

مدیریت مبتنی بر مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای

فرخ مشیری

استادیار دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه شهید بهشتی

کلیدواژگان: مشارکت مردمی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای، حکومت محلی

چکیده

برنامه‌ریزی منطقه‌ای را در دانمارک در دهه ۱۹۷۰، که در دهه‌های بعد بررسی و نقد قرار شده است، معرفی می‌کند. این فرایند شامل مراحل برنامه‌ریزی و نقش مشارکت مردم در هر مرحله، روش‌های جلب مشارکت توسط شوراهای، میزان مشارکت مردم، و اثر حضور مردم بر تصمیمات برنامه‌پیشنهادهی است. مقاله به این نتیجه می‌رسد که: (۱) مردم می‌توانند چه در برنامه‌های بلندمدت و چه در وسعت حوزه کلان‌شهری و منطقه‌ای در به‌وجود آمدن سناریوهای معقول و مقبول و در انتخاب گزینه بهینه تأثیر قاطع و قانع کننده‌ای دارا باشند؛ (۲) اثر بخش بودن مشارکت عمومی بستگی دارد به توانایی و روشن‌اندیشی مدیران حکومتی و برنامه‌ریزان؛ (۳) در صورت وجود زمان و اطلاعات کافی، سؤال‌های انتزاعی و پیچیده را نیز می‌توان به بحث گذاشت؛ (۴) مشارکت می‌تواند نقش واسطه در ایجاد تماس‌های میان مسئولان دولتی داشته باشد، که معمولاً از یکدیگر دور هستند.

مقدمه

گاه‌فعلیاتی پیشرو در ماوراء مرزها، توجه فرهیختگان ما را جلب می‌کند، چنانکه خواهان زمینه‌سازی — و به‌طور معمول تکرار — آن فعالیت در کشور می‌شوند. اما باید توجه داشت که هر فعالیت نو‌پدیدار

مشارکت عمومی به مفهوم نقش داشتن عموم مردم در تصمیم‌گیری سیاسی است، به ویژه در آن دسته از سیاست‌ها که به‌طور مستقیم بر آنان اثر خواهد گذارد؛ از این رو، فرایند صاحب‌نقش کردن مردم، دارای معارض در گرایش‌های مرکزگرا و مرکززدا در حکومت محلی است. تجربه نشان داده است که مردم می‌توانند در سطح‌های فراتر از محله و شهر خود نیز مشارکت مؤثری در تصمیم‌سازی‌ها داشته باشند. این مقاله اولاً به بیان همه‌جانبه‌چستی مشارکت و شرایط برپایی نظام تصمیم‌گیری مبتنی بر مشارکت، شامل مفهوم، طبقه‌بندی و چالش‌های مشارکت در منابع نظری مرتبط با کشورهای توسعه‌یافته غربی می‌پردازد؛ ثانیاً، با تحلیل طبقه‌بندی‌های گوناگون مشارکت، نتیجه می‌گیرد که هر شکل از حکومت یا هر الگوی اقتصاد سیاسی دارای منظوری مشخص از مشارکت است و تنها از درجه‌ای از مشارکت که برآمده از آموزه‌های آن شکل و الگو است، حمایت می‌کند؛ ثالثاً، برای آشنایی با الگویی کامل از فرایند مشارکت مردمی، به‌خصوص در سطح منطقه‌ای، تجربه مدیریت مبتنی بر مشارکت در

پرسش‌های تحقیق

۱. مفهوم مشارکت در تخصص برنامه‌ریزی چیست؟
۲. آیا مدیریت مبتنی بر مشارکت در نظام برنامه‌ریزی هر کشور از الگوی جهانی واحدی پیروی می‌کند؟
۳. آیا سطح مشارکت مردم در عمل می‌تواند از سطح محلی فراتر رود و برحسب تجربیات جهانی موفق، در سطح برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای نیز به‌کارگرفته شود؟

اجتماعی فراگیر در هر کشور — و در واقع، در شیوه‌ای خاص از اقتصاد سیاسی — در دو سطح باید مورد پذیرش قرار گیرد: یکی در سطح نظام حکومتی، یا در واقع در سازگاری با شرایط خاص شیوه اقتصاد سیاسی مورد حمایت و اعمال حکومت آن کشور، برای صدور مجوز حضور و برقراری و تسهیل آن فعالیت نوین در جامعه؛ و دیگر، در سطح اجتماعی برای پیاده‌سازی، پیشبرد، و تداوم آن فعالیت در بین مردم، یا در واقع در سازگاری با پاره فرهنگ‌های اجتماعی رایج آن جامعه. یعنی، شرط برقراری یک فعالیت اجتماعی نوین در جامعه جدید؛ بومی کردن آن پدیده و عرضه الگوی درون‌زا و منحصر به همان جامعه است.

لذا برای وارد کردن، به‌کارگیری، و رواج دادن یک فعالیت خاص نوپدیدار از یک نقطه دیگر به کشور خود باید عوامل و شرایط سیاسی و اجتماعی لازم برای پذیرش یا پس‌زنی آن فعالیت را در کشوری خود بشناسیم. بدین منظور، ابتدا باید شرایط برقراری سیاسی - اجتماعی آن فعالیت را در خاستگاه اولیه‌اش به‌دقت بررسی کنیم و آن را کاملاً بشناسیم و سپس شرایط لازم برای هم‌نوایی آن فعالیت با ساختار سیاسی - اقتصادی حکومت و فرهنگ اجتماعی کشور هدف را مورد توجه قرار دهیم.

یکی از فعالیت‌های نوپدیدار اجتماعی فراگیر با ارزش «مشارکت» است که از لحاظ سیاسی - مدیریتی، شرط لازم برای برقراری اصولی و کامل آن، برخورداری جامعه از الگوی نوپدیدار «حکمروایی خوب» است که این آخرین، از الگوهای سازگار با روش‌های مدیریتی نوین «پایین به بالا» در چارچوب «حکومت‌های محلی» است؛ به‌خصوص در باب مشارکت، که گاه با خلط مبحث با تجربیات تاریخی ما مواجه است؛ به سخن دیگر، آنجا که فعالیت‌های سنتی و ارزشمند اجتماعی خود را در زمینه‌های «تعاون» و «همیاری» و «تقسیم کار» — مانند کشت مشترک در نظام بنه، یا مشارکت در کارهای خیر و عام‌المنفعه، یا سهم‌پذیری مالی یا نیروی کاری در سازندگی‌ها و مانند آن — با مفهوم نوین و جهانی مشارکت یکی تصور می‌شود. خلاصه، وقتی گفتگو از برقراری مشارکت به‌مثابه یک جریان اجتماعی در میان باشد، اول با شناخت درست چیستی مشارکت روبرویم که بدانیم دارای چگونه درجه‌بندی است و سپس با حکومت سروکار داریم، که بدانیم چه شکلی از حکومت، بستر مناسب برای چه درجه‌ای از مشارکت است. اما هنگامی که شیوه‌ای و درجه‌ای از آن

این گونه تصمیم‌هاست و خود بخشی از خردورزی متداول در کل برنامه‌ریزی است، دست کم در جهان غرب، نقش داشتن مردم در سطح محلی به‌طور گسترده مورد دفاع قرار می‌گیرد و حتی ممکن است الزام‌آور شود. در این جوامع چنین استدلال می‌شود که درون‌داد مردمی می‌تواند کمک کند تا پیامدهای ناسازگار برنامه‌های توسعه برای ساکنان با اطمینان به کمترین میزان برسد، سبب حمایت از نوآوری‌ها شود، و بتواند راه مدیریتی را هموار کند.^۵ بنابراین مشارکت عمومی یعنی شرکت دادن مردم در مدیریت، به‌خصوص مدیریت تصمیم‌سازی. بدین ترتیب، جایگاه مشارکت در حکومت محلی و معمولاً در مدیریت شهری است.

مشارکت در سطح منطقه‌ای

بسیاری معتقدند که مشارکت عمومی در برنامه‌ریزی صرفاً در سطحی بسیار محلی می‌تواند مؤثر باشد زیرا درک مردم از مشکلات و مسائل ارتباطی نزدیک با محیط بلافاصله آنان دارد. گمان می‌رود که توانایی مردم برای عرضه نظریات به‌جا و به‌مورد در زمینه‌های وسیع‌تر، محدود باشد، اما تجربه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در پاره‌ای کشورهای، از جمله در دانمارک، ظاهراً حاکی از آن است که این نظریه در همه موارد صحیح نیست. در نظام برنامه‌ریزی دانمارک، هرچند تمام جزئیات و اصل برنامه‌ریزی در هر سطح با سطوح دیگر تفاوت دارد، مشارکت عموم در تمامی سطوح برنامه‌ریزی به استثنای برنامه‌ریزی ملی پیش‌بینی شده است.^۶

در تجربه اخیر انگلستان نیز هرچند دولت به دلیل نقش قاطع قانونی در تصمیم‌گیری درباره کاربری‌های زمین، هنوز حق زدن حرف آخر را در برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای — از جمله در «رهنمودهای برنامه‌ریزی منطقه‌ای» (آر پی جی^۷) — برای خود حفظ کرده است، می‌توان نشانه‌هایی نیز از تغییر مسیر بیشتر به‌طرف دیدگاه «حکروایی»^۸ را از جمله در سازوکار

جریان در قلمرو حاکمیتی برقرار شد، در پیشبرد اجتماعی آن جریان با مردم روبرو هستیم، آنجا که در سطح اجرا روش‌ها و فنون عملی برای پیش‌برد مشارکت، با فرهنگ مردم سروکار دارد. در این مورد نیز روش‌ها و فنون پیشروی متداول در یک فرهنگ، لزوماً با فرهنگ دیگر سازگار نیست. از این رو، در سطح اجرا نیز ابتدا شناخت دقیق و علمی این روش‌ها و فنون در کشور خاستگاه و سپس آزمون هم‌نواپی آن با ویژگی‌های اجتماعی جامعه هدف، مورد نیاز است. اما از آنجا که روش‌ها و فنون مشارکت مبحثی بسیار گسترده است، در این مقاله مجال کافی برای پرداختن به سطح کاربردی و به‌خصوص روش‌های راستین از پایین به بالا نیست.

