

## مطالعه جامعه‌شناختی عوامل مؤثر بر فقدان نهادینگی حکومت محلی در شهر تهران (مطالعه موردی شورایاری محله‌ها)

ابراهیم شیرعلی<sup>۱</sup>

مهدی شهبازی<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش: ۹۳/۶/۲۵

تاریخ دریافت: ۹۳/۴/۱

### چکیده

شورایاری محله‌ها در صورت شکل‌گیری سرمایه اجتماعی و نهادینگی آنها می‌توانند موجبات توسعه محلی، افزایش مشارکت مردم در اداره امور محلی و مسئول بودن نهادهای محلی را فراهم کنند. این پژوهش با روش تحقیق کیفی و با رهیافت نظریه زمینه‌ای به مطالعه و آسیب‌شناسی جامعه‌شناختی عوامل مؤثر بر فقدان نهادینگی شورایاری محله‌های شهر تهران می‌پردازد. برای افزایش دقت از پژوهش‌هایی در زمینه سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب و نیز برای تحلیل یافته‌ها از مدل «ایمانی‌جاجرمی» در مطالعه شوراهای اسلامی شهر، استفاده شده است. تحلیل یافته‌ها بیانگر این است که عواملی نظیر «فقدان نهادینگی شورای اسلامی شهر»، «محدودیت نهادی شورایاری»، «فقدان نظارت»، «ابهام در قوانین» و «فقدان تعامل متقابل برون‌گروهی» موجب «فقدان نهادینگی» شورایاری محله‌ها شده است. اعضای شورایاری محله‌ها برای چیرگی بر «فقدان نهادینگی» از دو راهبرد «حمایت‌خواهی» و «نهادخواهی» استفاده می‌کنند. راهبرد «حمایت‌خواهی» زمانی از سوی شورایاری محله‌ها استفاده می‌شود که در تعامل و روابط درون‌گروهی و برون‌گروهی دچار تنش شده باشند و در صورتی که تعامل سازنده با شورای شهر و ستاد شورایاری نداشته باشند، شورایاری محله‌ها از راهبرد «نهادخواهی» استفاده می‌کنند. به‌کارگیری این راهبردها در مقابل «فقدان نهادینگی»، پیامدهای «امیدواری» و «تصور ناکامی» را به همراه دارد.

**واژه‌های کلیدی:** توسعه محلی، حکومت محلی، سرمایه اجتماعی، شورایاری، شهر

تهران.

۱. پژوهشگر پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی (نویسنده مسئول)،

ebrahim.sh1368@gmail.com

۲. کارشناس پژوهش، دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه‌ها، shahbazi767@gmail.com

## مقدمه و بیان مسئله

رشد فزاینده شهرنشینی و شکل‌گیری مقیاس‌های جدید از رشد شهری و محله‌ای در دهه‌های اخیر به‌ویژه در شهر تهران موجب شده است که شهرنشینی معاصر، با چالش‌های نوینی مواجه شود. به دلیل گستردگی و پیچیدگی ابعاد و تغییر ماهیت مسائل شهری و محله‌ای، جامع‌نگری و توجه به ابعاد و جنبه‌های مختلف مسئله اجتناب‌ناپذیر است (صدیق سروستانی، ۱۳۸۶). به نظر مامفورد (۱۹۵۴)، پرداختن به محله، تنها راهکار عملی در حل مشکلات کلان‌شهرهاست؛ و اینکه محله و اجتماع، نقش والدین یک خانواده را دارد که در هر مرحله‌ای از زندگی فرد می‌تواند نقش حمایتی داشته باشد. لوکوربوزیه<sup>۱</sup> محله را وسیله‌ای رفاهی می‌داند که ساکنان خود را از آسیب‌های شهر و شهرنشینی محفوظ می‌دارد. هر دو اندیشمند، محله و اجتماع را راهکاری برای ارتقاء کیفیت زندگی شهروندان می‌پندارند (معصومی، ۱۳۹۰). شهر، نقش اساسی در ساختار مجموعه اجتماعی دارد و پدیده شهری ارتباط مستقیمی با ساماندهی اجتماعی دارد. با این حال وجه جامعه‌شناختی شهرنشینی صرفاً به تجزیه و تحلیل بوم‌شناختی، روان‌شناختی و اجتماعی ساماندهی محدود نمی‌شود. اهمیت این پدیده‌ها، شرایط جانبی رویه‌های جامعه‌شناختی جهانی را شامل می‌شود. با توجه به این ریموند لدرو<sup>۲</sup> بر این باور است که موضوع بررسی جامعه‌شناختی شهرها همواره با همزیستی جمعی شکل گرفته است (باقری بنجار، ۱۹۹۶). در این میان برنامه‌ریزان اجتماعی و سیاست‌گذاران شهری، بیشتر به سطوح پایین و ملموس‌تر زندگی محله‌ای توجه و تأکید کرده‌اند.

مفهوم «توسعه محله مینا» که بر همین اساس مطرح شده است مبتنی بر مهندسی اجتماعی بود و به‌جای نگرش کلان و مقیاس‌های ذهنی به ابعاد مشخص محلی و خرد می‌پردازد. همچنین به‌جای پرداختن به توده مکانیکی که امکان مدیریت کلان شهری ندارد به اندازه‌های مدیریت‌پذیر و واحدهای ارگانیکی مشخص (محله‌های شهری) می‌اندیشد. در این رویکرد، نگاه برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران به محله‌ها، مبتنی بر نگرش «دارایی مینا» و با تأکید بر سرمایه‌های اجتماعی شهروندان و نهادهای مدنی محلی است (حاجی‌پور، ۸۵). توسعه محلی (محله مینا) مبتنی بر این پیش‌فرض‌هاست که هر فردی حق مشارکت در تصمیم‌گیری را دارد و باید آگاهانه در آن شرکت کند و در اداره امور سهمیم باشد. درضمن هر فرد در قبال محله و افراد آن مسئول

---

1. Le corbusie  
2. Ledrut

است و باید برای بهتر شدن محیط زندگی خود تلاش کند. فیلیپس و پیت من<sup>۱</sup> درباره توسعه محلی، دو نگرش دارند؛ یک نگرش اینکه توسعه محلی را به‌مثابه یک فرآیند تعریف می‌کند. یعنی توسعه محلی فرآیندی است که در آن افراد می‌آموزند چگونه با هم کار و مسائل عمومی را در کنار یکدیگر حل و فصل کنند (یادگیری عمل جمعی). نگاه دیگر اینکه توسعه محلی به‌مثابه یک برآیند و نتیجه تعریف می‌شود. طبق این تعریف، توسعه محلی نتیجه تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در سطح محلی است که به بهتر شدن اجتماع محلی کمک می‌کند. به عبارت دیگر اقدام جمعی که نتیجه آن، توسعه در بخش‌های مختلف کالبدی، زیست‌محیطی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی است (فیلیپس و پیت من، ۲۰۰۹).

یکی از مفاهیم مهم و مرتبط با توسعه محلی، مفهوم «سرمایه اجتماعی» است. به طور کلی سرمایه اجتماعی واژه‌ای است که در سال‌های اخیر به حوزه علوم اجتماعی وارد شد و دریچه‌ای تازه در تحلیل و علت‌یابی مسائل اقتصادی و اجتماعی گشود. امروزه بسیاری از تحلیل‌گران اجتماعی برای توضیح طیف وسیعی از فرآیندهای اجتماعی، به‌ویژه استقرار جامعه مدنی، از این واژه در عرصه عمومی کمک می‌گیرند (حاجی‌پور، ۱۳۸۵: ۴۸).

