



جمهوری اسلامی ایران
قوه قضائیه
سازمان بازرسی کل کشور

گزارش پژوهش

شماره ۱۳۱ / تیر ۱۳۹۹

شهرسازی در غیاب شهروندان

(گذری بر حسن جریان امور در شهرسازی)



مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد



جمهوری اسلامی ایران
توقه قسنایه
سازمان بازرسی کل کشور

گزارش پژوهشی

شماره ۱۳۱، تیر ۱۳۹۹

نام گزارش: شهرسازی در غیاب شهروندان؛

(گذری بر حسن جریان امور در شهرسازی)

نویسنده: دکتر رضا عارف

شمارگان: ۳۰۰

نوبت چاپ: اول

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

مطالب مندرج در این گزارش نشانگر دیدگاه نویسندگان آن است و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نیست.

کلیه حقوق مربوط به این گزارش به سازمان بازرسی کل کشور تعلق دارد و هرگونه انتشار مطالب آن بدون کسب اجازه از سازمان، غیرمجاز است.

فهرست مطالب

۵	گزارش در یک نگاه
۶	مقدمه
۱۱	مفاهیم کلیدی
۱۸	شهرسازی مشارکتی (شهروندمدار)
۲۵	رویکردهای مختلف در مواجهه با شهرسازی شهروندمدار
۲۷	موانع شهرسازی مشارکتی
۳۶	نتایج و تبعات مشارکت و عدم مشارکت
۴۳	نیازسنجی، خواسته‌سنجی و تقاضا‌سنجی شهروندان
۴۵	شهرسازی مشارکتی و سنجه‌های بازرسی
۴۸	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۵۱	فهرست منابع

گزارش دریك نگاه

ظرفيت بالای فسادزایی عرصه شهرسازی، وجود دو پارادایم «شهرسازی مشارکتی» و «شهرسازی غیرمشارکتی» در این حوزه، نظر به آرمان «حسن جریان امور» به عنوان خواسته، تقاضا یا دست کم نیاز توده جامعه و مؤلفه‌های مهم این آرمان - یعنی شفافیت در عملکرد، پاسخ‌گویی صریح، سریع و شفاف، کاهش هزینه‌ها و افزایش فایده‌ها و کمینه‌سازی امکان وقوع مفاسد - به علاوه ارتباط معناداری که میان این سه (یعنی امکان فسادزایی در عرصه شهرسازی، دو انگاره یادشده و مؤلفه‌های حسن جریان امور) دیده می‌شود و مزید بر این بیانات ریاست محترم قوه قضائیه درخصوص ضرورت مبارزه با ساختارهای فسادزا و اظهارات حاکی از دغدغه‌مندی رئیس محترم سازمان بازرسی کل کشور در ارتباط با لزوم بهره‌گیری از مشارکت مردمی (اشاره به نخستین سخنرانی ایشان در سازمان بازرسی)، جملگی مجالی فراهم کرد تا مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری، به معرفی و مقایسه دو الگوی شهرسازی «مشارکتی» و «غیرمشارکتی» بپردازد؛ میزان فسادزایی و فسادزدایی هر یک را موردبررسی قرار دهد؛ توان هر یک را در تأمین حسن جریان امور و مؤلفه‌های آن؛ یعنی تأمین شفافیت در عملکرد، تأمین پاسخ‌گویی صریح، سریع و شفاف بسنجد؛ و کارایی هر یک را در کمینه‌سازی امکان وقوع فساد در عرصه شهرسازی به بحث بگذارد تا بازرسان، پژوهشگران، مخاطبان و دغدغه‌مندان، خود به داوری روشن و قرین صواب درباره روش‌های مورد ترجیح در نظارت و بازرسی این عرصه دست یابند. امید که مفید واقع گردد.

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

مقدمه

شهرسازی مدرن مجموعه‌ای از تئوری‌ها و فرایندهای نسبتاً جدید در برنامه‌ریزی شهری و طراحی شهری است^۱ که می‌کوشد با سنجش نیازهای (اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و...) مردم، تغییر و توسعه در سکونتگاه‌ها را به گونه‌ای کنترل یا طرح‌ریزی کند که مشکلات مربوط به سکونتگاه‌ها کمینه شود، نیازهای شناسایی شده برآورده شود و کیفیت استقرار و زیست انسان‌ها بهبود و ارتقا یابد.^۲

ظهور شهرسازی مدرن به دهه‌های آغازین قرن بیستم در اروپا و آمریکا بازمی‌گردد؛ درست هنگامی که تأثیر اقتدار دولت و کارکردهای اقتصادی و مدیریتی دولت، بر شهرسازی در سطح بالا و چشمگیر بود؛ به همین سبب ویژگی لاینفک این گونه شهرسازی آمرانه بودن آن است.

علاوه بر اوضاع یادشده، فرایند روزافزون صنعتی‌شدن شهرنشینی و شهرسازی بر نفوذ نخبگان علمی و فنی (مهندسان، معماران و...) افزوده بود؛ این امر موجب شد تا سرنوشت شهرسازی و به تبع آن سرنوشت شهرها و ساکنانشان به شدت تحت تأثیر و سلطه دولتمردان، مهندسان و معماران قرار گیرد.^۳

تأثیر قابل ملاحظه دولتمردان، مهندسان و معماران بر شهرسازی، شهرها و ساکنان آن از یک سو و نادیده و مغفول ماندن ساکنین این شهرها موجب شد تا به تدریج از حدود سال‌های دهه ۱۹۶۰ میلادی به بعد چنین رویه‌ای در شهرسازی به شدت مورد انتقاد واقع شود و در بن‌بستی گرفتار آید تا تنها راه نجات خود و رمز عبور از بن‌بست‌ها را در جذب افکار اجتماعی، اخلاقی و جلب و حضور شهروندان بیابد.^۴

۱. رک: مهدیزاده، جواد، «به سوی شهرسازی دموکراتیک»، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، ص ۴۵.

۲. رک: عارف، رضا، جغرافیای فساد در حوزه شهرسازی، دانش ارزیابی، سال ۱۳۹۸، شماره ۳۹.

۳. رک: به سوی شهرسازی دموکراتیک، ص ۴۵.

۴. رک: همان/همچنین رک: فخرایی، عباس، مرزی، روژین، «بررسی رابطه مشارکت شهروندان و فاکتورهای اصلی مدیریت شهری مطالعه موردی: شهر تهران»، مطالعات محیطی هفت حصار، سال ششم، شماره بیست و یکم، پاییز ۱۳۹۶، ص ۲۳.

نهادهای و سازمان‌های بین‌المللی پس از جنگ جهانی دوم، حدود دو دهه کوشیدند تا کشورهای توسعه‌نیافته را از طریق اجرای طرح‌های گوناگون به وضع توسعه‌یافتگی برسانند. پس از اجرای طرح‌های متعدد در کشورهای آفریقایی، آمریکای لاتین و آسیا، و بعد از ناکامی در پیشبرد کار، به تدریج کارشناسان پس از بررسی و مطالعه واکنش مردم این مناطق، دریافتند که مشکل در نوع نگرش مردم به این طرح‌ها و مسئله چگونگی تغییر این نگرش است.

تمام اقدامات و برنامه‌هایی که در کشورهای آفریقایی، آمریکای لاتین و آسیا اجرا می‌شد در خوش‌بینانه‌ترین حالت به‌رغم داشتن پشتوانه‌ها و نیت خیرخواهانه، هم از بُعد اقتصادی و هم از بُعد اجرایی مبتنی بر دیدگاه‌های فنی و کارشناسانه بود و مردم در این برنامه‌ها و طرح‌ها غایب بودند.^۱

مسئولان و مدیران، اهداف و مقاصد جامعه را از قبل تعیین می‌کردند و تمایلات و خواسته‌های عموم نقش مستقیمی در پیشنهادها نداشت.^۲ به‌مرور روشن شد، کاری که مردم در آن حضور و مشارکت نداشته باشند به سرانجام مطلوب نخواهد رسید؛ از این‌رو در یکی از گزارش‌های «فائو» یا همان «سازمان غذا و کشاورزی»^۳، مسئله به شرح ذیل نقل شده است:

«رویکرد مشارکتی به عنوان ابزار ممتازی که زمینه شرکت فعال و مسئولانه مردم را فراهم می‌کند، از اعتراف به شکست ترویج استراتژی‌های دخالت‌جویانه در گذشته زاده شده است...»^۴

پذیرش شکست و ناکامی و قبول گرفتاری در بن‌بست، موجب تحولی در عرصه مدیریت شد و مسئله «مدیریت مشارکتی» را پیش‌روی نهاد.^۱

۱. رک: مهرابی، علی‌اکبر، «تحلیلی نظریه‌پردازانه بر مفهوم مشارکت مردمی با تکیه بر تجربه حوزه آبخیز حبله رود»، سمینار برنامه ریزی توسعه مشارکتی آب و خاک کشور، سمنان، سال ۱۳۸۵، به نشانی:

https://www.civilica.com/Paper-DPPSW01-DPPSW01_023.html, [2019/04/09, 10:08]

۲. رک: به سوی شهرسازی دموکراتیک، ص ۴۷.

3. Food and Agriculture Organization (F.A.O)

۴. رک: تحلیلی نظریه‌پردازانه بر مفهوم مشارکت مردمی با تکیه بر تجربه حوزه آبخیز حبله رود.

در خلال دهه ۱۹۷۰ در عرصه شهرسازی برنامه‌ای با عنوان «برنامه‌ریزی راهبردی» ارائه شد که در کاستن اختیارات دولت و واگذاری آن به نهادهای محلی و عطف توجه برنامه‌ریزان و طراحان شهری به نیازها و خواسته‌های عموم شهروندان نقش مؤثری داشت.^۲

عمده اشکالات به شهرسازی دولتی و فن‌سالارانه وارد می‌شد و انتقاداتی که در این باره طرح می‌گردید، تحت تأثیر عوامل زیر بود:

- اوج‌گیری جنبش زیست‌بوم‌گرایی و توسعه پایدار؛
- گذار از نظام‌های اقتدارگرا؛
- رشد گسترده مردم‌سالاری و حقوق شهروندی؛
- گسترش الزامات جامعه مدنی؛
- کثرت‌گرایی و جنبش‌های فرهنگی؛

این انتقادات و ناتوانی شهرسازی صرفاً نخبه‌گرا و دولتی، از پاسخگویی به انتقادات، گرفتاری در بن‌بست‌های نظری و عملی را در پی داشت و شهرسازی فاقد شهروند را به دیدن شهروندان، استفاده از روش‌های مردم‌سالارانه، یاری جستن از خرد جمعی و حرکت در مسیر تحقق عدالت و آرمان‌های انسانی سوق داد.

تغییر مسیر شهرسازی، تحولی عمیق در رویکرد، اهداف، وظایف، روش‌ها و فرایندهای آن را ایجاد کرد که به‌منزله انقلابی در این عرصه به‌شمار می‌آید^۳؛ حرکت از شهرسازی دولت‌مدار، فن‌سالارانه و فاقد شهروند به‌سوی شهرسازی جمع‌گرا، شهروندمحور و مشارکتی که در آن نقش داشتن در تأمین مالی، تأمین نیروی انسانی، تأمین ابزار و وسایل فیزیکی، تصمیم‌گیری‌های مدیریتی و سهیم بودن در تهیه طرح‌ها

۱. رک: رحمانی، جواد و دیگران، «تبیین مفهوم مشارکت شهروندی در مدیریت شهری از دیدگاه علامه طباطبائی»، دوفصلنامه علمی - تخصصی اسلام و مدیریت، سال سوم، شماره ۶، پاییز و زمستان ۱۳۹۳، ص ۱۶۴.

۲. رک: به سوی شهرسازی دموکراتیک، ص ۴۵.

۳. رک: همان.

عواملی هستند که سطح و میزان مشارکت شهروندان را در فرایند تهیه و اجرای طرح‌های شهری تعیین می‌کنند.^۱

تجربه سال‌ها مدیریت شهری صاحب‌نظران را بر آن داشت تا به ناموفق بودن مدیریت شهری تمرکزگرا، انتصابی، آمرانه و از بالا به پایین، در قیاس با مدیریت شهری مشارکتی، انتخابی و از پایین به بالا - که با همکاری شهروندان انجام می‌شود و به مشارکت و حضور شهروندان به عنوان هدف می‌نگرد (نه وسیله) - اذعان نمایند.^۲ آشکار شدن نواقص و کاستی‌های شهرسازی غیرمشارکتی موجب شد تا نظریه‌های شهرسازی در دنیای کنونی بیش‌ازپیش به حضور و مشارکت شهروندان و انسانی شدن طرح‌ها تأکید کنند.^۳ در این میان، کشور ما نیز مستثنا نبود اما مشارکتی که اکنون در حوزه شهرسازی در ایران مطرح است برداشتی ناقص از مشارکت به معنای مصطلح آن است.

هسته اصلی و محوری مفهوم مشارکت «قدرت یافتن شهروندان» و پررنگ‌تر شدن بیش‌ازپیش نقش آن‌ها در طرح‌های شهری است؛ حال آنکه غالب طرح‌های موجود در کشور که تحت عنوان مشارکتی اجرا می‌شود، صرفاً تأمین مالی طرح یا پیش‌فروش واحدهای احداثی را دربرمی‌گیرد^۴ و این برداشت از «مشارکت» دستخوش خطای تقلیل‌گرایی^۵ است.

۱. رک: بررسی رابطه مشارکت شهروندان و فاکتورهای اصلی مدیریت شهری مطالعه موردی: شهر تهران، ص ۲۳.

۲. رک: احمدی، اصغر، توکلی، محمود، «بررسی میزان مشارکت اجتماعی شهروندان در اداره بهینه امور شهری»، جامعه‌شناسی مسائل اجتماعی ایران (تحقیقات علوم اجتماعی ایران)، سال اول، بهار ۱۳۸۸، شماره ۲، ص ۷۴.

۳. رک: خادم‌الحسینی، احمد، عارفی‌پور، صفیه، «شهرسازی مشارکتی و جایگاه مردم در برنامه‌ریزی شهری»، چشم‌انداز جغرافیایی (مطالعات انسانی)، سال هفتم، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۹۱، ص ۱۰۹.

۴. رک: حبیبی، سیدمحسن، سعیدی رضوانی، هادی، «شهرسازی مشارکتی؛ کاوشی نظری در شرایط ایران»، نظریه هنرهای زیبا، شماره ۲۴، زمستان ۱۳۸۴، ص ۱۵.

