



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر



## برنامه‌ریزی مشارکتی و جایگاه آن در مدیریت شهری

الهام مرادی<sup>۱</sup>، راضیه ایزانلو<sup>۲</sup>، مجید اسماعیل زاده<sup>۳</sup>

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشگاه علامه طباطبائی تهران

۲. کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشکده هنر و معماری دانشگاه یزد

۳. دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری

[Moradi.e107@yahoo.com](mailto:Moradi.e107@yahoo.com)

### چکیده

شهر پدیده‌ای است پیچیده و از بخش‌های مختلفی تشکیل شده که برنامه‌ریزان شهری با هدف تامین رفاه زندگی شهروندان به تهیه برنامه می‌پردازند. پیداست که ارائه برنامه‌ای مناسب و مطلوب در صورتی ممکن است که شناخت کافی نسبت به نیازها و خواسته‌های مردم صورت گرفته باشد و کسانی از این نیازها درک درستی دارند که برنامه برای آنها تدوین می‌شود پس مطلوب است تا از مشارکت فعال و پویای این افراد استفاده کنیم. آنچه که تحت عنوان برنامه‌ریزی مشارکتی مطرح می‌باشد. در مطالعه زیر ابتدا به تعریفی از برنامه‌ریزی مشارکتی پرداخته و اصول و فرآیندهای آن مطرح گشته و در نهایت فرایند تهیه برنامه در ایران با رویکرد مشارکتی مورد بررسی قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: مشارکت، برنامه‌ریزی مشارکتی، ایران



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

۱- مقدمه

دیدگاه رایج نظریه‌های شهری در ابتدای قرن بیستم دیدگاه برنامه‌ریزی عقلانی است که بر مبنای مدل برنامه‌ریزی متمرکز و از بالا به پایین می‌باشد و در برخی از کشورها از جمله ایران مورد استفاده قرار گرفته است. نظریات در این دوره به طور عمده کالبد محور بوده و در آن ابعاد اجتماعی کم‌تر مورد توجه است. در تهیه طرح‌ها بر اساس برنامه‌ریزی عقلانی، جامعه تنها یک منبع آماری به منظور جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز کارشناسان و متخصصان است، در واقع نگاهی تخصص محور داشته و از مشارکت شهروندان در طی فرآیند برنامه‌ریزی پشتیبانی نمی‌کند بنابراین این طرح‌ها پس از اجرا نیز مورد قبول شهروندان قرار نمی‌گیرد و مردم خود را در برابر آن مسئول نمی‌دانند در نهایت موجب بروز ناهنجاری‌های اجتماعی و فرهنگی خواهند شد. به دنبال انتقادهای وارد بر برنامه‌ریزی عقلانی به دلایلی که ذکر شد تفکر راهبردی در دهه‌ی ۱۹۶۰ مطرح گشت و اینگونه توجه به جنبه‌های اجتماعی و فرهنگی در شهرسازی در دستور کار برنامه‌ریزان شهری برخی کشورها قرار گرفت.

شهر پدیده‌ای است پیچیده و فراتر از کالبد ظاهری، و ابعاد اجتماعی و فرهنگی از اهمیت بالایی برخوردارند بنابراین برنامه‌ریزی مشارکتی به دنبال شکست برنامه‌ریزی عقلانی با رویکردی اجتماع محور و غیرمتمرکز که توجه و تاکید آن بر نقش مشارکت مردم است مورد توجه قرار گرفت. در این رویکرد برخلاف برنامه‌ریزی عقلانی کارشناسان و برنامه‌ریزان نقش تسهیل‌گری برای مردم را دارند. در این تحقیق سعی شده است تا اصول و جایگاه برنامه‌ریزی مشارکتی در شهرسازی مطرح شود و در ادامه به طور خلاصه نقدی بر نظام برنامه‌ریزی در ایران با رویکردی مشارکتی ارائه گردد.

۲- اهمیت و ضرورت

در عصر حاضر، در بسیاری از کشورهای توسعه یافته، برای تهیه طرح‌های توسعه شهری از رویکردهای نوین برنامه‌ریزی استفاده می‌کنند. برنامه‌ریزی مشارکتی یکی از رویکردهای نوین برنامه‌ریزی است که در آن به مشارکت مردمی، خواست‌ها و علایق مردم و رویکرد از پایین به بالا توجه می‌شود و بر خلاف نگاه تک بعدی صرف کالبدی برنامه‌ریزی جامع عقلانی، در این رویکرد نگاه چند بعدی به مسائل می‌شود و در آن بر بعد اجتماعی توجه بیشتری می‌شود.



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

با توجه به ناکارآمد بودن طرح های جامع در کشور ایران، اخیرا سعی بر آن شده تا دیدگاه های دیگری به جای دیدگاه جامع عقلانی برای تهیه طرح ها استفاده شود. بدین منظور، در این پژوهش سعی شده است تا جایگاه رویکرد نوین برنامه ریزی مشارکتی در مدیریت شهری و تهیه طرح های ایران بررسی شود تا با مشخص شدن این جایگاه، از این رویکرد استفاده بهتری صورت بگیرد.

## ۳- روش تحقیق

کلیه وسایل و مراحل جمع آوری سیستماتیک اطلاعات و نحوه تجزیه و تحلیل منطقی آن ها برای رسیدن به هدفی معین را روش تحقیق علمی می گویند (دوغایی، ۱۳۹۲). در این تحقیق با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای و مطالعه مقالات و مجلات، اطلاعات گردآوری و سپس مورد توصیف و تحلیل قرار گرفته است.