مهاجرت و افزایش جمعیت همراه با جریان شهرنشینی در جوامع در حال توسعه، به‌جای تحقق آرمان‌های نوگرایانه مانند توسعه فرهنگی و رفاه اجتماعی به گسترش تنش‌ها منجر شده است. این فرآیند شهرنشینی و توسعه در جوامع جهان سوم، منجر به توسعه و انباشت جمعیت و در نهایت تمرکز منابع و سرمایه در یک شهر خاص شده است. در کلان‌شهر تهران از یک‌سو وجود محله‌های شهری با زمینه‌های فرهنگی و اجتماعی گوناگون و از سوی دیگر فقدان نهادینگی و روابط و تعامل بین شهروندان و شوراهای شهر (فقدان سرمایه اجتماعی) موجب ناکارآمدی شوراهای شهر شده است. پاکستون<sup>۲</sup> برای حل این مسئله، طرف سوم یا ضمانت اجرایی رسمی را پیشنهاد می‌کند که با شکل‌گیری و رشد آن، سرمایه اجتماعی در محله‌های شهری افزایش می‌یابد (پاکستون، ۱۹۹۹). در واقع شورایاری محله‌ها واسطه بین مردم و شوراهای و شهرداران در نقش ضامن اجرایی رسمی و طرف سوم قلمداد می‌شوند که عامل و واسطه همکاری شهروندان و مدیران شهری هستند. البته باید به این نکته توجه کرد که، شوراهای ایران ناقص تشکیل شده‌اند. ساختار و مدیریت شورایی بدین صورت است که ابتدا باید شورا

1. Phillips and Pittman

2. Paxton

در سطح محله شکل بگیرد. محله تا قبل از انتخابات شورایی‌ها، سال ۱۳۷۹ به صورت آزمایشی شروع شد، در شهر تهران جایگاهی نداشت. درحقیقت در شهر تهران بدون انتخاب شورای محلی، شورای ناحیه و شورای منطقه، شورای شهر تشکیل شده است. کلان‌شهر تهران جمعیتی میلیونی، ۲۲ منطقه و ۳۷۴ محله دارد. بنابراین دشوار است که شورای شهر به تنهایی قادر به کنترل و مدیریت این شهر باشد. پس به دلیل حجم گسترده مسائل و مشکلات این شهر، اعضای ۱۵ نفره شورا که در دوره جدید به ۳۱ نفر افزایش یافتند، پاسخگوی مشکلات نیستند. در نتیجه بررسی کامل مشکلات امکان‌پذیر نیست و شیوه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در ستاد (شورا) منطبق با نیازهای محلی نیست. برای پرکردن این خلأ و نیز مدیریت بهتر و کارآمدتر، شورایی‌ها تشکیل شدند تا واسطی بین مردم و شوراها باشند. اعضای شورای اسلامی شهر تهران در دوره دوم، شورایی‌ها را تشکیل دادند. شورایی‌ها محله‌ها یکی از عناصر حکومت محلی شهر تهران در مقیاس کوچک شناخته می‌شوند. شورایی ۲۲ منطقه شهر تهران در دوره سوم شامل ۳۷۴ محله و ۳۵۰۰ نفر شوراییار با احتساب شوراییاران جانشین است.

به باور پوسنر و بویکس<sup>۱</sup>، افزایش سرمایه اجتماعی در سطح خرد، میانه و کلان در میان شهروندان و شوراییارها، موجب افزایش آگاهی شهروندان درباره امور عمومی و پرورش توانایی بوروکرات‌های حکومتی برای همکاری با یکدیگر می‌شود، که گزینه‌های نامبرده از شاخص‌های توسعه محلی هستند (ازکیا و ایمانی، ۱۳۸۴: ۴۲). سرمایه اجتماعی در سطح فردی یا خرد، معمولاً به هر یک از افراد جامعه را در بر می‌گیرد که در شبکه یا شبکه‌هایی عضویت دارد و منافع ناشی از عضویت برای فرد مفید است. سطح گروهی یا میانه، روابط مبتنی بر اعتماد میان اعضای گروه موجب تشکیل سرمایه اجتماعی می‌شود. در سطح اجتماعی یا کلان، تعداد زیاد گروه‌های داوطلب در جامعه و شکل‌گیری روابط افقی میان آنها بر پایه اعتماد، سرمایه اجتماعی را تولید می‌کند (فوکویاما: ۱۳۸۵). شوراییارهای محله از جمله سازوکارهایی هستند که در صورت نهادینگی می‌توانند اسباب گسترش نهادهای غیردولتی، افزایش مشارکت مردم در اداره امور خود و مسئولیت‌پذیری نهاد مدیریت شهری را فراهم کنند. انتظار می‌رود با سازمان دموکراتیک محلی، توسعه نیافتگی شهری موجود تا اندازه زیادی به سمت توسعه یافتگی هدایت شود. از این رو می‌توان گفت ضرورت و اهمیت پژوهش، شناسایی کژکارکردی‌ها، ناکارایی و

بی‌اثربودن کنش‌های تعاملی شورایارها با شهروندان و مدیران شهری و نیز کشف چرایی شکل‌نگرفتن سرمایه اجتماعی در سه سطح خرد، میانه و کلان است. شناسایی، پیروز شدن و حل مسائل شورایاری‌های شهر تهران، می‌تواند زمینه را برای توسعه محلی فراهم کند. در صورت پذیرش ارتباط بین سرمایه اجتماعی و توسعه محلی، تضعیف نهادهای داوطلبانه ممکن است مانع توسعه محلی شود. از این رو جستجو برای شناخت عوامل مؤثر بر عملکرد شورایاری‌ها وظیفه مهم جامعه‌شناسی توسعه است (ازکیا و ایمانی، ۱۳۸۴: ۴۲). در واقع هدف پژوهش با تأکید بر ارتباط بین سرمایه اجتماعی، حکمرانی خوب و توسعه محلی (فوکویاما، ۱۳۸۵؛ پاتنام، ۱۳۸۴؛ کلمن، ۱۳۸۶)، «بررسی جامعه‌شناختی فقدان نهادینگی شورایاری محله‌ها بین شهروندان تهران، شورای اسلامی شهر و مدیران شهرداری» است. از این رو مهمترین پرسش این پژوهش عبارت است از اینکه «چه عواملی بر بی‌نهادینگی شورایاری محله‌ها تأثیر دارد؟» در کنار پرسش اصلی پرسش‌های فرعی نیز بیان شده است که عبارتند از:

نقش سرمایه اجتماعی شورایاری محله‌ها در توسعه محلی و نهادینگی آنها چیست؟  
همکاری و روابط شورایاران با شهروندان، مسئولان محلی و شورای اسلامی شهر چگونه است؟

### چارچوب نظری

نخستین بار هانیفن واژه سرمایه اجتماعی (با معنای مشابه آنچه اکنون پذیرفته شده) را سال ۱۹۱۶ به کار برد (به نقل از ولکاک، ۲۰۰۰). براساس نوشته‌ها درباره سرمایه اجتماعی تعریف‌های گوناگونی برای آن وجود دارد. اگرچه تعریف‌ها برخی سازگاری‌های گسترده را نشان می‌دهد؛ اما شاخصه‌های به‌کاررفته بسیار متنوع است. البته تفاوت‌هایی در روش مفهوم‌سازی سرمایه اجتماعی وجود دارد. همچنین در یک سطح عملیاتی، تفسیرها از آنچه سرمایه اجتماعی هست یا نیست گوناگون است.

نمونه‌هایی از تعاریف برگزیده سرمایه اجتماعی از نظریه‌پردازان معاصر، آورده شده است: «ویژگی‌های سازمان اجتماعی مانند: اعتماد، هنجارها و شبکه‌هایی که می‌توانند کارایی جامعه را با تسهیل فعالیت‌های هماهنگ، بهبود دهند» (پاتنام، ۱۳۸۴). «توانایی بازیگران برای پاسداری از منافع به‌واسطه امتیاز عضویت در شبکه‌های اجتماعی و ساختارهای دیگر اجتماعی (پورترس، ۱۹۹۸). «اطلاعات، اعتماد و هنجارهای متقابل که ریشه در شبکه‌های اجتماعی فرد دارد»

(ولکاک، ۲۰۰۰). «سرمایه اجتماعی نمود یک هنجار غیررسمی است که همیاری بین دو یا چند نفر را تقویت می‌کند» (فوکویاما، ۲۰۰۰).

پاکستون سرمایه اجتماعی را متشکل از دو وجه پیوندهای عینی و ذهنی می‌داند: پیوندهای عینی: یعنی ساختار شبکه‌ای عینی که افراد را به یکدیگر مرتبط می‌کند. این شاخص نشان‌دهنده همکاری افراد در فضای اجتماعی با یکدیگر است. پیوندهای ذهنی: پیوندهای میان افراد که ویژگی‌های خاصی دارد مانند همکاری دوجانبه، اعتماد و احساس مثبت (پاکستون، ۱۹۹۹).

