فصلنامه رویکردهای پژوهشی نوین در
مدیریت و حسابداری
سال دهم، شماره ۱۰۲، پاییز ۱۴۰۵، ص ۸۰-۷۴

Journal of New Research Approaches
in Management and Accounting
ISSN: 2588-4573
http://www.majournal.ir

# حکمرانی مشارکتی در نظام برنامه‌ریزی شهری؛ چالش‌های نهادی و راهکارهای ارتقای مشارکت شهروندان در تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری

**فرزاد استادی** [۱]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۴/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۵/۰۷/۳۰

## چکیده

برنامه‌ریزی شهری با تصمیم‌هایی درباره کاربری زمین، تراکم، شبکه معابر، خدمات عمومی و کیفیت محیط زندگی سروکار دارد؛ تصمیم‌هایی که آثار آنها مستقیماً متوجه ساکنان و گروه‌های ذی‌نفع است. ازاین‌رو، مشروعیت و اثربخشی برنامه‌ریزی تنها به تخصص فنی وابسته نیست، بلکه به کیفیت مشارکت عمومی، شفافیت فرایند، امکان اثرگذاری شهروندان و پاسخگویی نهادهای مسئول نیز بستگی دارد. مقاله حاضر با هدف تحلیل جایگاه حکمرانی مشارکتی در تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری، مبانی نظری مشارکت، طیف‌های آن، موانع نهادی و ابزارهای عملی مشارکت معنادار را بررسی می‌کند. روش تحقیق توصیفی ـ تحلیلی و اسنادی است و از چارچوب نردبان مشارکت Arnstein ، الگوی ابعاد مشارکت Fung ، رویکرد برنامه‌ریزی مشارکتی Healey و تحلیل Innes و Booher در کنار راهنماهای UN-Habitat بهره می‌گیرد. مقاله ادعای انجام مطالعه میدانی درباره شهرداری یا شهر خاصی ندارد و پیشنهادها را به عنوان چارچوبی قابل تطبیق ارائه می‌کند. تحلیل نشان می‌دهد که اطلاع‌رسانی یا اخذ نظر پس از شکل‌گیری گزینه‌های اصلی، برای تحقق مشارکت کافی نیست؛ مشارکت زمانی معنادار می‌شود که شهروندان در تعریف مسئله، تولید گزینه، سنجش پیامد، انتخاب راه‌حل و پایش اجرا نقش روشن و قابل پیگیری داشته باشند. همچنین، نابرابری منابع، ضعف بازخورد نهادی، مشارکت نمادین، تسلط گروه‌های سازمان‌یافته و شکاف دیجیتال می‌توانند مشارکت را از هدف دموکراتیک آن دور کنند. در پایان، الگوی مرحله‌ای مشارکت، سازوکار پاسخ به نظرات، ترکیب روش‌های حضوری و دیجیتال، تضمین نمایندگی گروه‌های کم‌صدا و پیوند مشارکت با تصمیم رسمی پیشنهاد می‌شود.

## واژگان کلیدی

حکمرانی مشارکتی؛ برنامه‌ریزی شهری؛ مشارکت شهروندان؛ شفافیت؛ پاسخگویی؛ طرح‌های توسعه شهری

۱. کارشناسی معماری، پست سازمانی کارشناس شهرسازی.

### ۱. مقدمه

تصمیم‌های برنامه‌ریزی شهری تنها مسائل فنی درباره تراکم، شبکه معابر یا مکان‌یابی کاربری‌ها نیستند؛ این تصمیم‌ها بر ارزش زمین، دسترسی به خدمات، کیفیت محیط، الگوی جابه‌جایی، فرصت‌های اقتصادی و هویت محلات اثر می گذارند. ازاین‌رو، گروه‌های مختلف شهروندان نسبت به پیامدهای یک طرح منافع، نگرانی‌ها و دانش متفاوتی دارند. نظام برنامه‌ریزی اگر این تفاوت‌ها را در فرایند تصمیم‌گیری نادیده بگیرد، ممکن است با بی‌اعتمادی، مقاومت اجتماعی، تعارض اجرایی و کاهش مشروعیت مواجه شود.

