



RESEARCH ARTICLE

Public Engagement Approach as a Participation-Oriented Framework with Emphasis on Its Application in Urban Policy Making

Hossein Shirazi^{id}

Assistant Professor of Public Policy, Faculty of Law And Political Sciences, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

Corresponding Author's Email: hosseins Shirazi@atu.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.107804>

Received: 6 February 2026

Accepted: 15 May 2026

ABSTRACT

This article introduces and examines the "public engagement" approach as a participation-oriented framework in policy-making. It aims to transform public participation from an abstract and general notion into a practical and applicable tool for policymakers. As development perspectives move beyond purely economic views, public participation has become central and is now considered a key pillar of good governance. In this context, the public policy approach helps policymakers determine how to engage the public effectively. Public engagement serves as a practical toolbox, allowing policymakers to define objectives, audiences, and policy contexts, and to make informed decisions on levels, stages, and tools of participation through an actionable plan. This article briefly highlights the potential of applying the public engagement approach in urban policy-making to demonstrate its practical value. However, urban policy-making is only one possible field of application, and the scope of this approach extends as far as the breadth of public participation itself.

Keywords: Public Engagement, Policy Making, Public Participation, Good Governance, Urban Policy.

Citation: Shirazi, Hossein (2026). Public Engagement Approach as a Participation-Oriented Framework with Emphasis on Its Application in Urban Policy Making. *Iranian Journal of Public Policy*, 12 (2), 112-128.
DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.107804>

Published by University of Tehran



This Work Is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)



مقاله پژوهشی

بررسی رهیافت همیاری عمومی به مثابه چارچوب مشارکت محور با تأکید بر کاربرد آن در سیاستگذاری شهری

حسین شیرازی^{ID}

استادیار سیاستگذاری عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

رایانامه نویسنده مسئول: hosseinshirazi@atu.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.107804>

تاریخ دریافت: ۱۷ بهمن ۱۴۰۴
تاریخ پذیرش: ۲۵ اردیبهشت ۱۴۰۵

چکیده

این مقاله با هدف معرفی و بررسی رهیافت «همیاری عمومی» بعنوان چارچوبی مشارکت محور در سیاستگذاری تلاش دارد مفهوم مشارکت عمومی را از سطحی انتزاعی و کلی به ابزاری اجرایی و قابل بهره برداری برای سیاستگذاران تبدیل کند. با گذار از نگرش های صرفاً اقتصادی به توسعه، مشارکت عمومی جایگاهی محوری یافته و به یکی از ارکان حکمرانی خوب بدل شده است. در این راستا، رهیافت همیاری عمومی تلاش دارد تا سیاستگذار را در تعیین نحوه مشارکت یاری رساند. از این رو همیاری عمومی به مثابه یک جعبه ابزار در دست سیاستگذار خواهد بود تا ضمن تعیین هدف از مشارکت عمومی و نیز بر اساس مخاطب و بستر سیاست، در خصوص سطوح مشارکت، مراحل و ابزارهای مشارکت در قالب یک برنامه عملیاتی تصمیم گیری نماید. در این مقاله به اختصار به بسترهای بهره گیری از رهیافت همیاری عمومی در سیاستگذاری شهری اشاره می گردد تا پتانسیل کاربردی این مفهوم روشن گردد. هرچند سیاستگذاری شهری تنها یکی از ظرفیت های بکارگیری همیاری عمومی است و گستره بهره گیری از این رهیافت به اندازه دامنه مشارکت عمومی فراخ خواهد بود.

واژگان کلیدی: همیاری عمومی، مشارکت عمومی، سیاستگذاری، حکمرانی خوب، سیاستگذاری شهری.

استناد: شیرازی، حسین (۱۴۰۵). بررسی رهیافت همیاری عمومی به مثابه چارچوب مشارکت محور با تأکید بر کاربرد آن در سیاستگذاری شهری.

فصلنامه سیاستگذاری عمومی، ۱۲ (۲)، ۱۱۲-۱۲۸.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.107804>



ناشر: دانشگاه تهران

مقدمه

تا اواسط دهه ۱۹۶۰ میلادی، توسعه عمدتاً به عنوان یک فرایند اقتصادی تلقی می‌شد و شاخص‌های اقتصادی معیار ارزیابی آن بودند. اما از آن پس، تمرکز صرف بر جنبه‌های اقتصادی توسعه کاهش یافت و عوامل اجتماعی، فرهنگی و سیاسی نیز مورد توجه قرار گرفتند. در این چارچوب جدید، مشارکت به عنوان پیش‌شرط توسعه شناخته می‌شود و به عنوان یک حق انسانی برای خودآموزی اجتماعی و مدنی مطرح می‌گردد (Fazeli et al., as cited in UNESCO, 2015). از این مسیر، مشارکت به عنوان نمادی از حضور مردم در اعمال حکومت به حساب آمده و میزان آن شاخص مهمی در سنجش سطح رضایت‌مندی مردم در نظر گرفته می‌شود (Ashtarian & Amirzadeh, 2015). در عصر حاضر، مشارکت عمومی در فرآیندهای تصمیم‌گیری به عنوان یک رکن اساسی توسعه به شمار می‌آید. مشارکت اجتماعی را می‌توان به عنوان یک فرآیند ساختاریافته تعریف کرد که در آن افراد با آگاهی و به صورت داوطلبانه، با توجه به علایق مشخص خود که به خودشکوفایی، تحقق اهداف و سهیم شدن در قدرت منجر می‌شود، به فعالیت‌های جمعی می‌پردازند (Alipour et al., 2009). در تعریفی دیگر، مشارکت به عنوان کنشی هدفمند در یک فرآیند تعاملی بین فرد و محیط اجتماعی او برای دستیابی به اهداف از پیش تعیین‌شده، شناخته شده است. از منظر مفهومی، مشارکت به معنای همکاری و دخالت در یک فعالیت یا حضور در یک جمع، گروه یا سازمان به منظور بحث و تصمیم‌گیری، چه به صورت فعال و چه به صورت غیرفعال، تعریف می‌شود. در مجموع، جوهره اصلی مشارکت را باید در فرآیند درگیر شدن، فعالیت و تأثیرگذاری بر محیط پیرامون جستجو کرد (Ashtarian & Amirzadeh, 2015, as cited in Alavitar, 2000, p. 15). مشارکت مردم در سیاستگذاری، روابط میان قدرت حاکمیت و مردم را بجای سلسله مراتب عمودی در بستری از تعامل افقی دنبال می‌کند و از این رو، سیاستگذار را در موقعیتی جدید قرار می‌دهد که می‌بایست به لحاظ دانشی و روشی خود را برای آن مهیا سازد. اینجاست که «همیاری عمومی» نه به عنوان یک مفهوم کلی، بلکه به عنوان یک ابزار خاص در دست سیاستگذار قرار می‌گیرد تا بتواند به فراخور موضوع و موقعیت، رویکرد مشارکت را به خوبی در عمل پیاده سازد. همیاری عمومی را می‌توان رهیافتی دانست، ناظر بر بهره‌گیری از ظرفیت مشارکت مردمی در فرایند سیاستگذاری. این رویکرد البته نیازمند توانمندسازی شهروندان در پیگیری منافع خویش است. در واقع همیاری عمومی به مثابه فرایندی آموزنده به کمک شهروندان می‌آید تا تجارب خود را در زمینه اداره امور مرتبط با خویش غنا بخشند. همیاری عمومی از منظر سیاستگذاری تغییر رفتار^۱ نیز قابل بررسی است. طیف وسیعی از سیاستگذاری‌ها به منظور ایجاد تغییر در رفتار مخاطبین هدف صورت می‌گیرد. مفهوم افزایش مشارکت مردم نیز می‌تواند هدف سیاست‌های تغییر رفتار قرار گیرد که در اینجا به معنی سیاستگذاری برای ترغیب مشارکت هرچه بیشتر مردم است.^۲ در این مقاله، هدف اصلی، معرفی رهیافت همیاری عمومی و شناساندن اجمالی ظرفیت آن در ترتیب دادن برنامه اجرایی مشارکت عمومی به صورت کارا و موثر است. این رهیافت می‌تواند در حوزه‌های مختلف که پتانسیل بهره‌گیری از مشارکت عمومی را دارند به کار گرفته شود. هرچند در این نوشتار، سیاستگذاری شهری به عنوان مصداقی از کاربرد این رهیافت مورد اشاره قرار گرفته است، اما باید توجه داشت که این رهیافت در حوزه‌ها و موضوعات مختلف که نیازمند مشارکت عمومی هستند به مانند یک جعبه ابزار در دست سیاستگذار قرار می‌گیرد که بر اساس هدف، مخاطب، امکانات و محدودیت‌ها در ایجاد مشارکت عمومی، می‌تواند یک برنامه عملی و روشن از مشارکت در موضوع مورد نظر را پیش روی سیاستگذار ترسیم کند. اهمیت این رهیافت به آن است که مفهوم کلان مشارکت عمومی را به ابزار ملموسی روی زمین سیاستگذاری تبدیل کرده و ذهن سیاستگذار را در ترسیم خطوط اصلی و فرعی ایجاد مشارکت برای رسیدن به هدف مشخص هدایت می‌کند.

