

نقش مشارکت شهروندان در فرآیند برنامه‌ریزی شهری و تحقق حکمرانی مطلوب شهری

محمد صیادی^{۱*}

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۵/۱۰ تاریخ چاپ: ۱۴۰۴/۰۷/۳۰

چکیده

در دهه‌های اخیر، مفهوم برنامه‌ریزی شهری از یک فرایند متمرکز و دولتی به یک نظام مشارکتی و چندبازیگری تحول یافته است. در این تحول، شهروندان از مخاطبانی منفعل به کنشگرانی فعال و اثرگذار در تصمیم‌گیری‌های شهری تبدیل شده‌اند. مشارکت شهروندان، نه تنها یک حق دموکراتیک بلکه شرط لازم برای تحقق حکمرانی مطلوب شهری است؛ حکمرانی‌ای که در آن شفافیت، پاسخ‌گویی، عدالت و اعتماد اجتماعی بنیان‌های اصلی آن را تشکیل می‌دهند. هدف این مقاله، بررسی نقش و جایگاه مشارکت شهروندان در فرآیند برنامه‌ریزی شهری و تبیین تأثیر آن بر تحقق حکمرانی مطلوب در شهرهای معاصر است. مقاله حاضر با تکیه بر مبانی نظری مدیریت شهری، حکمرانی محلی و نظریات مشارکت مردمی، استدلال می‌کند که مشارکت مؤثر شهروندان می‌تواند منجر به افزایش کیفیت تصمیم‌گیری، کاهش تعارضات شهری، بهبود توزیع منابع و ارتقای سرمایه اجتماعی شود. همچنین، شواهد پژوهشی در ادبیات جهانی نشان می‌دهد که بدون نهادهای سازوکارهای مشارکتی، برنامه‌ریزی شهری به ابزاری بوروکراتیک و ناکارآمد تبدیل می‌شود که فاصله میان مردم و مدیران شهری را افزایش می‌دهد. در این مقاله، ابتدا مبانی نظری مشارکت شهری و حکمرانی مطلوب مرور می‌شود؛ سپس ابعاد اجتماعی، نهادی و فناورانه مشارکت شهروندان تحلیل می‌گردد. یافته‌های نظری نشان می‌دهد که تحقق حکمرانی مطلوب، مستلزم سه پیش‌شرط است: شفافیت در تصمیم‌گیری، دسترسی آزاد به اطلاعات شهری و مشارکت واقعی (نه صوری) مردم در فرآیندهای سیاست‌گذاری. در پایان، مقاله به ارائه الگوی مفهومی از رابطه متقابل میان مشارکت شهروندان و حکمرانی مطلوب شهری می‌پردازد و بر ضرورت اصلاح ساختارهای نهادی در نظام مدیریت شهری ایران برای تحقق این اهداف تأکید می‌کند.

واژگان کلیدی

مشارکت شهروندان، برنامه‌ریزی شهری، حکمرانی مطلوب شهری، مدیریت شهری

۱. کارشناس شهرسازی شهرداری میمند.

مقدمه

تحولات جهانی در قرن بیست و یکم، مفهوم برنامه‌ریزی شهری را از یک فرایند صرفاً فنی و بالا به پایین، به یک فرآیند اجتماعی، گفت‌وگومحور و مشارکتی تبدیل کرده است. شهر دیگر صرفاً به‌عنوان یک کالبد فیزیکی یا مجموعه‌ای از زیرساخت‌های مهندسی شناخته نمی‌شود، بلکه شبکه‌ای زنده از روابط انسانی، اقتصادی، فرهنگی و زیست‌محیطی است که بدون مشارکت فعال شهروندان، امکان اداره مؤثر آن وجود ندارد. (Healey, 1997) در چنین شرایطی، مشارکت شهروندان به‌عنوان یکی از ارکان حکمرانی مطلوب شهری، جایگاهی محوری در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهری یافته است.

در دهه‌های گذشته، مدل‌های سنتی برنامه‌ریزی شهری بر مبنای تمرکز قدرت در نهادهای دولتی، تصمیم‌گیری‌های متمرکز و اجرای آن از بالا به پایین استوار بودند. در این الگو، شهروندان معمولاً به‌عنوان مخاطب یا مصرف‌کننده خدمات شهری تلقی می‌شدند و نه به‌عنوان بازیگران مؤثر در تصمیم‌گیری (Arnstein, 1969)؛ اما تجربه‌های جهانی از ناکارآمدی چنین مدل‌هایی، همراه با رشد آگاهی عمومی، گسترش فناوری‌های ارتباطی و ظهور گفتمان‌های عدالت‌محور، موجب شد تا مفهوم «مشارکت شهروندان» به‌عنوان رویکردی جدید در مدیریت شهری مطرح گردد.

نظریه‌پردازان حکمرانی شهری بر این باورند که مشارکت واقعی مردم در فرآیندهای تصمیم‌گیری، شرط لازم برای دستیابی به توسعه پایدار شهری و حکمرانی مطلوب است. (Pierre, 2011) از دیدگاه سازمان ملل متحد، حکمرانی مطلوب شهری به معنای وجود شفافیت، پاسخ‌گویی، عدالت، کارایی، اثربخشی و مشارکت عمومی در اداره امور شهر است. (UN-Habitat, 2002) این اصول، چارچوبی را فراهم می‌کنند که در آن سیاست‌های شهری نه بر اساس اراده گروهی خاص، بلکه بر مبنای منافع جمعی شهروندان شکل می‌گیرد.

مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی شهری، ابعاد مختلفی دارد. از یک سو، جنبه سیاسی دارد که به تقویت دموکراسی محلی و پاسخ‌گویی نهادهای شهری منجر می‌شود. (Fung, 2006) از سوی دیگر، جنبه اجتماعی و فرهنگی آن، باعث افزایش سرمایه اجتماعی، اعتماد متقابل و انسجام جامعه شهری می‌شود. (Putnam, 2000) افزون بر آن، مشارکت شهروندان موجب ارتقای کیفیت تصمیمات شهری می‌شود، زیرا اطلاعات محلی، نیازهای واقعی و دیدگاه‌های متنوع شهروندان وارد فرآیند تصمیم‌سازی می‌گردد.

در کشورهای توسعه‌یافته، مشارکت عمومی به یکی از ارکان اصلی حکمرانی شهری تبدیل شده است. برای مثال، شهرهای آمستردام، استکهلم و ونکوور، ساختارهایی رسمی برای مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌های شهری ایجاد کرده‌اند که شامل شوراهای محلی، پلتفرم‌های دیجیتال و مشاوره‌های عمومی است. (Bäck et al., 2018) در این مدل‌ها، شهروندان نه فقط شنونده، بلکه طراح و ارزیاب سیاست‌های شهری محسوب می‌شوند. در مقابل، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، مشارکت شهروندان غالباً در حد مشورت‌های نمادین باقی مانده و هنوز به سطح تأثیرگذاری واقعی بر تصمیم‌گیری‌ها نرسیده است (زیاری، ۱۳۹۸).

از منظر نظری، «نردبان مشارکت آرنشتاین» (Arnstein's Ladder of Participation) «یکی از چارچوب‌های کلاسیک در تحلیل سطوح مشارکت شهروندان است. آرنشتاین (۱۹۶۹) هشت سطح مشارکت را از «دستکاری» و «مشورت‌نمایی» تا «قدرت واقعی شهروندان» معرفی کرد. این مدل نشان می‌دهد که همه انواع مشارکت، به معنای دخالت واقعی مردم نیست؛ بلکه تنها در سطوح بالای نردبان است که مردم از قدرت تصمیم‌سازی برخوردارند. بسیاری از

برنامه‌های شهری در کشورهای در حال توسعه هنوز در مراحل پایین این نردبان باقی مانده‌اند، جایی که مشارکت بیشتر جنبه ظاهری دارد تا واقعی.

امروزه، فناوری‌های نوین اطلاعاتی و ارتباطی (ICTs) فرصت‌های تازه‌ای برای گسترش مشارکت عمومی فراهم کرده‌اند. ظهور «شهرهای هوشمند مشارکتی» (Collaborative Smart Cities) «به شهروندان این امکان را داده است که از طریق پلتفرم‌های دیجیتال، در فرآیند تصمیم‌گیری، نظارت بر عملکرد نهادها و حتی طراحی پروژه‌های شهری شرکت کنند» (Evans et al., 2019). این تحول دیجیتال، رابطه بین دولت محلی و شهروندان را از حالت یک‌سویه به گفت‌وگویی دوسویه و تعاملی تبدیل کرده است.

مشارکت شهروندان همچنین از نظر اخلاقی و حقوقی دارای اهمیت ویژه‌ای است. طبق منشور جهانی حقوق شهروندی شهری (Global Charter of Urban Rights)، هر شهروند حق دارد در تصمیماتی که بر محیط زندگی‌اش تأثیر می‌گذارد، مشارکت داشته باشد. (UNESCO, 2016) این اصل، مشارکت را از یک ابزار مدیریتی به یک «حق مدنی» ارتقا می‌دهد؛ بنابراین، برنامه‌ریزی شهری بدون مشارکت، نه تنها ناکارآمد بلکه از نظر مشروعیت اجتماعی نیز فاقد اعتبار است. (Cornwall, 2008)

از سوی دیگر، تجربه‌های تاریخی نشان داده‌اند که مشارکت واقعی شهروندان در فرآیندهای برنامه‌ریزی، منجر به بهبود کیفیت زندگی شهری و کاهش تعارضات اجتماعی می‌شود. برای مثال، در پروژه‌های بازآفرینی شهری که با مشارکت مستقیم ساکنان محلات انجام شده، سطح رضایت عمومی و حس تعلق به محیط به مراتب بیشتر از پروژه‌هایی بوده که صرفاً از بالا طراحی شده‌اند. (Tornaghi, 2014)

در ایران نیز، از اوایل دهه ۱۳۸۰ شمسی با تصویب قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا، گام‌هایی برای تمرکززدایی و مشارکت مردمی در اداره شهرها برداشته شد. با این حال، موانع ساختاری، ضعف نظام اطلاعاتی، کمبود بسترهای گفت‌وگومحور و فرهنگ سیاسی غیرمشارکتی موجب شده است که این فرآیند به طور کامل تحقق نیابد (حسینی و همکاران، ۱۳۹۷). از این رو، بازنگری در سازوکارهای برنامه‌ریزی شهری و تقویت نهادهای مشارکتی امری ضروری است.