سازمان بازرسی کل کشور در کشوقوس میان شهرسازی دولتی، فن‌سالار و شهرسازی مشارکتی مبتنی بر حضور مردم، نقش ناظر را ایفا می‌کند که بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در حوزه شهرسازی نظارت دارد و نخستین مسئله‌ای که پیش‌روی دارد این است که با این موج جدید؛ یعنی شهرسازی مشارکتی چه باید کرد؟

آیا شهرسازی در کشور ما نیز باید مشارکتی و با حضور شهروندان صورت گیرد؟ اگر به استناد ناکامی‌ها و معایب شهرسازی غیرمشارکتی، شهرسازی مشارکتی یک ضرورت به‌شمار آید آنگاه معنای حسن جریان اموری که سازمان بازرسی کل کشور متولی نظارت بر آن است چه خواهد بود؟

طبعاً پاسخ به پرسش‌های پیش‌روی مستلزم روشن شدن امور زیر است:

۱. منظور از شهرسازی مشارکتی چیست؟
۲. اجزاء و مؤلفه‌های شهرسازی مشارکتی کدام‌اند؟
۳. تفاوت شهرسازی مشارکتی با غیرمشارکتی در کجا است؟
۴. پیش‌نیازهای و موانع شهرسازی مشارکتی کدام است؟
۵. نیازسنجی، خواسته‌سنجی، تقاضاسنجی در شهرسازی مشارکتی چه نقشی دارد؟
۶. عوامل و انگیزاننده‌های مشارکت شهروندان در شهرسازی چیست؟
۷. افزایش مشارکت شهروندان در شهرسازی چه راهکارهایی را اقتضا می‌کند؟
۸. شهرسازی مشارکتی چه پیامدها و تبعات در پی دارد؟
۹. شهرسازی مشارکتی در نظارت و پاسخگویی چه نقشی ایفا می‌کند؟

مفاهیم کلیدی

بحث شهرسازی با حضور شهروندان و بی‌حضور شهروندان، و نقش آن در سرنوشت و فرایند نظارت و بازرسی بر ایضاح مفاهیم کلیدی چون مفاهیم زیر مبتنی است:

• **شهروند و ساکن:** ازجمله نخستین تعاریفی که برای «شهروند» ذکر شده این است:

«شهروند کسی است که در امور عام جامعه/ش مشارکت می‌کند.»^۲

در این دیدگاه نسبت و ارتباط میان سه مفهوم «جامعه»، «مشارکت» و «شهروند» به‌روشنی مشهود است. ارسطو و به‌تبع او پیروانش بنابر نگرش فلسفی که انسان را موجودی سیاسی - اجتماعی می‌انگاشت، معتقد بودند که تحقق انسانیت انسان تنها در پرتو مشارکت و حضور او در امور جامعه‌ای که در آن زندگی می‌کند میسر است؛ به عبارت دیگر بر این باور بودند که چون انسان موجودی سیاسی - اجتماعی است؛ پس هرچه سیاسی‌تر و اجتماعی‌تر باشد، انسان‌تر است و این سیاسی‌تر و اجتماعی‌تر بودن را به میزان مشارکت و حضور در عرصه‌های سیاسی و اجتماعی می‌دانستند.

از سوی دیگر چون بنیان این دیدگاه از نظام دولت‌شهر آتن یعنی نظامی شکل گرفته بود که در آن تنها مردان آزاد، حق مشارکت در عرصه‌های سیاسی و اجتماعی را داشتند؛ لذا همین عده محدود شهروند به‌شمار می‌آمدند و سایر گروه‌ها؛ همچون زنان، کودکان، ناتوانان (مثلاً پیران و ...)، بیگانگان و بردگان از دایره شهروندی خارج بودند.

دیدگاه ارسطو و پیروانش متضمن نوعی نسبیت در معنای «شهروندی» است به این معنا که چه‌بسا کسی در یک نظام سیاسی (مثلاً مردم‌سالار) شهروند به‌شمار آید ولی در نظام سیاسی (مثلاً الیگارش) شهروند محسوب نشود. از سوی دیگر خارج

۱. تعریف ارسطو

۲. رک: نجاتی حسینی، سیدمحمود، «جامعه مدرن، شهروندی و مشارکت»، فصلنامه مدیریت شهری،

دانستن ساکنان بیگانه از دایره شهروندی گواه آن است که این دیدگاه صرف سکونت در یک مکان و اشتراک مکانی را موجد حق شهروندی نمی‌داند. تحلیل دیدگاه ارسطو و پیروانش ما را به این نکته رهنمون می‌شود که این رأی متضمن مؤلفه‌های زیر است:^۱

- مردم‌سالاری و شهروندی
- ارتباط میان شهروند، جامعه و مشارکت
- حقوق، وظایف و مسئولیت شهروندی
- رابطه متقابل دولت و شهروند
- دامنه شمول شهروندی

شهروندی در معنای امروزی، آن مفهومی است که نخستین بار در قرن شانزدهم میلادی در اروپای غربی بکار رفت و رواج یافت. در این معنا پس از تفکیک حوزه اقتصادی از سیاسی در عصر جدید، حوزه نوپدیدی میان دولت و حوزه خصوصی به وجود آمد که از آن به حوزه «عمومی»^۲ تعبیر می‌شود.

حوزه عمومی، جایی است که تصمیم‌گیری‌های جمعی با مشارکت فعالانه شهروندان در شرايطی آزاد و عادلانه صورت می‌گیرد.^۳ در این دیدگاه شهروندی پایگاهی است که به تمام اعضای فعال جامعه داده می‌شود و به همین واسطه، همگی واجد شأن، حقوق و وظایف شهروندی و برخوردار از حمایت‌های قانون می‌شوند.^۴ همین مشارکت فعالانه وجه ممیز شهروندان از «ساکنین» است و ساکنین را به شهروندان بدل می‌کند.^۵

• **نیاز، خواسته و تقاضا:** این سه، مفاهیمی در حوزه بازرگانی هستند که به دلیل اهمیتشان در بحث «شهرسازی در غیاب شهروندان» لازم است توضیح داده شوند.

۱. رک: همان.

2. Public Sphere

۳. رک: همان، ص ۹-۱۰.

۴. رک: تبیین مفهوم مشارکت شهروندی در مدیریت شهری از دیدگاه علامه طباطبائی، ص ۱۶۹.

۵. رک: بررسی میزان مشارکت اجتماعی شهروندان در اداره بهینه امور شهری، ص ۷۴.

نیاز^۱: نیازها اموری هستند که برای کیان، هستی و استمرار هستی آدمی ضرورت دارند؛ به طوری که فقدان آن‌ها محلّ هستی و بقای انسان است؛ مثلاً اموری چون بهداشت و درمان، غذا، مسکن و سرپناه، لباس و امثال آن.^۲

خواسته^۳: میل و کشش درونی آدمی است به سویی آنچه که آن را برآورنده نیاز خود می‌پندارد.^۴ چه‌بسا این پندار مطابق با واقع باشد و چه‌بسا مطابق با واقع نباشد؛ به عبارت دیگر پس از آنکه آدمی مجموعه‌ای از امور را نیازهای خود به‌شمار آورد، برای رفع آن‌ها گرایش و میلی به سویی برخی امور و رانش و گریزی از برخی دیگر از امور در خود احساس می‌کند؛ این گرایش‌ها و رانش‌ها به واسطه آن است که خودآگاه یا ناخودآگاه، درست یا نادرست، آدمی برخی امور را رافع و برخی دیگر را مانع برآوردن نیازهای خود به‌شمار می‌آورد. این میل و احساس درونی را خواسته گویند که برخی آن را به «روش برآورده کردن نیازها» تعریف کرده‌اند.^۵ اینکه انسان برای رفع نیاز بدن به مایعات، میل به آب و نوشیدنی‌ها را در خود حس می‌کند درواقع خواسته‌هایی است متفاوت در راستای پاسخ و تأمین یک نیاز بدن، که هر کس به شیوه مختار خود آن را پاسخ می‌دهد.

تقاضا^۶: هنگامی که خواسته آدمی با توان تأمینش همراه باشد انسان درجهت برآوردن خواسته حرکت می‌کند و این همان تقاضا است. هنگامی که کسی مثلاً خانه‌ای را می‌خواهد این میل به داشتن را «خواسته» گویند و اگر این میل با توان خرید آن خانه همراه باشد به آن «تقاضا» گویند.^۷

1. Need

۲. رک: کاتلر، فیلیپ، آرمسترانگ، گری، مبانی مدیریت بازاریابی، تجزیه و تحلیل و برنامه‌ریزی، ترجمه علی پارسایان، تهران، ترمه، ۱۳۹۴.

3. Want

۴. رک: همان.

۵. رک: همان.

6. Demand

۷. رک: همان. / همچنین رک:

O'Sullivan, Arthur; Sheffrin, Steven M, Economics: Principles in Action, New Jersey, 2003, p. 79.

روشن شدن مفاهیم بالا در پاسخ به این پرسش‌ها اهمیت دارد که نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای ساکنین از دستگاه‌های فعال و متولی در عرصه شهرسازی چیست، راه‌های شناسایی آن‌ها کدام است و قاعدتاً روش نظارت و پاسخ‌خواهی درمورد آن‌ها چگونه است؟

نکته پایانی درباره مفاهیم سه‌گانه «نیاز»، «خواسته» و «تقاضا» مسئله نسبت و رابطه میان آن‌ها است؛ چه‌بسا چیزی موردنیاز شهروندان باشد اما «خواسته» شهروندان نباشد، یا چیزی «خواسته» شهروندان باشد ولی «نیاز» آن‌ها نباشد. این نیز ممکن است که چیزی مورد «تقاضا»ی شهروندان قرار گیرد حال آنکه درواقع «نیاز» آن‌ها نیست، یا اینکه «نیاز» آن‌ها باشد ولی مورد تقاضای ایشان نباشد. دانستن این نسبت و رابطه در تعیین نوع خدمت‌رسانی و به تبع آن شیوه پاسخ‌خواهی اهمیت دارد؛ تصور وضعی که در آن برخی نیازهای آبجکتیو^۱ یا عینی ساکنین یک منطقه، به دلیل اینکه از راه‌های غیر مشارکتی قابل شناسایی است، بدون حضور و مشارکت ایشان، شناسایی شده باشد ولی خواسته‌های ساکنین به خاطر سابجکتیو^۲ یا درونی بودن، از هیچ راهی جز مشارکت و همکاری خود ایشان قابل شناسایی نباشد، نشان می‌دهد که خدمت‌رسانی به مردم در غیاب مردم و به شیوه غیرمشارکتی و غایبانه با چه مشکلاتی دست‌به‌گریبان است.

• حسن جریان امور

اهمیت معنا و منظور از مفهوم «حسن جریان امور» در بحث «شهرسازی در غیاب شهروندان» از آن‌رو است که با دانستن آن بهتر می‌توان در پاسخ این پرسش تأمل کرد که «آیا شهرسازی در غیاب شهروندان مؤلفه‌های حسن جریان امور در عرصه شهرسازی را بیشتر تأمین می‌کند یا شهرسازی با حضور و مشارکت شهروندان؟»

منظور از حسن جریان امور در عرصه شهرسازی عبارت است از:

جریان اموری که در راستای اهداف، فلسفه تأسیس و ماهیت دستگاه

فعال در عرصه شهرسازی طراحی شده باشد و عمل کند؛ در آن علل فسادهای

عمده اداری کمترین امکان وقوع را داشته باشند؛ با کمترین هزینه‌های ممکن

بیشترین خدمات ممکن در عرصه شهرسازی را با سرعت، سهولت، دقت و بی‌وقفه ارائه کند و سازوکار پاسخ‌گویی صریح، سریع و شفاف به رسانه‌ها را داشته باشد.^۱

براساس تعریف بالا و اینکه «حسن جریان امور» اگر «تقاضا» یا «خواسته» شهروندان نباشد دست‌کم «نیاز» آنان است، به‌علاوه در نظرگرفتن موضوع «شهرسازی در غیاب شهروندان»، نکات مبهم و پرسش‌برانگیزی در پی دارد که مهم‌ترین آن‌ها به شرح زیر است:

- ✓ چستی اهداف دستگاه فعال در عرصه شهرسازی و نسبت آن با نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای ساکنین یا شهروندان در غیاب آن‌ها
- ✓ چستی فلسفه تأسیس دستگاه مربوطه و نسبت آن با نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای ساکنین یا شهروندان در غیاب آن‌ها
- ✓ چستی ماهیت دستگاه فعال در عرصه شهرسازی و نسبت آن با نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای ساکنین یا شهروندان در غیاب آن‌ها
- ✓ چستی خدمات ممکن در عرصه شهرسازی و نسبت آن با نیازها، خواسته‌ها و تقاضای ساکنین یا شهروندان در غیاب آن‌ها
- ✓ چستی مصادیق سهولت در ارائه خدمات در عرصه شهرسازی و نسبت آن با نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای ساکنین یا شهروندان در غیاب آن‌ها
- ✓ چستی متعلق پاسخ‌گویی؛ به این معنا که دستگاه فعال در شهرسازی باید درباره ارتباط و تناسب عملکردش با چه اموری پاسخ‌گو باشد؟ (مثلاً تناسب با اهداف، با فلسفه تأسیس، با ماهیت دستگاه، با میزان امکان وقوع علل فساد اداری، با میزان هزینه‌ها و فایده‌ها، یا مثلاً درخصوص تناسب عملکردش با سرعت، سهولت، دقت و استمرار در خدمت‌رسانی، یا با صراحت، سرعت و شفاف در پاسخ‌گویی به رسانه‌ها)

۱. رک: عارف، رضا، «حسن جریان امور»، گزارش پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور، سال یازدهم،

با توجه به تبعات و پیامدهای پذیرش «حسن جریان امور» و دست کم «نیاز» بودن آن، مسئله این خواهد شد که آیا اهداف، فلسفه تأسیس و ماهیت دستگاه فعال در عرصه شهرسازی به فرض حضور یا به فرض غیاب شهروندان - در هر دو فرض - تا چه اندازه متناسب با نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای آن‌ها طراحی شده است؟ روش پاسخ‌خواهی و پاسخ‌گویی چگونه؟ و ... به عبارت دیگر کدام قسم از شهرسازی (مشارکتی یا غیرمشارکتی) مؤلفه‌های حسن جریان امور را بیشتر محقق می‌کند؟

• پاسخ‌گویی

«پاسخ‌گویی» در مباحث مربوط به سلامت اداری و مبارزه با فساد به شکل‌های گوناگونی تعریف شده است که جامعیت و مانعیت آن‌ها در نوشته‌ای مستقل قابل نقد و بررسی است؛ اما اینجا مراد نویسنده از «پاسخ‌گویی» به شرح زیر است:

پاسخ‌گویی عبارت است از اینکه شخص (اعم از حقیقی یا حقوقی)، باهدف اقناع پرسش‌گران ذی‌صلاح یا نمایندگان آن‌ها، درباره چرایی فعل‌ها و ترک فعل‌هایی که در انجام وظیفه، داشته است، به بیان علل قانع‌کننده و ارائه ادله موّجه بپردازد.

