

گروه پژوهشی

الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۵ / بهار ۱۳۸۰

مطالعات طرح پژوهشی «الگوی مشارکت
شهروندان در اداره امور شهرها» بوسیله مرکز
مطالعات برنامه‌ریزی شهری و با همکاری
پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس انجام
گرفته است. فشرده این پژوهش به شرح زیر
ارائه می‌شود.

مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری

مقدمه

مشارکت به معنای عام آن از دیرباز با زندگی انسان پیوند داشته و همراه با تکامل او تحول یافته است. مشارکت به مفهوم امروزی، پس از جنگ جهانی دوم در برخی از کشورهای صنعتی جهان به ویژه آنها که در جنگ شکست خورده و ویرانی بسیاری را متحمل شده بودند در قلمرو اقتصادی و صنعتی آغاز شد. با اینکه اندیشه مشارکت در تمامی ابعاد زندگی شکل گرفته است، لکن هنوز آن گونه که باید و شاید مشارکت در همه ابعاد زندگی گسترش نیافته است. در میان عواملی که از گسترش سریع مشارکت جلوگیری می کنند، نبود فلسفه‌ای که زیرساز کوشش‌های مشارکت جویانه را فراهم آورد و فهم آن را آسان گرداند و به آن تعهد بیفزاید، کاملاً درخور توجه است. بنیادی‌ترین اندیشه بستر ساز مشارکت پذیرش اصل «برابری انسان‌هاست». انسان‌ها هر گاه در پیوند با یکدیگر اهمیت و وزن برابر بیابند، مشارکت به معنای واقعی کلمه پدید خواهد آمد.

دلایل متعددی برای مشارکت دادن شهروندان در اداره امور شهرها وجود دارد، که برخی از آنها را می توان به صورت زیر خلاصه کرد:

الف: گسترش ارزش‌های فرهنگی که هنجارهای برابری و مردم‌سالاری را تقویت می کند و به افزایش تقاضای شهروندان برای مشارکت می انجامد.

ب: دگرگونی‌هایی که در میزان بهره‌مندی از آموزش و سن و سطح درآمد شهروندان پدید آمده است، هم انگیزه برای مشارکت جوانان تحصیل کرده و متعلق به طبقه متوسط را افزایش داده و هم امکان این مشارکت را بالا برده است.

پ: مشارکت مردم در امور موجب افزایش کارایی شده است.

ت: افزایش پیچیدگی روابط در شهرها، امکان اداره امور انفرادی و آمرانه را از میان برده است. پژوهش حاضر با هدف بررسی زمینه‌ها و امکانات موجود برای بهره‌گیری از الگوهای مشارکتی در اداره امور شهرهای ایران انجام گرفته است. تلاش گروه پژوهش این بوده است که در پرتو نظریه‌های معتبر، به شناخت وضع موجود دست یابد و با بهره‌گیری از تجربیات تاریخی و جهانی، راه‌حل‌های کارآمد و مناسب را پیشنهاد کند. گزیده نتایج پژوهش در این نوشته ارائه می شود.

۱- چارچوب نظری و مفهومی

۱-۱- مفهوم و معنای مشارکت: واژه مشارکت (participation) از حیث لغوی به معنای درگیری و تجمع برای منظور خاص است. در مورد معنای اصطلاحی مشارکت بحث‌های فراوانی شده است ولی در مجموع می‌توان جوهره اصلی آن را درگیری، فعالیت و تأثیرپذیری دانست.

۱-۲- مشارکت، کنشی اجتماعی: مشارکت به عنوان نوعی «رفتار انسانی» از رفتارهای صرفاً بازتابی متمایز می‌شود، چرا که افراد مشارکت کننده برای رفتار خود معنای ذهنی مشخصی قائلند؛ و هرگاه که چنین شود کنش پدید می‌آید. از نظر تحلیلی دو نوع کنش را می‌توان از یکدیگر متمایز کرد: کنش فردی و کنش اجتماعی. برای شناخت کنش فردی و تمایز آن از کنش جمعی، دو دیدگاه مطرح است: یکی دیدگاه وبر که بر معیارهای درونی و ذهنی تأکید می‌کند، و دیگری دور کیم که بیشتر بر معیارهای خارج از فرد و عینی تأکید دارد. از نظر ماکس وبر، کنش وقتی اجتماعی است که دارای این ویژگی‌ها باشد: نخست آنکه کنشگر، رفتار دیگران و همچنین حضور یا وجود دیگران را در نظر بگیرد. دوم اینکه کنش فرد برای دیگران ارزش نمادین داشته باشد و کنش دیگران نیز برای کنشگر همچون نوعی نماد و علامت تلقی گردد. کنشگر باید با کنش خود نشان دهد که انتظارات دیگران را فهمیده است و کنش او به منظور پاسخ به آنهاست، و یا نشان دهد که قصد ندارد به آنها پاسخ گوید. سومین معیار در تعریف وبر دلالت بر آن دارد که رفتار اشخاصی که در یک کنش اجتماعی دخالت دارند بایستی تحت تأثیر ادراک آنها از معنای کنش دیگران و کنش خاص خودشان قرار گیرد.

۱-۳- نظریه کنش موجه: اصطلاح کنش موجه به این معنی است که اکثر رفتارها به این دلیل انجام می‌شود که مردم به نتایج اعمال خود فکر می‌کنند و برای حصول پاره‌ای نتایج و پرهیز از برخی دیگر دست به انتخاب منطقی می‌زنند. نظریه کنش موجه معتقد است که قصدهای رفتاری تأثیر مستقیمی بر رفتار دارند. با این حال عوامل دیگری هم وجود دارند که بر رفتار تأثیر می‌گذارند. به عنوان مثال، رفتاری که در گذشته انجام شده است در اغلب موارد مهم‌ترین تعیین کننده رفتار در آینده است. با توجه به اینکه مشارکت نوعی کنش اجتماعی است، برای تبیین آن می‌توان از نظریه‌های مربوط به کنش اجتماعی بهره گرفت. مطالعات نظری گذشته حاکی از این است که یکی از کارآمدترین نظریه‌ها در این مورد «نظریه کنش موجه» است. با به کارگیری این نظریه در تبیین مشارکت، متغیرهای اصلی مؤثر بر میزان مشارکت مشخص می‌گردند.