## ۴- تعاریف مشارکت

واژه مشارکت از حیث لغوی به معنای درگیری و تجمع برای منظوری خاص می‌باشد در مورد معنای اصطلاحاتی آن بحث‌های فراوانی شده است ولی در مجموع می‌توان جوهره اصلی آن را درگیری، فعالیت و تأثیر پذیری دانست (علوی تبار، ۱۳۷۹).

مشارکت درگیری ذهنی و عاطفی اشخاص در موقعیت‌های گروهی است که آنان را برمی‌انگیزد تا برای دستیابی به هدف‌های گروهی یکدیگر را یاری داده، در مسئولیت کار شریک شوند. این درگیری ذهنی مستلزم کنش اجتماعی؛ یعنی حالات فکری، احساسی و رفتاری افراد است که جهت‌گیری آن‌ها براساس الگوهای جمعی ساخت‌یابی شده است (علوی تبار، ۱۳۷۹: ۵). مشارکت به معنی درگیر شدن بسیار نزدیک مردم در فراگردهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی مؤثر بر زندگی آنان است. میزان مشارکت افراد در جامعه مردم محور بر اساس خواست خود آنان و با معیار شایسته سالاری تعیین می‌شود (هادیان، ۱۳۸۶). در صورتی که تعریف مشارکت مردمی به «حق باخبر شدن و اظهارنظر» محدود شود، این تفسیری تنگ نظرانه از درگیری جامعه در فرایند تصمیم‌گیری است که بیشتر دلالت بر ارتباطات دارد تا مشارکت (شرفی، ۱۳۸۹). از



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

نظر بانک جهانی، مشارکت فرایندی است که از طریق آن، بهره‌وران، کنترل خود را بر روند برنامه‌های توسعه و تصمیمات و منابعی که مرتبط با برنامه‌ریزی است، با هم تقسیم می‌کنند (اوست هویی زن، ۱۳۷۷).

رویکرد مشارکتی هم به عنوان مبنای تصمیم سازی و هم به عنوان شیوه‌ای برای دستیابی به فعالیت و همکاری مشترک در روند بهسازی زندگی فردی و جمعی یکی از لوازم جامعه‌ی مدنی و برنامه‌ریزی دموکراتیک محسوب می‌شود (ارجمندنیا، ۱۳۸۰: ۴۵). رویکرد مشارکتی پشتیبان دموکراسی مشارکتی به جای دموکراسی نمایندگی است و از حق دموکراتیک هر انسان و بدین ترتیب عموم برای شرکت در فرآیند تصمیم‌گیری دفاع می‌کند (طالشی، ۱۳۹۰).

## ۵- سطوح مشارکت مردمی

مشارکت مردمی در زمره ارزش‌های بنیادی و بخش ضروری در مردم سالاری واقعی و کارآمد است. از اصول برنامه‌ریزی دموکراتیک، دادن قدرت و اختیار به شهروندان است تا بتوانند در محیط پیرامون خود تأثیرگذار باشند. اغلب جوامع دموکراتیک این حق را برای شهروندان قائل هستند که آگاه شوند، مورد مشورت قرار گیرند و در شرایطی که برای آنان فراهم شده است عقاید خود را درباره موضوعاتی که زندگی آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بیان کنند. عموماً دو نوع تفکر در مورد چگونگی مشارکت مردمی در فرایندهای دموکراتیک وجود دارد.

**دموکراسی مشارکتی:** این دموکراسی از مشارکت شهروندان فعال و آگاه در بالاترین سطح حمایت می‌کند. این امر از طریق تفویض قدرت و اختیار به شهروندان و فراهم ساختن فرصت مشارکت در بازآفرینی و مدیریت محیط محقق می‌گردد.

**دموکراسی نمایندگی:** این نوع دموکراسی تأکید بر نقش محدود شهروندان دارد. در این سطح، شهروندان از طریق انتخاب رهبران و نمایندگان شان قادر به مشارکت خواهند بود (شرفی و برک‌پور، ۱۳۸۹).

## ۶- برنامه ریزی مشارکتی

برنامه‌ریزی مشارکتی، مجموعه‌ای از فرایندهایی است که از طریق آن گروه‌ها و تمایلات متنوع با هم تعامل می‌کنند تا برای تهیه یک برنامه و شیوه انجام آن به توافق برسند. برنامه‌ریزی مشارکتی می‌تواند توسط هر یک از



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

طرفین آغاز شود چگونگی برنامه‌ریزی مشارکتی و جداول زمانی مربوط باید در جریان مذاکره مورد توافق کلیه افراد و گروه قرار گیرد (زهره فنی و دیگران، ۱۳۸۹: ۸۷).

هدف از به کارگیری مشارکت می‌تواند خلق ایده‌های جدید، تعیین شیوه‌های برخورد، انتشار اطلاعات و اطلاع‌رسانی، رفع و حل مغایرت‌ها، ارزیابی ایده‌ها، مرور طرح‌ها و پیشنهادهای و یا صرفاً سوپاپ اطمینانی برای کنترل احساسات سرخورده و رانده شده مردم باشد (sanoff, 2000:9). در مدیریت مشارکتی مفهوم فرایند مشارکت را می‌توان به صورت فرایند نیرومند سازی نیز عنوان نمود. مفهوم مشارکت به سه ارزش بنیادی تاکید می‌نماید:

- سهم کردن مردم در قدرت و اختیار
- شرکت دادن مردم در نظارت بر سرنوشت خویش
- گشودن فرصت‌های پیشرفت به روی مردم طبقات زیرین جامعه.

مشارکت موثر زمانی به وقوع می‌پیوندد که اعضای گروه فرصت کافی و برابر برای مورد پرسش قرار دادن دستور کار و بیان اولویت‌هایشان در مورد نتایج نهایی در هنگام تصمیم‌گیری، داشته باشند. مشارکت می‌تواند به طور مستقیم یا از طریق نمایندگان مشروع تحقق یابد (میارنعمی و دیگران، ۱۳۹۲).

