

# بررسی جامعه‌شناختی عوامل کارایی شوراهای

## اسلامی شهر

مصطفی ازکیا\*

حسین ایمانی جاجرمی\*\*

### چکیده

مطالعه حاضر شوراهای اسلامی شهرها را، با استفاده از ره‌یافت کیفی «نظریه بنیانی»، با هدف شناخت عوامل موثر بر عملکرد آنها و ارزیابی نظریه سرمایه اجتماعی، بررسی کرده است. تحلیل داده‌های مطالعه و «مدل نظریه‌ای» ساخته شده نشان می‌دهد که: شرایط علی «فقدان سنت‌های دموکراتیک»، «نظام اداری متمرکز» و «قوانین مبهم» منجر به پدیده «فقدان نهادینگی» در شوراهای می‌شوند و حوزه عمل و اختیارات آنها را محدود می‌کنند. در این وضعیت اعضای شوراهای شهر با اتخاذ راهبردهای «نهاد خواهی» و «حمایت خواهی» از دولت، با پدیده فقدان نهادینگی مقابله می‌کنند. پیامدهای این راهبردها برای اعضای شوراهای مورد مطالعه، «نگرانی»، «امتناع از مشارکت»، «امیدواری» و «کارایی» بوده‌اند. «نگرانی» به وضعیتی اشاره می‌کند که عضو شورا نسبت به آینده این نهاد خوشبین نیست و اطمینانی از موفقیت آن ندارد. امتناع از مشارکت تصمیمی است که برخی از اعضا، برای خروج از نهاد شورا مانند عدم شرکت

\* استاد جامعه‌شناسی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران. / mazkia@azkia.ir

\*\* دانشجوی دکترای جامعه‌شناسی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران. / imanijajarmi@gmail.com

انتخابات آتی شورا، به عنوان کاندیدا اتخاذ کرده‌اند. «امیدواری» پدیده‌ای است که نشان دهنده خوشبینی عضو شورا به گسترش اختیارات و موفقیت آن است و کارایی اشاره به وضعیتی دارد که فرد برای موفقیت شورا به تلاش بسیار - حتی با گذشت از منافع شخصی خود - دست می‌زند. یافته‌های حاصل از مطالعه بیانگر این نکته است که با وجود تایید تاثیر سرمایه اجتماعی بر کارایی سازمان‌های دمکراتیک، آنچه در تجربه ایران باید مورد توجه قرار گیرد، مسئله «نهادینگی» سازمان‌های مذکور به معنای ساختارهای حقوقی - اداری کارآمد و تجربه‌های عمل جمعی دمکراتیک است. این مسئله در نظریه سرمایه اجتماعی که برخاسته از تجربه کشورهای توسعه یافته است، به دلیل قدمت سازمان‌های دمکراتیک و نهادینه شدن آن‌ها، کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

**واژگان کلیدی:** مدیریت شهری، روش تحقیق کیفی، روش نظریه بنیانی، سرمایه اجتماعی، نظریه بنیانی، شورای شهر.

## مقدمه

بررسی رشد جمعیت کشور نشان می‌دهد که از ابتدای دهه چهل خورشیدی افزایش قابل توجهی به نفع جمعیت شهری به وقوع پیوسته است. از علل مهم این پدیده، استقرار مناسبات نوین اقتصادی در شهرها از ابتدای قرن بیستم میلادی است. سرمایه‌گذاری‌های گسترده دولت در شهرها به ویژه شهر تهران با اتکا به درآمدهای نفتی، منجر به شتاب رشد شهرنشینی شد (حسامیان و همکاران، ۱۳۷۵). در حال حاضر رقمی نزدیک به ۶۸ درصد از جمعیت کشور در بیش از نهمصد شهر ساکن هستند. پدیده‌ای که احتمال گسترش آن در سال‌های آتی وجود دارد. اما این شهرنشینی شتابان همراه با توسعه نبوده است. بررسی جامعه شهری در ایران نشان می‌دهد شهرهای کشور در حال حاضر گرفتار مشکلات شهرنشینی در حال توسعه مانند آلودگی محیط زیست، کمبود آب آشامیدنی، فضای سبز ناکافی، کمبود مسکن و خدمات شهری ناکارآمد (مدنی‌پور، ۱۳۸۱) و زندگی حدود ۵ میلیون نفر به عنوان حاشیه نشین یا ساکن سکونت‌گاه‌های غیر رسمی (صرافی، ۱۳۷۹) هستند. حل یا کاهش این مشکلات بر عهده نهاد «مدیریت شهری»<sup>۱</sup> است که در صورت برخورداری از ماهیت دمکراتیک عملکرد بهتری خواهد داشت. ارتباط میان عملکرد خوب و حکومت دمکراتیک مورد تأیید