در این پژوهش نظریه‌های سرمایه اجتماعی در سه سطح خرد، میانه و کلان بررسی شد. سرمایه اجتماعی در سطح خرد و فردی را می‌توان در نظریات بوردیو<sup>۱</sup> و لین مشاهده کرد. بوردیو در بحث از انواع سرمایه به سه نوع سرمایه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی اشاره دارد. «سرمایه اقتصادی» که بی‌درنگ و مستقیماً به پول تبدیل می‌شود و به شکل حقوق مالکیت نهادینه می‌شود؛ «سرمایه فرهنگی» که به شکل کیفیت‌های آموزشی نهادینه است؛ «سرمایه اجتماعی» که از تعهدات (روابط) اجتماعی تشکیل شده و می‌توان آن را به صورت القاب اشرافی (اصالت و شهرت) نهادینه کرد (بوردیو، ۱۹۸۵: ۵). لین با بیان نظریه منابع اجتماعی مشخصاً این مسئله را مطرح کرده است که دستیابی به منابع اجتماعی و استفاده از آنها (منابع نهفته در شبکه‌های اجتماعی) ممکن است به موقعیت‌های اجتماعی - اقتصادی بهتر منجر شود (لین، ۱۹۹۹: ۷). وی از دیدگاه فردگرایی روش‌شناختی، منابع اجتماعی غیررسمی را ابزاری برای بررسی قابلیت تحرک اجتماعی به‌کار می‌برد (تاجبخش، ۱۳۸۲: ۵۷). همچنین وی به منافع ضروری سرمایه اجتماعی متمرکز است و سرمایه اجتماعی را در درجه اول عاملی ضروری می‌داند که افراد برای کسب سود خود در روابط اجتماعی سرمایه‌گذاری می‌کنند. اگرچه به نظر لین ممکن است این سرمایه‌گذاری مانند سرمایه انسانی و همه دارایی‌های ارتباطی، به نفع توسعه جامعه نیز منجر شود (موسوی خامنه، ۱۳۸۳). نگاه میانه به سرمایه اجتماعی در نظریات «کلمن» و «آف» و «فوش» دیده می‌شود. سطح تحلیل کلمن، افراد در زمینه‌های خانوادگی و اجتماعی است؛ وی بیان می‌کند که سرمایه اجتماعی علاوه بر منافع برای فرد، در صورت تکرار و پایبندی همه اعضای گروه به تعهدات خویش، منافع جمعی را نیز در پی خواهد داشت (کلمن،

۱۳۸۶). اُفه و فوش اشکال انجمن را به سه گروه نخستین، دومین و سومین تقسیم می‌کنند (اُفه و فوش، ۲۰۰۲). برنامه‌ها و طرح‌های خاص انجمن با همکاری اعضاء شکل می‌گیرد. وی می‌گوید جامعه‌ای که مردم ویژگی‌های انجمن‌پذیری بالایی دارند و تعداد انجمن‌ها و اعضای آن فراوان است، آنها به انتشار منابع اجتماعی و اخلاقی کمک می‌کنند؛ در نتیجه این منابع انتشار، موجب نتایج مثبت فراوانی از قبیل توسعه اجتماعی می‌شود (فیروزآبادی، ۱۳۸۴). نگاه کلان به سرمایه اجتماعی در نظریات فوکویاما و پاتنام مشاهده می‌شود. به عقیده فوکویاما، افزایش سرمایه اجتماعی یک جامعه، موجب پیدایش و توسعه اقتصادی و اجتماعی کارا تر و مؤثرتر خواهد شد. زیرا منجر به حذف یا کاهش هزینه‌های مربوط به چانه‌زنی و مراقبت بر اجرای مفاد قراردادهای اقتصادی می‌شود. وی همچنین کارکرد دیگر سرمایه اجتماعی در سطح کلان را تقویت دموکراسی پایدار از راه تقویت جامعه مدنی می‌داند. «جامعه مدنی که سال‌های اخیر بسیار کانون توجه نظریه‌پردازی‌های مردم‌سالاری بوده است در مقیاس وسیعی محصول سرمایه اجتماعی است» (فوکویاما، ۱۳۸۵: ۱۳). پاتنام مفهوم سرمایه اجتماعی را فراتر از سطح فردی به‌کار می‌گیرد و به چگونگی کارکرد سرمایه اجتماعی در سطح منطقه‌ای و ملی و نوع تأثیرات سرمایه اجتماعی بر نهادهای دموکراتیک و در نهایت توسعه اقتصادی علاقه‌مند است (پاتنام، ۲۰۰۰ به نقل از فیروزآبادی، ۱۳۸۴).

پژوهش‌های فراوانی مبنی بر تأیید ارتباط بین سرمایه اجتماعی و توسعه و نیز عملکرد حکومت محلی وجود دارد (کوساک، ۱۹۹۷؛ پاتنام، ۱۳۸۴؛ رایس، ۲۰۰۱؛ ایمانی‌جاجرمی، ۱۳۸۴؛ بویکس و پاسنر، ۲۰۰۲؛ ولکاک و نارایان، ۲۰۰۰). براساس چارچوب نظری سرمایه اجتماعی عوامل بسیاری بر عملکرد حکومت محلی مستقیم یا غیرمستقیم مؤثرند. مهمترین عامل مؤثر بر عملکرد، ظرفیت حل مسئله در حکومت محلی است. این عامل به توانایی نخبگان محلی برای همکاری و توافق اشاره دارد. متغیرهای زیادی بر این عامل تأثیرگذارند که عبارتند از فرهنگ سیاسی نخبگان محلی که خود متأثر از متغیرهای پیشینه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و میزان سرمایه اجتماعی آنهاست. موجودی سرمایه اجتماعی جامعه محلی نیز بر فرهنگ سیاسی نخبگان تأثیر دارد. این موجودی برآمده از پیشینه تاریخی جامعه و تحولات آن است. منابع جامعه محلی مانند ثروت با شکل سازمانی حکومت محلی (که ممکن است اشکال مختلفی داشته باشد) و میزان استقلال آن از سطوح بالاتر حکومت نیز بر ظرفیت حل مسئله

حکومت محلی تأثیر دارند (ازکیا و ایمانی، ۱۳۸۴). مجموع نظریه‌ها و پژوهش‌ها نشان می‌دهند که عامل سرمایه اجتماعی، عاملی مهم در حکمرانی محلی و عملکرد مناسب حکومت‌های محلی است. نقطه اشتراک آنها این است که برای تحقق و نهادینگی حکمرانی مناسب محلی و دستیابی به توسعه محلی، سرمایه اجتماعی لازم و ضروری است.

### روش تحقیق

با توجه به اهداف و پرسش‌های تحقیق از روش نظریه زمینه‌ای<sup>۱</sup> برای تحلیل داده‌های کیفی و تولید مفاهیم و الگوهای نظری استفاده شده است. روش نظریه زمینه‌ای این امکان را برای پژوهشگر فراهم می‌کند که با بررسی داده‌های گردآوری‌شده، آنها را به مفاهیم، موضوع‌ها و درنهایت الگوهای پارادایمی تبدیل کند (ایمانی، ۱۳۸۴). امکانی که موضوع شورایاری محله‌ها را نه در چارچوب‌های نظری تعیین‌شده بلکه با نظریه‌ای حاصل از تجربه بومی بررسی و تحلیل می‌کند. در روش نظریه زمینه‌ای، تئوری از دل داده‌ها بیرون می‌آید. این بدان معنی نیست که همه مراحل آن جدا از هم اجرا می‌شود، بلکه در این روش مراحل جمع‌آوری داده‌ها، تحلیل داده‌ها و ساخت تئوری به صورت رهیافتی منسجم و مرتبط دیده می‌شوند و حالت دورانی دارد (چامبرلین، ۱۹۹۵). تئوری زمینه‌ای با ایده‌های اولیه درباره یک سؤال تحقیق شروع شده و به تولید گزارش از نتایج ختم می‌شود. بیشتر مباحث مطرح در پژوهش به آسیب‌شناسی علل فقدان شکل‌گیری سرمایه اجتماعی بین شورایاری محله‌ها می‌پردازد که این‌گونه نگرش به مسئله را می‌توان «رهیافت نشانه‌محور»<sup>۲</sup> نام نهاد. این درک فرآیند‌محور، به فرد امکان می‌دهد تا در قیاس با طرح‌های خطی، اصول معرفت‌شناختی «درون‌فهمی»<sup>۳</sup> را با حساسیت بیشتر دریابد (فلیک، ۱۳۸۷: ۱۱۳). اجزای اصلی تشکیل‌دهنده روش نظریه زمینه‌ای عبارتند از:

الف) جمع‌آوری داده‌ها: در روش نظریه زمینه‌ای به محققان پیشنهاد می‌شود که متناسب با اهداف و تحقیق خود از روش‌های خاصی بهره‌گیرند. روش‌های جمع‌آوری داده‌ها در تئوری زمینه‌ای با سایر روش‌های تحقیق کیفی، مصاحبه، مشاهده و... مشابه است (استراس و کوربین، ۱۳۸۵: ۱۹). تکنیک‌های گردآوری اطلاعات و داده در این پژوهش عبارت بودند از (۱) مصاحبه ناقص با اعضای شورایاری محله‌های ۲۲ منطقه شهر تهران، (۲) مشاهده مشارکتی، حضور در

---

1. Grounded Theory  
2. Symptom-Oriented Approach  
3. Verstehen



جلسات و نشست‌های اعضای شورایی و مشاهده و یادداشت‌برداری از نگرش‌ها و رفتارهای کلامی شوراییاران و مسئولان، ۳) گروه متمرکز، برگزاری گروه‌های متمرکز با اعضای شورایی (محلها و ۴) مطالعات اسنادی، شامل مطالعه نشریه شوراییاران شماره‌های ۴۵-۱ منتشر شده زیر نظر ستاد هماهنگی شوراییاری، مصوبات شورای اسلامی شهر (تشکیل انجمن‌های شوراییاری شهر تهران، مصوب ۱۳۷۸؛ الزام کمیسیون فرهنگی، اجتماعی و زیست‌شهری شورای اسلامی شهر تهران، مصوب ۱۳۸۲)، دستورالعمل‌ها (دستورالعمل انتخاب شوراییاران، منشور اخلاقی - حرفه‌ای شوراییاران)، اساسنامه شوراییاری و آیین‌نامه‌ها (انضباطی، داخلی و آیین‌نامه تشکیل کارگروه‌های تخصصی شوراییاری‌ها).