## ۷- الگوهای برنامه‌ریزی شهری و نقش مشارکت در آن

با توجه به جنبه‌های نظری و پیشینه موضوع، می‌توان انواع الگوهای برنامه‌ریزی شهری را ارائه و نقش مشارکت شهروندی را در طراحی این الگوها بررسی و تحلیل نمود:

۱. **الگوی برنامه‌ریزی شهری فن محور:** در این الگو برنامه‌ریزی‌ها از قبل انجام شده و تصمیم لازم گرفته می‌شود. تبادل نظر با مردم و گردآوری اطلاعات و نظرات عمومی زمانی صورت می‌گیرد که بخش مهمی از برنامه اجرا شده است. بنابراین، نظرات افکار عمومی، مرجع تصمیم‌گیری قرار نمی‌گیرد. در این الگو، به دلیل تأکید بر وظایف کارکردی و اهمیت نظر متخصصان، مشارکت واقعی مردم و حضور فعال آنان در برنامه فراهم نیست.
۲. **الگوی برنامه‌ریزی شهری گام به گام:** در این الگو شرکت‌ها و افراد قدرتمند به طور فزاینده از طریق سیستم‌های برنامه‌ریزی و تخصیص منابع، سهم بیشتری را در تهیه و اجرای طرح‌ها به دست می‌آورند و تأثیرات بیشتری بر تصمیم‌گیری‌ها دارند. لذا مشارکت عمومی معنای خود را از دست می‌دهد. در این



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

شیوه، افراد خودخواهانه عمل می‌کنند، و رفتارهای آن‌ها به نتایج مناسبی در جهت تأمین منافع جمعی منجر نمی‌شود.

۳. **الگوی برنامه‌ریزی شهری حمایتی:** در این الگو برنامه‌ریزان شهری هستند که باید به عنوان وکلای مدافع مردم، از حق و حقوق آن‌ها در مقابل قدرتمندان ذی‌نفع دفاع نمایند. این شیوه مردم را به عنوان افرادی ناتوان که نیاز به ارائه خدمات دارند در نظر می‌گیرد، در حالی که مشارکت محوری بر اصل توانمندسازی و قدرت بخشی به مردم استوار است. بنابراین در این الگو نیز مشارکت عمومی مورد توجه قرار نگرفته است.

۴. **الگوی برنامه‌ریزی شهری جنسیت محور:** در این الگو بر لزوم هماهنگی با مردم، پذیرش نظارت گروه‌ها و اقشار و همچنین توجه به ارزش‌ها، فرهنگ انسانی و تنوع فرهنگی در برنامه‌ها تأکید شده است. ولی عیب آن این است که بر مبنای الگوی جنس مردانه طراحی شده بقیه گروه‌ها بویژه نقش و اهمیت زنان و جوانان را که پتانسیل‌های بیشتری در برنامه‌های شهری دارند، نادیده می‌گیرد.

۵. **الگوی برنامه‌ریزی شهری با رویکرد واحدهای همسایگی:** در این الگو نیز، دولت‌های محلی، مسائل را شناسایی و ظرفیت‌های پاسخگویی به مشکلات را ایجاد می‌کنند.

علی‌رغم این که در هر یک از الگوهای فوق، مشارکت گروه‌های برگزیده‌ای از مردم در برنامه‌ها به چشم می‌خورد، ولی هیچ‌کدام، مشارکت شهروندی را مورد توجه قرار نمی‌دهند، بلکه نظرات شرکتها و قدرتمندان، متخصصان، گروه‌های ذی‌نفع، وکلا و یا برتری جنسیت مردانه اولویت پیدا می‌کند.

در جامعه‌ای مانند ایران، خدماتی که دولت ارائه می‌کند، غالباً توسط برنامه‌ریزانی در سطوح مرکزی تهیه می‌شوند که معمولاً آشنایی چندانی با نیازهای واقعی شهروندان ذی‌نفع ندارند. طرح‌هایی مانند طرح جامع و تفصیلی و ... به طور متمرکز طراحی شده و تفاوت‌های اجتماعی و فرهنگی را به حساب نیاورده‌اند. نتیجه آن، عدم تناسب بین نیازها و خدمات، کاهش بهره‌وری و در نتیجه، اتلاف منابع بوده است. بنابراین، پرداختن به مشارکت هدفمند در جهت بهبود امور شهری، تا اندازه زیادی به رویکرد مدیران شهری و شناخت صحیح از ابعاد و زوایای مشارکت بستگی دارد. مشارکت‌های توده‌ای و سمبلیک نه تنها گرهی از مسائل و مشکلات روز افزون مدیریت شهری نمی‌گشاید، بلکه آسیب‌ها و تهدیدهایی را نیز متوجه جامعه می‌کند و با ایجاد بی‌اعتمادی در میان مردم، فرصت‌های موجود نیز از دست می‌رود (رضوی الهاشم و موسایی، ۱۳۸۸).



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

## ۸- مراحل برنامه ریزی مشارکتی

فرآیند برنامه ریزی از چندین مرحله تشکیل شده که به طور کلی می توانیم آن را به صورت دو مرحله نشان

دهیم:

مرحله تصمیم سازی: این مرحله شامل تعیین اهداف طرح، راهبردها و سیاست ها و الگوهای توسعه و عمران شهر و منطقه می باشد، نقش اساسی در این مرحله بر عهده برنامه ریزان است که متکی بر دانش تخصصی خود می باشند و برای مشارکت مردم جایگاهی در نظر گرفته نشده است. این امر موجب دل سرد کردن مردم و ایجاد نگاهی منفی به طرح های توسعه مبنی بر اینکه حافظ منافع قدرتمندان است و نه منافع عموم ایجاد می کند.