۱-۴- طبقه‌بندی الگوهای مشارکت: الگوهای موجود مشارکت در جهان نشان می‌دهد که می‌توان این الگوها را برحسب سه معیار متفاوت طبقه‌بندی کرد: نوع مشارکت، زمینه مشارکت، و سازماندهی مشارکت.

الف. برحسب نوع مشارکت: از این دیدگاه می‌توان الگوهای مشارکت زیر را از یکدیگر متمایز ساخت.

۱- مشارکت در تصمیم‌گیری و مدیریت: در این زمینه، مشارکت افراد را می‌توان در چهار بخش دسته‌بندی کرد: تعیین هدف‌ها، گرفتن تصمیمات، گشودن دشواری‌ها، و پدید آوردن دگرگونی در مجموعه یا سازمان.

۲- مشارکت در تأمین مالی هزینه انجام طرح‌ها.

۳- مشارکت در تأمین نیروی انسانی: یکی دیگر از انواع مشارکت این است که افراد نیروی انسانی لازم را برای انجام یک فعالیت خاص تأمین کنند. یعنی شهروندان با در اختیار گذاشتن نیرو و توان خویش به صورت داوطلبانه از هزینه‌های اجرایی آن می‌کاهند و در عمل می‌کوشند تا طرح مورد توافق خود را به اجرا درآورند.

ب. برحسب زمینه مشارکت: زمینه‌های مشارکت در اداره امور شهرها را می‌توان تحت عناوین زیر طبقه‌بندی کرد:

(۱) فعالیت‌های عمرانی

(۲) فعالیت‌های مربوط به محیط زیست

(۳) فعالیت‌های مربوط به تأمین ایمنی شهر

(۴) فعالیت‌های نظارتی

(۵) فعالیت‌های مربوط به خدمات شهری

(۶) فعالیت‌های مربوط به رفاه اجتماعی

ب. برحسب نوع سازماندهی: دو نوع از ساماندهی الگوهای مشارکت را می‌توان از یکدیگر تمیز داد: نوع نخست تشکلی‌های خودجوش که مبتنی بر تجربیات شخصی و سنن اجتماعی است، و نوع دوم تشکلی‌های رسمی یا نسبتاً رسمی و برانگیخته را شامل می‌شود.

۱-۵- ظرفیت مشارکت: منظور از ظرفیت مشارکت، سطح و میزان مشارکت شهروندان در هر یک از ابعاد تصمیم‌گیری، مدیریت، تأمین مالی طرح‌ها، و تأمین نیروی انسانی است.

۱-۱-۵- ظرفیت مشارکت در تصمیم‌گیری مدیریت: میزان مشارکت در تصمیم‌گیری مدیریت، به عواملی مانند فرهنگ سیاسی شهر یعنی الگوهای پذیرفته شده مشترک، میزان فراهم بودن مقتضیات مدیریت مشارکتی و قواعد حاکم بر زندگی مردم بستگی دارد.

۱-۱-۲- ظرفیت مشارکت در تأمین مالی طرح‌ها: شهرداری‌ها به عنوان متولیان اصلی ارائه خدمات شهری، برای تأمین هزینه‌های فعالیت‌های خود از چند منبع اصلی استفاده می‌کنند، اما در زمان حاضر درآمد حاصل از عوارض و مالیات، نقش اصلی را در تأمین درآمدهای شهرداری‌ها ایفا می‌کنند و سایر منابع دیگر کمتر به صورت مطمئن مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرند. از دیدگاه اغلب تحلیل‌گران نقش مشارکت مردم در تأمین مالی هزینه‌ها و خدمات شهری بیشتر در زمینه پرداخت عوارض و مالیات‌ها متجلی می‌گردد.

۱-۱-۳- ظرفیت مشارکت در تأمین نیروی انسانی: مهم‌ترین عاملی که ظرفیت مشارکت در تأمین نیروی انسانی را مشخص می‌کند، اندازه و ترکیب جمعیت است. هر قدر جمعیت بین ۱۵ تا ۶۰ سال بیشتر باشد، بدیهی است که امکان تأمین نیروی انسانی داوطلب برای انجام امور بیشتر خواهد شد. به طور کلی عواملی که ظرفیت هر شهر را برای مشارکت تعیین می‌کند، به شرح زیر است:

۱- سطح سواد، ۲- میزان اعتماد اجتماعی مردم به یکدیگر، ۳- میزان باور به مؤثر بودن، ۴- ارزش افزوده سرانه در سال، ۵- تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده در نقاط شهری، ۶- تعداد وسایل نقلیه شهری، ۷- تعداد کارگاه‌های بازرگانی، ۸- تعداد انواع معاملات ثبت شده در دفاتر اسناد و املاک، ۹- ترکیب سنی جمعیت، و ۱۰- میزان اوقات فراغت.

۲- بررسی و ارزیابی الگوهای سنتی و جدید مشارکت شهروندان در امور شهرهای ایران
به منظور ورود به این مبحث لازم است که در آغاز مشارکت‌های سنتی و مشارکت‌های جدید تعریف شود و فضای مفهومی هر یک روشن گردد.

۱-۲- مشارکت سنتی: این نوع مشارکت بر اساس عرف، عادت، سنت و مذهب پدید می‌آید و میان افراد جامعه به شکل نهادی و خودجوش وجود دارد. در این نوع مشارکت، دولت هیچ نقشی در هدایت و سازماندهی امور ندارد و در واقع انجام تمام کارها بر عهده مردم است.