پاسخ‌گویی به معنای یادشده، خود مستلزم دو پیش‌شرط است :

(۱) اولاً اینکه شخص بپذیرد که آن فعل‌ها و ترک فعل‌ها، نتایج آن‌ها و لوازم نتایج آن‌ها همگی عملکردهای خود او بشمار می‌آید؛

(۲) ثانیاً اینکه حق پرسش‌گری و ارزیابی نقادانه را برای صاحبان صلاحیت؛ یعنی ذی‌نفعان و کسانی که از سوی آنان وظیفه و مسئولیتی را به عهده گرفته است، درخصوص عملکرد خود محفوظ بداند؛

اگر شخص یکی از دو شرط فوق را واجد نباشد اساساً پاسخ‌گویی محقق نخواهد شد. شرط «قانع‌کننده بودن» علل و «موجه بودن» ادله بسیار مهم است و بیان‌گر آن است که در مباحث مربوط به سلامت اداری و مبارزه با فساد، هر واکنشی که معطوف به پرسش صورت می‌گیرد، مصداق «پاسخ‌گویی» به معنای مصطلح آن نیست؛ بلکه صرفاً بیان علل «قانع‌کننده» و ارائه ادله «موجه» مصداق «پاسخ‌گویی» به‌شمار می‌آید.

براساس تعریف بالا «پاسخ‌گویی» در عرصه شهرسازی مستلزم آن است که دستگاه فعال در آن عرصه، اولاً فعل‌ها و ترک فعل‌ها، نتایج فعل‌ها و ترک فعل‌ها و تبعات فعل‌ها و ترک فعل‌های خود را بپذیرد؛ ارتباط یا عدم ارتباط آن‌ها را با اهداف، ماهیت و فلسفه تأسیس دستگاه، با میزان امکان وقوع علل عمده فساد، با هزینه‌ها و فایده‌ها، با نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای ساکنین یا شهروندان بپذیرد؛

ثانیاً برای شهروندان یا ساکنینی که از سوی آنان مسئولیت شهرسازی را به عهده گرفته است قانوناً حق پرسش‌گری و ارزیابی نقادانه درخصوص عملکرد خود را قائل باشد. پس از تحقق دو پیش‌شرط یادشده، درنهایت لازم است برای تمام آن فعل‌ها و ترک فعل‌ها، نتایج فعل‌ها و ترک فعل‌ها و تبعات فعل‌ها و ترک فعل‌های خود، علل قانع‌کننده‌ای ذکر و ادله موّجه‌ی عرضه کند.

دانستن منظور از پاسخ‌گویی در بحث «شهرسازی در غیاب شهروندان» ازاین‌رو اهمیت دارد که از یک‌سو شرط دوم پاسخ‌گویی، اولاً مستلزم قبول و پذیرش قدرت فهم مسائل شهری و پذیرش توان نقد آن، برای ساکنین یا شهروندان است و ثانیاً اذعان به حق قانونی ایشان در این خصوص.

از سوی دیگر ماهیت «پاسخ‌گویی» نیز دو لازمه مهم دارد؛ یکی لزوم جلب رضایت ساکنین یا شهروندان و اقناع آن‌ها و دوم نیازسنجی، خواسته‌سنجی و تقاضاسنجی ساکنین یا شهروندان؛ اینجا است که این پرسش طرح می‌شود که:

از میان شهرسازی غیرمشارکتی در غیاب شهروندان و شهرسازی مشارکتی که در آن شهروندان حضور فعال دارند کدام‌یک تحقق مؤلفه‌های «پاسخ‌گویی» را بیشتر، آسان‌تر و کامل‌تر فراهم می‌آورد؟

آیا شهرسازی مشارکتی که برای شهروندان قدرت فهم مسائل شهری و توان نقد آن را قائل است و جلب رضایت و اقناع آن‌ها را ضروری می‌داند و (به همین دلیل) خود را ناچار به نیازسنجی، خواسته‌سنجی و تقاضاسنجی ایشان می‌داند، پاسخ‌گوتر خواهد بود یا شهرسازی غیر مشارکتی و در غیاب شهروندان؟

شهرداری مشارکتی (شهروندمدار)

پس از روشن شدن مفاهیم کلیدی بحث، اینک باید به مسئله شهرسازی شهروندمدار یا همان شهرسازی مشارکتی و ماهیت آن پرداخت. شهرسازی شهروندمدار یا آنچه که از آن به شهرسازی با حضور شهروندان یاد شد، شیوه‌ای از مدیریت پایین به بالا و فرایندی است که با حساس‌سازی توده جامعه و درگیرکردن ذهنی و عاطفی آن‌ها- و ایجاد میل، اراده و احساس نیاز در آن‌ها برای حل یک مسئله مربوط به شهرسازی یا رفع یک مشکل در این حوزه- ارتباطی متقابل میان توده جامعه با مدیران، برنامه‌ریزان، تصمیم‌گیران، متخصصان و طراحان برقرار می‌کند؛ ارتباطی که به قدرت یافتن، تأثیرگذار شدن، سهیم‌شدن و حضور جدی، فعال، سازمان‌یافته و نهادینه توده جامعه در کلیه فعالیت‌های مطالعاتی، هدف‌گذاری‌ها، تصمیم‌سازی‌ها، سیاست‌گذاری‌ها، تأمین منابع، اجراها، نظارت‌ها، ارزیابی‌ها، و ارزشیابی‌ها می‌انجامد تا از این طریق توانایی‌ها و قابلیت‌های فردی یا گروهی ذی‌نفعان، در راستای تأمین و دستیابی به نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای گروهی‌شان به‌کارگرفته شود و فرایند تصمیم‌گیری مشروعیت بیشتری یابد.^۱

در معرفی شهرسازی مشارکتی چند ویژگی حائز اهمیت ذکر شده است:

- (۱) شیوه‌ای از مدیریت پایین به بالا است؛
- (۲) یک فرایند است نه امری ایستا و ثابت؛
- (۳) توده جامعه را با ایجاد دغدغه ذهنی و عاطفی حساس می‌کند و ترغیب می‌نماید؛
- (۴) مبتنی بر میل، اراده، احساس نیاز توده جامعه است؛

۱. رک: تبیین مفهوم مشارکت شهروندی در مدیریت شهری از دیدگاه علامه طباطبائی، ص ۱۶۵، ۱۶۷، ۱۶۹ و ۱۷۰/ همچنین رک: بررسی نقش مشارکت مردمی در ارتقاء تنوع و امنیت در راستای ایجاد سرزندگی در محلات شهری، ص ۶۰/ همچنین رک: مشارکت مردمی/ همچنین رک: شهرسازی مشارکتی؛ کاوشی نظری در شرایط ایران، ص ۱۶/ همچنین رک: استفاده از گسترش عملکرد کیفیت (QFD) به منظور انعکاس خواسته‌ها و تمایلات مردمی در فضاهای شهری، ص ۲۱۰/ همچنین رک: بررسی میزان مشارکت اجتماعی شهروندان در اداره بهینه امور شهری، ص ۷۷.

- ۵) این احساس نیاز نسبت به حلّ یک مسئله یا رفع یک مشکل در این حوزه است؛
- ۶) متّکی به ارتباطی متقابل میان توده جامعه با مدیران، برنامه‌ریزان، تصمیم‌گیران، متخصصان و طراحان است؛
- ۷) به شهروندان قدرت، تأثیرگذاری و امکان سهیم‌شدن و حضور جدی و فعّال در تمام مراحل فعالیت‌های مطالعاتی، هدف‌گذاری‌ها، تصمیم‌سازی‌ها، سیاست‌گذاری‌ها، ارزیابی‌ها، تأمین منابع، اجراها، نظارت‌ها و ارزشیابی‌ها را می‌دهد؛
- ۸) توانایی‌ها و قابلیت‌های فردی یا گروهی ذی‌نفعان را در راستای تأمین و دستیابی به نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای گروهی‌شان بکار می‌گیرد؛
- ۹) مشروعیت فرایند تصمیم‌گیری را بیشتر می‌کند؛
- این ویژگی‌ها از یک‌سو مؤلفه‌ها و عناصر مهم و موجد شهرسازی مشارکتی را روشن می‌کند و نشان می‌دهد که - به فرض پذیرش رجحان و مزایای شهرسازی شهروندمدار مشارکتی بر شهرسازی غیرمشارکتی در غیاب شهروندان - اگر بنابر تغییر شیوه شهرسازی باشد، باید در پی تحقق چه ویژگی‌هایی بود و اگرچه ویژگی‌هایی محقق شود آنگاه می‌توان مدعی شد که شهرسازی در غیاب شهروندان، به شهرسازی مشارکتی بدل شده است؛
- از سوی دیگر تکلیف دستگاه‌های نظارتی همچون سازمان بازرسی کل کشور را نیز روشن می‌کند که هنگام نظارت بر حوزه شهرسازی آیا باید تحقق شهرسازی مشارکتی را مطالبه نمایند یا شهرسازی غیرمشارکتی را؟
- ثانیاً اگر تحقق شهرسازی مشارکتی مطلوب باشد مطالبه چه عوامل و مشخصاتی به‌منزله مطالبه شهرسازی مشارکتی است؟
- براساس تعریف و مؤلفه‌های شهرسازی مشارکتی، لازمه شهرسازی شهروندمدار، جریان دو سوی اطلاعات میان مدیران، برنامه‌ریزان، تصمیم‌گیران، متخصصان و طراحان با توده مردم یا همان شهروندان است.^۱ فقدان جریان اطلاعات مذکور به هر

میزان که باشد به همان میزان به ابهام و عدم شفافیت در این زمینه دامن خواهد زد و این از جمله آفاتی است که مفاسد متعدد دیگری را در پی خواهد داشت.

شهرداری شهروندمدار، شهروندان را محرم، ذی حق و شایسته داشتن اطلاعات می‌داند؛ از این رو بهانه‌ای برای مخفی‌سازی و پنهان‌کاری وجود ندارد. این اقبال به گردش اطلاعات و شفاف‌سازی و ادبار از سرانگاری عملکردها، مزیت فسادزدای شهرداری مشارکتی و شهروندمدار، بر شهرداری فسادزای در غیاب شهروندان است. شهرداری مشارکتی حق تعیین سرنوشت و نظارت بر آن را برای شهروندان ملحوظ و محفوظ می‌داند^۱ و از آنجا که تمام مراحل فعالیت‌های مطالعاتی، هدف‌گذاری‌ها، تصمیم‌سازی‌ها، سیاست‌گذاری‌ها، تأمین منابع، اجراها، با مشارکت و همکاری شهروندان و در حضور آنان انجام می‌شود نوعی در معرض بودن را برای عملکرد برنامه‌ریزان، تصمیم‌گیران، متخصصان، طراحان و اجراکنندگان به همراه دارد. در واقع بنای آن اتاق شیشه‌ای و شفافیتی که در مبارزه با فساد اداری یک آرمان به شمار می‌آید تا حد زیادی برپا می‌شود و از آفات شهرداری فاقد شهروند پرهیز می‌گردد.

نامتمرکز بودن شیوه مدیریت در شهرداری شهروندمدار، آفاتی چون انحصار و انباشت قدرت در یک نقطه یا چند نقطه معدود و زمینه‌سازی برای بروز مفاسدی از قبیل رانت‌خواری، ویژه‌خواری و امثال آن را که شهرداری متمرکز منهای شهروند، مسبب آن است، منتفی می‌کند.^۲

شهرداری در غیاب شهروندان، به واسطه غایب بودن شهروندان، شیوه‌ای از مدیریت انتصابی و از بالا به پایین را می‌طلبد؛ مدیریتی که کمیت و کیفیت انتصاب‌های برخاسته از آن و شایسته‌سالاری یا ناشایسته‌سالاری آن خود، اول‌الکلام است؛ این درحالی است که روند مدیریت پایین به بالا، امکان و خطرپذیری ناشی از

۱. رک: بررسی میزان مشارکت اجتماعی شهروندان در اداره بهینه امور شهری، ص ۷۷.

۲. رک: همان، ص ۷۴.

آفات فوق را در شهرسازی‌های شهروندمدار تا حد قابل ملاحظه و چشم‌گیری تقلیل می‌دهد.^۱

اینکه شهرسازی شهروندمدار و حقیقتاً مشارکتی، به حضور، مشارکت و همکاری شهروندان به چشم هدف می‌نگرد نه ابزاری برای کسب یا نشان دادن مشروعیت خود^۲ موجب می‌شود تا نفس حضور و مشارکت شهروندان قربانی و فدای هیچ امر دیگر نگردد؛ چراکه قربانی کردن حضور و مشارکت شهروندان به پای امور دیگری همچون کسب مشروعیت یا به نمایش درآوردن اعتبار فردی، گروهی یا حزبی، به فقدان و عدم مشارکت منجر خواهد شد و این درست به معنای نقض همان غرضی است که از مشارکت مد نظر بود.

این ویژگی که شهرسازی شهروندمدار و مبتنی بر حضور شهروندان، قدرت تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی را در اختیار ذی‌نفعان قرار می‌دهد^۳ و تفکیک و تمایز میان تصمیم‌گیران و ذی‌نفعان را از بین می‌برد، موجب شده تا شهروندانی که از نوع تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها تأثیر بیشتری می‌پذیرند به همان میزان هم در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها نقش داشته باشند^۴؛ لذا این‌همانی میان تصمیم‌گیر و ذی‌نفع برقرار است؛ در نتیجه مفاسدی چون تضییع عامدانه وجوه و اموال و اتخاذ تصمیمات مغرضانه فاقد بررسی‌های کارشناسانه که به منافع شهروندان خسارت وارد کند و امثال این مفاسد با رویکرد مشارکتی کمتر محتمل است.

ارتقاء آگاهی شهروندان درباره سرنوشت و مسائل اطراف خود، که به واسطه گردش روان اطلاعات حاصل می‌شود، نوعی توانمندی و هوشیاری در شهروندان ایجاد

۱. رک: همان، ص ۷۴/ همچنین رک: تحلیلی نظریه پردازانه بر مفهوم مشارکت مردمی با تکیه بر تجربه حوزه آبخیز حبله رود، ص ۵.

۲. رک: بررسی میزان مشارکت اجتماعی شهروندان در اداره بهینه امور شهری، ص ۷۴.

۳. رک: همان، ص ۷۵.

۴. رک: شهرسازی مشارکتی؛ کاوشی نظری در شرایط ایران، ۱۸.

می‌کند^۱ که رصد، نظارت، پیگیری و پرسش‌گری فعال درمورد چرایی فعل‌ها و ترک فعل‌ها و نتایج و لوازم نتایج آن‌ها را به بار می‌آورد؛ رصد، نظارت، پیگیری و پرسش‌گری که وقوع هرگونه فعل یا ترک فعل فردی، جمعی یا سازمانی عامدانه و باهدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری را که با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید، متفی یا دست‌کم دشوار می‌کند.^۲

اساس سلامت اداری در هر دستگاهی بر نیروی‌های انسانی دارای اعتمادبه‌نفس به‌عنوان سرمایه‌های اجتماعی آن مجموعه و تولید، رشد و پرورش آن‌ها است.^۳ مجموع مؤلفه‌ها و عناصری چون گردش روان و دوسویه اطلاعات، بالارفتن آگاهی شهروندان درباره سرنوشت و پیرامون خود، توانمندسازی و هوشیارسازی آن‌ها جملگی به تولید، پرورش و رشد سرمایه‌های اجتماعی منتهی خواهد شد و می‌توان آن را از تبعات و ثمرات شهرسازی با حضور و مشارکت شهروندان دانست که خود مانعی بر سر راه ناشایست‌سالاری‌های ناشی از نبود سرمایه انسانی و اجتماعی کارآمد، است.