مرحله تصمیم گیری: این مرحله شامل اجرای تصمیمات، سازماندهی عملیات، هدایت، نظارت و بازنگری می باشد. در این مرحله نقش اساسی بر عهده مدیران و نهادهای مسئول توسعه و عمران شهری برای نهایی کردن تصمیمات و اجرای برنامه ها می باشد و در عمل از توانایی های مردم در زمینه اجرای این تصمیمات استفاده نمی شود و در اغلب موارد این عدم مشارکت از جانب شهروندان به عدم پذیرش طرح از طرف آنها می انجامد که خود به عنوان مانعی برای تحقق طرح های توسعه و عمران محسوب می شود (مهدی زاده، ۱۳۸۷)

برنامه ریزی دارای مراحل و فرایندهای گوناگونی است که طرفداران برنامه ریزی مشارکتی بر این عقیده هستند که شرط مشارکت فعال و پایدار، شرکت سطوح پائین برنامه ریزی در تمامی فرایندهای برنامه ریزی است. بنابراین چنانچه بخواهیم انواع مشارکت را بر حسب فرآیند برنامه ریزی ذکر نماییم، در این نوع از مشارکت به چند نوع برخورد می کنیم که عبارتند از ۱. مشارکت در تصمیم گیری ۲. مشارکت در اجراء ۳. مشارکت در بهره برداری و نگهداری ۴. مشارکت در ارزشیابی

۱. مشارکت در تصمیم گیری: در این نوع از فرآیند برنامه ریزی، معمولاً تصمیم گیری ها از پایین به بالا خواهد بود. مردم عملاً درگیر کارها و پروژه هایی که قرار است انجام بگیرد، خواهند بود. همکاری در اجرای طرح ها و همچنین تفویض قدرت تصمیم گیری در سطوح محلی و انتخاب رهبران محلی به عنوان نمایندگان مردمی در جهت تحقق مشارکت و یا حداقل بخشی از زمینه های مشارکت از اهمیت زیادی برخوردار است. مردم را باید با توجه به شرایط زمانی و مکانی سازماندهی نمود و آنها را به اشکال مختلف در تصمیم گیری در مورد پروژه ها دخالت داد، چرا که فقدان یک برنامه ریزی و روش مناسب جلب مشارکت منجر به بی علاقهگی مردم و یا حتی دور نگه داشتن آنان می گردد، دخالت ندادن مردم در



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

امور مربوط به خودشان نه تنها به آنها کمک نمی‌کند بلکه ممکن است موجبات نارضایتی آنها را نیز فراهم آورد.

۲. مشارکت در اجرا: هر طرح یا پروژه عمرانی که قرار است در فضاهای مسکونی به اجرا در آید، متضمن هدف یا هدف‌هایی است که با اجرای آن طرح، وصول به آنها قابل انتظار است. اجرای طرح‌هایی که با زندگی مردم سروکار دارد، امروزه، چه در شهر چه در روستاها نمی‌تواند بدون جستجوی نظرات مردمی که طرح برای آنها به اجرا در می‌آید و دخالت دادن نظرات آنان در تعیین کم و کیف طرح‌ها با موفقیت همراه گردد، علاوه بر آن لازمه موفقیت طرح، پذیرفته شدن آن از طرف مردم است. طبیعی است که مردم برای اجرای یک پروژه در تامین اعتبار، نیروی انسانی، مصالح و لوازم و ... مشارکت دارند که اجرای آن را در رابطه مستقیم با منافع خود می‌بینند و به همین دلیل سعی دارند جریان اجرایی زودتر به پایان برسد و پروژه آماده بهره‌برداری گردد. از جمله مزایای دیگر مشارکت مردم در اجرای طرح را می‌توان کوتاه شدن زمان اجرای طرح نام برد که این مسئله در کاهش هزینه‌های طرح و همچنین رفع فوری نیاز مردم با اجرای طرح مؤثر می‌باشد.

۳. مشارکت در بهره‌برداری و نگهداری: پس از تکمیل پروژه‌ها و اجراء آنها، نگهداری و حفظ آنها نیز ضروری است، که باید با مشارکت مردم محلی صورت گیرد و این نیز در صورتی امکان‌پذیر است که مردم ایجاد آن پروژه و طرح را در جهت منافع شخصی خود و یا محل زندگی خود ارزیابی کنند، فقط در سایه مشارکت این چینی است که بهره‌بردار آگاه و مسئول، خود مجری قوانین و مقررات خواهد بود و به کمک دولت و در پناه قانون در جهت خلاف عوامل مخرب می‌کوشد.

۴. مشارکت در ارزشیابی: ارزشیابی پروژه‌ها و طرح‌ها به منظور اعمال اصلاحات لازم در حین اجرای طرح و حتی پس از اجرا، تعیین پیامدهای اقتصادی و اجتماعی آنها و کسب رهنمودهایی برای طرح‌های مشارکت در آینده، بسیار ضروری است، بررسی و ارزیابی را نه تنها باید در حین اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها انجام داد، مدتی بعد از پایان آنها نیز به منظور بررسی عملکرد کلی شامل آثار مستقیم، غیر مستقیم و ثانویه آنها باید ارزیابی مجدد صورت گیرد (طالشی، ۱۳۹۰).





# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر



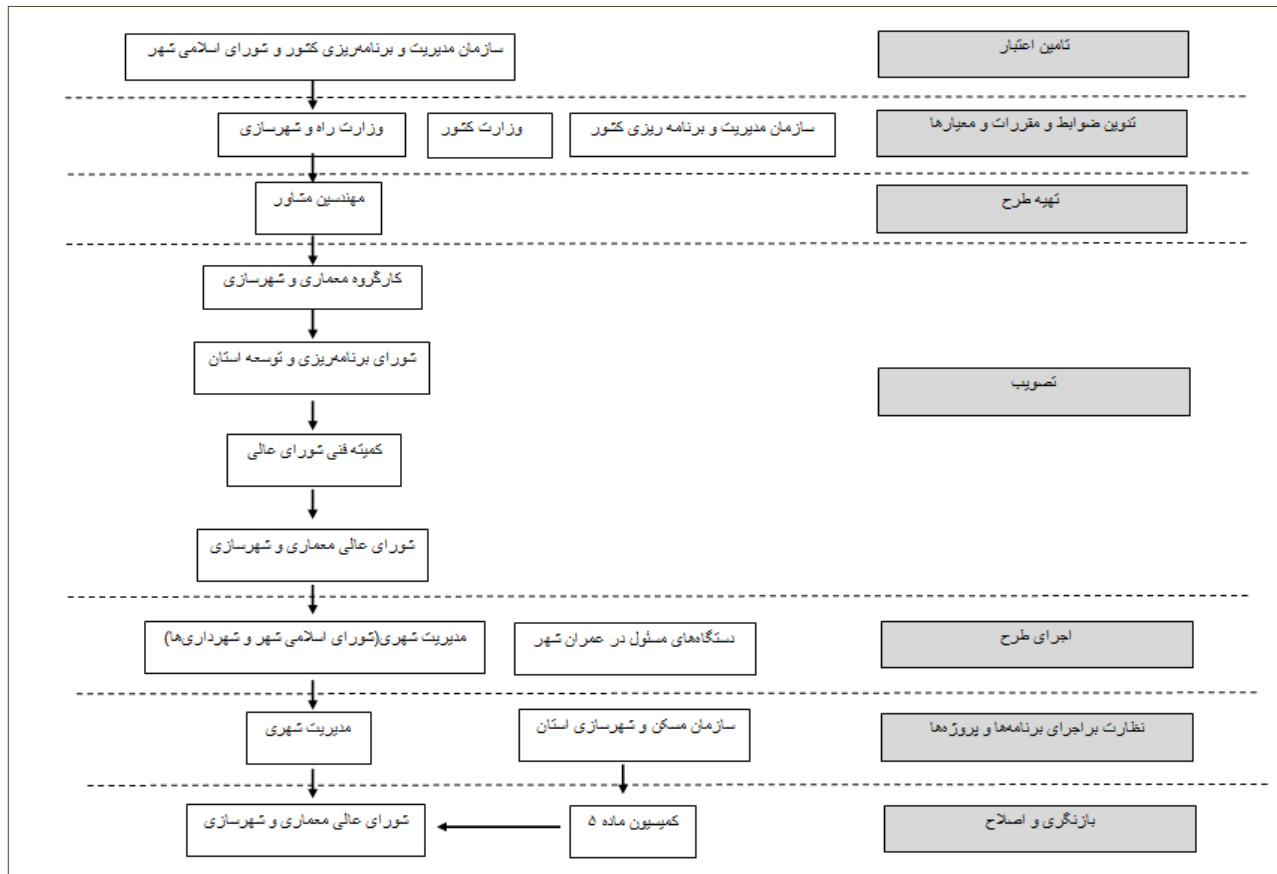
یک طرح یا برنامه برای آنکه به مرحله اجرا برسد نیازمند پشتوانه قانونی و پشتوانه اجرایی است. پشتوانه قانونی از طریق تایید و تصویب برنامه و تنظیم قوانین توسط دولت تامین می‌شود اما این به تنهایی لازم و کافی نمی‌باشد همانطور که بسیاری از برنامه‌ها به دلیل نبود پشتوانه اجرایی به مرحله اجرا نرسیده‌اند و یا اینکه در مراحل ابتدایی اجرا با شکست مواجه شده‌اند از آنجا که این برنامه‌ها برای تامین رفاه و نیاز مردم تهیه می‌شود باید اعتماد آنان جلب شود که خود این امر به عنوان یک پشتوانه اجرایی برای برنامه‌ها محسوب می‌شود چرا که مردم برنامه‌ای را می‌پذیرند که نسبت به آن آگاهی دارند و از محتوای آن مطلع هستند و بر درستی آن در مسیر تحقق اهدافشان اطمینان دارند و به همین ترتیب برای اجرا و نظارت و نگهداری بر آن تلاش خواهند کرد. حال آنکه باتوجه به نمودار زیر در ایران جایگاه بخش خصوصی و تشکلهای غیردولتی در اجرا و نظارت بر طرح‌ها به درستی تعریف نشده است. در صورتی که می‌توان از ابتدای امر (تعیین اهداف) تا به انتها (اجرا و حفظ و نگهداری) طرح‌ها و برنامه‌ها در کنار دانش متخصصان از تعامل پویای شهروندان استفاده کرد تا مورد پذیرش ساکنان واقع شود و در پی آن هزینه‌های اجرایی نیز به طور موثر کاهش یابد (نگارنده).