۲-۲- مشارکت جدید: در این نوع مشارکت محرکی از جانب سازمان‌های دولتی برای جلب و افزایش مشارکت مردم در امور، در قالب برنامه‌های خاص، وارد می‌شود که می‌تواند به صورت اجباری یا داوطلبانه باشد. البته فراموش نشود که یکی از خصوصیات اصلی مشارکت، داوطلبانه بودن شرکت اعضا در آن است.

۲-۳- بررسی و ارزیابی الگوهای سنتی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرهای ایران: در شهرها و روستاها و مناطق عشایری ایران از دیرباز سنت‌های مشارکتی خودانگیخته وجود داشت. کمک‌های متقابل مردم در عروسی‌ها، جشن‌ها، عزاداری‌ها و آبیاری، نمونه‌هایی از مشارکت مردمی در گردش امور به شمار می‌روند.

به عنوان نمونه در زندگی عشایری، چراگاه هر طایفه بین جمعیت آن طایفه مشترک است و تمامی دامداران طایفه حق استفاده از آن را دارند. در زمینه مشارکت‌های اجتماعی نیز باید از شورای طایفه نام برد. هرگاه مسئله مهمی برای طایفه پیش آید، ریش سفیدان و رهبران (و یا حتی جوانان باتجربه) در خانه رئیس طایفه جمع می‌شوند و در مورد آن مسئله به شور می‌نشینند. تعیین زمان کوچ به سردسیر یا گرمسیر از موضوعاتی است که به شیوه مشارکتی در مورد آن تصمیم‌گیری می‌شود.

در جامعه روستایی نیز سنت‌های مشارکتی قدرتمندی وجود دارد. مهم‌ترین شکل مشارکت تولیدی در میان روستاییان بینه است که از کهن‌ترین و کارآمدترین شیوه‌های مشارکتی سنتی در ایران به شمار می‌آید و در مناطق و شرایط مختلف وجود داشته است. علت پدید آمدن بینه در ایران شرایط جغرافیایی - به ویژه کمبود آب - بوده است. در بسیاری از روستاهای ایران، اساس آبیاری بر بهره‌گیری از قنات و انهار است. در این روستاها طول نهرهایی که آب را از قنات به زمین کشاورزی انتقال می‌دهند بسیار زیاد است و در نتیجه انجام این کار به شیوه فردی ممکن نیست. از این رو آبیاری و به طور کلی استفاده از آب در مزارعی که مالکیت آن - و یا محصولات کاشته شده در آن - متعلق به بیش از یک نفر است، سبب تشکیل گروه‌های متشکل می‌شود.

نگاهی به تجربه‌های مشارکت سنتی در میان عشایر و روستاییان، نشان می‌دهد که بیشتر آنها زمینه اقتصادی دارند. در این جوامع به سبب کوچکی اندازه و محدود بودن نقش‌ها، تقسیم کار ساده‌ای برای پیشبرد امور تولیدی پدید آمده است که بدون همکاری و مشارکت افراد تحقق‌پذیر نیست.

در شهرهای گذشته ایران الگوهای مشارکتی چندانی برای اداره امور شهرها وجود نداشت و مشارکت افراد

بیشتر در زمینه امور مربوط به تولید اقتصادی مانند دامداری و کشاورزی بود. اما با این همه در یک زمینه مشارکت‌های مردمی برجسته و درخور توجه بوده، و آن فعالیت‌های مذهبی است. از جمله اینها می‌توان به برگزاری مراسم عزاداری مذهبی اشاره کرد، که در آن شهروندان در ساختن تکیه‌ها و حسینیه‌ها مشارکت فعال داشته‌اند. از همین دست است ساخت و سپس اداره مسجد، که همواره با همکاری اهالی هر محله و با مشارکت آنها در تأمین هزینه و نیروی کار لازم صورت می‌پذیرفته است. از دیگر مراکز عمومی که در گذشته با بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی ساخته و سپس اداره می‌شد باید به حمام اشاره کرد.

۲-۴- بررسی و ارزیابی الگوهای جدید مشارکت شهروندان در اداره امور شهرهای ایران: پیش از انقلاب مشروطیت هیچ‌گاه نظام سیاسی حاکم اجازه و فرصت مشارکت را به مردم نمی‌داد و کشور به شکل خودکامه و تنها براساس نظر شاه و اطرافیان نزدیک او اداره می‌شد. نخستین الگوی مشارکتی جدید که با الهام از تحولات کشورهای اروپایی مانند فرانسه در ایران پیاده شد، مجلس شورای ملی بود.

فرمان مشروطیت که در ۱۲۸۵ خورشیدی صادر شد، حکایت از این امر می‌کرد که حکومت، مشارکت تمامی افراد را در اداره امور حق آنان می‌داند. در این فرمان تصریح شد که هر فرد ایرانی و اصیل حق شرکت در انتخاب اعضای مجلس را دارد.

۲-۴-۱- انجمن‌های ایالتی و ولایتی: پس از تشکیل مجلس شورای ملی، نخستین گام برای تثبیت نقش مردم در اداره امور شهرها، با تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی در سال ۱۲۸۶، برداشته شد. از جمله وظایف انجمن‌های ایالتی و ولایتی، عبارت بود از نظارت بر اجرای قوانین و رسیدگی بر امور خاصه ایالت و ولایت و مصلحت‌اندیشی در اموری مانند امنیت و آبادی محل.

قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی تقریباً هیچ‌گاه به مرحله اجرا در نیامد. در واقع تا سال ۱۳۱۶ خورشیدی شرایط سیاسی و اجتماعی کشور این امکان را به وجود نیاورد که قانون مذکور اجرا شود.

۲-۴-۲- انجمن‌های بلدی آغازگر مشارکت مردم در اداره امور شهرها: اعضای این انجمن را خود مردم انتخاب می‌کردند، بدین صورت که در شهرهای کوچک ۱۶ نفر، در شهرهای متوسط ۲۰ نفر و در شهرهای بزرگ ۳۰ نفر به مدت ۴ سال برای عضویت در انجمن انتخاب می‌شدند.