مشارکت عمومی در ادبیات برنامه‌ریزی، مفهومی فراتر از برگزاری جلسه یا دریافت نظرنامه است. پرسش اصلی این است که چه کسانی وارد فرایند می‌شوند، در چه مرحله‌ای مشارکت می‌کنند، اطلاعات در چه سطحی در اختیار آنها قرار می گیرد، آیا امکان تأثیرگذاری بر گزینه‌ها دارند و نهاد تصمیم‌گیر چگونه به نظرها پاسخ می‌دهد. تفاوت میان» حضور«، »اظهارنظر «و» قدرت اثرگذاری «تعیین‌کننده کیفیت مشارکت است.

هدف مقاله تحلیل موانع نهادی و ارائه چارچوبی برای ارتقای مشارکت شهروندان در تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری است. تمرکز مقاله بر پیوند مشارکت با کیفیت تصمیم، عدالت رویه‌ای و پاسخگویی است. نتیجه مورد انتظار، ارائه الگویی است که بتواند مشارکت را از رویدادی تشریفاتی به بخشی از چرخه رسمی برنامه‌ریزی تبدیل کند.

### ۲. روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش به روش توصیفی ـ تحلیلی و با اتکا به مطالعه کتابخانه‌ای و اسنادی انجام شده است. مبانی نظری از آثار کلاسیک مشارکت شهروندی و برنامه‌ریزی ارتباطی استخراج و با راهنماهای بین‌المللی برنامه‌ریزی شهری مقایسه شده اند. آثار Arnstein (1969)، Healey (1997) ، Innes و Booher (2004) و Fung (2006) چهار ستون اصلی تحلیل نظری را تشکیل می‌دهند.

در این مقاله از مصاحبه، پرسش‌نامه، مشاهده جلسات یا بررسی پرونده‌های اجرایی شهر مشخص استفاده نشده است. بنابراین، شناسایی موانع نهادی در سطح مفهومی و بر پایه ادبیات انجام شده و نسبت دادن آنها به یک سازمان یا شهر معین نیازمند تحقیق میدانی مستقل است. این روش امکان ارائه چارچوب قابل تطبیق را فراهم می‌کند، اما جایگزین ارزیابی تجربی عملکرد مشارکت در هر شهر نیست.

### ۳. مبانی نظری حکمرانی مشارکتی

حکمرانی مشارکتی بر این فرض استوار است که مسائل عمومی پیچیده‌اند و حل آنها صرفاً با اتکای یک سازمان یا دانش تخصصی واحد امکان‌پذیر نیست. در برنامه‌ریزی شهری، دانش حرفه‌ای برنامه‌ریزان باید با تجربه زیسته ساکنان، شناخت کسبه و مالکان، اطلاعات دستگاه‌های خدمات‌رسان و دیدگاه گروه‌های مدنی ترکیب شود. مشارکت می‌تواند کیفیت تشخیص مسئله را افزایش دهد، تعارض‌ها را زودتر آشکار کند و تصمیم را از حیث اجتماعی قابل پذیرش‌تر سازد؛ البته این آثار خودکار نیستند و به طراحی نهادی مناسب وابسته‌اند.

Arnstein (1969) با استعاره نردبان مشارکت، میان سطوحی از مشارکت که صرفاً جنبه اطلاع‌رسانی یا اقناع دارند و سطوحی که قدرت تصمیم‌گیری شهروندان را افزایش می‌دهند، تمایز می‌گذارد. اهمیت این الگو در آن است که عنوان» مشارکت «را برای هر نوع حضور شهروندی کافی نمی‌داند و سؤال قدرت را به مرکز تحلیل می‌آورد. بااین‌حال، نردبان نباید بدون توجه به نوع تصمیم، مقیاس پروژه و مسئولیت قانونی نهادها به‌صورت نسخه‌ای ثابت به کار رود.