با نتیجه‌گیری از بررسی متون مرتبط، اصطلاح مشارکت عمومی^۱ را می‌توان به مفهوم ساده، دخالت داشتن مستقیم شهروندان در فرایند تدوین برنامه‌های توسعه در سطح پوششی تأثیر گذار بر زندگی آنان، تعریف کرد. این دخالت نیز به‌نوبه خود، دارای دو سؤال اصلی است: چه کسی و چگونه مردم را دخالت می‌دهد؟ مفهوم سؤال نخست، یک مفهوم سیاسی است: با کدام سیاست، در کدام بخش یا سطح پوشش، و توسط کدام تشکیلات مردم در تصمیم‌گیری دخالت داده می‌شوند؟ مفهوم سؤال دیگر، اجتماعی — حرفه‌ای و درگیر با فنون مشارکت است: برای تصمیم‌گیری در هر مرحله مورد نظر، با کدام روش یا فن، مشارکت مردم عملیاتی می‌شود؟

مشارکت عمومی و مدیریت

مشارکت عمومی در تعریف عبارت است از نقش داشتن^۲ عامه مردم در تصمیم‌سازی سیاسی، به‌خصوص در آن حوزه‌های سیاست که احتمالاً به‌طور مستقیم بر آنان تأثیر می‌گذارد.^۳ در جوامع دموکراتیک، پذیرفته شده است که افراد باید بتوانند در تصمیم‌هایی که بر آنان تأثیر بازدارنده دارد، درون‌داد^۴ داشته باشند. مشارکت عمومی اقدامی برای آماده کردن درون‌داد در

1. public participation
2. involvement
3. See: Anthony Hoare, "Public Participation".
4. input
5. See: Geoffrey Wall, "Public Participation".
6. Sven Illeris, "Public Participation in Denmark - Experience with the County 'Regional Plans'"
7. Regional Planning Guidance
8. governance

مقاله حاضر برای درک جامع‌تر مفهوم مشارکت است که در هر گونه سازماندهی برنامه مبتنی بر مشارکت مردمی باید در نظر گرفت.

چیستی مشارکت

مشارکت مفهومی صرفاً اجتماعی نیست، بلکه سیاسی نیز هست و نشانه‌ای است از وجود درجه‌ای از دموکراسی در حکومت. آرنشتین^{۱۳} از درون تجربیات آمریکای شمالی بیان می‌دارد که

[...] مباحثه داغ بر سر «مشارکت شهروندی»^{۱۴}، «نظارت شهروندی»^{۱۵}، و «حداکثر ممکن نقش داشتن فقیران»^{۱۶}، غالباً به سمت بازی با الفاظ و تعابیر خوشایند اما گمراه‌کننده رفته است [...] مشارکت حکومت شونده‌گان در درون حکومت آنان، از لحاظ نظری، سنگ‌بنای دموکراسی است — تصویری محترم که در واقع به شدت تحسین می‌شود. هرگاه تنگ‌دستان سیاه‌پوست، آمریکایی مکزیکی تبار، پورتوریکویی، سرخ‌پوست، اسکیمو، و سفیدپوست از این اصول دفاع کنند، این تحسین‌ها تا حد کف‌زدن مؤدبانه کاهش می‌یابد. و هنگامی که تنگ‌دستان مشارکت را به‌عنوان بازتوزیع قدرت تعریف می‌کنند، وفاق عمومی آمریکایی‌ها در اصول بنیادی، به شکل‌های گوناگون آن را با بازتابی انفجاری، حمل بر اپوزیسیون نژادی، قومی، عقیدتی، و سیاسی می‌نمایند [...] سؤال اصلی این است: مشارکت شهروندی چیست و رابطه آن با الزامات اجتماعی^{۱۷} زمان ما کدامست؟».

از آنجا که این سؤال مایه اصلی مناقشات سیاسی بوده است، بیشتر پاسخ‌ها عمداً در تعابیر خوشایند بی‌ضرر مانند «کمک به خود»^{۱۸} یا «نقش‌داشتگی شهروندی»^{۱۹} دفن شده‌اند [...]. پاسخ من [آرنشتین] به سؤال نقادانه چیستی به‌سادگی این است که مشارکت شهروندی به‌طور قطع یک اصطلاح برای قدرت شهروندی است. بدین ترتیب، مشارکت شهروندی عبارت از بازتوزیع قدرت است به‌نحوی که شهروندان تنگ‌دست را نیز توانمند می‌سازد، یعنی آنچه را که امروزه از فرایندهای سیاسی و

تصویب شده برای مشارکت در تدوین این رهنمودها دید. این گرایش‌ها باعث تغییر مسیر گسترده در برنامه‌ریزی در گذر از نظامی که اقدام‌ها را «برای» اجتماع‌ها و فعالیت‌های اقتصادی انجام می‌داد، به سمت نظام دیگری که در جستجوی کار «با» ذی‌نفع‌های آن اجتماع و فعالیت‌ها دارد، شده است.

دولت انگلستان در پاسخ به انتقادات مبنی بر اینکه نظام پیشین تدوین آرپی‌جی‌ها از تشریک مساعی و شفافیت کافی برخوردار نبود، در سال ۱۹۸۸ اصلاحاتی را پدید آورد که تعادل قدرت را در مسیرهای مهم تغییر می‌داد. بدین ترتیب به ذی‌نفع‌های^۹ غیر دولتی نقشی اصلی‌تر در نظام داده شد، به‌طوری که گاه حتی در آن بخشی از بدنه برنامه‌ریزی منطقه‌ای که پیش‌نویس آرپی‌جی را تهیه می‌کردند نیز، به کار گرفته شد. علاوه بر این، پیش از آزمودن عمومی پیش‌نویس، از شمار گسترده‌ای از گروه‌های ذی‌نفع^{۱۰}، برای تهیه تفسیرهای رسمی در باره آرپی‌جی‌ها دعوت به عمل می‌آمد، که به نوبه خود عرصه دیگری فراهم نمود که در آن اعتراض‌ها و گزینه‌ها می‌توانست آشکار شود. نتیجه عبارت است از «فرآیندی بسیار بازتر از گذشته... طوری که هر کس دستی بر آتش دارد»^{۱۱}. گرچه تنظیمات جدید برای بیشتر مشارکت‌کنندگان به‌وضوح پیشرفتی خوشایند بود، اما در عمل به علت اینکه حکومت حرف آخر را برای خود محفوظ می‌دارد، بسیاری از تنش‌ها همچنان باقی ماند^{۱۲}. نتیجه اینکه حاکمیت انگلستان با اینکه نگاه به‌شدت مرکزی به برنامه‌ریزی کاربری زمین دارد، صلاح مملکت خویش را در گسترش فضای باز مشارکتی در سطح منطقه می‌داند، و از طرف دیگر، مردم با اینکه از فضای باز ایجاد شده استقبال کردند، هنوز خواهان مشارکت بیشتر در تدوین رهنمودهای منطقه‌ای هستند.

۱. مفهوم مشارکت

برای دستیابی به مفهوم جامع مشارکت باید مجموعه‌ای از عوامل و شرایط را در نظر گرفت. بندهای زیر موارد پیشنهادی

9. stakeholders
10. interest groups
11. WM1 interview
12. Graham Houghton and David Councill, *Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development*, p. 49.
13. See: Sherry. R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation".
14. citizen participation
15. citizen control
16. maximum feasible involvement of the poor
17. social imperatives
18. self help
19. citizen involvement

دست دانشجویان فرانسوی برای تبیین شورش دانشجویی - کارگری وقت در پوستر گنجانیده شد: «من مشارکت می‌کنم، تو مشارکت می‌کنی، او مشارکت می‌کند، ما مشارکت می‌کنیم، شما مشارکت می‌کنید ... آنها بهره‌اش را می‌برند». پوستر این نکته بنیادی را برجسته می‌کند که مشارکت بدون بازتوزیع قدرت فرایندی توخالی و ناامیدکننده برای بی‌قدرتهاست.

نقش مشارکت

پیشرفت‌های انجام شده در مباحث مربوط به افزایش مشارکت مردم تا حدی مبتنی است بر جنبه اخلاقی، اما بازتاب این احساس نیز هست که این مشارکت می‌تواند بیگانگی بین انتخاب‌کننده و انتخاب‌شونده را کاهش دهد، اجازه جذب تجربه محلی باارزشی را به سیاست‌گذاران بدهد، و به‌عنوان نتیجه پایانی، می‌تواند باعث افزایش در کارایی تصمیم‌گیری نهایی سیاست‌ها باشد.^{۲۰}

اقتصادی حذف شده است در آینده به‌طور عمد وارد این فرایندها می‌گرداند. مشارکت شهروندی راهبردی است که به‌وسیله آن، تنگ‌دستان به آن فرایندی می‌پیوندند که تعیین کند که چگونه اطلاعات سهم‌بندی شود، سیاست‌های برآمده از هدف‌های اصلی تنظیم شود، منابع مالیاتی تخصیص یابد، برنامه‌ها به اجرا درآید، و منافع حاصله - از جمله، از قراردادهای و پشتیبانی‌های مالی - توزیع شود. کوتاه سخن، مشارکت شهروندی وسیله‌ای است که با آن تنگ‌دستان می‌توانند اصلاح اجتماعی چشمگیری به‌وجود آورند که آنان را در سهم بردن از فایده‌های جامعه دولتمند توانا می‌سازد.

در این میان یک تفاوت قابل نقد بین عبور از میان تشریفات توخالی مشارکت و برخورداری از قدرت واقعی زندگی وجود دارد که برای اثرگذاری بر پیامدهای فرایند مشارکت الزامی است. این تفاوت به طرز بسیار درخشانی در ماه مه ۱۹۶۸ به

ت ۱. جدول گونه‌های نقش داشتن عمومی از نظر وینداسیوس (۱۹۷۴) طبق روایت اجاکاسکی (۱۹۹۸)

راه‌نما: × کم، ×× متوسط، ××× زیاد، مأخذ: رابرت لارینی ۲۰۰۱

ابعاد توصیفی	گونه‌های ساز و کار نقش داشتن عمومی				
	توجه به دامنه	توجه به ویژگی	درجه ارتباطات دو سویه	سطح فعالیت عمومی خواسته شده	وقت مورد نیاز از کارمندان سازمانی
تماس‌های محلی غیررسمی	×	×××	×××	××	××
رسانه‌های جمعی (روزنامه، رادیو، تلویزیون)	×××	×	×	×	×
انتشارات	×××	××	×	×	××
بررسی‌ها، پرسشنامه‌ها	××	×××	×	××	××
کارگاه	×	×××	×××	×××	×××
کمیته‌های رایزی	×	×××	×××	×××	×××
شنیداری‌های عمومی	××	×	×	×××	××
گردهمایی‌های عمومی	××	×	××	××	××
کاوشگری‌های عمومی	×××	×	×	××	××
نیروهای زمینه‌های ویژه	×	×××	×××	×××	×××
بازی شبیه‌سازی	×	×××	×××	×××	×××

20. See: Anthony Hoare, op cit.

21. community
22. See: Geoffrey Wall, "Public Participation".
23. Carig
24. dispute resolution
25. resolution dispute public
26. future planning
27. senario planning
28. Vindasius
29. Sarjakoski
30. Schuler
31. reciprocal
32. forums
33. See: Robert Laurini, *Information Systems for Urban Planning*.
34. See: Michael Pacione, *Urban Geography*.

۳۵. در این مقاله به دسته‌ای از این روش‌ها در جدول مربوط اشاره کرده‌ایم. مجموعه‌ای از روش‌ها در برنامه‌ریزی منطقه‌ای دانمارک به کار گرفته‌اند.

36. See: Michael Fagence, *Citizen Participation in Planning*.
37. Ibid, p. 474.
38. Hambleton
39. See: Anthony Hoare, op cit.

