه تجربه طرح‌های مشارکتی مدیریت شهری در ایران در مقایسه با کشورهای دیگر که از سال‌ها قبل به تمرین دموکراسی پرداخته‌اند بسیار ناچیز است، بار دیگر به لزوم انجام تحقیقات گسترده و دقیق در ابعاد مختلف موضوع مشارکت شهروندی در ایران و انجام پروژه‌های آزمایشی براساس نتایج و یافته‌های مطالعات تأکید می‌گردد. انجام ارزیابی‌های دوره‌ای از پروژه‌های مشارکتی انجام شده موجب خواهد شد تا راهکارهای مناسب‌تری برای افزایش تأثیر مشارکت شهروندان در برنامه‌های مدیریت و توسعه شهری کشور به دست آید، به نحوی که بتوان از ظرفیت‌های بالقوه موجود در گروه‌های مختلف اجتماع به شیوه‌ای بهینه بهره‌مند شد. کلام پایانی اینکه، پیش شرط موفقیت تمامی برنامه‌های مشارکتی، باور سیاستگذاران و برنامه‌ریزان و مدیران شهری به تأثیر مشارکت شهروندان در حل مسائل و مشکلاتی است که بهبود کیفیت زندگی آنان در گرو یافتن راه‌حل و چاره‌ای مناسب برای آنهاست.