حضور شهروندان در عرصه‌های مختلف شهرسازی شبکه روابط اجتماعی را گسترش و تعمیق می‌بخشد^۴ به‌طوری‌که از یک‌سو شهروندان را به چشم‌ها و گوش‌های ناظری بدل می‌کند که کوچک‌ترین اقدامات معطوف به مطالعات، هدف‌گذاری‌ها، تصمیم‌سازی‌ها، سیاست‌گذاری‌ها، تأمین منابع، اجراها و نظارت‌ها، از تیررس ارزیابی و ارزش‌گذاری‌های آن‌ها خارج نیست؛ از سوی دیگر مسئولیت، حساسیت و تعهدی درونی برای شهروندان ایجاد می‌کند.^۵

۱. رک: بررسی میزان مشارکت اجتماعی شهروندان در اداره بهینه امور شهری، ص ۷۵/همچنین رک:

تحلیلی نظریه‌پردازانه بر مفهوم مشارکت مردمی با تکیه بر تجربه حوزه آبخیز حبله رود، ص ۶.

۲. اشاره به تعریف فساد در قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ دارد.

۳. رک: بررسی میزان مشارکت اجتماعی شهروندان در اداره بهینه امور شهری، ص ۷۵ و ۷۷.

۴. رک: همان، ص ۷۵.

۵. رک: همان، ص ۷۷.

اگر پذیرفته شود که نابرابرها و بی‌عدالتی‌ها، خود علل یا دست‌کم اسباب وقوع و بروز برخی مفاسد است، کاری که حضور و مشارکت شهروندان در عرصه شهرسازی انجام می‌دهد این است که برای افراد زیرین جامعه نیز فرصت‌هایی برای پیشرفت مهیا می‌کند^۱ و به این ترتیب از اسباب و زمینه‌های وقوع مفاسد می‌کاهد.

آنچه در شهرسازی بی‌شهروند یا شهرسازی در غیاب شهروندان مشاهده می‌شود حذف شهروندان از کلیه فرایندهای مطالعاتی، هدف‌گذاری‌ها، تصمیم‌سازی‌ها، سیاست‌گذاری‌ها، تأمین منابع، اجراها، نظارت‌ها و ارزیابی‌ها است که در رویکرد مقابل؛ یعنی رویکرد شهروندمدار و مشارکتی درست مسئله معکوس می‌شود.

نوعی بازگشت به مقیاس‌های انسانی و محلی، در رویکرد مشارکتی مشهود است^۲ که در کلیه شئون شهرسازی و از جمله در ممانعت از تضییع حقوق شهروندی و تأمین نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای شهروندان نیز خودنمایی می‌کند؛ این همان نکته‌ای است که در عرصه مسئولیت‌پذیری اهمیت دارد و از وقوع مفاسدی چون عدم پاسخ‌گویی در قبال اقدامات صورت گرفته و ناتوانی در توجیه ربط و نسبت میان آن اقدامات با نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای شهروندان، در سطح گسترده، پیشگیری می‌نماید.

آن‌الگویی از شهرسازی که بر حضور شهروندان و توانایی‌های آنان و مقیاس‌های انسانی و محلی تکیه می‌کند، به جای تمرکز صرف و تأکید بیش‌ازحد بر وظایف کالبدی و عملکرد به ابعاد کیفی، زیبایی‌شناختی و فرهنگی محیط^۳ نیز توجه می‌نماید و در حقیقت مقابله با فساد را از سطح به عمق می‌کشانند.

اینکه شهرسازی شهروندمدار و مبتنی بر حضور و همکاری شهروندان، داشتن حق اعتراض به طرح‌ها و افزون بر آن در نظر گرفتن سازوکار ارائه نقدها و اعتراض‌ها را پیش‌بینی می‌کند^۴، مانع مهمی بر سر راه گریز از پاسخ‌گویی و سر‌باززدن از ارزیابی و

۱. رک: همان.

۲. رک: به سوی شهرسازی دموکراتیک، ص ۵۴.

۳. رک: همان.

۴. رک: شهرسازی مشارکتی و جایگاه مردم در برنامه‌ریزی شهری، ص ۱۱۴.

ارزش‌گذاری است. چنین روندی تصمیمات و اقدامات نیازسنجی نشده، خواسته‌سنجی نشده و تقاضاسنجی نشده را بر نمی‌تابد.

داشتن حق اعتراض و روشن بودن سازوکار عرضه آن هیچ‌گونه بهانه‌ای برای برنامه‌ریزان، تصمیم‌گیران، متخصصان، طراحان و اجراکنندگان درخصوص مصرف وجوه، اموال و دارایی‌های شهروندان در غیر موارد مورد نیازشان، بی‌ارتباط با خواسته‌های ایشان یا مصرف آن‌ها در موارد نامرتبط با تقاضاهای شهروندان باقی نمی‌گذارد. حق اعتراض و سازوکار ارائه آن در شهرسازی شهروندمدار، درست نقطه مقابل ویژگی آمرانه، اقتدارگرا و نخبه‌گرا بودنی است که شهرسازی فاقد شهروند واجد آن است. شهرسازی شهروندمدار با تکیه بر خرد جمعی و واقع‌بینی حرکت می‌کند؛^۱ این نکته بروز مفاسد برخاسته از خطاهای منبعث از تصمیمات فردی، مفاسد ناشی از خودرایی یا مفاسد نشأت گرفته از آرمان‌گرایی‌های غیرواقع‌بینانه و فن‌سالارانه را به‌شدت کاهش می‌دهد.

درونی بودن دستاوردهای شهرسازی مبتنی بر همکاری و حضور شهروندان و منبعث بودن آن دستاوردها از عملکرد ذی‌نفعان و متکی نبودن آن به خارج از این مجموعه^۲ نیز مزید بر سایر مزایای یادشده موجب آن است که کیفیت نظارت و ارزیابی عملکردها و دستاوردهای ناشی از آن‌ها چنان دشوار و ناممکن نگردد که خود به مفاسد افزون بر سایر مفاسد بدل شود.

۱. رک: به سوی شهرسازی دموکراتیک، ص ۵۵.

۲. رک: تحلیلی نظریه‌پردازانه بر مفهوم مشارکت مردمی با تکیه بر تجربه حوزه آبخیز حبله رود، ص ۶.

رویکردهای مختلف در مواجهه با شهرسازی شهروندمدار

نگاهی به نحوه مواجهه متولیان امور به مسئله شهرسازی شهروندمدار یا مشارکتی، از یک منظر^۱ چند نوع رویارویی با این موضوع را نشان می‌دهد:

۱. رد و مخالفت: طرفداران این دیدگاه اساساً به شیوه ضدمشارکتی^۲ باور دارند و با مشارکت توده جامعه در تصمیم‌گیری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها، اجرا و امثال این امور، به دلیل اینکه آن را با اهداف کلان اقتصادی و اجتماعی دولت در تعارض می‌پندارند، مخالفت دارند و به رد و مخالفت با توده‌ها در این عرصه قائل هستند.^۳
۲. پذیرش: این قسم خود به دو گروه قابل انقسام است:

۱ ۴. پذیرش ظاهری: پذیرش ظاهری خود بر دو گونه است:

- ۱ ۴. با اکراه: در این شیوه از یک سو شاهد موضع‌گیری‌های رسمی و حمایتی از شهرسازی مشارکتی هستیم؛ موضع‌گیری‌هایی که مدعی پذیرش حضور و مشارکت شهروندان است؛ از سوی دیگر شاهد موضع‌گیری‌های غیررسمی و شاهد این هستیم که در مقام عمل اقدام مؤثر خاصی صورت نمی‌گیرد. درواقع نوعی دوگانگی در این نوع رویکرد مشهود است.^۴

کسانی که این نوع مواجهه را در پیش می‌گیرند مشارکت و حضور شهروندان در عرصه‌های شهرسازی را به صورت ظاهری و با اکراه، مقاومت، اندک‌اندک و خردخرد می‌پذیرند و از این رو شیوه آنان را «شیوه مشارکت خردخرد»^۵ یا «تدریجی» می‌خوانند.

- ۲ ۴. بدون اکراه: قائلان به چنین رویکردی، با انگیزه‌هایی پنهانی که مغایر با انگیزه شهروندمداری و مشارکت شهروندان است؛ مثلاً با انگیزه تسهیل در اجرای

1. James Midgely (1986)

2. Anti-Participatory Mode

۳. رک: شهرسازی مشارکتی؛ کاوشی نظری در شرایط ایران، ص ۱۶-۱۷.

۴. رک: همان.

5. Incremental Mode of Participation

طرح، اعمال کنترل‌های سیاسی و اجتماعی یا کسب مشروعیت سیاسی و اجتماعی از شهرسازی شهروندمدار حمایت می‌کنند.

چنین رویکردی، درواقع، مبتنی بر نگاهی ابزاری به مسئله شهرسازی مشارکتی است^۱ که حضور، مشارکت و همکاری شهروندان را وسیله و فرصتی برای رسیدن به اغراض مدنظر خود به‌شمار می‌آورند. از آنجاکه این گروه انگیزه اصلی و حقیقی مشارکت را تغییر می‌دهند و انگیزه‌های دیگری را جایگزین آن می‌کنند رویکردشان به این مسئله «مشارکت دستکاری شده»^۲ خوانده شده است.

۲. پذیرش حقیقی: در این نوع مواجهه با «مشارکت» که به آن «شیوه مشارکت حقیقی»^۳ گویند، متولیان امور، هم از طریق تدارک سازوکارهای مؤثری چون آموزش، ایجاد نهادهای محلی اصیل، تقویت اجتماعات محلی، تهیه مواد و... به ورود شهروندان کمک می‌کنند تا در تمام زمینه‌های شهرسازی سهیم شوند و هم از طریق حمایت و پشتیبانی که از مشارکت اجتماعی به عمل می‌آورد، تحقق شهرسازی حقیقتاً مشارکتی و شهروندمدار را پی می‌گیرند.^۴

علاوه بر دیدگاه بالا، دیدگاه‌های رقیب دیگری همچون نظریه «نردبان مشارکت»^۵ و نظریه «گردونه مشارکت»^۶ و... نیز وجود دارد که در این نوشته به آن‌ها پرداخته نمی‌شود.^۷ اما این نکته اهمیت دارد که براساس دیدگاه فوق یا بنابر هر یک از دیدگاه‌های رقیب، سازمان بازرسی کل کشور به‌مقتضای وظیفه ذاتی خود کدام نوع مواجهه را باید از دستگاه‌های فعال در این عرصه، مطالبه کند؟

۱. رک: همان.

2. Manipulated Mode of Participation

3. Genuine Mode of Participation

۴. رک: همان.

5. Sherry Arnstein (1996)

6. Scott Davidson (1998)

۷. رک: همان، ص ۱۷-۱۸.

موانع شهرسازی مشارکتی

شهرسازی مبتنی بر حضور، همکاری و مشارکت شهروندان از یک سو به دلیل توان بالایی که در شناسایی، گردآوری و برآورده کردن نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای شهروندان و به تبع آن توان بالایی که در محقق ساختن «حسن جریان امور» - با ویژگی‌ها و مؤلفه‌هایی که برایش ذکر شد - دارد و افزون بر آن به این دلیل که فرایند نشان دادن علل قانع کننده و ارائه ادله موجه یا به عبارتی «فرایند پاسخ‌گویی» را تسهیل می‌کند، یک ضرورت به شمار می‌آید.

از سوی دیگر به دلیل عدم آمادگی زیرساخت‌های نهادی، فقدان همکاری و خودیاری نهادینه در نظام‌های سنتی و پیچیدگی این شیوه از شهرسازی، موفقیت آن با موانعی و آفاتی روبرو است که شناسایی این آفات هم برای دستگاه‌های متولی شهرسازی و هم برای دستگاه‌های نظارتی ناظر بر شهرسازی خصوصاً سازمان بازرسی کل کشور حائز اهمیت است؛ چراکه با نظر به مزایا و برتری‌های «شهرسازی مشارکتی» بر «شهرسازی در غیاب شهروندان»، طبعاً اگر دستگاه‌های متولی شهرسازی بنابر وظیفه معین خود عمل نمایند و در پی برآورده‌سازی نیازها، تأمین خواسته‌ها و پاسخ به تقاضاهای شهروندان باشند لازم است که گردشی به سمت «شهرسازی مشارکتی» با محوریت شهروندان داشته باشند و در این راه موانع پیش‌روی را شناسایی و درصدد رفع آن‌ها برآیند.

به همین ترتیب هنگامی که برتری شهرسازی مشارکتی بر شهرسازی در غیاب شهروندان پذیرفته شد، و معلوم شد که کدام گونه از شهرسازی «حسن جریان امور» و «پاسخ‌گویی» را بیشتر تأمین می‌کند، لازم می‌آید، دستگاه‌های نظارتی همچون سازمان بازرسی کل کشور، نیز در انتظارات و مطالبات خود از دستگاه‌های فعال در این عرصه تجدیدنظر کنند و از آن‌پس، تحقق زمینه‌ها و پیش‌نیازهای شهرسازی مشارکتی و رفع موانع و حل مشکلات موجود در مسیر تحقق آن را مطالبه نمایند؛ این بدان معنا است که از آن‌پس مطالبات سازمان بازرسی کل کشور از دستگاه‌های فعال در عرصه شهرسازی به امور زیر معطوف خواهد شد:

۱. فراهم‌سازی پیش‌نیازها و اسباب تحقق بخش شهرسازی مشارکتی و شهروندمدار؛

۲. رفع آفات، موانع و مشکلات تحقق شهرسازی مشارکتی؛
 ۳. شناسایی مؤلفه‌ها، عناصر قوام‌بخش و موانع دوام و موفقیت شهرسازی مشارکتی؛
 پیش‌نیازها و اسباب تحقق بخش شهرسازی مشارکتی به‌علاوه مؤلفه‌ها و عناصر قوام‌بخش آن ضمن بحثی که درباره «شهرسازی شهروندمدار» گذشت به تفصیل ذکر شد؛ اینک پرسش این است که عمده‌ترین آفات و موانع تحقق و موفقیت در شهرسازی شهروندمدار چیست؟
 برخی بر این باورند که مهم‌ترین آفات و موانع تحقق و موفقیت شهرسازی شهروندمدار عبارت‌اند از:^۱

- عدم آموزش شهروندان؛
 - ترکیب جمعیتی شهرها که از حیث فرهنگی ناهمگون است؛
 - گسستگی ارتباط میان مدیریت شهری با شهروندان؛
 - عدم ثبات حرفه‌ای، مکانی و اجتماعی؛
 - عدم تشکیل نهادهای مدنی یا فقدان فعالیت مؤثر آن‌ها؛
- معنای مانع اخیر این است که اگر به‌دلیل تحولات سریع شهرنشینی و آشتنگی‌های اجتماعی منبعت از آن، نهادهای مدنی یعنی واسطه‌های میان توده مردم و نهادهای اجتماعی، تشکیل نشده باشند یا فعالیت مؤثری انجام ندهند، مشکل و مانع موفقیت این خواهد بود که دیدگاه‌های مردم به نهادهای اجتماعی؛ مثلاً نهادهایی همچون مجامع صنفی، اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی، انجمن‌های دفاع از حقوق کودکان، زنان و محیط‌زیست^۲ نخواهد رسید.