مجموعه‌ای از مطالعات مختلف مانند گزارش «جهان در حل شهری شدن» مرکز سکونت‌گاه‌های بشری سازمان ملل<sup>۱</sup> (۱۹۹۶) و تحقیق مشهور «رابرت پاتنام»<sup>۲</sup> (۱۳۸۰) در مورد شوراهای منطقه‌ای ایتالیا قرار گرفته است. این مطالعات نشان می‌دهند وجود حکومت‌های دمکراتیک محلی، ارتباط نزدیکی با تامین بهتر نیازهای شهروندان و ارتقای سطح توسعه جامعه دارند. از این رو مطالعه عواملی که بر عملکرد نهادهای دمکراتیک تاثیر دارند یکی از موضوعات مورد توجه مطالعات توسعه است. در آثار موجود «سرمایه اجتماعی»<sup>۳</sup> عامل تبیینی قوی‌تری نسبت به عوامل دیگر عنوان شده است. صاحب نظران مهم این نظریه (فوکویاما<sup>۴</sup> ۱۳۷۹؛ پاتنام ۱۳۸۰؛ کلمن<sup>۵</sup>، ۱۳۷۷) بیان می‌دارند جوامع با سرمایه اجتماعی افزون، می‌توانند در حوزه‌های متعددی به اهداف عالی مانند توسعه اقتصادی، صلح محلی و دمکراسی دست یابند. اما جوامع با سرمایه اجتماعی اندک نیازمند کمک و یاری هستند تا به اهداف فوق برسند. تعدادی از تحقیقات که با استفاده از نظریه سرمایه اجتماعی عملکرد حکومت‌های محلی را در کشورهای توسعه یافته بررسی کرده‌اند، دیدگاه فوق را تایید نموده‌اند. با این وجود دیدگاه مذکور گرچه در نگاه نخست پذیرفتنی می‌نماید اما در آن مسئله موضوعات میانه و خرد اجتماعی مانند کنشگران حکومت‌های محلی و نقش آن‌ها در تعریف واقعیت اجتماعی و تغییر آن و سنت‌های تاریخی نادیده گرفته شده است. هم‌چنین کاربرد نظریه سرمایه اجتماعی برای بررسی موضوع در کشورهای در حال توسعه با ساختارها و ویژه‌گی‌های متفاوت اقتصادی و اجتماعی جای پرسش دارد. از همین رو در مطالعه حاضر عوامل موثر بر عملکرد سازمان‌های دمکراتیک با روش کیفی و بر اساس چارچوب نظری برخاسته از واقعیت بررسی شده و بر اساس یافته‌های تحقیق نظریه سرمایه اجتماعی مورد نقد قرار گرفته است.

### مسئله تحقیق

یکی از تحولات مهم در عرصه سیاسی - اجتماعی کشور تشکیل شوراهای شهر در سال ۱۳۷۷ بود. تا پیش از تشکیل این شوراها، سازوکار اداره امور شهرها شکلی ساده، متمرکز و