در این مقاله، بر آنیم تا با تکیه بر مبانی نظری و تجارب بین‌المللی، نقش مشارکت شهروندان را در فرآیند برنامه‌ریزی شهری تبیین کنیم و نشان دهیم که چگونه این مشارکت می‌تواند به تحقق حکمرانی مطلوب شهری بینجامد. همچنین، به چالش‌های پیش‌روی مشارکت مؤثر شهروندان در بسترهای نهادی و فرهنگی ایران اشاره خواهیم کرد.

در گام‌های بعدی مقاله، ابتدا به بررسی مبانی نظری و ادبیات پژوهش در زمینه مشارکت و حکمرانی شهری خواهیم پرداخت، سپس الگوی مفهومی تعامل میان مشارکت شهروندان و حکمرانی مطلوب را تشریح کرده و در پایان، راهکارهایی برای تقویت نقش مردم در مدیریت شهری ارائه خواهیم کرد.

مبانی نظری و ادبیات پژوهش

مفهوم و اهمیت مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی شهری

تعریف مشارکت شهروندان

مفهوم مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی شهری، طی چند دهه گذشته به طور قابل توجهی تغییر کرده است. در ابتدا، مشارکت بیشتر به معنای «اطلاع‌رسانی» یا مشاوره نمادین بود، جایی که مردم صرفاً شنونده تصمیمات دولت یا نهادهای

شهری محسوب می‌شدند. (Arnstein, 1969) با گذر زمان، این مفهوم توسعه یافت و به سطح «هم‌تصمیم‌گیری» و «توانمندسازی شهروندان» رسید، به گونه‌ای که شهروندان می‌توانند نه تنها بازخورد دهند بلکه در طراحی، اجرا و نظارت بر سیاست‌ها و طرح‌های شهری مشارکت فعال داشته باشند. (Healey, 1997; Innes & Booher, 2010)

در ادبیات علمی، مشارکت شهروندان به دو دسته اصلی تقسیم می‌شود:

۱. **مشارکت عمومی:** شامل تمامی شهروندان یا نمایندگان آن‌ها در تصمیمات شهری است و هدف آن شفافیت و پاسخگویی است.

۲. **مشارکت هدفمند:** شامل گروه‌های ذی‌نفع خاص، انجمن‌های محلی، سازمان‌های مردم‌نهاد و ذی‌نفعان اقتصادی است و هدف آن بهبود کیفیت تصمیمات و افزایش اثربخشی سیاست‌هاست. (Fung, 2006)

مشارکت شهروندان، به ویژه در جوامع مدرن، نه تنها یک ابزار مدیریتی بلکه یک **حق مدنی و اجتماعی** تلقی می‌شود. (UNESCO, 2016) این دیدگاه بر این اساس استوار است که تصمیماتی که بر زندگی مردم تأثیر می‌گذارد، باید با مشارکت فعال آن‌ها شکل بگیرد تا مشروعیت، عدالت و پایداری اجتماعی را تضمین کند.

اهمیت مشارکت شهروندان در مدیریت شهری

مشارکت فعال شهروندان تأثیرات گسترده‌ای در ابعاد مختلف مدیریت شهری دارد:

الف) افزایش مشروعیت تصمیمات

وقتی شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها دخالت می‌کنند، احساس تعلق به تصمیمات و سیاست‌ها افزایش می‌یابد. این امر موجب کاهش مخالفت‌ها و تعارضات اجتماعی و افزایش پذیرش تصمیمات شهری می‌شود. (Putnam, 2000) به‌طور مثال، پروژه‌های بازآفرینی شهری در شهرهای اروپایی که با مشارکت مستقیم ساکنان انجام شده، سطح رضایت عمومی و حس تعلق به محیط را به‌طور قابل توجهی افزایش داده است. (Tornaghi, 2014)

ب) بهبود کیفیت تصمیمات

شهروندان، به‌ویژه گروه‌های محلی و سازمان‌های مردم‌نهاد، دارای دانش بومی و اطلاعات ارزشمندی درباره نیازهای واقعی جامعه هستند. مشارکت آن‌ها باعث می‌شود تصمیمات شهری از تمرکز صرف بر داده‌های آماری و تصمیمات بوروکراتیک فاصله گرفته و به تصمیماتی مبتنی بر نیاز واقعی و واقعیت‌های محلی تبدیل شود. (Fung, 2015)

ج) تقویت سرمایه اجتماعی و انسجام شهری

مشارکت مردم موجب افزایش اعتماد متقابل میان شهروندان و میان مردم و نهادهای شهری می‌شود. این فرآیند سرمایه اجتماعی را تقویت کرده و حس همبستگی و مسئولیت‌پذیری جمعی را افزایش می‌دهد. (Putnam, 2000) مطالعات در شهرهای کوچک و متوسط ایران نشان داده است که مکان‌هایی که مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی شهری وجود داشته، شاخص‌های رضایت عمومی و تعامل اجتماعی بالاتر بوده است (حسینی، ۱۳۹۷).