رئیس انجمن را اعضای انجمن با اکثریت آراء انتخاب می‌کردند. انجمن به کلیه اموری که به اصلاحات و توسعه و پاکیزگی و بهداشت، روشنایی و زیبایی شهر مربوط می‌شد، رسیدگی می‌کرد و تصمیمات لازم را می‌گرفت.

قانون بلدی به وجود پیش‌بینی مشارکت مردمی در اداره امور شهرها در قالب تشکیل انجمن بلدی، در اجرا با شکست روبرو شد. با به قدرت رسیدن رضاخان در سال ۱۳۰۴ و تمرکز شدید سیاسی و خودکامگی سیاسی رویه رشد، فرصت مشارکت در اداره امور شهرها از مردم گرفته شد. در سال ۱۳۰۹ به منظور مشارکت دادن مردم در اداره امور شهرها به ترتیب قانون بلدی و آیین‌نامه مربوط به آن به تصویب رسید. در این قانون زمینه‌های مشارکت مردم کم‌رنگ‌تر شده بود.

پس از سقوط رضاخان در مرداد ۱۳۲۸ قانون تشکیل شهرداری و انجمن شهر و قصابات به تصویب مجلس رسید و قوانین گذشته را ملغی کرد. در این قانون از شهرداری به جای بلدی، و از انجمن شهر به جای انجمن بلدی نام برده شد. در قانون ۱۳۰۹ فقط تجار، اصناف و مالکان حق شرکت در انتخابات را داشتند، در حالی که در قانون جدید شرایط انتخاب‌کنندگان توطن در محل انتخاب، و یا لاقلاً سکونت در محل انتخاب از ۶ ماه قبل از انتخابات، و یا اشتغال به کسب یا حرفه در محل بود. همچنین در این قانون وزارت کشور، شهردار را از میان ۳ نفر که انجمن شهر پیشنهاد می‌کرد، بر می‌گزید. با این دو تغییر انجمن شهر می‌توانست نماینده افشار و وسیع‌تری از شهروندان باشد و از اقتدار و اختیارات بیشتری بهره‌مند گردد. قانون جدید شهرداری در سال ۱۳۳۴ به تصویب کمیسیون مشترک مجلسین سنا و شورای ملی رسید. از اختیارات وزارت کشور به عنوان تنها نهاد صالح برای انحلال انجمن‌های شهر کاسته شد و انتخاب شهردار نیز به عهده انجمن شهر گذاشته شد، تا بلافاصله پس از تشکیل و رسمیت‌یافتن یک نفر را برای تصدی پست شهرداری به وزارت کشور معرفی کند. در مجموع خودکامگی نظام سیاسی و بی‌اطلاعی و ناآگاهی شهروندان سبب شد انجمن‌های شهر، که می‌توانستند ابزار مشارکت مردم در اداره امور شهرها باشند، با شکست روبرو گردند.

۲-۴-۳- انقلاب اسلامی و مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها: یکی از اهداف عمده انقلاب اسلامی تلاش برای افزایش مشارکت و دخالت مردم در اداره امور است. براین اساس تشکیل شوراهای اسلامی مردمی

مورد توجه قرار گرفت. مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون تشکیلات شوراهای اسلامی (اول آذر ۱۳۶۱) طرز تشکیل، حدود اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی کشوری را مشخص کرد و بدین ترتیب قدم مؤثری در جهت استقرار شوراهای و حرکت به سوی تمرکززدایی برداشته شد. این وظایف را می‌توان به چهار دسته تقسیم کرد: ۱- امور مشورتی، ۲- امور نظارتی، ۳- امور برنامه‌ریزی، و ۴- امور اجرایی. این قانون پس از چندبار تغییر سرانجام در سال ۱۳۷۷ به اجرا درآمد و شوراهای اسلامی شهر از سال ۱۳۷۸ رسماً شروع به کار کردند.

۲-۴-۴- چند الگوی تجربه شده:

۱- **پروژه شهر سالم:** پروژه شهر سالم با برگزاری نخستین سمپوزیوم شهر سالم، که در آذرماه ۱۳۷۰ در تهران تشکیل شد، مطرح گردید. این پروژه مبتنی بر فرایند ابتکارات خودانگیخته مردم و سازمان‌ها برای ارتقا و اعتلای مستمر سطح سلامت جسمی، اجتماعی، اقتصادی و روحی و روانی شهروندان است.

۲- **طرح شهردار مدرسه:** این طرح به دلیل اینکه جوانان را مورد توجه قرار می‌دهد در خور توجه است. این طرح پیگیر اهدافی است که می‌توان آنها را در سه محور خلاصه کرد:

- ۱- شخصیت‌بخشیدن به نوجوانان برای ایجاد تعادل رفتاری و عاطفی
- ۲- تقویت روحیه مشارکت‌جویی داوطلبانه نوجوانان در سطح شهر، مدرسه و خانواده
- ۳- شناخت بهتر شهر و مدرسه و شیوه‌های اداره آنها به منظور ایجاد رابطه عاطفی و مسئولانه نسبت به محیط زندگی.

۳- **طرح پیشگامان فضای سبز:** طرح پیشگامان فضای سبز برای تشویق شهروندان به توسعه فضای سبز تحقق یافته است. براساس این طرح، شهروندان علاقمند به شرکت در توسعه و حفظ فضای سبز به عنوان پیشگامان فضای سبز انتخاب می‌شوند.

۴- **محلّه سالم:** هدف اصلی اجرای این طرح ارائه هر چه بهتر خدمات شهرداری و آشنا کردن شهروندان به حقوق و وظایف‌شان است.

۵- **طرح استقبال از بهار:** این طرح برای مشارکت‌دادن شهروندان در اجرای سنت‌های باارزش نوروز ابداع شده است. طرح مذکور کارکردهای متنوعی دارد که تشویق شهروندان به پاکسازی و نظافت خانه و محله از اولین نتایج آن است.

