

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۵/۰۶/۰۶
تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۵/۱۰/۰۴

سیدعبدالهادی دانشپور^۱، مصطفی بهزادفر^۲، ناصر برک پور^۳، مرجان شرفی^۴

محیط برنامه‌ریزی مشارکتی؛ ارائه مدل مفهومی برای تحلیل عوامل مؤثر بر مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی^۵

چکیده

نتایج مثبت پیوستن شهروندان به فرایند برنامه‌ریزی انکارناپذیر است. در سال‌های اخیر موضوع مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی در اغلب کشورها بسیار مورد توجه قرار گرفته و سعی شده است امکان مشارکت عمومی در سطوح گوناگون برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی فراهم شود. اما زمانی که تلاش می‌شود مفهومی که به تدریج و هماهنگ با ساختارهای اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی کشورهای توسعه‌یافته شکل گرفته است، در کشورهای در حال توسعه و بدون توجه به ویژگی‌های محیط‌های برنامه‌ریزی این جوامع - به همراه انبوهی از مسائل و مشکلات نظیر فقر، شهرنشینی سریع، ناکارآمدی در ارائه خدمات و ضعف‌های زیرساختی و نهادی و جز آن - به کار گرفته شود، موفقیت‌های قابل توجهی حاصل نمی‌شود. امکان مشارکت در ساختار چنین محیط‌های به تعبیر کانلی^۱ دشوار، مستلزم اصلاح رویه‌ها و ساختارهای موجود است - که راهکاری بلندمدت محسوب می‌شود - و یا اینکه با تکیه بر نقش کلیدی برنامه‌ریزان، استفاده حداکثری از ظرفیت‌های مشارکت شهروندان در ساختارها و رویه‌های کنونی امکان‌پذیر شود. هدف این تحقیق ارائه مدل مفهومی برای تحلیل عوامل مؤثر بر برنامه‌ریزی مشارکتی در محیط برنامه‌ریزی است. مدل پیشنهادی دربرگیرنده ساختارهای رسمی و غیررسمی در دو عرصه محیط بیرونی برنامه‌ریزی شامل حکومت و مشارکت‌کنندگان و سه عرصه محیط درونی برنامه‌ریزی شامل برنامه‌ریزان و نهادهای برنامه‌ریزی، قوانین و مقررات و ابزارها و رویه‌ها است. عرصه ششم تحلیل در مدل پیشنهادی دربرگیرنده تغییر و تحولات بیرونی است.

کلیدواژه‌ها: محیط برنامه‌ریزی، فرهنگ برنامه‌ریزی، محیط برنامه‌ریزی مشارکتی، مشارکت شهروندان، نقش برنامه‌ریز.

^۱ دانشیار گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، استان تهران، شهر تهران (نویسنده مسئول مکاتبات)

E-mail: daneshpour@iust.ac.ir

^۲ استاد گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، استان تهران، شهر تهران

E-mail: behzadfar@iust.ac.ir

^۳ استاد گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر، استان تهران، شهر تهران

E-mail: barakpur@yahoo.com

^۴ دانشجوی دکتری شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، استان تهران، شهر تهران

E-mail: marjansharafi@iust.ac.ir

^۵ این مقاله برگرفته از رساله دکتری مرجان شرفی با عنوان «محیط برنامه‌ریزی و نقش برنامه‌ریزان در بهره‌گیری از ظرفیت مشارکت شهروندان» است که با راهنمایی دکتر سیدعبدالهادی دانشپور و دکتر مصطفی بهزادفر و مشاوره دکتر ناصر برک پور و دکتر حمیدرضا خانکه در دانشگاه علم و صنعت ایران در دست انجام است.

مقدمه

عمل برنامه‌ریزی از یک سو وابسته به ویژگی‌های زمینه‌ای است که برنامه‌ریزی در آن اتفاق می‌افتد (Bolan, 1973; Dyckman, Kreditor, & Banerjee, 1984; Boal & Bryson, 1987; Othengrafen, 2012) و از سوی دیگر به برنامه‌ریزانی با ارزش‌ها، ویژگی‌های فردی، استعدادها و مهارت‌های مختلف که در تعامل با سایر افراد، سازمان‌ها و نهادها به‌عنوان فاعل عمل برنامه‌ریزی در اجتماع فعالیت می‌کنند (Othengrafen, 2014). برنامه‌ریز به‌عنوان یکی از کنشگران برنامه‌ریزی از ویژگی‌های محیطی که در آن برنامه‌ریزی می‌کند، تأثیر می‌پذیرد. تصمیم‌های برنامه‌ریزان به «شرایط نهادی و حرفه‌ای آنها بستگی دارد و ناشی از تنش میان هدف‌های فردی و منافع مشترک و میان قضاوت حرفه‌ای و ترجیح شهروندان» است. بنابراین قضاوت در قلب آن چیزی است که برنامه‌ریزان انجام می‌دهند. در این شرایط به جای جست‌وجو برای یافتن قواعد جهانی اقدام و عمل، تمرکز بر روی پس‌زمینه‌ها و محدودیت‌ها و قابلیت‌های برنامه‌ریزان برای انتخاب و قضاوت ضروری است (Othengrafen, 2014, 3).

در متون برنامه‌ریزی بر اهمیت شرایط و زمینه برنامه‌ریزی در عمل برنامه‌ریزان تأکید شده است. بوث با تشبیه برنامه‌ریزی به آفتاب‌پرستی که در زمینه‌های اجتماعی، سیاسی و فرهنگی خاص، رنگ عوض می‌کند (Booth, 1986; Cited in Knieling & Othengrafen, 2015, 12) و با تردید نسبت به مفهوم برنامه‌ریزی به‌عنوان فعالیتی ضرورتاً فنی و بی‌طرف (De Vries, 2015, 1)، معتقد است مفهوم برنامه‌ریزی فضایی از دهه ۱۹۹۰ به‌عنوان فرایندی فرهنگی تغییر کرده است که نتایج آن متأثر از تعامل میان تصمیم‌سازان و معنایی است که آنها به ابزار مورد استفاده خود می‌دهند (Booth, 1993, 219; Cited in Othengrafen, 2010, 1271). فریدمن بر این موضوع تأکید می‌کند که اگر برنامه‌ریزی به‌عنوان حرفه‌ای عاری از مضامین اجتماعی، سیاسی یا فرهنگی پذیرفته شود، آنگاه برنامه‌ریزان سراسر جهان می‌توانند عادت‌های حرفه‌ای یا گرایش به عمل یکسانی را تا ظهور یک فرهنگ برنامه‌ریزی یکسان کسب کنند. ولی با وجود حجم در حال افزایش ارتباط‌های بین‌المللی که در حال جلب برنامه‌ریزان به سوی یکدیگر در قالب اجتماعی تودرتو در سراسر جهان است، همچنان تفاوت‌هایی مهم در شیوه‌هایی که برنامه‌ریزی درک، نهادینه و اجرا می‌شود، وجود دارد (Friedmann, 2005). کنیلینگ و اوتنگرافن با اشاره به پیچیدگی و چندوجهی بودن برنامه‌ریزی فضایی، آن را دربرگیرنده فرایندهای تعاملی میان کنشگران درگیر، در چارچوب‌های شناختی - فرهنگی و زمینه‌های اجتماعی می‌دانند که عمیقاً ریشه در زمینه‌های فرهنگی جامعه دارد و به شکلی متفاوت درک و عملیاتی می‌شود. به عبارت دیگر سطوح فرهنگی غیرآشکار و همچنین روال‌های ناخودآگاهی وجود دارد که به‌وضوح بیانگر تنوع رویه‌های اجتماعی تأثیرگذار بر برنامه‌ریزی فضایی است (Othengrafen, 2010; Knieling & Othengrafen, 2015).

بر خلاف اهمیت ویژگی‌های فرهنگ و محیط برنامه‌ریزی که به آن اشاره شد، به‌ندرت در هنگام تحلیل یا مقایسه نظام‌ها و فرایندهای برنامه‌ریزی، محیط و فرهنگ به‌عنوان مؤلفه‌ای تأثیرگذار در نظر گرفته شده است. اما در سال‌های اخیر گرایش گسترده‌ای نسبت به مطالعه و فهم برنامه‌ریزی در کشورهای مختلف به منظور شناخت مبناهای منطقی برنامه‌ریزی و رسیدن به درکی بهتر از عمل برنامه‌ریزی و ویژگی‌های تأثیرگذار بر عمل برنامه‌ریز شکل گرفته است.

اهمیت توجه به محیط و زمینه برنامه‌ریزی و نقش برنامه‌ریزان در خصوص برنامه‌ریزی مشارکتی به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه دوچندان می‌شود. زیرا از یک سو مفهوم مشارکت تا حدودی توسط جریان قدرتمند نظریه و عمل برنامه‌ریزی نشئت گرفته از مردم‌سالاری کشورهای توسعه‌یافته هدایت و سپس به کشورهای در حال توسعه صادر شده است. بنابراین در اغلب کشورهای توسعه‌یافته با نظام‌های دموکراتیک

آنها - که به‌ویژه در سال‌های اخیر با طرح مفهوم فرهنگ برنامه‌ریزی برجسته‌تر شده است - برای ترسیم تصویری جامع از مؤلفه‌های محیط برنامه‌ریزی، اهمیت دارد.

