



## تحلیل و ارزیابی تجارب مشارکت عمومی در برنامه‌ریزی و طراحی پروژه‌های زیرساختی

سید محمدمهدی حسینی<sup>1</sup>، یوسف گرچی مهلبانی<sup>2\*</sup>، رضا سامه<sup>3</sup> و محمدصابر باقریان<sup>3</sup>

تاریخ دریافت: 1400/08/21

تاریخ پذیرش: 1401/03/03

**چکیده:** مشارکت عمومی به معنای مداخله معنادار و اثرگذار جامعه در فرآیند تصمیم‌گیری با هدف گرفتن تصمیماتی است که از جانب عموم از حمایت بیشتری برخوردار باشد، یکی از زمینه‌های اصلی شکل‌گیری توسعه پایدار است. احداث و یا توسعه زیرساخت‌ها یکی از مهم‌ترین و بارزترین مصادیق مشارکت عمومی در سالیان گذشته بوده است. در بسیاری از ساختارهای حکومتی بنا بر قوانین دولتی و یا سازمانی اجرای مشارکت عمومی الزامی شده و بر این مبنا تجارب بسیاری نیز شکل گرفته است. در این مقاله تلاش شده ضمن ارائه یک الگوی نظری برای ارزیابی ساختارهای مشارکت عمومی در حوزه احداث و یا توسعه زیرساخت‌ها، تجارب مشارکت عمومی در این حوزه در سه ساختار متفاوت شامل کمیسیون انرژی کالیفرنیا، هیأت بازرسی برنامه‌ریزی دولت انگلیس و پروژه‌های تحت حمایت بانک‌های EBRD و ADB بررسی شود. اطلاعات لازم، در خصوص جزئیات فرآیند اجرایی هر یک از نمونه‌ها از منابع بایگانی شده آرشیو مربوط به همان پروژه برداشت شده است. همچنین کوشش شده با مطالعه بستر قانونی شکل‌گیری این فرآیند، رویدادها و مکاتبات انجام شده، تدابیر و اقدامات مؤثر در هر فرآیند شناسایی و از نتایج آن جهت اصلاح ساختارهای موجود و یا تدوین مشارکت عمومی در مکان‌های فاقد تجربه استفاده شود.

**واژگان کلیدی:** مشارکت عمومی، برنامه‌ریزی و طراحی، پروژه‌های زیرساختی، رضایت مردمی.

این مقاله برگرفته از رساله دکتری نویسنده اول با عنوان: مدل‌سازی مشارکت عمومی در برنامه‌ریزی و طراحی نیروگاه‌های سیکل ترکیبی (نمونه موردی: نیروگاه سیکل ترکیبی بوین‌زهر) به راهنمایی نویسنده دوم و مشاوره نویسندگان سوم و چهارم در دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه بین‌المللی امام خمینی<sup>(ع)</sup> است.

<sup>1</sup> دانشجوی دکتری، دانشگاه بین‌المللی امام خمینی<sup>(ع)</sup>، قزوین، ایران.

<sup>2</sup> استاد معماری، دانشگاه بین‌المللی امام خمینی<sup>(ع)</sup>، قزوین، ایران (نویسنده مسئول)، gorji@arc.ikiu.ac.ir

<sup>3</sup> استادیار معماری، دانشگاه بین‌المللی امام خمینی<sup>(ع)</sup>، قزوین، ایران.

## 1- مقدمه

نگاه توأمان به سه شاخص رشد اقتصادی، پیامدهای زیست‌محیطی و عدالت اجتماعی جهت حصول توسعه از اصول پذیرفته شده در زمینه توسعه پایدار است و برقراری توازن بین آنها از چالش‌های اساسی در بستر توسعه است که تلاش‌های زیادی را معطوف خود ساخته است (Doloi, 2012). «در توسعه پایدار، مسائل اجتماعی و زیست‌محیطی، هزینه‌های سربار یک پروژه نیست؛ بلکه آنها در کنار اهداف اقتصادی آن به عنوان اهداف اصلی طرح باید در نظر گرفته شود (Doloi, 2012, p.533)». پایداری اجتماعی یکی از ارکان اصلی توسعه پایدار است که بر منافع اجتماعی بلندمدت طرح برای ذی‌نفعان و جامعه در مقیاس بالاتر تأکید می‌نماید (Doloi, 2012). با پذیرش توسعه پایدار به عنوان توسعه‌ای که سلامت اجتماعی و اکولوژیکی بلندمدت را بهبود می‌بخشد، مشارکت مردمی یکی از زمینه‌های اصلی شکل‌گیری این نوع توسعه خواهد بود (Bahrainy & Maknoon, 2001). مشارکت مردمی در کلیه زمینه‌های تصمیم‌گیری و مدیریتی باعث تقویت و تثبیت روند پایداری در محیط و اجتماع شهری می‌شود. بروز پیچیدگی در تمامی جنبه‌های زیستی سبب شده است که مقابله با مسائل و معضلات شهری جز از طریق دخالت دادن مردم در فرآیند ایجاد محیط‌زیستی مطلوب، ممکن نباشد (Bahrainy & Maknoon, 2001). در بند 77 از گزارش برون‌دندل<sup>1</sup> با نام «آینده مشترک ما<sup>2</sup>» که توسط کمیسیون جهانی محیط‌زیست و توسعه<sup>3</sup> سازمان ملل متحد منتشر شد، مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری‌هایی که محیط زیست را متأثر می‌سازد و اعطای فرصت به جوامع محلی برای بیان نظرات خود در رابطه با آن از لوازم توسعه پایدار برای همگرایی بین ارکان توسعه برشمرده شده است (1987).

انجمن بین‌المللی مشارکت عمومی<sup>4</sup> که در سال 1990 م. و در آمریکا تأسیس شد، طی یک پروژه تحقیقاتی با مشارکت مؤسسه کترینگ<sup>5</sup> به بررسی پدیده مشارکت عمومی در دنیا پرداخت که یکی از سرفصل‌های آن تلقی عمومی از پدیده مشارکت عمومی در کشورهای مختلف بود. در گزارش خلاصه اجرایی این تحقیق و در

جمع‌بندی موضوع چنین عنوان شد که تلقی جامع و یکسانی از مشارکت عمومی وجود ندارد و تنوع فرهنگی در کشورهای دنیا به قدری است که حتی در ترجمه آن نیز به سایر زبان‌ها توافق وجود ندارد (Offenbacher, 2008). برخی تعاریف از مشارکت عمومی، حضور مردم در تمام عرصه‌های سیاسی را در برمی‌گیرد (Fung and Wright, 2001; Boyte, 2004). طبق تعریف کریتون «مشارکت عمومی فرآیندی است که ملاحظات، نیازها و ارزش‌های عمومی در فرآیندهای تصمیم‌گیری دخالت می‌نمایند. این یک فرآیند و تعامل ارتباطی دوسویه، با هدف کلی تصمیماتی که از جانب عموم از حمایت بیشتری برخوردار باشد (Creighton, 2005)». بر این مبنا تمام تصمیماتی که توسط حاکمان جامعه گرفته می‌شود اعم از مسائل مرتبط با اقتصاد، بهداشت و یا طرح‌های جامع می‌تواند محور فرآیندهای مشارکتی قرار گیرد؛ حال آنکه تلقی پژوهشگران از این واژه محدودتر است. آنها در پی فرآیندهای سازماندهی شده‌ای هستند که توسط مقامات رسمی، آژانس‌های دولتی یا نهادهای عمومی و خصوصی انجام می‌شود تا عموم، در ارزیابی، برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری، مدیریت و پایش اثرات محیطی ناشی از اجرای تصمیماتی که قرار است در حوزه احداث زیرساخت‌های عمومی جامعه گرفته شود، مشارکت نمایند.

اجرای یک مشارکت عمومی خوب به افزایش کیفیت و مشروعیت یک تصمیم منتهی و جدا از آن در زمینه مسائل اجتماعی، ظرفیت‌های جدیدی را ایجاد می‌نماید (National Research Council, 2008). هرچند در شکل اجرایی آن و اولویت‌دهی به اهداف مورد انتظار از آن هنوز توافق معتبری شکل نگرفته است (Tuler & Webler, 1999) و وبلر آن را همچنان یک معما برمی‌شمارد (Webler & Tuler, 2021). تعیین اهداف مشارکت عمومی از آن جهت اهمیت می‌یابد که آن را از تبدیل شدن به یک فرآیند صوری که تنها نظر قانون‌گذار را تأمین نماید، باز می‌دارد. در اینجا معمولاً از اصطلاحی به نام فرآیند معنادار<sup>6</sup> استفاده می‌شود. برای مثال می‌توان به سند بانک اروپایی بازسازی و توسعه اشاره نمود که معناداری مشاوره را از اجزاء ضروری برنامه مشارکت



جداگانه‌ای بر اهمیت و قابلیت اجرایی این موضوع در طراحی پروژه‌های زیرساختی تأکید نموده‌اند. در اتحادیه اروپا طبق قانون آرهوس<sup>10</sup> تمام کشورهای عضو موظف شده‌اند در خصوص تأثیرات محیطی پروژه‌های عمرانی متناسب با جامعه سیاسی کشور عضو، مشارکت عمومی را اجرا نمایند (European Commission, 1998). یک پروژه زیرساختی، محیط اطراف خود را به هنگام زمان ساخت و بهره‌برداری در جهت مثبت و منفی تحت تأثیر قرار می‌دهد. این تأثیرات می‌تواند دائم و یا موقت باشد و در صورتی که نامطلوب باشد بر حسب تدابیر، می‌تواند در سطوح متفاوتی کنترل و یا به شیوه متفاوتی که عوارض کمتری داشته باشد، بروز پیدا کند. از این تدابیر با عنوان تدابیر تسکینی<sup>11</sup> یاد می‌شود. تسکین شامل روش‌هایی است که آثار منفی طرح را کاهش و یا جبران می‌نماید، تا عوارض منفی آنها کاهش یابد و به چهار سطح تدابیر رفع‌کننده، تدابیر کاهش‌دهنده، تدابیر موازی و جبرانی تقسیم می‌شود (Arlidge, 2018; Jacob, 2016). افزایش تدابیر تسکینی معمولاً درآمد پروژه را کاهش و هزینه اجرای پروژه را افزایش می‌دهد و اجرای آنها معمولاً با محدودیت‌های مالی روبرو است. مراجعه به مردم و به ویژه جوامع محلی در خصوص مجموعه تدابیر تسکینی اعمالی و اولویت‌بندی آنها و انتخاب راه‌حل‌ها با کمک کسانی که باید اثرات تصمیمات گرفته شده را متحمل شوند، ضمن آنکه مشروعیت تصمیمات گرفته شده را فزونی می‌بخشد، می‌تواند اطلاعاتی قیمتی را از محیط پیرامون در اختیار برنامه‌ریزان قرار دهد و مسیر اجرای پروژه را نیز هموارتر سازد. خوشبختانه مشارکت عمومی به خصوص در حوزه پروژه‌های زیرساختی از قدمت طولانی برخوردار است و تجارب متعددی در این زمینه وجود دارد. این جستار در پی شناخت مجموعه تجارب این حوزه و ارزیابی و مقایسه آنها با یکدیگر است که داکسیک<sup>12</sup> نیز در ابتدای دوران شکل‌گیری و شیوع این فرآیند در احداث پروژه‌های زیرساختی بر اجرای آن تأکید داشت و آن را لازم دانسته بود. وی در این رابطه و پس از بیان لزوم اصلاح فرآیندهای مشارکت عمومی چنین نوشته بود:

دی‌نفعان<sup>7</sup> برمی‌شمارد (EBRD, 2019). آژانس محیطی آمریکا نیز در راهنمای خود برای مشارکت عمومی از همین عنوان استفاده و چنین بیان می‌نماید:

«مشارکت عمومی یک امر تزئینی ساده یا ضروری نیست. بلکه حقیقتاً در صورتی که به روشی معنادار انجام شود، دو برتری مهم را به همراه دارد: الف- مراکز تصمیمات اجرایی که علایق عمومی را منعکس نماید بهتر و ساده‌تر اتخاذ می‌نمایند و عموم درک بهتری از تصمیمات آنها خواهند داشت. ب- جوامع توان خود برای حل و مدیریت چالش‌های اجتماعی که در درازمدت تفاوت‌ها و سوء تفاهم‌ها را موجب شده است افزایش می‌دهند» (EPA, n.d).

از نظر انجمن بین‌المللی مشارکت عمومی نیز هدف اصلی مشارکت عمومی تشویق مردم به مداخله معنادار در فرآیند تصمیم‌گیری است. بدین طریق مشارکت عمومی فرصتی برای ارتباط مابین نهاد تصمیم‌گیر و عموم را فراهم می‌نماید. این ارتباط می‌تواند در صورتی که اطلاعات دقیق و به موقع منتشر گردد ملاحظات مردمی را در همان مراحل اولیه طرح به اطلاع برساند و منجر به تصمیم‌گیری پایدار گردد (IAP2, 2007).