ب) تحلیل‌یافته‌ها: بخش دوم شامل روش‌های تحلیلی و تعبیر و تفسیری است که برای رسیدن به یافته‌ها یا نظریه‌ها به کار می‌رود. این روش‌ها شامل شیوه‌های مفهوم‌پردازی از داده‌هاست و این مرحله به «کدگذاری» موسوم است و چگونگی آن برحسب نوع آموزش، تجربه و هدف محقق تغییر می‌کند (همان: ۲۰). در این مرحله سه نوع کدگذاری وجود دارد. کدگذاری باز، بخشی از تحلیل که در آن داده‌های مربوط به پدیده مورد مطالعه با دقت نام‌گذاری و عنوان‌بندی می‌شود. در این کدگذاری داده‌ها به بخش‌های جدا تقسیم و برای به‌دست آوردن مشابهت‌ها و تفاوت‌ها بررسی شده‌اند و پرسش‌هایی درباره پدیده‌هایی که داده‌ها حاکی از آنند، مطرح شده است. نام‌گذاری و مفهوم‌پردازی داده‌ها اولین قدم در کدگذاری باز است (همان: ۶۳) که محصول نام‌گذاری «مفاهیم» هستند و عناصر سازنده نظریه زمینه‌ای به‌شمار می‌آیند. کدگذاری محوری<sup>۱</sup> فرآیند مرتبط کردن موضوع‌های فرعی به موضوع‌های اصلی‌تر است. البته در کدگذاری محوری استفاده از این روش‌ها متمرکزتر است و تلاش شده موضوع‌ها براساس «الگوی پارادایمی»<sup>۲</sup> ایجاد و کشف شوند (فلیک، ۱۳۸۷: ۳۳۵). در واقع با تعیین مفاهیم و موضوع‌ها، مرحله کدگذاری باز به پایان می‌رسد. همان‌طور که در مباحث نظری گفته شد، در این مرحله محقق باید «مقولات» به‌دست‌آمده از کدگذاری باز را در نظامی منطقی قرار دهد و ارتباط آنها را با هم مشخص کند. به‌عبارتی داده‌های تجزیه‌شده به مفاهیم و موضوع‌ها در کدگذاری محوری می‌بایست با شیوه جدیدی به یکدیگر مرتبط شوند. این کار با به‌کاربردن یک

---

1. Open Coding  
2. Axial Coding  
3. Paradigm Model

الگوی پارادایمی شامل «شرایط علی»، «پدیده»، «زمینه»، «شرایط مداخله‌گر»<sup>۱</sup>، «راهبردهای کنش/کنش متقابل» و «پیامدها» انجام شده است. «کدگذاری گزینشی»<sup>۲</sup>، کدگذاری محوری را در سطحی بالاتر و انتزاعی‌تر ادامه می‌دهد. در این مرحله شکل‌گیری و پیوند هر دسته‌بندی با سایر گروه‌ها تشریح می‌شود (همان: ۳۳۷). در مرحله کدگذاری گزینشی یا انتخابی، «پدیده هسته‌ای»<sup>۳</sup> شناسایی و سایر موضوع‌ها به صورت نظام‌مند با آن مرتبط می‌شوند (چامبرلین، ۱۹۹۵).

ج) تئوری‌سازی: بزرگترین آشفتگی در تئوری زمینه‌ای، ماهیت و معنای تئوری به وجود آمده است. تئوری از منظر گلسر و استراس نوعی استراتژی مدیریت داده‌های تحقیق با ارائه شیوه‌های مفهوم‌سازی برای توصیف و تبیین آنهاست. گلسر و استراس بر این باورند تئوری‌هایی که در تئوری زمینه‌ای تولید می‌شوند، تئوری بزرگ و کلان مدنظر مرتون و گیدنز<sup>۴</sup> نیست. در واقع این تئوری‌ها هیچ‌گاه روایت‌های بزرگ و کلان تولید نمی‌کنند. ضمن آنکه در مقابل، این تئوری‌ها، فرضیه‌های عملیاتی و اجرایی کوچکی هم نیستند که بتوانیم در زندگی روزمره به کار ببریم. (گلسر و استراس، ۱۹۹۷). در تئوری زمینه‌ای، مهمترین روش ساخت تئوری، تحلیل مقایسه‌ای است. بدین صورت که در این روش، گروه‌ها و خرده‌گروه‌های مختلف با یکدیگر مقایسه می‌شوند و تفاوت‌های موجود میان آنها به صورت تئوری درمی‌آید.

### چارچوب آماری و مشارکت‌کنندگان

در پژوهش کیفی افراد شرکت‌کننده در تحقیق را فرد یا نمونه نمی‌نامند بلکه به آنها «مشارکت‌کننده» یا «اطلاع‌رسان»<sup>۵</sup> می‌گویند. در پژوهش کیفی معیار دقیقی برای تعیین حجم نمونه یا تعداد افراد مطلع و مشارکت‌کننده وجود ندارد. با این وجود عواملی مانند هدف از نمونه‌گیری، نوع نمونه‌گیری و روش مطالعه در تعیین حجم نمونه مؤثر است (ایمانی‌جاجرمی، ۱۳۸۴: ۲۶). در این پژوهش هدف از نمونه‌گیری، جمع‌آوری اطلاعات از افراد باتجربه در شورایاری شهر و انگیزه‌ها، نظرات و رفتارهای مؤثر بر عملکردشان در این سازمان است. با توجه به انتخاب نمونه‌گیری هدف‌دار بر مبنای تئوری، تعداد افراد نمونه محدود می‌شود به اعضای شورایاری و کسانی که با شورایاری همکاری دارند. این پژوهش علاوه بر افراد، به منابع

- 
1. Intervening Conditions
  2. Selective Coding
  3. Core Category
  4. Giddens
  5. Informants

موجود نیز به سبب وجود داده‌های مربوط به پدیده در آنها، توجه دارد؛ در نتیجه بخش دیگری از چارچوب آماری به این اسناد و منابع اختصاص می‌یابد. بنابراین چارچوب آماری موارد بررسی شده و مشارکت‌کنندگان شامل مطالعات اسنادی و تحقیق میدانی در زمینه شورایاری است. در تحقیق میدانی چارچوب آماری شورایاران محله‌های، مسئولان و شهروندان شهر تهران را دربرمی‌گیرد که از وجود و فعالیت‌های شورایاری آگاه‌اند و با آنها همکاری دارند. علاوه بر این باید به حجم‌های مختلف نمونه برای روش‌های کیفی نیز توجه داشت. نظر به انتخاب روش تئوری زمینه‌ای برای این مطالعه، معمولاً این روش به حدود «۵۰-۳۰» مصاحبه یا مشاهده بسنده شده است (سندلوسکی، ۱۹۹۵ به نقل از ایمانی‌جاجرمی، ۱۳۸۴). با این حال هالووی و ایمی<sup>۱</sup> بر این باورند که «۴۰-۴» مشارکت‌کننده برای مطالعات کافی است (هالووی و ایمی، ۱۳۸۵: ۱۰۵). در این پژوهش ۲۲ مصاحبه با اعضای شورایاری مناطق ۲۲گانه شهر تهران و ۱۰ مصاحبه با شهروندان تهرانی، ۳ گروه متمرکز با شورایاران محله‌های «تختی - مختاری» و «تاکسیرانی» و دبیر شورایاران منطقه ۱۷، ۴ مشاهده مشارکتی شامل نشست دبیران شورایاری محله‌های منطقه ۲۰، نشست دبیران شورایاری محله‌های ۲۲ منطقه تهران، نشست مسئولان، شورای شهر و شورایاران منطقه ۱۵ و نشست‌ها و مصاحبه‌های پراکنده با مسئولان ستاد شورایاری و ۲ واحد اطلاعاتی اسنادی انجام شده است که در مجموع ۴۱ واحد مشاهداتی می‌شود که با توجه به بیان سندلوفسکی، هالووی و ایمی کافی است.