محیط تصمیم‌گیری و محیط برنامه‌ریزی

نخستین تلاش‌ها برای به رسمیت شناختن «فرهنگ» در عمل برنامه‌ریزی حدود ۴۰ سال پیش توسط افرادی نظیر برک^۶ (۱۹۶۷)، فریدمن (۱۹۶۷) و فالودی (۱۹۷۰) صورت گرفته است. در آن زمان تمرکز عمدتاً بر «محیط تصمیم‌گیری» و «محیط برنامه‌ریزی» شامل ساختار سیاسی - اجرایی، نقش نهادهای سیاسی در فرایندهای برنامه‌ریزی و ارتباط میان سیاست‌مداران و متخصصان بوده است (Othengrafen, 2012; Friedmann, 2005; Friedmann, 1967; Faludi, 1970).

فالودی به منظور بررسی ارتباط برنامه‌ریزی با جامعه، مفهوم «محیط برنامه‌ریزی» را در ارتباط با ظرفیت آن جامعه در ترسیم خطوط کلی اقدام به شیوه‌ای کارآمد، تعریف می‌کند و فهرستی از عناصر این محیط شامل درجه و آهنگ توسعه، هنجارها و ارزش‌ها، نظام سیاسی و ساختار اداری، ساختار نهادی، شکاف‌های موجود در جامعه و ویژگی‌های خاص جامعه را ارائه می‌دهد (Faludi, 1970). فریدمن رابطه عمل و تصمیم در برنامه‌ریزی را با زمینه و محیطی که این تصمیم در آن گرفته می‌شود به کمک ارتباط میان انواع اندیشه با برنامه‌ریزی توضیح می‌دهد. از نظر وی تمامی فعالیت‌های سیاسی و برنامه‌ریزی به میزان متفاوتی از گونه‌های مختلف اندیشه که می‌توان آنها را به دو دسته عقلانی و فراعقلانی طبقه‌بندی کرد، تأثیر می‌پذیرند. این انواع تفکر در تأثیرگذاری بر الگوهای رایج برنامه‌ریزی و رفتار واقعی برنامه‌ریزان، نقشی تعیین‌کننده دارند (Friedmann, 1967). فریدمن با معرفی اصطلاح عقلانیت محدود نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی از یک سری شرایط ساختاری مشخص شامل ترتیبات نهادی و سازمانی (قوانین، آداب و رسوم و کنشگران)، تعیین گستره و هدف، محتوا و رویه فرایندهای برنامه‌ریزی و پیشنهادها در یک اجتماع مشخص تبعیت می‌کند. در مقابل، عقلانیت نامحدود دربرگیرنده اندیشه‌های هنجاری و ایدئولوژیک است که می‌توان آنها را در قالب اهداف عملیاتی و اصول و اهداف برنامه‌ریزی یافت. از دیدگاه فریدمن اندیشه‌های فراعقلانی شامل سنت‌ها، شهود، دانایی و معرفت است که نقش مهمی در فرایندهای برنامه‌ریزی ایفا می‌کنند (Othengrafen & Reimer, 2013; Friedmann, 1967).

بولان (1973) با اشاره به این حقیقت که برنامه‌ریزی هرگز در خلأ عمل نمی‌کند و نیز دامنه گسترده مشکل‌های شهری امروز، بر اهمیت و ضرورت آگاهی از شبکه پیچیده تصمیم‌گیری که برنامه‌ریز باید در آن عمل کند، تأکید می‌ورزد. از نظر وی متغیرهای محیط تصمیم‌گیری که بر نتایج تصمیم تأثیرگذار است، شامل ساختار رسمی - قانونی (وجود مراکز تصمیم‌گیری متمرکز و وجود ساختاری با سلسله مراتب تعریف‌شده)، ساختار غیررسمی (وجود سازوکارهای حزبی قدرتمند^۷، وجود گروه‌های ذی‌نفع خصوصی با تسلط بر سیاست‌های محلی^۸) و ویژگی‌های جامعه^۹ است.

در مطالعه‌های دیگری نیز به شکل پراکنده به برخی شرایطی که برنامه‌ریزی در آن رخ می‌دهد و تحقق می‌یابد، اشاره شده است. دیکمن و همکارانش بر این موضوع تأکید کرده‌اند که در دمکراسی‌های پارلمانی یا انتخاباتی غربی، مفهوم برنامه‌ریزی مستلزم وجود بازار سیاسی، نمایندگی گروه‌های ذی‌نفع، فرهنگ عقلانیت و بروکراسی متعهد به منطق و بری، یا کاربرد عقلایی از ابزار برای رسیدن به نتیجه است. رین و رابینوویتز^{۱۰} نیز به ضرورت قانون‌گذاری، ضرورت بروکراسی مبتنی بر منطق و نیاز به توافق طرفین و نیز در نظر گرفتن شرایط سیاسی - فرهنگی به‌عنوان شرایط تحقق برنامه‌ریزی موفق اشاره می‌کنند (Dyckman, Kreditor, & Banerjee, 1984).

نظام برنامه‌ریزی

اساس شناخت مفهوم نظام برنامه‌ریزی را بررسی‌های تطبیقی شکل داده است (Cullingworth & Nadin, 2006, 1). مفهوم نظام برنامه‌ریزی بیشتر بر جنبه‌ها و ساختارهای رسمی نظیر ساختار حقوقی و ساختار اجرایی دلالت دارد. آرنولد و یتیک (1974) برای معرفی نظام‌های برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای کشورهای مختلف، هر نظام را به سه بخش اداره امور و قانون‌گذاری^{۱۱} (مراجع قانون‌گذاری در سطوح مختلف، نحوه تأیید و تصویب قوانین و مقررات)، نظام اجرایی^{۱۲} (وظایف و اختیارات حکومت مرکزی و حکومت‌های منطقه‌ای و محلی) و برنامه‌های توسعه^{۱۳} دسته‌بندی می‌کند. پیتر نیومن و اندی تورنلی^{۱۴} (۱۳۸۷) معتقدند که نظام برنامه‌ریزی قدرت خود را از قوانین و مقرراتی که بخشی از دستگاه حقوقی یک کشور است، دریافت می‌کند. ماهیت و سبک دستگاه حقوقی می‌تواند رهیافت‌های متفاوت در برنامه‌ریزی را تحت تأثیر قرار دهد. ساختار حقوقی یک نظام، بسط تاریخی ساختار آن در بستر زمان، اندیشه‌های حقوقی نهفته در آن و در نهایت منابع ایدئولوژیک و حقوقی آن است. همچنین، اجرای برنامه‌ریزی به‌واسطه نظام‌های اداری محقق می‌شود که به شکل قابل توجهی در کشورهای مختلف متفاوت است. بری کالینگورس و وینست نادین سه مشخصه اصلی نظام برنامه‌ریزی را نخست، حدودی که یک نظام برنامه‌ریزی در چارچوب حقوق مورد حمایت قانون اساسی عمل می‌کند؛ دوم، درجه اختیارات یک نظام؛ و سوم، اهمیت تاریخ و فرهنگ تعریف می‌کنند (9, 2006).

اغلب بررسی‌های تطبیقی موجود در حوزه برنامه‌ریزی بیشتر به مقایسه نظام‌ها یا سیاست‌های برنامه‌ریزی فضایی از جنبه‌های قانونی، قطعیت، اشکال سازمان‌دهی دولت، روابط محلی - مرکزی، و ساختارها و ابزار برنامه‌ریزی پرداخته‌اند. آنچه این مطالعات فراهم نمی‌کند تدوین نظام‌مند چگونگی تأثیرپذیری برنامه‌ریزی فضایی از زمینه‌ها و سنت‌های فرهنگی است (Othengrafen & Reimer, 2013). اینکه به‌طور مثال چرا برنامه‌ریزی در برخی کشورها در حد بالایی به رسمیت شناخته شده است و در دیگر کشورها کمتر چشمگیر و بااهمیت است؛ یا چرا برخی کشورها جزئیات برنامه‌ریزی را به آسانی دنبال می‌کنند در حالی که برخی دیگر الزام‌های برنامه‌ها را به‌سادگی کنار می‌گذارند؛ یا چرا برخلاف اثبات کارآمدی مفاهیمی نظیر مشارکت مردمی هنوز این مفاهیم در نظام برنامه‌ریزی برخی از کشورها جایگاهی ندارد (Othengrafen, 2012; Othengrafen & Reimer, 2013).