یک مصداق مهم و شاخص از تصمیماتی که برنامه‌ریزان حکومتی با آن مواجه هستند و موضوع فرایندهای مشارکتی قرار می‌گیرد، تصمیماتی است که در حوزه طراحی و برنامه‌ریزی برای زیرساخت‌های عمومی گرفته می‌شود. زیرساخت‌ها شبکه‌ای از سیستم‌ها و جریان‌های مستقل انسان‌ساز هستند که در تولید و توزیع جریان مداوم کالاها و خدمات عمل می‌کنند و بدون آنها جوامع معاصر، به ویژه جوامع شهری نمی‌توانند ادامه حیات دهند (Alehashemi, et al., 1395). اگر چه هدف از احداث زیرساخت‌ها آسایش و رفاه عمومی جامعه است؛ ولی ماهیت آنها به گونه‌ای است که معمولاً منافع متعارضی را در بین افراد جامعه در بر دارند (Doloi, 2012; Ng, et al., 2012). از این‌رو مشارکت عمومی به عنوان یکی از ابزارهای قدرتمند در زمینه برقراری توازن بین منافع آحاد جامعه یکی از اصلی‌ترین کاربردهای خود را در این زمینه پیدا می‌نماید. شفرد و پرایک<sup>8</sup> (2014) و دولوی<sup>9</sup> (2014; 2012) طی تحقیقات

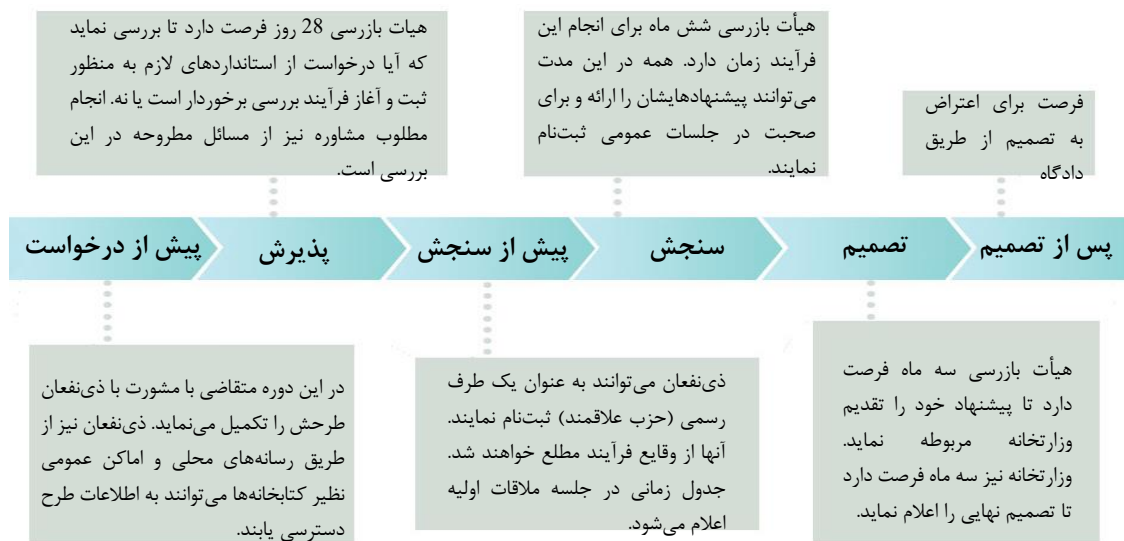
«از اینجا به بعد چه کار باید کرد؟ از آنجا که مبانی نظری به خوبی ترسیم شد به نظر می‌رسد با جستارهایی که ماهیت تجربی بیشتری دارند باید جلو رفت. لازم است با کسب تجربه، فرضیات مختلفی که تا به اینجا بدان پرداخته شد در میدان عمل آزمایش شوند تا به یک بینش در اتخاذ مواردی که در این فرآیند فهرست می‌شود رسید» (1981).

حال که پس از آن گفتار تجارب متعددی از این نوع فرآیند در عرصه عمل شکل گرفته و آزمایش شده‌اند می‌توان این تجارب را ارزیابی نمود تا مشخص شود که مبانی نظری شکل گرفته در عرصه اجرایی، با چه اقدامات و تدابیری و به چه میزان تحقق یافته است تا از نتایج آن برای بازنگری در فرآیندهای آتی و یا ساختارهای جدیدی که قرار است در عرصه‌های فاقد تجارب مشارکتی شکل بگیرند استفاده شود. در این پژوهش تلاش شده ضمن ارائه یک الگو برای ارزیابی فرآیندهای مشارکتی متناسب با حوزه موضوعی این جستار یعنی احداث پروژه‌های زیرساختی، سه مدل اجرایی معتبر در این زمینه معرفی و سپس از منظر ذکر شده ارزیابی شود. شناخت ساختار اجرایی این مدل‌ها بر پایه مطالعه مستندنگاری‌های صورت گرفته از روند اجرایی فرآیند مشارکت عمومی در چند پروژه شاخص اجرا شده تحت نظر آنها به دست آمده است که اسناد آنها در نزد نگارندگان موجود است.

**PINS**<sup>13</sup>: هیأت بازرسی برنامه‌ریزی با نام اختصاری PINS مسئول دریافت و سنجش طرح‌های پیشنهادی در حوزه زیرساخت‌های استراتژیک ملی در قلمرو دولت انگلیس و ولز بر مبنای قانون برنامه‌ریزی سال 2008 میلادی است. PINS طرح‌های زیرساختی را به شش دسته آب، فاضلاب، پسماند، ترابری، انرژی و تجاری تقسیم می‌نماید. نام ابتدایی آن کمیسیون برنامه‌ریزی زیرساخت<sup>14</sup> بود و نظر آن مجوز نهایی نیز محسوب می‌شد؛ ولی در سال 2011 و بر مبنای قانون دیگری به نام لوکالیسم<sup>15</sup> به این دلیل که اعضای کمیسیون مستقیم توسط مردم انتخاب نمی‌شدند IPC منحل و کمیسیون از یک دستگاه تصمیم‌گیرنده به یک دستگاه کارشناسی با نام PINS تبدیل شد که نظر کارشناسی

خود را به وزارت خانه مربوطه گزارش می‌نماید تا تصمیم نهایی توسط وزیر گرفته شود که به طور مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شود. لازم به ذکر است در انگلیس وزرا از بین نمایندگان پارلمان که منتخب مردم هستند انتخاب می‌شوند. مشارکت عمومی در احداث پروژه‌های زیرساختی در انگلیس ویژگی‌ها و ابعاد منحصر به فردی دارد. در این کشور سطوحی از مشارکت عمومی در هر سه مرحله طراحی، سنجش طرح و اجرای طرح برگزار می‌شود که در هر مرحله این امر بر عهده نهاد متفاوتی است. مرحله اول که مرحله پیش از درخواست و به هنگام طراحی پروژه است توسط متقاضی احداث طرح انجام و گزارش آن به هنگام پذیرش درخواست به PINS ارائه می‌شود. ولی مرحله دوم در مراحل پیش از سنجش و سنجش به طور مستقیم توسط خود PINS به عنوان آژانس ناظر طرح انجام می‌شود. پس از تصویب طرح و نهایی شدن آن دیگر PINS نظارتی بر اجرای طرح نداشته و فرآیند نظارت از طریق دستگاه‌هایی که توسط PINS در مجوز نهایی یعنی DCO احصا شده‌اند دنبال می‌شود و به دنبال آن مشارکت عمومی نیز از طریق همان نهادها پیگیری می‌شود. در شکل 1 خلاصه‌ای از این فرآیند به همراه فرصت‌های مداخله ذی‌نفعان در فرآیند تصمیم‌گیری شرح داده شده است.

**CEC**<sup>16</sup>: در ایالت کالیفرنیا طبق قانون ایالتی مشهور به وارن-الکویست صدور کلیه زیرساخت‌های مرتبط با حوزه انرژی به عهده کمیسیون انرژی کالیفرنیا است که به اختصار CEC خوانده می‌شود و به موجب همین قانون تشکیل شده است. برای احداث یک تأسیسات زیرساختی مرتبط با حوزه انرژی، متقاضی درخواست خود را برای کسب مجوز ارائه می‌نماید که در آن اطلاعات طرح پیشنهادی اعم از مشخصات و تأثیرات محیطی قابل انتظار و اقدامات در نظر گرفته شده برای کاهش و یا رفع آن اثرات شرح داده شده است. CEC سرپرست تمام دستگاه‌های نظارتی مرتبط با طرح برای سنجش آن از لحاظ انطباق با قوانین، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و استانداردها<sup>17</sup> است؛ مگر آنکه قوانین فرا ایالتی (فدرال) اخذ مجوز دستگاه دیگری را نیز لازم شمرده باشد. CEC موظف است طرح را از تمام جوانب ایمنی، مهندسی،



شکل 1- مراحل فرآیند برنامه‌ریزی در PINS (national infrastructure planning, N.d)  
 Fig. 1- stages of planning process in PINS (national infrastructure planning, N.d)

پروژه‌های زیرساختی نیز کاربرد دارد و می‌تواند استفاده شود؟  
 - در هر یک از سه ساختار مطالعه شده چه اقدامات و یا تدابیری به منظور ارتقاء فرآیند مشارکت عمومی در رابطه با هر یک از معیارهای به دست آمده از پاسخ به پرسش نخست پیش‌بینی شده و به کار گرفته می‌شود و چه اثراتی آن تدابیر در پی داشته است؟

### 1-1- مروری بر پیشینه پژوهشی

ارزیابی فرآیندهای مشارکتی به ندرت اتفاق می‌افتد. زمان، هزینه و ترس از نتایج منفی ارزیابی می‌تواند برخی دلایل این امر باشد؛ منتهی اصلی‌ترین عامل عدم شناخت اهداف و معیارهای اثربخشی است (Petts & Leach, 2000). برخی جستارها ضمن برشماری برخی معیارها، تجارب فرآیند مشارکت عمومی را در حوزه‌های تصمیم‌گیری متفاوت ارزیابی نموده‌اند. این معیارها که در غالب موارد اشتراکات فراوانی با هم دارند گاه به صورت پراکنده و گاه در قالب دسته‌بندی‌های متفاوت از سوی محققین ذکر شده‌اند. ولبر و تولر<sup>20</sup> (2008) معیارهای «عدالت» و «شایستگی» را زیربنای تمام معیارهای ارزیابی قرار می‌دهند. «عدالت» در معیارهایی چون امکان دستیابی به فرآیند مشارکتی، اعطای فرصت به مشارکت‌کنندگان برای تنظیم دستور جلسات، انتخاب

مسائل محیطی و سلامت عمومی بررسی نماید. قانون وارن- الکوویست CEC را موظف نموده است تا فرآیند مشارکت عمومی را در تمام مراحل حیات پروژه از زمان ارائه درخواست تا انتهای زمان بهره‌برداری از آن اجرا نماید.

بانک‌های EBRD<sup>18</sup> و ADB<sup>19</sup>: این بانک‌ها از اجرای برخی طرح‌های عمرانی زیرساختی در کشورهای در حال توسعه حمایت مالی می‌نمایند. بانک‌های EBRD و ADB بر مبنای سیاست‌های اعلامی خود اعطای وام به طرح‌های پیشنهادی را منوط به اعمال یک سری ضوابط نموده‌اند که از جمله آنها اجرای فرآیند مشارکت عمومی در تمامی چرخه حیات پروژه است. بدین منظور متقاضیان در مرحله طراحی تحت نظارت بانک جلساتی را با ذی‌نفعان برگزار و برنامه خود را برای ادامه مشارکت ذی‌نفعان در طول پروژه ارائه می‌نمایند. گزارش لازم تهیه می‌شود و پس از شروع طرح، موظفند به صورت دوره‌ای انطباق روند اجرایی پروژه با برنامه اعلامی مشارکت را به بانک گزارش نمایند.

پرسش‌هایی که در این رابطه طرح و در پی آن تلاش شد بدان پاسخ داده شود به شرح زیر است:

- آیا معیارهای عام معرفی شده در زمینه ارزیابی فرآیند مشارکت عمومی در بسترهای موضوعی دیگر در زمینه

ناظم و قوانین مشارکت، وجود فرصت مساوی بین مشارکین در جهت ارائه نظارت مطرح می‌شود و «شایستگی» به توانایی فرآیند در تأمین دسترسی مشارکین به اطلاعات، شرح موضوع، دسترسی به برداشت‌های ذهنی و بهترین دستورالعمل برای رفع مناقشات علمی و تفسیری و آزمودن صحت و درستی ادعاها ارتباط می‌یابد. پتز و لیچ<sup>21</sup> (2000) برخی از این معیارها را که می‌تواند در ارتباط با ارزیابی‌های زیست‌محیطی به کار گرفته شود، برشمرده‌اند. ووترز<sup>22</sup> و همکاران (2011) در ارزیابی فرآیندهای مشارکت عمومی در حوزه موضوعی مدیریت پارک‌های ملی در دولت نیوزلند نه معیار را بررسی نمودند. آنها برای ارزیابی فرآیند مورد نظر خود این پرسش‌ها را مطرح کردند:

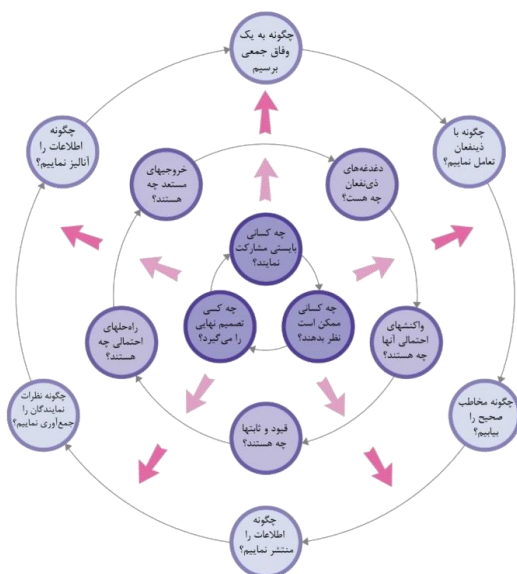
1- آیا مشارکت‌کنندگان می‌توانستند جامعه ذی‌نفع را نمایندگی نمایند؟ 2- آیا مشارکت‌کنندگان توانسته‌اند بر روی خروجی فرآیند اثر بگذارند؟ 3- آیا فرصت زمانی مناسبی وجود داشته است؟ 4- آیا فرآیند مشارکتی دارای هدف مشخص است و ساختار مدون و شفافیت دارد؟ 5- آیا ذی‌نفعان از ابتدای تصمیم‌گیری در فرآیند دخالت داده شده‌اند؟ 6- آیا روش ارتباطی مؤثری به کار گرفته شده است؟ 7- آیا اطلاع‌رسانی مناسبی وجود داشته است؟ 8- آیا فرصت مداخله تمام گروه‌های ذی‌نفع فراهم و امکان مشارکت آنها به گونه‌ای متوازن تسهیل گردیده است؟ 9- آیا رویدادهای فرآیند اطلاع‌رسانی شده است و نتایج آن به اطلاع مشارکت‌کنندگان رسیده است؟ روو و فریور<sup>23</sup> (2000) نیز در مطالعه ارزیابی روش‌های مشارکتی در حوزه سیاست‌گذاری برای علوم و فنون بیان می‌دارند معیارهایی که برخی از نظریه‌پردازان حوزه مشارکت عمومی ذکر نموده‌اند بیشتر جنبه فرآیندی داشته تا ماهوی و به ارتقاء اثربخشی فرآیند کمک می‌نماید؛ اما ابزاری برای سنجش یک مدل مشارکت عمومی به ما نمی‌دهد آنها معیارهای ارزیابی مشارکت عمومی را به دو دسته معیارهای فرآیندی و رضایتمندی تقسیم نموده‌اند و بر مبنای آن تکنیک‌های مختلف ارتباطی در حوزه مشارکت عمومی را مورد تحلیل قرار داده‌اند. از نگاه آنها معیارهای فرآیندی، معیارهایی هستند که به پتانسیل فرآیند در کسب رضایت عمومی

با آن مرتبط هستند، به گونه‌ای که شهروندان احساس نمایند به گونه‌ای مناسب در موضوع مداخله داده شدند و معیارهای رضایتمندی به اجرای مؤثر فرآیند مشارکت عمومی مرتبط هستند.