1 . Public Engagement
2 . Behavior Change Policy

خاستگاه‌های نظری همیاری عمومی

حکمرانی خوب

حکمرانی خوب مدلی مفهومی از ترتیبات امور نهادی به منظور نیل به اهداف توسعه است که پس از انتقادهای اقتصاددانان نهادگرا چون داگلاس نورث، رونالد کوز و بخصوص جوزف استیگلیتز به سیاست‌های تعدیل در دهه ۱۹۹۰ و سپس ارائه الگوی اجماع پساواشنگتنی در ۱۹۹۸ (Mirzaeibrahimi, 2006) مورد توجه قرار گرفت. بر این اساس، نگاه تئوری پردازان از کوچک‌سازی دولت به سمت توانمندسازی آن حرکت کرد و حکمرانی خوب به مثابه الگویی برای توسعه پایدار انسانی با سازوکار تعاملی معرفی گردید تا بر این اساس کشورها بتوانند از تمامی ظرفیت‌های خود در مسیر پیشرفت بهره گیرند (Razmi & Sedighi, 2012). مفهوم حکمرانی پیچیده و مناقشه برانگیز است. هنگام صحبت از حکمرانی باید به دو نکته توجه داشت: اول اینکه حکمرانی، حکومت نیست. حکمرانی بر این معنا دلالت دارد که قدرت، داخل و خارج از اقتدار و نهادهای رسمی حکومت وجود دارد. در این خصوص عمده‌تاً به سه بازیگر اصلی اشاره می‌شود: دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی. بنابراین جامعه مدنی یکی از پایه‌های اصلی حکمرانی خوب است. دوم اینکه حکمرانی بر «فرایند» تأکید دارد؛ بدین معنا که تصمیمات بر اساس روابط پیچیده میان بازیگران با ارجحیت‌های مختلف ساخته می‌شود. در حقیقت، مصالحه این ترجیحات رقیب است که روح مفهوم حکمرانی را شکل می‌دهد (UN HABITAT, Principles). بر این اساس، طبق تعریف برنامه عمران سازمان ملل متحد، حکمرانی خوب عبارت است از مدیریت امور عمومی بر اساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرایند اداره امور عمومی (Meidari, 2006). به عبارت دیگر حکمرانی به پویاها و فرایندهای تصمیم‌گیری، چگونگی کاربرد قدرت و سازوکار روابط دولت و شهروندان اشاره دارد (Sardarnia & Shakeri, 2015). در واقع جوهره مفهوم حکمرانی را تعامل یا روابط دو سویه و اعتماد آمیز میان بازیگران اصلی یعنی دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی، حکمرانان و حکومت شونده‌گان تشکیل می‌دهد.

دولت فروتن

دولت فروتن در برابر دولت خودبزرگ بین قرار می‌گیرد که مفهوم آن در ۱۹۹۹ توسط جامعه شناس فرانسوی میشل کروزیه^۱ طرح گردید. به عقیده او در دنیای کنونی دیگر یک سیاست فعال و واقع‌گرا را بدون همکاری عملی شهروندان که باید پذیرای سهم خود از تلاش جمعی باشند نمی‌توان به پیش برد. یک دولت متکبر، همه جا حاضر و همه کاردان، ناگزیر از کار افتاده و ناکارآمد است و تنها یک دولت فروتن می‌توان خود را به راستی فعال و موثر نشان دهد؛ چرا که چنین دولتی قادر است به جامعه گوش فرادهد، شهروندان را درک کرده و در خدمت آن‌ها باشد تا آنان را در تحقق بخشیدن به اهدافشان توسط خودشان یاری سازد (Crozier, 2011, p. 63). این مفهوم را می‌توان تا اندازه‌ای به نگاه آمارتیاسن^۲ در بحث از توانمندسازی نزدیک دانست. آمارتیاسن دستیابی به آزادی‌های اساسی و از جمله فرصت‌های اجتماعی را لازمه توانمندسازی انسان‌ها در جوامع می‌داند. برخورداری از حقوق مدنی و مشارکت در تصمیم‌گیری برای افراد جامعه، فرصت و اجازه بهره‌برداری عادلانه و همگانی از منابع اقتصادی، دسترسی همگانی به امکانات آموزشی و بهداشتی و سایر خدمات، حق دانست و آگاهی از جریان‌های مختلف و حق برخورداری از امکانات شبکه تأمین اجتماعی برای همه افراد به طور عادلانه، آزادی‌های مد نظر آمارتیاسن را تشکیل می‌دهند که در مجموع پایه‌های توسعه پایدار انسانی را تشکیل خواهند داد (Momeni & Amini Milani, 2011). هرچند به لحاظ معرفت‌شناختی نقد جدی بر دیدگاه کروزیه در موضوع دولت فروتن و زاویه دید او نسبت به مصونیت ملت از اشتباه وجود دارد، اما دیدگاه وی به دولت

1. Michel Crozier

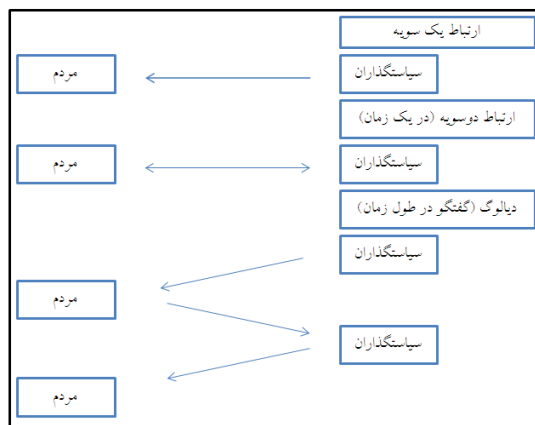
2. Amartya Sen

را می‌توان هم راستا و تسهیل‌گر رویکرد حکمرانی دانست. بعلاوه، این نکته نیز در دیدگاه میشل کروزیه برجسته است که او بدرستی ادعا می‌کند که ایجاد فضای باز برای مشارکت مردم و دخالت کمتر، به مراتب نیازمند ساماندهی پیچیده‌تر از برنامه‌ریزی و مدیریت متمرکز است. همچنین، همانطور که کروزیه مطرح نموده است، بهره‌گیری از مشارکت مردم نیازمند صلاحیت و شایستگی ویژه‌ای است که با آگاهی از ابزارهای شناخته شده آن و شناخت محیط اجتماعی و فرهنگی گروه مخاطب هدف و نیز برخورداری از تجربه فعالیت در چنین حوزه‌هایی حاصل می‌گردد. همیاری عمومی یکی از ابزارهایی است که می‌تواند به خوبی در این مسیر مورد استفاده قرار گیرد. در اینجا لازم است اشاره‌ای به ادبیات توسعه نیز داشت؛ چرا که اهمیت مشارکت مردمی را از منظر ادبیات توسعه نیز می‌توان ردگیری نمود. در این معنا، مشارکت به عنوان پیش شرط توسعه، فرایندی است که برای خودآموزی اجتماعی و مدنی، حق بشر شناخته می‌شود (Fazeli et al., as cited in UNESCO, 2015).

مفهوم همیاری عمومی^۱

همیاری عمومی به عنوان یک مدل در سیاستگذاری در سال ۱۹۹۸ توسط انجمن برنامه‌ریزی امریکا مطرح گردید (Clarke & Brigham, 2013:51). از آن پس همواره توجه بیشتری به این مدل و اصول اساسی آن در فرایند سیاستگذاری در حوزه‌های مختلف صورت پذیرفته است. همیاری عمومی دربرگیرنده گفتگو، اندرکنش و مشارکت میان متخصصین و غیرمتخصصین است. همیاری عمومی اقدامی از سوی متخصصین یک حوزه در راستای گوش سپردن به، افزایش درک از و کنش متقابل با غیرمتخصصین در آن حوزه است (HEFCE, 2006). در بیان دیگر، همیاری عمومی به عمل مشمول کردن عموم مردم در دستور کار سیاستی، تصمیم‌گیری و فعالیت‌های صورت‌بندی سیاست‌ها از سوی نهادها و سازمان‌های مسئول در حوزه توسعه سیاستی تعریف می‌گردد (Rowe & Frewer, 2005). لازم به توجه است که همیاری عمومی شامل فعالیت‌هایی که هدف اولیه آن‌ها گرفتن تأیید و رضایت مخاطب نظیر آنچه که روابط عمومی سازمان‌ها انجام می‌دهد نمی‌گردد (HEFCE, 2006). همچنین همیاری عمومی در بسیاری موارد با آنچه که تحت عنوان ارتباط با ذینفعان مطرح می‌شود متفاوت است. همیاری عمومی خاص‌تر بوده و در جایی مورد استفاده قرار می‌گیرد که توسعه سیاست یا خدمت مشخصی می‌تواند از مزیت بهره‌مندی از نظرات بیشتر از جانب مخاطبین متنفع شود (COI, 2009). بنابراین می‌توان همیاری عمومی را یک دیالوگ و گفتگوی دوجانبه دانست که طی آن اطلاعات، نگرش‌ها و افکار به اشتراک گذاشته شده و جریان می‌یابد. همیاری عمومی تنها یک ارتباط مقطعی در برشی از زمان و مکان میان سیاستگذاران و مردم نیست؛ بلکه فراتر از آن دیالوگی است که در طول زمان اتفاق می‌افتد (SLC, 2012). در این زمینه می‌توان سه نوع ارتباط میان این دو بازیگر اصلی را مد نظر قرار داد که در شکل قابل مشاهده است.