فرهنگ برنامه‌ریزی

در پیشینه برنامه‌ریزی، بولان (1973) برای نخستین بار از مفهوم فرهنگ برنامه‌ریزی برای توصیف عرصه تصمیم‌گیری اجتماع استفاده کرده است، اما طرح مفهوم فرهنگ برنامه‌ریزی به معنایی که امروز به‌کار گرفته می‌شود به دهه ۱۹۹۰ باز می‌گردد. در آغاز دهه ۱۹۹۰ برنامه‌ریزی به‌عنوان فرایندی مبتنی بر فرهنگ مطرح شد با تأکید بر این امر که در این فرایند تعامل تصمیم‌سازان و معنایی که آنها به ابزارهایی مورد استفاده می‌دهند، بر روی نتایج تأثیرگذار است (Othengrafen, 2012). این اصطلاح در سال ۱۹۹۳ توسط کلر و همکارانش با این رویکرد که مطالعه‌های تطبیقی بر روی عمل برنامه‌ریزی، باید اندیشه‌های فرهنگی اساسی و ادراکات مشترک را در نظر گیرند (Othengrafen, 2012, 4) معرفی شد (Friedmann, 2005). تعریفی که آنها از فرهنگ برنامه‌ریزی ارائه می‌کنند مشابه تعریف فریدمن (1967) و در برگیرنده سه سطح باورهای اساسی، ارزش‌ها و جهت‌گیری‌ها؛ سازمان‌ها، ساختارهای قانونی و اجرایی؛ و وظایف و اهداف برنامه‌ریزی است (Keller, Koch & Selle, 1996, 42). در سال‌های اخیر محققان بسیاری به طرح

موضوع فرهنگ برنامه‌ریزی پرداخته‌اند (Keller, Koch & Selle, 1996; Friedmann, 2005; Faludi, 2005; Sanyal, 2005; Neuman, 2007¹⁵; Knieling & Othengrafen, 2009; Abram, 2011; Steinhauer, 2011; Othengrafen, 2012; Othengrafen & Reimer, 2013; Othengrafen, 2014; De Vries, 2015; Stead, De Vries, Tazan-kok, 2015). سانیا^{۱۶} (2005) در تعریف فرهنگ برنامه‌ریزی بر روی فرایندهای مداوم اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و تغییرهای تکنولوژیک تأکید می‌کند که بر شیوه عمل برنامه‌ریزان در شرایط مختلف تأثیر می‌گذارند. تمرکز این تعریف بر نگرش برنامه‌ریزان و تأثیرپذیری فرهنگ برنامه‌ریزی از عوامل بیرونی نظیر تغییرهای تکنولوژیک و گرایش‌های جهانی و در نتیجه پویایی آن است. این جنبه یک ویژگی خاص از فرهنگ را نشان می‌دهد و آن پویایی فرهنگ است. فرهنگ‌های برنامه‌ریزی نشان‌دهنده گوناگونی بسیار در شرایط نهادی، سطح توسعه‌یافتگی اقتصادی، فرهنگ سیاسی و نقش متفاوت جامعه شهری در برنامه‌ریزی شهری است که علاوه بر جنبه‌های رسمی (چارچوب‌های حقوقی و نهادی) جنبه‌های غیررسمی (سنت‌ها، عادت‌ها و آداب و رسوم) را نیز دربر می‌گیرد (Friedmann, 2009; Knieling & Othengrafen, 2005). فریدمن در خصوص فرهنگ برنامه‌ریزی اصطلاح «دانش تجربی» را به کار می‌برد تا نشان دهد که این دانش مدون شده نیست و بر پایه سنت‌ها، ارزش‌ها و قواعد ضمنی است که در وهله نخست از طریق گفتار روشن می‌شود (Othengrafen & Reimer, 2013). فالودی فرهنگ برنامه‌ریزی را به‌عنوان خصیصه‌های جمعی و مشترک و نگرش‌های غالب برنامه‌ریزان درباره نقش مناسب دولت، نیروهای بازار و جامعه مدنی در تأثیرگذاری بر پیامدهای اجتماعی با تأکید صریح بر روی برنامه‌ریزان تعریف کرده است (Faludi, 2005, 442). اوتنگرافن با تشبیه فرهنگ برنامه‌ریزی به دی‌ان‌ای فرهنگی^{۱۷} برنامه‌ریزان و نهادهای برنامه‌ریزی، آن را نظامی باز می‌داند که چارچوب‌های فردی و جمعی کنشگران و حوزه‌های مختلف (ارزش‌های برنامه‌ریزان، هنجارهای نهادهای برنامه‌ریزی، ارزش‌های اجتماعی عمومی و جزء آن) در یک بستر نهادی معین مبتنی بر ویژگی‌های فرهنگی و محلی کنار هم می‌آیند (2004, 13).

از آنجا که مفاهیم فرهنگ و فرهنگ برنامه‌ریزی تا حدودی انتزاعی هستند، تعریف صریح و تحلیل فرهنگ‌های برنامه‌ریزی دشوار است. به منظور فهم بهتر این مفهوم و تأثیر فرهنگ بر روی فعالیت‌های برنامه‌ریزی فضایی مدل برنامه‌ریزی مبتنی بر فرهنگ^{۱۸} توسط کنیلینگ و اوتنگرافن ارائه شده است. این مدل بر اساس درک شاین از فرهنگ^{۱۹} استوار است. مطابق با این فهم از فرهنگ، مدل برنامه‌ریزی فرهنگ‌محور از سه بُعد مصنوع‌های برنامه‌ریزی^{۲۰} (نتایج و محصول قابل رؤیت برنامه‌ریزی، ساختارها و فرایندها)؛ محیط برنامه‌ریزی (مفروضات مشترک، ارزش‌ها، و چارچوب‌های شناختی که برای اعضای حرفه برنامه‌ریزی بدیهی پنداشته می‌شود)؛ و محیط اجتماعی (باورهای اساسی و ناخودآگاه و درونی، ادراک‌ها، اندیشه‌ها و احساساتی که برنامه‌ریزی را تحت تأثیر قرار می‌دهند) تشکیل شده است. این مدل به‌ویژه در مورد بُدهای مصنوع‌های برنامه‌ریزی و محیط برنامه‌ریزی از رویکردهای پیشین تحلیل نظام‌های برنامه‌ریزی الهام گرفته است. سطح نخست این مدل یعنی مصنوع‌های برنامه‌ریزی نسبت به دو سطح دیگر ملموس‌تر است. در مقابل دو بُعد دیگر نشان‌دهنده بخش‌های نامعلوم فرهنگ برنامه‌ریزی است که به دشواری می‌توان آنها را مشخص و تحلیل کرد (Steinhauer, 2011).

اشتینهاور (2011) به منظور توسعه یک چارچوب تحلیلی ملموس‌تر برای تحلیل فرهنگ‌های برنامه‌ریزی مدل برنامه‌ریزی مبتنی بر فرهنگ اوتنگرافن را بر اساس نظریه ساختاربندی^{۲۱} آنتونی گیدنز تکمیل

کرده است. اشتیهاور در مدل پیشنهادی خود بر سه بُعد مدل پیشین تمرکز کرده و نام آنها را تغییر داده و تدقیق کرده است. ابعاد این مدل شامل موقعیت ملی (عوامل ملموس و ناملموس مؤثر در سطح ملی)؛ ساختار برنامه‌ریزی (عوامل ملموس شامل نهادها، قوانین و ابزار)؛ و عمل برنامه‌ریزی (عوامل ملموس و نامعلوم شامل کارهای روزمره و فعالیت‌های برنامه‌ریزان) است.

اوتنگرافن در ادامه مطالعات خود درخصوص فرهنگ برنامه‌ریزی تلاش کرده است با پیشنهاد یک چارچوب مفهومی^{۲۲}، درکی وابسته به شرایط و زمینه از برنامه‌ریزی فراهم کند. وجه تمایز این چارچوب مفهومی با مدل برنامه‌ریزی مبتنی بر فرهنگ، تأکید بر برنامه‌ریزان، چارچوب‌های شناختی و ارزش‌ها و نیز تعامل با دیگر کنشگران برای نشان دادن نحوه انتخاب و قضاوت برنامه‌ریزان درباره اهداف یا روش‌ها است (2, 2014). این چارچوب مفهومی با هدف شناسایی سازوکارهای مؤثر بر قضاوت‌های برنامه‌ریزان، دربرگیرنده هم چارچوب‌های شناختی فردی برنامه‌ریزان و نهادهای برنامه‌ریزی، کنشگران و تعامل میان آنها، زمینه نهادی و نظام برنامه‌ریزی و هم باورهای اجتماعی، برداشت‌ها و ارزش‌های اساسی است که برنامه‌ریزی و قضاوت‌های برنامه‌ریزان را تحت تأثیر قرار می‌دهند (1, 2014, Othengrafen).

هر چند چارچوب‌های مختلف ارائه شده در خصوص فرهنگ برنامه‌ریزی به درک بهتر تصویر پیچیده عمل برنامه‌ریزی کمک می‌کند، با این حال این مدل‌ها و چارچوب‌های مفهومی به شکل کارآمد عملیاتی نشده‌اند و چارچوبی قطعی برای تحلیل فرهنگ‌های برنامه‌ریزی ارائه نمی‌کنند. بنابراین لازم است این چارچوب‌ها با توجه به موضوع مورد مطالعه، مشخص و انطباق داده شوند. همان‌گونه که برخی از محققان نیز به ابهام و دشواری درک اصطلاح فرهنگ برنامه‌ریزی اشاره کرده‌اند، در این پژوهش از اصطلاح محیط برنامه‌ریزی برای اشاره به زمینه و مؤلفه‌های تأثیرگذار بر عمل برنامه‌ریز استفاده شده است. با این تفاوت که این اصطلاح به کمک مفهوم فرهنگ برنامه‌ریزی بازتعریف شده است. در این بخش چارچوب مفهومی برای درک مؤلفه‌های محیط برنامه‌ریزی با توجه به نظریه‌های پیشین ارائه شده است که در ادامه این چارچوب مفهومی در نسبت با محور این پژوهش یعنی موضوع مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی، تدقیق و تکمیل می‌شود. ویژگی‌های چارچوب مفهومی پیشنهاد شده برای درک عمل برنامه‌ریز در محیط برنامه‌ریزی، شامل موارد زیر است:

- ارائه چارچوب تحلیلی در ساختاری نسبتاً باز و انعطاف‌پذیر با توجه به ابهام مفاهیم برنامه‌ریزی و فرهنگ (البته این چارچوب در انتها با توجه به دیگر مفهومی کلیدی این مطالعه یعنی مشارکت عمومی، تدقیق می‌شود)؛
- تلفیق مفهوم فرهنگ و برنامه‌ریزی به منظور درک عمیق‌تر از فرایندهای برنامه‌ریزی، به‌ویژه جنبه‌ها و ساختارهای غیررسمی آن؛
- طرح مفهوم محیط برنامه‌ریزی در قالب دو سطح محیط درونی و محیط بیرونی برنامه‌ریزی، با توجه به اینکه لازم است عمل برنامه‌ریزی در دو سطح خرد (تجربه‌های برنامه‌ریزان) و سطح کلان (شرایط نهادی و اجتماعی) تحلیل شود؛
- تأکید یکسان بر جنبه‌های رسمی و غیررسمی محیط برنامه‌ریزی؛ و
- در نظر گرفتن تغییرها و تحولات خارج از محیط برنامه‌ریزی به‌عنوان مؤلفه‌ای تأثیرگذار بر تحلیل عمل برنامه‌ریز.