تأملی در ماهیت شهرسازی شهروندمدار، لوازم آن و مباحثی که طرح شد مؤید دیدگاه دیگر درخصوص موانع شهرسازی مشارکتی است و آن اینکه عمده‌ترین موانع تحقق و موفقیت این نوع شهرسازی، فقدان قوانین جامع، دقیق و مدون؛ عدم باور به ذی‌حق بودن شهروندان برای حضور در عرصه شهرسازی؛ فقدان اعتبار به خرد جمعی؛

۱. رک: شهرسازی مشارکتی و جایگاه مردم در برنامه‌ریزی شهری، ص ۱۱۴.

۲. رک: همان.

فقدان روحیه پرسشگری؛ نامحرم دانستن شهروندان؛ اوضاع امنیتی؛ فقدان گردش اطلاعات؛ نبود ارتباط میان تصمیم‌گیران با شهروندان و سرانجام انحراف از هدف انگاری مشارکت به سوی ابزارانگاری آن؛ موانعی که شناسایی آن‌ها سمت‌وسوی نظارت‌ها و بازرسی‌های سازمان بازرسی کل کشور را نیز تعیین می‌کند.

۱) فقدان قوانین جامع، دقیق و مدون درخصوص شهرسازی مشارکتی و لوازم آن هر اقدام اصلاحی ازجمله تغییر در رویکردی که دستگاه‌های متولی شهرسازی به این موضوع دارند مسبوق به داشتن «اراده» انجام آن است؛ به همین ترتیب فقدان «اراده» لازم در این خصوص خود مانعی بر سر توفیق در آن راه خواهد بود و این امری بدیهی به‌شمار می‌آید که به‌واسطه روشن بودنش، نیازی به ذکر آن نیست.

از لزوم داشتن «اراده» انجام کار که درگذریم، اولین مانع بر سر راه شهرسازی شهروندمدار و مشارکتی فقدان یک قانون جامع، دقیق و مدون در این خصوص است؛ قانونی که دست‌کم نقشه تکلیفی- حقوقی این مسیر است و باید‌ها، نبایدها، راه‌ها و چاه‌های حقوقی این مسیر را نشان می‌دهد. اگرچه در قوانین شهرسازی بعضاً به ساخت‌وسازهای مشارکتی نیز پرداخته‌شده اما آنچه اینجا منظور است بسیار فراتر از مشارکت‌ها و پشتیبانی‌های مالی است. این مسئله از عطف توجه به مباحث یادشده در بخش «شهرسازی شهروندمدار» به‌روشنی معلوم می‌گردد. در اینجا قانونی لازم است که واجد ویژگی‌ها و کارکردهای زیر باشد:

- شیوه مدیریت عرصه شهرسازی را به مدیریت از پایین به بالا تغییر دهد؛
- از ایجاد رغبت و دغدغه‌های ذهنی- عاطفی نسبت به مسائل شهرسازی در شهروندان پشتیبانی و از رغبت و دغدغه‌های ذهنی- عاطفی ایجادشده حمایت قانونی کند؛
- با نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای شهروندان تناسب و ارتباط عینی، واقعی و ملموس داشته باشد؛
- ارتباط متقابل و شیوه‌های تعامل میان شهروندان را با برنامه‌ریزان، تصمیم‌گیران، متخصصان و طراحان عرصه شهرسازی بازتعریف کند؛

- به شهروندان قدرت، تأثیرگذاری و امکان سهیم شدن و حضور جدی و فعال در تمام مراحل فعالیت‌های مطالعاتی، هدف‌گذاری‌ها، تصمیم‌سازی‌ها، سیاست‌گذاری‌ها، ارزیابی‌ها، تأمین منابع، اجراها، نظارت‌ها و ارزشیابی‌ها را بدهد؛
- برای بهره‌گیری از توانایی‌ها و قابلیت‌های فردی یا گروهی ذی‌نفعان سازوکارهای الزام‌آور و حمایتی داشته باشد؛
- با سازوکارهای حمایتی، مشروعیت کلیه فرایندهای شهرسازی اعم از فرایندهای مطالعاتی، هدف‌گذاری‌ها، تصمیم‌سازی‌ها، سیاست‌گذاری‌ها، تأمین منابع، اجراها، نظارت‌ها، ارزیابی‌ها، و ارزشیابی‌ها را- به معنای دقیق کلمه - منوط به مشارکت شهروندان کند.

۲) فقدان باور به ذی‌حق بودن شهروندان برای حضور فعال در عرصه‌های شهرسازی باور نداشتن به حق شهروندان برای حضور، همکاری و مشارکت فعال در فرایندها و مراحل مختلف شهرسازی، ازجمله دیگر موانع شهرسازی مشارکتی است. اینکه متولیان شهرسازی به‌واسطه فقدان قانون یا به‌واسطه نگرش‌های خود یا به هر دلیل موجه یا ناموجهی، برای شهروندان درخصوص مشارکت در عرصه‌های یادشده حقی قائل نباشند، طبعاً مانع بزرگی بر سر راه تحقق و توفیق شهرسازی مشارکتی و شهروندمدار خواهد بود. در چنین شرایطی با فرض مرتفع شدن مانع پیش‌گفته یعنی «فقدان قانون جامع، دقیق و مدوّن»، لازم می‌آید که از یک‌سو متولیان امور فرهنگی با ابزارهای باور ساز مخصوص به خود در راستای اصلاح و دگرگون‌سازی این باور بکوشند و از سوی دیگر دستگاه‌های نظارتی بر این حق شهروندی و احیای آن تأکید نموده و از راه سازوکارها و ظرفیت‌های قانونی و مخصوص به خود، حق شهروندی یادشده را مطالبه نمایند. باید توجه داشت که مانع اخیر مانعی از جنس فکر و دارای ماهیتی فرهنگی است که رفع آن بدون توجه به آن جنس و این ماهیت، ره به‌جایی نخواهد برد. چه‌بسا این نکته وظایف و تکالیفی را بر دوش دستگاه‌های فرهنگی بار کند که مطالبه آن تکالیف نیز بر عهده سازمان بازرسی کل کشور باشد.

۳) فقدان اعتقاد به خرد و تفکر جمعی

یکی از مهم‌ترین موانع پیش‌روی شهرسازی مشارکتی، نبود بارو درونی به توانمندی‌های خرد جمعی است. لازمه تکیه بر شهروندان و توانمندی‌های ایشان، آن است که حدّی از باورمندی نسبت به خرد جمعی و امکان تکیه بر آن میان متولیان شهرسازی وجود داشته باشد؛ این بدان معنا است که در نظام فکری امثال افلاطون و هر نظام‌های فکری دیگری که اساساً به خرد جمعی و کارآمدی آن اعتقاد نداشته باشد، نه شهرسازی مشارکتی و شهروندمدار تحقق خواهد یافت و نه هیچ نوع مدیریت مبتنی بر جمع و تفکرات جمعی.

این مانع، مانعی نیست که با قانون، دستورالعمل اداری و روش‌های آمرانه غیرتدریجی قابل‌رفع باشد. نه باورمندسازی و نه باورزُدایی، اهدافی نیست که بتوان دفعی ایجاد کرد یا از بین برد، بلکه روش‌ها و فرایندهای تدریجی، فکری، روان‌شناختی، جامعه‌شناختی و در یک کلام مستلزم روش‌های فرهنگی است؛ یعنی روش‌هایی که چگونگی، میزان و ترتیب بهره‌گیری از قوای باوراننده و انگیزاننده در آن لحاظ شده باشد.

۴) فقدان روحیه پرسش‌گر و انتقادی

ماهیت و شالوده وجودی شهرسازی مشارکتی، حضور و نظارت شهروندان بر تمام فرایندهای مطالعاتی، هدف‌گذاری‌ها، تصمیم‌سازی‌ها، سیاست‌گذاری‌ها، تأمین منابع و اجراها است. شهروندان برای این نظارت و حضور نیازمند روحیه‌ای پرسش‌گر و انتقادگر هستند تا با نظارت و پاسخ‌خواهی مستمر خود ماهیت و شالوده شهرسازی مشارکتی را محقق و پایدار نگه‌دارند. فقدان پرسش‌گری و انتقاد داشتن روحیه‌ای بی‌تفاوت در قبال مسائل مطالعاتی شهرسازی، هدف‌گذاری‌ها، تصمیم‌سازی‌ها، سیاست‌گذاری‌ها، تأمین منابع و اجراهای آن، مانع ایجاد و به‌تبع آن مانع بقای شهرسازی مشارکتی و شهروندمدار است.

فقدان روحیه پرسش‌گر و انتقادی، یا سرکوب این روحیه با اراده تحقق شهرسازی مشارکتی و با التزام به آرمان حضور شهروندان در تمام مراحل شهرسازی از مرحله مطالعاتی تا مرحله اجرا و ارزیابی، منافات دارد و مانعی بر سر راه آن محسوب می‌شود.

جالب اینکه این مانع نیز مانعی از سنخ موانع فرهنگی است که شناسایی متولیان آن و مطالبه ایجاد و استمرار آن از ایشان را باید ازجمله اقدامات و وظایف دستگاه‌های نظارتی همچون سازمان بازرسی کل کشور به‌شمار آورد.

حضور شهروندان در عرصه شهرسازی، تا زمانی که پرسش‌گری و انتقاد نباشد، با عدم حضورشان چندان تفاوت ندارد و این پرسش‌گری و نقادی، مسبوق به داشتن روحیه‌ای پرسش‌گر و نقاد است.

۵) نامحرم دانستن شهروندان

تحقق شهرسازی مبتنی بر حضور شهروندان مانع دیگری نیز پیش‌روی دارد و آن محرم ندانستن شهروندان است. نمی‌توان شهروندانی را که محرم نیستند یا محرم دانسته نمی‌شوند در جریان اطلاعات مربوط به شهرسازی قرار داد، داده‌ها و اطلاعات مربوطه را با آنان به اشتراک گذاشت و حضور آنان را در این عرصه به رسمیت شناخت.

عدم امکان اشتراک اطلاعات با شهروندان آن‌هم به خاطر محرم ندانستن ایشان موجب می‌شود که شهروندان، در هیچ‌یک از فرایندهای مطالعاتی، هدف‌گذاری‌ها، تصمیم‌سازی‌ها، سیاست‌گذاری‌ها، تأمین منابع و اجراها نیز مشارکت داده نشوند؛ طبعاً این نگرش به شهروندان و عدم اعتماد لازم به ایشان مانعی بر سر راه تحقق شهرسازی مشارکتی است و عرصه شهرسازی را عرصه‌ای خالی از شهروند می‌سازد، آنگاه شاهد شهرسازی‌هایی خواهیم بود که در آن شهروندان در تمام مراحل مطالعاتی، هدف‌گذاری‌ها، تصمیم‌سازی‌ها، سیاست‌گذاری‌ها، تأمین منابع، اجراها و ارزیابی‌ها غایب و مغفول هستند. اینکه چگونه و با چه توجیهی شهروندان، که خود ذی‌نفعان و ذی‌ضررهای پیامدهای اقدامات شهرسازانه هستند، نامحرم می‌شوند یا نامحرم پنداشته می‌شوند، پرسش بسیار مهمی است که نمی‌توان به آن پاسخ درخوری داد.

۶) اوضاع و شرایط امنیتی

پیش از این درباره گردش و اشتراک‌گذاری اطلاعات و نسبت آن با شهرسازی شهروندمدار مشارکتی مطالبی ذکر شد اینک به این نکته پرداخته می‌شود که اوضاع و شرایط امنیتی وضعی است که با گردش روان اطلاعات و اشتراک‌گذاری آن در تقابل است و امکان ناامن‌تر کردن شرایط را افزایش می‌دهد؛ بنابراین اگر شرایط امنیتی باشد

یا امنیتی پنداشته شود؛ یعنی به گونه‌ای باشد که امنیت، بالاترین اولویت یک جامعه باشد یا اینکه آن را اولویت نخست خود بپندارند، نتیجتاً خطرپذیری اعتماد به تمام شهروندان و قراردادن اطلاعات در اختیار ایشان بسیار بالا خواهد رفت و طبعاً بواسطه بالا بودن یا بالا پنداشتن این خطر، گردش اطلاعات و اشتراک‌گذاری آن مختل خواهد شد. این اختلال در کوتاه مدت قابل پذیرش و طبیعی است اما دوام و استمرار شرایط امنیتی، در صورت بُروز، خود مانعی برای تحقق شهرسازی شهروندمدار و مشارکتی خواهد بود. شرایطی که امنیتی است یا امنیتی پنداشته می‌شود، انتظار شهرسازی مشارکتی و با حضور شهروندان را نامعقول می‌نماید.

۷) فقدان گردش اطلاعات دو سویه

اگر رفع دو مانع پیش گفته یعنی «نامحرم دانستن شهروندان» و «اوضاع و شرایط امنیتی» مفروض شود، نفس فقدان گردش اطلاعات دو سویه میان تصمیم‌گیران، برنامه‌ریزان و طراحان شهرسازی با توده مردم یا همان شهروندان مانعی بزرگ بر سر راه شهرسازی مشارکتی است.

جامعه‌ای که سازوکارهای گردش دو سویه اطلاعات را فاقد است و به رغم نبود موانع امنیتی و با وجود اعتماد به شهروندان، سازوکارهای لازم برای گردش اطلاعات دوسویه میان شهروندان با تصمیم‌گیران، برنامه‌ریزان و طراحان شهرسازی را ندارد، نمی‌تواند شهرسازی مشارکتی و با حضور شهروندان داشته باشد؛ چرا که اختلال در گردش اطلاعات فضایی ابهام آمیز و ناشفاف ایجاد می‌کند؛ حال آن که شهرسازی مشارکتی، درست در نقطه مقابل، با تکیه بر حضور و نظارت شهروندان در پی طرد ابهام و ناشفاف بودن‌ها است.

با توضیح بالا هر اقدامی را که به گردش دو سویه اطلاعات لطمه و به ابهام و ناشفاف بودن‌ها دامن می‌زند می‌توان مانعی برای تحقق شهرسازی مشارکتی دانست. شهروند حاضر ولی نامطلع از امور شهرسازی، تفاوتی با شهروند غایب ندارد؛ از این رو می‌توان گفت «بی‌اطلاعی» همان «غایب بودن» است.