۴۰. مطالب مرتبط با آرنشتین، تلفیق و اقتباس از نوشته‌های پاسیون (۲۰۰۲) و آرنشتین (۱۹۷۵) است.

۴۱. manipulation. فعل manipulate و اسم مشتق از آن، دارای معانی مختلفی است. در فرهنگ وبستر، مفهومی که به پله اول نردبان آرنشتین بر می‌گردد عبارت است از

از اینجاست که اهمیت و فرایند نقش داشتن اعضا و ذی‌نقدهای اجتماعی^{۲۱} خاص در برنامه‌ریزی، توسعه و اجرای برنامه‌های شهری، مورد توجه قرار گرفته است.^{۲۲}

اهداف مشارکت

طبق اظهار نظر کاریگ^{۲۳} (۱۹۹۸) سازمان‌دهی مشارکت عمومی در یک شهر می‌تواند اهداف زیر را در بر داشته باشد:

- گسترش نقش عموم مردم؛ در تعریف سؤال‌ها و تصمیم‌سازی در این مورد که کدام مکان یا جغرافیا برای موضوع‌های مورد نظر مناسب است

- افزایش مشارکت عمومی؛ در شناسایی، ایجاد، کاربرد، و عرضه اطلاعات مرتبط با زمینه‌های گوناگون مشکل‌گشایی

- ایجاد توانایی برای نقش‌پذیری عمومی گسترده‌تر ذی‌نقدها در زمینه‌های برنامه‌ریزی، نتیجه‌گیری از مباحثه^{۲۴}، و تصمیم‌سازی از طریق فرایند مشارکت عمومی مبتنی بر سامانه‌های رایانه‌ای اطلاع‌رسانی.

در عمل عموم می‌توانند در فرایند برنامه‌ریزی‌های مبتنی بر همکاری، از شمار نتیجه‌گیری از مباحثه عمومی^{۲۵}، بازنگری طراحی/مکان‌یابی تسهیلات، برنامه‌ریزی آینده^{۲۶}، و برنامه‌ریزی سناریو^{۲۷}، نقش داشته باشند. برای نقش دادن به مردم می‌توان رسانه‌های گوناگون را به کار گرفت. طبقه‌بندی جالبی که وینداسیوس^{۲۸} در سال ۱۹۷۴ تهیه کرده و سارجاکسکی^{۲۹} (۱۹۹۸) به آن اشاره کرده «جدول ت ۱» می‌تواند این مطلب را روشن کند.

طبق نظر شولر^{۳۰} (۱۹۹۶) ویژگی‌های فرایند مشارکت عمومی، برای برخورداری از کارایی بیشتر، باید بدین شرح باشد: - اجتماع - مینا، بدین معنی که هرکسی در کل اجتماع/شهر باید در مشارکت نقش داشته باشد

- دوجانبه^{۳۱}، یعنی هر «مصرف کننده بالقوه اطلاعات» باید تولیدکننده هم باشد

- همکاری - مینا، زیرا عرصه‌های عمومی^{۳۲} بر مبنای همکاری داشتن مشارکت‌کنندگان است

- بدون محدودیت، یعنی هرکس می‌تواند مشارکت خود را عرضه بدارد

- قابل دسترس و ارزان، بدین معنی که کاربرد نظام برای همگان باید رایگان باشد

- قابل اصلاح، با مساعدت چارچوب قانونی، نظام‌های برنامه‌ریزی، و نرم‌افزار بتوانند تحول یابند، و این تحول‌ها باید به سادگی به حساب آید.^{۳۳}

چالش مشارکت

در کشورهای پیشرفته نیز مشارکت بدون چالش نیست. هر چند در غالب کشورهای غربی دو فرایند توأم جهانی شدن و تخصصی شدن تصمیم‌سازی، قدرت رأی‌دهندگان محلی را کاهش داده و در عوض باعث فراخوان مشارکت عمومی و دموکراسی محلی شده است، در این میان نوعی پیچیدگی اساسی دو مبنایی به چشم می‌خورد که ریشه در تنش بی‌پایان بین نیاز به یک دستگاه اداری کارآ از یک سو و نیاز به پاسخگویی حداکثری از سوی دیگر دارد. در حالی که مورد نخست خواهان گرایش‌های مرکز‌گرا در حکومت شهری است، مورد دوم تقاضای عدم مرکزیت بیشتر دارد. طرفداران نقش‌پذیری مردم در تصمیم‌سازی حکومتی انتظار دارند که موضوع مورد نظر آنان در زمینه‌های مردمی شدن راهبردهای تخصیص منابع، عدم تمرکز مدیریت نظام‌های خدماتی، غیرحرفه‌ای کردن دیوانسالاری، و ابهام‌زدایی از تصمیم‌های برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری، اجرایی شود. این هدف‌های اصلی، همزمان از طرف بسیاری از صاحب‌منصبان انتخابی، که ارزش مشارکت را زیر سؤال می‌برند، طرد می‌شود.^{۳۴}



راهکارهای مشارکت

برای تحقق مشارکت در عمل، از روش‌ها، راهکارها یا فنونی استفاده می‌شود که به شیوه‌ها و با برنامه‌های بسیار گوناگونی به مردم مورد نظر اطلاع‌رسانی یا از آنان نظرخواهی می‌کند. این روش‌ها با هدف از مشارکت هماهنگی دارد، و به شکل‌های مختلف طبقه‌بندی شده است.^{۳۵} برای جلب مشارکت مردم هم انتخاب و طراحی روش‌ها یا فنون مهم است، و هم دقت در سازماندهی اجرایی و پیاده‌سازی طرح مشارکت در میزان موفقیت آن از اهمیت به‌سزایی برخوردار است. اما بنابر عقیده صاحب‌نظران اولاً، صرف به کارگرفتن راهکارها نمی‌تواند باعث گسترش نقش مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها شود؛ به گفته فاگنس

بسیاری از روش‌های مرسوم و به کار گرفته شده در باب مشارکت، مانند فنون نمایشگاه‌ها، گردهم‌آیی‌های عمومی، انتشار بررسی‌ها و گزارش‌ها، تبلیغات رسانه‌ای، به مسابقه گذاردن آرا، همه‌پرسی، و کاوشگری‌های عمومی تنها به میزان کمی توانسته‌اند موجب پیشرفت مشارکت عمومی شود، این روش‌ها بیشتر به پخش اطلاعات در بین عموم مردم می‌پردازند.^{۳۶}

ثانیاً نمی‌توان راهکارها را برحسب درجه کارایی طبقه‌بندی کرد. به گفته جفری وال در این مورد که مشارکت را چگونه می‌توان به بهترین وجه پیش برد، توافق کمی وجود دارد.^{۳۷} مناسب بودن هریک از روش‌های به‌دست آوردن درون‌داد عمومی از طریق مشارکت، برحسب زمان و پول موجود، فرهنگ و درجه تمایل برای تقسیم کردن قدرت، تفاوت دارد.

بدین ترتیب این سؤال پیش می‌آید که شرایطی که در آن راهکارها به خوبی طراحی، پیاده‌سازی، و نتیجه‌بخش می‌شود و با استقبال مردم روبه‌رو می‌شود، کدام است؟ یا در کدام شرایط دیگر نقش و اثر راهکارها کم‌رنگ‌تر خواهد شد؟ برای پاسخ به این سؤال باید نگاهی به طبقه‌بندی مشارکت داشته باشیم.

طبقه‌بندی مشارکت

یک پرسش کلیدی در مبحث مشارکت، میزان قدرتی است که به شهروندان تفویض می‌شود. برحسب میزان حمایت از نقش مردم در تصمیم‌سازی، گونه‌های مشارکت مردمی قابل طبقه‌بندی است. تاکنون چندین طبقه‌بندی از روابط قدرت به‌دست داده‌اند از جمله

به گفته همبلتون^{۳۸} در عمل، مشارکت مردم در امتداد یک طیف، از انتخابات دوره‌ای تصمیم‌سازان محلی و ملی در یک نظام مبتنی بر مردم‌سالاری (مشارکت کم) در یک نه‌ایت، تا تأثیر کامل شهروندان بر جهت‌گیری‌های سیاسی (مشارکت کامل) در نه‌ایت دیگر، با یک افزایش پیشرو در میزان مشارکت در هر دو مورد، قرار دارد، و برحسب شدت و دامنه نقش داشتن مردم مابین این دو نه‌ایت، تغییر و نوسان می‌کند.^{۳۹}

آرنشتین^{۴۰} (۱۹۷۵) بر اساس تجربیات وقت آمریکا، طبقه‌بندی‌ای از گونه‌های نقش داشتن مردم عرضه کرد که آن را نردبان مشارکت شهروندان در تصمیم‌سازی می‌توان نامید. در این طبقه بندی — که همچنان در منابع معتبر اخیر نیز مورد استناد قرار می‌گیرد — پله‌های این نردبان از هدایت به مقصود^{۴۱}، درمان^{۴۲}، اطلاع‌رسانی^{۴۳}، مشاوره^{۴۴}، آرام‌بخشی^{۴۵}، هم‌شرکتی^{۴۶}، تفویض قدرت^{۴۷}، و تا نظارت شهروندی^{۴۸}، بالا می‌رود. او چنین بحث می‌کند که هشت پله نردبان می‌تواند در سه مقوله کلی‌تر مرتبط با موارد زیر گروه‌بندی شود:

۸	نظارت شهروندی
۷	تفویض قدرت
۶	هم‌شرکتی
۵	آرام‌بخشی
۴	مشاوره
۳	اطلاع‌رسانی
۲	درمان
۱	هدایت به مقصود

«کنترل، مدیریت، یاسوء استفاده با وسائل مبتنی بر نیرنگ‌بازی، بی انصافی، یا توطئه‌آمیزی، به‌خصوص برای حصول مزیت شخصی فرد». اگر مردم را manipulate می‌کنید، باعث می‌شوید که آنها در جهت رفتار کنند که شما می‌خواهید. اگر رویدادی را manipulate می‌کنید، شما آن را تحت تأثیر قرار می‌دهید تا نتیجه خاصی را عرضه کند. این اصطلاح را در همین نردبان به «ظاهر فریبی» و «دستکاری معادل‌سازی» برگردانده‌اند. جایگزین‌های دیگر با توجه به منظور این پله می‌تواند اعمال نفوذ، تحمیل عقیده، متقاعدسازی، حقه‌بازی، به بازی گرفتن، هدایت به مقصود، تحریف، و نظایر باشد.

42. therapy

43. informing

44. consultation

۴۵. placation. به معنای فرونشاندن عصبانیت دیگران با انجام کارهایی است که آنان را خشنود می‌کند.