پنج معیار رضایتمندی از نظر روو و فریور (2000) به ترتیب عبارتند از: 1- معیار نمایندگی: مشارکت‌کنندگان باید نمونه مناسبی از جامعه ذی‌نفع باشند، 2- معیار استقلال: اجرای فرآیند به گونه‌ای که از یک موضع خاص جانبداری ننماید، 3- معیار مداخله زودهنگام: ذی‌نفعان از ابتدای امر در جریان تصمیم‌گیری مداخله نمایند، 4- معیار اثرگذاری: خروجی فرآیند در تصمیماتی که اتخاذ می‌گردد مؤثر باشد، 5- معیار شفافیت: ذی‌نفعان در جریان فرآیند تصمیم‌گیری و چگونگی رسیدن به تصمیم نهایی قرار گیرند و چهار معیار بعدی را که در زمره معیارهای فرآیندی قرار می‌گیرند را چنین بیان می‌نمایند: 6- معیار دسترسی به منابع: شامل امکان دسترسی به اطلاعات، تصمیم‌گیرندگان، ابزار ارتباطی و ارائه فرصت کافی، 7- معیار تبیین موضوع: موضوع فعالیت مشارکتی و خروجی آن باید به خوبی روشن باشد، 8- معیار فرآیند تصمیم‌گیری مدون: در مدل مشارکتی باید ساختار دستیابی به تصمیم تبیین و مدون شده باشد، 9- معیار هزینه فایده: مدل مشارکتی با توجه به هزینه فایده آن انتخاب شود.

مقایسه هر دو مکانیسم ارزیابی نشان می‌دهد، برخلاف آنکه هر دو در بازه‌های موضوعی و مکانی کاملاً متفاوتی تدوین شده‌اند ولی شباهت بسیاری به هم دارند. هر چند از روش کاملاً متفاوتی در دسته‌بندی برخوردار هستند. برای مثال معیارهای هفتم و هشتم از دسته‌بندی روو و فریور در پرسش چهارم از نگاه ووترز و همکاران جمع شده است و یا معیار ششم ذکر شده توسط روو و فریور جمعیتی از پرسش‌ها سوم، ششم و هفتم ووترز و همکاران است. معیار استقلال، هزینه فایده و همین‌طور دسترسی به افراد تصمیم‌گیرنده نیز نکاتی است که مختص به نظریه روو و فریور است و در روش ارزیابی دیگر بدان توجه نشده است. اما در ارزیابی مشارکت عمومی در حوزه طراحی و برنامه‌ریزی پروژه‌های زیرساختی تجربه مدونی به طور مستقل یافت نشد.

مستلزم پاسخ به یک سری پرسش‌ها دانسته‌اند که در سه دسته چه کسی؟ چه چیزی؟ و چگونه؟ قرار می‌گیرند و از هر کدام چند نوع پرسش ارائه می‌دهند. بر مبنای این پرسش‌ها مشخص می‌شود که فرآیند مشارکتی در چه مرحله‌ای از فرآیند اجرایی طرح قرار گرفته و قرار است به چه پرسش‌های پاسخ دهد و چه ابزاری بدین منظور به کار گرفته شود. آنها پاسخ صریح و شفاف به این پرسش‌ها را شرط لازم موفقیت در اجرای فرآیند برمی‌شمارند. در شکل 2 نموداری از پرسش‌ها مرتبط با هر دسته که توسط اینج و همکارانش مطرح شده است نشان داده شده است. معیارهایی که در خصوص دامنه و حجم مشارکت قرار می‌گیرند پاسخ به پرسش «چه کسی؟» هستند و در دسته اول قرار می‌گیرند. معیارهایی که مرتبط با موضوع مشارکت هستند پاسخ به پرسش «چه چیزی؟» هستند و در دسته دوم قرار می‌گیرند. «چگونه؟» نیز شامل پرسش‌های در خصوص شیوه مناسب اجرایی فرآیند به منظور دستیابی به هدف تعیین شده است.



شکل 2- الگوی پیشنهادی برای تدوین فرآیند مشارکت عمومی (NG, et al., 2012)

Fig. 2- proposed model for configuration of public participation process (NG, et al., 2012)

با پذیرش نظریه آنها اجرای مطلوب فرآیند مشارکت عمومی در حوزه پروژه‌های زیرساختی در گروه امر قرار می‌گیرد.

## 1-2- چارچوب نظری

اولین قدم به سمت ایجاد نظریه مشارکت عمومی، ارزیابی و مقایسه مطالعات موردی است (Webler & Tuler, 2008). هر پروسه مشارکتی به واسطه فرآیندهای قبلی شکل می‌گیرد و شکل‌دهنده فرآیندهای بعدی است (Webler & Tuler, 2002). پیچیدگی‌های داخل محیط سیاست و اجتماع باعث می‌گردد هرگونه مدل‌سازی و پیش‌بینی از مشارکت عمومی در ادامه مسیری برای تجربه شدن و جست و جو برای یافتن اشتباهات را در پی داشته باشد (Webler & Tuler, 2021). از این رو می‌توان نتیجه گرفت ارزیابی صحیح رویدادهای مشارکتی و آموختن از تجارب قبلی، اصلاح فرآیندهای آتی را در پی خواهد داشت. «در ادبیات مشارکت عمومی اغلب فرض می‌شود معیارهایی فراگیر و شفاف درباره اجرای صحیح مشارکت عمومی وجود دارد. حال آنکه جدا از مسائل زمینه‌ای که منجر به پاسخ‌های متفاوت می‌شود، مشارکت‌کنندگان نیز نیازهای متنوع و دیدگاه‌های متفاوتی نسبت به امر مشارکت دارند. از این رو کسانی که مبانی نظری مشارکت عمومی را طرح می‌نمایند، در رابطه با ویژگی‌هایی که برای موفقیت مهم هستند و تعریف موفقیت در رابطه با نمونه‌های خاص موردی که نظرات متضادی درباره مسیر درست آنها وجود دارد، با مسائل دقیق و ظریفی مواجه می‌شوند (Webler & Tuler, 2006) تفاوت در پیچیدگی‌های داخل هر مسأله و اثرات اجتماعی که به دنبال دارد باعث می‌شود روش‌های واحد لزوماً نتایج یکسانی در پی نداشته باشد. از این رو موضوع مشارکت عاملی تعیین‌کننده در شکل مشارکت خواهد بود و تعمیم تلاش‌های صورت گرفته در رابطه با مشارکت عمومی در حوزه‌های موضوعی دیگر به موضوع پروژه‌های زیرساختی مستلزم بررسی و تحلیل آن از حیث انطباق با بستر موضوعی جدید خواهد بود؛ فرآیند مشارکت عمومی در حوزه پروژه‌های زیرساختی به رغم گستردگی در اجرا و تجارب به دست آمده از آن کمتر در عرصه نظری به طور مستقل مورد توجه قرار گرفته است. اینج<sup>24</sup> و همکارانش (2012) طراحی فرآیند مشارکت عمومی در حوزه پروژه‌های زیرساختی را

- شناخت صحیح ذی‌نفعان طرح و حضور جمعی از آنها در فرآیند مشارکت که بتوانند گروه ذی‌نفعان را نمایندگی نمایند.

- تبیین موضوع و شناخت موارد چالش برانگیز طرح زیرساختی برای ذی‌نفعان

- اجرای فرآیند به گونه‌ای که فواید مورد انتظار از اجرای آن را در زمینه انتخاب راه‌حل‌های بهتر برای طرح زیرساختی و سازگارتر با آراء عمومی و افزایش سرمایه اجتماعی محقق سازد.

پاسخ صحیح به پرسش‌ها در دسته چه کسی؟ چه چیزی؟ و چگونه؟ به ترتیب گزاره‌های اول، دوم و سوم را محقق می‌سازد و در مجموع اجرای مطلوب فرآیند مشارکت عمومی را محقق می‌سازد.

طبیعی است ارزیابی یک ساختار اجرایی نیز باید بر اساس قابلیت آن در تحقق‌پذیری اهداف مورد انتظار از آن صورت پذیرد. از این رو در تعیین معیارهای ارزیابی فرآیند مشارکت عمومی در حوزه پروژه‌های زیرساختی نیز به گونه مشابهی تلاش شد معیارهای مرتبط با هر یک از سه گزاره فوق که انتظار می‌رود تحقق مطلوب اجرای فرآیند را محقق سازند شناسایی گردد. این امر استفاده از نتایج ارزیابی را در صورت طراحی فرآیند جدید تسهیل می‌نماید.

### 1-2-1- تعیین معیارهای ارزیابی

1-1-2-1- معیارهای دسته اول: چه کسی؟ (دامنه و حجم مشارکت‌کنندگان)

دامنه مشارکت: یک پروژه زیرساختی می‌تواند آثار محیطی متنوعی در بر داشته باشد که هر کدام از آنها شعاع اثرگذاری متفاوتی دارد و ذی‌نفعان مختلفی را با پروژه مرتبط می‌سازد. در هر اقدام مشارکتی، ذی‌نفعان مرتبط با اثر مورد بررسی باید شناسایی و بر حسب میزان اثرپذیری در فرآیند دخالت داده شوند.

مشارکت حداکثری: امکان مشارکت توأم همه افراد اثرپذیر از یک پروژه زیرساختی در یک اقدام مشارکتی به طور معمول وجود ندارد. لذا مشارکت‌کنندگان نماینده خاصی از جامعه هدف هستند. پذیرش یک فرآیند مشارکتی در گروه حضور قابل قبول ذی‌نفعان پروژه است

تا بتوانند جامعه هدف را نمایندگی نمایند. در غیر این صورت نتیجه‌ای که گرفته می‌شود ممکن است با فرآیند خواست کل جامعه متفاوت باشد. بسیاری از مردم معمولاً انگیزه کافی برای حضور در فرآیندهای مشارکت عمومی را ندارند و بسیاری از جلسات مشارکت عمومی با صندلی‌های خالی برگزار می‌شوند. در ارزیابی این عامل شمارش افراد یا میزان نظرات وارده نباید تنها ملاک تلقی شود، بلکه ارائه امکانات و فرصت‌ها و تلاش‌های انگیزشی برای حضور جامعه هدف در فرآیند که در ساختار اجرایی پیش‌بینی شده است بایستی مبنای قرار داده شود.

جامعیت مشارکت‌کنندگان: علاوه بر نیاز به مشارکت حداکثری، لازم است نمایندگان تمام گروه‌های ذی‌نفع نیز در فرآیند شرکت نمایند تا از نمایندگی مشارکت‌کنندگان از جامعه ذی‌نفع طرح اطمینان به دست آید. اینج و همکاران، ذی‌نفعان یک پروژه زیرساختی را که در فرآیند مشارکت عمومی شرکت می‌نمایند به سه گروه افراد تأثیرپذیر از پروژه مستقر در پیرامون طرح، انجمن‌های مردم نهاد و در نهایت عموم مردم و کاربران تقسیم می‌نمایند که ملاحظات و پیشنهادهای خود را مطرح می‌نمایند و در مقابل آنها گروه چهارم که دولت و متولیان پروژه هستند قرار می‌دهند تا راه‌حل‌های عملی و خروجی‌های محتمل در قبال خواسته‌های متناقض ذی‌نفعان را جهت نیل به تفاهم پیشنهاد نمایند (Ng, 2012). مدل مطلوب مشارکتی باید نتیجه تعامل مناسبی از این چهار گروه باشد و حضور قابل قبول هر یک از آنها را کنترل نماید. جدای از این تقسیم‌بندی جامعیت مشارکت‌کنندگان باید از حیث سایر متغیرهای اثرگذار نظیر جنسیت، سن شرکت‌کنندگان، سطح اجتماعی و اقتصادی و ... کنترل گردد.

1-2-1-2- معیارهای دسته دوم: چه چیزی؟ (تعیین موضوع مشارکت)

شناسایی چالش‌ها و محورهای موضوعی مستعد مشارکت: کریتون اولین مرحله مشارکت عمومی را شناخت و تحلیل مسأله برمی‌شمارد (Creighton, 2005).



مؤثر بدانند. در غیر این صورت بعید است پیشنهادهایی سازنده از سوی آنها ارائه شود. تقسیم‌بندی ارنستین<sup>25</sup> (1969) در خصوص سطوح مشارکت عمومی هنوز مشهورترین تقسیم‌بندی در زمینه مشارکت عمومی است که سطح مشارکت عمومی را بر مبنای قدرت اعطایی به مردم به هشت پله یک نردبان تقسیم می‌نماید. بررسی مدل‌های مشارکتی نشان داد تقسیم‌بندی مشارکت عمومی طبق مدل IAP2 که آن را به پنج سطح تقسیم می‌نماید، می‌تواند درک بهتری از سطوح مشارکت در مدل‌های مختلف اجرایی حاصل نماید.

در تقسیم‌بندی IAP2 که در جدول 1 نشان داده شده است مشارکت به پنج سطح اطلاع‌رسانی، مشاوره، مداخله، همکاری و نظرسنجی ختم می‌شود (IAP2, 2007). اطلاع‌رسانی مستلزم دو اقدام است، ابتدا اسناد پروژه باید از حالت محرمانگی خارج شوند و عموم امکان دسترسی عمومی به آن داشته باشند، دوم آنکه به میان

برگزارکنندگان فرآیند مشارکت عمومی باید تمام تصمیماتی را که در داخل یک پروژه زیرساختی گرفته می‌شوند و ضرورت می‌یابد در معرض عمومی طرح شوند، احصاء و بی‌طرفانه تمام راه‌حلهایی را که در این زمینه وجود دارد برشمارند و محور بحث و مشارکت در حضور ذی‌نفعان قرار دهند.