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر



فرآیند تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بر طرح‌های توسعه شهری بر حسب سطوح و موضوع تصمیم‌گیری (مهدی‌زاده، ۱۳۸۷)



در تهیه و تصویب طرح‌های جامع، شوراهای اسلامی شهر نقش مستقیمی ندارند، بلکه بنا بر ماده ۲۰ «آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران...» (مصوب ۷۸/۱۰/۱۲ هیات وزیران) «دبیرخانه شورای استان موظف است در حین تهیه و پس از تکمیل مطالعات طرح‌های جامع شهری بر حسب مورد، نظرات شورای شهر» را اخذ و مورد بررسی کارشناسی قرار دهد، این اظهار نظر صرفاً جنبه مشورتی دارد، و شوراهای اسلامی شهرها نقشی در بررسی و تصویب این نوع طرح‌ها ندارند، اگرچه می‌توانند بدون حق رای در جلسات مربوطه در شورای شهرسازی استان شرکت نمایند. (مهدی‌زاده، ۱۳۸۲: ۴۲۵)

در آیین‌نامه‌ی ماده ۷۰ قانون سوم جایگاهی برای نهادهای منتخب (شوراها) سازمان‌های غیردولتی (NGO) در نظر گرفته نشده است، حتی شهردار می‌تواند در جلسه شرکت کند اما حق رای ندارد. مردم هیچ



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

جایگاهی در نظارت ندارند، مکانیزم استفاده از نظرات مردم در تهیه، تصویب، نظارت و اجرای طرح‌های توسعه شهری در حد حضور نماینده شورای شهر خلاصه می‌شود (مهدی‌زاده، ۱۳۸۷: ۷۰).

رشته خدمات مشاوره شهرسازی در ایران، بیشتر گرایش به معماری و مهندسی ساختمان دارد و بنابراین در تهیه طرح‌های توسعه و عمران شهری کمتر به ابعاد میان‌رشته‌ای، به ویژه جهات اجتماعی، اقتصادی و محیطی آن‌ها، توجه مبذول می‌گردد. از طرف دیگر، مهندسان مشاور فقط موظف به تهیه طرح‌ها هستند و نقشی در روند مدیریت اجرایی، پیگیری و نظارت بر آن‌ها بر عهده ندارند. (۴۴۲). از طرفی به علت مکانیزم‌های مالی مربوط به تهیه طرح‌ها که در اختیار واحد شهرسازی اداره کل راه و شهرسازی استان‌ها است، مشاورین در عمل به عنوان مشاور ادارات راه و شهرسازی عمل می‌نمایند و تهیه طرح‌ها و ارائه پیشنهادها بدون هماهنگی با سیاست عدم تمرکز و بدون در نظر گرفتن نقش سازمان‌های محلی و خصوصاً شهرداری‌ها و در فقدان مشارکت مردم شکل می‌گیرد. کارفرما در تهیه طرح‌ها نقش آمرانه دارد و طرح‌ها در واقع براساس رای و تصمیم آن‌ها تهیه می‌شود و نه نیاز واقعی شهروندان (مهدی‌زاده، ۱۳۸۷: ۶۲).

## ۱۰- جایگاه برنامه‌ریزی مشارکتی در ایران

با نگاهی تلفیقی به نظریات مطرح در مورد مشارکت، جدولی مطابق با جدول زیر ارائه شده است تا بتوان نوع مشارکت در ایران را مورد تحلیل قرار دهیم:

ارزیابی نظریه‌های شهرسازی مشارکتی بر حسب انگاره تلفیقی (هادیان، ۱۳۸۶)

مشارکت واقعی	مشارکت محدود	مشارکت شعاری	
شراکت قدرت تفویض شده اختیار شهروندان	اطلاع‌رسانی مشاوره تسکین بخشی	دستکاری درمان	نردبان مشارکت ارنشتاین
مشارکت واقعی	مشارکت فزاینده	مشارکت هدایت شده	میجلی



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

مشارکت توانمندسازی	اطلاع‌رسانی مشاوره		گردونه مشارکت دیویدسون
مسئولیت‌پذیری مردم سهیم شدن در تصمیم‌گیری	مشاوره بسیج اجتماعی	مشارکت تزیینی دستکاری مساوات طلبی نمایشی	دریسهکل
برنامه‌ریزی مشارکتی (از طریق روند تعهد، مذاکره، پیش‌میانجی‌گری و میانجی‌گری)	مشارکت عمومی		میانجی‌گری

در سال ۱۳۴۷ با تصویب برنامه چهارم توسعه کشور، تهیه و اجرای طرح‌های جامع در شهرهای ایران آغاز گردید. در این برنامه، مباحث مربوط به خودیاری و مشارکت مردم و سازوکارهایی از پایین به بالا و ایجاد دفاتر عمران محلی مطرح شد. اما مسأله اساسی این است که مدیریت شهری در ایران، فاقد الگوی نهادی برنامه‌ریزی شهری مبتنی بر مشارکت شهروندان است. برنامه‌ریزان شهری در ایران همواره در جهت کاربرد الگوهای تجربی جوامع پیشرفته گام برداشته‌اند. این الگوها با وجود پاسخگویی به نیازهای جوامع هدف، به دلیل تضاد با فرهنگ و مقتضیات اجتماعی فرهنگی جامعه ما، در عمل چندان موفقیتی بدست نیاورده‌اند. زیرا مدیریت شهری در ایران، مشارکت شهروندان را به عنوان تهدیدی برای قدرت خود تلقی می‌کند و آن را بر نمی‌تابد مشارکت‌ها عمدتاً توده‌ای، دست و پا گیر، بی‌نظم و فاقد انسجام بوده و امری سمبلیک، شعاری و نمادین بدل است (موسایی، ۱۳۸۸: ۱۷۵).