شکل ۲. چارچوب مفهومی پیشنهادی برای تحلیل محیط برنامه‌ریزی و عمل برنامه‌ریزی

موانع و الزام‌های تحقق مشارکت عمومی

مشارکت عمومی در دهه‌های پایانی قرن بیستم به یکی از اصول مهم گفتمان برنامه‌ریزی و عنصر ارزشمند حقوق شهروندی و تصمیم‌سازی دموکراتیک در جهان تبدیل شده است و محققانی نظیر فورستر (۱۹۸۹)، هیلی (۱۹۹۲)، سندراک (۱۹۹۸) (Khan & Swapan, 2013) و دیگر محققان (Gaventa & Valderrama, 1999; Williams, 2004; Laurian & Shaw, 2009; Brownill, 2009; Conrad, Christie, Christie & Fazey, 2011; Gordon *et al.*, 2011; Michels, 2011; Connelly, 2010; Agger, 2012) بر لزوم برنامه‌ریزی مشارکتی مبتنی بر نیاز و قابل قبول از نظر اجتماعی بجای رویکرد از بالا به پایین و تخصص محور تأکید کرده‌اند. تعهد نسبت به مشارکت عمومی به عنوان جزئی جدانشدنی از اخلاق برنامه‌ریزی و نیز پیش شرطی برای مشروعیت بخشیدن به آن در کشورهای دموکراتیک در حال افزایش است (Alterman, 1982) و اهمیت آن نزد محققان به اندازه‌ای است که کینگ و همکارانش (1998) معتقدند باید به شهروندان به عنوان رکن چهارم حکومت نگریسته شود. با وجود اهمیت فزاینده مشارکت عمومی در برنامه‌ریزی و حکمروایی شهری و اختصاص یافتن بخش مهمی از پیشینه برنامه‌ریزی در سال‌های اخیر به این موضوع، بسیاری از برنامه‌ریزان، مدیران و شهروندان اغلب نسبت به مشارکت عمومی ناامید هستند، به گونه‌ای که یانگ و پندی (2011) برای تأکید بر این موضوع، به وجود یک جعبه سیاه^{۲۳} در مسیر رسیدن به مشارکت مؤثر اشاره کرده‌اند. بیشتر توجه‌های پیشین در زمینه مشارکت عمومی معطوف به بحث‌های هنجاری مربوط به محاسن و چارچوب‌های مفهومی مداخله عمومی بوده

است، در حالی که به نظر می‌رسد فعالیت کنونی به شکل گسترده بر روی تلاش برای طراحی فرایندهای مشارکت عمومی آگاهانه‌تر، کارآمدتر و مشروع‌تر با مؤلفه‌های ارزیابی قوی‌تر متمرکز باشد (Abelson, 2003, 230). اگرچه مشارکت عمومی اغلب به‌عنوان یک خوب مطلق توصیف می‌شود که هرچه بیشتر باشد، نتایج بهتر است، تردیدها نسبت به کارایی و اثربخشی فرایندهای مشارکتی در عمل در حال افزایش است (Conrad, Christie, Christie & Fazey, 2011, 761). توصیف کوتاه ولی صریح فورستر (2006) از مشارکت به‌عنوان آنچه که در صحبت آسان ولی در عمل دشوار است، به‌خوبی لزوم توجه به شرایط لازم برای عملیاتی کردن مشارکت عمومی را در زمینه‌های مختلف آشکار می‌کند. آنچه نیاز به آن به‌روشنی توسط محققان مختلف بیان شده است (کرایتن، ۱۳۹۲؛ Gaventa & Valderrama, 1999; Yetano, Royo & Acerete, 2010; Yang & Pandey, 2011). مشارکت شهروندی در تریبالات نهادی جای می‌گیرد و به‌وسیله عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فردی محدود می‌شود (Yang & Pandey, 2011). هر چند یک درک نظری و عمومی در خصوص اینکه مردم باید بیشتر در تصمیم‌های عمومی مشارکت داده شوند، وجود دارد و تلاش‌های بسیاری در این خصوص در حال انجام است، ولی هنوز بسیاری از مدیران در بهترین حالت در خصوص مداخله عمومی مردد هستند و در بدترین حالت آن را مشکل‌ساز می‌دانند. شواهد قابل توجهی وجود دارد که نشان می‌دهد تلاش‌های صورت گرفته تاکنون اغلب اثربخش نبوده‌اند و با وجود پیشینه نظری نسبتاً گسترده در این حوزه، کمتر کارایی مشارکت در عمل در نظر گرفته شده‌است (King, Feltey & Susel, 1998; Yetano, et al., 2010; Conrad, Christie, Christie & Fazey, 2011). بنابراین یکی از پرسش‌های مهمی که در این زمینه مطرح می‌شود این است که مشارکت شهروندان در چه شرایطی محقق می‌شود.

کینگ و همکارانش بر این باورند که راه‌حل این مسئله چیزی بیش از یافتن ابزار و تکنیک‌های مناسب برای افزایش مداخله عمومی در تصمیم‌ها است و نیازمند بازاندیشی در نقش‌های اساسی و روابط میان برنامه‌ریزان، مدیران و شهروندان است (1998, 317)، ولی بسیاری از مطالعه‌ها در این زمینه بر روی کارایی تکنیک‌ها و روش‌های عملی تحقق مشارکت شهروندان به‌طور کلی و یا در یک نمونه خاص تمرکز داشته‌اند (کرایتن، ۱۳۹۲؛ Rowe, Marsh & Frewer, 2000; Sanoff, 2000; Rowe, Frewer, 2000; Ebdon & Franklin, 2006; Abelson & et al., 2007). جهت‌گیری بسیاری از محققان نیز در این خصوص بسیار توصیفی و تجویزی بوده است، نظیر لانگتون^{۲۴} (۱۹۷۸) که کیفیت مشارکت شهروندان را با پنج عامل آموزش شهروندی، نخبه‌گرایی، پیچیدگی تکنولوژیکی، تأمین منابع مالی و رفتار حکومت و نمایندگی تعریف می‌کند. پرلمن^{۲۵} (۱۹۷۸) بر ویژگی‌های سازمانی گروه‌های شهروندی و توده مردم تأکید می‌کند در حالی که روزنر^{۲۶} (۱۹۷۸) اهمیت برنامه‌ریزی و هماهنگ کردن شیوه‌های مشارکت با اهداف مشارکت را برجسته می‌کند (Yang & Pandey, 2011, 881). ویکتوریا برد نیز موفقیت توسعه اجتماع محلی مشارکتی را وابسته به توانایی شهروندان در شکل‌دهی به روابط همیارانه و هدایت دانش، زمان و منابع اقتصادی از طریق سازمان‌های جامعه مدنی برای دستیابی به نتایج مثبت توسعه توصیف کرده‌است (2005, 21).

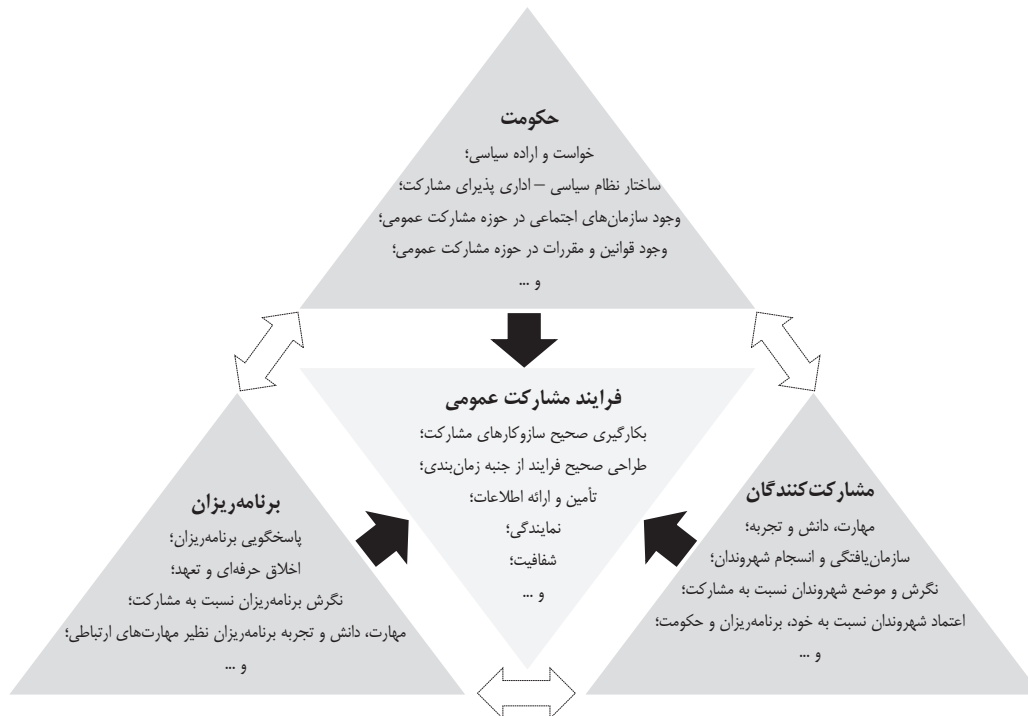
از آنجا که در پژوهش‌های پیشین در خصوص شرایط لازم برای به حداکثر رسیدن امکان مشارکت شهروندان در فرایند برنامه‌ریزی به شکل پراکنده و موردی اشاره شده است، به منظور ارائه یک چارچوب منسجم و تدقیق چارچوب مفهومی اولیه محیط برنامه‌ریزی در ارتباط با مشارکت عمومی در برنامه‌ریزی، دو دسته از پژوهش‌ها^{۲۷} مورد بررسی قرار گرفته است: نخست، پژوهش‌هایی که به‌طور