### 1-2-1-3- معیارهای دسته سوم: چگونه؟ (شیوه اجرایی فرآیند)

سطح مشارکت: هرچقدر سطح مشارکت بالاتر باشد فرصت بیشتری برای اثربخشی از ناحیه مشارکت‌کنندگان در پروژه وجود دارد. منظور از اثربخشی، قدرت تأثیرگذاری آن بر روی تصمیماتی است که باید در قبال پروژه اتخاذ شود. اثربخشی فرآیند باعث معناداری آن و کسب رضایت حداکثری ذی‌نفعان می‌شود که هدف ما از اجرای مشارکت عمومی است. ذی‌نفعان جهت دستیابی به خواسته‌های خود از طریق مشارکت در آن باید امیدوار باشند و شرکت در آن را

جدول 1- تقسیم بندی سطوح مشارکت توسط IAP2 (2007) (IAP2, 2007)  
Tab. 1- IAP2 public participation spectrum (IAP2, 2007)

Empower (واگذاری قدرت)	Collaborate (همکاری)	Involve (درگیری)	Consult (مشاوره)	Inform (اطلاع‌رسانی)	
					ارتباطات
قراردی تصمیم نهایی در دستان مردم	مشارکت با مردم در هر جانب تصمیم‌گیری شامل توسعه گزینه‌ها و تشخیص راه‌حل‌ها	مستقیم کارکردن با مردم از طریق فرآیند تا از اینکه دغدغه‌های عمومی و خواسته‌هایشان درک و ملاحظه شده است اطمینان به دستت بیاید.	کسب بازخورد عمومی از تحلیل‌ها، گزینه‌ها و تصمیمات	ارائه اطلاعات متوازن و هدفمند به مردم به منظور درک مسأله، گزینه‌ها، فرصت‌ها و راه‌حل‌ها	هدف مشارکت عمومی
ما آنچه را که شما تصمیم می‌گیرید اجرا می‌نماییم.	ما در تعیین راه‌حل‌ها به توصیه و ایده‌های شما نگاه می‌نماییم و پیشنهاد شما را تا حداکثر ممکن لحاظ می‌نماییم.	ما با شما کار می‌کنیم تا اطمینان یابیم که ملاحظات و خواسته‌های شما به طور مستقیم در آلت‌رناتیوها منعکس یافته است و بازخورد نظرات شما را بر روی طرح انتخابی گزارش می‌نماییم.	حرف شما را می‌شنویم و ملاحظات و خواسته‌های شما را به رسمیت شناخته و بازخورد آن را بر تصمیم اخذ شده گزارش می‌نماییم.	آنها مطلع نگه می‌داریم	قولی که به مردم داده می‌شود
Decision (تصمیم)	Consensus (وفاق)	Opinion (نظر)	Recommendation (پیشنهاد)	-	اثر در تصمیم‌سازی



مردم رفته و موضوع را متناسب با فهم مخاطب برای وی شرح و بازگویی نماییم. لذا شفافیت در اطلاعات و تسهیل دسترسی مخاطب بدان می‌تواند دو معیار برای ارزیابی این سطح از اقدام باشد. سطح دوم که مشاوره است پس از سطح اول آغاز می‌شود و در آن ذی‌نفعان نظر و پیشنهاد خود را نسبت به موضوع به اطلاع متولیان امر می‌رسانند. وجود ابزارهای متفاوت و متنوع در زمینه اخذ پیشنهادها شرط دستیابی به این سطح خواهد بود. سطح سوم زمانی شکل می‌گیرد که تعامل بین مردم و تصمیم‌گیران دوسویه باشد، یعنی مسئولین تنها شنوای نظرات مردمی نباشند بلکه ملزم به پاسخ‌گویی در برابر مردم شوند و بین آنها گفت‌وگو انجام شود. الزام به پاسخ‌گویی به نظرات مخاطبین و همین‌طور حضور مسئولین و تصمیم‌گیرندگان در بین جامعه ذی‌نفع و ارتباط یافتن با آنها عواملی هستند که دستیابی به این سطح را مقدر می‌سازند. در سطح چهارم تصمیم‌گیرندگان به جای آنکه بین گروه‌های مختلف ذی‌نفع داوری نمایند سعی می‌نمایند که آنها را با یکدیگر روبرو سازند تا خود اختلافاتشان را با هم به حداقل برسانند و به وفاق جمعی برسند. این سطح بالاترین نقطه مشارکت است که دستیابی بدان نیاز به تمرین، ممارست و اعتقاد راسخ به امر مشارکت دارد. بر خلاف نظر ارنستین که واگذاری کامل قدرت تصمیم‌گیری به شهروندان در بالاترین پله نردبان قرار می‌گیرد. دستیابی به تفاهم و وفاق جمعی است که در این تقسیم‌بندی در رأس قرار می‌گیرد. تجربه دستیابی به تدابیر تسکینی به منظور کاهش ریسک ناشی از زمین لغزش در شهر نوچرا اینفریوره را می‌توان نمونه‌ای ستودنی در زمینه اجرای این سطح از مشارکت عمومی برشمرد که متخصصین تلاش فراوانی در جهت نیل به یک وفاق جمعی بین ذی‌نفعان نموده‌اند (Scolobog, 2011)، اما در صورتی که وفاق از طریق مذاکره به دست نیاید، سطح بعدی مشارکت قابل اجراست که در آن موضوع به نظرسنجی گذاشته می‌شود. سطوح مشارکت در این تقسیم‌بندی تکمیل‌کننده یکدیگر هستند و دستیابی به سطوح بالاتر مستلزم طی سطوح پایین‌تر است و واگذاری قدرت تصمیم‌گیری به خود ذی‌نفع تنها پس از عدم رسیدن به این وفاق جمعی

می‌تواند در دستور کار قرار گیرد. هر اقدام و یا تدبیر مؤثر در یک مدل مشارکت عمومی در شکل‌گیری و یا تکمیل یکی از این سطوح قابل ارزیابی خواهد بود. لذا اجرای فرآیند مشارکت عمومی در بالاترین سطح مستلزم آن است که هم شفافیت در ارائه اطلاعات برقرار گردد و هم به سهولت اطلاعات در دسترس ذی‌نفعان قرار گیرد. از سوی دیگر تدابیر کافی به منظور اخذ نظرات عمومی و سپس پاسخ و ملاحظه آنها در تصمیم‌نهایی اعمال شود. **اعتبار فرآیند:** شرط دیگر برای اثربخشی یک فرآیند مشارکتی اعتبار آن است که پتر و لیچ نیز آن را در زمره اصول یک فرآیند خوب برشمرده‌اند (Petts & Leach, 2000). مشارکت‌کنندگان باید احساس نمایند وقتی که به منظور شرکت در این فرآیند صرف می‌نمایند نتایج قابل قبولی را به همراه داشته باشد. هر چقدر مقاماتی که در جلسات حضور می‌یابند به تصمیم‌گیرندگان نهایی نزدیکتر باشند جلسات رسمیت و اعتبار بیشتری خواهد یافت. همین‌طور ضبط و مستندنگاری فرآیند و بایگانی آن در کنار اسناد پروژه، باعث خواهد شد عدول از قول‌ها و وعده‌های داده شده در جلسات هزینه بیشتری داشته باشد. مجموعه تدابیری که بتواند اجرای خروجی‌های فرآیند مشارکتی را تضمین و یا تسهیل نماید و یا اینکه عدول از آنها را پرهزینه سازد اعتبار فرآیند را فزونی می‌بخشد.

**استقلال و بی‌طرفی مجریان:** در صورتی که مجریان فرآیند مشارکتی خود منافی در زمینه پروژه داشته باشند ممکن است به طرق مختلف نظیر شکل جریان اطلاع‌رسانی، تعیین محورهای بحث و گفت‌وگو، چگونگی برگزاری جلسات و اداره آنها و نحوه حضور مشارکت‌کنندگان به گونه‌ای دخالت نمایند که تصمیم‌گیرندگان نهایی را در شناخت برآیند نظرات جامعه ذی‌نفع گمراه سازند. از این رو حفظ استقلال و بی‌طرفی مجریان، یکی دیگر از معیارهای ارزیابی برای یک فرآیند مشارکتی به حساب می‌رود.

**هزینه و زمان:** اجرای مطلوب فرآیند مشارکت عمومی مستلزم اعطای فرصت کافی به ذی‌نفعان و همین‌طور تأمین ابزارهای مناسب و متنوع ارتباطی است. اما از سوی دیگر هرچقدر هزینه و زمان فرآیند افزایش یابد



مطالعه هر فرآیند خصوصیتی از هر ساختار که می‌توانست در تحقق‌پذیری معیارهای به دست آمده از طریق مطالعات نظری مؤثر باشد استخراج و نتایج آن با مدل‌های اجرایی دیگر به طریق کیفی بررسی و مقایسه شد.

جدول 2- تجارب بررسی شده در حوزه مشارکت عمومی در پروژه‌های زیرساختی

Tab. 2 - Studied public participation experiences in infrastructure projects

مدل ساختاری	نمونه مطالعه شده
EBRD و ADB	نیروگاه تالیمرجان، نیروگاه دمنهور مصر
PINS	نیروگاه دراکس، نیروگاه پالم پیپر، نیروگاه هینکلی پوینت سی
CEC	نیروگاه آلامیتوس، نیروگاه شهر ساحلی ردوندو، نیروگاه پوئنته

### 3- نتایج و بحث

به منظور شناسایی ویژگی‌های هر مدل اجرایی، کلیه اقدامات و تدابیر اتخاذی برای فرآیند مشارکت عمومی از طریق مطالعه مستندات ارائه شده در پروژه‌های زیرساختی تحت نظارت آنها شناسایی و در جداول 3 تا 5 نشان داده شده است. این اقدامات و تدابیر بر حسب سه مقطع زمانی مختلف پروژه و همین‌طور سطح‌بندی انجمن بین‌المللی مشارکت عمومی دسته‌بندی شد تا مقایسه بهتر مدل‌ها با یکدیگر نیز مقدور باشد.

هزینه‌های اجرای پروژه افزایش و منافع عمومی آن نیز برای ذی‌نفعان کاهش می‌یابد و این خود در تضاد با هدف اجرای فرآیند است که به دنبال کسب افزایش رضایت ذی‌نفعان است. باید تلاش شود میزان مشارکت و سطح آن با قید دو عامل حداکثر هزینه و زمان کنترل شوند. هر نظام مشارکتی باید این انعطاف را داشته باشد تا بتواند خود را با سطح چالشی که مواجه می‌گردد منطبق نماید.

### 2- روش تحقیق

این پژوهش با توجه به ماهیت آن کاربردی و از حیث روش پاسخ‌دهی به مسائل تحقیق از نوع توصیفی-کیفی است و گردآوری اطلاعات در آن از طریق اسنادی انجام شده است. به منظور امکان ارزیابی و مقایسه ساختارها با یکدیگر، تلاش شد، پروژه‌های انتخابی دارای ماهیت و مقیاس مشابه و نزدیک به یکدیگر باشند که شرح آنها در جدول 2 آورده شده است. این شناخت از طریق مطالعه گزارش‌ها و مستندات ارائه شده از هر پروژه که توسط تیم اجرایی فرآیند منتشر شده و به عنوان اسناد پروژه ضبط شده بود به دست آمد. ضوابط و قوانین حاکم بر فرآیند نیز از طریق مطالعه قوانین مقرر توسط خود دستگاه و یا مراجع عالی‌تر قانونگذاری به دست آمد. ساختارهای مذکور بدین سبب انتخاب شد که علاوه بر تجارب گسترده در این زمینه، مدارک و مستندات کافی از فرآیند یاد شده را در اختیار عموم قرار داده بودند. در

جدول 3- دسته‌بندی تدابیر مشارکت عمومی در CEC برحسب سطح مشارکت و مقطع زمانی

Tab. 3 - Categorization of Public participation measures in CEC according to level of participation and time period

کنترل و پایش طرح	کارشناسی طرح و تصویب آن	تهیه طرح*
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ انتشار تمام اسناد در رابطه با کنترل و پایش پروژه در قالب فایل‌های قابل دسترس از طریق سایت CEC،</li> <li>✓ ارائه گزارش ماهانه در دوره ساخت تا ده روز پس از پایان هر ماه،</li> <li>✓ ارائه گزارش دوره‌ای در دوران بهره‌برداری که حداقل باید یک ساله باشد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ایجاد داکت اختصاصی برای پروژه در سایت رسمی CEC.</li> <li>✓ ارسال اسناد طرح برای کتابخانه‌های عمومی نزدیک به محل اجرای طرح،</li> <li>✓ دسترسی از طریق مراجعه به ستاد اداری CEC،</li> <li>✓ متن‌نگاری تمام مباحث در جلسات کارشناسی طرح و بایگانی آن در سایت کمیسیون،</li> <li>✓ دسترسی به فایل‌های پرزنت‌های ارائه شده در جلسات از طریق سایت CEC،</li> <li>✓ لزوم علنی بودن مکاتبات پروژه و قراردادی اسکن آنها بر روی سایت CEC.</li> </ul>	اطلاع دسترسی به اطلاعات (شفافیت)

ارائه اطلاعات	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ تهیه بروشورهایی که طرح را به گونه‌ای قابل فهم برای عموم مردم اطلاع‌رسانی نماید،</li> <li>✓ توضیح طرح در جلسات شنیداری،</li> <li>✓ تعیین موارد چالشی و یا نقایص اطلاعاتی در طرح پیشنهادی و اطلاع‌رسانی آن برای مردم،</li> <li>✓ اجرای برنامه بازدید از سایت،</li> <li>✓ نصب پلاکاردهای اطلاع‌رسانی،</li> <li>✓ تبلیغ در رسانه‌های محلی و سراسری.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ارسال نامه برای تمام مجاورین طرح در فاصله 500 فوتی و معرفی شماره‌های تماس،</li> <li>✓ قراردعی و نصب شماره تماس در مکانی قابل رؤیت برای عموم،</li> <li>✓ پیش از انجام هرگونه اقدامی که برای همسایگان ایجاد مزاحمت می‌نماید مراتب به همراه روش‌های تماس باید به طور مقتضی به افراد در شعاع مقرر اطلاع داده شود.</li> </ul>
مشاوره	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ اعطای فرصت سخنرانی در جلسات شنیداری عمومی،</li> <li>✓ امکان ارائه پیشنهاد و یا نظرات از طریق سایت و ثبت رسمی آن،</li> <li>✓ امکان ارائه حضوری پیشنهاد و یا نظرات از طریق رایزن حقوقی،</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ قراردعی خط تلفن اختصاصی برای رسیدگی به شکایات و نظرات،</li> <li>✓ مالک پروژه باید ظرف 24 ساعت به تمام شکایات و نظرات ثبت‌شده پاسخ دهد.</li> </ul>
درگیری	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ الزام CEC به پاسخگویی به پیشنهادها و در ارزیابی طرح،</li> <li>✓ بحث و گفتگو در قالب‌های متنوع و متعدد با حضور ذینفعان،</li> <li>✓ ممنوعیت برقراری ارتباط خصوصی بین متقاضی با کمیسرها بدون حضور ذینفعان،</li> <li>✓ برگزاری جلسات نهایی برای تصویب طرح به صورت عمومی و امکان شرکت تمام گروه‌های ذی‌نفع.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ مالک پروژه باید تمام شکایات را در گزارش دوره‌ای خود منعکس و اقدام خود درباره آنها را توضیح دهد،</li> <li>✓ برگزاری جلسه با ذی‌نفعان طبق برنامه مشارکت ذی‌نفعان،</li> <li>✓ نماینده انطباق سنجی CEC رسیدگی به شکایات و نظرات مردمی را پیگیری می‌نماید.</li> </ul>
همکاری	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ فرصت برای اعتراض قضایی به طرح پس از تصویب آن،</li> <li>✓ امکان ثبت نام به عنوان یک مداخله‌گر رسمی،</li> </ul>	-
واگذاری قدرت	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ در صورت تقاضای درصد معینی از ذینفعان موضوع به رای عمومی گذاشته می‌شود.</li> </ul>	-

\* قانون در این مرحله اجرای مشارکت عمومی در ایالت کالیفرنیا را توصیه ولی الزامی ننموده است. لذا متقاضی خود داوطلبانه تصمیم به اجرای آن می‌گیرد.