روال تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی در ایران به طور کلی متمرکز بوده و فاقد یک سلسله-مراتب هماهنگ در تصمیم‌سازی و اجرا است. در این الگو، سهم نهادهای منطقه‌ای (استان‌ها) و نهادهای محلی (شوراها و شهرداری‌ها) و سایر تشکلهای اجتماعی و مردمی در مشارکت و مدیریت توسعه و عمران شهری بسیار ضعیف و کم اثر است. (مهدی‌زاده، ۱۳۸۲: ۴۴۱)



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

برنامه‌ریزی مشارکتی برنامه‌ای را تدوین می‌کند که با مشارکت فعال تمامی عوامل موثر از جمله بخش دولتی، بخش خصوصی، بخش عمومی و تشکلات حرفه‌ای و مردمی همراه است. حال آنکه در ایران مشارکت امری است لفظی و در عمل دارای نقص است و برای پذیرش آن با ضعف‌هایی همراه است که باید به آن به عنوان شرایط گذار نگریست. از جمله ضعف‌های آن در زمینه قوانین و مقررات است که در روال کنونی تهیه طرح‌ها و برنامه‌های شهری و منطقه‌ای نقش بخش خصوصی در نظر گرفته نشده است و این منجر به تعارض بین عملکرد دولت و بخش خصوصی می‌شود. این برنامه‌ها براساس دانش تخصصی گروه‌های مشاور و برنامه‌ریزان شهری و بدون رسیدن به وفاق جمعی به صورت برنامه‌های یکسان و مغایر با نیازهای جامعه خود تهیه می‌شوند که نسبت به قشریندی اجتماعی و تفاوت در نیازهای اقشار مختلف دیدی یکسان‌نگر دارند و کارشناسان تنها موظف به تهیه آن هستند و بر اجرا و نظارت آن دخالتی ندارند. علاوه بر آن محتوای طرح‌های موجود تاکید بسیاری بر معیارهای کمی و توجه به جنبه‌های جمعیتی، اقتصادی و کالبدی دارند و به شاخص‌های اجتماعی و فرهنگی بی توجه هستند. از طرفی سیستم‌های اطلاع‌رسانی دارای ضعف در آگاهی بخشی به شهروندان نسبت به نقش خود و ماهیت و اهمیت طرح‌ها هستند در نتیجه تعاملی بین تهیه کنندگان طرح و مردم بوجود نمی‌آید. یکی دیگر از مشکلات این روند توجه ضعیف به نهادهایی است که در بخش اجتماعی فعالیت دارند (نگارنده).

در چارچوب قانونی، هدف دولت از مشارکت شهروندان برای به دست آوردن اطلاعات از مردم است. در سیاست‌های محلی سران قدرتمند تجاری، شهرداری‌ها را تحت سلطه خود درآورده‌اند و مشارکت شهروندی را در جهت منافع شخصی خود تغییر می‌دهند و در نتیجه تنها برخی از گروه‌های محلی که قدرت انتخاباتی بالایی دارند از فرایندهای برنامه‌ریزی قانونی بهره‌مند می‌شوند. بنابراین مطالعه نشان می‌دهد که سیاست‌های دولت بسیار متمرکز برنامه‌ریزی محلی را تضعیف می‌کند. چنین عدم تعادلی میان جامعه شهری علاقه آن‌ها برای مشارکت در تصمیمات جمعی را کاهش می‌دهد.

از طرفی مطالعات نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی مشارکتی در ایران امری شعاری است و به شیوه سیاست‌های دولت متمرکز به برنامه‌ریزی در زمینه امور شهری می‌پردازد و تا زمانی که این شیوه ادامه داشته باشد شهروندان تمایلی به مشارکت نخواهند داشت پس تغییر نگرش در شیوه‌ای تهیه و اجرای برنامه‌های شهری امری ضروری است.



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

شهرها به عنوان سیستمی تعریف می‌شوند که از زیر سیستم‌های بسیاری تشکیل شده و بستر زندگی انبوهی از جمعیت می‌باشند که نیازها و رفتارهای متفاوتی دارند و هر برنامه‌ای در این سیستم تاثیری بر اجزای آن خواهد داشت بنابراین برنامه‌ریزان نمی‌توانند به صورت فردی به ارائه برنامه برای آن بپردازند بلکه به دنبال تامین منافع عمومی و نیازهای مشترک همگانی مستلزم توافق و همکاری با شهروندان می‌باشند یکی از مشکلات اساسی در نظام اداری کشور ریشه در مدیریت متمرکز دولتی دارد که در آن نقش موثر بخش‌های مختلف (بخش دولتی، بخش عمومی، بخش خصوصی، شکل‌های حرفه‌ای و شکل‌های مردمی) در نظر گرفته نمی‌شود بنابراین به دلیل شناخت ناکافی تهیه‌کنندگان نسبت به شهر و خواسته‌های مردم پیشنهادات ارائه شده در طرح‌ها تحت تاثیر خواسته کارفرماها قرار می‌گیرد و این بی‌تفاوتی به خواسته‌ها و نظرات مردم مانع از تحقق طرح‌های توسعه شهری می‌شود. تحقیق پیش‌رو به این نکته اشاره دارد که با نهادینه کردن مشارکت در امر برنامه‌ریزی می‌توان به راه‌حل‌های مطلوب برای پاسخگویی به مشکلات موجود در شهرها رسید. بنا بر موارد گفته شده در ایران مشارکت از طریق نمایندگان انجام می‌شود که در عمل تنها اسم آن را به یدک می‌کشند و نمایندگان نیز نقش موثری در آن ایفا نمی‌کنند و مشارکت به عنوان سوپاپ اطمینانی برای دولت مطرح است.

همانطور که قبلاً گفته شد مشارکت در ایران به صورت مشارکت شعاری است و هرچند این نوع از مشارکت مطلوب نیست اما نشان‌دهنده قابلیت پذیرش آن توسط عموم و نهادینه شدن آن در آینده خواهد بود در جدول زیر با نگاهی اجمالی وضعیت موجود ایران را با اصول برنامه‌ریزی مشارکتی مورد قیاس قرار داده‌ایم (نگارنده).