۱. روح Public Engagement مفهوم مشارکت است. اگرچه شاید ترجمه این عبارت به «مشارکت عمومی» رساتر است، اما به جهت قائل شدن تفکیک بین مشارکت عمومی به عنوان یک لفظ عام و Public Engagement به عنوان یک ابزار خاص در سیاستگذاری، ترجمه «همیاری عمومی» برگزیده شد.



شکل ۱. سطوح مختلف نظریه همیاری عمومی (منبع: SLC, 2012)

شایان ذکر است سطوح مختلف همیاری عمومی هر سه نوع رابطه را در برمی گیرد و بسته به موضوع، موقعیت و میزان مشارکت مورد نظر، سطوح مختلف می تواند مد نظر قرار گیرد.

منافع بهره گیری از رهیافت همیاری عمومی در سیاستگذاری عمومی

در خصوص منافع و امتیازات بهره گیری از همیاری عمومی در ارتباط میان دولت و نهادهای حاکمیتی با مردم در فرایند سیاستگذاری عمومی می توان به موارد ذیل اشاره نمود:

۱. ارتقاء توانایی های سیستم: همیاری عمومی منجر به ارتقاء توانایی های یک سیستم می گردد. توانایی های سیستم عبارتند از:
 - a. توانایی استخراجی: توانایی استخراجی به بسیج امکانات با بهره گیری از سرمایه ها و شناسایی توانمندی ها اشاره دارد. همیاری عمومی از طریق توانمند سازی شهروندان منجر به ارتقاء سرمایه انسانی و از منظر افزایش اعتماد و کیفیت توسعه، منجر به ارتقاء سرمایه اجتماعی می گردد.
 - b. توانایی تنظیمی - کنترلی: توانایی تنظیمی به قدرت تنظیم کنندگی گروه هایی با منافع مشترک و متضاد می پردازد. همیاری عمومی زمینه ای برای تعامل میان اندیشه های متضاد در خصوص یک سیاست مشخص را فراهم آورده و از این رهگذر منجر به ارتقای توانایی تنظیمی می شود.
 - c. توانایی توزیعی: توانایی توزیعی در بعد سیاسی به توزیع عادلانه فرصت ها اشاره دارد. همیاری عمومی با ایجاد بستر مشارکت برای مردم، فرصت های برابر اشتراک نظر در خصوص سیاست ها را در اختیار شهروندان گذاشته و کارکرد موثر آن از ایجاد رانت جلوگیری می نماید.
 - d. توانایی نمادین - فرهنگی: منظور از توانایی نمادین - فرهنگی توجه دولت به موارد ذیل است:

i. انسجام اجتماعی

ii. حفظ ارزش های جامعه و انتقال این ارزش ها به نسل های بعد

iii. حفظ یکپارچگی ملی

همیاری عمومی با وارد کردن مردم در فرایند تعامل فکری با یکدیگر و تبدیل آن به بخشی از فرهنگ اجتماعی و سیاسی که طی گذشت نسل ها، منتقل و متکامل می گردد، در هر سه مورد می تواند اثربخشی خود را به اثبات برساند.

e. توانایی پاسخگویی: همیاری عمومی با وارد کردن مردم در ارزیابی سیاست‌ها، به ایجاد دولتی شفاف و پاسخگو منجر گشته و با وجود ارتباط دائمی و دیالوگ دو سویه با عموم مردم در طول زمان، نسبت به نیازهای جدید جامعه به خوبی پاسخگو خواهد بود.

۲. افزایش اعتماد به دولت و نهادهای حاکمیتی: شهروندان معمولاً دولت‌های دموکراتیک را بر اساس دو معیار اصلی می‌سنجند: عملکرد سیاستی و عملکرد دموکراتیک. منظور از عملکرد سیاستی توانایی آن‌ها در کسب دستاوردهای ملموس و مثبت برای جامعه است و منظور از عملکرد دموکراتیک، میزان قرابت فرایندهای تصمیم‌گیری با اصول دموکراتیک می‌باشد.

۳. نتایج بهتر با هزینه کمتر: استفاده از ابزار همیاری عمومی منجر به افزایش کیفیت نتایج سیاستی و اطمینان از استفاده بهینه‌تر از منابع عمومی می‌گردد؛ چرا که اقدامات سیاستی بر اساس شناخت بهتر نیازهای در حال تغییر شهروندان صورت می‌گیرد. بعلاوه، ماهیت خدمات عمومی در حال دگرگون شدن است؛ چرا که بخش رو به رشدی از آن شامل خدمات دانش-بنیان و ناملموسی می‌شود که سطح بالاتری از کنش متقابل و مشارکت مصرف‌کننده‌های نهایی خدمات را به عنوان همراهان فعال سیاست‌ها - به جای دینفعان منفعل - طلب می‌کند (OECD, 2009: 23). به عبارت دیگر باید گفت همیاری عمومی منجر به افزایش اثربخشی و کارایی خواهد شد؛ چرا که بودجه عمومی صرف آن سیاستی خواهد شد که نیازهای واقعی مردم را - که توسط خود آن‌ها عنوان شده - مرتفع می‌نماید و هم این امر در فرایند خود به صورت کارآمد انجام خواهد گردید.

۴. انطباق بیشتر: در نظر گرفتن مردم به عنوان بخشی از فرایند مشورت، آن‌ها را با مخاطرات اصلاح سیاست‌ها آشنا ساخته و این اطمینان را ایجاد می‌کند که سیاست‌های اتخاذ شده دارای مشروعیت هستند؛ حتی اگر بخشی از مردم موافق آن نباشند. این فرایند شفاف به افزایش انطباق با سیاست‌های متخذه منجر می‌گردد.

۵. اطمینان از دسترسی عادلانه به فرایند تصمیم‌گیری و خدمات عمومی: همیاری عمومی منجر به کاهش شکاف‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی در جامعه می‌گردد.

۶. راهکارهای نوآورانه: این آگاهی فزاینده وجود دارد که دولت به تنهایی نمی‌تواند از پس مشکلات پیچیده برآید و شهروندان می‌بایست در رسیدن به اهداف سیاست‌های عمومی (مانند سلامت عمومی و محیط زیست) نقش مهمی بازی کنند؛ بنابراین شهروندان ابتکاراتی برای حل مسائل عمومی به خرج می‌دهند. (OECD, 2009: 24)

سطوح مشارکت مردم در رهیافت همیاری عمومی

میزان و عمق مشارکت مردم در فرایند سیاست‌گذاری را می‌توان در سطوح مختلف از یکدیگر تمیز داد. سطوح همیاری عمومی در منابع گوناگون، متفاوت و دربردارنده ۴ تا ۶ مرحله از قشری‌ترین تا عمیق‌ترین سطح مشارکت است. به طور کلی پنج مرحله را از یکدیگر می‌توان تفکیک نمود که به ترتیب از قشری‌ترین تا عمیق‌ترین سطح مشارکت عبارتند از: سطح اول - اطلاع‌رسانی؛ در این سطح از همیاری عمومی، ارائه اطلاعات عینی به مردم و گروه‌های ذیربط در خصوص برنامه یا فرایند سیاستی صورت می‌گیرد. ارائه این اطلاعات کمک می‌کند تا مردم در جریان مسائل و مشکلات، فرصت‌ها و گزاره‌های موجود قرار گرفته و درک خود را نسبت به موضوع ارتقا دهند (COI, 2009) بنابراین هدف از انتشار اطلاعات افزایش آگاهی عمومی در خصوص مسائلی است که بر زندگی مردم اثرگذار می‌باشند. در این مرحله جریان گردش اطلاعات یک سویه و از طرف تصمیم‌گیران به سمت مردم می‌باشد (Praxis Group, 2012). این سطح از همیاری عمومی در موقعیت‌های ذیل استفاده می‌گردد: تصمیم‌گیری پیش‌تر صورت گرفته است و فرصتی برای تأثیرگذاری از سوی مردم بر تصمیم نهایی وجود ندارد، لازم است تا مردم نسبت به نتایج فرایند آگاه شوند، به دلیل پیش آمد شرایط اضطراری، نیاز به تصمیم‌گیری و اقدام سریع وجود دارد، ارائه اطلاعات برای کاهش نگرانی‌ها لازم است، ارائه اطلاعات به منظور آماده‌سازی برای مشارکت لازم است و موضوع نسبتاً ساده است (Health Canada, 2000). سطح دوم - جمع‌آوری اطلاعات: این سطح به دریافت بازخورد از برنامه‌ها، سیاست‌ها، قانونگذاری‌ها و مقررات پیشنهادی ارتباط می‌یابد.