د) ارتقای کارایی و کاهش هزینه‌ها

مشارکت شهروندان می‌تواند به کاهش هزینه‌های اجرایی پروژه‌ها و ارتقای کارایی مدیریت شهری کمک کند. وقتی شهروندان در طراحی پروژه‌ها مشارکت دارند، احتمال اشتباه در شناخت نیازها کاهش می‌یابد و پروژه‌ها سریع‌تر و با بازدهی بالاتر اجرا می‌شوند. (Brandsen & Honingh, 2018)

مشارکت شهروندان در توسعه پایدار شهری

مفهوم توسعه پایدار شهری، شامل سه بعد محیطی، اقتصادی و اجتماعی است. مشارکت شهروندان به تحقق این اهداف کمک می‌کند:

۱. **بعد اجتماعی:** افزایش شفافیت، پاسخگویی و عدالت اجتماعی.
 ۲. **بعد اقتصادی:** بهبود تخصیص منابع، کاهش هدررفت بودجه و افزایش بهره‌وری.
 ۳. **بعد محیطی:** دخالت شهروندان در حفاظت از محیط زیست و برنامه‌ریزی شهری سبز. (Evans et al., 2019)
- مطالعات تجربی در شهرهای اروپایی و آسیایی نشان می‌دهد که پروژه‌های شهری که با مشارکت واقعی مردم طراحی و اجرا شده‌اند، از نظر پایداری اجتماعی و محیطی موفق‌تر عمل کرده‌اند. (Bäck et al., 2018)

چارچوب‌های قانونی و حقوقی مشارکت

در سطح بین‌المللی، اسناد حقوق بشری و شهری مانند منشور جهانی حقوق شهروندی و گزارش‌های UN-Habitat بر حق شهروندان در مشارکت تأکید دارند. (UNESCO, 2016; UN-Habitat, 2002)

در ایران، قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا (۱۳۷۵) و قوانین مرتبط با مدیریت شهری، بستر قانونی مشارکت را فراهم کرده‌اند، اما موانع نهادی و فرهنگی موجب شده است که این حق شهروندان به‌طور کامل تحقق نیابد (زیاری، ۱۳۹۸).

نمونه‌های موفق مشارکت شهری

- **پورتو آلگره، برزیل:** بودجه‌ریزی مشارکتی که به شهروندان اجازه می‌دهد بخشی از بودجه عمومی را مستقیم تخصیص دهند. (Wampler, 2007)
 - **آمستردام، هلند:** شوراهای محلی و پلتفرم‌های آنلاین برای تصمیم‌گیری‌های شهری و کنترل پروژه‌ها. (Pierre & Peters, 2019).
 - **ونکوور، کانادا:** پروژه‌های بازآفرینی شهری با مشارکت مستقیم ساکنان محلی و افزایش سرمایه اجتماعی. (Fung, 2015).
- این مثال‌ها نشان می‌دهد که مشارکت واقعی، تنها ابزار مدیریتی نیست، بلکه عامل کلیدی در ارتقای کیفیت زندگی شهری و تحقق حکمرانی مطلوب است.

نقش فناوری در ارتقای کارایی مدیریت شهری

- گرچه برنامه‌ریزی شهری هوشمند فرصت‌های فراوانی ایجاد کرده است، اما بدون توجه به چالش‌ها و پیامدهای اجتماعی و اخلاقی آن، می‌تواند به نابرابری و انحصار اطلاعاتی منجر شود.
- از مهم‌ترین چالش‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
- **حریم خصوصی و امنیت داده‌ها:** جمع‌آوری داده‌های گسترده از شهروندان، خطر نقض حریم خصوصی را افزایش می‌دهد. (Kitchin, 2016)
 - **شکاف دیجیتال:** دسترسی نابرابر به فناوری میان اقشار مختلف، می‌تواند باعث حذف گروه‌هایی از فرآیند برنامه‌ریزی شود.
 - **وابستگی به شرکت‌های فناوری:** در صورت نبود سیاست‌های بومی، کنترل داده‌های شهری ممکن است به شرکت‌های خارجی سپرده شود.

- **فقدان چارچوب حقوقی مشخص:** بسیاری از کشورها هنوز مقررات لازم برای استفاده ایمن و اخلاقی از داده‌های شهری را تدوین نکرده‌اند.

بنابراین، برنامه‌ریزی شهری هوشمند باید در چارچوبی **انسان‌محور، عادلانه و شفاف** اجرا شود تا ضمن بهره‌گیری از فناوری، از آسیب‌های اجتماعی جلوگیری گردد. (Greenfield, 2013)

نظریه‌های مشارکت شهروندان و مدل‌های تحلیلی

نردبان مشارکت آرنشتاین (Arnstein's Ladder of Participation)

یکی از کلاسیک‌ترین و پرکاربردترین مدل‌های تحلیل مشارکت شهروندی، **نردبان مشارکت شری آرنشتاین** است که در سال ۱۹۶۹ معرفی شد. آرنشتاین هشت سطح مشارکت را مشخص کرده است:

۱. **دستکاری (Manipulation):** مشارکت ظاهری که تنها برای مشروعیت بخشی به تصمیمات مدیران است.
۲. **مشاوره نمادین (Therapy):** ارائه اطلاعات و مشورت محدود بدون تأثیر واقعی بر تصمیم‌گیری.
۳. **اطلاع‌رسانی (Informing):** شهروندان از تصمیمات مطلع می‌شوند ولی امکان تأثیرگذاری ندارند.
۴. **مشاوره واقعی (Consultation):** شهروندان نظر می‌دهند اما قدرت اجرایی ندارند.
۵. **همکاری (Placation):** برخی افراد منتخب می‌توانند در تصمیم‌گیری‌ها شرکت کنند.
۶. **تفویض قدرت (Partnership):** شهروندان و مدیران به صورت مشترک تصمیم‌گیری می‌کنند.
۷. **توانمندسازی (Delegated Power):** قدرت تصمیم‌گیری به گروه‌های شهروندی تفویض می‌شود.
۸. **کنترل شهروندان (Citizen Control):** شهروندان به طور کامل مدیریت و کنترل منابع و تصمیمات را در دست دارند. (Arnstein, 1969, p. 217-222)

این مدل نشان می‌دهد که سطح واقعی مشارکت زمانی تحقق می‌یابد که قدرت تصمیم‌گیری میان مدیران شهری و شهروندان تقسیم شود. در پژوهش‌های داخلی نیز مشاهده شده که اغلب مشارکت‌ها در ایران در سطوح پایین نردبان آرنشتاین قرار دارند و بیشتر حالت مشاوره صوری دارند (خسروی، ۱۳۹۹، ص. ۵۲).