۸) عدم ارتباط متقابل صحیح میان تصمیم‌گیران، برنامه‌ریزان و طراحان با شهروندان؛

ارتباط متقابل میان تصمیم‌گیران، برنامه‌ریزان و طراحان شهرسازی با شهروندان، سنگ بنایی است که شهرسازی شهروندمدار بر مبنای آن شکل می‌گیرد؛ از این‌رو عدم ارتباط متقابل صحیح یا وجود ارتباط غیرمتقابل و یک سویه یا ارتباط ناصحیح؛ مثلاً ارتباط آمر و مأمور و ارتباط از بالا به پایین میان ایشان، مانع مستقلى در عرض موانع پیش‌گفته به شمار می‌آید. در شرایطی که تمام موانع پیشین مفقود باشند، وجود مانع اخیر خود به تنهایی، تحقق و دوام شهرسازی مشارکتی مبتنی بر حضور و همکاری شهروندان را مختل می‌کند. اینکه روابط میان تصمیم‌گیران، برنامه‌ریزان و طراحان شهرسازی با شهروندان چگونه تنظیم شود و کم و کیف آن چه باشد، باید نخست در تدوین قانون جامع و دقیق در خصوص شهرسازی مشارکتی و شهروندمدار مدنظر قرارگیرد و قانون-گذار حدود و ثغور ارتباط فی‌مابین را تعریف نماید.

عامل دوم در این راه - با فرض وجود اراده - میزان توانمندی طرفین در برقراری ارتباط صحیح، مثبت و موثر و سازوکارهای ارتقاء این توانمندی است. ناتوانی تصمیم‌گیران، برنامه‌ریزان و طراحان شهرسازی یا ناتوانی شهروندان یا ناتوانی هر دو گروه در برقراری ارتباط مورد نظر نتیجه مطلوب را در پی نخواهد داشت؛ هرچند موانع یادشده مفقود و اراده برقراری این ارتباط نیز موجود باشد.

۹) انحراف از هدف‌انگاری مشارکت به سوی ابزارانگاری و فرصت‌پنداری آن مانع اخیر مانعی است که غالباً در میانه راه، دامن شهرسازی شهروندمدار را می‌گیرد؛ به این معنا که تمام شرایط شهرسازی مشارکتی محقق و تمام موانع تحقق مرتفع می‌گردد اما استحاله یا تغییری بنیادین در خود شهرسازی مشارکت‌محور رخ می‌دهد به این صورت که شهرسازی شهروندمدار یا همان شهرسازی مشارکتی که پیش از این با قید «مشارکت» خود، هدف و مقصد بود، به تدریج، با حفظ ظاهر و از دست دادن محتوا و به گونه‌ای نامحسوس، در اذهان تصمیم‌گیران، برنامه‌ریزان و طراحان به ابزار و فرصتی برای مقاصد دیگری؛ مثلاً مشروعیت‌بخشی به خود، گروه خود یا مشروعیت‌بخشی به حزب خود یا ابزاری برای کنترل سیاسی یا اجتماعی بدل می‌شود. این نامحسوس و تدریجی بودن تغییرات، شناسایی مانع اخیر را در قیاس با موانع دیگر دشوارتر می‌کند.

وجود موانعی که تا قبل از این مرور شد، تحقق شهرسازی مشارکتی را ناممکن می‌ساخت اما مانع اخیر، شهرسازی مشارکتی محقق را از درون استحاله می‌نماید و با حفظ ظواهر، آسیب‌شناسی و درمان آفت موجود را دشوار می‌سازد. در قسم اخیر، تشخیص جایگزین شدن تدریجی و نامحسوس «ابزارانگاری و فرصت‌انگاری مشارکت» به جای نگرش «هدف‌انگارانۀ مشارکت» و اثبات و اعلان این تغییر تدریجی و نامحسوس خود معضلی بزرگ به شمار می‌آید. در خصوص تمام موانع یاد شده دو نکته حائز اهمیت است:

اولاً اینکه موانع یاد شده عمده‌ترین موانع به شمار می‌آیند که هر یک از آن‌ها خود معلول علل فرعی دیگری است و می‌توان درباره علت یا علل هر یک به طور مجزا پرسش‌هایی طرح کرد؛ مثلاً می‌توان پرسید که فقدان قوانین جامع، دقیق و مدون در خصوص شهرسازی مشارکتی معلول چه علل یا عواملی است؟ یا مثلاً فقدان باور به ذی‌حق بودن شهروندان برای حضور فعال در عرصه‌های شهرسازی؛ فقدان اعتقاد به خرد و تفکر جمعی؛ فقدان روحیه پرسش‌گر و انتقادی؛ نامحرم دانستن شهروندان؛ و اوضاع و شرایط امنیتی هر یک معلول کدام علت یا متأثر از کدام علل هستند؟ به همین ترتیب می‌توان این پرسش‌ها را طرح کرد که فقدان گردش اطلاعات دو سویه؛ عدم ارتباط متقابل صحیح میان تصمیم‌گیران، برنامه‌ریزان و طراحان با شهروندان؛ و در نهایت انحراف از هدف‌انگاری مشارکت به سوی ابزارانگاری و فرصت‌پنداری آن، ناشی و منبعت از کدام علل است؟

ثانیاً اینکه درباره تمام این موانع پرسش مرکب زیر و پاسخ به آن‌ها اهمیت دارد که؛ کدام مرجع یا مراجع با کدام امکانات و شرایط، در چه مدت زمانی و تحت نظارت و ارزیابی چه مرجع یا مراجع ذی‌صلاحی قادر به رفع آن مانع یا مکلف به رفع آن هستند؟ اهمیت پرسش مرکب بالا و ضرورت پاسخ به آن هنگامی روشن‌تر می‌شود که بدانیم این پرسش تعیین‌کننده مرز میان مباحث نظری از دستاوردهای عملی و کاربردی است؛ به این معنا که راه بهره‌گیری عملی از مباحث نظری یادشده در شهرسازی را نشان می‌دهد.

نتایج و تبعات مشارکت و عدم مشارکت

بحث از شهرسازی در غیاب شهروندان و آفات منبعث از این نوع شهرسازی، پای تبعات و عوارض ناشی از این غیبت را به میان می‌کشد و در مقابل، پرسش از ثمرات و مزایای شهرسازی در حضور شهروندان و با مشارکت شهروندان را طرح می‌کند؛ بنابراین نخست تبعات و آفات ناشی از شهرسازی در غیاب شهروندان تبیین خواهد شد و سپس مزایا و ثمرات حضور و مشارکت شهروندان در این عرصه.

آفات شهرسازی در غیاب شهروندان

آفات شهرسازی در غیاب شهروندان و شهرسازی فاقد مشارکت ساکنین به شرح زیر است:

۱. شیوه مدیریت انتصابی، از بالا به پایین و متمرکز^۱
- این شیوه مدیریت در عرصه شهرسازی به دلیل انتصابی، آمرانه، از بالا به پایین و متمرکزبودن، با شیوه‌هایی که این ویژگی‌ها را فاقد هستند از جهت میزان امکان فسادزایی یکسان نیست. افزایش تمرکز در این شیوه، اگر چه ممکن است به بالا رفتن سطح هماهنگی بیانجامد، ولی دست‌کم در معرض دو آفت مهم قرار دارد:
- یکی اینکه سطح خلاقیت را کاهش خواهد داد؛
 - دیگری اینکه بدلیل تمرکز و انباشت قدرت در یک یا چند نقطه محدود، ضریب وقوع فساد کلان در آن، بیش از شیوه‌هایی است که چنین تمرکز و انباشت قدرتی را فاقد هستند. باید توجه داشت که تمرکز قدرت شرط لازم فسادکلان است. در شیوه شهرسازی غیرمشارکتی و متمرکز وقوع فسادهای کلان، سوء استفاده از مقام، موقعیت، امکانات یا اطلاعات، انحراف از منابع، اختفای اسناد و سوابق و ... محتمل‌تر است.^۲

۱. رک: بررسی میزان مشارکت اجتماعی شهروندان در اداره بهینه امور شهری، ص ۷۴.

۲. رک: عارف، رضا، ساختارهای اداری فسادزایی و فسادزدایی، (منتشر نشده)

۲. ناکامی در عرصه شهرسازی^۱

نگاهی به تجربه شهرسازی‌های غیرمشارکتی و در غیاب مردم، گواه ناکامی یا دست‌کم توفیق اندک این نوع رویکرد در عرصه شهرسازی است. همانطور که در آفت پیش‌گفته ذکر شد، شهرسازی در غیاب شهروندان از خلاقیت بهره‌چندانی ندارد و همین فقدان یا بهره اندک از خلاقیت توان تصمیم‌گیران، برنامه‌ریزان و طراحان عرصه شهرسازی را برای حل مسائل این حوزه و رفع مشکلات این عرصه، کاهش می‌دهد. طبیعی است که ناکامی یا توفیق اندک در عمل ماحصل و دستاورد این نوع رویکرد باشد.

۳. فن‌سالاری و کمیّت‌گرایی تحمیلی اجتناب‌ناپذیر

شهرسازی در غیاب شهروندان با تکیه بر تخمین میزان رشد جمعیت، انواع کاربری‌ها و نحوه توزیع آن‌ها و براساس روش‌های مهندسی و کمیّت‌گرا، اهداف و مقاصدی را از قبل و فارغ از نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای شهروندان، تعیین می‌کند و پیش‌روی تصمیم‌گیران، برنامه‌ریزان و طراحان قرار می‌دهد.^۲

هر شهروند، در این الگوی شهرسازی، تنها قادر است در قالب سرانه‌هایی که برایش در نظر گرفته‌شده از امکانات مسکونی استفاده نماید؛ این از آن‌رو است که الگوی شهرسازی یادشده تمام زندگی پیچیده و متنوع گروه‌های انسانی گوناگون را در نقشه‌های کاربری اراضی و جدول‌های بی‌روح کاربری و مقررات نامنعطف، خشن و نامنصفانه منطقه‌بندی، محدود و گردآوری می‌کند؛ انسان‌ها را به رغم تنوع و گوناگونی‌شان وادار می‌سازد تا شیوه زندگی و رفتارهای خود را در قالبی یکسان و هماهنگ با این تصمیمات و مقررات تنظیم کنند.^۳

۱. رک: بررسی میزان مشارکت اجتماعی شهروندان در اداره بهینه امور شهری، ص ۷۴.

۲. رک: به سوی شهرسازی دموکراتیک، ص ۴۷.

۳. رک: همان.

۴. ابزار فرمانبرداری شهروندان به نفع قدرتمندان و زمین‌داران
تحمیل یافته‌های حاصل از روش‌های فن‌سالارانه و منبعث از کمیت‌گرایی مهندسی، در کنار تمرکز قدرت در دست افراد معدود و زمین‌داران، این الگوی شهرسازی را ناخواسته به ابزار فرمانبرداری شهروندان یا به عبارت دیگر این الگو را به کارگزاری خدوم برای قدرتمندان و زمین‌داران بدل می‌کند؛ به طوری که برنامه‌ریزان حتی در صورت داشتن انگیزه‌ها و منویات والای اولیه، به تدریج، در موضع بدخواهان شهر و دشمنان شهروندان قرار می‌گیرند.^۱

۵. مخفی ماندن نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای واقعی مردم برای شهرسازان^۲
هنگامی که آفت «فن‌سالاری و کمیت‌گرایی تحمیلی اجتناب‌ناپذیر» به درستی درک شود، چگونگی زایش آفت اخیر از دل آن معلوم می‌شود.

نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای واقعی شهروندان، تا زمانی که بدیل و جایگزینی غیراصیل دارد و سازوکاری همچون محاسبات و اعداد و ارقام حاصل از روش‌های مهندسی، مانع درک لزوم شناسایی نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای واقعی شهروندان می‌گردد، این نیازها، خواسته‌ها و تقاضاها همچنان برای شهرسازان مخفی، نامحسوس و برآورده‌ناشدنی خواهد ماند.

۶. کاهش توان شهرسازی به علت غیاب شهروندان^۳
در الگوی «شهرسازی در غیاب شهروندان»، بخش عظیمی از نیروی انسانی محلی و شهروندانی که هر یک از توانمندی‌های خاص و مفیدی برخوردارند، از گردونه مشارکت در این عرصه حذف می‌شوند؛ این از دست دادن شهروندان و غیاب آن‌ها به علاوه شیوه متمرکزی که درباره آفات آن و فقدان خلاقیتی که دامن‌گیر آن است پیش از این سخن رفت، گواه آن است که «کاهش توان شهرسازی»، نیز آفت دیگری خواهد بود که ملازم با الگوی «شهرسازی بی‌شهروند» است. در واقع غیبت شهروندان برای

۱. رک: همان.

۲. رک: نظریه‌های مشارکتی، ص ۱.

۳. رک: همان.

شهرسازان، هم مساوی است با از دست دادن توانمندی‌های تک تک آن‌ها و هم برابر است با از دست دادن توانمندی‌های مجموع آن‌ها و این‌ها آفات کمی نیست.

ثمرات شهرسازی شهروندمدار و مشارکتی

عمده‌ترین امتیازات و مزایای شهرسازی مشارکتی و شهرسازی که بر مدار حضور شهروندان می‌چرخد به شرحی است که می‌آید:

۱. شیوه مدیریتش انتخابی، پایین به بالا و نامتمرکز است^۱
این مزیت درست نقطه مقابل آفتی است که برای شهرسازی در غیاب شهروندان ذکر شد. طرفداران عدم تمرکز در شهرسازی بر این باورند که عدم تمرکز، موجب پرورش مدیران بهتر و تسریع در تصمیم‌گیری می‌شود؛ افزون بر این نیاز مدیران به خودیابی را بهتر برآورده می‌کند. این یکی از مهمترین مزیت‌هایی است که شهرسازی متمرکز ناشی از غیبت شهروندان، فاقد آن هستند.^۲

۲. برون رفت از بن‌بست‌های طرح‌های شهری
تجربه شهرسازی در الگوی غیرمشارکتی، متولیان طرح‌های شهری را با بن‌بست‌هایی رویاروی می‌کند که نه شهرسازی غیرمشارکتی بلکه شهرسازی شهروندمدار و مبتنی بر مشارکت شهروندان کلید و رمز برون رفت از آن است. آن محدودیت‌ها و کاستی‌هایی را که شهرسازی غیرمشارکتی با آن دست به گریبان است و آن ناتوانی که شهرسازی منهای شهروند در حل مسائل و رفع مشکلات دارد، با شهرسازی مشارکتی و شهروندمدار، قابل حل و رفع شدنی است. آن بن‌بست یادشده و این راه گشاده، به روشنی ضرورت و رجحان این شهرسازی؛ یعنی شهرسازی مشارکتی شهروندمدار را بر الگوی شهرسازی رقیب؛ یعنی شهرسازی غیرمشارکتی تأیید می‌نماید.

۱. رک: بررسی میزان مشارکت اجتماعی شهروندان در اداره بهینه امور شهری، ص ۷۴.