Fung (2006) برای تحلیل سازوکارهای مشارکت، سه بعد را برجسته می‌کند: چه کسانی مشارکت می‌کنند؛ ارتباط و تصمیم‌گیری میان آنان چگونه سازمان می‌یابد؛ و گفت‌وگو چگونه به اقدام عمومی پیوند می‌خورد. این چارچوب نشان می‌دهد که طراحی نشست عمومی، هیئت شهروندی، کارگاه محله‌ای یا پلتفرم دیجیتال باید بر اساس هدف تصمیم و گروه‌های متأثر صورت گیرد. یک جلسه آزاد ممکن است برای اطلاع‌رسانی مفید باشد، اما برای تصمیمی پیچیده و دارای تعارض توزیعی، گفت‌وگوی تسهیل‌شده و نمایندگی گروه‌های کم‌صدا مناسب‌تر باشد.

Healey (1997) برنامه‌ریزی مشارکتی را در بستر نهادی و ارتباطی شکل‌گیری مکان تحلیل می‌کند. در این رویکرد، برنامه‌ریزی فقط تهیه نقشه توسط متخصص نیست، بلکه فرایندی برای ایجاد ظرفیت همکاری، یادگیری اجتماعی و مذاکره میان بازیگران متعدد است. Innes و Booher (2004) نیز نشان می‌دهند که روش‌های مشارکتِ صرفاً تشریفاتی یا قانونی ممکن است نتوانند گفت‌وگوی واقعی و اعتماد ایجاد کنند؛ مشارکت اثربخش به گفت‌وگوی معتبر، شبکه‌های همکاری و ظرفیت نهادی برای تغییر تصمیم نیاز دارد.

## ٤. ابعاد و سطوح مشارکت در چرخه برنامه‌ریزی

مشارکت در نظام برنامه‌ریزی را می‌توان در پنج مرحله تعریف کرد: تعریف مسئله؛ تدوین چشم‌انداز و اهداف؛ تولید و ارزیابی گزینه‌ها؛ تصمیم‌گیری و تصویب؛ و اجرا و پایش. در مرحله تعریف مسئله، شهروندان می‌توانند مسائل روزمره، نقاط ناایمن، کمبود خدمات یا تعارض‌های کاربری را آشکار کنند. در مرحله تدوین گزینه‌ها، آنها می‌توانند آثار اجتماعی و محلی راه‌حل‌های پیشنهادی را بررسی کنند. در مرحله اجرا و پایش نیز می‌توانند کیفیت خدمات، انحراف از تعهدات و آثار ناخواسته طرح را گزارش دهند.

سطح مشارکت باید متناسب با نوع تصمیم مشخص شود. اطلاع‌رسانی برای تصمیم‌های کم‌تعارض و فنی ممکن است کافی باشد، اما تصمیم‌هایی که بر جابه‌جایی ساکنان، تغییر کاربری، افزایش تراکم، حذف فضای عمومی یا توزیع منابع اثر جدی دارند، به سازوکار عمیق‌تر مشورت و مذاکره نیاز دارند. در برخی موارد، بخشی از اختیارات طراحی محلی یا نظارت بر پروژه را می‌توان به نهادهای محله‌ای یا سازوکارهای مشارکتی واگذار کرد؛ مشروط بر آنکه حدود اختیار، مسئولیت و پاسخگویی روشن باشد.

مشارکت باید پیش از بسته شدن گزینه‌های اصلی آغاز شود. دعوت شهروندان پس از نهایی شدن طرح، معمولاً مشارکت را به اعلام موافقت یا مخالفت تقلیل می‌دهد. زمان‌بندی مناسب، انتشار اطلاعات پایه و گزینه‌های قابل مقایسه، فرصت

کافی برای بررسی و امکان ارائه پیشنهاد جایگزین، شرط اثرگذاری مشارکت است. همچنین، نتایج باید به زبان قابل فهم و در قالب‌های متنوع ارائه شوند تا صرفاً متخصصان یا مالکان برخوردار از منابع حقوقی و فنی قادر به مداخله نباشند.