مستقیم یا غیرمستقیم به عوامل مؤثر بر موفقیت یا عدم موفقیت مشارکت عمومی اشاره داشته‌اند (Yang & Pandey, 2011; King, Feltey & Susel, 1998; Gaventa & Valderrama, 1999; Webler, Tuler & Krueger, 2001, 447; Ebdon & Franklin, 2006; Abelsona, *et al.*, 2007; Alexander, 2008; Ye-tano, *et al.*, 2010; Brownill & Parker, 2010; Bonafede & Lo Piccolo, 2010; Connelly, 2010; Conrad, *et al.*, 2011) و دوم، پژوهش‌هایی^{۲۸} که با هدف ارزیابی برنامه‌های مشارکتی (از جنبه نتایج یا فرایند و یا هر دو) معیارهایی را برای ارزیابی معرفی کرده‌اند (Abelsona, Forest, Eyles, 2012; Smith, Martin & Gauvin, 2003; Rowe, Marsh & Frewer, 2004; Rowe & Frewer, 2004; Rowe & Frewer, 2000; Conrad, 2011; Beierle, 1999).

یکی از مهم‌ترین و بنیادی‌ترین عوامل عدم موفقیت مشارکت شهروندان از جنبه صاحبان قدرت، مقاومت آنها در برابر توزیع مجدد قدرت است (Arnstein, 1969, 217; Yetano, Royo & Acerete, 2010, 785). همواره یک تنش غیرقابل انکار میان حق مردم برای مشارکت بیشتر و حق مقام‌های عمومی به عنوان تصمیم‌ساز وجود دارد (King, Feltey & Susel, 1998, 319). به گونه‌ای که محققان برنامه‌ریزی ارتباطی اغلب بر این باورند که شکل‌های برنامه‌ریزی مشارکتی بر پایه مشورت عمومی می‌تواند موجب فرایند تصمیم‌سازی منصفانه‌تر با غلبه بر اختلاف‌های قدرت میان شهروندان و ذی‌نفعان شود (Hopkins, 2010, 55). از نظر شهروندان ناکارآمدی اجتماع‌های محلی از جنبه‌های سیاسی، اجتماعی - اقتصادی و زیرساختی و دانش و آگاهی و نیز دشواری در سازمان‌دهی گروه‌های نمایندگی و پاسخگو با وجود ناهمبستگی و بی‌اعتمادی، مانعی مهم بر سر راه مشارکت شهروندی محسوب می‌شود (Arnstein, 1969, 217). فورستر (2006) معتقد است مشارکت عمومی در فرایندهای برنامه‌ریزی می‌تواند غیرقابل پیش‌بینی، غیرقابل اعتماد و متغیر باشد و نابرابری‌های قدرت، درآمد، و اطلاعات موارد مهمی است که اغلب فرایندهای مشارکتی را تهدید می‌کنند. ذی‌نفعان مختلف ممکن است در فرایند مشارکت اختلال ایجاد کنند، اطلاعات را پنهان کنند، به صورت کلیشه‌ای رفتار کنند، به شدت بده‌بستانی فکر کنند، در بیان نظرهای خود اغراق کنند، از مسائل به نفع خود بهره‌برداری کنند و مسائل را وارونه جلوه دهند. از دیدگاه وی مشارکت عمومی کارآمد در برنامه‌ریزی و مدیریت عمومی مستلزم توجه و تکنیک، ابتکار و جسارت است. برای تحقق آن لازم است به راهبردهایی نظیر رهبری احزاب، دیپلماسی و تقسیم نقش‌ها توجه شود. فعالیت‌های میانجی‌گری ماهرانه می‌تواند تضادهای واقعی در روابط و توافق‌های عملی را با بهره‌گیری از تلاش‌های پایدار و خلاقانه تغییر دهد. نتایج مطالعه یتانو و همکارانش نشان می‌دهد، کمبود علاقه شهروندان مشکلی است که به نظر می‌رسد بیشترین مانع را برای تحقق مشارکت شهروندی به وجود آورده است. این مسئله می‌تواند به عنوان یک پارادوکس شناخته شود، کسانی که بیشترین منفعت از مشارکت نصیب‌شان می‌شود، مانع اصلی در توسعه ابتکارات عمل مشارکتی هستند و یا حداقل این چیزی است که مقام‌های حکومتی فکر می‌کنند. از موارد دیگر می‌توان به کمبود منابع مالی، منابع انسانی، مقاومت نسبت به تغییر، کمبود علاقه و خواست سیاسی و کمبود مثال‌ها و تجاربی برای آموختن از آنها اشاره کرد (Bonafede & Lo Piccolo, 2010, 792). بونافده و لویپیکولو در مطالعه خود بر روی فرایندهای برنامه‌ریزی مشارکتی در غیاب فضای دموکراسی، اهمیت مواضع مشارکت‌کنندگان و مقام‌های رسمی را برجسته می‌کنند. هرچند به شکل گسترده چنین استدلال می‌شود که برنامه‌ریزی می‌تواند منعکس‌کننده علایق و منافع عمومی باشد،

ولی این امکان نیز وجود دارد که اهداف و اقدام‌های برنامه‌ریزی به‌طور کامل توسط منافع پنهان تحریف شوند (Bonafede & Lo Piccolo, 2010). کانلی (2010) در مطالعه خود به تبیین نقش برنامه‌ریزانی می‌پردازد که به‌عنوان افرادی با ارزش‌های سیاسی و فرهنگی در شرایط دشوار با فرصت‌های محدود به‌واسطه ساختار حکمروایی سیاسی، زمینه تحقق مشارکت شهروندان را فراهم می‌کنند. وی در نتیجه این مطالعه ضمن اشاره به ضرورت تحلیل مشارکت در دامنه گسترده‌تری از شرایط سیاسی و نهادی، بر اهمیت درک ماهیت و نقش مقام‌های رسمی به‌عنوان افراد میانجی میان دولت و شهروندان و بر ضرورت وجود مقام‌های رسمی فهیم از نظر سیاسی، مطمئن و جسور از نظر دموکراسی، کاردان، شایسته و آگاه از جنبه اجرا تأکید می‌کند. همچنین تغییر ساختارهای نهادی و فرهنگی در کنار استفاده از تکنیک‌های مناسب را ضرورتی در راستای تحقق مشارکت می‌داند.

بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که ابتکارات و سازوکارهای عمل مشارکت شهروندی در طیفی از کشورها با نظام‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی متفاوت در حال اجرا است. اما چگونگی تحقق و میزان موفقیت آنها در عمل یکسان نیست و بسیاری از کشورها در ابتدای این مسیر دشوار قرار دارند. با وجود اینکه تاکنون مطالعه‌های بسیاری با هدف شناسایی معیارهای ارزیابی فرایندها و برنامه‌های مشارکتی و در سطحی محدودتر به منظور شناخت موانع و الزام‌های تحقق مشارکت عمومی صورت گرفته است، اکثر آنها چارچوب‌های کلی، موقت، غیررسمی و محدودی را برای بررسی و تحلیل مشارکت عمومی ارائه کرده‌اند. بر اساس پژوهش‌های مورد بررسی در هر دو بخش، کلیه مؤلفه‌های مؤثر بر مشارکت عمومی استخراج و در قالب الگوی اولیه پیشنهادی پژوهش، طبقه‌بندی شده‌اند (شکل ۳).



شکل ۳. متغیرهای زمینه‌ای و تأثیرهای بالقوه در ارتباط با تحقق مشارکت عمومی

جدول ۱ بیانگر مؤلفه‌های مربوط به هر یک از متغیرهای زمینه‌ای مؤثر بر تحقق مشارکت عمومی است.