نظریه برنامه‌ریزی ارتباطی (Communicative Planning Theory)

نظریه برنامه‌ریزی ارتباطی، توسعه یافته توسط Healey (1997) و همکاران، مشارکت را یک فرآیند گفت‌وگویی مستمر میان ذی‌نفعان تعریف می‌کند. ویژگی‌های کلیدی این نظریه عبارتند از:

- **تفاهم جمعی:** هدف از مشارکت رسیدن به توافق میان گروه‌های مختلف با دیدگاه‌های متفاوت است.
- **شفافیت و تبادل اطلاعات:** اطلاعات باید به طور آزاد در اختیار همه ذی‌نفعان قرار گیرد.
- **تأکید بر تعامل اجتماعی:** مشارکت واقعی نیازمند گفت‌وگوی فعال، احترام متقابل و هم‌افزایی میان شهروندان و مدیران است.

مطالعات نشان داده‌اند که برنامه‌ریزی ارتباطی، به‌ویژه در پروژه‌های شهری بزرگ، موجب کاهش تعارضات اجتماعی و افزایش مشروعیت تصمیمات می‌شود. (Innes & Booher, 2010) در ایران، نمونه‌های محدودی از این مدل در

پروژه‌های بازآفرینی شهری و مدیریت بحران شهری اجرا شده است که نتایج اولیه نشان‌دهنده افزایش اعتماد عمومی و رضایت شهروندان بوده است (فاضلی، ۱۳۹۷).

نظریه توانمندسازی (Empowerment Theory)

نظریه توانمندسازی بر این اصل استوار است که مشارکت مؤثر زمانی تحقق می‌یابد که شهروندان از مهارت‌ها، منابع و اطلاعات کافی برای اثرگذاری برخوردار باشند. (Zimmerman, 2000)

مراحل توانمندسازی در سطح شهری شامل:

۱. افزایش دانش و آگاهی: آموزش شهروندان درباره حقوق، وظایف و فرآیندهای برنامه‌ریزی.
۲. دسترسی به منابع و اطلاعات: ایجاد سامانه‌های شفاف اطلاعاتی و دسترسی به داده‌های شهری.
۳. افزایش قدرت تصمیم‌گیری: تخصیص بخشی از اختیارات به شهروندان برای اثرگذاری واقعی بر تصمیمات.

در کشورهای اروپایی، برنامه‌های آموزشی و کارگاه‌های محلی به شهروندان اجازه داده است تا با مشارکت فعال در طراحی و اجرای پروژه‌های شهری، توانمندسازی واقعی را تجربه کنند. (Evans et al., 2019)

نظریه حکمرانی مشارکتی (Participatory Governance)

حکمرانی مشارکتی، مشارکت شهروندان را به عنوان یک ابزار برای افزایش شفافیت، پاسخگویی و کارایی سیاست‌ها مطرح می‌کند. (Pierre, 2011)

ویژگی‌های کلیدی حکمرانی مشارکتی:

- تقویت تعامل دولت و مردم: ایجاد بسترهای گفت‌وگویی دائمی میان نهادهای رسمی و شهروندان.
 - توزیع قدرت و مسئولیت: جلوگیری از تمرکزگرایی و افزایش اثربخشی تصمیمات.
 - تمرکز بر نتایج پایدار: مشارکت مردم باعث ارتقای کیفیت سیاست‌ها و پروژه‌ها می‌شود.
- مطالعات تطبیقی در کشورهای اروپایی و آسیایی نشان می‌دهد که حکمرانی مشارکتی موجب کاهش فساد، افزایش رضایت عمومی و بهبود عملکرد شهری شده است. (Pierre & Peters, 2019)

مدل‌های تحلیلی مشارکت شهروندان

برای سنجش میزان و اثربخشی مشارکت، چندین مدل تحلیلی مطرح شده است:

۱. مدل درجه مشارکت (Degree of Participation Model): این مدل میزان مشارکت واقعی شهروندان را از نظر تأثیرگذاری بر تصمیمات، دسترسی به اطلاعات و توانمندسازی ارزیابی می‌کند (Fun, 2015).
۲. مدل ترکیبی مشارکت-قدرت (Power-Participation Model): بررسی می‌کند که چه میزان قدرت واقعی به شهروندان داده شده و چگونه بر نتایج تصمیمات شهری اثر می‌گذارد (Arnstein, 1969; Wampler, 2007).
۳. شاخص‌های حکمرانی مشارکتی (Participatory Governance Indicators): شامل شاخص‌های شفافیت، پاسخگویی، عدالت و میزان مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های محلی است (UNDP, 2021).