#### جدول 4- دسته‌بندی تدابیر مشارکت عمومی در PINS برحسب سطح مشارکت و مقطع زمانی

Tab. 4 - Categorization of Public participation measures in PINS according to level of participation and time period

کنترل و پایش طرح*	کارشناسی طرح و تصویب آن	تهیه طرح	
-	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ قرارگیری تمام اطلاعات مربوط به طرح بر روی وبسایت رسمی PINS.</li> <li>✓ مستندنگاری رؤس مطالب ذکر شده در جلسات بین متقاضی و هیأت برنامه‌ریزی،</li> <li>✓ ضبط تمام جلسات شنیداری و قرار دادن فایل صوتی آن بر روی سایت،</li> <li>✓ قراردعی جدول زمانی تمام رویدادهای سنجش طرح بر روی سایت،</li> <li>✓ تهیه پیش‌نویس مجوز نهایی صادره و اصلاح تدریجی آن توسط متقاضی در هر جلسه.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ دسترسی به گزارش اولیه تأثیرات محیطی طرح و سند مشاوره طرح از طریق سایت ویژه طرح، نمایشگاه، کتابخانه و ساختمان شوراهای محلی،</li> <li>✓ ثبت رویدادها و حوادث مرتبط با اقدامات مشارکتی در سایت ویژه که برای پروژه طراحی شده است،</li> <li>✓ مستندسازی فرآیند مشارکت از طریق تهیه گزارش مشاوره و قراردعی آن در داکت اختصاصی پروژه در سایت PINS.</li> </ul>	دسترسی به اطلاعات (شفافیت) اطلاع رسانی
-	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ اطلاع‌رسانی از طریق ایمیل برای علاقمندان از رویدادها،</li> <li>✓ تشکیل جلسه ملاقات اولیه و اطلاع‌رسانی در خصوص جدول زمانی.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ برگزاری نمایشگاه‌های محلی،</li> <li>✓ تهیه بروشور با زبان ساده و قابل فهم برای عموم از طرح و خلاصه غیرفنی از گزارش اولیه تأثیرات محیطی طرح،</li> </ul>	ارائه اطلاعات



	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ اطلاع‌رسانی و تبلیغ رویدادها،</li> <li>✓ توضیح طرح از طریق حضور کارشناسان در</li> <li>نمایشگاه‌ها و توضیح آن برای عموم،</li> <li>✓ ایمیل برای دستگاه‌های محلی.</li> </ul>	
مشاوره	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ توزیع پرسشنامه از طریق نمایشگاه و ارسال</li> <li>پستی،</li> <li>✓ دریافت و ثبت نظرات از طریق سایت، پست</li> <li>رایگان، شماره تلفن رایگان و نمایشگاه‌های محلی.</li> <li>✓ اعطای فرصت سخنرانی در جلسات شنیداری</li> <li>با موضوع آزاد از سوی ذی‌نفعان،</li> <li>✓ امکان ارائه پیشنهادها در بازه‌های زمانی</li> <li>محدود طبق جدول زمانی.</li> </ul>	
درگیری	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ حضور کارشناسان طرح در نمایشگاه و پاسخگویی</li> <li>به پرسش‌ها مردم،</li> <li>✓ ارائه آلترناتیوها در خصوص برخی مسائل و</li> <li>نظرسنجی،</li> <li>✓ لزوم پاسخ متقاضی به تمام درخواست‌های وارده</li> <li>در گزارش نهایی.</li> <li>✓ الزام PINS به ملاحظه پیشنهادهای رسمی و</li> <li>نظرات گروه‌های علاقمند در تصمیم نهایی،</li> <li>✓ الزام به توضیح دلایل تصمیم صادره،</li> <li>✓ بحث و گفت و گو با ذی‌نفعان در جلسات با</li> <li>حیطه موضوعی معین.</li> </ul>	
همکاری	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ الزام متقاضی به شرح نتیجه فرآیند و تأثیر آن بر</li> <li>روی طرح به PINS.</li> <li>✓ امکان ثبت نام به عنوان گروه علاقمند و</li> <li>شرکت در تمام جلسات شنیداری با موضوع باز و یا</li> <li>خاص به عنوان عضو رسمی جلسه،</li> <li>✓ الزام PINS به تعامل متقاضی با ذی‌نفعان و</li> <li>تهیه سند زمینه‌های مشترک،</li> <li>✓ فرصت برای اعتراض قضایی به طرح پس از</li> <li>تصویب آن.</li> </ul>	
واگذاری قدرت	-	-

\* انطباق‌سنجی طرح در مرحله اجرایی به صورت غیرمتمرکز انجام می‌شود و هر دستگاه اجرایی موظف است طبق شرایط مجوز صادره بر مبنای شیوه اجرایی خود نظارت نماید.

جدول 5- دسته‌بندی تدابیر مشارکت عمومی در EBRD و ADB بر حسب سطح مشارکت و مقطع زمانی  
 Tab. 5- Categorization of Public participation measures in ADB & EBRD according to level of participation and time period

تجهیه طرح	کارشناسی طرح و تصویب آن	کنترل و پایش طرح
دسترسی به اطلاعات (شفافیت)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ دسترسی به اسناد طرح در سایت بانک جهانی.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ انتشار برنامه اقدام در رابطه با مسائل محیطی و اجتماعی،</li> <li>✓ ضبط تمام اقدامات مشاوره‌ای توسط متقاضی و گزارش آن برای بانک جهانی،</li> <li>✓ دسترسی به اسناد طرح در سایت بانک جهانی.</li> </ul>
اطلاع‌رسانی	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ تهیه خلاصه گزارش اولیه از تأثیرات محیطی طرح به زبان ساده و قابل درک برای عموم،</li> <li>✓ اطلاع‌رسانی و تبلیغ رویدادها از طریق رسانه‌ها، بنر و ....</li> <li>✓ توضیح طرح از طریق حضور کارشناسان در جلسات شنیداری.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ تعیین ذینفعان و ارائه روش‌های اطلاع‌رسانی به هر دسته از آنها،</li> <li>✓ اطلاع‌رسانی در خصوص روش‌های شکایت، فرصت‌های شغلی، مراحل اجرایی پروژه و ... به طریق مصوب در پلان برنامه مشارکت.</li> </ul>
مشاوره	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ توزیع پرسشنامه از طریق مراجعه حضوری و گفت‌وگوی حضوری با ذینفعان،</li> <li>✓ دریافت نظرات در جلسات شنیداری.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ مالک پروژه باید روش‌های دریافت نظرات و شکایات را از طریق پلان برنامه مشارکت برای هر دسته از ذینفعان مشخص نماید.</li> </ul>
درگیری	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ برگزاری مشاوره در دو مرحله از تهیه طرح و در صورت لزوم تکرار آن،</li> <li>✓ الزام متقاضی به پاسخ به تمام درخواست‌های وارده.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ پیگیری شکایات و نظارت عالی بانک بر برنامه مشارکت.</li> </ul>
همکاری	-	-
اعطای قدرت	-	-

پس از شناسایی ویژگی‌های ساختارهای بررسی شده، مجموعه اقدامات و تدابیر اتخاذی از منظر معیارهای به دست آمده در چارچوب نظری ارزیابی گردیدند که نتایج آن به شرح زیر می‌باشد:

**معیارهای دسته اول: (دامنه و حجم مشارکت کنندگان)**  
 دامنه مشارکت: در هر دو مدل اجرایی CEC و PINS امکان مشارکت تمامی مردم ایالت کالیفرنیا و دولت انگلیس و ولز فراهم شده است. همه می‌توانند در کالیفرنیا از طریق سایت رسمی CEC و در انگلیس و ولز از طریق سایت رسمی PINS در جریان جزئیات طرح قرار گرفته و پیشنهادهای خود را ارسال نمایند. همچنین امکان حضور همه در جلسات عمومی که ترتیب داده می‌شود وجود دارد، ضمن آنکه همه می‌توانند برای بررسی فرآیند به عنوان یک عضو رسمی ثبت‌نام نمایند؛ ولی این به معنای برابری فرصت مشارکت برای همه نیست. در نمونه‌های بررسی شده در کالیفرنیا، CEC موظف است کسانی را که در شعاع یک کیلومتری طرح و فاصله 500 متری از خطوط تأسیسات مرتبط با طرح هستند به طور اختصاصی برای حضور در جلسات شنیداری دعوت نماید. ضمن آنکه محل جلسات عمومی باید در نزدیکی طرح انتخاب شده باشد. در یک نمونه بررسی شده در انگلیس و در مرحله طراحی، متقاضی به منظور اجرای فرآیند مشارکت عمومی یک زون مرکزی به شعاع 3 کیلومتری از سایت انتخابی برای طرح در نظر گرفته بود. اطلاع‌رسانی از طریق بروشور و دعوت رسمی برای شرکت در جلسات در این هسته به طور گسترده‌تر و اختصاصی برای ساکنین انجام گرفت. همچنین در تحلیل نظرسنجی‌ها، نظرات افراد مستقر در این محدوده جدا از نظرات سایرین تحلیل شدند. در شعاع 10 کیلومتری نیز زون دیگری قرار گرفت که به عنوان حوزه اثرگذار محیطی و اقتصادی مطرح شده بود و صرفاً در تحلیل نظرسنجی‌ها کاربرد داشت (Drax Power Limited, 2018). در انگلیس و در مرحله سنجش طرح نیز شوراهای محلی، می‌توانند گزارش آثار محلی طرح<sup>26</sup> را ارائه نمایند و PINS موظف به بررسی ویژه آن گزارش‌ها است. اما در پروژه‌های تحت حمایت EBRD و

ADB چنین گستردگی وجود نداشت. در تالیمرجان تنها در دو نقطه سکونتی در اطراف طرح جلساتی با حضور مردم منطقه تشکیل شده بود. در دمنهور نیز جلساتی با دعوت از مردم محلی، نمایندگان سازمان‌های مردم نهاد و متقاضی طرح تشکیل گردید و در هیچکدام ساختار مدونی به منظور ارائه نظر و یا ثبت‌نام عمومی برای شرکت در فرآیند وجود نداشت.

**مشارکت حداکثری: PAO<sup>27</sup>** یکی از ادارات زیرمجموعه CEC است که وظیفه دارد امکانات و اقدامات لازم به منظور حضور حداکثری ذی‌نفعان را فراهم نماید. در تمام نمونه‌های بررسی شده در CEC و در گزارش ارزیابی نهایی ستاد<sup>28</sup> مربوط به هر پروژه، تلاش‌های صورت گرفته در این زمینه در سرفصلی با نام برنامه دسترسی<sup>29</sup> گزارش شده است. همچنین CEC یک مستشار حقوقی<sup>30</sup> را جهت برگزاری مشارکت عمومی منصوب می‌نماید. در فصل سوم از قانون ایالتی وارن الکویست در شرح وظایف مستشار چنین آمده است:

«مستشار بایستی اجرای کامل و مکفی مشارکت توسط همه گروه‌های علاقمند و عموم در زمینه برنامه‌ریزی و صدور مجوز تغییر کاربری سایت و احداث بنا را تضمین نماید. مستشار بایستی تضمین نماید آگهی جلسات دیداری و استماعی به میزان کافی و متعدد برای تمام گروه‌های علاقمند و عموم منتشر گردد. همچنین مستشار بایستی گروه‌ها و عموم را به منظور مشارکت مؤثر در فرآیند راهنمایی نماید و جهت ترغیب میزان بیشتر مشارکت در صورت نیاز باید پیشنهاد خود را به کمیسیون ارائه دهد» (WARREN-ALQUIST ACT of 1974).

CEC در برنامه‌های توجیهی خود و در ضمن معرفی مستشار برای ذی‌نفعان نیروگاه آلامیتوس، سه وظیفه زیر را برای وی برمی‌شمرد:

- به مردم در شناسایی فرآیند کمک نماید.
- بهترین طریق مداخله را به منظور تأثیرگذاری بر طرح به مردم پیشنهاد می‌دهد.



سکونتگاه و یا تأثیر بر روی مردم بومی، تیم‌های کارشناسی بانک توسعه آسیایی در اقدامات مشاوره‌ای حضور خواهند یافت تا ملاحظات مردم متأثر را درک نموده و مطمئن شوند در طراحی پروژه و برنامه‌های حفاظتی به آن ملاحظات توجه کافی شده است» (Asian Development Bank, 2009).

EBRD نیز ضمن اعلان سیاستی مشابه، متقاضی را موظف به تهیه برنامه مشارکت ذی‌نفعان می‌نماید که از جمله محورهای آن شناخت تمام ذی‌نفعان پروژه است. حال آنکه در عمل حضور تمام این گروه‌های ذی‌نفع در برنامه مشارکت مشاهده نشد. برای مثال در نیروگاه تالیمرجان متقاضی 8 گروه ذی‌نفع را شناسایی و ابزارهای مختلف ارتباطی برای هر دسته پیش‌بینی کرده بود. منتهی در گزارش‌های اعلامی از مشارکت عمومی، به جز جلسات عمومی با مردم دو روستا و شهرک نزدیک نیروگاه، ارتباط خاصی بین ذی‌نفعان گزارش نشد.