۳- **بررسی و ارزیابی الگوهای موجود مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها در کشورهای جهان:** مشارکت مردم در اداره امور شهرها، در عرصه‌های مختلفی تحقق می‌پذیرد. اما در اینجا با توجه به تجربه‌های موجود در جهان، به طور استقرایی چند عرصه برای مشارکت مردم مورد مطالعه قرار می‌گیرد. در واقع این طبقه‌بندی حاصل تلفیق دو معیار، یعنی نوع و زمینه مشارکت است که با توجه به مصادیق موجود به صورت خاص مورد استفاده قرار می‌گیرد.

الف) مشارکت در مدیریت و تصمیم‌گیری شهری: در این عرصه، عمده‌ترین مباحث به موضوع شوراهای شهر و نقش مردم در طراحی، تدوین و اجرای طرح‌های توسعه شهری مربوط می‌شود.

بی‌گمان عالی‌ترین نهاد برای تجلی مشارکت مردم در شهرها، شورا یا انجمن شهر است. این نهاد به نمایندگی از تمامی ساکنان شهر، که دخالت و شرکت همه آنها در برنامه‌ریزی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها امکان‌پذیر نیست، به اداره امور شهرها و نظارت بر آن می‌پردازند. از طرف دیگر در طرح‌های توسعه شهری مشارکت شهروندان در تهیه و اجرای آن ضروری است، چرا که سازمان‌دادن به هر فعالیت شهری بدون مشارکت مردم در هر جای دنیا به شکست منجر می‌شود. به این منظور تجربه کشور آلمان در زمینه مشارکت در مدیریت و تصمیم‌گیری ارائه می‌شود.

در آلمان تلاش شده است که زمینه مشارکت شهروندان در اداره امور شهر نسبت به گذشته بیشتر فراهم گردد. از این رو کوشش گردیده است که از راه‌ها و شیوه‌های گوناگونی مانند مشارکت شهروندان و اداره مشارکتی شهروندان برای دستیابی به این هدف استفاده شود. در بعضی از ایالت‌ها به شهروندان این حق داده شده است که در بعضی موضوع‌ها شهرداری‌ها را ملزم به نظرخواهی عمومی کنند. به عنوان مثال در برلین برای آگاهی از دیدگاه‌های شهروندان، نهادی با عنوان «تریبون مارزان» وجود دارد که این تریبون در توسعه خود بدل به جلسه ثابت تبادل نظر و اطلاعات شهروندان و متخصصان شده است. این ترکیب کمیته تخصصی و ابزار مشارکت ساکنان شهر به فرایندی از یادگیری دوجانبه انجامیده است که برنامه‌ریزان و شهروندان در دو سوی آن قرار دارند.

در کنار مشارکت شهرنشینان در مدیریت شهرها، به مشارکت آنان در تهیه طرح‌های محلی نیز توجه شده است. این مشارکت دو مرحله دارد: در نخستین مرحله دفاتر طرح‌ریزی خطوط کلی طرح را در روزنامه‌ها آگهی می‌کنند و به اطلاع عموم شهروندان می‌رسانند؛ در مرحله دوم پس از آنکه پیش‌نویس طرح آماده شد نهادها، سازمان‌های محلی و مردم این امکان را دارند که بار دیگر طرح را مورد بررسی قرار دهند و موافقت و مخالفت خود را با آن به شکل کتبی یا شفاهی به آگاهی طراحان برسانند. پس از گذراندن این مراحل و با توجه به دیدگاه‌های شهروندان است که طرح تصویب می‌گردد و به اجرا گذاشته می‌شود.

ب - مشارکت در آبادانی شهر: در این قسمت یکی از طرح‌های عمرانی مسکن که در کشور کاستاریکا با بهره‌گیری از مشارکت مردمی انجام شده بیان می‌شود.

از جمله تجربیات شایان توجهی که با مشارکت مردمی - به ویژه زنان - برای تأمین مسکن به تحقق پیوست، باید به مجتمع ساختمانی گوارای در حومه سان خوزه پایتخت کاستاریکا اشاره کرد. این طرح را گروهی از زنان با شعار «خانه، نه زاغه»، به انجام رساندند. در این طرح پیش‌بینی شده بود که هر خانواده خواهان داشتن خانه، ۷۰۰ ساعت کار کند (البته لازم نبود که این ساعات تماماً در محل ساختمان باشد). گزینه‌های دیگری نیز شامل نگهداری از کودکان، آماده کردن غذا به شکل دسته جمعی و خدمت در کمیته‌های مربوط به بهداشت، مسائل قانونی و محیط وجود داشت.

پا) مشارکت در تأمین ایمنی شهر: برای تأمین ایمنی شهرها در کشورهای جهان تجربه یکی از کشورها بیان می‌شود: در ایتالیا سازمان ملی پیشگیری از حریق که زیر نظر وزارت کشور فعالیت می‌کند، مسئولیت تأمین ایمنی در تمام ایالات ایتالیا را برعهده دارد. در هر ایالت در کنار نیروهای حرفه‌ای آتش‌نشانی نیروهای داوطلب نیز فعالیت دارند که در هنگام اضطرار برای امدادسانی فراخوانده می‌شود.

امدادسانی نیروهای داوطلب در ایتالیا اهداف انسان دوستانه، خیرخواهانه و ایثارگرانه دارد. فعالیت انجمن‌های نیروهای داوطلب که در واحدهای متنوعی انجام می‌شود، شامل کمک‌های اولیه و خدمات پزشکی، نظارت بر آتش‌سوزی جنگل‌ها، آموزش فعالیت‌های نجات منطقه آلب، تأمین خوراک و اقامتگاه در سوانح و مواقع اضطراری است.