## ۵. چالش‌های نهادی و اجتماعی مشارکت

نخستین چالش، مشارکت نمادین است؛ یعنی فرایند ظاهراً عمومی برگزار می‌شود، اما مسیر تصمیم‌گیری اصلی از پیش تعیین شده و هیچ سازوکاری برای تغییر آن وجود ندارد. در چنین وضعی، مشارکت نه‌تنها اعتماد ایجاد نمی‌کند، بلکه ممکن است احساس بی‌اثری و بی‌اعتمادی را تشدید کند. راه مقابله، اعلام صریح موضوعاتی است که قابل تغییرند، موضوعاتی که محدودیت قانونی یا فنی دارند و دلایل پذیرش یا رد هر پیشنهاد.

چالش دوم، نابرابری در قدرت و منابع است. مالکان بزرگ، سرمایه‌گذاران، تشکل‌های حرفه‌ای و گروه‌های سازمان‌یافته ممکن است زمان، دانش حقوقی و دسترسی بیشتری برای حضور در فرایند داشته باشند. در مقابل، مستأجران، کارگران، زنان دارای مسئولیت مراقبتی، افراد دارای معلولیت و ساکنان محلات کم‌برخوردار ممکن است کمتر شنیده شوند. برگزاری جلسه باز بدون راهکار نمایندگی و حمایت از گروه‌های کم‌صدا، لزوماً به مشارکت فراگیر منجر نمی‌شود.

چالش سوم، پراکندگی نهادی و ضعف پاسخگویی است. شهروندان ممکن است نظرات خود را به نهادی ارائه کنند که اختیار تصمیم نهایی یا بودجه اجرا را ندارد. اگر وظایف شهرداری، دستگاه‌های خدمات‌رسان، شوراها و مراجع تصویب طرح روشن نباشد، پیشنهادها میان سازمان‌ها جابه‌جا می‌شوند و مسئولیت پیگیری مبهم می‌ماند. مشارکت مؤثر به نقشه نهادی تصمیم، تعیین مالک فرایند و مهلت پاسخ نیاز دارد.

چالش چهارم، شکاف دیجیتال و کیفیت داده است. پلتفرم‌های آنلاین می‌توانند دامنه مشارکت را گسترش دهند، اما اگر تنها مسیر مشارکت باشند، کسانی را که دسترسی، مهارت یا اعتماد کافی به ابزار دیجیتال ندارند کنار می‌گذارند. از سوی دیگر، نظرسنجی آنلاین ساده ممکن است دیدگاه‌های سطحی و غیرنماینده تولید کند و جایگزین گفت‌وگوی عمیق نشود. ترکیب ابزارهای حضوری، دیجیتال، تلفنی و روش‌های دسترس‌پذیر برای افراد دارای معلولیت ضروری است.

## ٦. طراحی نهادی مشارکت معنادار

الگوی پیشنهادی مقاله، مشارکت را به‌صورت یک پروتکل رسمی در چرخه تهیه و اجرای طرح تعریف می‌کند. در آغاز هر طرح،» برنامه مشارکت «منتشر می‌شود که هدف، موضوعات قابل مذاکره، گروه‌های ذی‌نفع، روش‌ها، زمان‌بندی، مسئول پاسخگویی و نحوه ثبت نظرات را مشخص می‌کند. این برنامه باید با سطح اثرگذاری و پیچیدگی طرح متناسب باشد و در دسترس عموم قرار گیرد.