این مدل‌ها در مطالعات داخلی و بین‌المللی کاربرد گسترده دارند و امکان ارزیابی کمی و کیفی مشارکت شهروندان را فراهم می‌کنند.

ابزارها و سازوکارهای تحقق مشارکت شهروندان و نمونه‌های موفق

شوراهای محلی و نهادهای مشارکتی

یکی از رایج‌ترین سازوکارها برای تحقق مشارکت، ایجاد شوراهای محلی و نهادهای مشارکتی است. این شوراهای به شهروندان اجازه می‌دهند تا در تصمیم‌گیری‌های محلی، طراحی پروژه‌های شهری و نظارت بر اجرا مشارکت داشته باشند. (Innes & Booher, 2010)

ویژگی‌های کلیدی شوراهای محلی شامل:

- **نمایندگی مستقیم جامعه:** اعضای شورا معمولاً از میان مردم محلی انتخاب می‌شوند و بازتاب‌دهنده نیازها و خواست‌های آنان هستند.

- **فرآیند تصمیم‌گیری مشترک:** شوراهای امکان تعامل میان مدیران شهری و شهروندان را فراهم می‌کنند.

- **شفافیت و پاسخگویی:** شوراهای موظف به گزارش‌دهی و اطلاع‌رسانی اقدامات خود به مردم هستند.

مطالعات نشان می‌دهد که در شهرهای کوچک ایران، عملکرد شوراهای محلی به دلیل ضعف اختیارات، کمبود منابع و نبود آموزش کافی محدود بوده است (قاسمی، ۱۳۹۸، ص. ۷۳). با این حال، نمونه‌هایی از شوراهای فعال در استان‌های شمالی ایران موفق به افزایش مشارکت مردم و کاهش تعارضات محلی شده‌اند.

بودجه‌ریزی مشارکتی (Participatory Budgeting)

بودجه‌ریزی مشارکتی یکی از موفق‌ترین ابزارهای مشارکت مستقیم مردم در تصمیمات شهری است. این روش نخستین بار در پورتو آلگره، برزیل اجرا شد و بعدها به بسیاری از کشورهای جهان گسترش یافت. (Wampler, 2007)

ویژگی‌های این سازوکار:

- **تصمیم‌گیری مستقیم مردم بر تخصیص منابع مالی:** شهروندان می‌توانند بخش مشخصی از بودجه را برای پروژه‌های محلی تخصیص دهند.

- **افزایش شفافیت:** فرآیند شفاف انتخاب پروژه‌ها، اعتماد مردم به مدیریت شهری را افزایش می‌دهد.

- **توسعه سرمایه اجتماعی:** مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های مالی باعث تقویت حس مسئولیت‌پذیری و تعلق به جامعه می‌شود.

در ایران، برخی شهرداری‌ها اقدام به اجرای نسخه‌های آزمایشی بودجه‌ریزی مشارکتی کرده‌اند و نتایج اولیه نشان می‌دهد که سطح مشارکت مردمی، به ویژه در مناطق شهری متوسط، افزایش یافته است (شاکری، ۱۴۰۰، ص. ۶۱).

مشارکت الکترونیکی و فناوری‌های نوین

ظهور فناوری‌های دیجیتال و اینترنت، بسترهای جدیدی برای مشارکت الکترونیکی (E-Participation) فراهم کرده است. این ابزارها شامل اپلیکیشن‌های گزارش مردمی، سامانه‌های نظرسنجی آنلاین، GIS شهری و پلتفرم‌های گفت‌وگو و مشاوره دیجیتال است. (Evans-Cowley & Hollander, 2010)

مزایای مشارکت الکترونیکی:

- **دسترسی گسترده و فراگیر:** افراد بیشتری می‌توانند به راحتی در فرآیندهای تصمیم‌گیری شهری مشارکت کنند.

- **کاهش موانع زمانی و مکانی:** امکان مشارکت بدون حضور فیزیکی در جلسات فراهم می‌شود.
 - **افزایش شفافیت و پاسخگویی:** داده‌ها و نتایج مشارکت به صورت دیجیتال ثبت و منتشر می‌شوند.
- نمونه موفق در **آمستردام، هلند** نشان داده است که سامانه‌های آنلاین مشارکت شهروندی باعث افزایش سطح اطلاع‌رسانی، کاهش تعارضات و ارتقای کیفیت تصمیمات شهری شده‌اند. (Pierre & Peters, 2019)

سازمان‌های مردم‌نهاد و شبکه‌های مدنی

- سازمان‌های مردم‌نهاد (NGOs)** نقش مهمی در تسهیل مشارکت شهروندان دارند. این نهادها با آموزش، اطلاع‌رسانی، ایجاد شبکه‌های محلی و حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر، امکان مشارکت مؤثر را فراهم می‌کنند. (Brandsen & Honingh, 2018).
- مزایای فعالیت NGO ها:

- **توانمندسازی جامعه محلی:** آموزش شهروندان درباره حقوق، فرآیندها و ابزارهای مشارکت.
 - **تسهیل ارتباط میان مردم و مدیریت شهری:** شبکه‌های مدنی نقش واسط میان مدیران و شهروندان را ایفا می‌کنند.
 - **حمایت از گروه‌های کم‌قدرت:** تضمین می‌کنند که گروه‌های کمتر توانمند جامعه نیز در فرآیند تصمیم‌گیری دیده شوند.
- نمونه موفق در ایران، فعالیت NGO های محیط زیستی و اجتماعی در تهران و شیراز است که توانسته‌اند مشارکت محلی و آگاهی شهروندان را ارتقا دهند.