46. partnership

47. delegated power

48. citizen control

ت ۲. نردبان مشارکت مردمی آرنشتین

منبع، پاسپون ۲۰۰۲

۱. شکل‌های نامشارکتی^{۴۹}

دو پله پایین نردبان صرفاً تصویری غیرواقعی از قدرت را نمایش می‌دهد و مشارکت واقعی نیست؛ این دوپله عبارتند از (۱) هدایت به مقصود و (۲) درمان، که سطوحی از «نا مشارکت» را بیان می‌کند که برخی آنها را جانشین مشارکت واقعی می‌کنند. هدف واقعی آنها توانمند کردن مردم برای مشارکت در برنامه‌ریزی یا هدایت برنامه‌های اجرایی نیست، بلکه صاحبان قدرت^{۵۰} را در «آموزش» یا «شفادادن»^{۵۱} مشارکت‌کنندگان توانمند می‌کند. در پله اول، مردم، به‌نام مشارکت شهروندی، و به قصد سریع «آموزش» آنان یا مهندسی حمایت آنان، در کمیته‌ها و دفاتر مشاوره‌ای مانند مهر قرار داده می‌شوند. در پله دوم، از بعضی جهات گروه درمانی، دارای نقاب مشارکت شهروندی است و کارگزاران این پله (متخصصان بهداشت روانی، از کارکنان خدمات اجتماعی تا روان‌پزشکان) می‌پندارند که بی‌قدرتی مترادف با بیماری روانی است. در این پنداشت، متخصصان، زیر قیافه ظاهری نقش داشتگی شهروندان در برنامه‌ریزی، شهروندان را در معرض گروه درمانی بالینی قرار می‌دهند.

۲. شکل‌هایی از نمایشی بودن^{۵۲}

سه پله میانی نردبان بر اساس راهبردهای یک‌طرفه «بالا به پایین» و نسبت به پله‌های پایین‌تر، به سطح «نمایشی» بودن پیشرفت داشته‌است. این سه پله عبارت است از (۳) اطلاع‌رسانی و (۴) مشاوره، که به تنگ‌دستان امکان می‌دهد که بشنوند و به دیگران، از جمله صاحبان قدرت، چیزی بگویند. با این همه در این وضع هنوز تضمینی نیست که صاحبان قدرت به دیدگاه ایشان عملاً اعتنا کنند. هنگامی که مشارکت‌کنندگان در این سطح‌ها محدود بمانند، برای تغییر وضع موجود نه تداومی^{۵۳} هست و نه زوری^{۵۴}؛ پس تضمینی هم نیست. پله پنجم، آرام‌بخشی، همان سطح بالاتر نمایشی بودن است زیرا دستورالعمل‌ها به تنگ‌دستان اجازه رایزنی^{۵۵} می‌دهد، اما حق تصمیم را همچنان

49. non-participation
50. powerholders
51. cure
52. tokenism. به‌معنای اقدام ظاهرسازانه برای رفع تبعیض از برخی گروه‌هاست.
53. follow through
54. muscle
55. advise
56. legitimate
57. citizen power
58. negotiate
59. trade off = compromise
60. community-controlled schools
61. black control
62. neighbourhood control
63. Kingston
64. Weidemann-Femers
65. Robert Laurini, *Information Systems for Urban Planning*, pp. 248-249.

66. Nobre
 ۴۱. گور (Gurr) و کینگ (King) به‌سال ۱۹۸۷ دو شکل عمده محدودیت‌های استقلال داخلی حکومت محلی را شناسایی کرده‌اند. این محدودیت‌ها با شرایط اقتصادی و اجتماعی تحمیل می‌شود و بر دو دسته است:

محدودیت‌های نوع اول: از قبیل محدودیت در پایه مالیاتی و در نتیجه در امکان افزایش درآمد محلی که در فقدان کمک‌های دولت مرکزی، تأمین بودجه برای خدمات عمومی در سطح مورد نظر حوزه‌های فقیرتر را دشوارتر می‌کند؛ یا قدرت بازدارنده

برای صاحبان قدرت محفوظ نگاه می‌دارد. در پله سوم، آگاه کردن شهروندان از حقوق، مسئولیت‌ها، و اختیارات‌شان می‌تواند مهم‌ترین پله نخستین به سمت مشارکت برحق شهروندی باشد. در پله چهارم دعوت از عقاید شهروندان، همانند آگاه کردنشان، می‌تواند قدمی برحق^{۵۶} به سمت مشارکت کامل آنان باشد؛ اما اگر مشاوره با آنان با سایر شیوه‌های مشارکت همراه نباشد، این پله از نردبان هنوز هم کاری ساختگی است. در پله پنجم است که برخورداری شهروندان از برخی درجات تأثیرگذاری شروع می‌شود، هرچند نمایشی بودن آن هنوز نمایان است. یک مثال از راهبرد آرام‌بخشی عبارت است از گماردن تعداد کمی فقیر «با ارزش» دستچین شده در دفاتر سازمان‌های کنش اجتماعی یا در بدنه‌های عمومی‌ای شبیه هیئت آموزش و کمیسیون نیروی انتظامی.

۳. درجه‌هایی از قدرت واقعی شهروندی^{۵۷}

در قسمت بالاتر نردبان سطوح قدرت شهروندی با درجات فزاینده قدرت تصمیم‌سازی قرار دارد. بدین ترتیب تنها سه پله آخرین مشارکت واقعی است زیرا این پله‌ها با واگذار کردن قدرت به عموم مردم سر و کار دارند. این سه پله عبارتند از: (۶) مشارکتی که شهروندان را برای گفتگو در سازش با صاحبان قدرت سنتی توانا می‌کند؛ (۷) تفویض قدرت؛ و (۸) نظارت شهروندی، در این بالاترین پله‌ها، شهروندان فرودست (ندار) اکثریت کرسی‌های تصمیم‌سازی، یا کل قدرت مدیریتی را به‌دست می‌آورند. در پله ششم، قدرت از طریق گفتگو بین شهروندان و صاحبان قدرت بازتوزیع می‌شود. آنها موافقت کرده‌اند که مسئولیت‌های برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی را سهم‌بندی کنند. در پله هفتم، مذاکرات بین شهروندان و کارگزاران بخش عمومی می‌تواند به دستیابی شهروندان به اقتدار تصمیم‌سازی والایی در مورد یک برنامه خاص نیز بینجامد. در پله هشتم تقاضاها برای مدارس تحت نظارت اجتماع^{۶۰}، نظارت سیاه‌پوستان^{۶۱}، و نظارت



ت ۳. خط‌کش مشارکت اجتماع همراه با برش سیاسی (نوبر ۱۹۹۹).

منافع مسلط در اجتماع محلی که ممکن است دیدگاه‌های خود را در فرایند تصمیم‌سازی سیاسی تحمیل کند. همان گونه که هانتز (Hunter) در نظریهٔ نخبه‌گرایی قدرت شهری (۱۹۵۳) شناسایی کرد؛ در آتلانتا و جورجیا مهم‌ترین تصمیم‌های شهری با اجماع غیررسمی نخبگان اقتصادی که عمدتاً از حیطه‌های کسب و کار و صنعتی برمی‌خیزند، گرفته شده. تصمیم‌گیرندگان رسمی حکومتی، از جمله شهردار، تنها بازیگران حاشیه‌ای بودند تا زمانی که مرحلهٔ اجرایی فرا می‌رسید. البته گاهی تصمیم‌ها از سطوح بالاتر حکومت تحمیل می‌شود.

محدودیت‌های نوع دوم: از قبیل ساختار درونی حکومت محلی که از جانب حکومت مرکزی مثلاً در نمونهٔ انگلستان یا به‌وسیلهٔ قوانین ایالتی مثلاً در آمریکا تعیین می‌شود؛ و یا فراهم‌آوردن خدماتی که در دامنهٔ اختیار شوراهای محلی نیست؛ و نوع و گاه سطح و کیفیت خدمات که توسط حکومت مرکزی یا ایالتی تعیین می‌شود. See: Michael Pacione. *Urban Geography*, (p. 402)

68. to inform
69. to consult
70. to discuss
71. to share
72. See: Robert Laurini, *Information Systems for Urban Planning*.

حاکم سالاری	مردم سالاری	کارشناس سالاری	شهروند سالاری
پیش بردگی		اطلاعات	
نماینده‌گی		هم شراکتی	

است که اشاره بر تسخیر واکنش‌های عموم و تغذیهٔ فرایند تصمیم‌سازی با این گونه داده‌ها دارد.

ایدهٔ اجتناب از تهدیدهای بازدارندهٔ سیاسی یا اقتصادی محلی^{۶۷} در برنامه‌ریزی، که رمز کار حرفه‌ای‌های پیشین — به عنوان مفهوم متداول در سال‌های ۱۹۶۰ — بود، امروزه نیز کاملاً غالب است. در مقابل، «آگاه کردن»^{۶۸} (سطح نخست از نظر نوبر) کمترین کاری است که یک سازمان برای تضمین موفقیت در هر عملیاتی، خواه یک برنامه‌ریزی یا یک عملیات بازاریابی، باید فراهم کند. دومین درجهٔ مشارکت، «مشورت کردن»^{۶۹} است. این به معنی «اطلاع‌رسانی» صرف نیست بلکه گردآوری نظرات برخی از نهادهای شاخص، از طریق سازمان دادن کاوشگری‌های عمومی و نشست‌هایی برای گفتگو نیز هست. چنانچه برنامه‌گذاران بپذیرند که نتایج کاوشگری‌ها به‌مثابهٔ درون‌دادهایی برای فرایند تصمیم‌سازی آنان است، این مرحله می‌تواند یک اقدام دوسویه قلمداد شود. «بحث کردن»^{۷۰} به نوعی به عنوان «سهیم کردن»^{۷۱} در آگاهی است، اما سهیم کردن در تصمیم‌ها آشکارا بالاترین سطح مشارکت عمومی است. این نقطهٔ تحولی در مقولهٔ مشارکت است «ت ۳»^{۷۲}.

بدین ترتیب، از این خط‌کش می‌توان نتیجه گرفت که بنا بر نظر نوبر، چهار شکل از حکومت و چهار درجه از مشارکت و چهار منظور از مشارکت وجود دارد، به طوری که هر شکل از حکومت، دارای یک منظور مشخص از مشارکت است و یک درجه از مشارکت را در دستور کار قرار می‌دهد. بنابراین می‌توان گفت که از نوع حکومت می‌توان به‌منظور آن از مشارکت، و

محلله‌ای^{۶۲} در حال افزایش است.

سال‌ها بعد کینگستون^{۶۳} (۱۹۹۸) بر اساس کار انجام شدهٔ وایدمن-فیمرز^{۶۴}، نردبانی شش‌پله‌ای تدوین کرد. در میان پله‌ها می‌توان به‌طور پیاپی موارد زیر را پیدا کرد (پله‌های پایین تر معنای واقعی مشارکت را ندارند):

۱. حق عمومی برای دانستن: در فراز سطح نخست، عموم تنها امکان آگاه شدن از برخی موضوع‌های برنامه‌ریزی را دارند که می‌تواند جلب توجه نماید.
۲. اطلاع‌رسانی به عموم: در اینجا مسئولین محلی مرتبط، برخی برنامه‌های عملیاتی را به اجرا در می‌آورند تا مردم را آگاه کنند اما مردم امکانی برای واکنش ندارند.
۳. حق عمومی برای اعتراض کردن: در اینجا ساکنان شهر می‌توانند به پروژه‌ها بلی یا خیر بگویند، اما امکانی برای واکنش یا اصلاح ندارند.
۴. مشارکت عمومی در تعریف منافع، کنشگران، و تعیین برنامهٔ عملیاتی: این مرتبه یک سطح بسیار نخستین از مشارکت است.
۵. مشارکت عمومی در ارزیابی پیامدها و پیشنهاد راه‌حل‌ها: اکنون عموم به‌طور حقیقی در تحلیل اثرات تصمیم‌های ممکن نقش دارند و می‌توانند راه‌حل‌هایی پیشنهاد نمایند که می‌تواند پذیرفته و اجرا شود.