(Canada Health, 2016) به عبارت دیگر در این سطح، مردم نسبت به برنامه‌ها و گزینه‌های سیاستی اظهار نظر می‌نمایند. جریان گردش اطلاعات یک سویه و از سمت مردم به تصمیم گیران است. این سطح در شرایطی استفاده می‌شود که: هدف از همیاری عمومی ابتدائاً گوش سپردن به مردم است، فرایند تصمیم گیری همچنان در حال انجام است و تعهدی به عمل بر اساس نظرات مردم وجود ندارد. (از ایجاد چنین انتظاری در عموم جلوگیری می‌شود) (Health Canada, 2000). سطح سوم - مشورت: در این سطح، اطلاعات مورد نیاز درخصوص دیدگاه‌ها، نیازها و ترجیحات مخاطبان هدف جمع آوری می‌گردد. این سطح با فراهم آوردن درکی نسبت به مسائلی که مردم در رابطه با آن دغدغه مند هستند به فرایند سیاستگذاری کمک می‌نماید. (COI, 2009) همچنین در این سطح، به تبادل اطلاعات با مردم و ذینفعان به منظور روشن ساختن برداشته‌ها نسبت به موضوع، درک کردن و تاثیرگذاری بر موضوعات، ملاحظات، جایگزین‌ها و راه حل‌ها مبادرت می‌گردد (Health Canada, 2016). به عبارت دیگر، یک تبادل اطلاعاتی عمیق میان تصمیم گیران و مردم ایجاد می‌گردد که طی آن سیاستگذاران به این اطمینان می‌رسند که به درستی از درک مردم نسبت به موضوع و ملاحظات آنان در این خصوص، مطلع گشته‌اند. این سطح در موقعیتی استفاده می‌شود که: فرصت برای تاثیرگذاری بر تصمیمات نهایی وجود دارد، تصمیم گیران می‌خواهند با ذینفعان مذاکره داشته باشند و درون دادها ممکن است بر جهت گیری‌های سیاست اثرگذار باشند. سطح چهارم - همکاری: در این سطح مشارکت کنندگان در تحلیل موضوع و توسعه گزینه‌های سیاستی به ایفای نقش می‌پردازند. (Praxis, 2012) در این سطح تبادل اطلاعات به صورت دو سویه و چند سویه خواهد بود. مردم و گروه‌های ذینفع در خصوص اینکه چرا مسئله برای آن‌ها اهمیت دارد، پیشنهادها و سیاستی از نظر آن‌ها چیست و توصیه‌ها در خصوص آنچه که از نظر آنان باید انجام گردد چیست، اظهار نظر می‌نمایند. (IAP2.org) در واقع در این سطح میان دیدگاه‌ها، انتظارات و گزاره‌های سیاستی تبادل و تعامل ایجاد می‌گردد. این سطح در شرایطی مورد توجه قرار می‌گیرد که: تعامل میان سیاستگذاران و مردم و میان مردم و گروه‌های ذینفع با یکدیگر مورد توجه است و منافع مردم و گروه‌های ذینفع در موضوع مورد نظر به قدری است که آن‌ها را ترغیب به مشارکت فعال نماید. سطح پنجم - توانمندسازی: در این سطح، امکان مداخله مستقیم مردم در تصمیم گیری فراهم می‌آید. مردم و گروه‌های ذینفع می‌توانند در انتخاب گزینه نهایی مشارکت داشته باشند. در حد بالای این سطح، انتخاب تصمیم نهایی به مردم واگذار شده و سیاستگذاران خود را مقید به اجرای تصمیمی می‌دانند که بدین طریق اتخاذ گشته است. در این صورت سیاستگذاران شرایط فنی و حمایت مالی لازم را فراهم می‌آورند تا مردم بتوانند بصورت مستقل تصمیم بگیرند. در چنین حالتی، مردم فرایند تصمیم گیری را از خود دانسته و نسبت به نتایج آن احساس مسئولیت می‌کنند (Praxis, 2012). این سطح در شرایطی استفاده می‌شود که: هدف، ایجاد یک فعالیت مشترک برای رسیدن به تصمیم گیری مشترک است، توانمندسازی شهروندان به منظور مشارکت در مدیریت فرایند مد نظر است، ظرفیت لازم برای مشارکت شهروندان در تصمیم گیری و افزایش شدت تاثیرگذاری آنان وجود دارد، شهروندان چالش‌های مشارکت در تصمیم گیری در این سطح را می‌پذیرند (Health Canada, 2000). سطوح مختلف همیاری عمومی می‌بایست توسط سیاستگذاران به درستی و با توجه به شرایط و مقتضیات مورد استفاده قرار گیرد تا نتایج مطلوب را به بار آورد. اثربخشی و کارآمدی در استفاده از رهیافت همیاری عمومی در این خصوص اهمیت فراوان دارد.

مراحل فرایند همیاری عمومی

همیاری عمومی را می‌بایست به مثابه فرایندی پنج مرحله‌ای نگریست. این مراحل شامل برنامه ریزی، اطلاع رسانی، آموزش، گوش دادن، به انجام رساندن و ارزیابی می‌گردد.

۱. برنامه ریزی: در این مرحله، برنامه همیاری عمومی متناسب با نوع موضوع و مقیاس آن تنظیم می‌گردد. در این خصوص لازم است تا سطح مورد نظر از همیاری عمومی انتخاب شده و همچنین گروه مخاطب هدف مشخص گردد. همچنین در نظر گرفتن سایر ذینفعان نیز اجتناب ناپذیر است. بعلاوه، یک برنامه زمانبندی اولیه نیز در این مرحله تنظیم می‌گردد.

۲. **اطلاع رسانی:** در گام دوم مخاطب هدف می‌بایست از وجود برنامه همیاری عمومی آگاهی یابد. در این خصوص لازم است تا گروه مخاطب از اهداف و ضرورت برنامه آگاهی یافته و چارچوب زمان بندی را مورد ملاحظه قرار دهد.

۳. **آموزش:** در این مرحله مخاطب هدف می‌بایست درخصوص چگونگی مشارکت در برنامه کاملاً توجیه شود. به همین دلیل ممکن است این مرحله با مرحله چهارم تلفیق گردد.

۴. **گوش دادن:** مرحله چهارم در واقع گردآوری درون دادها و نشان دادن این امر است که سیاستگذاران نسبت به عموم مردم گوش فرا می‌دهند. در این مرحله در واقع دیالوگ میان تصمیم گیران و مردم به شیوه‌های گوناگون برقرار می‌شود. نحوه ثبت و تحلیل اطلاعات نیز در این مرحله اهمیت می‌یابد. مخاطبین باید به این اطمینان برسند که نظرات آن‌ها شنیده شده و موثر واقع می‌گردد.

۵. **به انجام رساندن:** نتایج مرحله قبل جمع بندی شده و در این مرحله تصمیم نهایی توسط سیاستگذاران اعلام می‌گردد. منطق این تصمیم گیری می‌بایست به اطلاع عموم برسد. اینکه چطور این جمع بندی حاصل شده و بر چه اساسی از میان گزینه‌های جایگزین، گزینه مورد نظر انتخاب گردیده و علی رغم وجود نظرات مخالف احتمالی، چگونه جمع بندی حاضر بدست آمده است می‌بایست از سوی تصمیم گیران شفاف گردد.

۶. **ارزیابی:** در حین اجرای فرایند همیاری عمومی، ارزیابی‌های منظم به منظور اطمینان از تحقق اهداف و انتظارات همیاری عمومی صورت گرفته و تعدیل‌های لازم روا داشته می‌شود. بعلاوه ارزیابی پس از اجرا نیز به منظور بهبود عملکرد در تجارب بعدی موثر واقع می‌گردد (SLC, 2012). فهرستی از فعالیت‌های لازم در مراحل مختلف همیاری عمومی را می‌توان به صورت ذیل مرتب نمود:

جدول ۱. فعالیت‌های مربوط به هر مرحله از فرایند همیاری عمومی، منبع: Health Canada, 2000

ردیف	مرحله	فعالیت
۱	آماده سازی	- تعیین اهداف و دستورالعمل ها و نتایج - بررسی محیط - مشخص کردن منابع - تعیین مشارکت کنندگان - تعیین چارچوب زمانی
۲	طراحی	- طراحی آمیخته‌ای از مکانیسم‌ها - ایجاد هماهنگی‌های لازم - ارزیابی ریسک
۳	اجرا	- شفاف کردن فرایند سیاستگذاری - توجه به نقش مشارکت کنندگان - دریافت درون دادها از سوی مشارکت کنندگان
۴	سنتز	- رصد نتایج - تحلیل درون دادها
۵	بازخورد و پیگیری فرایند	- ادامه دادن به دیالوگ با مشارکت کنندگان - اطلاع رسانی به مشارکت کنندگان در خصوص یافته‌ها - اطلاع رسانی به مشارکت کنندگان در خصوص مرحله بعد
۶	ارزیابی	- ارزیابی و ارائه گزارش - توجه به تجارب بدست آمده - انتشار نمونه‌های موفق و تجارب کسب شده