ترکیب ابزارها و مدل‌های مشارکتی

به‌طور کلی، ترکیب چندین ابزار مشارکت می‌تواند اثربخشی فرآیند را افزایش دهد:

۱. شوراهای محلی به عنوان پایه رسمی مشارکت.
 ۲. بودجه‌ریزی مشارکتی برای تصمیم‌گیری مالی مستقیم.
 ۳. پلتفرم‌های دیجیتال برای افزایش فراگیری و شفافیت.
 ۴. سازمان‌های مردم‌نهاد برای توانمندسازی و حمایت اجتماعی.
- مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که شهرهایی که از این ترکیب استفاده کرده‌اند، نرخ مشارکت، رضایت عمومی و کیفیت تصمیمات شهری بالاتری داشته‌اند. (Evans et al., 2019; Bäck et al., 2018)

نمونه‌های موفق بین‌المللی و داخلی

الف) نمونه‌های بین‌المللی

- **پورتو آلگره، برزیل:** بودجه‌ریزی مشارکتی و افزایش توانمندسازی شهروندان. (Wampler, 2007)
- **آمستردام، هلند:** پلتفرم‌های دیجیتال مشارکت و شوراهای محلی فعال. (Pierre & Peters, 2019)
- **ونکوور، کانادا:** بازآفرینی شهری با مشارکت مستقیم ساکنان و افزایش سرمایه اجتماعی. (Fung, 2015)

ب) نمونه‌های داخلی

- برخی شهرداری‌های شمال ایران از شوراهای محلی و جلسات محله‌ای برای برنامه‌ریزی شهری بهره گرفته‌اند که باعث افزایش تعامل و کاهش تعارضات محلی شده است (قاسمی، ۱۳۹۸).
- NGOهای محیط زیستی در تهران، با اطلاع‌رسانی و آموزش شهروندان، توانسته‌اند مشارکت محلی در برنامه‌های مدیریت فضاهای سبز و بازآفرینی شهری را ارتقا دهند (فاضلی، ۱۳۹۷).

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تحلیل مبانی نظری و ابزارهای مشارکت نشان می‌دهد که **مشارکت فعال شهروندان شرط لازم برای تحقق حکمرانی مطلوب شهری** است. مشارکت تنها یک فرآیند مشاوره‌ای یا اطلاع‌رسانی نیست، بلکه شامل **توانمندسازی، تفویض اختیار و هم‌تصمیم‌گیری واقعی** است.

شواهد نشان می‌دهد که شهرهایی که سطح مشارکت شهروندان در آن‌ها بالاست، کیفیت تصمیمات، مشروعیت اجتماعی، پاسخگویی مدیران و رضایت عمومی نیز افزایش می‌یابد. (Putnam, 2000; Fung, 2015) این یافته‌ها با تجربه بین‌المللی در پورتو آلگره، آمستردام و ونکوور همسو است و نشان می‌دهد که مشارکت شهروندان می‌تواند ابزاری قدرتمند برای افزایش کارایی، عدالت و شفافیت باشد. با وجود اهمیت مشارکت، چالش‌ها و موانعی نیز وجود دارد:

۱. **موانع نهادی و قانونی:** ضعف اختیارات شوراهای محلی، نبود زیرساخت‌های قانونی و اطلاعاتی مناسب (زیاری، ۱۳۹۸).
۲. **موانع فرهنگی و اجتماعی:** بی‌اعتمادی میان مردم و مدیران، عدم تجربه مشارکتی، فقدان فرهنگ گفت‌وگو و مشارکت فعال (فاضلی، ۱۳۹۷).
۳. **موانع اقتصادی و مدیریتی:** محدودیت منابع مالی، نبود آموزش مدیران شهری و ناپایداری برنامه‌ها (شاکری، ۱۴۰۰).

برای غلبه بر این موانع، لازم است که **نهادسازی، آموزش شهروندان، بهره‌گیری از فناوری‌های دیجیتال و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد** مورد توجه قرار گیرد.

مشارکت واقعی شهروندان در برنامه‌ریزی شهری پیامدهای متعددی دارد:

- **افزایش مشروعیت و پذیرش تصمیمات شهری:** وقتی شهروندان در فرآیند تصمیم‌گیری مشارکت داشته باشند، پذیرش سیاست‌ها و پروژه‌ها افزایش می‌یابد.
- **ارتقای کیفیت تصمیمات و سیاست‌ها:** دانش بومی و اطلاعات محلی، تصمیمات شهری را واقع‌گرایانه‌تر و اثربخش‌تر می‌کند.
- **تقویت سرمایه اجتماعی و انسجام شهری:** مشارکت منجر به ایجاد اعتماد، حس مسئولیت‌پذیری و همبستگی اجتماعی می‌شود.
- **پایداری و توسعه بلندمدت شهری:** مشارکت شهروندان باعث می‌شود تصمیمات با نیازهای واقعی جامعه همسو شده و توسعه پایدار تحقق یابد.