1- Habitat

2- Robert Putnam

3- Social Capital

4- Fukuyama

5- Coleman



غیردمکراتیک داشت. شهردار از سوی استاندار یعنی یک مقام انتصابی دولت مرکزی، انتخاب می شد و زیر نظر او به فعالیت می پرداخت. تشکیل شوراهای شهر سبب شد تا ساز و کاری غیرمتمرکز و مبتنی بر انتخاب مردم، اداره امور شهرها را بر عهده بگیرد. اگر چه تشکیل سازمان های جمعی و دمکراتیک برای اداره شهرها در ایران سابقه ای صد ساله دارد و در گذشته تجربه هایی چون «انجمن بلدی» و «انجمن شهر» (آبراهامیان، ۱۳۷۸) وجود داشت، اما حیات آن ها در مدیریت شهری بی دوام و ناپایدار بود. در یافتن علل بی دوامی نهادهای دمکراتیک شهری بررسی تاریخی موضوع بیانگر این واقعیت است که تا پیش از ورود به دوران مدرن هیچ یک از بازیگران اصلی مدیریت شهری در ایران ماهیتی دمکراتیک نداشته اند. شهرهای اسلامی بر خلاف شهرهای اروپایی خودمختاری سیاسی نداشتند و تابع نماینده شهری شاه یعنی حاکم بودند. شاه حاکم شهر را منصوب می کرد. با این وجود حاکم، حاکمیتی مطلقه نداشت. او برای ارتباط با مردم شهر از نهادی میانجی و دارای مشروعیت سود می جست که کنشگران اصلی آن «کلانتر» و «کدخدای محلات» نام داشتند. آنها از مقامات محلی شهر بودند که نقش واسطه میان مردم و دستگاه حکومت را داشتند و تحت فرمان حکومت فعالیت می کردند. آنها با ایفای نقش ریش سفیدی و کدخدانمنشی از سویی درخواست های حاکمان را در مسیر محدودیت های مردم عادی هدایت می کردند و از سوی دیگر، با تعیین سهم و توجیه ضرورت پرداخت مالیات و عوارض، از فشار تقاضای مالی حکومت می کاستند. مقام کلانتر معمولاً موروثی بود و به اعضای خانواده های سرشناس شهر واگذار می شد (اشرف، ۱۳۵۳). در مجموع می توان گفت که تا پیش از انقلاب مشروطه، در شهرهای ایران نهادهای منتخب مردم برای اداره امور وجود نداشت و مدیریت شهری در اختیار نمایندگان حاکمان بود. با ورود به دوران مدرن که می توان سر آغاز آن را مقارن با تشکیل حکومت پهلوی اول در ایران در آغاز سده ۱۳۰۰ خورشیدی دانست در عرصه مدیریت شهری نیز تحولاتی اتفاق افتاد و سازمان های اداری مدرن برای اداره امور شهرها در قالب شهرداری ها تشکیل شد. با این وجود این سازمان ها با توجه به ماهیت مطلقه حاکمیت در دوران پهلوی و سیاست «نوسازی از بالا» به شدت وابسته به دولت مرکزی به ویژه وزارت کشور بودند. توسعه نیافتگی سیاسی در دوره پهلوی سبب شد که ساختارهای کلان و خرد مشارکت سیاسی یعنی مجلس شورای ملی و انجمن های شهر هیچ گاه نتوانند کارایی لازم را داشته باشند. آنها به آسانی تسلیم قدرت دولت شده و فاقد استقلال و آزادی عمل بودند. اگرچه درآمدهای نفتی اجازه گسترش شهرها و فراهم



آوردن خدماتی مانند آب و برق را داد، اما تمرکز شدید امور موجب شد مشارکت های مردمی در سطوح خرد و کلان پا نگیرد و سازمان های دمکراتیک قانونی انجمن های شهر و مجلس شورای ملی صرفاً تأیید کننده نظرات مقامات دولتی باشند. دخالت مقامات حکومت مرکزی در انتخابات محلی و محدود بودن اختیارات انجمن های شهر موجب شد تا این سازمان ها بی بهره از ماهیتی دمکراتیک، در عرصه توسعه شهری نیز فاقد اثرگذاری لازم باشند (صبوری کاشانی، ۱۳۵۴). در دوران حاضر تشکیل شوراهای اسلامی شهرها نشانگر سیاست دمکراتیک کردن اداره شهرها از ناحیه دولت مرکزی است. انتظار آن است که با برخورداری از سازمان دمکراتیک محلی، توسعه نیافتگی شهری موجود را تا اندازه زیادی به سمت توسعه یافتگی هدایت کرد. شوراهای محلی از زمره ساز و کارهایی هستند که در صورت نهادینگی می توانند در سطح محلی به ایجاد دمکراسی، ارائه خدمات و انسجام اجتماعی یاری رسانند. توسعه شهرها می تواند موجبات گسترش نهادهای غیر دولتی، افزایش مشارکت مردم در اداره امور خود و پاسخگو نمودن نهاد مدیریت شهری شود. با این وجود اگر میزان مشارکت مردم در انتخابات معیاری برای سنجش توجه عمومی به سازمان های محلی باشد، آمار انتخابات شهرها نشان دهنده کاهش این توجه است. در نخستین انتخابات شوراهای اسلامی در سال ۱۳۷۶ از ۳۶۷۳۹۹۸۲ نفر واجدین شرایط رأی دادن، ۲۳۶۶۸۷۳۹ نفر یعنی ۶۵٪ واجدین شرکت داشتند در حالی که در دومین انتخابات شوراهای اسلامی پس از گذشت چهار سال از عملکرد این شهرها در سال ۱۳۸۲ از ۴۰۵۰۱۷۸۳ نفر واجدین شرایط رأی دادن، تنها ۲۰۲۳۵۸۹۸ نفر یعنی ۵۰٪ واجدین شرکت کردند.