ابزارهای همیاری عمومی

منظور از ابزارهای همیاری عمومی، شیوه‌هایی است که سیاست‌گذاران می‌توانند از مسیر آن‌ها با عموم مردم ارتباط گرفته و آن‌ها را در فرایند تصمیم‌گیری مشارکت دهند. بی تردید، ارتباط چهره به چهره می‌تواند به عنوان قدرتمندترین شیوه شناخت فضای فکری مخاطبین مطرح گردد اما چنین ابزارهایی همواره نمی‌تواند در جوامع پرجمعیت امروزی مورد استفاده قرار گیرد. در عوض باید به نقش رسانه‌ها و اینترنت در پیش رو گذاشتن ابزارهای تعاملی نوین توجه نمود. بعلاوه ابزارها می‌بایست در تناسب تام با فرهنگ جامعه مخاطب هدف انتخاب گردد. به عنوان مثال اگرچه ممکن است میهمانی قهوه به معنای دعوت از عده‌ای اندک از مخاطبین هدف یا ذینفعان به دوره‌های خصوصی به صرف نوشیدنی‌های ملایم (Creighton, 2013, p. 136) یکی از ابزارهای همیاری عمومی در کشورهای دیگر به حساب آید، اما چنین ابزاری در فرهنگ ایرانی نمی‌تواند از کاربرد مثبتی برخوردار باشد. نکته دیگر به هماهنگی ابزارها با سطوح مختلف همیاری عمومی باز می‌گردد. به هنگام استفاده از رویکرد همیاری عمومی، می‌بایست در خصوص سطح مورد نظر در مشارکت‌دادن گروه مخاطب هدف تصمیم‌گیری شود. هر سطح از مشارکت، ابزارهای خاص خود می‌طلبد. به عنوان مثال سطح نخست از همیاری عمومی که تنها در پی اطلاع‌رسانی و آگاهی بخشی است از ابزارهای متفاوتی با سطوح عمیق‌تر که مشارکت در تصمیم‌گیری را مد نظر قرار می‌دهند استفاده می‌کند. در عین حال در بسیاری از موارد ابزارهای اطلاع‌رسانی در تمامی سطوح همیاری کاربرد دارند. لازم به ذکر است که محدودیت‌های زمانی ممکن است بر نوع تکنیک‌هایی که مورد استفاده قرار می‌گیرند اثر گذارد. چرا که ممکن است در شرایطی بنابر اجبار شرایط از تکنیک‌هایی استفاده شود که به اندازه سایرین اثر بخش نبوده اما از سرعت بیشتری برخوردارند (Creighton, 2013, p. 69). در این جا به برخی از ابزارهای رایج همیاری عمومی اشاره می‌گردد. جدول ۲ با بر شمردن هر یک از سطوح همیاری عمومی، مناسب بودن هر ابزار را برای هر سطح از همیاری عمومی به نمایش می‌گذارد. این ابزارها می‌تواند با نظر سیاست‌گذار، مورد اصلاح، تعدیل و تغییر قرار گیرد.

جدول ۲. تناسب سطوح و ابزارها در رهیافت همیاری عمومی، (Author, n.d)

اطلاع‌رسانی	جمع‌آوری اطلاعات	مشورت	همکاری	توانمندسازی
پوستر				
بروشور و خبرنامه				
ارسال گزارش‌های کارشناسی				
ضمیمه‌های روزنامه				
وب سایت				
شبکه‌های اجتماعی				
نظرسنجی و پیمایش				
پنل شهروندی				
بیلبورد و صفحه نمایش دیجیتال				
پیامک				
همه پرسى				
ایمیل				
رادیو و تلویزیون				
تلفن				
مصاحبه‌های رسانه‌ای				
گزارش‌های رسانه‌ای				
کنفرانس‌های خبری				
میزگردها				

اطلاع رسانی	جمع آوری اطلاعات	مشورت	همکاری	توانمندسازی
همایش				
کارگاه‌های فشرده				
گروه کانون ^۱				
سفر میدانی				
نمایشگاه				
ایستگاه‌های اطلاع رسانی				
تالارهای گفتگوی مجازی				

مطالعه موردی از کاربرد همیاری عمومی در سیاستگذاری شهری

۱. همیاری عمومی در سیاستگذاری حمل و نقل شهری در ایتالیا

فرایند تصمیم‌گیری مرتبط با حمل و نقل عمومی در کشورهای مختلف در حال تغییر بوده و امروزه گرایش به درگیر کردن گروه‌های بیشتری در این فرایند وجود دارد. برنامه ریزی سیستم مترو منطقه کامپانیا در ایتالیا از ۱۹۹۶ آغاز شده بود و از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۵، توسعه ۱۴ درصدی برای آن در نظر گرفته شد. در فاز اول برنامه ریزی، شناخت مجموعه‌ای از پروژه‌های اولویت دار که می‌بایست در میان مدت (۵-۱۰ سال) تکمیل شوند، مد نظر قرار گرفت که «سناریوی ثابت» نام گرفت. فاز دوم، طراحی سیستم عمومی حمل و نقل با اضافه کردن مجموعه از گزینه‌ها بود که به نام «سناریوی گزینه‌ها» شهرت یافت. در این مرحله گزینه‌های پیشنهادی ذینفعان برای توسعه طرح مورد امکان سنجی قرار گرفته و برای انتخاب راه حل نهایی ارزیابی شدند. ایده بنیادی این بود که یک توافق حداکثری میان ذینفعان در خصوص رویکرد سیستم مترو منطقه کامپانیا به گونه‌ای که منجر به بهبود خدمات شده و در کوتاه مدت قابل اجرا باشد، ایجاد گردد. تحقق این ایده با رویکرد همیاری عمومی دنبال شد. در واقع هدف این بود که تجربه موفقی از کاربرد رویکرد همیاری عمومی به منظور درگیر کردن عموم در فرایند تصمیم‌گیری برای پروژه سیستم مترو منطقه کامپانیا شکل گیرد. مرحله نخست همیاری عمومی، شناخت ذینفعان بود. ذینفعان شناسایی شده در موضوع حمل و نقل عمومی در هفت دسته کلی قرار گرفتند: نهادهای حاکمیتی، استفاده کنندگان (مستقیم و غیرمستقیم)، شاغلان در حوزه حمل و نقل، اتحادیه‌ها و مشاغل، انجمن‌ها و نهادهای محلی، رسانه‌ها و نهادهای مالی مانند بانک و بیمه. مرحله دوم همیاری عمومی، گوش سپردن به ذینفعان بود که بدین منظور جلساتی با ذینفعان گوناگون برگزار شد: جلساتی برای بررسی راهکارهای پیشنهادی که باید مورد ارزیابی قرار می‌گرفتند، جلساتی برای بررسی نتایج و تولید ایده‌های جدید، جلساتی برای ارائه نتایج نهایی به ذینفعان سازمانی و نهادهای و همایش‌های عمومی برای اعلام نتایج به رسانه‌ها و عموم مردم. جلسات عمومی با مشارکت تیم پروژه، ذینفعان سازمانی و صدها نفر از ذینفعان بیرونی مانند اتحادیه‌ها و اصناف برای بررسی وجوه خاصی از پروژه برگزار شد. رویدادهای مذکور از منظر توضیح مسئله به ذینفعان و عموم و کسب حمایت افراد و نهادهای بانفوذ، بسیار مفید واقع شد. در هر گام ذینفعان از ابتدایی‌ترین مراحل درگیر می‌شدند و در طول فرایند به آن‌ها اطلاع رسانی صورت می‌گرفت و تا زمان اعلام نتایج به رسانه‌ها در جریان قرار داشتند. در کنار این، ابزارهای کمی نیز به کار گرفته شد و رفتار استفاده کنندگان از حمل و نقل عمومی در خصوص تصمیمات آن‌ها در سفر شهری، جریان شبکه و تأثیرات اصلی این رفتار نظیر اثرات بر مصرف انرژی، آلودگی زیست محیطی و هزینه‌های اجرایی شبیه سازی شد. سومین مرحله از همیاری عمومی اطلاع‌رسانی بود که طیفی را از اطلاع رسانی مختصر تا ارائه گزارش‌های مفصل دربر می‌گرفت. پوسترها، بروشورها، برگه‌های کف‌دستی، انتشار کتاب و نیز مسیرهای آنلاین ابزارهای مفیدی برای انتقال اطلاعات پیشرفت پروژه در طول زمان به عموم مردم بودند و مسیر ارائه پیشنهادها اصلاحی را هم به آن‌ها آموزش

1. Focus Group

می‌دادند. از روزنامه‌ها و رادیو و تلویزیون محلی در این مسیر کمک گرفته شد و کمپین‌های روزنامه‌ای با هماهنگی رادیو و تلویزیون راه اندازی شد. نمایشگاه‌های مختلف در شهرهای مختلف در این رابطه برگزار گردید. بعلاوه نوعی بروشور مخصوص دانش آموزان راهنمایی و دبیرستان تهیه شد که به منظور ایجاد توسعه پایدار، افراد را از سنین پایین‌تر با مفاهیم مرتبط با حمل و نقل عمومی آشنا می‌ساخت. در کنار انتشار اخبار و اطلاعات، جلسات حضوری با ذینفعان به منظور دریافت بازخورد از اجرای طرح و ادامه حمایت آنان برگزار شد. در نهایت و پس از دریافت بازخوردها، جلسات تخصصی با شهرداری و شورای منطقه ترتیب داده شده و مشورت‌های لازم انجام گرفت. تجربه‌ای که در این فرایند کسب شد آن بود که به کمک همیاری عمومی می‌توان توسط ابزارهای مختلف با ذینفعان مختلف ارتباط برقرار کرده و مفید بودن پروژه را تضمین نمود. در واقع پروژه یا برنامه می‌بایست توسط اکثریت ذینفعان، مفید تلقی شود تا حمایت و رضایت آنان را برانگیزد. اینکه همیاری عمومی به اهداف از پیش تعیین شده خود برسد یا خیر، به چگونگی و زمان کاربرد آن در طول برنامه بستگی دارد. (Cascetta & Pagliara, 2013)