۶. مشارکت عمومی در تصمیم نهایی: این یک مشارکت واقعی در تصمیم نهایی است؛ این تصمیم از آن صاحب منصبان انتخابی (مثلاً اعضای شورای شهر) نیست، بلکه هر شهروند می‌تواند رأی بدهد.^{۶۵}

وبر^{۶۶} (۱۹۹۹) چهار درجهٔ اصلی از مشارکت درون اجتماع را عرضه نموده است: آگاه کردن، مشورت کردن، بحث کردن، و سهیم کردن. سطوح پایین‌تر روش کار یک طرفه است که ضرورتاً پرسشی برای بازخوردی از جانب اجتماع ندارند. در مقابل، سطوح بالاتر مشارکت خواستار روش کارهای دو سویه

شعارهای مشارکت مردمی با شکل و ماهیت احزاب یا حاکمیت مسلط نشان از شعارگونگی، غیرواقعی، و غیرعملی بودن شعارها، و عوام‌فریبی دارد.

۲. مشارکت عمومی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای دانمارک

نظام برنامه‌ریزی در دانمارک بر مبنای حکومت محلی و مشارکت عمومی است. در دانمارک سه سطح از حکومت وجود دارد: ملی، شهرستانی (کانتی)، و شهری. خودگردانی محلی و تمرکززدایی از تصمیم‌سازی، اصول کلیدی در نظام حکومتی دانمارک به حساب می‌آید. جدیدترین قانون برنامه‌ریزی در دانمارک، قانون سال ۱۹۹۲ است که بر مبنای اصلاحات سال‌های ۱۹۷۰ بنا شده است. در این نظام قانونی سلسله‌مراتبی از برنامه‌ها در نظر گرفته شده است که در آن هر سطح پایین‌تر از سطح بالاتر پیروی می‌کند. در این قانون حکومت ملی از قدرت لازم برای وتوی برنامه‌های منطقه‌ای برخوردار است و مسئولان امر در دولت می‌توانند برنامه‌های محلی را در موضوع‌هایی که در مسئولیت آنان قرار دارد وتو کنند.^{۸۰}

قانون نوین برنامه‌ریزی شهری در سال ۱۹۳۸ در دانمارک مطرح شد. در دوران پس از جنگ، این قانون به‌وسیله سلسله مواد متمم برنامه‌ریزی در سایر قوانین و تصمیمات دولتی،

مرحله	پایان مرحله، در اولین سلسله برنامه‌ها
۱	بیانیه‌های شهرداری
۲	گزینه‌های پیش‌نویس برنامه تهیه شده توسط شورای شهرستان
۳	بحث عمومی
۴	برنامه منطقه‌ای پیشنهادی توسط شوراهای شهرستان
۵	تصویب وزیر محیط زیست، پس از دادن امکان به عموم و مقامات غیردولتی برای طرح اعتراضات

درجه مشارکت قابل توقع در آن حکومت پی برد، و بالعکس، از درجه مشارکت جاری در حاکمیت، نوع حکومت و منظور او از مشارکت را مشخص کرد. در این خط‌کش، منظور از مشارکت، (۱) در حکومت حاکم‌سالار^{۷۳} یا مطلقه، هدایت به مقصود^{۷۴} در امور حکومتی، از طریق به کار بستن روش‌های مشارکت مبتنی بر آگاه کردن مردم، (۲) در حکومت کارشناس‌سالار^{۷۵}، به‌دست آوردن اطلاعات از مردم، از طریق روش‌های مشارکت مبتنی بر مشورت کردن، (۳) در حکومت مردم‌سالار^{۷۶}، احراز نمایندگی^{۷۷} از طرف مردم، از طریق روش‌های مشارکت مبتنی بر بحث کردن، (۴) در حکومت شهروندسالار^{۷۸}، مشارکت^{۷۹} با مردم از طریق روش‌های مبتنی بر سهیم کردن مردم در حکومت است. دو نوع اول مشارکت در درجه پایین و دوشکل دیگر در درجه بالا قرار دارد.

مشارکت و حکومت

از تمامی بررسی‌ها و طبقه‌بندی‌های مشارکت می‌توان چنین نتیجه گرفت که هر شکل از حکومت یا هر گونه از اقتصاد سیاسی، چه در سطح حاکمیت کلان کشورها، و چه در آموزه‌های احزاب در قدرت و یا سایر احزاب، مانند احزاب محافظه‌کار، لیبرال، لیبرال دموکراسی، سوسیال دموکراسی، سوسیالیست، و غیره، و چه تنوعات درون هر یک از این احزاب در سطح جهان، یا با شاخصه‌های سنتی، ارتدکس، نو، و غیره، یا با الگوهای بومی، دارای منظور خاصی از مشارکت مردم است و متناسب با آن منظور، از الگوی خاص خود از مشارکت مردمی پیروی می‌کند.

همچنین شکل اداری - سیاسی حکومتی نیز پیروی دیالکتیکی از ماهیت اقتصاد سیاسی آن حکومت و نقش مشارکت مردمی برآمده از این ماهیت را دارد. پس هر درجه از مشارکت تنها در شکل خاصی از حکومت - که متناسب با آن درجه از مشارکت است، می‌تواند تحقق یابد. هرگونه مغایرت در

- 73. autocracy
- 74. manipulation
- 75. technocracy
- 76. democracy
- 77. deligation
- 78. citizenship
- 79. partnership
- 80. Peter Newman and Andy Thornley, *Urban Planning in Europe*, p. 63.
- 81. See: Jens Chr. Birch and Henrik Christoffersen.
- 82. county

ت ۴. مراحل فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای در دانمارک

ت ۵. گزینه‌های پیش‌نویس برنامه منطقه‌ای برای شهرستان سوندربیاند (Sønderjylland) نمایش دهنده رشد غیرمتمرکز (چپ)، رشد کنونی (وسط)، و رشد متمرکز (راست)



سال ۱۹۹۲ را در بر می‌گیرد، کم و بیش به طور همزمان از آوریل سال ۱۹۷۴ تا پاییز ۱۹۸۱ در تمامی شهرستان‌ها انجام گرفت. در این میان استان کوچک بورن هولم مستثنی بود زیرا طرح منطقه آن در ژوئن ۱۹۷۹ به تصویب رسید. رویه تهیه برنامه‌های منطقه‌ای در این دوره در جدول «ت ۴» نمایش داده شده است. مراحل انجام کار به شرح زیر است.

۱. بیانیه‌های شهرداری

روند برنامه‌ریزی منطقه‌ای «از پایین» شروع شد: در مرحله نخست در اواخر سال ۱۹۷۵ شوراهای شهر بیانیه‌هایی در باره محتوای طرح‌های منطقه تدوین کردند. اکثر این بیانیه‌ها بر اساس برنامه‌های جامع شهری گذشته تنظیم شده بود که در بسیاری موارد درک مختصری از مشکلات منطقه‌ای در آنها مشاهده می‌شد.^{۸۴} تأثیر این بیانیه‌ها روی مراحل بعدی روند برنامه‌ریزی منطقه‌ای نیز به همین اندازه مختصر بود.

۲. گزینه‌های پیش‌نویس برنامه

در مرحله دوم هر یک از شوراهای شهرستان سه یا چهار گزینه پیش‌نویس برنامه منطقه‌ای را به عنوان اساس بحث عمومی تهیه کردند. از تدوین کنندگان خواسته بودند که این پیش‌نویس‌ها تا حد ممکن در حدهای واقعی متفاوت باشد تا بتواند به‌منظور نمایش دامنه‌ای از انتخاب سیاسی مرتبط با برنامه‌ریزی منطقه‌ای کارا باشد.

تغییراتی یافت. به این ترتیب، تجدید نظری همه‌جانبه در قانون برنامه‌ریزی ضرورت یافت و اصلاحات دولت محلی در سال ۱۹۷۰، چارچوب اداری لازم برای انجام این کار را فراهم ساخت.^{۸۱}

در نتیجه اصلاحات دولت محلی، کشور دانمارک در خارج از منطقه کپنهاگ (پایتخت) به یازده شهرستان^{۸۲} تقسیم شد که مساحت آنها به طور متوسط ۳۵۰۰ کیلومتر مربع و میانگین جمعیت شان ۳۰۰۰۰۰ نفر بود. بر حسب قانون برای هر استان باید یک برنامه منطقه‌ای تهیه شود.^{۸۳} قانون تجدید نظر شده برنامه‌ریزی در دوره ۱۹۷۰ تا ۱۹۷۷ به اجرا درآمده است. در ادامه مقاله حاضر، تجربه مشارکت عمومی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای، در همین دوره زمانی بررسی می‌شود.

فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای در دانمارک

برنامه‌های منطقه‌ای که هر کدام به یک شهرستان مربوط می‌شود را شوراهای شهرستان تهیه می‌کنند و حین تهیه آنها، مقامات ملی، شوراهای شهر، و مردم همگی اجازه دارند که نظراتشان را ابراز دارند. قدرت عمده یک برنامه منطقه‌ای، تهیه چارچوبی برای برنامه‌های شهری است.

منطقه کپنهاگ که یک سوم جمعیت دانمارک را جای داده است، ساختار اداری و قانون برنامه‌ریزی منطقه‌ای ویژه‌ای دارد. آماده‌سازی نخستین سلسله برنامه‌های منطقه‌ای، که تا

۸۳ در قانون جدید، دانمارک از ۱۴ کانتی و ۲ منطقه شهری بزرگ تشکیل می‌شود.

84. Elith Juul Møller, "Tendencies in the Municipal Memos on Regional Planning", pp.82-86.

85. See: Ole Bidsted and Jørgen Knudsen, *The Public Material on the Draft Regional Plans*.

۳. بحث عمومی، یا مشارکت مردم در برنامه‌ریزی منطقه‌ای در دانمارک

در شهرستان‌ها تفاوت‌های اصلی بین گزینه‌های پیش‌نویس در واقع بر اساس قطبی شدن بین نظام‌های متفاوت شهری از آب درآمد: تمرکز بر رشد شهری و صنعتی در شهرهای بزرگ هر استان از یک سو؛ و تمرکززدایی رشد و پخش آن میان تعداد زیادی از شهرهای کوچک و دهکده‌ها، از سوی دیگر. «ت ۵» نمونه‌ای از گزینه‌های پیش‌نویس برنامه را نشان می‌دهد.