ت) مشارکت در بهبود محیط شهری: بهبود محیط شهری به علت وجود مسائل و مشکلات زیست‌محیطی کاری ضروری است و یکی از وظایف اساسی مدیریت شهری برای فراهم آوردن شرایط مناسب زیست شایسته انسانی در شهرها، توجه به بهبود محیط شهری است. ولی با توجه به گستردگی و پیچیدگی مسائل محیط‌زیستی و پرهزینه بودن روش‌ها و ابزارهای مقابله با آن برای مدیریت شهری، بهترین گزینه در این میان بهره‌گیری از مشارکت مردمی برای بهبود محیط شهری است. در این خصوص در کشور کنیا زنان نقش فعالی در یکار ملی برای حفظ محیط زیست دارند. برپاکننده این حرکت جنبش کمربند سبز است که برای مبارزه ریشه‌ای با پیشرفت صحرا، قطع درختان جنگلی و فرسایش خاک، زیر نظر شورای ملی زنان کنیا به فعالیت پرداخت. یکی از طرح‌های اجرا شده آنها طرح درختکاری است که با شتاب پیشرفت کرده و در طی سالیان اخیر بیش از هزار قلمستان احداث شده است که زنان در آنها به پرورش قلمه‌ها می‌پردازند. این قلمه‌ها در میان کشاورزان خرده‌پا و سازمان‌های عمومی توزیع می‌گردند. زنان به ازای قلمه‌هایی که پرورش می‌دهند دستمزد می‌گیرند و بدین ترتیب طرح مذکور سبب شده است که مشاغل بسیاری ایجاد شود.

۴- زمینه‌سنجی متغیرهای کلان در زمینه مشارکت:

در الگوی کلی می‌توان مشارکت را تابع دو عامل نمادی و نگرشی دانست. مشارکت، رفتاری است جمعی، آگاهانه و داوطلبانه که به قصد کسب منافع فردی یا جمعی صورت می‌گیرد. صفاتی که برای رفتار مشارکتی بر شمرده می‌شود ناظر بر نوعی تمایل ذهنی و روانی است. همچنین وجود میزان معینی از اعتماد اجتماعی به افراد و نهادهای اجتماعی، پیش‌بینی پذیر بودن رفتار افراد و نهادهای اجتماعی و حقوقی، اعتماد سیاسی و جز اینها، زمینه را برای افزایش تمایل فرد به مشارکت فراهم می‌کند. در صورت آماده بودن شرایط ذهنی و گرایش، ابزارها و زمینه‌های نهادی برای وقوع مشارکت لازم است.

مشارکت در مقام رفتاری جمعی، حد معینی از سازمان یافتگی را می‌طلبد. وجود گروه‌های اجتماعی میانی مثل گروه صنفی، گروه‌های محلی منسجم، تعاونی‌ها، شوراهای محلی یا شغلی و نظایر اینها زمینه لازم را برای رشد مشارکت فراهم می‌کنند. در این پژوهش مشارکت در دو زمینه مشارکت در انجمن خانه و مدرسه، و مشارکت در اتحادیه صنفی مورد بررسی قرار گرفته است. متغیرهایی که در این پژوهش مورد استفاده قرار گرفته‌اند عبارتند از: ۱- گروه‌های سنی، ۲- میزان سواد، ۳- درآمد ماهیانه. نتایج پژوهش در زمینه مشارکت در

انجمن خانه و مدرسه نشان می‌دهد که گروه‌های سنی میانه پیش از دیگر گروه‌های سنی به مشارکت در انجمن خانه و مدرسه تمایل دارند، که دلیل آن را شاید بتوان در موضوعیت این مشارکت دانست.

در میان گروه‌های تحصیلی نیز گروه‌های تحصیلی پایین‌تر میزان مشارکت بیشتری داشته‌اند و این شاید ناشی از بازتاب عامل سن در این متغیر باشد. به عبارت دیگر، گروه‌های تحصیلی بالاتر در گروه‌های سنی پایین‌تر قرار دارند و لذا ممکن است دارای فرزند مدرسه رو نباشند. با افزایش درآمد تا حدی از سطح مشارکت در انجمن خانه و مدرسه کاسته می‌شود و در مجموع سطح مشارکت در فعالیت‌های انجمن خانه و مدرسه بالا نیست. مشارکت در اتحادیه‌های صنفی در قیاس با انجمن خانه و مدرسه، پایین‌تر است. در میان گروه‌های سنی، گروه سنی ۱۶ تا ۲۴ سال کمترین میزان مشارکت و گروه سنی ۴۵ تا ۵۴ سال بالاترین میزان را داراست. بیشترین میزان مشارکت را می‌توان در میان باسوادان و تحصیل‌کردگان مشاهده کرد. احتمالاً عامل سواد اثر متغیر سن را بازتاب می‌دهد. در مورد درآمد نیز میزان مشارکت صاحبان دارای درآمد بالاتر به طور ناگهانی افزایش می‌یابد.

به طور کلی، سطح مشارکت بسیار پایین است و به نظر می‌رسد گروه‌های سنی میانی بیش از دیگر گروه‌ها، آمادگی مشارکت داشته باشند. البته باید بلافاصله این نکته را افزود که فعالیت‌های مورد بررسی به گونه‌ای است که جوانان در آن، امکان کمتری برای مشارکت دارند.

همچنین در این پژوهش اعتماد اجتماعی در سه ویژگی دیدگاه‌های جامعه‌آماری مورد سؤال قرار گرفته که عبارتند از:

الف) ارزیابی فرد نسبت به راستگو بودن هموطنان.

ب) ارزیابی فرد نسبت به دورو بودن هموطنان.

ج) ارزیابی فرد نسبت به متقلب بودن هموطنان.

نتایج به دست آمده در مورد این سه گرایش ارزیابانه، نشان می‌دهد که ارزیابی پاسخگویان از خصوصیات اخلاقی هموطنان (شامل راستگویی، دورویی و متقلب بودن) بسیار منفی است. این ارزیابی منفی در میان گروه‌های جوان‌تر و دارای تحصیلات بالاتر بیش از سایر گروه‌های اجتماعی دیگر است. اگر ۳ صفت مورد اشاره نشان‌دهنده میزان اعتماد اجتماعی باشد، می‌توان گفت که تقریباً نیمی از پاسخگویان افراد جامعه را معتمد نمی‌دانند. در چنین زمینه‌ای طبیعی است که امکان وقوع رفتار مشارکتی کاهش یابد.