کاهش مشارکت شهروندان به ویژه در شهرهای بزرگ و مراکز استان چشم گیر بود و سوای یاسوج مرکز استان کهگیلویه و بویراحمد، در تمامی شهرهای مذکور کاهش مشارکت اتفاق افتاد. تهران با تنها ۱۲ درصد رأی دهنده از تمامی افراد واجد شرایط، مشارکت انتخاباتی پایینی را تجربه کرد. نتایج نظر سنجی های انجام شده درباره شوراهای دوره اول در شهرهای تهران، مشهد، تبریز، مهاباد، ارومیه و خوی نیز نشان می دهد که به طور متوسط تنها ۲۰ درصد از مجموع پاسخگویان نظر سنجی های پیشین از عملکرد شوراهای دوره اول رضایت داشته اند.<sup>۱</sup> بر اساس این دو داده واقعی می توان گفت که شهرها نتوانستند به انتظاراتی که مردم از آنها

۱- نظر سنجی های مذکور را «مرکز افکار سنجی دانشجویان ایران» وابسته به جهاد دانشگاهی انجام داد. مشخصات کتاب شناسی آن ها در منابع ذکر شده است.



داشتند، پاسخ گویند. تحقق نیافتن انتظارات و خواسته‌ها موجب سرخوردگی و ناامیدی بخش عمده‌ای از ساکنان شهرها نسبت به شوراهای شهر شد و در نتیجه آنها در دومین دوره انتخابات، انگیزه‌ای برای مشارکت سیاسی نداشتند. اگر رابطه مفروض میان دمکراسی و توسعه را بپذیریم، آنگاه تضعیف نهادهای دمکراتیک می‌تواند مانع از پیش‌برد برنامه‌های توسعه شود از این رو جست‌وجو برای شناخت عوامل مؤثر بر عملکرد نهادهای دمکراتیک وظیفه مهم مطالعات توسعه است. باید توجه داشت که در ریافت کیفی پرسش تحقیق معطوف به کنش و پویا است. برای فهم کلیت مسئله، محقق باید به پرسش‌های تعاملی<sup>۱</sup> اقدام کند. بنابراین تمرکز محقق باید بر روی مشاهدات، مرور نوشته‌های پیشین و مصاحبه‌ها بوده و به بهترین شکل واکنش‌های مخاطبان را تحلیل کند. کسب داده‌ها در این گونه پرسش‌ها می‌تواند از طریق مصاحبه، مرور سیاست‌های مکتوب و اجرا شده و چگونگی رعایت آن‌ها در محیط تحقیق انجام گیرد. مهم‌ترین پرسش تحقیق حاضر این بود که «اعضای شوراها برای داشتن عملکردی موفق چه اقداماتی را انجام می‌دهند؟». در کنار این پرسش اصلی، سایر پرسش‌ها عبارت بودند از:

- در شهرنشینی سنتی چه نهادهایی برای اداره امور عمومی شهرها وجود داشتند؟
- مهم‌ترین اهداف و وظایف شوراهای شهر چیستند؟
- اعضای شوراهای شهر چه نظراتی در باره عملکرد شوراها و عوامل مؤثر بر آن دارند؟
- شوراهای شهر با چه مسائل و مشکلاتی مواجه هستند؟
- خصوصیات دولت مرکزی چه تأثیری بر عملکرد شوراها دارد؟
- شوراهای شهر در توسعه محلی چه نقشی داشته‌اند؟
- شوراهای شهر در تحقق تمرکززدایی و مشارکت محلی چه نقشی داشته‌اند؟
- چه عواملی در ارتقای نقش و جایگاه شوراها در توسعه اهمیت دارند؟

### چارچوب نظری

در اندیشه‌های کلاسیک جامعه‌شناسی فرض می‌شود که هر چه «زندگی انجمنی»<sup>۲</sup> یا «اجتماعی»<sup>۳</sup> گسترده‌تر و پویاتر باشد، دست‌یابی به اهداف جمعی و آسایش همگانی با