**جامعیت مشارکت‌کنندگان:** از بین چهار گروه ذکر شده توسط اینج به منظور مشارکت در فرآیند، دولت و متولیان پروژه، گروه‌های اثرپذیر محلی و انجمن‌های مردم‌نهاد و گروه‌های فشار در فرآیندهای احصا شده در CEC و PINS و همین‌طور نیروگاه دمنهور مصر حضور یافته بودند. در نیروگاه تالیمرجان گزارشی از حضور انجمن‌های مردم‌نهاد نبود که ممکن است ناشی از ضعف وجود چنین تشکلهایی در کشور ازبکستان باشد. بیشترین نقصان مشارکت مربوط به مردم عادی خارج از حیطه اثرگذاری محیطی بوده است که اثرپذیری آنها از طرح زیرساختی در حد استفاده از خدماتی است که بدان سبب طرح اجرا شده بود. این گروه که ماهیت اثرپذیری متفاوت از جامعه محلی دارد، معمولاً در جهت مثبت از طرح بهره می‌برد و از انگیزه کافی برای شرکت در فرآیند مشارکت عمومی برخوردار نیست. جامعه محلی نیز که در جلسات شرکت می‌نمایند به دو دسته طرفدار طرح به جهت رونق اقتصادی منطقه و کسب شغل و یا بهره‌مندی شهر از مالیات دریافتی از پروژه و دسته مخالف طرح به جهت آسیب به محیط زیست تقسیم می‌شود. در متن‌نگاری صورت گرفته از صحبت‌های برخی جلسات شنیداری برگزار شده توسط CEC حضور گروه چهارم

- در اجرای موفقیت آمیز مشارکت مردمی به فرآیند کمک نماید (California Energy Commission, 2014).

در مدل مشارکتی PINS بنا بر الزام قانونی، مشارکت عمومی باید از همان ابتدای طراحی توسط متقاضی طرح آغاز گردد. PINS تنها زمانی طرح پیشنهادی را جهت بررسی پذیرش می‌نماید که از شکل‌گیری ارتباط کافی بین متقاضی و جامعه ذی‌نفع مطمئن گردد. سر مایکل رییس وقت IPC در این خصوص چنین بیان می‌دارد: «متقاضیان بایستی نشان بدهند که توانسته‌اند ارتباط عمیق و گسترده‌ای با جوامع محلی در شکل‌گیری ایده‌هایشان برقرار نمایند و ما را از این قضیه کاملاً مطمئن سازند. این امر بدان معنا نیست که تنها می‌خواهیم مطمئن شویم نظرات آنها شنیده شد. بلکه بایستی بر آن مبنا عمل شده باشد. اگر به این نتیجه برسیم که نظرخواهی ناکافی بوده است اجازه پذیرش درخواست را نخواهیم داد. مشارکت و دخیل نمودن مردم و نهادهای محلی در مرحله اولیه این اطمینان را خواهد داد که بهترین پیشنهاد ممکن ارائه شده است» (EDF Energy, 2010).

روش‌های متنوع ارتباطی نظیر شماره تلفن رایگان، ایمیل، سایت اختصاصی پروژه و همین‌طور سایت نهاد نظارتی، نمایشگاه‌ها و غرفه‌های اطلاع‌رسانی، ارسال بسته تبلیغاتی و برگزاری جلسات شنیداری، ابزارهای در اختیار مجریان در جهت افزایش مشارکت مردم در CEC و PINS هستند.

EBRD و ADB در سیاست‌های اعلامی خود بر اجرای مشارکت عمومی، بر لزوم مشارکت جامعه ذی‌نفع متناسب با ماهیت پروژه از نظر ریسک و عوارض منفی آن تأکید نموده‌اند. برای مثال ADB در بند 54 از سند سیاست حفاظتی خود چنین می‌نویسد:

«بانک توسعه آسیایی وام‌گیرندگان/مشتریان را ملزم می‌نماید متناسب با ریسک و اثرات طرح، با جوامع، گروه‌ها یا مردم متأثر از طرح‌های پیشنهادی و جامعه شهروندی از طریق علنی‌سازی اطلاعات، مشاوره و مشارکت آگاهانه ارتباط برقرار نمایند. برای پروژه‌های با تأثیرات محیطی نامطلوب، همراه با جابجایی قهری

که موافق طرح به جهت بهره‌مندی از آن بودند وجود داشت. اما اصلی‌ترین حضور این گروه در اجرای همه‌پرسی در خصوص نیروگاه ردوندو به چشم خورد. جایی که برای لغو طرح یک رای‌گیری با نام میژر A<sup>31</sup> در شهر ردوندو برگزار شد و بر خلاف مخالفت شدید با اجرای آن در تمام جلسات شنیداری از سوی ذی‌نفعان، این همه‌پرسی با کسب تنها 49 درصد رأی نیاورد و این اختلاف نظر جالب توجه را در سایه اضافه شدن گروه چهارم در حیطه مشارکت عمومی می‌توان تحلیل نمود. از حیث توجه به مشارکت تمام اقشار در مدل اجرایی PINS، متقاضی طرح در مرحله پیش‌درخواست موظف است تمام گروه‌های با امکان دسترسی سخت را شناسایی و تمهیدات لازم برای برقراری ارتباط با آنها را پیش‌بینی نماید. برای مثال در طرح نیروگاه دراکس متقاضی طی گزارشی که برای PINS ارسال نموده بود سه گروه شامل افراد با وقت ناکافی، افراد سالخورده و معلول و افراد غیر مسلط به زبان انگلیسی را شناسایی کرده بود و تسهیلاتی برای آنها به منظور ارتباط با مسئولین طرح برقرار کرده بود. در مدل اجرایی CEC، کمیسیون با توجه به تجربه خود اصولی را در این زمینه و به طور دائمی قائل بود. به عنوان مثال در مورد نیروگاه پوئنته چون برخی افراد در آن منطقه به زبان اسپانیولی صحبت می‌نمایند امکان ترجمه همزمان در جلسات شنیداری برقرار شده بود و در یکی از جلسات شنیداری که مترجم زبان حضور نداشت، رئیس جلسه تنها پس از اطمینان از اینکه هیچ متقاضی نیازمند به ترجمه نه در بین حضار و نه مستمعین به صورت مجازی وجود ندارد قبول کرد که جلسه را شروع نماید. در رابطه با مدل‌های تحت نظارت بانک جهانی، اقدام عملی در این زمینه مشاهده نشد.

#### معیارهای دسته دوم: چه چیزی؟ (تعیین موضوع مشارکت)

شناسایی چالش‌ها و محورهای موضوعی مستعد مشارکت: در مدل اجرایی PINS، مشارکت عمومی در مرحله پیش از درخواست (یعنی زمانی که هنوز مطالعات طرح در دست انجام است) توسط متقاضی طرح در دو مرحله صورت می‌پذیرد. در مرحله اول که مربوط به

ابتدای مطالعات طراحی است متقاضی طرح تنها تلاش می‌نماید نگاه جامعه ذی‌نفع را به موضوع ارزیابی نماید و موضوع و دستورالعمل مدونی ندارد. ولی در مرحله دوم مشاوره که ساختار مطالعاتی طرح تکمیل شده است پیش از شروع، سند جامع مشاوره<sup>32</sup> که به اختصار SOCC نامیده می‌شود باید تهیه شود. در این سند که متقاضی طرح با مشارکت شوراهای محلی تهیه می‌نماید، موضوع مشارکت باید کاملاً تعریف و مشخص شده باشد. در مرحله سنجش نیز PINS در اولین گام شروع فرآیند سنجش یک جلسه مقدماتی<sup>33</sup> با حضور کلیه افرادی که برای شرکت در جلسات بررسی طرح ثبت نام نموده‌اند تشکیل می‌دهد و در این جلسه در رابطه با موضوعاتی که باید بحث گردد با ذی‌نفعان تفاهم می‌نماید. به عنوان مثال در مورد توسعه نیروگاه دراکس، متولی سنجش<sup>34</sup> یازده سرفصل را به عنوان مباحث اصلی که بایستی بررسی شود، در جلسه مقدماتی پیشنهاد کرده بود؛ ولی با درخواست ذی‌نفعان موضوع تغییرات آب‌وهوایی نیز به سرفصل‌های اصلی بررسی طرح اضافه شد. PINS برای اطمینان از بررسی تمام موضوعات در دو قالب با ذی‌نفعان تشکیل جلسه می‌دهد. مدل اول جلسات شنیداری با موضوع باز<sup>35</sup> است که موضوع خاصی ندارد و افراد می‌توانند در رابطه با هر یک از جنبه‌های طرح که تمایل دارند صحبت نمایند. در این جلسات به طور معمول یک میز و صندلی در مقابل مسئول بازرسی قرار دارد که از هر فرد علاقمند به سخنرانی دعوت می‌شود در پشت آن بنشینند و مطالب خود را خطاب به اعضای جلسه ارائه دهد. نوع دوم جلسات شنیداری با حیطه موضوعی خاص<sup>36</sup> است. این جلسات به منظور بررسی یک یا چند حیطه موضوعی خاص مثل ترافیک یا آلودگی صوتی از طرح ترتیب داده می‌شوند که در جلسات مقدماتی قرار آنها گذاشته شده بود. این نوع جلسات به صورت میزگرد همراه با میکروفون برای گروه‌هایی است که احتمالاً نیاز خواهد بود بیش از یک بار صحبت نمایند. برای بقیه نیز صندلی خواهد بود و در صورت تمایل به صحبت از آنها خواسته خواهد شد جلو بیایند و صحبتشان را بیان نمایند

(The Planning Inspectorate, 2016).





انگلیس برگزاری جلسات دوجانبه بین PINS و متقاضی ممنوع نیست. ولی باید رئوس مطالب مطروحه و نتایج آن به اطلاع عموم برسد. در پروژه‌های تحت نظارت بانک‌های EBRD و ADB، با توجه به پراکندگی طرح‌ها در کشورهای مختلف، تیم اجرایی فرآیند مشارکت عمومی در داخل خود پروژه احداث و با پایان حیات پروژه منحل می‌شود. لذا به سبب محدودیت‌هایی که وجود دارد مشارکت در سطح پایین‌تر و با تنوع کمتری از اقدامات صورت می‌پذیرد. ولی با این وجود در آنجا نیز تلاش قابل قبولی برای حضور مردم انجام شده و تیم اجرایی تلاش کرده بود تمام مطالبات مردمی و پرسش‌ها آنها را ملاحظه و پاسخ دهد که لازمه برقراری سطح درگیری در مشارکت عمومی است و برقراری اصولی فراگیر در زمینه مشارکت عمومی را که در تمام تجارب بررسی شده وجود داشت اثبات می‌نمود.

**اعتبار فرآیند:** هیأت رئیسه کمیسیون انرژی کالیفرنیا متشکل از پنج کمیسر است که تصویب هر پروژه منوط به کسب رأی اکثریت آن است. در هر پروژه دو نفر به عنوان مسئول بررسی و قائم‌مقام وی به نمایندگی از هیأت رئیسه مسئول بررسی و کارشناسی معرفی می‌شوند و در جلسات بررسی و کارشناسی موضوع توسط CEC به طور معمول یکی از این کمیسرها حضور دارد. همچنین در جلسه استماع رسمی شاهدین<sup>39</sup> که تصمیم‌گیری نهایی برای طرح پیرو آن انجام می‌شود، تمام کمیسرها در آن حضور دارند و کارشناسان ستاد و متقاضی طرح پس از ادای سوگند در حضور تمام ذی‌نفعانی که برای شرکت در جلسه ثبت نام نموده‌اند به دفاع از گزارش‌های خود می‌پردازند و برای سایر ذی‌نفعان نیز این فرصت وجود دارد تا در جلسه صحبت نمایند. مجموعه عوامل فوق سبب شده مدل اجرایی توسط CEC را از حیث دسترسی جامعه ذی‌نفع به تصمیم‌گیرنده نهایی بسیار پیش‌رو دانست و مخاطبین بستر فراهم شده برای حضور خود را بسیار جدی و اثرپذیر قلمداد نمایند. از حیث مستندنگاری فرآیند، تمام جلسات کارشناسی طرح در حضور ذی‌نفعان در داکت اختصاصی مربوط به پروژه در سایت رسمی CEC مستند می‌شود و تمام جلسات شنیداری نیز متن‌نگاری شده و

CEC در بررسی طرح بر خلاف PINS به گزارش ارزیابی محیطی که توسط متقاضی تهیه می‌شود اکتفا نمی‌نماید. بلکه ستاد اداری زیر نظر کمیسیون، خود پس از دریافت مدارک طرح رأساً اقدام به تهیه گزارش ارزیابی اثرات طرح می‌نماید. ستاد در همان ابتدای بررسی ارزیابی طرح طی یک گزارش برای عموم با نام گزارش موارد تشخیصی<sup>37</sup> نظر خود را در رابطه با موارد چالش برانگیز طرح و همین‌طور سرفصل‌هایی که باید بررسی شود مطرح می‌کند. تهیه گزارش ارزیابی توسط یک نهاد مستقل و بی‌طرف، امکان پوشش برخی اثرات و یا دستکاری در نتایج گزارش را که قرار است، محور موضوع مشارکت عمومی قرار گیرد به حداقل می‌رساند. بانک EBRD و ADB نیز متقاضی طرح را موظف می‌سازند تا یک خلاصه غیر فنی و قابل فهم برای عموم را که در آن اثرات مهم طرح برشمرده شده است تهیه نمایند و در اختیار ذی‌نفعان قرار دهند. این گزارش از طریق سایت بانک و در بخش مربوط به پروژه نیز قابل دریافت است.

**سطح مشارکت:** در مدل اجرایی PINS و CEC ابزارها و تدابیر بسیار مختلف و متنوعی در سطوح مختلف مشارکت اعم از ارائه اطلاعات، شفافیت و همین‌طور اخذ نظرات مردمی، تعامل با آنها و در نهایت حصول تفاهم بین ذی‌نفعان به کار گرفته می‌شود که بسیاری از آنها مشترک است. امکان ثبت نام تمام ذی‌نفعان به عنوان یک عضو رسمی برای بررسی طرح از ویژگی‌های جالب توجه هر دو مدل اجرایی CEC و PINS است که این امکان را به ذی‌نفعان می‌دهد تا در جلسات بررسی طرح در کنار تصمیم‌گیرندگان، نظرات خود را اعلام نمایند. برگزاری جلسات مشترک دوجانبه بین ذی‌نفعان در مدل اجرایی PINS و ارائه گزارشی تحت عنوان SOCG<sup>38</sup> را می‌توان از جمله تدابیر اختصاصی در PINS برشمرد که می‌تواند در جهت دستیابی به سطح همکاری و حصول تفاهم کمک شایانی نماید. امکان حضور ذی‌نفعان از ابتدای بررسی طرح تا آخرین جلسه که تصمیم نهایی گرفته می‌شود و ممنوعیت برقراری جلسه اختصاصی بین متقاضی و کارمندان کمیسیون نیز از ویژگی‌های اختصاصی مدل اجرایی CEC است که به ارتقاء سطح مشارکت کمک شایانی می‌نماید. در بررسی طرح‌ها در

در همان داکت بایگانی می‌شود و قابل استناد است. از سوی دیگر CEC مسئول انطباق‌سنجی طرح با مصوبات خود نیز است و این امر اجرایی شدن تعهدات و قول‌های داده شده به ذی‌نفعان را تسهیل می‌نماید.