مقایسه اصول برنامه‌ریزی مشارکتی با وضع موجود برنامه ریزی در ایران (مطالعات نگارنده)

برنامه‌ریزی مشارکتی	برنامه‌ریزی در ایران
<ul style="list-style-type: none"> <li>• وفاق جمعی براساس همکاری، گفت‌وگو و تفاهم</li> <li>• مشارکت مردم در فرایند برنامه‌ریزی</li> <li>• وجود نهادهای مشارکتی</li> <li>• آگاهی بخشی و آموزش به ساکنان از نقش خود و ماهیت برنامه‌ریزی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تخصص محوری، تهیه و اجرای طرح براساس نظرات مدیران و مشاوران و...</li> <li>• مردم به عنوان منبع اطلاعات</li> <li>• فقدان نهادهای مشارکتی</li> <li>• عدم آگاهی از مفهوم مشارکت در بین ساکنان (نگرش مردم به مشارکت نگرشی عوام-)</li> </ul>



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر



<p>فریبانه است)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• عدم اعتماد مردم به طرح‌ها و مسئولین</li><li>• افزایش هزینه‌هایی اجرایی طرح به دلیل تقابل شهروندان با اجرای طرح</li><li>• سیاست دولت متمرکز و در نظر نگرفتن نقش سازمان‌های محلی</li><li>• عدم وجود تعامل و توافق جمعی در نتیجه عدم پاسخگویی طرح‌ها نیازهای متفاوت مردم</li><li>• عدم پشتوانه قانونی از مشارکت بخش خصوصی و مردمی</li><li>• ضعف در سیستم اطلاع‌رسانی و آگاهی عمومی از ماهیت طرح</li><li>• عدم برخورداری طرح‌ها از پشتوانه اجرایی و نظارتی از جانب مردم</li><li>• مشارکت تنها از طریق مشارکت جزئی نمایندگان</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• اعتماد ساکنان ب طرح در جهت منافع عموم</li><li>• پذیرش طرح از جانب شهروندان (افزایش حس مسئولین و حس تعلق)</li><li>• سیاست غیرمتمرکز و از پایین به بالا</li><li>• مشارکت فعال تمامی گروه‌ها (بخش دولتی، خصوصی، عمومی و...)</li><li>• افزایش اختیارات برنامه ریزان محلی</li><li>• تاکید بر اجتماعات محلی</li><li>• برخورداری از پشتوانه قانونی و اجرایی</li><li>• مشارکت به صورت مستقیم و یا از طریق نمایندگان</li></ul>
---	---

## منابع

۱. ارجمندنیاء، ا. (۱۳۸۰). نقش مشارکت مردمی در توسعه پایدار کمیته ملی توسعه پایدار. سازمان حفاظت محیط زیست. شماره ۳۱.
۲. اوست‌هوویی‌زن، ا. (۱۳۷۷). مشارکت شهروندان در طرح‌ریزی توسعه نواحی شهری. ترجمه: ناصربرک‌پور. مجله معماری و شهرسازی، شماره ۴۸.
۳. دوغایی، م. (۱۳۹۲). راهکارهای انگیزشی مشارکت مردم در توسعه پایدار محله‌ای، موسسه آموزش عالی خاوران، مشهد.



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

۴. رضوی الهاشم، ب. و موسایی، م. (۱۳۸۸). تحلیل (swot) مشارکت شهروندی در طراحی الگوهای برنامه ریزی مدیریت شهری: مطالعه موردی شهر تهران. فصلنامه علوم اجتماعی، شماره ۳۰.
۵. رضوی الهاشم، ب. و موسایی، م. (۱۳۸۸). تحلیل (swot) مشارکت شهروندی در طراحی الگوهای برنامه ریزی مدیریت شهری. فصلنامه علوم اجتماعی، شماره ۴۷.
۶. شرفی، م. و برکپور، ن. (۱۳۸۹). گونه‌شناسی تکنیک‌های مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی شهری، برمبنای سطوح مختلف مشارکت. دوفصلنامه دانشگاه هنر. شماره ۴.
۷. طالشی، م. و عفتی، م. (۱۳۹۰). برنامه‌ریزی مشارکتی. تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.
۸. علوی‌تبار، ع. (۱۳۷۹). بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها: تجارب جهانی و ایران (جلداول). تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
۹. فنی، ز. و دویران، ا. (۱۳۸۹). برنامه ریزی مردم محور (مشارکتی) در مقیاس خرد شهری: محله اسلام آباد زنجان. فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۹۸.
۱۰. مهدی‌زاده، ج. (۱۳۸۲). برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری: تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران (چاپ دوم). وزارت مسکن و شهرسازی. شرکت طرح و نشر پیام سیما.
۱۱. مهدی‌زاده، ج. (۱۳۸۷). اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در ایران براساس رویکرد راهبردی. تهران: وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت شهرسازی و معماری و دفتر معماری و طراحی شهری.
۱۲. میارنعمی، م.، ربیع‌پور، م. و مجیدی، م. (۱۳۹۲). عملکرد مدیریت مشارکتی در برنامه‌ریزی جهت توسعه شهرها. آموزش عالی خاوران، مشهد.
۱۳. هادیان، ا. و دانشپور، ع. (۱۳۸۶). نوسازی بافت فرسوده شهری و مشارکت شهروندان. همایش بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، مشهد.

14. Pondej Chaowarat, (2010), Participatory Planning in Municipal Development in Thailand, PhD thesis, Technical University of Berlin.

15. Sanoff, Henry (2000) Community Participation Methods in Design and Planning, John Wiley & Sons, INC.