### تحلیل یافته‌ها

هنگام مصاحبه با مشارکت‌کنندگان دو پرسش اصلی مطرح شده است.

۱. مشکلات و موانع پیش روی شورایاری چیست؟ این پرسش بیشتر موانع، مشکلات و سختی‌های کار شورایاری بادقت بررسی کرد.
۲. تعامل و همکاری شورایاری چگونه است؟ این پرسش به تعامل شورایاری با شورایاری محله‌های دیگر، مسئولان شهرداری، شورای شهر، نهادهای دولتی و غیردولتی و شهروندان می‌پردازد.

موضوع هسته‌ای، راهنمایی برای جمع‌آوری داده‌های بیشتر و نمونه‌گیری نظری است (گلسر و استراس، ۱۹۹۷). موضوع هسته‌ای در واقع همان پدیده اصلی است که بررسی شد. برای شناسایی این موضوع توجه به فهرست‌های کدگذاری، خلاصه‌کردن یادداشت‌ها و نحوه آرایش شبکه‌ها کمک مهمی می‌کند. البته گاهی در تئوری زمینه‌ای پدیده هسته‌ای تغییر کرده و پدیده‌ای متفاوت از آنچه در ابتدا مفروض بود نقش محوری نسبت به مسئله اصلی پیدا می‌کند. موضوع هسته‌ای براساس روابط خود با سایر موضوع‌های محوری مهم، مشخص شده و موقعیت محوری در شبکه دارد (باهم، ۲۰۰۶: ۴-۲۷۳ به نقل از ایمانی‌جاجرمی، ۱۳۸۴). پس از این مراحل یعنی درآمیختن موضوع‌های محوری، تئوری زمینه‌ای تولید شد. این فرآیند در مراحل زیر انجام شده است.

- بیان و شرح طرح داستان.

- ارتباط دادن موضوع‌های فرعی با موضوع هسته‌ای با استفاده از مدل پارادایمی.

- ارتباط دادن موضوع‌ها در یک سطح. در این مرحله طیف مقادیر موضوع‌ها، شناسایی می‌شود.

- اعتبار بخشی از روابط براساس داده‌ها.

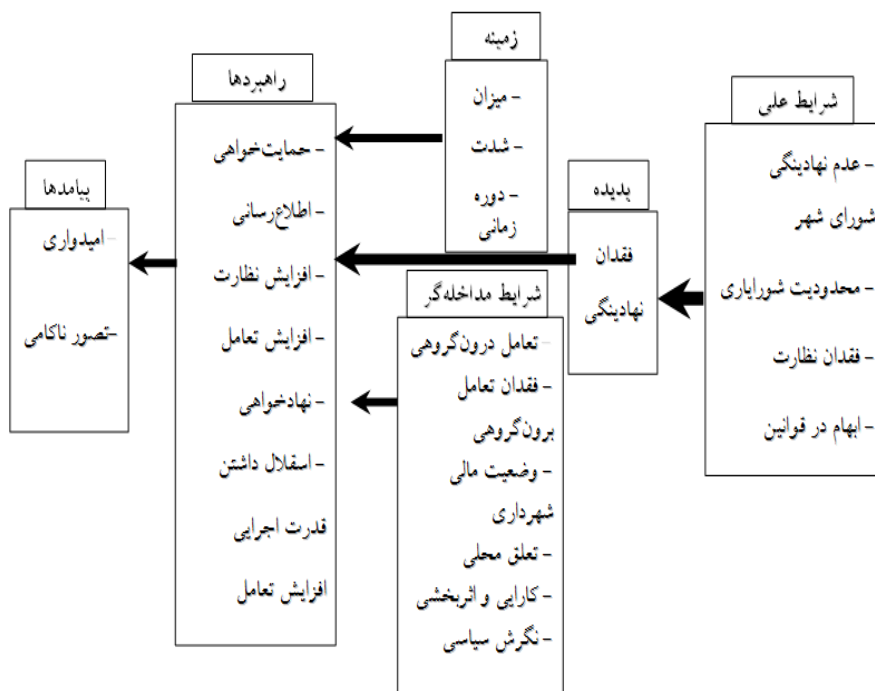
- اصلاح و جرح و تعدیل بیشتر طرح داستان (همان).

بر همین اساس موضوع هسته‌ای اصلی را یک پدیده تعریف می‌کنیم و آن را برحسب ویژگی‌هایش توسعه می‌دهیم. سپس موضوع‌های دیگر براساس الگو، به این موضوع مرتبط می‌شوند. سپس موضوع‌ها برحسب روابط پارادایمی مرتب می‌شوند. محقق بار دیگر به شرح داستان<sup>۱</sup> بازمی‌گردد. تنها در این شرایط است که جزئیات توصیفی اندکی بیشتر می‌شود. با استفاده از داستان در نقش راهنما، تحلیل‌گر می‌تواند شروع به تنظیم کند و تنظیم مجدد موضوع برحسب پارادایم را تا زمانی ادامه دهد که به نظر برسد داستان تناسب دارد. روایتی تحلیلی از داستان فراهم می‌شود. در غیر این صورت موضوع‌ها فقط به صورت فهرستی از عناوین باقی می‌مانند (ایمانی‌جاجرمی، ۱۳۸۴: ۱۷۵).

### انتقال از توصیف به مفهوم‌پردازی خط اصلی داستان

در این پژوهش با توجه به تکرار مفهوم «فقدان نهادینگی شورایی» در داده‌ها، مفاهیم و موضوع‌ها و الگوهای پارادایمی این مفهوم در نقش پدیده «هسته‌ای» انتخاب شده است. البته دلایل دیگری مانند قدرت جذب بیشتر این موضوع نسبت به سایر موضوع‌ها و توانایی جذب سایر موضوع‌ها در خود، یکپارچگی سایر موضوع‌های پیرامون آن و برتری نظری آن نسبت به سایر موضوع‌ها، در انتخاب آن در نقش موضوع هسته‌ای مؤثر بود. پس از تعیین موضوع هسته‌ای، الگوی پارادایمی آن ترسیم شد و عناصر نظریه‌ای تشریح شد. در تدوین الگوی پارادایمی و تشریح عناصر نظریه‌ای آن از الگوی ایمانی جاجرمی (۱۳۸۴) در مطالعه عوامل کارایی شوراهای اسلامی شهرها، استفاده شد و سعی شده است تا با بسط آن، الگوی مطلوب و کارآمدی در مطالعه فقدان نهادینگی شورایی‌ها در فرآیند مدیریت محله‌محور ارائه شود.