جدول ۱. متغیرهای زمینه‌ای مؤثر بر تحقق مشارکت عمومی

منابع	متغیرهای زمینه‌ای مؤثر بر تحقق مشارکت عمومی
	عرصه تحلیل ۱ حکومت
Yang & Pandey, 2011; Ebdon & Franklin, 2006; Yetano, <i>et al.</i> , 2010	ساختار نظام سیاسی - اداری پذیرای مشارکت و انعطاف پذیر در برابر تغییر
Gaventa & Valderrama, 1999; Brownill & Parker, 2010; Yang & Pandey, 2011; Webler, Tuler & Krueger, 2001	تمرکززدایی و توزیع قدرت در سطوح مختلف
Gaventa & Valderrama, 1999; Yetano, <i>et al.</i> , 2010; Bonafede & Lo Piccolo, 2010; Yang & Pandey, 2011	خواست و اراده سیاسی
Yetano, <i>et al.</i> , 2010	وجود سازمان‌های اجتماعی در حوزه مشارکت عمومی مانند شوراهای محله، گروه‌های صنفی مشخص
Alexander, 2008	وجود سازوکارهای حقوقی و قانونی بازنگری در تصمیم‌ها
Ebdon & Franklin, 2006; Yetano, <i>et al.</i> , 2010; Conrad, <i>et al.</i> , 2011; Yang & Pandey, 2011; Abelsona, <i>et al.</i> , 2007	وجود قوانین و مقررات در حوزه مشارکت عمومی (تأثیرگذاری بر تصمیم‌ها، الزام در به‌کارگیری تکنیک‌های مشارکت در سطوح مختلف و غیره)
Brownill & Parker, 2010	پایداری سیاسی و ثبات سیاست‌ها
Connelly, 2010	مهارت، دانش و تجربه مقام‌های رسمی
Abelsona, <i>et al.</i> , 2007	روابط تاریخی و اعتماد میان حکومت و اجتماع‌های محلی
Yang & Pandey, 2011; Gaventa & Valderrama, 1999; Ebdon & Franklin, 2006; Yetano, <i>et al.</i> , 2010; Ran, 2012	تخصیص منابع مالی و انسانی کافی به‌ویژه در سطوح محلی
Yetano, <i>et al.</i> , 2010	وجود سیاست‌های تشویقی و تنبیهی
Brownill & Parker, 2010	پاسخگویی مقام‌های رسمی
Yang & Pandey, 2011	تشریفات اداری
Yang & Pandey, 2011; Conrad, <i>et al.</i> , 2011	حمایت نهادی واقعی از فرایند
	عرصه تحلیل ۲ برنامه‌ریزان
Gaventa & Valderrama, 1999; Webler, Tuler & Krueger, 2001; Conrad, <i>et al.</i> , 2011; Yang & Pandey, 2011	مهارت، دانش و تجربه برنامه‌ریزان نظیر مهارت‌های ارتباطی
Abelsona, <i>et al.</i> , 2007; Conrad, <i>et al.</i> , 2011	اخلاق حرفه‌ای و تعهد
Yang & Pandey, 2011; Brownill & Parker, 2010; Connelly, 2010	نگرش برنامه‌ریزان نسبت به مشارکت
Abelsona, <i>et al.</i> , 2007	پذیرش نتایج مشارکت از سوی برنامه‌ریزان
Yetano, <i>et al.</i> , 2010	بهره‌گیری از تجارب مشارکت
Abelsona, <i>et al.</i> , 2007; Brownill & Parker, 2010	ابتکار، جسارت و خلاقیت
Abelsona, <i>et al.</i> , 2007	پاسخگویی برنامه‌ریزان
Connelly, 2010	تعامل برنامه‌ریزان و مقام‌های رسمی
	عرصه تحلیل ۳ مشارکت‌کنندگان
Ebdon & Franklin, 2006; Brownill & Parker, 2010; Yang & Pandey, 2011; Beierle, 1999; Abelsona, <i>et al.</i> , 2007; Conrad, <i>et al.</i> , 2011	مهارت، دانش و تجربه شهروندان دربرگیرنده آموزش رسمی از طریق مدارس و آموزش غیررسمی از طریق اجتماع و خانواده
Yetano, <i>et al.</i> , 2010; Brownill & Parker, 2010; Conrad, <i>et al.</i> , 2011	انگیزه و تمایل به مشارکت
Bonafede & Lo Piccolo, 2010	نگرش و موضع شهروندان نسبت به مشارکت (پرهیز از تفکر بده‌بستانی و ترجیح منافع جمعی به منافع شخصی)
Gaventa & Valderrama, 1999	سازمان‌یافتگی و انسجام شهروندان
Conrad, <i>et al.</i> , 2011	تعامل شهروندان با برنامه‌ریزان و مقام‌های رسمی (مهارت‌های ارتباطی)
Ebdon & Franklin, 2006	اعتماد شهروندان نسبت به برنامه‌ریزان؛ اعتماد شهروندان نسبت به حکومت و مقام‌های رسمی (اعتماد سیاسی) و اعتماد شهروندان به خود
Abelsona, <i>et al.</i> , 2007; Ran, 2012	همبستگی و سرمایه اجتماعی

منابع	متغیرهای زمینه‌ای مؤثر بر تحقق مشارکت عمومی
	عرصه تحلیل ۴ فرایند مشارکت
Yang & Pandey, 2011; King, Feltey, Susel & 1998; Ebdon & Franklin, 2006; Conrad, et al., 2011; Alexander, 2008	به‌کارگیری صحیح سازوکارهای مشارکت از جمله عدم تکیه به تعداد محدودی از تکنیک‌ها، تناسب سازوکارهای مشارکت با اهداف، به‌کارگیری سازوکارهای چندگانه، تناسب سازوکارها با محدودیت‌های زندگی در جامعه معاصر
Ebdon & Franklin, 2006; Abelsona, et al., 2007; Rowe, Marsh & Frewer, 2004; Conrad, et al., 2011; Rowe & Frewer, 2004; Ran, 2012	طراحی صحیح فرایند از جنبه زمان‌بندی، زمان مداخله شهروندان و تداوم فرایند
Conrad, et al., 2011; Yang & Pandey, 2011; Abelsona, et al., 2007; Alexander, 2008	تأمین و ارائه اطلاعات از جمله دسترسی راحت به اطلاعات، عدم ارائه اطلاعات گزینشی و ناکافی
Yang & Pandey, 2011; Abelsona, et al., 2007; Conrad, et al., 2011	ارائه اطلاعات در قالب مناسب و قابل فهم برای شهروندان و آگاه‌سازی و تبلیغ فرایند
Webler, Tuler & Krueger, 2001; Ebdon & Franklin, 2006; Yang & Pandey, 2011; Rowe, Marsh, Rowe, Marsh & Frewer, 2004; Conrad, et al., 2011; Rowe & Frewer, 2004; Ran, 2012	نمایندگی (فراگیر بودن از نظر جمعیتی و جغرافیایی)
Rowe, Marsh & Frewer, 2004; Conrad, et al., 2011; Rowe & Frewer, 2004	شفافیت
Webler, Tuler & Krueger, 2001; Yang & Pandey, 2011; Conrad, et al., 2011; Ran, 2012	بی‌طرفی و انصاف (فرصت‌های برابر)
Webler, Tuler & Krueger, 2001	فرایندی مبتنی بر نیازهای هر دو طرف

نتیجه‌گیری

در خصوص نحوه تعیین عوامل و مؤلفه‌های محیط برنامه‌ریزی مشارکتی تأکید بر این موضوع ضروری است که در تعیین معیارهای ارزیابی دو رویکرد وجود دارد. نخست رویکردی که معیارهای ارزیابی را بر اساس نظریه تعریف و از رویکردهای نظری مشارکت برای تعریف مؤلفه‌های بررسی حمایت می‌کند. در رویکرد دوم مشارکت‌کنندگان خود تعریف می‌کنند که کارایی یا عدم موفقیت در شرایطی که در آن قرار دارند، از نظر آنان چه معنایی دارد. به بیان دیگر ارزیابی فرایندهای مشارکتی باید خود مشارکتی و با انتخاب و به‌کارگیری معیارهای ارزیابی توسط ذی‌نفعان صورت گیرد. این موضوع توسط افرادی که استدلال می‌کنند یک فرایند مشارکت عمومی کارآمد به چالش‌های مرتبط با زمینه پاسخ می‌دهد نه اصول کلی، حمایت می‌شود (Conrad, 2011, 764). همچنین امکان تلفیق هر دو رویکرد نیز وجود دارد. ارزیابی می‌تواند توسط نظریه هدایت شود و از آن تأثیر پذیرد بدون آنکه به‌شدت توسط آن محدود شود. مدل مفهومی پیشنهادی این مطالعه که تلفیقی از نظریه‌های مربوط به محیط برنامه‌ریزی و نظریه‌های برنامه‌ریزی مشارکتی است، می‌تواند به شناسایی ویژگی‌های محیط‌های برنامه‌ریزی که ممکن است برنامه‌ریزی مشارکتی را در شرایط مختلف محدود کند، کمک نماید. ولی همان‌گونه که توضیح داده شد تلفیق این مدل با رویکرد دوم یعنی تعریف محدودیت‌ها توسط کنشگران فرایند مشارکت می‌تواند به دیدگاه جامعی از شرایط و محدودیت‌های تحقق برنامه‌ریزی مشارکتی در محیط‌هایی با ویژگی‌های متفاوت بینجامد.