۲. همیاری عمومی در مکان‌یابی فضای بازی در انگلستان

دپارتمان خانواده‌ها، مدارس و کودکان در انگلستان یک برنامه مفصل مشورتی را در سال ۲۰۰۸ برگزار کرد. این برنامه اطلاعات لازم را برای طرحی به نام «برنامه کودکان» فراهم می‌کرد که بر اساس این طرح، دپارتمان می‌بایست مبلغ ۲۲۵ میلیون پوند برای بهبود امکانات بازی کودکان و نوجوانان در فضای آزاد در انگلیس صرف می‌نمود. هدف این مشورت، اطلاع از دیدگاه ذینفعان کلیدی شامل کودکان و نوجوانان، مسئولین منطقه‌ای و تشکلهای مربوط به کودکان درباره پیشنهادی در جهت توسعه، حمایت و ارتقاء بازی کودکان بود. دو روند مشورتی طی شد: یکی مستقیماً با هدف شناخت دیدگاه کودکان و نوجوانان و دیگری با هدف کسب نظر سایر ذینفعان. طیفی از فعالیت‌ها برای رسیدن به این اهداف انجام شد: ابزاری تعاملی بر پایه وب که به کودکان و نوجوانان فرصت طراحی یک فضای بازی را می‌داد، انتشار یک سند مشورتی (که هم به صورت کاغذی و هم به صورت الکترونیکی در پرتال دپارتمان قابل دسترسی بود) و برگزاری یک سری جلسات با ذینفعان. یک جلسه اختصاصی مشترک میان کارکنان منطقه‌ای دپارتمان خانواده، مدارس و کودکان و نیز دپارتمان فرهنگ، رسانه و ورزش برگزار شد تا این اطمینان حاصل گردد که آن‌ها اطلاعات کافی برای تشریح و توجیه موضوع و کمک به مسئولان محلی در پاسخ به مشورت‌ها دارند. سه جلسه بزرگ با ذینفعان در نقاط مختلف انگلستان برگزار شد که در آن‌ها بسیاری از مسئولین محلی در حوزه‌های گوناگون شامل حمل و نقل، برنامه ریزی، امور مربوط به پارک‌ها و خدمات کودکان شرکت کردند. هدف این بود که آگاهی آنان نسبت به مسائل سیاستی مورد مشورت افزایش یابد و مخاطبین به بحث و تبادل نظر در خصوص سوالات اساسی مشورت ترغیب گردیده و به ایده پردازی برای کمک به تهیه یک استراتژی مبادرت ورزند. نظر به اهمیت برنامه‌ریزان در ساخت و نگهداری فضاهای عمومی که بچه‌ها بتوانند در آن بازی کنند، پنجمین جلسه به طور اختصاصی با کارکنان محلی دپارتمان‌های برنامه ریزی برگزار شد. هدف این جلسه جمع آوری نظرات آن‌ها در رابطه با فراهم ساختن فضای باز بیشتر برای بازی بچه‌ها - منطبق با طرح‌های بالادستی آن‌ها- و تعیین اینکه آن‌ها چه حمایت‌هایی در این خصوص نیاز دارند، بود. برآیندی که از این جلسات حاصل شد، به همراه پاسخ‌هایی که از دیگر فعالیت‌های مشورتی بدست آمد، در تهیه «استراتژی بازی» در دسامبر ۲۰۰۸ مورد استفاده قرار گرفت. بر این اساس دولت متعهد شد که دیدگاه کودکان و نوجوانان را به عنوان نقطه محوری در طراحی و توسعه فضاهای بازی در نظر گرفته و ۳۵۰۰ فضای بازی جدید یا فضای قبلی تجهیز شده را برای مسئولین محلی تامین نماید که در واقع تمام نیاز اظهار شده آنان را پوشش می‌داد (COI, 2009).

۳. همیاری عمومی و زمینه‌های کاربرد آن در سیاستگذاری شهری تهران

از یک منظر غایی می‌توان هدف از مجموعه فعالیت‌های شهرداری را فراهم آوردن زمینه‌های «رضایت‌مندی» شهروندان در چارچوب اهداف تعریف شده دانست. رضایت‌مندی یک حالت درونی است که ناشی از حس خورسندی فرد بوده و لزوماً برابر با برخورداری از رفاه نیست. رضایت‌مندی در متون اسلامی نشأت گرفته از «خیرباوری» بوده و در ذات خود مولفه‌ای فرهنگی و هنجاری است (Pasandideh, 2013). بدیهی است که همراهی و همدلی کردن شهروندان با آنچه که برنامه ریزی شهری در نیل به اهداف کلان مقرر می‌نماید، جز با وجود مولفه رضایت‌مندی تحقق پذیر نخواهد بود. بدین ترتیب می‌توان گفت رضایت‌مندی، میل به مشارکت را در پی دارد و مشارکت، حس رضایت‌مندی را. اگر نظریه حکمرانی خوب و دولت فروتن را ملاک قرار دهیم، پاسخ به این سوال قابل تأمل است که در حال حاضر نحوه تعامل شهرداری با مردم چگونه است؟ هم اکنون فرایند تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی در شهرداری تهران چگونه انجام می‌شود؟ چقدر مردم در این فرایند دخیل بوده و جایگاه آن‌ها کجاست؟ بعنوان نمونه، آیا برای احداث یک مجتمع بزرگ تجاری و یا مال تجاری در یک خیابان، به نظرات مردم توجه می‌شود؟ آیا به این نکته توجه می‌شود که احداث یک مجتمع تجاری بزرگ در یک بزرگراه تأثیر عمیقی بر زندگی ساکنان کوچه‌ها و خیابان‌های اطراف گذاشته و زندگی آنان را تحت شعاع قرار می‌دهد و آیا اساساً به ذهن مسئولین شهری خطور می‌کند که نظر ساکنان را در خصوص احداث این مجتمع عظیم جمع آوری نمایند؟ یا نقش مردم در برپایی ویژه برنامه‌های مناسبتی شهرداری مانند جشن‌های کیلومتری و برنامه‌های ماه رمضان و محرم و صفر چیست؟ آیا مردم با دستفروشی در مترو مخالف اند؟ نظر آن‌ها نسبت به شیوه کنونی دستفروشی در مترو چیست؟ انتقادات و پیشنهادات آنان در این خصوص چیست؟ تجربه شورایی چه محاسن و معایبی به همراه داشت و چرا ادامه پیدا نکرد؟ آیا مردم به اهمیت بازیافت زباله واقف هستند؟ آیا سازوکار فعلی جمع آوری بازیافت از نظر مردم کارآمد است و چقدر مورد استقبال قرار می‌گیرد؟ آیا آن‌ها مکانیسم دیگری پیشنهاد می‌کنند؟ در چه صورتی مردم حاضر به تفکیک پسماند خود هستند و مشکلات آن‌ها در این مسیر چیست؟ نقش مردم در نظارت بر عملکرد شهرداری چیست؟ آیا این نظارت از ارائه گزارشات موردی به شماره ۱۳۷ فراتر رفته و به صورت مکانیسمی خودکار عمل می‌کند؟ مردم مناطق خاصی که هر روز پس از خروج از منزل در کوچه‌ها و پارک‌ها با بزهکاران و یا معتادین مواجه اند در این خصوص چه نظری دارند و چه راهکاری پیشنهاد می‌کنند؟ آیا خود آن‌ها حاضرند دست به کار شده و در حل مشکل یاری رسان باشند؟ پرسش‌های فوق نمونه‌ای از هزاران پرسشی است که می‌توان در خصوص نقش مردم در سیاستگذاری و مدیریت بهینه شهر تهران پرسید و بر اساس آن شرایط فعلی شهرداری را در تمایل واقعی به مشارکت دادن شهروندان در فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرای برنامه‌های شهری ارزیابی نمود. پرسش‌های فوق به عنوان مشتی نمونه خروار، نشان دهنده دامنه و گستره قابلیت بهره‌گیری از همیاری عمومی در سیاستگذاری شهری است. واقعیت آن است که همانطور که میشل کروزیه اشاره دارد، مردم همواره آمادگی پذیرش مسئولیت‌های مرتبط با وضعیت زندگی خود را دارند؛ و این مسئولین هستند که حاضر به تسهیم قدرت و اختیارات نمی‌باشند. این در حالی است که فروتن شدن نهادهای حاکمیتی فرصت ضمنی ایجاد فرصت بهره‌مندی از عقلانیت جمعی، با افزایش کارآمدی و نیز ایجاد حس همراهی در مردم، در بلند مدت کارنامه درخشان‌تری از خود به جا گذاشته و پایداری بیشتری در منصب قدرت خواهند داشت. «همیاری عمومی» در واقع مهم‌ترین وظیفه خود را کارآمدسازی مشارکت عمومی در حوزه‌های مختلف تصمیم‌گیری می‌داند.

چالش‌های سیاستگذاری شهری در تهران و لزوم بهره‌گیری از رهیافت همیاری عمومی

آرمان مطلوب رسیدن به چشم انداز مشارکت شهروندی در سیاستگذاری شهری در حال حاضر با چالش‌های بسیاری برای شهرداری تهران روبرو است. این چالش‌ها ریشه‌های اجتماعی و فرهنگی دارند که در ابعاد دیگر نیز گسترده می‌شوند. سطور ذیل، سه مورد

از این چالش‌ها را در حوزه فعالیت شهرداری تهران فهرست می‌نماید که خود زمینه‌های بهره‌گیری از رهیافت عمومی را برای غلبه بر این چالش‌ها فراهم می‌آورد.