تهیه این گزارش‌ها برای شوراهای شهرستان و برنامه‌ریزان آنان وظیفه‌ای دشوار بود. هرچند آنها سابقه‌ای ویژه در پیشنهاد هدف‌های سیاسی گزینه‌ای نداشتند، در اکثر موارد در این زمینه تلاش‌هایی جدی و موفقیت‌آمیز و قابل قبول انجام گرفت. با این حال به ندرت مشخص می‌شد که در گزینه‌های گوناگون چه کسی منتفع و چه کسی متضرر می‌شود.^{۸۵}

ت ۶ جدول هزینه‌های پیش‌بینی شده برای بحث عمومی در شهرستان‌های دانمارک × برآوردهای نامطمئن

سومین مرحله در روند برنامه‌ریزی منطقه‌ای، بحث عمومی بود که برای آن حداقل شش ماه زمان در نظر گرفته شده بود و در اکثر شهرستان‌ها در زمستان ۱۹۷۷ - ۱۹۷۸ انجام پذیرفت. جدول «ت ۶» واقعیاتی را درباره این بحث نشان می‌دهد. اکثر شوراهای شهرستان به اعطای مبلغی در حدود یک الی چهار کرون برای هر نفر برای تأمین هزینه‌های بحث عمومی، رأی دادند (هرچند در استان سوندریلاند این هزینه به نفری ۸/۸ کرون رسید). از این گذشته، این بحث عمومی وقت بسیاری از کارکنان استان گرفت. بعضی از شوراهای شهرستان اکثر فعالیت‌های بحث عمومی را خود سازماندهی کردند اما در بسیاری موارد برگزاری این بحث‌ها به عهده شهرداری‌ها یا

شهرستان	هزینه خالص سرانه به کرون دانمارک	فعالیت‌ها (احتمالاً ناقص)					مشارکت فعال × درصد بزرگسالان	مصاحبه با جمعیت نمونه
		جلسه عمومی	نمایشگاه	گروه مطالعاتی	کار در مدارس	رقابت عمومی		
وستس یلاند	۲،۹۰	×	×	×		×	×	
استورس تروم	۳،۱۰	×		×		×	×	
بورن هولم	۱،۳۵	×	×	×	×	×	×	
فین	۲،۱۰	×	×	×	×	×	×	
سوندریلاند	۸،۸۰	×	×	×	×			
ریبه	۳،۳۵	×		×				
ویله	۱،۹۰	×	×	×				
رینگ کوبینگ	۱،۱۰	×		×	×			
آروس	۳،۴۰	×	×	×			×	
نوردیلاند	۲،۷۰	×	×	×	×			
ویبورگ	۲،۷۵	×		×				
جمع	۳،۰۵							



درصد بود. مانند اکثر فعالیت‌های عمومی، مردان تحصیل کرده بالای ۳۰ سال و متعلق به گروه درآمدی بالاتر از حد متوسط، بالاترین میزان مشارکت فعالانه را داشتند. مشارکت فعالانه در نواحی روستایی و شهرک‌های کوچک به مراتب بیش از شهرهای بزرگ بود. بدون تردید علت این امر آن است که جمعیت روستایی احساس می‌کرد برخی گزینه‌های پیش‌نویس‌ها — آنهایی که از الگوی رشد متمرکز پیروی می‌کرد — تهدیدی جدی علیه شرایط زندگی آنها به وجود می‌آورد، در حالی که چگونگی و میزان تأثیر پیش‌نویس طرح‌های منطقه‌ای روی مسائل شهرهای بزرگ‌تر به مراتب کمتر آشکار بود.

بالاترین سطح مشارکت مردم در استان‌هایی حاصل شد که در آن شورای استان تأکید کرده بود که به طور جدی به گفته‌های مردم توجه خواهد کرد و در آن گزارش‌های چاپ شده، مشکلات را با تأکید بر شرایط زندگی مردم در نقاط مختلف آن استان ترسیم می‌کرد. از طرف دیگر، بحث درباره برنامه‌های منطقه‌ای در شهرستان‌هایی که شوراهای آن نشان داده بودند که احتمالاً به عقاید ابراز شده توجهی نخواهد کرد یا در شهرستان‌هایی که در عرضه طرح‌های قابل‌گزینه‌ش^{۸۶} و پی‌آمدهای آنها بیشتر از فنون مدل‌بندی فنی استفاده شده بود، به صورت اقدامی تا حدی را کد درآمد.

کمیت و کیفیت همیاری^{۸۷}

بازده بحث عمومی به دو شکل، شامل عقاید ابراز شده در جلسات عمومی و همیاری‌های کتبی، عرضه شد. در یازده شهرستان، روی هم رفته قریب هزار مورد همیاری کتبی به دست آمده است (بدون احتساب نتایج رقابت‌ها و مدارس). تحلیلی از ۹۳۴ همیاری کتبی نشان می‌دهد که ۱۸ درصد آنها به‌دست اشخاص منفرد، ۵۱ درصد به‌دست گروه‌های ویژه مطالعاتی (که صرفاً بیانگر افکار اعضای این گروه‌ها بود) و ۳۱ درصد توسط گروه‌های مطالعاتی که نماینده سازمان‌ها بودند (مانند احزاب

مراکز آموزشی یا دیگر انجمن‌های داوطلب گذاشته شد. پایه اصلی این بحث گزارش همراه با گزینه‌های پیش‌نویس برنامه بود. به علاوه تمامی شوراهای استان جزوه‌های کوتاهی در این زمینه تهیه کردند و در بسیاری از نقاط، این جزوه‌ها به تمام خانوارها ارسال شد. از روش‌های دیگری که مورد استفاده قرار گرفت، ترتیب دادن نمایشگاه، سخنرانی همراه با نمایش تصویر، فیلم، تبلیغ در روزنامه‌ها، چاپ پوستر و جزوات و اوراقی برای مطالعه عموم بود. فعالیت‌های دیگری که انجام گرفت، عبارت بود از جلسات عمومی، گروه‌های مطالعاتی، و در برخی شهرستان‌ها، فعالیت در دبیرستان‌ها و نیز مسابقات و رقابت‌های عمومی.

با دیدن نتایج بررسی می‌توان در باره شمار شهروندانی که در بحث عمومی شرکت کرده‌اند و میزان فعالیت آنها در این زمینه اطلاعاتی به‌دست آورد: در پنج شهرستان از یازده شهرستان با عده‌ای از مردم به‌عنوان نمونه‌هایی از جمعیت بزرگ‌سال، در مورد مشارکت آنان و عقیده‌شان در باره برنامه منطقه‌ای، مصاحبه انجام شد. در چهار استان از پنج استان یاد شده، ۶۷ الی ۷۵ درصد از مصاحبه‌شوندگان می‌گفتند که در مورد برنامه‌ریزی منطقه‌ای مطالبی شنیده‌اند، اما در استان پنجم تنها ۴۳ درصد از پاسخ‌دهندگان، در برابر سوآلی که جمله‌بندی‌اش اندکی متفاوت بود، جواب مثبت دادند. بین ۲۶ و ۳۸ درصد تا حدی یا تا درجه بالایی بحث را دنبال کرده بودند و یا درباره مسائل برنامه‌ریزی منطقه‌ای مذاکره و بحث کرده بودند. این افراد روزنامه‌ها و سخن‌پراکنی‌های منطقه‌ای را مهمترین منابع کسب اطلاعات در این زمینه ذکر کردند، در حالی که نمایشگاه‌ها برای ایشان مفهوم بسیار کمی داشت.

فعال‌ترین افراد در یک جلسه یا بیشتر از ۱۰۰۰ جلسه عمومی و ۱۰۰۰ گروه مطالعاتی شرکت کردند. در یازده استان دانمارک، میزان مشارکت فعال میان ۲ تا ۸ درصد از جمعیت بزرگسالان تغییر می‌کرد؛ میانگین تعداد مشارکت‌کنندگان ۴

86. options

87. contribution

88. See: Peter S. Sørensen, *Public Participation in Regional Planning*.

خصوصی»، «خدمات اجتماعی»، «محیط زیست»، و «انرژی» — به میزانی به مراتب کمتر مدنظر قرار گرفت.

گروه پژوهشی مذکور همچنین کوشید تا عمق این همیاری‌ها را تجزیه و تحلیل کند: آیا در آنها یک گرایش فقط تشریح شده بود، یا استدلال هم صورت گرفته بود؟ این تحلیل نشان داد که ۷۱ درصد همیاری‌ها شامل استدلال‌هایی در حمایت از عقاید ابراز شده بود. بیست درصد همیاری‌ها شامل گفتگو در مورد شرایط برنامه منطقه‌ای، و تعداد مشابهی شامل گفتگو درباره وسایل مورد نیاز، مانند تغییر در قوانین، و پی‌آمدهای طرح، مانند هزینه‌ها بود. همیاری‌های اشخاص منفرد، در مقایسه با پیشنهادها و اظهار نظرهای گروه‌های مطالعاتی عموماً از ژرفای کمتری برخوردار بود.

آنچه مردم گفتند

در میان اکثریت عظیمی از همیاری‌های تمامی نواحی، توافقی خیره‌کننده وجود داشت: مردم نظام غیرمتمرکز شهری را، که در آن رشد جمعیت و توسعه جدید در سکونتگاه‌های کوچک صورت پذیرد، ترجیح می‌دادند. نظر مردم این بود که مغازه‌ها و سایر خدمات باید زنده نگاه داشته شود و در آن دسته از حوزه‌ها و سکونتگاه‌ها که از فرصت‌های اقتصادی کافی برخوردار نیستند، باید این‌گونه شغل‌ها ایجاد شود. سایر عقاید رایج از این قرار بوده که به فعالیت‌های مربوط به گردشگری باید در حدی متوسط اجازه گسترش داد و آن هم از راه‌هایی که با خواسته‌های مردم محلی سازگار باشد؛ و اینکه فضای باز ناحیه روستایی باید برای کاربردهای کشاورزی محافظت و ذخیره شود.