در انگلیس تصمیم‌گیرنده نهایی طرح در جلسات کارشناسی طرح که با حضور ذی‌نفعان برگزار می‌شود، حضور ندارد و تصمیم PINS که اجرای فرآیند مشارکت عمومی و سنجش طرح را بر عهده دارد باید در نهایت به تأیید وزیر مرتبط با حیطة طرح پیشنهادی برسد. وزیر مربوطه در انگلیس چون عضو پارلمان است به طور مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شود؛ لذا اهتمام بیشتری در ملاحظه نظرات مردم خواهد داشت؛ اما همان طور که بیان شد فرآیند مشارکت را تضعیف می‌نماید، چنانکه در نیروگاه دراکس به رغم مخالفت با طرح توسط PINS و پذیرش نظر مخالفین مبنی بر مغایرت آن با راهبرد دولت انگلیس در زمینه اقلیم و تغییرات آب‌وهوایی، وزیر طرح پیشنهادی را تأیید نمود. در مدل اجرایی PINS تمام مستندات اجرای فرآیند مشارکت عمومی در مرحله پیش‌درخواست طی یک گزارش با نام گزارش مشاوره<sup>40</sup> در سایت رسمی PINS به عنوان یک سند رسمی ذخیره و در دسترس همگان قرار می‌گیرد. سایر اسناد و اقدامات بعدی در پروژه نیز به طریق مشابه در سایت قرار می‌گیرد و در مورد جلسات شنیداری بر خلاف CEC که جلسات را متن‌نگاری می‌نمود تنها فایل صوتی آنها ذخیره می‌شود. در بانک‌های EBRD و ADB نیز حضور مقامات بانک در حد ارسال نماینده است. نمایندگان بانک کارشناسان آموزش‌دیده‌ای هستند که با اصول و سیاست‌های بانک آشنا هستند و لزوماً سمت اجرایی در بانک ندارند. در پروژه‌های تحت حمایت بانک EBRD و ADB مستندات فرآیند مشارکت عمومی توسط متقاضی در آخرین فصل گزارش ارزیابی زیست محیطی طرح آورده شد و از سایت رسمی بانک‌های مزبور به عنوان یک سند رسمی که در اسناد بخش مربوط به پروژه‌های تحت حمایت بانک، قابل دریافت هستند. لازم به ذکر است در تمام مدل‌های بررسی شده، فرآیند مشارکت عمومی بر پایه قوانینی که قبلاً ذکر آن گذشت الزامی شده بود که

در اعتبار دادن و رسمیت بخشیدن به فرآیند نقش بسزایی دارد.

استقلال و بی‌طرفی مجریان: به منظور انتخاب متولی اجرای فرآیند مشارکت عمومی سه گزینه می‌توان متصور شد. در گزینه اول فرآیند توسط متقاضی و تحت نظارت آژانس مربوطه که مسئولیت صدور مجوز را بر عهده دارد اجرا می‌گردد. در این حالت تیم اجرایی در داخل پروژه تشکیل و با پایان پروژه منحل می‌شود (پروژه‌های حمایت شده توسط بانک‌های بین‌المللی در این دسته قرار می‌گیرند). در گزینه دوم تیم اجرایی فرآیند مشارکت عمومی در قالب یک تشکیلات دائمی و حرفه‌ای در پروژه‌های تحت نظارت آژانس مربوطه توسط خود آژانس نظارتی اجرا می‌گردد (پروژه‌های تحت نظارت CEC در این دسته قرار می‌گیرند). گزینه سوم نیز ترکیبی از دو حالت پیشین است. بدین صورت که در مرحله طراحی و پیش از آماده شدن نهایی طرح توسط متقاضی و در مراحل ارزیابی و تصویب طرح توسط آژانس مربوطه اجرا می‌شود (پروژه‌های تحت نظارت PINS در این دسته قرار می‌گیرند). در صورت اجرای فرآیند توسط نهاد نظارتی، استقلال و بی‌طرفی در اجرای فرآیند به دلیل عدم ایجاد تعارض در منافع انتظار می‌رود که بهتر رعایت شود؛ اما از سوی دیگر، اگر فرآیند بخواهد از مراحل ابتدایی طرح یا زمانی که هنوز متقاضی طرح خود را تکمیل نکرده است آغاز شود. با توجه به اینکه کار هنوز به نهاد نظارتی ارجاع نشده، مجری طرح الزاماً باید خود متقاضی احداث طرح باشد. در انگلیس فرآیند مشارکت در این مرحله الزامی است. در کالیفرنیا به انتخاب خود متقاضی گذاشته شده است. چرا که معتقدند متقاضی اگر طرح چالش برانگیزی داشته باشد خود داوطلبانه به سراغ این کار خواهد رفت تا در مراحل بعدی که هزینه تغییر طرح بیشتر است مجبور به تغییر طرح خود نشود. بررسی نمونه‌های موردی نیز صحت شیوه اتخاذ شده در ایالت کالیفرنیا را نیز تأیید می‌نمود. چنانکه متن‌نگاری جلسات شنیداری در خصوص نیروگاه آلامیتوس تأیید می‌نمود نمایندگان کمپانی در مناطق مسکونی اطراف طرح مثل بلمونت هیتر حضور یافته و با ساکنین منطقه در همان مراحل طراحی مشورت نموده بودند و یا در شهر پوئنته



پیشنهادی، نظر نهایی خود را نسبت به آن اعلام نماید. بر این مبنا CEC پس از پذیرش طرح، جدول زمانی خود را به منظور بررسی به اطلاع ذی‌نفعان می‌رساند. PINS نیز موظف است از زمان وصول طرح، هر یک از مراحل فرآیند بررسی طرح را در بازه زمانی محدودی پیگیری نماید که مجموع آنها طبق قوانین تعیین شده 9 ماه و 98 روز می‌شود که تقریباً معادل یک سال است<sup>41</sup>. این بازه زمانی جدا از مرحله پیش از درخواست است که متقاضی موظف است حداقل 28 روز با ذی‌نفعان مشورت نماید و زمان آن از ابتدای چاپ آگهی و اعلان موضوع محاسبه می‌شود. EBRD و ADB هیچ محدودیت زمانی در خصوص پذیرش طرح وضع نکرده‌اند. در بحث کنترل هزینه، تدابیری که می‌تواند اعمال شود، وجود انعطاف در قوانین است تا فرآیند مشارکت خود را با مقیاس مسأله و سطح چالش ناشی از آن هماهنگ نماید. EBRD و ADB از این حیث به جهت آنکه صرفاً بر اعمال مشارکت تأکید دارند و قوانین اجرایی خاصی وضع نکرده‌اند در موقعیت برتری قرار دارند. کارشناسان بانک در مورد هر پروژه از متقاضی می‌خواهند که برنامه مشارکت خود را اعلام نماید و سپس بر حسب مشخصات و ویژگی‌های موضوع در مورد آن برنامه با متقاضی تفاهم می‌شود. منتهی چون تیم اجرایی مشارکت در داخل پروژه و به صورت غیرحرفه‌ای تشکیل می‌شود، هزینه‌های آن بیشتر است. انعطاف‌پذیری در قوانین PINS و CEC به طور محدودتری وجود دارد. PINS در مورد مشاوره در مرحله پیش‌درخواست قبول می‌نماید که در موارد کم‌اهمیت‌تر مشاوره تنها در یک مرحله انجام شود. همین‌طور الزامی در خصوص تعداد جلسات مشاوره در مرحله سنجش نیز وجود ندارد و این مسأله در جلسه ملاقات اولیه بین ذی‌نفعان تصمیم‌گیری می‌شود. باید توجه داشت در ساختار اعمالی توسط CEC به جز جلسه اطلاع‌رسانی در مورد موضوع و بازدید از سایت، سایر جلسات، جلسات معمولی هستند که به منظور تصمیم‌گیری و کارشناسی طرح برگزار می‌شود. منتهی چون علنی و با حضور ذی‌نفعان برگزار می‌شوند جزئی از فرآیند مشارکت عمومی به حساب می‌آید. هرچند چون ذی‌نفعان می‌توانند از PINS و CEC بخواهند به عنوان

مشاور طرح جلسات مستمر و بسیار پرحرارتی را با ذی‌نفعان طرح بازسازی نیروگاه شهر پوئنته برگزار نموده بود. از سوی دیگر در این شیوه پیمانکار در صورتی که تشخیص بدهد پروژه چالش برانگیز نیست و ذی‌نفعان اعتراضی به آن ندارند با ریسک خود می‌توانند این مرحله را حذف و در هزینه‌های خود صرفه‌جویی نمایند. اما در سیستم EBRD و ADB اجرای فرآیند توسط خود بانک به دلیل مسائل بوروکراتیک و عدم حضور بانک در منطقه به طور کلی حذف و بانک صرفاً بر اجرای فرآیند مشارکت عمومی نظارت دارد. امری که با توجه به عدم حضور بانک در منطقه و کم‌شمار بودن طرح‌های زیر نظر آنها در منطقه، بانک‌ها ناگزیر از انتخاب آن هستند.

بررسی نمونه‌های انتخاب شده و تحلیل نتایج آنها نشان داد به هنگام اجرای فرآیند توسط نهاد نظارتی، به دلیل استقلال و بی‌طرفی مجریان، مشارکت ذی‌نفعان گسترده‌تر و تأثیرپذیری فرآیند بر روی طرح بیشتر بوده است که در مقایسه مراحل ارزیابی نیروگاه دراکس که در ابتدا توسط متقاضی و سپس توسط PINS اجرا شده بود به وضوح می‌توان مشاهده نمود.

ابتکار دیگری که CEC در حفظ استقلال و بی‌طرفی مجریان دارد انجام طرح ارزیابی محیطی توسط خود CEC است. در ساختار تصمیم‌گیری توسط CEC، پس از وصول درخواست از سوی متقاضی، CEC توسط کارشناسان ستاد اداری زیر نظر خود مجدداً طرح را بررسی می‌نماید و پیش‌نویس اولیه ارزیابی ستاد و به دنبال آن ارزیابی نهایی ستاد را منتشر می‌نماید. این سند به امضای کارشناسان ستاد که آن را تهیه نمودند رسیده و در جلسه تصمیم‌گیری نهایی، کارشناسان ستاد پس از ادای سوگند به توضیح ارزیابی خود می‌پردازند. این در حالیست که در مدل‌های دیگر که بررسی شده بود نهاد ناظر گزارشی با امضا و مسئولیت خود منتشر نمی‌نمود و تنها از متقاضی می‌خواست موارد اصلاحی را در گزارش اعمال نماید. استقلال و بی‌طرفی مجریان زمانی که پروژه توسط بخش غیر دولتی اجرا می‌گردد اهمیت بیشتری خواهد یافت.

**هزینه و زمان:** درایالت کالیفرنیا، CEC موظف است ظرف مدت زمانی یک سال از زمان وصول طرح

عضورسمی برای بررسی طرح پذیرفته شوند و در صورتی که یک طرح مخالفان جدی داشته باشد آنها می‌توانند باعث افزایش جلسات مورد نیاز برای بررسی طرح شوند و باعث افزایش هزینه بررسی طرح شوند.

#### 4- نتیجه‌گیری

به منظور ارزیابی تجارب شکل گرفته از مشارکت عمومی در پروژه‌های زیرساختی، با توجه به مطالعات صورت گرفته و نتایج به دست آمده در مبانی نظری، مسائل مرتبط با فرآیند به سه حیطه مشارکت‌کنندگان، موضوع مشارکت و اجرای فرآیند تفکیک و معیارهای مرتبط با هر حیطه جداگانه بررسی و ارزیابی شدند. نتایج این ارزیابی در صورت استفاده از مدل پیشنهادی اینج برای طراحی فرآیند مشارکت عمومی در حوزه پروژه‌های زیرساختی که بر پایه همین تقسیم‌بندی صورت می‌گیرد، به سهولت قابل استفاده در طراحی فرآیندهای آتی خواهد بود. ارزیابی سه ساختار مشارکتی نشان داد هر کدام با ابزارها و روش‌های متنوعی به منظور ارتقاء فرآیند مشارکت عمومی در سه حوزه فوق استفاده نموده بودند. هر دو مدل PINS و CEC اصول مشترک بسیاری با یکدیگر داشتند ولی تفاوت‌هایی نیز با هم داشتند. ایجاد جلسات مشترک اختصاصی بین گروه‌های ذی‌نفع توسط متقاضی و تدوین سند زمینه‌های مشترک در راستای ارتقاء سطح مشارکت به همکاری و همین‌طور الزام متقاضی به انجام مشاوره در مرحله پیش از درخواست از تدابیر اختصاصی PINS بود و CEC از لحاظ معیار استقلال و بی‌طرفی و همین‌طور معیار اعتبار

فرآیند نسبت به PINS برتری داشت. CEC در زمینه اجرای فرآیند در مراحل آغازین پروژه الزام قانونی ایجاد نکرده و اجرای آن را به خود متقاضی طرح واگذار نموده است، تا متناسب با چالش‌پذیری طرح درباره آن تصمیم بگیرد.

PINS بر خلاف CEC جهت اجرای فرآیند در مراحل آغازین پروژه الزام قانونی ایجاد کرده، ولی چون اجرای آن را به متقاضی سپرده، معیار استقلال و بی‌طرفی را در این مرحله از فرآیند به شدت تضعیف نموده است. از حیث کنترل هزینه هر سه ساختار از انعطاف خوبی به منظور تطبیق فرآیند و هزینه‌های آن با مشخصات پروژه و مقیاس آن برخوردار بودند. PINS و CEC دارای محدودیت زمانی به لحاظ بررسی طرح بودند که تطویل بیش از حد زمان پروژه را کنترل می‌نمود. مدل اجرایی توسط بانک‌های EBRD و ADB از آنجا که در مناطقی اجرا می‌شد که فاقد تجارب مشارکتی به طور گسترده بودند، مختصرتر و از ابزارهای محدودتری به منظور ارتباط با ذی‌نفعان برخوردار بود؛ ولی ارزیابی صورت گرفته نیز نشان داد در همانجا نیز مشارکت در سطح مناسبی اجرا می‌شود و در صورت همکاری مطلوب متقاضی، ساختارهای پیشنهادی توسط بانک این قابلیت را دارد که مشارکت را در سطح مطلوبی که تا سطح درگیری نیز می‌رسد، اجرا نماید و برای ساختارهایی که فاقد تجارب

مشارکتی و خواستار اجرای فرآیند به صورت موردی است، نیز به کار گرفته شود. در جدول شماره 6 نتایج این ارزیابی در رابطه با هر یک از معیارها نشان داده شده است.