#### نمودار ۱. مدل پارادایمی پدیده «فقدان نهادینگی شورایی»



### شرایط علی مربوط به پدیده «فقدان نهادینگی شورایی»

عواملی که موجب پیدایش پدیده «فقدان نهادینگی» در شورایی محله‌ها می‌شوند، شامل «فقدان نهادینگی شورای اسلامی شهر»، «محدودیت شورایی»، «فقدان نظارت»، «ابهام در قوانین» و «فقدان تعامل متقابل برون‌گروهی» است. یکی از عوامل مهم، فقدان نهادینگی شورای اسلامی شهر است. وضعیت ساختاری اداری کشور و قوانین مربوط به شوراهای موجب شده است که اعضای آنها، شورای شهر را نهادهایی فاقد حدود اختیارات و قدرت مشخص بدانند (ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۴: ۵۲). با وجود آنکه آنها در قانون اساسی رکنی از ارکان اداره کشور و نظام مدیریتی و سیاست‌گذاری شهر معرفی شده‌اند، اما در سطح شهرها قدرت و منابع، در اختیار سازمان‌های مختلف دولتی است که هر یک، از وزارتخانه مربوط دستور می‌گیرند. پاسخگوبودن مدیران سازمان‌های دولتی شهر به مسئولان بالاتر خود در مراکز استان یا مرکز کشور موجب شد تا آنها درخواست‌های اعضای شوراهای شهر را مهم تلقی نکنند. در واقع نهادینه نشدن شورای شهر موجب شد شورایی محله‌ها (زیرمجموعه شورای شهر) نیز نهادینه نشود. در نتیجه سازمان‌های دولتی مانند سازمان آب، سازمان برق، آموزش و پرورش و... که در مناطق و محله‌های شهر تهران مستقر هستند، شورایی محله‌ها را در نقش یک نهاد مدیریتی در سطح محله و منطقه به رسمیت نشناسند. ابهامات در آیین‌نامه و اساسنامه شورایی محله‌ها در زمینه روند انتخابات، گزینش معتمدین محله‌ها، برگزاری انتخابات، چگونگی مواجهه با شورایی‌های ابطالی و درحالت تعلیق از یک‌سو، و فقدان روش‌های مدون در تعامل متقابل شورایی با شهرداری ناحیه، شهرداری منطقه، سازمان‌های دولتی، سازمان‌های غیردولتی و نهادهای خیریه از سوی دیگر موجب شکل‌گیری تفاسیر مختلف و گوناگون از کارویژه‌های شورایی و سردرگمی اعضای شورایی، مسئولان محلی و شهروندان می‌شود؛ که در نهایت فقدان نهادینگی قانونی شورایی را در پی دارد. «محدودیت نهادی شورایی» یکی دیگر از دلایل «فقدان نهادینگی» آن در نظام حکومت محلی است. محدودیت نهادی شورایی اشاره به فشارهای دولتی و فقدان بهاء در سطح فرمانداری، استانداری، رسانه عمومی و... است. با توجه به گفته‌های بسیاری از شوراییاران، سیاست کلی کشور در راستای حذف یا محدودیت شورایی محله‌ها یا حکومت‌های محلی است. مشاهداتی مانند («دولت به شورایی با عینک سیاسی می‌نگرد»، «دولت درصدد محدودیت مدیریت محلی است»، «سیاست کل جامعه در راستای

محدودیت شورای شهر است»، «در انتخابات شورایی، محدودیت‌هایی به لحاظ اطلاع‌رسانی از صداوسیما داریم»، «صداوسیما تیزر تبلیغاتی شورایی را پخش نکرد»، «وزارت کشور اجازه نداد لفظ شورایی برای ما استفاده شود و ما را معتمد محل می‌شناسند» و... بیانگر این موضوع است. شرط علی «فقدان نظارت» از دلایل «فقدان نهادینگی» شورایی محله‌هاست. فقدان نظارت از جانب شورای شهر و ستاد شورایی بر عملکرد و فعالیت‌های شورایی موجب شکل‌گیری احساس رسمی‌نبودن و رهاشدگی بین شوراییان می‌شود.

### پدیده ناشی از شرایط علی

وضعیت حاکم بر شورای اسلامی شهر و فقدان نهادینگی آن، وجود نگرش‌های منفی سازمان‌های دولتی به شورایی، ابهام در آیین‌نامه، اساسنامه و دستورالعمل‌ها در شورایی و فقدان نظارت شورای اسلامی شهر بر شورایی موجب شده است که سازمان‌های محلی و تاحدودی شهرداری‌ها، شورایی را فاقد قدرت نظارتی و اجرایی بدانند و تمایلی به تعامل با آن نداشته باشند. در نتیجه جایگاهی برای شورایی در نظام مدیریتی محله و منطقه قائل نیستند و همین موضوع منجر به فعالیت سازمان‌های دولتی - محلی فقط متناسب با سلسله‌مراتب اداری خود می‌شود؛ در نهایت شورایی را به رسمیت نمی‌شناسند. در صورت پاسخگونی و بی‌توجهی سازمان‌های دولتی و شهرداری‌ها به نهاد جدید شورایی، هیچ‌گونه ضمانت اجرایی برای فشار به آنها وجود ندارد. از این‌رو شوراییان بر این باورند که در «مدیریت محله» نقش حاشیه‌ای دارند و هیچ سازمان رسمی از آنها حمایت نمی‌کند؛ در نتیجه احساس سرگردانی و بی‌توجهی می‌کنند.

### زمینه‌های مربوط به بسط پدیده فقدان نهادینگی

به‌کارگیری و توسعه راهبردهای مربوط به پدیده «فقدان نهادینگی» در شورایی بستگی به زمینه آن دارد. پدیده «فقدان نهادینگی» با سطوح متفاوت میان اعضای شورایی وجود دارد. تقریباً اکثر شوراییان از فقدان قدرت نظارتی و اجرایی و بی‌توجهی و پاسخگونی سازمان‌های محلی و شهرداری‌ها به درخواست‌ها و نظرات آنان شکایت داشتند. «فقدان نهادینگی» بین زنان کمتر به چشم می‌خورد و به موجب آن شکایت زنان نسبت به مردان کمتر بوده است. در میان افراد با مدرک تحصیلی بالاتر، شدت احساس «فقدان نهادینگی» بیشتر بود. بین افراد با سابقه

چند دوره شورایاری محله و آشنایی با فعالیت‌ها و دستورالعمل‌های شورایاری و سوابق فعالیت‌های خدمت‌رسانی آنها، میزان و شدت «فقدان نهادینگی» بیشتر دیده شد.

### شرایط مداخله‌گر بر راهبردها

این شرایط دربرگیرنده عواملی است که بر به‌کارگیری راهبردهای اعضای شورایاری مربوط بود. برخی از عوامل عبارتند از «تعامل درون‌گروهی»، «فقدان تعامل برون‌گروهی»، «وضعیت مالی شهرداری»، «تعلق محلی»، «کارایی و اثربخشی» و «نگرش سیاسی». هرچه تعامل درون‌گروهی اعضای شورایاری، شورایاری محله‌ها و دبیر شورایاران، ماهیتی مبتنی بر خدمت‌رسانی و هماهنگی داشته و تنش درون‌گروهی بین آنها کم باشد، راهبردی که در مقابل «فقدان نهادینگی» انتخاب می‌کنند، «نهادخواهی» است. اما اگر روابط و تعامل درون‌گروهی بین اعضای شورایاری، شورایاران محله‌ها و دبیران شورایاری مبتنی بر تنش و منفعت‌طلبی باشد، در مقابل «فقدان نهادینگی»، از راهبرد حمایت‌خواهی استفاده می‌کنند. هرچه تعامل برون‌گروهی شورایاری با سازمان‌های دولتی، شهرداری‌ها و سازمان‌های غیردولتی دوسویه و دوستانه‌تر باشد، شورایاران در مقابل «فقدان نهادینگی» از راهبرد نهادخواهی استفاده می‌کنند. در صورت فقدان تعامل برون‌گروهی یا یک‌سویه و ابزاری بودن آن، شورایاران از راهبرد حمایت‌طلبی برای رفع «فقدان نهادینگی» استفاده می‌کنند. منابع مالی و انسانی شهرداری هم بر شیوه‌گزینش نوع راهبرد شورایاران، مؤثر است. شهرداری مناطق و نواحی با درآمدهای کافی و نیروی انسانی مناسب، قدرت اجرایی مناسبی را در اختیار اعضای شورایاری قرار می‌دهد و آنها را به‌سوی به‌کارگیری راهبرد نهادخواهی تشویق می‌کند. تعلق محلی شورایاران و کارایی و اثربخشی شورایاران در محله، عامل دیگری است که بر چگونگی انتخاب راهبرد شورایاران تأثیر می‌گذارد. شورایاران با تعلق محلی و کارایی بیشتر در محله، اصولاً راهبرد نهادخواهی را در مقابل «فقدان نهادینگی» انتخاب می‌کنند. در نهایت نگرش سیاسی شورایاران بر انتخاب نوع راهبرد آنان نقش دارد. شورایارانی که در پی سیاسی‌شدن شورایاری هستند راهبرد حمایت‌خواهی را در مقابل «فقدان نهادینگی» برمی‌گزینند.

### راهبردهای مربوط به پدیده «فقدان نهادینگی»

اعضای شورایاری برای غلبه بر «فقدان نهادینگی» از دو راهبرد «حمایت‌خواهی» و «نهادخواهی»



استفاده می‌کنند. راهبرد «حمایت‌خواهی» زمانی از سوی شورایاران استفاده می‌شود که تعامل و روابط درون‌گروهی و برون‌گروهی تنش‌زایی داشته باشند؛ در این شرایط، خواهان دخالت شورای شهر و ستاد مدیریت محله برای حل مشکلات و مسائل هستند. برخی از مشکلات ابهام قوانین انتخابات، گزینش معتمدین محل و... موجب شده است که شورایاران از راهبرد «حمایت‌خواهی» برای حل مشکلات استفاده کنند. در صورت فقدان تعامل سازنده با شورای شهر و ستاد شورایی، شورایاران از راهبرد «نهادخواهی» استفاده می‌کنند. همچنین برای تبلیغات و اطلاع‌رسانی شورایی برای غلبه بر «فقدان نهادینگی»، راهبرد «نهادخواهی» به‌کار می‌رود. در مجموع می‌توان گفت در مشکلات و مسائل مربوط به فقدان نظارت، محدودیت نهادی شورایی و تعامل با شورای شهر و ستاد شورایی، شورایاران از راهبرد «حمایت‌خواهی» استفاده می‌کنند. زمانی که شورایی در شیوه تعامل خود با شورای شهر و ستاد شورایی مشکل نداشته باشد و به دنبال استقلال عمل و قدرت اجرایی و نظارتی و در پی افزایش و تغییر تعامل خود با سازمان‌های دولتی باشد، راهبرد «نهادخواهی» نقش برطرف‌کننده «فقدان نهادینگی» را ایفا می‌کند.