این اظهارات به‌گونه‌ای روشن، ابراز به‌جا و به‌مورد یک گرایش اساسی عمومی است، که قدرت آن گرایش در اظهار نظرهای آشکار مردم تأیید شده است؛ در این گرایش اگر هزینه‌های الگوی تمرکززدایی مرجح آنان نسبت به الگوی متمرکز

سیاسی، سازمان‌های صنعتی، انجمن‌های داوطلب) ارسال شده بود. گروه‌های ویژه مطالعاتی، به خصوص، کمتر از حضور واقعی آن در شهرهای بزرگ بودند.^{۸۸}

روی هم رفته، میزان سطح مشارکت عموم به مراتب بیش از حدی بود که اکثر سیاستمداران و برنامه‌ریزان از نخستین تلاش در چنین آزمونی توقع داشتند. نکته باز هم جالب‌تر کیفیت آنچه بود که مردم درباره مسائل نسبتاً انتزاعی برنامه‌ریزی منطقه‌ای گفتند. همه پذیرفته‌اند که بخش عظیمی از همیاری‌ها، هرچند ممکن است مشکلات محلی را به‌عنوان نقطه شروع در نظر گرفته باشند، به برنامه‌ریزی منطقه‌ای مربوط است و به خوبی آن را به بحث گذاشته‌اند. یک گروه پژوهشی در دانشگاه آروس^{۸۹} ۸۹۰ همیاری کتبی را تجزیه و تحلیل کرد و نتیجه گرفت که در ۸۳ درصد آنها یک دورنمای منطقه‌ای در نظر گرفته شده است؛ در این میان تنها ۱/۷ درصد کلاً با برنامه‌ریزی منطقه‌ای بی ارتباط بود. اما شهروندان همیاری‌هایشان را صرفاً به مسائل فیزیکی برنامه‌ریزی محدود نکردند. شرایط زندگی، بدون توجه به مرزبندی‌های اداری میان بخش‌ها و مسئولان مختلف، به عنوان یک کل واحد مدنظر قرار گرفت و مورد بحث واقع شد، بحث درباره برنامه‌ریزی منطقه‌ای به صورت بحثی پیرامون توسعه اجتماعی منطقه در آمد که فقط بخشی از آن توسط محتوای گزینه‌های پیش‌نویس هدایت می‌شد.

گروه پژوهشی آروس موضوع‌هایی از قبیل «توزیع مشاغل»، «خدمات خصوصی» را تعیین کرد. هر همیاری کتبی معمولاً پنج موضوع داشت، همیاری‌های اشخاص منفرد به سه موضوع، ولی همیاری‌های گروه‌های ویژه مطالعاتی به شش موضوع می‌پرداخت. موضوعات جامع — از قبیل «توزیع جمعیت»، «توزیع مشاغل»، و «کاربری فضای باز ناحیه روستایی» — در قریب دو سوم تمامی همیاری‌ها مطرح شده بود. موضوع

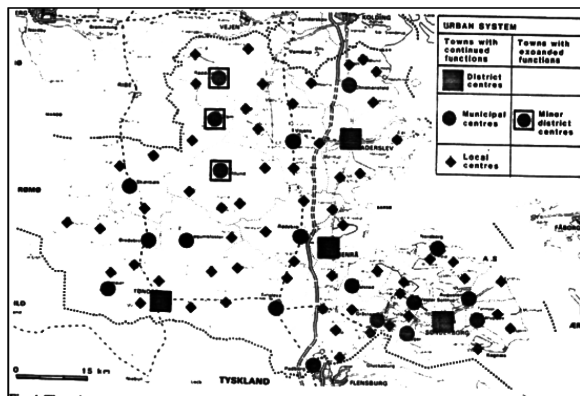
89. Århus 90. sectoral بخشی^{۹۰} — مانند «آموزش»، «فراغت»، «فرهنگ»، «خدمات

به پارلمان در سال ۱۹۷۵ تمرکز افراطی رشد در بزرگ‌ترین منطقه‌های شهری دانمارک را به وضوح رد کرد، در حالی که در دهه ۱۹۶۰ این عقیده در میان برنامه‌ریزان محبوبیت داشت. در سال‌های بعد وزارتخانه مذکور به‌ویژه از توسعه شبکه‌ای از شهرهای متوسط که می‌توانست مجموعه‌ای از مشاغل و خدمات پرمصرف را در مراکز ناحیه در دسترس تمامی جمعیت ساکن در فاصله ۱۵ تا ۲۰ کیلومتری قرار دهد، حمایت کرد.

در سال ۱۹۷۹ سازمان ملی برنامه‌ریزی کالبدی متنی به‌نام «گزارشی در باره نظام شهری آینده» منتشر کرد که در آن سه گزینه نظام شهری در برابر فهرست طولی از معیارها ارزشیابی می‌شد. گزارش مذکور این واقعیت را نشان داد که خط مشی در مورد نظام‌های شهری روی بسیاری از مسائل مهم سیاسی اثر خواهد گذاشت؛ مثلاً بر دسترس به مشاغل؛ دسترس به خدمات؛ محدود کردن عبور و مرور خودروهای شخصی؛ دسترس به فضای باز ناحیه روستایی (اراضی خارج از شهر)؛ سودبخش بودن بنگاه‌های خصوصی؛ اقتصاد و کیفیت خدمات عمومی؛ هزینه‌های رشد شهری؛ به‌سازی وضع حوزه‌های قدیمی شهری؛ مصرف انرژی؛ انتخاب منابع انرژی؛ حفاظت چشم‌اندازها، اراضی کشاورزی، و سایر منابع طبیعی؛ بازیافت منابع انسان‌ساخت موجود؛ تحدید آلودگی؛ و فضای اجتماعی

ت ۷. نظام شهری در طرح
پیشنهادی برای استان سوندربلاند

نظام‌های شهری	
شهرها با کارکرد گسترده	شهرها با کارکرد پیشین
● مرکز ناحیه کوچک	■ مرکز ناحیه
● مرکز شهر	
◆ مرکز محلی	



باشد، حاضرند مالیات‌های بیشتر یا قیمت‌های بالاتری پرداخت نمایند.

همانگونه که پیش از این ذکر شد، پیش‌بینی شده بود که تنها اقلیتی از رأی‌دهندگان به بحث عمومی کمک می‌کنند. بسیاری از سیاستمداران بیم آن داشتند که این اقدام سبب پدید آمدن یک نظر جهت‌دار و تحت سلطه نظریات گروه‌هایی شود که نماینده راستین مردم نیستند اما در طرح موضوعات ماهرند. به همین علت پنج مورد از شوراهای شهرستان، دستور دادند که مصاحبه‌هایی با نمونه‌های نماینده جمعیت آن شهرستان‌ها، به نحوی که قبلاً بدان اشاره رفت، انجام گیرد. هر چند در این مصاحبه‌ها مشکلات می‌توانست صرفاً به شکلی ساده شده مطرح شود، تمامی تحقیقات و بررسی‌ها نشان داد که نمونه‌های نماینده جمعیت نیز الگوی غیرمتمرکز توسعه را ترجیح دادند. به این ترتیب، هرچند شرکت‌کنندگان فعال در این بحث را نمی‌شد به‌عنوان نماینده کل جمعیت در نظر گرفت، عقاید آنها با عقاید و نظرات نمونه‌های نماینده مردم مطابقت داشت. بررسی‌های دیگر از سایر مواد مشارکت عمومی، نتایج مشابهی را نشان می‌دهد.^{۹۱}

۴. برنامه‌های منطقه‌ای پیشنهادی

در چهارمین مرحله روند برنامه‌ریزی منطقه‌ای، شوراهای شهرستان برنامه پیشنهادی را آماده کردند. این پیشنهادها در پایان سال ۱۹۷۹ آماده شد. شوراهای شهرستان در تدوین پیشنهادها از بسیاری جهات تحت نفوذ بودند. عقیده رأی‌دهندگان، آن گونه که در بحث عمومی ابراز شد، موافق عدم تمرکز بود اما بسیاری از وزارتخانه‌ها شکل‌های متمرکز توسعه را ترجیح می‌دادند.

وزارت محیط زیست و سازمان ملی برنامه‌ریزی کالبدی آن، نظرهایشان تغییر دادند که تا اندازه‌ای به علت تأثیر عقاید کارمندان‌شان بود. وزیر محیط زیست در نخستین گزارش

که رشد جمعیت به‌نحوی توزیع خواهد شد که آرزوهای عامه مردم مبنی بر تضمین آینده روستاها و شهرک‌های کوچک محترم نگاه داشته شود.^{۹۲}

۵. تصویب برنامه‌های منطقه‌ای

در پنجمین مرحله روند برنامه‌ریزی منطقه‌ای، شهروندان و مسئولان می‌توانستند اعتراضاتشان را به برنامه‌های منطقه‌ای پیشنهاد شده مطرح کنند. این اعتراضات و اظهار نظرهای شوراهای شهرستان در مورد آنها، برای وزیر محیط زیست که حق دارد برنامه‌ها را با تغییراتی که به نظرش مناسب می‌آید تصویب کند، فرستاده می‌شد. در این مرحله فرصتی برای گفتگوی مداوم میان شوراهای شهرستان و عموم مردم، دست کم در درجه چشمگیری، به‌دست نیامد. شوراها کار اندکی برای برای ترغیب مشارکت انجام دادند: از سوی دیگر، عموم مردم آشکارا احساس کردند که تصمیم‌گیرندگان، انتخابشان را کرده‌اند و تنها در مورد جزئیات و مسائل فرعی امکان تغییراتی وجود دارد.

همان‌گونه که گفتیم نسل اول برنامه‌های منطقه‌ای در پاییز ۱۹۸۱ به تصویب نهایی رسید. برنامه‌های مصوب حاوی تغییراتی نسبت به برنامه‌های پیشنهاد شده بود: وزیر از شوراهای استان خواست که هدف‌هایشان را درباره‌ی خانه‌سازی تعدیل کنند اما در شیوه توزیع خانه‌سازی در حوزه‌های شهرداری تغییری نداد. تهیه برنامه‌های شهری (حوزه شهرداری) نیز پس از تصویب طرح‌های منطقه‌ای آغاز شد. همان‌گونه که ذکر شد، اقدامات در این زمینه نیز شامل یک مرحله مشارکت عموم است، هرچند این کار به‌نحوی متفاوت با برنامه‌های منطقه‌ای انجام گرفت. برداشت‌های اولیه حاکی از آن است که میزان کیفیت مشارکت عموم در این زمینه در همان سطح بحث‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای است و نظریات ابراز شده نیز مشابه به نظر می‌رسد.

– روانی؛ و کیفیت زندگی. در پایان گزارش یاد شده، چنین نتیجه گرفته بودند که همه نظام‌های شهری در محدوده‌ای وسیع دارای اثراتی با هر دو جنبه مثبت و منفی خواهند بود. تنها در چند مورد امکان داشت نتایج نظام‌های مختلف را به زبان مالی بیان کرد و حتی در این موارد نیز رسیدن به نتیجه‌ای روشن در این که با صرفه‌ترین نظام شهری چه می‌تواند باشد، ممکن نبود. به جای طرح موضوع به این نحو، برنامه باید بر یک انتخاب سیاسی مبتنی بر مهم‌ترین اهداف قابل حصول استوار باشد. برنامه‌های منطقه‌ای پیشنهاد شوراهای استان بازتاب وزن‌یابی سیاسی تمامی این عوامل است، هرچند نتیجه این کار در شهرستان‌ها متفاوت است.

شوراهای شهرستان تنها با یک استثنا یک هدف عمومی مبنی بر تمرکززدایی را برگزیدند. در تعدادی از بندهای موجود در برنامه‌های منطقه‌ای پیشنهاد شده، به محل قرار گرفتن خدمات عمومی پرداخته شده و در اکثر برنامه‌ها تصریح می‌شود که سازمان‌های مختلف عمومی باید حتی‌المقدور پر شمار ولی کوچک و در کوچک‌ترین مراکز ممکن واقع باشند. این امر بی‌شک بر تعهدات سیاسی شوراهای شهرستان در زمینه عدم تمرکز تأثیر می‌گذارد.