برای شناخت ذی‌نفعان، صرفاً دعوت از افراد داوطلب کافی نیست. باید نقشه ذی‌نفعان تهیه شود و گروه‌های متأثر مستقیم و غیرمستقیم شناسایی شوند. ترکیبی از جلسات عمومی، نشست‌های هدفمند با گروه‌های خاص، کارگاه‌های طراحی محله، پنل‌های شهروندی و ابزارهای دیجیتال می‌تواند تنوع دیدگاه را افزایش دهد. در موارد تعارض شدید، تسهیل‌گر بی‌طرف و قواعد گفت‌وگوی روشن به کاهش سلطه افراد پرنفوذ کمک می‌کند.

مهم‌ترین جزء، سازوکار» ردیابی نظر تا تصمیم «است. هر پیشنهاد باید شناسه یا ثبت قابل پیگیری داشته باشد و در جدولی عمومی مشخص شود که پذیرفته، اصلاح یا رد شده است. در صورت رد، دلیل فنی، مالی، حقوقی یا تعارض با منافع عمومی توضیح داده شود. این سازوکار، مشارکت را از تبادل نظر بدون نتیجه به فرایندی پاسخگو تبدیل می‌کند و امکان ارزیابی کیفیت تصمیم را فراهم می‌سازد.

مشارکت در اجرا نیز باید نهادینه شود. گزارش پیشرفت پروژه، تغییرات هزینه و زمان، انحراف از طراحی و کیفیت تحویل باید در قالب قابل فهم منتشر شود. گروه‌های محله‌ای می‌توانند در پایش کیفیت فضاهای عمومی، دسترسی‌پذیری و نگهداشت خدمات نقش داشته باشند، بدون آنکه مسئولیت قانونی و حرفه‌ای دستگاه اجرایی مخدوش شود. مشارکت جایگزین مسئولیت دولت محلی نیست؛ ابزاری برای بهبود و نظارت بر انجام آن است.

## ۷. الزامات کاربرد در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران

در بستر ایران، مشارکت باید با ساختار قانونی و سلسله‌مراتب تصویب طرح‌ها سازگار شود. بنابراین، طراحی سازوکار مشارکت مستلزم شناخت دقیق حدود اختیار شهرداری، شوراهای اسلامی شهر، مراجع تصویب طرح و دستگاه‌های تخصصی است. مقاله حاضر حکم حقوقی مشخصی درباره حدود صلاحیت این نهادها صادر نمی‌کند؛ بلکه پیشنهاد می دهد در هر شهر، نقشه مسئولیت و مسیر تصمیم‌گیری پیش از آغاز مشارکت برای شهروندان روشن شود. این جهت‌گیری با تأکید دستورکار جدید شهری سازمان ملل بر نقش حکومت‌های محلی، جامعه مدنی و دیگر ذی‌نفعان در توسعه شهری فراگیر نیز هم‌راستاست.(United Nations General Assembly, 2017)

نهادینه‌سازی مشارکت نیازمند پیوند آن با اسناد رسمی و بودجه است. اگر پیشنهادهای پذیرفته‌شده در متن طرح، برنامه اقدام یا بودجه سالانه منعکس نشوند، احتمال گسست میان گفت‌وگو و اجرا افزایش می‌یابد. ازاین‌رو، پیوست مشارکت باید شامل فهرست پیشنهادها، پاسخ دستگاه مسئول، تصمیم نهایی و شاخص پیگیری باشد و در مراحل بعدی به‌روزرسانی شود.

ظرفیت‌سازی کارشناسان و تسهیل‌گران اهمیت دارد. برنامه‌ریزان باید مهارت ارتباط عمومی، تحلیل تعارض، تسهیل گفت وگو، تهیه نقشه‌های قابل فهم و مدیریت داده‌های مشارکت را کسب کنند. همچنین، آموزش شهروندان درباره محدودیت‌های قانونی، مالی و فنی طرح‌ها می‌تواند انتظارات واقع‌بینانه ایجاد کند. این آموزش نباید به ابزار اقناع یک طرفه تبدیل شود؛ بلکه باید فهم متقابل و گفت‌وگوی مستند را تقویت کند.