۲. رک: عارف، رضا، ساختارهای اداری فسادزایی و فسادزدایی، (منتشر نشده)

۳. توسعه انسانی، برابری و عدالت اجتماعی

نوع مدیریت پائین به بالا در شهرسازی شهروندمدار و مشارکت شهروندان در عرصه‌های شهرسازی موجب می‌شود تا آگاهی‌ها و توانمندی‌های انسانی شهروندان بدون در نظر گرفتن جایگاه ویژه برای هیچ یک از ایشان و دادن فرصت برابر به تک تک افراد، بکار گرفته شود.

بهره‌گیری از توانمندی‌ها و در اختیار قراردادن فرصت‌ها، به تدریج رشد آگاهی‌های شهروندان و توسعه انسانی را در پی خواهد داشت؛ به دیگر سخن می‌توان گفت «عدالت اجتماعی»، «رشد آگاهی» و «توسعه انسانی» از جمله تبعات و معلول‌های فرصت‌های برابری است که شهرسازی شهروندمدار و مشارکتی مبتنی بر حضور شهروندان، در اختیار توده جامعه قرار می‌دهد.

۴. افزایش کیفی شهرسازی

شهرسازی مشارکتی، به علت سهیم کردن توده مردم در شهرسازی و برخورداری از توانمندی‌های توده جامعه و عدم ابتدا بر الگوی مدیریتی متمرکز، از خلاقیت‌ها و نوآوری‌های ممکن در عرصه شهرسازی در سطح بالایی برخوردار است؛ این برخورداری از خلاقیت و نوآوری، به علاوه برخورداری از نظارت عامه شهروندان بر کلیه فرایندهای آن و افزون بر آن، این‌همانی میان ذی‌نفعان و شهرسازان، در این الگو، موجب شده تا سطح کیفی در شهرسازی مشارکتی به گونه‌ای شگفت‌آور نسبت به شهرسازی غیرمشارکتی و شهرسازی فاقد شهروند، تفاوت داشته باشد. این تفاوت کیفی در تمام فرایندها و ابعاد شهرسازی از جمله در کاهش هزینه، بهره‌وری و اثربخشی جلوه‌گر است.

۵. کاهش بار تصدی‌گری دولت‌ها

شهرسازی مشارکتی با تکیه بر توان مطالعاتی، تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، طراحی، اجرا، نظارت و ارزیابی شهروندان و توده جامعه و با اتخاذ الگوی مدیریتی نامتمرکز، بار تصدی‌گری دولت‌ها را در خصوص شهرسازی، به نحو چشم‌گیری کاهش می‌دهد؛ باری که غالباً دولت‌ها در به دوش کشیدن آن نیز کارنامه چندان درخشانی از خود به

جای نگذاشته‌اند. کاستن از بار دولت‌ها آن هم در این حجم عظیم، فراغتی برای دولت در پرداختن به سایر وظایف، مسئولیت‌ها و اولویت‌هایش فراهم می‌کند.

۶. ضمانت اجرای صحیح برنامه‌ها

مشارکت شهروندان و شهرسازی مشارکتی بواسطه آن که در آن مطالعه‌کنندگان، تصمیم‌گیران، برنامه‌ریزان، طراحان، مجریان، ناظران و ارزیاب‌ها، ذی‌نفعان و ذی‌ضررها، خود شهروندان هستند تا حدّ زیادی اجرای صحیح برنامه‌های شهرسازی در آن تضمین شده است؛ این ضمانت اجرای صحیح برنامه‌ها، درست یکی از مهمترین مسائلی است که شهرسازی غیرمشارکتی نتوانسته آن گونه که باید از پس حل آن برآید.

۷. جلب رضایت شهروندان

بکارگیری شهروندان در امور شهرسازی و واگذاری کلیه فرایندهای یاد شده از مرحله مطالعاتی تا مرحله ارزیابی به ایشان، نوعی رضایت درونی برای شهروندان در پی خواهد داشت. شهروندانی که امور شهرسازی‌شان به غیر واگذار نشده در خصوص وضع موجود و دورنمای وضع آینده از غیر خود هیچ گله، شکایت یا انتظار و چشم‌داشتی نمی‌توانند داشته باشند تا رسیدگی نکردن به آن گله و شکایت یا برآورده نشدن آن انتظار و چشم‌داشت را انگیزه و عاملی برای نارضایت خود به شمار آورند.

۸. شناسایی بهتر مسائل و نارسایی‌های اجتماعی^۱

مشارکت مردم و شهرسازی با حضور ایشان موجب می‌شود که مسائل، نیازها، خواسته‌ها، تقاضاهای جامعه و نارسایی‌های اجتماعی در بدنه مطالعاتی، تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، طراحی، اجرایی و ارزیابی شهرسازی، عملاً حضور داشته و ملموس باشد و این شناسایی مسائل و نارسایی‌های اجتماعی همان چیزی است که در شهرسازی غیرمشارکتی، مقتضی صرف هزینه‌های هنگفت و تعریف سازوکارهای مضاعف است.

۹. مسئولیت‌پذیری شهروندان

شهرداری عاری از فساد و واجد سلامت، شهرسازی است که مؤلفه‌هایی چون شفافیت، پاسخ‌گویی، قانون‌مداری، اثربخشی و کارآمدی را داشته‌باشد. هنگامی که شهروندان در شهرسازی و فرایندهای شهرسازانه قبول نقش می‌کنند و مشارکت می‌کنند، در واقع سهیم‌شدن در کلیه امور شهرسازی را پذیرفته‌اند؛ یعنی وظیفه ایجاد شفافیت در شهرسازی را پذیرفته‌اند؛ پاسخ‌گویی را قبول کرده‌اند؛ به لزوم پایبندی به قانون و قانون‌مداری تمکین کرده‌اند؛ و در نهایت اثربخشی و کارآمدی فرایند شهرسازی را برعهده گرفته‌اند. تمام این‌ها در یک کلام به معنای مسئولیت‌پذیری شهروندان است.^۱

۱۰. مشروعیت‌بخشی به فرایندهای شهرسازی^۲

از جمله مهمترین ثمرات و نتایج شهرسازی مشارکتی آن است که مشارکت شهروندان در شهرسازی موجب می‌شود که کلیه اقدامات از مرحله مطالعاتی تا مرحله اجرا و ارزیابی به علت حضور لحظه به لحظه و مستمر شهروندان مشروعیت پیدا کند و موجه بنماید. این مشروعیت و موجه‌بودن چنان اهمیت دارد که برخی برای بهره‌مندی از آن پاره‌ای محدودیت‌ها را برای خویش می‌پذیرند تا از مزایای مشروعیت حاصل از آن بهره‌مند گردند و گاه کار به جایی می‌رسد که حاضرند شهرسازی مشارکتی را به پای مشروعیت حاصل از آن قربانی کنند؛ به این معنا که از فلسفه شهرسازی مشارکتی و هدف‌بودن خود «مشارکت» دست می‌شویند و به شهرسازی مشارکتی به چشم ابزاری برای مشروعیت‌بخشی به خود، اقدامات خود یا تصمیم‌ها و برنامه‌های خود می‌نگرند.

۱. رک: تبیین مفهوم مشارکت شهروندی در مدیریت شهری از دیدگاه علامه طباطبایی، ص ۱۶۸.

۲. رک: همان.

نیازسنجی، خواسته‌سنجی و تقاضاسنجی شهروندان

انگاره یا همان پارادایم جدید در شهرسازی، شهرسازی مبتنی بر مشارکت و با حضور شهروندان در واقع تسری و گسترش دانش شهرسازی به منظور هماهنگ‌سازی و انطباق آن با نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای توده مردم و پاسخ‌گویی به الزامات توسعه پایدار، جامعه شهروندمحور، انسجام اجتماعی و ارتقاء کیفی زندگی است.^۱ به دیگر سخن توسعه پایدار، جامعه شهروندمحور، انسجام اجتماعی و ارتقاء کیفی زندگی مستلزم آن است که جوامع از الگوی شهرسازی غیرمشارکتی گردشی به سوی شهرسازی مشارکتی و شهروندمدار داشته باشند تا به این وسیله بتوانند نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای توده‌های مردمی در جوامع جدید را پاسخ‌گویند.

لزوم شناسایی و سنجش نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای توده مردم در شهرسازی، مستلزم وجود سازوکاری است که منحصرأ به این مهم پردازند^۲ و برای آن روش‌ها و تکنیک‌هایی داشته‌باشند مثلاً روش «گسترش عملکرد کیفیت»^۳ که به برگردان و ترجمه صدای شهروندان می‌پردازد.^۴ در این روش سه نکته اساسی زیر مد نظر قرار می‌گیرد:

- شناسایی شهروندان؛
 - نیازسنجی، خواسته‌سنجی و تقاضاسنجی شهروندان؛
 - چگونگی تأمین نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای شناسایی‌شده شهروندان.^۵
- آنچه در این جا اهمیت دارد توجه به نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای شهروندان و شناسایی و برآورده کردن آن است و بحث از چگونگی روش‌های تأمین آن خارج از موضوع این نوشته است؛ از این رو اگر معلوم شود که بنابر مثال یکی از مهم‌ترین

۱. رک: به سوی شهرسازی دموکراتیک، ص ۵۶.

۲. رک: استفاده از گسترش عملکرد کیفیت (QFD) به منظور انعکاس خواسته‌ها و تمایلات مردمی در فضاهای شهری، ص ۲۲۰.

3. QFD

۴. رک: همان، ص ۲۱۰.

۵. رک: همان، ص ۲۱۲.

نیازهای مردم احساس امنیت در سکونتگاه‌ها است و این احساس امنیت منوط به تقویت احساس تعلق به محله، تشویق به سکونت دراز مدت در محله، وجود همبستگی میان ساکنان، حفظ و تقویت مکان‌ها و فضاهای خاطره انگیز، وجود حس یکپارچگی فضا، وجود کاربری‌های وابسته به سکونت (سوپرمارکت، میوه و سبزی فروشی و امثال آن) نظارت اجتماعی بر عرصه عمومی، افزایش حضور کارکنان در عرصه عمومی محله، قابل رویت بودن عرصه عمومی، ایجاد امکان زندگی شبانه، وجود کاربری‌های شبانه فعال و غیرمخل^۱ به آسایش (مانند تاکسی، داروخانه، نورپردازی و تأمین روشنایی مناسب محله در شب) باشد^۲، چگونگی شناسایی این نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای شهروندان در شهرسازی مشارکتی و نحوه برآورده کردن و تأمین آن‌ها و شیوه ارزیابی میزان توفیق در این راه اهمیت می‌یابد.

شهرسازی مشارکتی با اوصافی که ذکر شد باید بتواند نیازهای نسل کنونی را بدون به مخاطره انداختن نیازهای نسل‌های آینده تأمین کند؛^۳ این امر مستلزم نوعی هماهنگ‌سازی میان برنامه‌های شهرسازی با محیط اجتماعی است که به دلیل شناخت ژرف شهروندان از نیازها، خواسته‌ها، تقاضاها و محیط اجتماعی خود، تنها از طریق مشارکت ایشان، امکان پذیر است.^۳

شناسایی نیازها، خواسته‌ها و تقاضاها در شهرسازی مشارکتی و التزام به برآورده کردن آن‌ها تکلیف شهروندان شهرساز و ناظران پاسخ‌طلب را نیز روشن می‌کند؛ به این معنا که دستگاه ناظر می‌داند که برای پاسخ‌خواهی باید درباره چرایی فعل‌ها یا ترک فعل‌های مربوط به نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای شناسایی شده بپرسد و نظارت‌شوندگان نیز می‌دانند که برای پاسخ باید درباره چرایی فعل‌ها یا ترک فعل‌های مربوط به نیازها، خواسته‌ها و تقاضاهای شناسایی شده، علل قانع‌کننده یا أدله^۴ موخه عرضه نمایند.

۱. رک: بررسی نقش مشارکت مردمی در ارتقاء تنوع و امنیت در راستای ایجاد سرزندگی در محلات

شهری، ص ۵۹.

۲. رک: تبیین مفهوم مشارکت شهروندی در مدیریت شهری از دیدگاه علامه طباطبائی، ص ۱۶۷.

۳. رک: بررسی رابطه مشارکت شهروندان و فاکتورهای اصلی مدیریت شهری، ص ۱۸.

شهرسازی مشارکتی و سنجه‌های بازرسی

الگوی شهرسازی مشارکتی به عنوان فرایندی معرفی می‌شود که به موجب آن همه ذی‌نفعان اعم از حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی امکاناتی را برای حل مسائل یا رفع مشکلات شهرسازی مهیا می‌کنند. میزان تصدی‌گری مستقیم دولت‌ها، در این الگو، کمتر شده و برای تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، طراحی، اجرا و کنترل از پایین به بالا توسط نهادهای خصوصی و مردمی امکان بیشتری لحاظ می‌گردد. در این الگوی «مشارکت شهروندان» در امور شهرسازی، جزء مقوم و جدایی ناپذیر محسوب می‌شود.^۱ با مقدمه بالا، پرسش این است که برای نظارت و بازرسی شهرسازی مشارکتی باید چه معیارها و سنجه‌هایی را مد نظر قرار داد؟ با کدام شاخص‌ها و سنجه‌ها می‌توان میزان توفیق یا عدم توفیق در شهرسازی مشارکتی را سنجید؟

برخی از سنجه‌های پیشنهادی برای ارزیابی شهرسازی مشارکتی به شرح ذیل است:

۱. شفافیت و پاسخگویی

در این سنجه نحوه و میزان و چگونگی اطلاع‌رسانی به شهروندان در خصوص مسائل مختلف شهرسازی، اعم از مسائل مربوط به مطالعات، هدف‌گذاری‌ها، تصمیم‌سازی‌ها، سیاست‌گذاری‌ها، تأمین منابع، اجراها، نظارت‌ها، ارزیابی‌ها، و ارزشیابی‌های شهرسازانه، میزان وضوح، جامعیت و کفایت این اطلاعات و در نهایت شیوه‌های طرح انتقاد و پرسش در خصوص چرایی فعل‌ها و ترک فعل‌ها و سازوکارهای اخذ توضیح در خصوص علل و ادله آن‌ها و روش‌های سنجش میزان قانع‌کنندگی و موجه‌بودن علل و ادله ارائه شده، مورد بررسی قرار می‌گیرد.^۲

۲. کارایی و اثربخشی

سنجه اخیر به میزان رضایت اجتماعی شهروندان از خدمات شهرسازانه و عملکرد در حوزه شهرسازی می‌پردازد. هرچه میزان رضایت اجتماعی از خدمات شهرسازانه و

۱. رک: همان.

۲. رک: همان، ص ۲۰.