1- Interactional Questions

2- Associational Life

3- Community



سهولت بیشتری انجام می‌پذیرد، و هر چه از نشاط آن کاسته شود به همان میزان توان جوامع برای همکاری و تأمین نیک بختی همگانی تقلیل می‌یابد. برای نمونه دورکیم (۱۳۶۹) در کتاب «در باره تقسیم کار اجتماعی» که نزدیک به یک قرن پیش آن را نوشته از تاثیر قدرت اخلاقی گروه‌ها برای مهار خودخواهی‌های فردی و ایجاد همبستگی مشترک در میان اعضا سخن گفته است. اندیشمندان متعددی به زندگی انجمنی توجه کرده و از آن با عناوین مختلف نام برده‌اند. به نظر پاکستون (۲۰۰۲) این مفهوم با عناوینی چون «جامعه مدنی»<sup>۱</sup> (هابرماس، ۱۹۸۹؛ کالهن، ۱۹۹۳)، «پلورالیزم»<sup>۲</sup> (لیپست، تراو و کلمن، ۱۹۶۵؛ ترومن، ۱۹۵۱)، «جامعه توده‌ای»<sup>۳</sup> (آرنت، ۱۹۴۸؛ هورکهایمر، ۱۹۴۷) و «فرهنگ مدنی»<sup>۴</sup> (آلموند و وربا، ۱۹۶۳) طرح شده است. زندگی انجمنی منبعی دارد که حاصل تعامل جمعی اعضای گروه است و با کاهش هزینه‌های عمل و تسهیل انجام برخی کنشها، محصولاتی سودمند برای اعضا یا در سطحی وسیع‌تر برای جامعه فراهم می‌کند. این منبع «سرمایه اجتماعی»<sup>۵</sup> است.

یکی از راه‌های توضیح مفهوم سرمایه اجتماعی بیان آن در قالب یکی از اشکال سرمایه است. نخست «سرمایه مادی» یا «فیزیکی» است که اشاره به وسایل مادی مانند ابزار و ماشین‌ها دارد که می‌توانند سبب تسهیل تولید اقتصادی شوند. دوم «سرمایه انسانی»<sup>۶</sup>، مفهومی که به عواملی چون تحصیلات و آموزش‌های شغلی و وجود آنها در انسان‌ها اشاره دارد. سوم، مفهوم نوین «سرمایه اجتماعی» که به دو معنای متفاوت مطرح شده است. نخست در علم اقتصاد که به دارایی‌های مشترک جامعه مانند بیمارستان و آموزشگاه اطلاق می‌شود. معنای دوم معطوف به روابط اجتماعی مبتنی بر اعتماد و شبکه‌های متراکم تعامل و هنجارهای مشوق عمل جمعی است که توانایی تسهیل تولید و دستیابی به اهداف را دارند. تفاوت سرمایه اجتماعی با دیگر سرمایه‌ها این است که این شکل از سرمایه حاصل روابط و تعاملات اجتماعی مبتنی بر اعتماد و مشارکت اعضای گروه‌های اجتماعی است. به عبارت دیگر «سرمایه اجتماعی متعلق به گروه‌ها است نه به افراد» (فوکویاما، ۱۳۷۹: ۱۳) و به شکل عینی و فیزیکی وجود ندارد. تفاوت دیگر این است که سرمایه اجتماعی هرچه بیشتر مصرف

1- Civil Society

2- Pluralism

3- Mass Society

4- Civic Culture

5- Social capital

6- Human Capital



شود افزایش خواهد یافت و در صورتی که مصرف نشود، رو به کاهش و نابودی خواهد گذارد. تعدادی از نویسندگان مختلف مانند هانیفان (۱۹۲۰)، جاکوبز (۱۹۵۱) و لوری (۱۹۷۷) در کارهای خود به مفهوم سرمایه اجتماعی پرداختند، اما مهم‌ترین تعاریف از مفهوم از آن دو جامعه‌شناس برجسته یعنی بوردیو (۱۹۸۵) و کلمن (۱۹۸۸ و ۱۹۹۰) و پیروان او رابرت پاتنام و فرانسیس فوکویاما است (وال و همکاران، ۱۹۹۸). تعریف بوردیو از سرمایه اجتماعی عبارت است از: «انباشت منابع بالفعل یا بالقوه‌ای که به تصاحب یک شبکه بادوام روابط کم و بیش نهادینه شده آشنایی یا بازشناخت متقابل، مربوط‌اند». او از این مفهوم برداشتی هدف‌مندانه دارد، زیرا از منافع سخن می‌گوید که فرد به سبب مشارکت در گروه‌ها و شبکه‌های اجتماعی به دست می‌آورد. از نظر بوردیو شبکه‌های اجتماعی موهبتی طبیعی نیستند و باید آن‌ها را با انجام کنشهای منطقی و قصد مند برای دستیابی به دیگر سرمایه‌ها و منابع پدید آورد. او سرمایه اجتماعی را یکی از اشکال «سرمایه» می‌داند. به نظر جیمز کلمن (۱۳۷۷: ۴۶۲) سرمایه اجتماعی مانند دیگر اشکال سرمایه مولد است و امکان دستیابی به هدف‌های معینی را که در نبود آن دست نیافتنی است، فراهم می‌سازد. کلمن سازمان اجتماعی را پدیدآورنده سرمایه اجتماعی می‌داند و آن را با کارکردش تعریف می‌کند. از نگاه او «سرمایه اجتماعی شیئی واحد نیست بلکه انواع چیزهای گوناگونی است که دو ویژگی مشترک دارند. یک، شامل جنبه‌ای از یک ساخت اجتماعی هستند و دو، کنش‌های معین کنشگران - اشخاص یا کنشگران جمعی - را که در درون ساختار هستند، تسهیل می‌کنند» (۱۹۸۸، ضمیمه ۹۸). سرمایه اجتماعی سبب می‌شود تا هزینه‌های دستیابی به هدف‌های معینی کاهش یابد. هدف‌هایی که در نبود سرمایه اجتماعی دستیابی به آن‌ها تنها با صرف هزینه‌های زیاد امکان پذیر می‌گشت. به این گونه کلمن بر سودمندی سرمایه اجتماعی تاکید می‌ورزد. منبعی برای همکاری، روابط دوجانبه و توسعه اجتماعی.