۱. هویت شهروندی

تهران اساساً شهری متشکل از شهروندان با قومیت‌ها، فرهنگ‌ها و خرده هویت‌های گوناگون است. این تنوع شهروندی لاجرم کنش‌های متنوع را در پی داشته و ضمن از میان بردن یکپارچگی، ایجاد هویت واحد شهروندی را با چالش مواجه می‌سازد. در مقام تعریف هویت شهروندی نوعی تمایز و بازشناسی خود در معنای شهروند بودن است که واجد بعد تاریخی نیز هست. مفهوم شهروندی دربردارنده عناصر حقوق، مسئولیت‌ها و تکالیف و احساس تعلق است که در مقابل سایر شهروندان و دستگاه‌های اجرایی معنا یافته و گویای نوعی پذیرش نهادینه شده در ابعاد ارزش‌ها، دانش و آگاهی، توانایی‌ها و مهارت‌ها و انتظارات افراد جامعه است (Mohammadi, Shiani, & Roshanfekar, 2010). می‌توان گفت فرهنگ حاکم بر شهر تهران به جای برآمدن از الزام‌های تمدنی و ارزش‌ها و اخلاق، ناشی از اجبارهای اداری، سیاسی و اقتصادی بوده که منجر به شکل‌گیری الزام‌های هنجاری شده است. بدین ترتیب شاهد پدید آمدن فرهنگ تضاری در کلان شهر تهران هستیم که ناشی از برخورد هنجاری - تمدنی خرده فرهنگ‌های متعدد در مجموعه‌ای شهری است. در عین حال، تکثر و گوناگونی به خودی خود منفی نیست و آنچه نگران‌کننده نشان می‌دهد، فقدان هنجارهای مشترک و کلان فرهنگ شهروندی است که هم در غیاب سیاست کلان فرهنگی و هم بر اثر تکثر و تضاد خرده فرهنگ‌ها بوجود می‌آید. این امر از زمینه‌های بروز و ظهور خرده فرهنگ کجرو در کلان شهر تهران است (Ashtarian, 2012, pp. 99-100). بر اساس پژوهش به عمل آمده توسط مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، در یک نمونه ۴۵۰ نفره، هویت شهروندی در تهران در ۸۰ درصد پاسخگویان متوسط و ضعیف نشان داده شد. این پژوهش، تقویت هویت در بعد عمودی یعنی رابطه حکومت و شهروندان را در گرو افزایش اعتماد میان مردم و مسئولین شهری دانسته است (Mohammadi, Shiani, & Roshanfekar, 2010). به عبارت دیگر، بازسازی اعتماد میان مردم و حاکمیت و در سطح خردتر آن یعنی نهاد شهرداری، نقش مثبتی در ایجاد و ارتقای هویت شهروندی ایفا می‌نماید.

۲. محله‌گرایی

با وجود پیشرفت‌ها و ارائه نظریات جدید توسعه شهری، مفهوم قدیمی محله‌گرایی نه تنها رنگ نیاخته، بلکه بر وزن و اعتبار آن به عنوان مولفه‌ای به منظور نیل به هدف توسعه پایدار شهری و شهر انسان‌گرا افزوده شده است. محله بیش از آنکه یک عنصر فیزیکی در شهر باشد، یک بافت اجتماعی است که از نظر فضایی توسط ساکنان آن درک و مشخص شده و محل ایجاد ارتباط متقابل و هویت یابی مشترک میان شهروندان قرار می‌گیرد. قدرت هر محله تابع تجانس اجتماعی ساکنان آن است به گونه‌ای که همسانی و شباهت در سبک زندگی موجب نزدیک شدن و شناسایی متقابل افراد و احساس تعلق به گروه معین می‌شود (Moeini & Hadizadeh, 2015). توسعه محله‌ای فرایندی است که بر اساس آن سرمایه‌ای که اجتماع به صورت بالقوه قادر به جمع‌آوری و استفاده از آن است افزایش و از این طریق کیفیت زندگی شهروندان ارتقا می‌یابد. در جریان این فرایند، اشکال جدیدی از سازمان اجتماعی و کشش جمعی پدیدار می‌شود تا به ترمیم و اصلاح نابرابری‌های موجود در زمینه توزیع قدرت و منابع بپردازد. بنابراین می‌توان گفت توسعه محله‌ای مشتمل بر تمامی مسائل مربوط به نیازهای فیزیکی اولیه، توسعه اقتصادی، رفاه اجتماعی، احساس امنیت، ارتقای آموزشی، مسائل زیست محیطی و نیز مشارکت شهروندی می‌گردد (Sasanpour et al., as cited in Khakpour et al., 2015). مهم‌ترین عامل برای امکان طرح مسئله توسعه پایدار محله‌ای، علایق، منافع و وابستگی‌هایی است که زمینه همبستگی و اتحاد مردم آن محله را فراهم می‌سازد (Rezazadeh & Selseleh, 2010). در حال حاضر به دلیل تسلط پیوندهای کلان اقتصادی که انسان‌ها را بویژه در محیط کار

به یکدیگر مربوط می‌کند، ارتباطات فرهنگی محلی در کلان شهر تهران ضعیف است. در حالی که در گذشته محله شناسنامه هویتی فرد بوده که پس از خانواده، هنجارهای اخلاقی را به ساکنان آن القا می‌کرده است، امروزه هیچ پیوند جدی، فرد را به محله‌ای متصل نمی‌کند. محل کار و اشتغال شهروندان معمولاً دور از محل سکونت آن‌ها است و حضور افراد در محله صرفاً شبانه بوده و محدود به چهاردیواری خانه می‌شود. در نتیجه ماهیت همسایگی دگرگون شده و فرایند بی هویتی را در محله تشدید نموده است؛ به گونه‌ای که ممکن است فرد حتی نسبت به همسایگان ساکن در ساختمان خود نیز هیچ گونه شناختی نداشته باشد. تفریحات و فعالیت‌های فوق برنامه مردم نیز معمولاً در جایی دور از محل سکونت انجام می‌گردد (شهریازی، پارک‌های بزرگ و ...). و این خود به دلیل فقدان مراکز فرهنگی کوچک کارآمد در محله تشدید می‌شود (Ashtarian, 2012, pp. 104-105). در اینجا منظور از مراکز فرهنگی کوچک، برگزاری کلاس از سوی یک فرهنگسرا و یا خانه فرهنگ نیست. و یا به عبارت بهتر، اگر هم قرار باشد کلاسی برگزار شود این امر می‌بایست توسط خود مردم طرح ریزی گردد. ارائه برنامه از سوی نهادهای حاکمیتی و فرض نمودن شهروندان به عنوان مصرف کننده منفعل محصولات و خدمات عرضه شده، نتیجه‌ای جز انزوای مردم از این نهادها و نیز از یکدیگر در پی ندارد. بنابراین می‌توان گفت کارکرد اصلی نهادهای اجتماعی و فرهنگی محلات می‌بایست افزایش ارتباطات اجتماعی باشد؛ چرا که این امر می‌تواند به خودی خود کارویژه فرهنگی - ساختاری در جامعه به همراه آورد. ارتباطات اجتماعی به محض تثبیت ساختاری فی نفسه هنجارها، آفرینشگر و هویت بخش می‌شوند و بدین ترتیب به شکل گیری شخصیت محلی و خود محلی می‌انجامد که اساس شکل گیری آن آشنایی و تبادل اطلاعات، برآوردن نیازها و تعامل احساسات ساده انسانی است (Ashtarian, 2012, pp. 104-105). آنچه که می‌تواند شهروندان را در معرض یکدیگر قرار داده و شکاف ارتباطی میان آنان با یکدیگر و با نهادهای زیرمجموعه شهرداری را کاهش دهد، فراهم آوردن فضای مشارکت مردمی است. مشارکت مردمی با ایجاد پیوند متقابل میان ساکنان یک محله در مسیر اهدافی محله محور، نقش خود را در تقویت پایه‌های توسعه شهری ایفا می‌نماید. توجه به حضور و مشارکت مردم می‌تواند شهرداری تهران را در رفع چالش‌های پیش رو در حوزه سیاستگذاری شهری یاری دهد؛ اگرچه این امر، تجربه‌ای دشوار خواهد بود. در اینجا بحث صرفاً ارائه خدمات از سوی نهاد شهرداری به مردم نیست؛ بلکه ایجاد مقبولیت و جلب همدلی شهروندان در سیاست‌های شهری مورد نظر است. در صورت فقدان چنین مقبولیتی، قابل تصور است که مجموعه شهرداری علی رغم تمامی تلاش‌هایی که در مسیر خدمت به شهروندان انجام می‌دهد، از حمایت مردمی برخوردار نباشد. باید توجه داشت آنچه که از مشارکت ندادن مردم در سیاستگذاری‌های شهری بدتر است، مشارکت ساختگی و یا به عبارت دیگر، عدم صداقت با شهروندان است. معمولاً در شرایطی که اجبار به اتخاذ روش از پیش تعیین شده وجود دارد تنها به آگاهی بخشی اکتفا می‌شود. این به معنای مقبولیت چنین فرایندی در اذهان مردم نیست اما حتی اگر فرایند اتخاذ این تصمیم مشروع تلقی نشود، دست کم صادقانه محسوب می‌شود. اما اگر در چنین حالتی به یک فرایند مشارکت ساختگی توسل جسته شود، اعتبار تمامی تلاش‌های آینده برای مهیا کردن مشارکت واقعی در مسائل دیگر نیز از بین می‌رود (Creighton, 2013, p. 36). در حال حاضر اگرچه در برخی موارد دریافت نظرات مردمی به عنوان رویه‌ای کلیشه‌ای در سیاست‌های شهری مورد استفاده قرار می‌گیرد اما عموماً مورد توجه نبوده و در بهترین حالت به عنوان پیوست «نظرات مردمی» به سیاست‌های از پیش تعیین شده الحاق می‌شود. می‌توان باور به اهمیت دیدگاه عموم، مهارت در ایجاد مشارکت و پایداری سیستم‌های مدیریتی را پیش شرط بهره گیری از همیاری عمومی در سیاستگذاری شهری تهران دانست.