عملکرد در عرصه شهرسازی بالاتر باشد به همان میزان شهرسازی مشارکتی بهتر خواهد بود.^۱

۳. عدالت اجتماعی

توزیع خدمات در عرصه شهرسازی و افزون بر آن روند تهیه طرح‌های شهرسازانه دو گویه‌ای است که از میزان عدالت اجتماعی سخن می‌گویند. هر چه این توزیع عادلانه‌تر باشد و به هر میزان که آن روند منصفانه‌تر باشد، شهرسازی به عدالت اجتماعی نزدیک‌تر است.^۲

۴. آگاهی شهروندی

یکی از پایه‌های اساسی شهرسازی مشارکتی میزان آگاهی و اطلاعات شهروندان است. این آگاهی متعلق‌هایی دارد که در قالب دو گویه قابل بیان است؛ از این‌رو برای سنجش عیار شهرسازی مشارکتی گویه‌های «میزان آگاهی شهروندان از حقوقشان» و «میزان اطلاع ایشان از وظایفشان» مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.^۳

۵. اعتماد اجتماعی

این سنجه دو مؤلفه و نشانه دارد یکی میزان انتقادپذیری مسئولین و دیگری میزان صداقت مسئولین. نتیجه سنجش این دو مؤلفه روشن شدن قابل اعتماد بودن یا قابل اعتمادنبودن مسئولین است و میزان اعتماد اجتماعی را نشان خواهد داد.^۴

سنجه‌های بالا برخی از مهمترین سنجه‌ها پیشنهادی برای سنجش عیار شهرسازی مشارکتی است و حصر آن حصر استقرائی است؛ از این‌رو چه بسا کسانی بر تعداد این سنجه‌ها بیافزایند یا سنجه‌های دیگری را جایگزین همه یا برخی از این سنجه‌ها کنند.^۵

۱. رک: همان.

۲. رک: همان.

۳. رک: همان.

۴. رک: همان.

۵. رک: به سوی شهرسازی دموکراتیک، ص ۵۶.

امروزه انگاره شهرسازی شهروندمدار و مشارکت‌محور، یکی از ملاک‌های مهم ارزیابی عملکرد نظام شهرسازی به شمار می‌آید و باور بر این است که بدون مشارکت شهروندان توسعه پایدار در این عرصه بی‌ثمر خواهد ماند.^۱ این مهم وظیفه و مسئولیتی را بر دوش دستگاه‌های نظارتی بار می‌کند تا تحقق شهرسازی مشارکتی را از طریق مطالبه سنجه‌ها و پاسخ‌خواهی در قبال شاخص‌های آن، پی‌گیری کنند.

۱. رک: تبیین مفهوم مشارکت شهروندی در مدیریت شهری از دیدگاه علامه طباطبائی، ص ۱۶۷.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

حوزه شهرسازی، حوزه‌ای است که بنابر آمارها، از پتانسیل بالایی برای وقوع فساد برخوردار است. تضییع وجوه و اموال بیت‌المال؛ صرف هزینه‌های عمومی در مسیری غیر از مسیر تأمین نیازها، خواسته‌ها یا تقاضاهای توده مردم؛ ناتوانی در شناسایی نیازها و مطالبات ساکنین، عدم تناسب میان برنامه‌ها، طرح‌ها و تصمیمات مصوب با واقعیات، نیازها و مطالبات ساکنین؛ تمرکز و انباشت قدرت در یک یا چند نقطه معدود و افزایش ضریب احتمال وقوع فسادکلان در این حوزه؛ پایین‌بودن کیفیت دستاوردهای حاصل از تصمیمات، برنامه‌ها و طرح‌های اجرا شده؛ کارنامه نه چندان درخشان عرصه شهرسازی؛ دغدغه ضمانت اجرایی تصمیمات، برنامه‌ها و طرح‌ها؛ نارضایتی‌ها از خدمات حوزه شهرسازی؛ مسئولیت ناپذیری، فقدان شفافیت و عدم پاسخگویی؛ دغدغه‌های معطوف به نظارت، شیوه‌های نظارت و کیفیت نظارت؛ نگرانی از چگونگی مشروعیت‌بخشی به عملکردها؛ کارایی، اثربخشی، رضایت اجتماعی، عدالت اجتماعی و مانند آن‌ها، جملگی واقع‌ها، مسائل و مشکلاتی است پیش‌روی دستگاه‌های نظارتی و خصوصاً سازمان بازرسی کل کشور که عهده‌دار نظارت بر حُسن جریان امور در این حوزه است.

نظر به مسائل و مشکلات فوق‌الذکر این سؤال را طرح می‌کرد که با این امور چه باید کرد؟ چگونه می‌توان با محدودیت‌های موجود مسائل و مشکلات یادشده را حل یا رفع کرد؟

پاسخ به پرسش بالا که پرسشی ناظر به وظایف، مسئولیت‌ها یا همان بایدها و نبایدهای سازمان بازرسی کل کشور است، اقتضای آن را داشت تا نخست دو پارادایم یا انگاره مهم در عرصه شهرسازی برای خوانندگان ترسیم شود؛ دو الگویی که امروزه در عرصه شهرسازی بسیار شناخته‌شده هستند؛

- الگوی شهرسازی غیرمشارکتی
- الگوی شهرسازی مشارکتی

ترسیم این دو الگو و نشان دادن ابعاد و زوایای هر یک، به روشن شدن این مهم انجامید که هر یک از این دو، چه اوصاف و ویژگی‌هایی دارند و متناسب با آن اوصاف و مشخصات، از امکان وقوع چه مفاسدی در امان نیستند.

با نظر به مفاهیمی چون «شهروند»، «ساکن»، «نیاز»، «خواسته»، «تقاضا»، «حسن جریان امور»، «پاسخگویی» و در پی آن طرح بحثی درباره ماهیت و چستی «شهرسازی شهروندمدار» یا همان مشارکتی و مقایسه مؤلفه‌های آن با شهرسازی غیرمشارکتی و مؤلفه‌هایش، این پرسش پاسخ داده شد که کدام یک از این دو الگو بیشتر تأمین کننده حسن جریان اموری است که سازمان بازرسی کل کشور مطالبه‌گر تحقق آن در شهرسازی است؟

مزایای شهرسازی شهروندمدار و مشارکتی برای پاسخ به سؤال بالا برشمرده شد و روشن شد که این الگو ما را به تحقق حسن جریان امور، پاسخ‌گوسازی فعالان عرصه شهرسازی، تأمین نیازها، تقاضاهای آحاد جامعه، حفظ وجوه و اموال بیت‌المال، صرف هزینه‌های عمومی در مسیری تأمین نیازها و مطالبات توده مردم، برقراری تناسب میان برنامه‌ها، طرح‌ها و تصمیمات مصوب با واقع‌ها، نیازها و مطالبات ساکنین، جلوگیری از تمرکز و انباشت قدرت و پیشگیری از وقوع فسادهای کلان، بالا بردن کیفیت خدمات در عرصه شهرسازی، ایجاد ضمانت اجرایی برای مصوبات، ایجاد مسئولیت‌پذیری در آحاد مردم، شفافیت، کارایی، اثربخشی، رضایت و عدالت اجتماعی و در یک کلام این الگو ما را به تحقق اهدافی که شهرسازی غیرمشارکتی از تحقق آن‌ها عاجز است به نحو اکثری نزدیک‌تر می‌کند.

تأمین سلامت اداری و مبارزه با فساد در شهرسازی، چرخشی را در اهداف، مطالبات، برنامه‌ها و تصمیمات سازمان بازرسی کل کشور در قبال شهرسازی ایجاد می‌کند؛ به این معنا که سازمان را برآن می‌دارد تا درباره امور زیر دست به انتخاب و گزینش مجدد بزند:

۱. گزینش میان مطالبه الگوی شهرسازی مشارکت‌محور یا مطالبه الگوی شهرسازی غیرمشارکتی؛
۲. انتخاب میان مطالبه رفع موانع شهرسازی مشارکتی یا مطالبه رفع موانع شهرسازی غیرمشارکتی؛

۳. انتخاب میان مطالبه پیش‌نیازها، مقدمات، اسباب و الزامات شهرسازی مشارکتی یا مطالبه پیش‌نیازها، مقدمات، اسباب و الزامات شهرسازی غیرمشارکتی؛

۴. گزینش میان ملاک قرار دادن شاخص‌ها و سنجه‌های ارزیابی شهرسازی مشارکتی یا ملاک قرار دادن شاخص‌ها و سنجه‌های ارزیابی شهرسازی غیرمشارکتی در چک لیست‌های بازرسی؛

گزینش‌های چهارگانه بالا، سرنوشت فرایندهای نظارت و بازرسی را روشن می‌کند؛ به طوری که اگر شهرسازی مشارکت‌محور و مبتنی بر حضور فعال و جدی شهروندان انتخاب شود، مطالبات و به تبع آن ترکیب و فهرست دستگاه‌هایی که آن مطالبات از آن‌ها طلب می‌شود تا حد زیادی تغییر خواهد کرد؛ به عنوان مثال همان طور که در بحث از موانع تحقق شهرسازی مشارکتی گذشت، برخی از موانع در این مسیر، موانع فرهنگی است؛ بنابراین مطالبه رفع آن موانع از سوی سازمان بازرسی نیز باید معطوف به دستگاه‌های فرهنگی و اقدامات فرهنگی شود؛ یعنی سازمان بازرسی کل کشور باید «اقدامات فرهنگی» را طلب کند و باید از «دستگاه‌های فرهنگی» مطالبه نماید.

پایان سخن اینکه مقابله با انبوهی از مفاسد و مواضع فساد که در عرصه شهرسازی غیرمشارکتی کنونی مشاهده می‌شود، با نیروی انسانی محدود و امکانات محدود سازمان بازرسی کل کشور، ممکن نیست. خشکاندن ریشه‌های اصلی فساد در این حوزه نوعی تغییر و دگرگون‌سازی پارادایمی را می‌طلبد؛ تغییری که کاهش تصدی‌گری دولت‌ها را نیز در پی دارد؛ به دیگر سخن با تغییر در پارادایم شهرسازی و گذار از شهرسازی غیرمشارکتی به شهرسازی مشارکتی و پذیرش هزینه‌ها و تبعات اولیه و اجتناب‌ناپذیر این تغییر و جابه‌جایی، بسیاری از فسادها و مواضع فساد در این عرصه از موضوعیت خواهد افتاد. تغییر پارادایم در واقع طرح‌کردن مسئله به شیوه‌ای صحیح است و این طرح‌کردن مسئله به شیوه صحیح، خود به مثابه پیمودن نیمی از مسیر است و در حل مسائل شهرسازی و رفع مشکلات آن بسیار سرنوشت‌ساز خواهد بود.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

- احمدی، اصغر، توکلی، محمود، «بررسی میزان مشارکت اجتماعی شهروندان در اداره بهینه امور شهری»، جامعه شناسی مسائل اجتماعی ایران (تحقیقات علوم اجتماعی ایران)، سال اول، بهار ۱۳۸۸، شماره ۲، ص ۷۳-۹۰.
- حبیبی، سیدمحسن، سعیدی رضوانی، هادی، «شهرسازی مشارکتی؛ کاوشی نظری در شرایط ایران»، نظریه هنرهای زیبا، شماره ۲۴، زمستان ۱۳۸۴، ص ۱۵-۲۴.
- خادم‌الحسینی، احمد، عارفی‌پور، صفیه، «شهرسازی مشارکتی و جایگاه مردم در برنامه‌ریزی شهری»، چشم‌انداز جغرافیایی (مطالعات انسانی)، سال هفتم، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۹۱، ص ۱۰۸-۱۲۳.
- داودپور، زهره، کلهر، مهدی، «استفاده از گسترش عملکرد کیفیت (QFD) به منظور انعکاس خواسته‌ها و تمایلات مردمی در فضاهای شهری، نمونه موردی: بوستان مهدی در شهر قم»، معماری و شهرسازی آرمان شهر، شماره ۱۱، پاییز و زمستان ۱۳۹۲، ص ۲۰۹-۲۲۲.
- رحمانی، جواد و دیگران، «تبیین مفهوم مشارکت شهروندی در مدیریت شهری از دیدگاه علامه طباطبائی»، دوفصلنامه علمی- تخصصی اسلام و مدیریت، سال سوم، شماره ۶، پاییز و زمستان ۱۳۹۳، ص ۱۶۳-۱۸۰.
- عارف، رضا، «حسن جریان امور»، گزارش پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور، سال یازدهم، شماره ۱۱۴، آبان ماه ۱۳۹۷.
- فخرایی، عباس، مرزی، روزین، «بررسی رابطه مشارکت شهروندان و فاکتورهای اصلی مدیریت شهری مطالعه موردی: شهر تهران»، مطالعات محیطی هفت حصار، سال ششم، شماره بیست و یکم، پاییز ۱۳۹۶، ص ۱۷-۲۶.

- کاتلر، فیلیپ، آرمسترانگ، گری، مبانی مدیریت بازاریابی، تجزیه و تحلیل و برنامه‌ریزی، ترجمه علی پارسایان، تهران، ترمه، ۱۳۹۴.
- محمودنژاد، فاطمه، امیدقانع، روح‌الله، «بررسی نقش مشارکت مردمی در ارتقاء تنوع و امنیت در راستای ایجاد سرزندگی در محلات شهری (نمونه موردی: محله کلپا همدان)»، هفت حصار، سال هفتم، شماره سوم، بهار ۱۳۹۳، ص ۵۷-۶۶.
- مهدیزاده، جواد، «به سوی شهرسازی دموکراتیک»، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، ص ۴۴-۵۶.
- نجاتی‌حسینی، سیدمحمود، «جامعه مدرن، شهروندی و مشارکت»، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، ص ۷-۱۵.
- ولدبیگی، سیوان، حبیبیان، هما، بررسی مقایسه‌ای نظریه‌های شهرسازی حمایتی و مشارکتی با تأکید بر مفهوم عدالت اجتماعی، مطالعات محیطی هفت حصار، سال چهارم، شماره بیست و یکم، پاییز ۱۳۹۴، ص ۲۵-۳۴.

ب) منابع اینترنتی و انگلیسی

- «مشارکت مردمی»، دانشنامه آزاد اینترنتی ویکی پدیا به نشانی:
[https://fa.wikipedia.org, \[2019/04/09, 09:53\]](https://fa.wikipedia.org, [2019/04/09, 09:53])
- مهرابی، علی‌اکبر، «تحلیلی نظریه‌پردازانه بر مفهوم مشارکت مردمی با تکیه بر تجربه حوزه آبخیز حبله رود»، سمینار برنامه ریزی توسعه مشارکتی آب و خاک کشور، سمنان، سال ۱۳۸۵، به نشانی:
[https://www.civilica.com/Paper-DPPSW01-DPPSW01_023.html, \[2019/04/09, 10:08\]](https://www.civilica.com/Paper-DPPSW01-DPPSW01_023.html, [2019/04/09, 10:08])
- «نظریه‌های مشارکتی»، پایگاه اطلاع‌رسانی شهرسازی آنلاین به نشانی:
[http://www.shahrsazionline.com, \[2019/04/09, 09:57\]](http://www.shahrsazionline.com, [2019/04/09, 09:57])
- O'Sullivan, Arthur; Sheffrin, Steven M, Economics: Principles in Action, New Jersey, 2003.