اما به طور خلاصه همان گونه که پاکستون (۱۹۹۹) متذکر می‌شود، می‌توان سرمایه اجتماعی را متشکل از دو مولفه دانست:

**پیوندهای عینی میان افراد:** می‌باید ساختار شبکه‌ای عینی وجود داشته باشد که افراد را به یکدیگر مرتبط کند. این مولفه نشان می‌دهد که افراد در فضای اجتماعی به یکدیگر مربوط‌اند. **نوع ذهنی پیوند:** پیوندها میان افراد باید نوعی ویژه باشد - دوجانبه، مورد اعتماد، و مستلزم احساس مثبت (پیشین: ۹۳).



پیامدهای مثبت سرمایه اجتماعی هنگامی وجود دارد که دو مولفه متشکله آن هم‌زمان و به میزان بسنده حاضر باشند. این موضوع را می‌توان در قالب شکل زیر که با تغییراتی از پاکستون وام گرفته شده، نمایش داد:

شکل ۱- سرمایه اجتماعی و رابطه عناصر آن

پیوندهای میان افراد		اعتماد، تبادل و احساسات مثبت
کم	زیاد	
اعتماد وجود دارد اما انجام تعامل با مشکل مواجه است	وجود سرمایه اجتماعی تعامل را تسهیل می‌کند	زیاد
موردی نادر	انجام تعامل نیازمند طرف سوم و ضمانت اجراهای رسمی است.	کم

سرمایه اجتماعی می‌تواند در سه سطح مطرح و مورد بررسی قرار گیرد: سطح فردی یا خرد. به طور معمول هر یک از افراد جامعه در شبکه یا شبکه‌هایی عضویت دارد. منافع ناشی از این عضویت می‌تواند برای فرد مفید واقع شود. برای نمونه هنگامی که مادری از دوستش تقاضا می‌کند تا بچه او را برای مدتی نگاه دارد. این رابطه دوستی ناشی از سرمایه اجتماعی میان مادر و دوستش است. اگر این دوستی وجود نمی‌داشت مادر مجبور بود تا پرستار بچه استخدام کرده و هزینه پردازد. این همان سطحی از سرمایه اجتماعی است که مورد توجه بوردیو است.