## ۸. پیشنهادهای اجرایی

۱) برای هر طرح توسعه شهری، برنامه مشارکت مستقل و متناسب با مقیاس و آثار آن تدوین و پیش از آغاز فرایند منتشر شود.

۲) مشارکت از مرحله تشخیص مسئله و تعریف اهداف آغاز شود و به مرحله اعلام نظر نهایی محدود نماند.

۳) سامانه عمومی ثبت و ردیابی پیشنهادها ایجاد شود و پاسخ مستدل به هر پیشنهاد در مهلت مشخص ارائه گردد.

۴) ترکیب روش‌های حضوری و دیجیتال تضمین شود و ابزارهای دسترس‌پذیر برای سالمندان، افراد دارای معلولیت و گروه‌های کم‌برخوردار فراهم آید.

۵) برای جلوگیری از سلطه گروه‌های سازمان‌یافته، نشست‌های هدفمند با گروه‌های کمتر شنیده‌شده و روش‌های نمونه گیری یا انتخاب تصادفی شهروندان در موضوعات مناسب به کار گرفته شود.

۶) نقشه تعارض منافع و ذی‌نفعان پروژه تهیه و به‌روزرسانی شود.

۷) نتایج مشارکت به متن طرح، برنامه اجرایی و بودجه پیوند داده شود. ۸ (شاخص‌های ارزیابی شامل تنوع و نمایندگی مشارکت‌کنندگان، زمان آغاز مشارکت، سهم پیشنهادهای بررسی‌شده، کیفیت پاسخ‌ها، میزان انعکاس نظرات در تصمیم و رضایت از شفافیت فرایند باشد. ۹ (گزارش نهایی مشارکت همراه با اسناد تصمیم منتشر شود تا امکان ارزیابی عمومی فراهم گردد.

## ۹. نتیجه‌گیری

حکمرانی مشارکتی در برنامه‌ریزی شهری زمانی اثربخش است که به پرسش قدرت، نمایندگی و پاسخگویی پاسخ دهد. مشارکت صرفاً حضور شهروندان در جلسه یا دریافت دیدگاه‌های آنان نیست؛ بلکه فرایندی است که باید از تعریف مسئله تا ارزیابی اجرا امتداد یابد و رابطه‌ای قابل مشاهده میان نظر عمومی و تصمیم رسمی برقرار کند. ادبیات نظری نشان می‌دهد که کیفیت مشارکت به ترکیب مناسب شرکت‌کنندگان، روش گفت‌وگو و پیوند نهادی نتایج با اقدام عمومی وابسته است.

مقاله، طراحی برنامه مشارکت، شناسایی فعال ذی‌نفعان، تنوع روش‌ها، ردیابی و پاسخ مستدل به پیشنهادها، اتصال به طرح و بودجه و پایش عمومی اجرا را به‌عنوان عناصر اصلی پیشنهاد می‌کند. در نهایت، مشارکت نه جایگزین تخصص و مسئولیت قانونی است و نه ابزاری برای مشروعیت‌بخشی صوری؛ بلکه سازوکاری برای تکمیل دانش کارشناسی، تقویت عدالت رویه‌ای، کاهش تعارض و افزایش پاسخگویی مدیریت شهری است. آزمون و بومی‌سازی این چارچوب در شهرهای مختلف نیازمند ارزیابی میدانی و شناخت دقیق ساختار نهادی هر شهر خواهد بود.

## منابع و مآخذ

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216–224. https://doi.org/10.1080/01944366908977225

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. Public Administration Review, 66(S1), 66–75. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x

Healey, P. (1997). Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies. Macmillan.

Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: Strategies for the 21st century. Planning Theory & Practice, 5(4), 419–436. https://doi.org/10.1080/1464935042000293170

United Nations General Assembly. (2017). New Urban Agenda (A/RES/71/256). United Nations.

United Nations Human Settlements Programme. (2015). International guidelines on urban and territorial planning.