### پیامدهای راهبردها

راهبردهایی که اعضای شورایی در مواجهه با پدیده «فقدان نهادینگی» به‌کار می‌برند، خواسته یا ناخواسته پیامدهایی برای آنها در پی دارد. این پیامدها «امیدواری» و «تصور ناکامی» بوده است. تصور ناکامی اشاره به وضعیتی دارد که عضو شورایی با وجود انتخاب راهبردهای نهادخواهی و حمایت‌خواهی، از اتفاقاتی که در آینده خواهد افتاد احساس شکست و ناکامی می‌کند. وی نسبت به سیاست‌ها و برنامه‌ریزی آینده از سوی شورای شهر و سازمان‌های دولتی خوش‌بین نیست و تمایلی به ادامه فعالیت ندارد. وی بر این باور است که با قدرت اجرایی و نظارتی کم، قادر به برآورده کردن خواسته‌ها و نیازهای شهروندان نیستند؛ در نتیجه به‌مرور نسبت به مسائل شورایی و شهروندان بی‌تفاوت می‌شوند. البته بین برخی از افراد نیز در پی به‌کارگیری راهبردها، به‌ویژه نهادخواهی، امیدواری وجود داشت. آنها امیدوار و خوش‌بین بودند که حوزه اختیارات و قدرت اجرایی و نظارتی آنها در دوره‌های بعد افزایش یابد و انتقال مشکلات شهروندان به دستگاه‌های دولتی سریع‌تر و آسان‌تر انجام شود و مشکلات زیربنایی شهر و مشکلات فرهنگی و اجتماعی شهروندان را حل کنند.

### بحث و نتیجه‌گیری

براساس پژوهش سیر حکومت‌های محلی ایران، «فقدان نهادینگی» در ساختار مدیریتی و اداری کشور یکی از مسائل اصلی و مهم است. با توجه به تحقیق‌های میدانی، همین مسئله درباره شورایاری محله‌ها نیز وجود دارد. به دلیل تمرکزگرا بودن ساختار اداری و مدیریتی ایران، شرایط ظهور یا قدرتمند شدن حکومت‌های محلی وجود ندارد. با توجه به تحقیق‌ها، عواملی که موجب پیدایش پدیده «فقدان نهادینگی» در شورایاری محله‌ها می‌شوند، شامل «فقدان نهادینگی شورای اسلامی شهر»، «محدودیت شورایاری»، «فقدان نظارت»، «ابهام در قوانین» و «فقدان تعامل متقابل برون‌گروھی» است. وضعیت حاکم بر شورای اسلامی شهر و فقدان نهادینگی آن، وجود نگرش‌های منفی سازمان‌های دولتی به شورایاری، ابهام در آیین‌نامه، اساسنامه و دستورالعمل‌ها در شورایاری و فقدان نظارت شورای اسلامی شهر بر شورایاری موجب شده است که سازمان‌های محلی و تاحدودی شهرداری‌ها، شورایاری محله‌ها را فاقد قدرت نظارتی و اجرایی بدانند و با آنان تعامل نداشته باشند. در نتیجه جایگاهی برای آنها در نظام مدیریتی محله و منطقه قائل نیستند. همین موضوع موجب می‌شود سازمان‌های دولتی محلی صرفاً متناسب با سلسله‌مراتب اداری خود فعالیت کنند و شورایاری را به رسمیت نشناسند؛ حتی در مواردی آنها را زیرمجموعه خود دانسته و نقش مستقلی برای آنها قائل نیستند. در صورت پاسخگونی و بی‌توجهی سازمان‌های دولتی و شهرداری‌ها به این سازمان جدید (شورایاری)، هیچ‌گونه ضمانت اجرایی برای فشار به آنها وجود ندارد. از این‌رو شورایاران احساس می‌کنند که در دستگاه مدیریتی محله نقشی حاشیه‌ای دارند و هیچ سازمان یا نهاد رسمی از آنها حمایت نمی‌کند؛ در نتیجه احساس سردرگم و آشفته هستند. «نهادینه‌شدن» یکی از شاخصه‌های مهم سرمایه اجتماعی است که در پژوهش‌ها و تحلیل‌های سرمایه اجتماعی از آن غفلت شده است (ایمانی‌جاجرمی، ۱۳۸۴). از دیگر مسائل اصلی در شورایاری محله‌ها، «فقدان مشارکت»، ناآگاهی شهروندان از شورایاری محله و ناآشنایی شهروندان از شورایاران محله خود است. (در گفتگو با شهروندان، تقریباً یک‌سوم شهروندان از وجود نهاد شورایاری آگاهی داشتند اما فقط نیمی از آنها با فعالیت‌های شورایاری آشنا بودند). شرایط علی که بر شکل‌گیری پدیده «فقدان مشارکت اجتماعی» شهروندان نقش دارد عبارتند از «خدمت‌رسانی»، «تعامل با شهروندان» و «پاسخگویی به نیازهای عمومی شهروندان». میزان و شدت این پدیده، ارتباط مستقیم با

مشارکت اجتماعی شهروندان دارد. در محله‌هایی با تعامل بیشتر بین شورایاران و شهروندان، روحیه خدمت‌رسانی بین شورایاران بیشتر است. همچنین در محله‌هایی که نیازهای شهروندان تأمین شده است مشارکت اجتماعی شهروندان به نسبت بالاتر است. در واقع یکی از شاخصه‌های گذار از رویکردهای سنتی توسعه محلی به رویکردهای انسانی و پدیدارشناختی توسعه محلی، توجه به مشارکت شهروندان در امور عمومی محلی است (موسوی، ۱۳۸۲: ۵۱). با توجه به قراین و شواهد، این دیدگاه در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شورایاری محله‌ها بیشتر شده است.

تعاملات و پیوندهای شورایاری محله‌ها (یکی از شاخصه‌های سرمایه اجتماعی) در دو سطح «تعاملات درون‌گروهی» و «تعاملات برون‌گروهی» بررسی شده است. همچنین تعاملات و پیوندهای درون‌گروهی در دو وجه تعاملات و پیوندهای درون‌گروهی عینی و ذهنی بررسی شد. یافته‌ها بیانگر این موضوع است که بین شورایاران محله تعاملات و پیوندهای درون‌گروهی عینی و ذهنی وجود دارد؛ که برمبنای الگوی پاکستون، این موضوع موجب می‌شود وجود سرمایه اجتماعی بین آنها تسهیل شود و تنش‌های درون‌گروهی بین شورایاران محله به‌وجود نیاید. با این حال شواهد تحقیقات میدانی بیانگر تعاملات و پیوندهای درون‌گروهی عینی بین شورایاران منطقه (نشست‌های دبیران شورایاری محله‌ها) است، ولی تعاملات و پیوندهای درون‌گروهی ذهنی شکل نگرفته است و شورایاران از بی‌تأثیر بودن نشست‌های شورایاری منطقه نگران و ناراحت هستند. با توجه به الگوی پاکستون، در این صورت شورایاری منطقه نیازمند رابطی برای برقراری تعامل بین آنهاست (پاکستون، ۱۹۹۹: ۹۳). تعاملات و پیوندهای برون‌گروهی در دو سطح تعاملات و پیوندهای برون‌گروهی با شهرداری و مسئولان؛ و تعاملات و پیوندهای برون‌گروهی نهادهای دولتی محلی بررسی شد (برای کشف روابط بین آنها از شاخصه‌های حکمرانی خوب و برای تحلیل از الگوی نجام و ولکاک و نارایان استفاده شده است). با توجه به الگوی نجام (به نقل از سعیدی، ۱۳۸۴) بین شورایاری محله‌ها و شهرداری «ارتباط تکمیلی» وجود دارد. یعنی هر دو طرف اهدافی یکسان دارند اما از ابزار متفاوتی برای رسیدن به آن اهداف استفاده می‌کنند. باید توجه داشت که تعامل شورایاری محله با شهرداری ناحیه و منطقه ساده و یک‌سویه نیست. این نوع ارتباط، به‌ویژه درباره تأمین خدماتی است که از نظر شهرداری، می‌بایست شورایاری محله در تأمین آن بکوشد؛ خدماتی که شهرداری به هر دلیلی آنها را فراهم