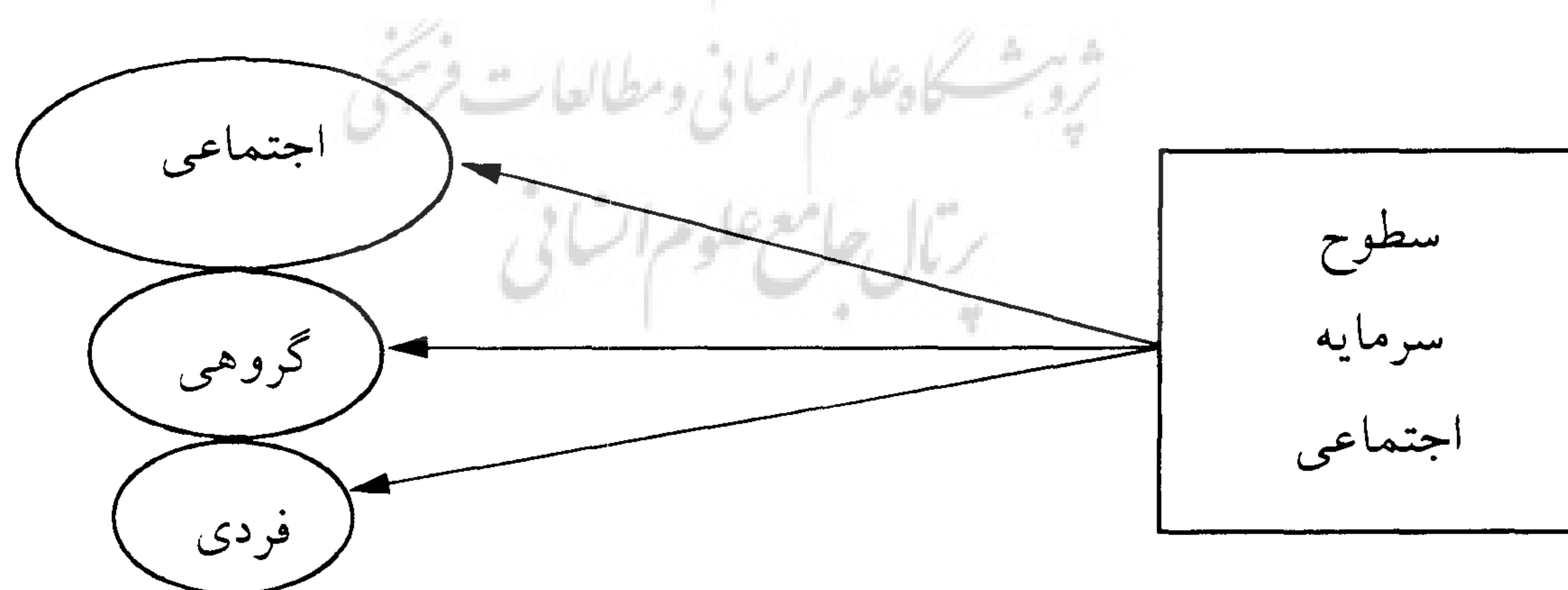
سطح گروهی یا میانه. روابط مبتنی بر اعتماد میان اعضای گروه موجب تشکیل سرمایه اجتماعی می‌شود. این سرمایه در اختیار تمامی اعضای گروه قرار دارد تا از آن برای پیش‌برد امورشان استفاده کنند. مثال کلمن (۱۳۷۷) از فروشندگان بازار عمده فروشی الماس در شهر نیویورک نمونه‌ای از این سطح سرمایه اجتماعی است. او در این مثال نشان می‌دهد که چگونه تعهدات متقابل اعضای گروه و ضمانت‌های موثر برای ممانعت از خیانت در امانت موجب شده تا اموری مانند ارزشیابی الماس‌ها بدون کمترین هزینه و با اطمینان انجام گیرد و در نتیجه همبستگی گروهی در سطح بالایی حفظ شود و تداوم یابد. مثال دیگر صندوق‌های اعتبار گردشی (شاه حسینی، ۱۳۸۲) هستند که بر اساس سرمایه اجتماعی گروهی فعالیت دارند.



سطح اجتماعی یا کلان. تعداد زیاد گروه‌های داوطلبانه در جامعه و روابط افقی میان آن‌ها که پایه بر اعتماد دارد، سرمایه اجتماعی را تولید می‌کند که همه اعضای جامعه از آن بهره‌مند خواهند بود. این سطح از سرمایه اجتماعی است که پاتنام و فوکویاما در کارهایشان به آن پرداخته‌اند. از نگاه پاتنام (۱۹۹۵) سرمایه اجتماعی جامعه موجب می‌شود تا نهادهای دموکراتیک حکومتی بهتر وظایف خود را انجام دهند و از نظر فوکویاما (۱۳۷۹) وجود سرمایه اجتماعی، نظم اجتماعی را به طریق موثر و کارآمدی حفظ می‌کند و تداوم می‌بخشد.

اگر در قالب کالای عمومی موضوع را تشریح کنیم، باید گفت سرمایه اجتماعی به عنوان یک پدیده‌ی جامعه‌شناختی در سطح فردی فراهم آورنده‌ی کالای شخصی است که برای سود اقتصادی یا دیگر منافع شخصی مانند موفقیت تحصیلی استفاده می‌شود. در سطوح بالاتر سرمایه اجتماعی همچون کالایی عمومی است که اعضای یک گروه خاص یا تمامی اعضای جامعه می‌توانند از آن بهره‌برداری کنند. برای مثال امنیت اجتماعی در جامعه که حاصل سرمایه اجتماعی است، می‌تواند از سوی تمامی شهروندان استفاده شود. سطوح سرمایه اجتماعی در شکل ۲ نمایش داده شده است.