به نظر می‌رسد در مورد گروه‌های سنی، به سبب وجود سازوکارهای مختلف و شاید به دلیل وجود رابطه اجتماعی مستحکم‌تر، اعتماد اجتماعی بیشتر است. در مورد گروه‌های جدید به دلیل کاهش میزان ارتباطات سنتی از یک سو و مستقر نشدن روابط اجتماعی جدید در قالب گروه‌های ثانویه و نیز نگاه انتقادی نسبت به نظام اجتماعی از سوی دیگر، ارزیابی منفی در خصوص اعتماد اجتماعی شکل گرفته است. اگر این ارزیابی با شواهد دیگر نیز تأیید شود، می‌توان گفت که جامعه ایران از حیث رفتار مشارکت جویانه در سطح پایینی قرار دارد و به دلیل گرایش‌های اجتماعی زمینه‌چندان مساعدی برای مشارکت‌پذیری موجود نیست. در این حال باید این نکته را افزود که تقویت گروه‌های میانی، به تدریج گرایش‌های مثبت را جایگزین خواهد کرد و اعتماد اجتماعی و رعایت قواعد اخلاقی، روحیه همکاری، تقویت هویت جمعی فراگیر از درون تقویت مناسبات اجتماعی و شکل‌گیری گروه‌های وسیع آزاد و داوطلبانه سر بر خواهد کشید. تنها راه افزایش مشارکت، وجود چنین گروه‌هایی است و در غیر این صورت زمینه‌های استمرار رفتار مشارکت جویانه پدید نخواهد آمد.

۵- آگاهی‌ها، گرایش‌ها و رفتارها در زمینه مشارکت:

هدف این قسمت شناخت میزان تمایل مردم به مشارکت و نیز عوامل مؤثر بر این تمایل است. برای این منظور در این بخش سرپرستان خانوار در سه شهرستان شیراز، گرگان و همدان مورد بررسی قرار گرفتند. همچنین با مقایسه میان شهرستان‌های مورد مطالعه، می‌توان به تفاوت سازوکارهای مشارکت در آنها دست یافت. به این منظور پرسشنامه براساس چارچوب نظری به دو دسته عوامل تقسیم شد: از یک سو عامل بی‌قدرتی، و از سوی دیگر ارزیابی ذهنی از هزینه - فایده. همچنین براساس گویه‌های مختلف، میزان مشارکت جویی مورد سنجش قرار گرفت که جمع‌بندی و نتایج این سنجش به شرح زیر است:

داده‌های به دست آمده نشان می‌دهد که مقوله مشارکت پیچیده‌تر از آن است که بتوان آن را با چند متغیر شناخته شده توضیح داد. همین امر توجه به پیچیدگی‌های سیاستگذاری در این زمینه را ضروری می‌سازد.

۱- دو متغیر بی‌قدرتی و ارزیابی هزینه - فایده، از متغیرهای مهم در تبیین مشارکت محسوب می‌شوند. نظریه‌های گوناگونی بر اهمیت این دو متغیر تأکید کرده‌اند و مطالعات تجربی نسبتاً زیادی نیز در مورد این

بایستی سه فرایند مختلف به درستی و خوبی در جامعه پیش بروند. در واقع پیشبرد مناسب این سه فرایند نیازمند راهبردی جامع و گسترده است. از این رو طرح این سه فرایند در واقع به معنای طرح راهبرد افزایش مشارکت است.

۱- **فرایند درونی کردن ارزش‌های مشارکت:** شکل‌گیری شخصیت اکثریت افراد جامعه در جهت مشارکت‌خواهی و مشارکت‌پذیری، که می‌تواند طی فرایند جامعه‌پذیری حاصل شود، یکی از لوازم پیدایش استقلال و آزادی فردی است. به عبارت دیگر، تشکل و رشد شخصیت از طریق ترکیب نیازهای اندام‌وار (ارگانیک) با انتظارات اجتماعی در مراحل گوناگون جامعه‌پذیری و در برخورد با محیط واقعی پیرامون انسان صورت می‌گیرد. اگر از طرق مختلف (مانند آموزش و پرورش) بتوان ارزش‌های مشارکت را برای افراد درونی ساخت، نگاه می‌توان امید بیشتری به بروز کنش‌های مشارکتی داشت.

۲- **فرایند نهادینه‌سازی و کاهش اختلالات اجتماعی:** یکی از پیش‌شرط‌های مشارکت، کاهش اختلالات اجتماعی است. جامعه‌ای که دچار اختلالات حاد و مزمن باشد نه امکان ظهور و گسترش شخصیت‌های پیشرفته در آن میسر است و نه آزادی فردی در آن معنی می‌دهد. در چنین جامعه‌ای حتی اگر نظارت بیرونی کاهش یابد، این تقلیل به منزله افزایش آزادی و فردی نیست بلکه کاهش مذکور می‌تواند به هرج و مرج اجتماعی دامن بزند. افزایش مشارکت خودجوش و آزادانه مستلزم کاهش چهار نوع اختلال اجتماعی است، که عبارتند از: اختلال نمادی، اختلال هنجاری، اختلال رابطه‌ای و اختلال توزیعی.

اختلال نمادی هنگامی رخ می‌دهد که مردم یک جامعه از نظر احساسات، تصورات و اصول فرهنگی دارای اشتراک نباشند.

اختلال هنجاری زمانی رخ می‌دهد که جامعه از نظر هنجارها قطبی شده باشد یا در میان هنجارهای معتبر اجتماعی تضاد وجود داشته باشد.

اختلال رابطه‌ای هنگامی رخ می‌دهد که احترام متقابل اجتماعی به انصاف اجتماعی و هویت جمعی در جامعه کمرنگ شده باشد.

اختلال توزیعی زمانی رخ می‌دهد که نابرابری نامعقولی در توزیع مطلوب‌های کمیاب اجتماعی (ثروت، قدرت، منزلت و اطلاعات) در جامعه وجود داشته باشد.