مطالعات نشان می‌دهد که عدم مشارکت یا مشارکت صوری، علاوه بر کاهش کارایی، موجب افزایش تعارضات اجتماعی و کاهش اعتماد عمومی می‌شود. (Evans et al., 2019)

با توجه به مبانی نظری و شواهد تجربی، می‌توان توصیه‌های عملی زیر را ارائه داد:

۱. **تقویت نهادهای محلی و شوراهای محلی:** اعطای اختیارات واقعی به شوراهای محلی برای تصمیم‌گیری و نظارت بر پروژه‌های شهری.
 ۲. **بهره‌گیری از فناوری‌های نوین:** ایجاد سامانه‌های آنلاین، اپلیکیشن‌ها و پلتفرم‌های مشارکت الکترونیکی برای افزایش فراگیری و شفافیت.
 ۳. **توانمندسازی شهروندان:** آموزش و اطلاع‌رسانی به مردم درباره حقوق، وظایف و فرآیندهای مشارکتی.
 ۴. **تشویق سازمان‌های مردم‌نهاد:** حمایت از NGO ها برای افزایش توانمندسازی گروه‌های کم‌قدرت و تقویت سرمایه اجتماعی.
 ۵. **بودجه‌ریزی مشارکتی:** تخصیص بخشی از بودجه عمومی به تصمیم‌گیری مستقیم شهروندان برای پروژه‌های محلی.
 ۶. **پایش و ارزیابی مستمر:** استفاده از شاخص‌های مشارکت و حکمرانی مشارکتی برای پایش اثربخشی فرآیندها.
- این توصیه‌ها نه تنها در سطح مدیریت شهری کاربرد دارند، بلکه برای سیاست‌گذاران ملی و منطقه‌ای نیز قابل استفاده هستند.

با تحلیل نظریه‌ها و مدل‌ها، مشخص می‌شود که مشارکت فعال مردم، یکی از ارکان اصلی **حکمرانی مطلوب شهری** (Good Urban Governance) است. حکمرانی مطلوب شهری شامل شفافیت، پاسخگویی، عدالت اجتماعی، کارایی و حاکمیت قانون است. (UN-Habitat, 2002) بدون مشارکت واقعی شهروندان، دیگر ابعاد حکمرانی مطلوب نیز دچار ضعف می‌شوند.

در واقع، مشارکت شهروندان نه تنها یک ابزار مدیریتی، بلکه یک هدف استراتژیک اجتماعی و فرهنگی محسوب می‌شود که تحقق آن موجب افزایش اعتماد عمومی، کاهش فساد، بهبود کیفیت خدمات شهری و تقویت انسجام اجتماعی می‌گردد.

در نهایت، یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد که:

۱. مشارکت شهروندان شرط لازم برای تحقق حکمرانی مطلوب و توسعه پایدار شهری است.
۲. ابزارها و سازوکارهای متنوع، از شوراهای محلی تا بودجه‌ریزی مشارکتی و پلتفرم‌های دیجیتال، نقش کلیدی در تحقق مشارکت دارند.
۳. توانمندسازی شهروندان، اصلاح نهادها، آموزش و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین برای مشارکت واقعی ضروری است.
۴. نمونه‌های داخلی و بین‌المللی نشان می‌دهد که تحقق مشارکت واقعی نیازمند ترکیبی از اصلاحات نهادی، توسعه فرهنگ مشارکت و استفاده از فناوری‌های نوین است.

بنابراین، سیاست‌گذاران و مدیران شهری باید فرآیندهای مشارکتی را تقویت، موانع نهادی را رفع و از دانش و تجربه شهروندان به‌طور کامل بهره‌برداری کنند تا حکمرانی مطلوب و توسعه پایدار شهری تحقق یابد

منابع و مآخذ

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Brandsen, T., & Honingh, M. (2018). Distinguishing different types of co-production: A conceptual analysis. *Public Administration Review*, 78(3), 451–463.
- Evans, B., Joas, M., Sundback, S., & Theobald, K. (2019). Governing urban sustainability transitions: Exploring the role of participatory approaches. *Sustainable Cities and Society*, 44, 105–114.
- Evans-Cowley, J., & Hollander, J. (2010). The new generation of public participation: Internet-based participation tools. *Planning Practice & Research*, 25(3), 397–408.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66–75.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. London: Macmillan.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge.
- Pierre, J. (2011). *The politics of urban governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2019). *Governing complex societies: Trajectories and strategies in urban governance*. London: Routledge.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster.
- UN-Habitat. (2002). *Global report on human settlements 2001*. London: Earthscan.
- Wampler, B. (2007). *Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability*. Penn State Press.
- Zimmerman, M. A. (2000). Empowerment theory: Psychological, organizational, and community levels of analysis. *Handbook of Community Psychology*, 43–63.
- زیاری، م. (۱۳۹۸). بررسی میزان مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های شهری. *مجله علوم شهری ایران*، ۱۲(۲)، ۴۵–۶۸.
- فاضلی، ع. (۱۳۹۷). مشارکت مدنی و توسعه شهری در ایران. *فصلنامه مدیریت شهری*، ۸(۳)، ۲۵–۴۸.
- خسروی، م. (۱۳۹۹). چالش‌های مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی شهری. *پژوهشنامه مدیریت شهری*، ۶(۱)، ۳۵–۶۰.
- قاسمی، ر. (۱۳۹۸). شوراهای محلی و تأثیر آن‌ها بر مشارکت شهروندان. *مطالعات توسعه شهری*، ۴(۲)، ۷۰–۸۵.
- شاکری، س. (۱۴۰۰). بودجه‌ریزی مشارکتی و تجربه‌های داخلی. *مجله برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای*، ۱۰(۱)، ۵۵–۷۲.