۳. همراهی با برنامه‌های اجتماعی و فرهنگی شهرداری

در طول سال و به مناسبت‌های مختلف، برنامه‌های اجتماعی و فرهنگی متنوعی از سوی شهرداری در سطح شهر تهران اجرا می‌گردد. با وجود سابقه سال‌ها فعالیت، بسیاری از مردم هنوز هم با فرهنگسراها، خانه‌های فرهنگ و سراهای محله بیگانه هستند. در برنامه‌های مناسبی، عمدتاً کمبود طرح و ایده‌های نو، ضعف و ایراد اساسی تلقی می‌گردد. در بسیاری از برنامه‌ها، جذب مخاطب

به هر شکل و با هر وسیله، جای انتقال مفهوم را که هدف اصلی از برگزاری برنامه‌ها را تشکیل می‌دهد، گرفته است. بدیهی است که مشارکت دادن مردم در فرایند تصمیم‌گیری، خود ابزار ایجاد همدلی و همراهی مردم با برنامه‌های شهرداری است. به عبارت دیگر، اگر مردم نه به عنوان یک مخاطب منفعل برنامه‌های از پیش طراحی شده، بلکه به عنوان بخش مهمی از طراحی و اجرای برنامه مشارکت داده شوند، دیگر آن را نه برنامه شهرداری با صرف هزینه‌های گزاف و با هدف ارائه گزارش به مافوق، بلکه آن را برنامه‌ای از خود و برای رسیدن به هدف خاصی در مسیر ارتقای زندگی شهری مردم دانسته و مراتب همدلی و همراهی خود را به منصفه ظهور خواهند گذاشت.

سخن پایانی

امروز یکی از نیازهای جدی در حوزه سیاست‌گذاری، تبدیل پژوهش‌های آکادمیک به ابزاری ملموس و قابل استفاده توسط سیاست‌گذاران و مدیران اجرایی در کشور است. در باب اهمیت مشارکت عمومی در فرایندهای سیاست‌گذاری، همانطور که در این مقاله آمد، بسیار سخن گفته شده است، اما آنچه که این پژوهش دنبال نمود، معرفی ابزاری کاربردی، دقیق و کارا بود که اولاً ذهن سیاست‌گذار در قضاوت در خصوص امکان سنجی بهره‌گیری از مشارکت عمومی در اتخاذ یا اجرای یک سیاست یاری کند، و ثانیاً در صورت تصمیم به ایجاد مشارکت، او را در تدوین یک برنامه مشخص و متعین برای جلب مشارکت عمومی هدایت نماید. رهیافت همیاری عمومی، سیاست‌گذار را مجبور می‌کند تا با ذهنی روشن به این سوال پاسخ دهد که آیا امکان جلب مشارکت در موضوع مورد نظر وجود دارد؟ و اگر بله، هدف از جلب این مشارکت چه باید باشد؟ بر اساس این هدفگذاری و در نظر گرفتن مخاطب هدف و بستر سیاست‌گذاری، سیاست‌گذار می‌تواند در خصوص سطوح مشارکت، ابزارهای آن و فعالیت‌های لازم متناسب با نوع مشارکت مورد نظر تصمیم‌گیری نماید. بدین ترتیب مشارکت عمومی از یک مفهوم انتزاعی به ابزاری کاربردی برای هدفی قابل استحصال تبدیل می‌گردد. نگاه به حوزه سیاست‌گذاری شهری از این باب بود که اولاً نمونه‌هایی هرچند کوتاه از کاربرد این رهیافت نمایش داده شود و ثانیاً سیاست‌گذار شهری را با مفهوم و قابلیت استفاده از مفهوم رهیافت عمومی در سیاست‌گذاری شهری بخصوص در تهران آشنا نماید. این در حالی است که همانطور که دامنه مشارکت عمومی بسیار گسترده‌تر از سیاست‌گذاری شهری است، دامنه بهره‌گیری از رهیافت همیاری عمومی هم به تبع آن، از مرزهای سیاست‌گذاری شهری بسیار فراتر می‌رود.

تعارض منافع

متن حاضر فاقد هرگونه تعارض منافع است.

References

1. Alavitar, A. (2000). Participation in urban affairs management: A study of citizen participation model in urban management (Vol. 1). Organization of Municipalities Publications. {In Persian}
2. Alipour, P., Zahedi, M. J., & Shiani, M. (2009). Trust and participation (A study of the relationship between trust and social participation in Tehran). Iranian Journal of Sociology, 10(2), 109-135. {In Persian}
3. Ashtarian, K. (2012). An introduction to the method of cultural policy. Jameh Shenasan. {In Persian}
4. Ashtarian, K., & Amirzadeh, R. (2014). Investigating the effects of virtual social networks on political participation (Case study: Tehran city). Politics Quarterly, 45(4), 825-841. {In Persian}
5. Cascetta, E., & Pagliara, F. (2013). Social and Behavioral Sciences, 87, 103-116.
6. Clarke, D., & Brighman, S. (2013). Beyond the Tools: Four Critical Elements for Good Public Engagement. American Planning Association.
7. COI (Central Office of Information). (2009). Effective Public Engagement. Prepared for Cabinet Office, UK.
8. Creighton, J. L. (2013). The public participation guide: Making better decisions through citizen participation (N. Barkpour et al., Trans.). Shahr. {In Persian}
9. Crozier, M. (2011). The humble state, the modern state: Strategies for another change (M. Vahid, Trans.). Rokhdad-e No. {In Persian}
10. Fazeli, N., Kazemian, G., & Ramzannasrati, M. (2015). The cultural function of urban management in promoting citizen participation culture for local affairs management. Iranian Association for Cultural and Communication Studies Quarterly, 11(39). {In Persian}
11. Health Canada. (2000). Health Canada Policy Toolkit for Public Involvement in Decision Making. Ottawa, Ontario.
12. Health Canada. (2016). Guidelines on Public Engagement. Minister of Health, Ottawa.

13. HEFCE (Higher Education Funding Council for England). (2006). London.
14. IAP2.org. (n.d.). Association for Public Participation.
15. Khakpour, B., Mafi, E., & Bavanpouri, A. (2009). The role of social capital in sustainable neighborhood development (Case study: Koodi Sajjadih, Mashhad). *Journal of Geography and Regional Development*, (12), 55-81. {In Persian}
16. Kotler, P., & Lee, N. (2019). *Social marketing* (H. Shirazi, Trans., 3rd ed.). Center for Tehran Studies and Planning. {In Persian}
17. Meidari, A. (2006). An introduction to the theory of good governance. *Social Welfare Quarterly*, 6(22), 261-287. {In Persian}
18. Mirzaeibrahimi, R. (2006). Strategies for implementing reforms in the government sector from Stiglitz's perspective. *Economy and Society Quarterly*, (7), 54-77. {In Persian}
19. Moeini, S. R., & Hadizadeh, T. (2015). Social factors affecting neighborhood orientation of populations in two selected northern and southern contexts of Tehran. *Social Sciences Quarterly*, Islamic Azad University, Shushtar Branch, 9(1). {In Persian}
20. Mohammadi, M. A., Shiani, M., & Roshanfekr, P. (2010). Factors related to citizen identity in Tehran. *Social Welfare Quarterly*, 10(38), 65-89. {In Persian}
21. Momeni, F., & Amini Milani, M. (2011). Empowerment and sustainable development in the third and fourth development plans of Iran with Amartya Sen's approach. *Social Welfare Quarterly*, 11(42). {In Persian}
22. OECD. (2009). *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*.
23. Pasandideh, A. (2013). *The Islamic model of happiness*. Dar al-Hadith. {In Persian}
24. Praxis Group. (2012). *Public Engagement Framework*. For the city of Fort Saskatchewan.
25. Razmi, M. J., & Sedighi, S. (2012). Requirements for realizing good governance to achieve human development. The Fourth National Conference on Economics, Islamic Azad University, Khomeinishahr Branch. {In Persian}
26. Rezazadeh, R., & Selseleh, A. (2010). A review of asset-based sustainable neighborhood development policies with emphasis on social and physical capitals. *Journal of Art University*, (4), 121-139. {In Persian}
27. Rowe, G., & Frewer, L. J. (2005). A Typology of Public Engagement Mechanism. *Science, Technology and Human Values*, 30(2), 251-290.
28. Sardarnia, K., & Shakeri, H. (2015). Urban governance in Iran: Pathology and strategic suggestions. *Development Strategy Quarterly*, (42). {In Persian}
29. Sasanpour, F., et al. (2015). The position of neighborhood in sustainable urban development (Case study: neighborhoods of District 10 of Tehran Municipality). *Human Geography Research Quarterly*, 47(1), 159-176. {In Persian}
30. SLC (Salt Lake City). (2012). *Public Engagement Guide*.
31. UN HABITAT. (n.d.). *Global Campaign on Urban Governance: Principles*.
32. UNESCO. (1997). *Culture and development (An anthropological approach to development)* (M. Fazeli & N. Fazeli, Trans.). Organization of Printing and Publishing, Ministry of Culture and Islamic Guidance. {In Persian}