جدول 6- تدابیر مؤثر در مدل‌های بررسی شده برای برگزاری مطلوب فرآیند  
Tab. 6- effective measures in studied models for success of process

EBRD & ADB	PINS	CEC	معیارهای پیشنهادی برای ارزیابی مشارکت عمومی
فاقد قیود قانونی است و کاملاً منعطف است. در برنامه ارائه شده دامنه مشارکت برای هر اقدام تعریف شده بود، ولی در عمل تحقق کامل پیدا نکرده بود.	در هر اقدام متناسب با نوع آن دامنه مشارکت توسط مجری فرآیند تعریف می‌شود و تنها در رابطه با حضور گروه‌های ذی‌نفع دولتی قیود قانونی تعریف شده است.	در هر اقدام متناسب با نوع آن قیود قانونی تعریف شده است تا افراد متناسب با سطح اثرپذیری در فرآیند شرکت نمایند.	
جدا از عدم تناسب، برخی گروه‌های ذی‌نفع اصلاً حضور ندارند.	راه‌حل‌های ارتباطی متنوع معرفی شده‌اند، ولی همچنان به دلیل حضور پررنگ‌تر برخی گروه‌ها که	راه‌حل‌های ارتباطی متنوع معرفی شده‌اند، ولی همچنان به دلیل حضور پررنگ‌تر برخی گروه‌ها که	جامعیت مشارکت‌کنندگان



علاقتمندی بیشتری دارند، شرکت‌کنندگان در فرآیند ممکن است متناسب با جامعه ذی‌نفع نباشند.	علاقتمندی بیشتری دارند، شرکت‌کنندگان در فرآیند ممکن است متناسب با جامعه ذی‌نفع نباشند.	امکان برگزاری ✓ همه‌پرسی در صورت درخواست گروهی از مردم، حضور گسترده‌تر آراء عمومی را که بتواند بهتر نظر جامعه ذی‌نفع را نمایندگی نماید مقدور سازد.	
منوط نمودن پذیرش طرح به ارائه گزارشی از فرآیند که نشان دهد جامعه ذی‌نفع در آن به طور گسترده و مناسب شرکت نموده‌اند.	✓ اتخاذ راه‌حل‌های ارتباطی متعدد ✓ منوط نمودن پذیرش طرح جهت بررسی به مشارکت کافی ذی‌نفعان	✓ تأسیس نهاد حقوقی برای مشارکت و تعیین مستشار ✓ اتخاذ راه‌حل‌های ارتباطی متعدد الزام به تهیه برنامه دسترسی به ذی‌نفعان	مشارکت حداکثری
✓ تهیه خلاصه غیر فنی از اثرات محیطی طرح	✓ دو مرحله‌ای نمودن مشارکت در مرحله پیش از درخواست و تعیین محورهای مشارکت با کمک ذی‌نفعان ✓ تهیه سند جامع مشاوره در مرحله پیش از درخواست ✓ برگزاری جلسه مقدماتی با ذی‌نفعان در ابتدای مرحله سنجش طرح و مشورت در خصوص موضوعات مشارکت ✓ تشکیل جلسات شنیداری به دو صورت باز و بسته از لحاظ موضوعی ✓ تهیه خلاصه غیر فنی از اثرات محیطی طرح	✓ بازنویسی اثرات محیطی طرح توسط کمیسیون ✓ ارائه سند گزارش موارد تشخیصی	شناسایی چالش‌ها و محورهای موضوعی مستعد مشارکت
✓ اتخاذ تدابیر تا سطح درگیری	✓ اتخاذ تدابیر تا سطح همکاری	✓ اتخاذ تدابیر برای تمام سطوح مشارکت	سطح مشارکت
✓ عدم الزام به حضور مسئولین و افراد تصمیم‌گیرنده	✓ حضور متولی سنجش در جلسات (تصمیم‌گیرنده نهایی نیست.)	✓ حضور حداقل یکی از کمیسرها به عنوان نماینده کمیسیون در جلسات	اعتبار مشارکت
✓ الزامی بر استقلال و بی‌طرفی مجریان وجود ندارد و معمولاً خود متقاضی طرح فرآیند را اجرا می‌نماید. ولی خود بانک به عنوان نهاد مستقل نظارت عالی دارد.	✓ اجرای فرآیند توسط یک نهاد مستقل (تنها در مرحله سنجش)	✓ اجرای فرآیند توسط یک نهاد مستقل ✓ بازنویسی طرح اثرات محیطی توسط کمیسیون	استقلال و بی‌طرفی مجریان
✓ تیم اجرایی مشارکت در داخل پروژه و به صورت غیرحرفه‌ای تشکیل می‌گردد که باعث افزایش هزینه می‌گردد. ✓ به دلیل نبود قیود قانونی در خصوص شکل فرآیند کنترل هزینه‌ها ساده‌تر است.	✓ با تعیین بازه زمانی خاص برای تصویب طرح، اجرای فرآیند را به لحاظ زمانی کنترل می‌نمایند. ✓ اجرای فرآیند در مرحله سنجش توسط یک نهاد حرفه‌ای شکل می‌گیرد ولی در مرحله پیش از درخواست توسط متقاضی و توسط تیم پروژه هدایت می‌شود که موجب افزایش هزینه‌ها می‌شود.	✓ با تعیین بازه زمانی خاص برای تصویب طرح، اجرای فرآیند را به لحاظ زمانی کنترل می‌نمایند. ✓ اجرای فرآیند توسط یک سازمان حرفه‌ای و دائمی شکل می‌گیرد که هزینه اجرای آن را کاهش می‌دهد.	هزینه و زمان

<sup>3</sup> World Commission on Environment and Development

<sup>4</sup> International Association for Public Participation

<sup>1</sup> Brundland Report

<sup>2</sup> Our Common Future



Arnstein, S. (1969). Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224.

Asian Development Bank (2009). Safeguard Policy statement, accessed via <https://www.adb.org/documents/safeguard-policy-statement>, Retrieved March 2020.

Bahrainy, S. & Maknoon, R. (2001). Sustainable development: From Ideas to Actions. *Journal of Environmental Studies*, 27(27) [in Persian]

Boyte, H.C. (2004). *Everyday Politics: Reconnecting Citizens and Public Life*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

California Energy Commission (2014). Energy Commission PowerPoint Presentation for Alamitos power plant Informational hearing, accessed via <http://Ca.gov.ir>, Docket number: 13-AFC-01, Retrieved January 2020.

Creighton, J. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement*, San Francisco (USA): Jossey-Bass.

Doloi, H. (2012). Assessing Stakeholders' Influence on Social Performance of Infrastructure Projects, *Facilities*, 30(11/12): 531-550.

Doloi, H. (2014). A Framework for Supporting Planning and Development of Infrastructure Projects from a Societal Perspective, ISARC2014, Sydney, Australia.

Drax power limited (2018). *Drax Repower Project Consultation Report*, Accessed Via <https://infrastructure.planninginspectorate.gov.uk/>, Retrieved March 2020.

Ducsik, D. (1981). Citizen Participation in Power Plant Siting Aladdin's Lamp or Pandora's Box? *Journal of the American Planning Association*, 47(2), 154-166.

EBRD (2019). *Environmental and Social Policy*, Accessed Via <https://www.ebrd.com/news/publications/policies/environmental-and-social-policy-esp.html>, Retrieved 2020.

EDF Energy (2010). *Hinkley Point C: Initial Proposals and Options Summary Document*, accessed via <https://www.edfenergy.com/file/2115/download>, Retrieved 2016.

<sup>5</sup> Kettering Foundation

<sup>6</sup> Meaningful

<sup>7</sup> Stakeholders

<sup>8</sup> Shepherd & Pryke

<sup>9</sup> Doloi

<sup>10</sup> Aarhus

<sup>11</sup> Mitigation measures

<sup>12</sup> Ducsik

<sup>13</sup> Warrent-Alquist Act

<sup>14</sup> Infrastructure Planning Commission (IPC)

<sup>15</sup> Localism

<sup>16</sup> Laws, Regulations, Ordinances and Standards (LORS)

<sup>17</sup> California Energy Commission

<sup>18</sup> European Bank for Reconstruction & Development

<sup>19</sup> Asian Development Bank

<sup>20</sup> Webler & Tuler

<sup>21</sup> Petts & Leach

<sup>22</sup> Wouters

<sup>23</sup> Rowe & Frewer

<sup>24</sup> Ng

<sup>25</sup> Arnstein

<sup>26</sup> Local Impact Report

<sup>27</sup> Public Advisory Office

<sup>28</sup> Final Staff Assessment

<sup>29</sup> Outreach

<sup>30</sup> Public Adviser

<sup>31</sup> Measure A

<sup>32</sup> Statement of Community Consultation

<sup>33</sup> Preliminary Meeting

<sup>34</sup> Examining Authority

<sup>35</sup> Open Floor Hearings

<sup>36</sup> Issue Specific Hearings

<sup>37</sup> Issues Identification Report

<sup>38</sup> Statement of Common Grounds

<sup>39</sup> Evidentiary Hearing

<sup>40</sup> Consultation Report

<sup>41</sup> فرصت‌های زمانی شامل این موارد می‌گردند: 28 روز برای بررسی

کفایت مدارک دریافت شده، 28 روز برای ثبت نام ذی‌نفعان، شش

ماه برای سنجش طرح، سه ماه برای تصمیم‌گیری توسط وزیر و 42

روز فرصت برای اعتراض قضایی

## منابع

Alehashemi, A., Mansouri, S., Barati, N. (2017). Urban infrastructures and the necessity of changing their definition and planning Landscape infrastructure; a new concept for urban infrastructures in 21st. century. *The Monthly Scientific Journal of Bagh-e Nazar*, 13(43), 5-18 [in Persian]

Arlidge, W. and Others (2018). A Global Mitigation Hierarchy for Nature Conservation, *Bioscience*, 68(5): 336-347.



<https://www.gov.uk/government/publications/evaluating-methods-for-public-participation-literature-review>, Retrieved 2021.

Rowe, G. & Fewer, L. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, 25(1), 3–29.

Salzmann, O., Steger, U. & Ionescu-Somers, A. (2005), Quantifying Economic Effects of Corporate Sustainability Initiatives – Activities and Drivers, International Institute for Management Development, Geneva.

Scolobig, A., Bayer, J., Cascini, L. & Ferlisi, S. (2011). Design and Testing: A Risk Communication Strategy and a Deliberative Process for Choosing a Set of Mitigation and Prevention Measures. Deliverable 5.7, FP7 SafeLand Project - Living with Landslide Risk in Europe, WP 5.2

Shepherd, R. & Pryke, S. (2014). Regional Rail Planning, A Study of the Importance of Steering and Pragmatism in Stakeholder Networks, *European Management*, 32(4), 616–624.

The planning Inspectorate (2016). Advice Note 8.5 - The Examination: Hearings and Site Inspections (Version 3), Accessed via official PINS Website, Retrieved 2018.

Tuler, S. & Webler, T. (1999). Voices from the Forest: What Participants Expect of a Public Participation Process, *Society & Natural Resources: An International Journal*, 12:5, 437-453

Warren-Acquits act (1974). State Energy Resources Conservation and Development Act, cal. stat, §25222.

Webler, T. & Tuler, S. (2006). Four Perspectives on Public Participation Process in Environmental Assessment and Decision Making: Combined Results from 10 Case Studies, *The Policy Studies Journal*, Vol. 34, No. 4

Webler, T. & Tuler, S. (2008). Organizing a Deliberative Participatory Process: What Does Communication and Governance Reform the Science Say? in: *Governance Reform Under Real-World Conditions: Citizens, Stakeholders, and Voice*. Washington, DC: World Bank.

EPA (n.d). Public Participation Guide: Introduction to Public Participation, Accessed Via <https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-introduction-public-participation>, Retrieved 2020

European Commission (1998). Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Accessed via <https://ec.europa.eu/environment/aarhus>, Retrieved 2021.

Fung, A. & Wright, E.O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered local governance. *Politics and Society*, 29, 5-41

International Association for Public Participation (IAP2), (2007). IAP2 Spectrum of Public Participation. Thornton, CO: International Association for Public Participation. Accessed via [http://iap2.affiniscape.com/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum\\_vertical.pdf](http://iap2.affiniscape.com/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf)

Jacob, C., Pioch, S. & Thorin, S. (2016). The Effectiveness of the Mitigation Hierarchy in Environmental Impact Studies on Marine Ecosystems: A Case Study in France, *Environmental Impact Assessment Review*, Volume 60(c): 83-98.

National Infrastructure Planning (n.d). The Process, Accessed Via <https://infrastructure.planninginspectorate.gov.uk/application-process/the-process>, Retrieved 2020.

National Research Council (2008). Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making. Washington, DC: The National Academies Press

Ng, T., Li, T. & Wong, J. (2012). Rethinking Public Participation in Infrastructure Projects, *Proceedings of the Institution of Civil Engineers Municipal Engineer*, 165(2), 101-113.

Offenbacker, B. & Springer, S. (2008). *Painting the Landscape: A Cross-Cultural Exploration of Public Government Decision Making*. A joint research project by the International Association for Public Participation and The Charles F. Kettering Foundation, Louisville: IAP2

Petts, J. & Leach, B. (2000). *Evaluating Methods for Public Participation: literature Review*, Bristol: UK Environment Agency Accessed via



World Commission on Environment and Development (1987). Our Common Future. Oxford: Oxford University Press, Accessed via <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

Wouters, M., Hardie-Boys, N., & Wilson, C. (2011). Evaluating Public Input in National Park Management Plan, Wellington, New Zealand: Publishing Team.

Webler, T. (1995). "Right" Discourse in Citizen Participation: An Evaluative Yardstick. In: Renn O., Webler, T. & Wiedemann, P. (eds) Fairness and Competence in Citizen Participation. Technology, Risk, and Society (An International Series in Risk Analysis), Dordrecht: Kluwer.

Webler, T., & Tuler, S. (2021). Four Decades of Public Participation in Risk Decision Making. Risk Analysis: an official publication of the Society for Risk Analysis, 41(3), 503–518.



سال دهم اتمده دوم ایستادوزستان  
1401



40