تعیین قوی‌ترین عامل موثر بر شوراها کاری بس دشوار است اما در بسیاری موارد این گونه اظهار شده که بحث عمومی روی شوراها واقعاً تأثیر داشته است.^{۹۳} یک واقعه ملی میزان تأثیر افکار عمومی را به‌نحوی که در مرحله مشارکت ابراز شده بود، منعکس می‌کند: وزیر محیط زیست در سال ۱۹۷۹ طی گزارشی به مجلس گفت که در سکونتگاه‌های کوچک باید ناگزیر توسعه‌ای اندک صورت گیرد. در ۲۹ ژانویه ۱۹۸۰ که این گزارش در مجلس به بحث گذاشته شد، اکثریت اعضا با این سیاست مخالف بودند. دولت (که در اقلیت قرار داشت) فقط با پذیرفتن این مصوبه خود را نجات داد: «مجلس از دولت می‌خواهد که هنگام تصویب برنامه‌های منطقه‌ای، اطمینان یابد

92. See: Hans Fink et al, "The Regional Planning Debate in North Jutland".

93. See: Nyttfa Planstyrelsen. *News from the National Agency for Physical Planning*.

۳. نتیجه‌گیری

نتیجه مقاله به نوعی پاسخ به سؤال‌های مقاله به شرح زیر است.

۱. مفهوم مشارکت

مشارکت یعنی نقش داشتن نهادهای مردم در آن بخش از حکومت یا مدیریت کلان جامعه که در تصمیم‌گیری برای مسائل مردم در زمینه برنامه‌ریزی و طراحی و در سطوح مختلف (اعم از محله‌ای، سکونتگاهی، و منطقه‌ای) دخالت دارد. این دخالت مردمی مستلزم وجود نوعی مدیریت مبتنی بر مشارکت عمومی در ساختار اداری حکومت است. بدین ترتیب وجود نهاد مشارکت در یک جامعه به معنای اعطای درجه‌ای از نقش‌دادن به مردم یا سهام کردن ایشان در قدرت از طرف حکومت است. درجه و دوام این اعطا بستگی به آموزه حزب یا جناح حاکم و شرایط عمومی نسبتاً استوار دارد. وجود یا پذیرش هر درجه از مشارکت الگویی از حکومت را ایجاد می‌کند که آن درجه از مشارکت را بتواند در خود تحقق بخشد.

۲. الگوی مشارکت

روش‌های مشارکت دارای طبقه‌بندی نامشارکت، مشارکت محدود، و مشارکت واقعی است. شکل واقعی مشارکت، مدل خاصی از حکومت را می‌طلبد. به عبارت دیگر هر شکلی از حکومت (یا هر الگوی اقتصاد سیاسی) نمی‌تواند پذیرای هر درجه از مشارکت باشد. بنابراین اگر قرار است حکومت مبتنی بر مشارکت باشد، باید از شکل مناسب حکومتی خاص، به‌عنوان شرط لازم برخوردار باشد. این شکل مناسب، در گام نخست، حکومت مردم‌سالار در مقابل حکومت غیر مردم‌سالار، در گام بعدی حکومت محلی در مقابل حکومت مرکزی، و در دهه‌های اخیر، برقراری الگوی حکمروایی خوب در درون حکومت محلی است.

بنابراین مشارکت را نمی‌توان در خود مشارکت و فارغ از ساختار اقتصاد سیاسی حزب حاکم و شکل رایج حکومتی در کل کشور دید. بدین ترتیب اولاً مشارکت از حالت آرمانشهر‌گرایانه (یعنی تفکر یا حتی انجام یک نمونه موفق مشارکت موردی در یک محله یا شهر توسط یک فرد یا گروه پیشرو و از سر انسان‌دوستی و مرحمت به اهالی) خارج می‌شود و در جایگاه واقعی خود (یعنی نهادینه شدن مشارکت در ساختار اقتصاد سیاسی یک حزب یا یک نظام حکومتی و ایجاد حق تضمین شده توسط حکومت) البته در حد مجاز برآمده از ماهیت مردمی نظام برای تمامی شهروندان، قرار می‌گیرد. ثانیاً، برنامه‌ریز درمی‌یابد که اگر بخواهد تجربه کشوری دیگر را در محیطی دیگر به کار بندد، باید شرط برقراری اسباب حکومتی مشابه و سازگار شده با محیط جدید را نیز در نظر گیرد. و در نهایت، در هر زمان و در هر کشور تنها درجه‌ای از مشارکت عمومی می‌تواند مطرح شود، درجه‌ای که همخوانی با الگوی اقتصاد سیاسی حکومت وقت را دارا باشد. پس مشارکت یک تعریف و یک شکل واحد ندارد و از حکومتی به حکومت دیگر تغییر می‌کند.

۳. سطح مشارکت

سطح مشارکت مردم محدود به دور و بر آنان نیست. مردم چنانچه اطلاعات لازم را از مسائل مؤثر بر زندگی عمومی خود داشته باشند، در حوزه‌های وسیع‌تری، چه از لحاظ مدت زمانی و چه از لحاظ وسعت حوزه کلان شهری و منطقه‌ای، می‌توانند مصالح و منافع خود را تشخیص دهند و با مشارکت خود طی فرایند برنامه‌ریزی، هم در به‌وجود آمدن سناریوهای معقول و مقبول کمک کنند و هم در انتخاب گزینه پهنه تأثیر قاطع و قانع‌کننده داشته باشند. اما در اصل، اثر بخش بودن مشارکت عمومی بستگی دارد به توانایی و روشن‌اندیشی اولاً، کارگزاران و اعضای شوراهای و نهادهای مردمی ذی‌ربط در اطلاع‌رسانی و ایجاد زمینه‌های بسیار متنوع جلب مشارکت؛ و ثانیاً، برنامه‌ریزان

کتابنامه

- Arnstein, S. "A Ladder of Citizen Participation". *Journal of American Institute of Planners*, 1975, Vol. 35, pp. 216-224.
- Bidsted, Ole and Jørgen Knudsen. *The Public Material on the Draft Regional Plans*. Copenhagen: Dansk Byplanlaboratorium, 1979.
- Birch, Jens Chr. and Henrik Christoffersen (Eds.) *Citizen Participation and Local Government in America and Scandinavia*. Gentofte: Erling Olsens Forlag, 1981.
- Fagence, Michael. *Citizen Participation in Planning*. Oxford: Pergamon, 1977.
- Fink, Hans et al. "The Regional Planning Debate in North Jutland". *Byplan*, No. 2, 1979, pp. 37-41.
- Gottschalk, George. *Public Participation and Secrecy in Planning*. Copenhagen: Statens Byggeforsknings institute, 1981.
- Hambleton, R. *Policy Planning and Local Government: Learning Approaches*. Hutchinson: London, 1978.
- Haughton, Graham and David Councill. *Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development*. Routledge, 2004.
- Hoare, Anthony. "Public Participation" in: *The Dictionary of Human Geography*. Ed. R. J. Johnston, D. Gregory, D. M. Smith. London: Blackwell Reference, 1988.
- Illeris, Sven. "Public Participation in Denmark - Experience with the County 'Regional Plans'", *Town Planning Review*, 54,4, 1983, pp. 425-436.
- Kingstone, R. "Web Based GIS for Public Participation Decision Making in the UK". *Proceedings of the Workshop on Empowerment, Marginalisation, and Public Participation GIS*, Santa Barbara, Ca., National Center for Geographic Information and Analysis, October 1998, pp. 14-17.
- Laurini, Robert. *Information Systems for Urban Planning, A Hypermedia Co-Operative Approach*, NY: Taylor & Francis, 2001.
- Møller, Elith Juul. "Tendencies in the Municipal Memos on Regional Planning". *Byplan*, No. 3, 1976, pp.82-86.
- Newman, Peter and Thornley, Andy. *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and*

در باورداشتن نقش بسیار مؤثر مردم و مشارکت‌های مردمی در شکل‌گیری درست و واقعی و منطقی سناریوها یا پیش‌برنامه‌های آلترناتیو، و نیز در پی‌گیری عملی تنظیم و اجرا و جمع‌بندی برنامه‌های مشارکت مردمی با حضور تمامی مردم شهری و روستایی و حتی در برخی مناطق کشور ما، عشاير کوچنده، نیمه کوچنده یا اسکان یافته.

۴. نتایج کاربردی

نتیجه‌گیری از تجربه مشارکت مردمی در سطح برنامه‌ریزی منطقه‌ای در دانمارک دارای نکات ارزنده‌ای برای کارگزاران و برنامه‌ریزان منطقه‌ای است، به‌خصوص آنان که به مشارکت در سطح منطقه می‌اندیشند و آن را در اقدام‌های حرفه‌ای‌شان پی می‌گیرند.

گفته‌اند که در برنامه‌های منطقه‌ای و شهری دانمارک، قدرت‌ها به گونه‌ای نسبتاً مبهم تعریف شده است. شاید مهم‌ترین کارکرد برنامه‌ها این باشد که این برنامه‌ها می‌توانند به‌عنوان وسیله‌ای برای انتقال گفتگو میان حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان به کار آید. در صورت وجود ذهنی باز و روشن در میان حکومت‌کنندگان و زمان و اطلاعات کافی، حتی می‌توان به پرسش‌های انتزاعی و پیچیده نیز پرداخت. کارکرد دیگر این برنامه‌ها که در این مقاله به آن اشاره نشده است، ایفای نقش واسطه در تماس میان مسئولان دولتی است که معمولاً از یکدیگر دورند. این کار تا حدی حاصل کارکرد مشارکت عمومی است زیرا عموم مردم آینده را در عبور از مرزهای میان بخش‌ها به بحث می‌گذارند. در جامعه پیچیده، بیگانه شده، و تخصصی شده مدرن، اهمیت این گونه کارکردها را نمی‌توان دست کم گرفت.

Planning Projects. London: Routledge, 1996.

Nobre, J. A. *Improving Community Participation in Urban Planning Decision Making, Private Communication, Public Works*. Ministry of the Macau Government, May, 1999.

Nytfra Planstyrelesen. *News from the National Agency for Physical Planning*. No. 9, Copenhagen, 1980.

Pacione, Michael. *Urban Geography, a Global Perspective*. New York: Routledge, 2002.

Sarjakoski, T. "Networked GIS for Public Participation on Utilizing Image Data". In: *Proceedings of COST-UCE C4 International Workshop on Groupware for Urban Planning Systems*, Vol. 22, 1998, pp. 381-392.

Sørensen, Peter Søren. *Public Participation in Regional Planning*. Århus: Krigsplan, 1982.

Wall, Geoffrey. "Public Participation". In: Jafar Jafary (Chief Ed.), *Encyclopedia of Tourism*, New York: Routledge, 2003. 1pp. 248-249.

۳۰
۱۵۴

۵۲