در این پژوهش تلاش شده است نخست از دیدگاه کلان یعنی مدل‌ها و نظریه‌های مربوط به محیط برنامه‌ریزی (با تأکید بر مفهوم فرهنگ برنامه‌ریزی) مؤلفه‌های مؤثر بر عمل برنامه‌ریزی به شکل عام و سپس مؤلفه‌های مؤثر بر برنامه‌ریزی مشارکتی به‌طور خاص شناسایی شوند. برای شناسایی مؤلفه‌های مؤثر بر تحقق مشارکت سعی شده است منافع ابزاری و هنجاری مشارکت به منظور بسط بهتر نظریه و عمل با یکدیگر تلفیق و درکی عملی، متعادل و واقع‌گرایانه از مشارکت شهروندان و شرایط تحقق آن در قالب الگوی پیشنهادی متغیرهای زمینه‌ای ارائه شود. در نهایت به منظور تدقیق چارچوب مفهومی اولیه و ارائه مدل مفهومی برنامه‌ریزی مشارکتی، مؤلفه‌های مؤثر بر تحقق مشارکت عمومی در ساختار مدل محیط برنامه‌ریزی قرار داده شده است. با توجه به ماهیت مفهوم مشارکت و تأثیرپذیری آن از ساختارهای غیررسمی، از ویژگی‌های این مدل مفهومی تأکید همزمان و برابر به ساختارهای رسمی و غیررسمی محیط برنامه‌ریزی است. علاوه بر این ساختارها، عرصه‌های تحلیل معرفی شده در بخش پیشین به منظور ارائه چارچوبی جامع‌تر و انطباق با چارچوب پیشنهادی

محیط برنامه‌ریزی، به شش عرصه تحلیل افزایش یافته است. عرصه محیط بیرونی برنامه‌ریزی مشارکتی شامل حکومت و مشارکت‌کنندگان و سه عرصه محیط درونی برنامه‌ریزی مشارکتی شامل برنامه‌ریزان و نهادهای برنامه‌ریزی، قوانین و مقررات و ابزارها و رویه‌ها است. عرصه ششم تحلیل در مدل پیشنهادی دربرگیرنده تغییر و تحولات بیرونی است. این مدل می‌تواند به شناسایی محدودیت‌های محیط برنامه‌ریزی ایران در حوزه مشارکت شهروندان کمک کند. شکل ۴ نشان دهنده مدل مفهومی پیشنهادی این پژوهش است.



شکل ۴. مدل مفهومی پیشنهادی برای تحلیل عوامل مؤثر بر تحقق مشارکت شهروندان با توجه به مؤلفه‌های محیط برنامه‌ریزی (محیط برنامه‌ریزی مشارکتی)

1. Connelly
 2. Decision Environment
 3. Planning Environment
 4. Planning System
 5. Planning Culture
 6. Burke
۷. تشکیلات حزبی یک سازوکار غیررسمی برای تمرکزگرایی فراهم می‌کند (Bolan, 1973).
۸. چنین گروه‌هایی تمایل بیشتری بر تأثیرگذاری بر تصمیم‌ها به شیوه‌ای منطبق با منافع‌شان دارند. اجتماع‌هایی با سازوکارهای نسبتاً قدرتمند و منسجم به منظور خاتمه بخشیدن به قشربندی‌های اجتماعی، ظرفیت بالاتری در تصمیم‌سازی هدفمند دارند (Bolan, 1973).
۹. از نظر بولان اجتماع‌های نسبتاً آزاد و فارغ از سنت‌های دیرینه نسبت به اجتماع‌های بالغ، باثبات و مملو از سنت، آمادگی بیشتری برای اقدام و تأثیرگذاری بر روی تصمیم‌ها دارند. اجتماع‌هایی که به‌طور مداوم در تلاش هستند، نسبت به اجتماع‌های مرفه و بدون تغییر، تأثیرگذاری بیشتری بر روی تصمیم‌ها دارند. این فرضیه مرتبط با میزان تحریک‌پذیری و نگرانی‌های اجتماع نسبت به برنامه‌های عمومی است (Bolan, 1973).
10. Rein and Rabinowitz
 11. Legislation and Administration
 12. The Administration System
 13. The Development Plan
 14. Peter Newman and Andy Thorenley
۱۵. به دلیل عدم دسترسی، ارجاع مستقیم به این منبع صورت نگرفته و از نتایج منابعی که به این منبع ارجاع داشته‌اند، استفاده شده است.
۱۶. در این کتاب تجربه برنامه‌ریزی در ۱۰ کشور و در سطوح قلمرویی مختلف، طیفی از سطح محلی تا ملی بررسی شده است. کشورهای انتخاب شده از نظر درجه شهرگرایی و صنعتی شدن متفاوت هستند. ایالات متحده، بریتانیا، هلند، ژاپن، و استرالیا که نسبتاً از نظر صنعت و شهرنشینی توسعه یافته‌تر هستند در مقایسه با چین، هند، اندونزی، ایران، و مکزیک که در جریان صنعتی شدن هستند. این کشورها همچنین از لحاظ نظام‌های سیاسی‌شان با یکدیگر متفاوت هستند. در یک سر طیف بریتانیا و ایالات متحده و هلند با سنت‌های سیاسی دیرینه در زمینه دموکراسی قرار دارند و در سر دیگر طیف چین قرار دارد که تحت سلطه حزب کمونیست بوده است گرچه با ساختار اجرایی که اخیراً تمرکززدایی شده است. در این میان هند قرار دارد دموکراتیک و با ساختار فدرال حکومت؛ استرالیا در ابتدای قرن بیستم با ساختار حکمروایی فدرال بنیان شده است؛ مکزیک، دموکراتیک از انقلاب سال ۱۹۱۰ ولی هدایت شده تا همین اواخر توسط حزب سیاسی متمرکز؛ ایران درافتاده با آمیزه‌ای منحصربه‌فرد از حکومت دینی و دموکراسی در یک ساختار حکمروایی نسبتاً متمرکز؛ و اندونزی که تا همین اواخر تحت سلطه رهبری دیکتاتور بوده که توسط ارتش حمایت می‌شده است (برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به: Sanyal, 2005).
17. Cultural DNA
 18. Culturised Planning Model
۱۹. طبق نظر شاین فرهنگ محصول: (۱) مصنوعات قابل مشاهده؛ (۲) اعتقادهای ترویج شده، ارزش‌ها، قوانین و هنجارهای رفتاری؛ و (۳) مفروضات تلویحی، نهادینه شده و درونی و اصلی و پایه‌ای است (Steinhauer, 2011, 488).
20. Planning Artifact
 21. Theory of Structuration
- این نظریه در سال ۱۹۸۴ ارائه شده است و به رابطه میان ساختارهای نهادی شده و انتخاب‌های فردی مستقل می‌پردازد و به مباحثه «ساختار یا عاملیت» معروف است. عاملیت به انتخاب‌های فردی افراد اشاره دارد در حالی که ساختار مظهر هنجارها، هم در مواد (نهادها) و هم در شیوه فرهنگی (آداب و رسوم، سنت‌ها، ایدئولوژی‌ها) است و انتخاب‌های افراد و فرصت‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. گیدنز بر این باور است که زندگی اجتماعی شامل چیزی بیش از انتخاب‌های فردی بی‌هدف و اتفاقی است زیرا آنها همچنین از نیروهای ساختاری تأثیر می‌پذیرند. بنابراین ساختار و عاملیت به هم وابسته‌اند. ولی نه تنها ساختارها بر رفتارهای فردی تأثیر می‌گذارند، بلکه افراد بر ساختارهای اجتماعی تأثیر

می‌گذارند و آن‌ها را بازتولید می‌کنند به طور مثال با نادیده گرفتن سنت‌های دیرینه یا تغییر شیوه‌های انجام کارها. روی هم رفته، تلقی گیدنز از ساختار به عنوان یک فرم بیرونی و معین نیست که به زندگی اجتماعی شکل می‌دهد. طبق نظر وی، ساختار تنها از طریق فعالیت‌های عوامل انسانی تکامل می‌یابد. این نظریه بر اهمیت کنشگران بنا بر دو دلیل تأکید می‌کند. آنها از یک سو شرایط ساختاری را تفسیر و محقق می‌کنند و از سوی دیگر آن‌ها بر روی سایر کنشگران که به نوبه خود می‌توانند ساختارهای معین را در زمان طولانی تغییر دهند، تأثیر می‌گذارند (Steinhauer, 2011, 490).
۲۲. برای مطالعه بیشتر درباره چارچوب مفهومی پیشنهادی اوتنگرافن برای توضیح و مقایسه قضاوت‌های برنامه‌ریزان رجوع کنید به: (Othengrafen, 2014, 8)

23. The Black Box of Citizen Participation

24. Langton

25. Perlman

26. Rosener

۲۷. به منظور شناسایی بهتر مؤلفه‌های مؤثر بر برنامه‌ریزی مشارکتی، تعاریف و اهداف مشارکت و مزیت‌ها و محدودیت‌های آن از دیدگاه محققان مختلف نیز بررسی شده که با توجه به محدودیت حجم مقاله نتایج آن به تفصیل در این مطالعه ذکر نشده است.

۲۸. با بررسی این پژوهش‌ها که به نوعی به معیارهای فرایند مشارکت عمومی کارآمد اشاره دارند می‌توان به شکل غیرمستقیم به الزام‌های تحقق مشارکت عمومی به‌ویژه از جنبه طرح‌ریزی فرایند دست یافت.