به منظور افزایش خودمختاری نسبی و آزادی فردی توأم با تعهد اجتماعی، لازم است هر چهار نوع اختلال اجتماعی از طریق فرایند نهادینه‌سازی فراگیر مهار شوند و از این طریق زمینه‌های مشارکت افزایش یابد.

۳- **فرایند تکوین و تقویت جامعه مدنی:** منظور از جامعه مدنی، مجموعه‌ای از انجمن‌ها و تشکل‌های داوطلبانه مستقل از دولت که حائل میان شهروندان و دولت‌اند و حداکثر مشارکت سازمان یافته و اختیاری در عرصه عمومی را زمینه‌سازی می‌کنند. مصادیق انجمن‌های داوطلبانه را می‌توان در اتحادیه‌ها، سندیکاها و اصناف، انجمن‌های علمی و حرفه‌ای، احزاب سیاسی، انجمن‌های خیریه، انجمن‌های هنری و انجمن‌های دینی جست‌وجو کرد. یکی از نتایج اصل تکوین و توسعه جامعه مدنی، گسترش و تقویت مشارکت فعالانه و داوطلبانه اکثریت در امور مختلف اجتماعی است. البته روشن است که تکوین و توسعه جامعه مدنی در گرو دو فرایند دیگر (فرایند درونی کردن و فرایند نهادینه‌سازی) نیز هست.

در برنامه‌ریزی بلندمدت و راهبردی می‌توان تحقق بخشیدن به این سه فرایند را در جامعه دنبال کرد و از این طریق به تقویت مشارکت و گرایش به آن دست یافت.

بایستی سه فرایند مختلف به درستی و خوبی در جامعه پیش بروند. در واقع پیشبرد مناسب این سه فرایند نیازمند راهبردی جامع و گسترده است. از این رو طرح این سه فرایند در واقع به معنای طرح راهبرد افزایش مشارکت است.

۱- فرایند درونی کردن ارزش‌های مشارکت: شکل‌گیری شخصیت اکثریت افراد جامعه در جهت مشارکت‌خواهی و مشارکت‌پذیری، که می‌تواند طی فرایند جامعه‌پذیری حاصل شود، یکی از لوازم پیدایش استقلال و آزادی فردی است. به عبارت دیگر، تشکل و رشد شخصیت از طریق ترکیب نیازهای اندام وار (ارگانیک) با انتظارات اجتماعی در مراحل گوناگون جامعه‌پذیری و در برخورد با محیط واقعی پیرامون انسان صورت می‌گیرد. اگر از طرق مختلف (مانند آموزش و پرورش) بتوان ارزش‌های مشارکت را برای افراد درونی ساخت، آنگاه می‌توان امید بیشتری به بروز کنش‌های مشارکتی داشت.

۲- فرایند نهادینه‌سازی و کاهش اختلالات اجتماعی: یکی از پیش‌شرط‌های مشارکت، کاهش اختلالات اجتماعی است. جامعه‌ای که دچار اختلالات حاد و مزمن باشد نه امکان ظهور و گسترش شخصیت‌های پیشرفته در آن میسر است و نه آزادی فردی در آن معنی می‌دهد. در چنین جامعه‌ای حتی اگر نظارت بیرونی کاهش یابد، این تقلیل به منزله افزایش آزادی و فردی نیست بلکه کاهش مذکور می‌تواند به هرج و مرج اجتماعی دامن بزند. افزایش مشارکت خودجوش و آزادانه مستلزم کاهش چهار نوع اختلال اجتماعی است، که عبارتند از: اختلال نمادی، اختلال هنجاری، اختلال رابطه‌ای و اختلال توزیعی.

اختلال نمادی هنگامی رخ می‌دهد که مردم یک جامعه از نظر احساسات، تصورات و اصول فرهنگی دارای اشتراک نباشند.

اختلال هنجاری زمانی رخ می‌دهد که جامعه از نظر هنجارها قطبی شده باشد یا در میان هنجارهای معتبر اجتماعی تضاد وجود داشته باشد.

اختلال رابطه‌ای هنگامی رخ می‌دهد که احترام متقابل اجتماعی به انصاف اجتماعی و هویت جمعی در جامعه کم‌رنگ شده باشد.

اختلال توزیعی زمانی رخ می‌دهد که نابرابری نامعقولی در توزیع مطلوب‌های کمیاب اجتماعی (ثروت، قدرت، منزلت و اطلاعات) در جامعه وجود داشته باشد.

به منظور افزایش خودمختاری نسبی و آزادی فردی توأم با تعهد اجتماعی، لازم است هر چهار نوع اختلال اجتماعی از طریق فرایند نمادینه‌سازی فراگیر مهار شوند و از این طریق زمینه‌های مشارکت افزایش یابد.

۳- فرایند تکوین و تقویت جامعه مدنی: منظور از جامعه مدنی، مجموعه‌ای از انجمن‌ها و تشکل‌های داوطلبانه مستقل از دولت که حائل میان شهروندان و دولت‌اند و حداکثر مشارکت سازمان یافته و اختیاری در عرصه عمومی را زمینه‌سازی می‌کنند. مصداق انجمن‌های داوطلبانه را می‌توان در اتحادیه‌ها، سندیکاها و اصناف، انجمن‌های علمی و حرفه‌ای، احزاب سیاسی، انجمن‌های خیریه، انجمن‌های هنری و انجمن‌های دینی جست‌وجو کرد. یکی از نتایج اصل تکوین و توسعه جامعه مدنی، گسترش و تقویت مشارکت فعالانه و داوطلبانه اکثریت در امور مختلف اجتماعی است. البته روشن است که تکوین و توسعه جامعه مدنی در گرو دو فرایند دیگر (فرایند درونی کردن و فرایند نهادینه‌سازی) نیز هست.

در برنامه‌ریزی بلندمدت و راهبردی می‌توان تحقق بخشیدن به این سه فرایند را در جامعه دنبال کرد و از این طریق به تقویت مشارکت و گرایش به آن دست یافت.