نکرده است. انجام موقعیت پنجمی غیر از الگوی نامبرده ترسیم می‌کند که در آن بین دولت و سازمان‌های غیردولتی تعاملی وجود ندارد و در واقع، علت نبود تعامل بین شورایاری و نهادهای دولتی، فقدان نهادینگی شورایاری محله است. به‌طور کلی برمبنای دیدگاه همیاری ولکاک و نارایان و الگوی سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب (ولکاک و نارایان، ۱۳۸۴)، در شورایاری محله‌هایی که سرمایه اجتماعی بالایی دارند و حکمرانی (شهرداری و نهادهای دولتی) خوب است، توسعه محلی با سرعت بیشتری رخ می‌دهد. مانند بعضی از محله‌های تهران از جمله جنت‌آباد جنوبی. در شورایاری محله‌هایی که سرمایه اجتماعی بالا و حکمرانی در سطح پایین است، شورایاران دلسرد و ناامید شده‌اند. مانند بعضی از محله‌های جنوب تهران از جمله محله استاد معین. در شورایاری محله‌هایی که سرمایه اجتماعی پایین و حکمرانی خوب نیست عموماً دچار برهم‌ریختگی و برچیده‌شدن شورایاری محله‌ها شده است. برای نمونه، محله کوهسار به چنین پدیده‌ای دچار شده است. درنهایت در شورایاری محله‌ها با سرمایه اجتماعی کم و حکمرانی نامناسب، محله‌ها با برهم‌ریختگی و درگیری مواجه شده‌اند و در این حالت شورایاری محله‌ها نقش ابزاری برای شهرداری یا نهادهای دولتی دارد.

## منابع

- ازکیا، مصطفی و ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۴)، «بررسی جامعه‌شناختی عوامل کارایی شوراهای اسلامی شهر»، *نامه علوم اجتماعی*، شماره ۲۶: ۳۳-۶۴.
- استراس، آنسلم و کوربین، جولیت (۱۳۸۵)، *اصول روش تحقیق کیفی «نظریه‌مبنایی رویه‌ها و شیوه‌ها»*، ترجمه بیوک محمدی، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
- ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۴)، *بررسی جامعه‌شناختی عوامل مؤثر بر عملکرد شورای اسلامی شهر در توسعه محلی*، رساله دکتری، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران.
- پاتنام، رابرت (۱۳۸۴)، *جامعه برخوردار، سرمایه اجتماعی و زندگی عمومی*، چاپ شده در *کیان تاجبخش*، «سرمایه اجتماعی، اعتماد، دموکراسی و توسعه»، ترجمه افشین خاکباز و حسن پویان، تهران: نشر شیرازه.
- تاجبخش، کیان (۱۳۸۲)، *بررسی نقش سرمایه اجتماعی در کارایی شوراهای محلی در ایران*، وزارت کشور، استانداری فارس، دفتر امور اجتماعی و شوراها.
- حاجی‌پور، خلیل (۱۳۸۵)، «برنامه‌ریزی محله‌مبنا: رهیافتی کارآمد در ایجاد مدیریت شهرداری پایدار»، *نشریه هنرهای زیبا*، شماره ۲۶: ۳۷-۴۶.
- سعیدی، علی اصغر (۱۳۸۴)، «رابطه دولت و سازمان‌های غیردولتی زنان در ایران»، *پژوهش زنان*، شماره ۳: ۲۷-۵۸.
- صدیق سروسستانی، رحمت الله، ایمانی جاجرمی، حسین و فیروزآبادی، احمد (۱۳۸۶)، «تحلیل مدل‌های حکمرانی شهری در انتخابات سومین دوره شورای اسلامی شهر تهران»، *فصلنامه رفاه اجتماعی*، شماره ۹: ۲۶-۳۳.
- فلیک، اووه (۱۳۸۷)، *درآمدی بر تحقیق کیفی*، ترجمه هادی جلیلی، تهران: نشر نی.
- فوکویاما، فرانسیس (۱۳۸۵)، *پایان نظم، بررسی سرمایه اجتماعی و حفظ آن*، ترجمه غلام عباس توسلی، تهران: جامعه ایرانیان.
- فیروزآبادی، سید احمد (۱۳۸۴)، *سرمایه اجتماعی و عوامل مؤثر بر شکل‌گیری آن در شهر تهران*، پایان‌نامه دوره دکتری، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران.
- کلمن، جیمز (۱۳۸۶)، *بنیادهای نظریه اجتماعی*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: نشر نی.
- معصومی، سلمان (۱۳۹۰)، *توسعه محله‌ای در راستای پایداری کلانشهر تهران*، تهران: انتشارات جامعه و فرهنگ.

- موسوی، یعقوب (۱۳۸۲)، *بازسازی شهری با تکیه بر توسعه نظام محله‌ای*، دفتر مطالعات و پژوهش‌های راهبردی، سازمان فرهنگی هنری شهرداری تهران.
- موسوی‌خامنه، مرضیه (۱۳۸۳)، *سرمایه اجتماعی و سلوک اجتماعی (پیامدهای مدنی سرمایه اجتماعی در مدارس)*، رساله مقطع دکتری، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران، استاد راهنما: غلام عباس توسلی.
- ولکاک، مایکل و نارین، دیپا (۱۳۸۴)، *سرمایه اجتماعی، تندرستی و نابرابری*، چاپ شده در کیان تاجبخش، «سرمایه اجتماعی، اعتماد، دموکراسی و توسعه»، ترجمه افشین خاکباز و حسن پویان، تهران: انتشارات شیرازه.
- هالووی، ایمی (۱۳۸۵)، *روش تحقیق کیفی در پرستاری*، ترجمه حیدر علی عابدی، تهران: انتشارات بشری.
- Bagheri-Bonjar, Abdolreza (1996) , **Le Développement Urbain en Iran Etude de Cas: Mashhad**, Thèse de Doctorat de Sociologie, Université de Paris V Sciences Humaines Sorbonne U.E.R de Sciences Sociales, Annees Universitaires.
- Boix, Carles and Daniel N. Posner (2002) , **Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance**, Department of Political Science and Economics, Harvard University.
- Bourdieu, P. (1985) , **the Forms of Capital**. In **Handbook of Theory and Research for Sociology of Education**, JG Richardson. New York, Greenwood.
- Chamberlain, Kerry (1995) , **What Is Grounded Theory? Qualitative Research For The Human Sciences**, In: [Http://Kerlins.Net/Bobbi/Research](http://Kerlins.Net/Bobbi/Research).
- Cusack, Thomas R. (1997) , **Social capital, Institutional Structures, and Democratic performance: A Comparative Study of German Local Governments Berlin**, Paper FS III 97-201. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
- Fukuyama, Francis (2000) , **Social Capital and Civil Society**, Authorized for Distribution by Mohsin S. Khan. IMF Institute.
- Glaser, B.G. & Strauss, L. (1997) , **The Discovery Of Grounded Theory: Strategies For Qualitative Research Chicago**, Aldine Publishing Company.
- Lin, N; (1999) , **Building a Network Theory of Social Capital**, pp.3-30 in *Social Capital: Theory and Research*, N, lin. K, cook and R.S Bart (eds) New York: Aldine de Gruyter.
- Offe, Claus and Fuchs, Susanne (2002) , **A Decline of Social Capital? The German Case Published**: in Putnam, Robert D. (2002). *Democracy in Flux: the Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. New York: Oxford University Press.
- Paxton, p. (1999) , “is Social Capital Declining in the United States? A Multiple Indicator Assessment”, **American Journal of Sociology**, Vol. 105. No.1: 88- 127.
- Phillips, Rhonda and Pittman, Robert H (2009), **An Introduction to Community Development**, USA: Routledge.
- Portes, Alejandro, (1998) , “Social Capital: it's Origins and Applications in Modern sociology”, **Annul Review of sociology** , No 44: 1- 24.
- Rice, Tom W. (2001) , "Social Capital and Government Performance in Iowa Communities", **Journal of Urban Affairs**, Vol. 23, No 3&4. 375- 89.

- Woolcock, Michael and Naroyan, Deepa (2000) , “Social Capital :Implications for Development Theory, Research and Policy”, **the World Bank Research Observer**, vol . 15, No2 : 225- 49.