فهرست منابع

- کرایتن، جیمز ال. (۱۳۹۲) *راهنمای مشارکت عمومی: گرفتن تصمیمات بهتر با مشارکت شهروندان* (مترجمان: ناصر برک‌پور، افشین خاکباز، مرجان شرفی، نریمان زرین پناه)، نشر شهر، تهران.
- نیومن، پیتر و تورنلی، اندی (۱۳۸۷). *برنامه‌ریزی شهری در اروپا: رقابت بین‌المللی، نظام‌های ملی و طرح‌های برنامه‌ریزی* (مترجم: عارف اقوامی مقدم)، آذرخش، تهران.
- Abelson, J., Forest, P. G., Eyles, J., Casebeer, A., Martin, E., & Mackean, G. (2007). Examining the Role of Context in the Implementation of a Deliberative Public Participation Experiment: Results from a Canadian Comparative Study. *Social Science & Medicine*, 64, pp. 2115–2128.
- Abram, S. (2011). *Culture and Planning*. England: Ashgate.
- Agger, A. (2012). Towards Tailor-made: How to Involve Different Types of Citizens Participatory Governance. *TPR*, 83(1), 29–45.
- Alexander, E. (2008). Public Participation in Planning—A Multidimensional Model. *Planning Theory & Practice*, 9(1), pp. 57–90, doi: 10.1080/14649350701843853.
- Alterman, R. (1982). Planning for Public Participation: the Design of Implementable Strategies. *Environment and Planning B*, 9, pp. 295–313.
- Arnstein S. R. (1969). a Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners (JAIP)*, 35 (4), 216–224.
- Beierle, T. C. (1999). Using Social Goals to Evaluate Public Participation in Environmental Decisions. *Policy Studies Review*, 16(3–4), pp. 75–103.
- Beard, V. A. (2005). Individual determinants of participation in community development in Indonesia. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23, pp. 21–39, doi: 10.1068/c36m.
- Boal, K. & Bryson, J. (1987). Representation, Testing and Policy Implications of Planning Processes. *Strategic Management Journal*. 8(3), 211–231.

- Bolan, R. S. (1973). Community Decision Behavior: The Culture of Planning. In Andreas Faludi (Ed.), *A Reader in Planning Theory* (pp. 371–394). New York: Pergamon Press.
- Bonafede, G., & Lo Piccolo, F. (2010). Participative Planning Processes in the Absence of the (Public) Space of Democracy. *Planning Practice & Research*, 25(3), pp. 353–375, doi: 10.1080/02697459.2010.503430.
- Brownill, S. (2009). The Dynamics of Participation: Modes of Governance and Increasing Participation in Planning. *Urban Policy and Research*, 27 (4), pp. 357–375, doi: 10.1080/08111140903308842.
- Cullingworth, B., & Nadin, V. (2006). *Two and Country Planning in the UK*. London: Routledge.
- Connelly, S. (2010). Participation in a Hostile State: How do Planners Act to Shape Public Engagement in Politically Difficult Environments?. *Planning Practice and Research*, 25(3), pp. 333–351.
- Conrad, E., Cassar, L. F., Christie, M., & Fazey, I. (2011). Hearing but not listening? A participatory assessment of public participation in planning. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29, pp. 761–782, doi: 10.1068/c10137.
- De Vries, J. (2015). Planning and Culture Unfolded: The Cases of Flanders and the Netherlands. *European Planning Studies*, pp. 1–17, doi: 10.1080/09654313.2015.1018406.
- Dyckman, J., Kreditor, A. & Banerjee, T. (1984). Planning in an Unprepared Environment: The Example of Bahrain. *The Town Planning Review*. 55(2), 214–227.
- Ebdon, C., & Franklin, A. L. (2006). Citizen Participation in Budgeting Theory. *Public Administration Review*, 66(3), pp. 437–447, doi: 10.1111/j.1540–6210.2006.00600.x.
- Faludi, A. (1970). The Planning Environment and the Meaning of “Planning”. *Regional Studies*, 4 (1), pp.1–9, doi: 10.1080/09595237000185011.
- Faludi, A. (2005). The Netherlands: a Culture with a Soft Spot for Planning. In Bishwapriya Sanyal (Ed.), *Comparative Planning Cultures* (pp. 442–454). New York: Routledge.
- Forester, J. (2006). Making Participation Work When Interests Conflict; Moving from Facilitating Dialogue and Moderating Debate to Mediating Negotiations. *American Planning Association*, 72 (4), pp. 447–456.
- Friedmann, J. (1967). A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior. *Administrative Science Quarterly*, 12(2), 225–252.
- Friedmann, J. (2005). Globalization and Emerging Culture of Planning. *Progress in Planning*, 64, pp. 183–234. doi:10.1016/j.progress.2005.05.001.
- Gaventa, J., & Valderrama, C. (1999). *Participation, Citizenship and Local Governance*. Background Note Prepared for Workshop on ‘Strengthening Participation in Local Governance’, Institute of Development Studies (IDS), Brighton, June 21–24, 1999.
- Gordon, E., Schirra, S., & Hollander, J. (2011). Immersive Planning: A Conceptual Model for Designing Public Participation with New Technologies. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 38, 505–519.
- Hopkins, D. (2010). The emancipatory limits of participation in planning; Equity and power in deliberative plan-making in Perth, Western Australia. *TPR*, 81 (1), pp. 55–81, doi: 10.3828/tpr.2009.24.
- Khan, S., & Swapan, M. S. H. (2013). From Blueprint Master Plans to Democratic Planning in South Asian Cities: Pursuing Good Governance Agenda against Prevalent Patron-client Networks. *Habitat International*, 38, pp. 183–191.

- Keller, D. A., Koch, M., & Selle, K. (1996). 'Either/or' and 'and': First Impressions of a Journey into the Planning Cultures of Four Countries. *Planning Perspectives*, 11(1), 41–54, doi: 10.1080/026654396364925.
- King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, 58 (4), pp. 317–326.
- Knieling, J., & Othengrafen, F. (2009). *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning*. Farnham, UK: Ashgate.
- Knieling, J., & Othengrafen, F. (2015). Planning Culture; A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe?. *European Planning Studies*, 1–15, doi: 10.1080/09654313.2015.1018404.
- Laurian, L. & Shaw, M. M. (2009). Evaluation of Public Participation; the Practices of Certified Planners. *Journal of Planning Education and Research*, 28, pp. 293–309.
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?. *International Review of Administrative Sciences*, 77 (2), pp. 275–293.
- Othengrafen, F. (2010). Spatial Planning as Expression of Culturised Planning Practices: the Examples of Helsinki, Finland and Athens, Greece. *TPR*, 81 (1), pp. 83–110, doi: 10.3828/tpr.2009.25.
- Othengrafen, F. (2012). *Uncovering the Unconscious Dimentions of Planning: Using Culture as a Tool to Analysis Spatial Planning Practices*. USA: Ashgate.
- Othengrafen, F. (2014). The Concept of Planning Culture; Analysing How Planners Construct Practical Judgements in a Culturised Context. *International Journal of E-Planning Research*, 3(2), 1–17. doi: 10.4018/ijep.2014040101.
- Othengrafen, F., Reimer, M. (2013). Embeddedness of Planning in Cultural Contexts: Theoretical Foundations for the Analysis of Dynamic Planning Cultures. *Environmental and Planning A*, 45, pp. 1269–1284, doi:10.1068/a45131.
- Ran, B. (2012). Evaluating Public Participation in Environmental Policy-Making. *Journal of US-China Public Administration*, 9 (4), pp. 407–423.
- Rowe, G. & Frewer L. J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology and Human Values*, 25(1), pp. 3–29, doi: 10.1177/016224390002500101.
- Rowe, G. & Frewer L. J. (2004). Evaluating Public Participation Exercises: A Research Agenda. *Science, Technology and Human Values*, 29 (4), pp. 512–556, doi: 10.1177/0162243903259197.
- Rowe, G., Marsh, R., & Frewer, L. J. (2004). Evaluation of a Deliberative Conference. *Science, Technology, & Human Values*, 29 (1), pp. 88–121, doi: 10.1177/0162243903259194.
- Sanoff, H. (2000). *Community Participation Methods in Design and Planning*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Sanyal, B. (2005). Hybrid Planning Cultures: the Search for the Global Cultural Commons. In Bishwapriya Sanyal (Ed.), *Comparative Planning Cultures* (pp. 3–25). New York: Routledge.
- Stead, D., De Vries, J., & Tasan-Kok, T. (2015). Planning Cultures and Histories: Influences on the Evolution of Planning Systems and Spatial Development Patterns. *European Planning Studies*, pp. 1–6. doi: 10.1080/09654313.2015.1016402.

- Steinhauer, C. (2011). International Knowledge Transfer – Analysis of Planning Culture. In M. Schrenk, V. V. Vasily & P. Zeile (Eds.), *Change for Stability – Lifecycles of Cities on Regions; the Role and Possibilities of Foresighted Planning in Transformation Processes: Proceedings of 16th International Conference on Urban Planning, Regional Development and Information Society* (pp. 483–492). Schwechat: CORP (Competence of Urban and Regional Planning).
- Webler, T. Tuler, S. & Krueger, R. (2001). What Is a Good Public Participation Process? Five perspectives from the Public. *Environmental Management*, 27(3), 435–450.
- Whittick, A. (1974). *Encyclopedia of Urban Planning*. New York: McGraw Hill Inc.
- Williams, G. (2004). Evaluating Participatory Development: Tyranny, Power and (re)Politicisation. *Third World Quarterly*, 25(3), 557–578.
- Yang, K., & Pandey, S. K. (2011). Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes?. *Public Administration Review*, 71 (6), pp. 880–892, doi: 10.1111/j.1540–6210.2011.02417.x.
- Yetano, A., Royo, S., & Acerete, B. (2010). What is Driving the increasing Presence of Citizen Participation Initiatives? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28, pp. 783–802, doi:10.1068/c09110.