شکل ۲- سرمایه اجتماعی و سطوح آن



در تبیین ساز و کارهایی که سرمایه اجتماعی را با «عملکرد خوب حکومت»<sup>۱</sup> مرتبط می‌سازند بر اساس مطالعه پوسنر و بویکس (۱۹۹۸) می‌توان پنج مدل ارائه کرد. در مدل اول عملکرد کارآمد نهادهای سیاسی به توانایی شهروندان برای در اختیار داشتن نمایندگان منتخبی

1- Good Performance in Government



بستگی دارد که در مورد کیفیت حکومت خود «مسوول»<sup>۱</sup> باشند. سرمایه اجتماعی به میزانی مولد «حکمرانی خوب»<sup>۲</sup> است که شهروندان را مصرف‌کنندگان زیرک سیاست‌ها سازد. دومین مدل به شیوه‌ای اشاره دارد که سرمایه اجتماعی هزینه‌های اجرا و اجبار به اطاعت از سیاست‌ها و مقررات حکومت را کاهش می‌دهد. این مدل بر نقش سرمایه اجتماعی در کاهش هزینه معامله در حوزه روابط شهروند - حکومت تأکید می‌کند. در مدل سوم توجه به اثر سرمایه اجتماعی بر طبیعت ترجیحات شهروندان است. سرمایه اجتماعی می‌تواند فضیلت مدنی را در شهروندان پرورش دهد. این همان نکته مورد توجه توکویل در «تحلیل دموکراسی در آمریکا» بوده است. سرمایه اجتماعی حکمرانی خوب را با تغییر تمایلات جامعه از علایق خاص‌گرایانه (چگونه می‌توانم ثروتمند شوم؟) به علایق جامعه محور (چگونه می‌توان امور محله مان را بهبود بخشید؟) موجب می‌شود. در مدل چهارم سرمایه اجتماعی کارایی نهادی را از طریق تاثیر بر رفتار سیاست‌گذاران و نخبگان بوروکراتیک، افزایش می‌دهد. این اقدام به دو طریق صورت می‌پذیرد: یک) پرورش توانایی بوروکرات‌های حکومتی برای همکاری با یکدیگر در جریان انجام وظایف. دو) افزایش ظرفیت کارکنان حکومتی برای مدیریت سازمان‌های عمومی. مدل پنجم با اتکا به توانایی سرمایه اجتماعی برای ترویج روش‌های سازش میان نخبگان متخاصم، سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب را به یکدیگر متصل می‌کند. پنج مدل مذکور به همراه فرضیه اصلی آن‌ها و نقش‌های سرمایه اجتماعی در هر مدل در جدول زیر بیان شده است:

جدول ۱- مدل‌های رابطه سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب

نام مدل	فرضیه مدل	نقش‌های سرمایه اجتماعی
رای دهندگان عقلانی و نخبگان رقابت‌جو	سرمایه اجتماعی زیاد جامعه موجب کارایی حکومت می‌شود	افزایش آگاهی شهروندان در باره امور عمومی / تسهیل اعلام خواسته‌های شهروندان به حاکمان
قانون‌پذیری	سرمایه اجتماعی با کاهش هزینه حکومت موجب اختصاص منابع آزاد شده به خدمات و کارایی بیشتری شود.	ایجاد اعتماد میان شهروندان ایجاد اطاعت‌پذیری و قانون‌گرایی میان شهروندان



ادامه جدول شماره ۱

نام مدل	فرضیه مدل	نقشهای سرمایه اجتماعی
فضیلت مدنی	سرمایه اجتماعی با ایجاد فضیلت مدنی موجب اعلام تقاضاهای جامعه محور به حکومت می شود.	افزایش ترجیحات جامعه محور به جای علائق خاص گرایانه
کارایی بوروکراتیک	سرمایه اجتماعی با ایجاد اعتماد میان کارکنان و مدیران کارایی دستگاههای بوروکراتیک را افزایش می دهد.	پرورش توانایی بوروکراتهای حکومتی برای همکاری با یکدیگر افزایش ظرفیت کارکنان حکومتی برای مدیریت سازمانهای عمومی
سازش نخبگان	سرمایه اجتماعی با ترویج روشهای سازش میان نخبگان متخاصم موجب حکمرانی خوب در جوامع متفرق می شود	سطوح بسیار بالای سرمایه اجتماعی در شبکه موجب تمایل به ایجاد روابط برون شبکه ای می شود

چارچوب نظری سرمایه اجتماعی نشان می دهد که عوامل متعددی بر عملکرد حکومت محلی به شکل مستقیم یا غیر مستقیم موثر هستند. مهم ترین عامل موثر بر عملکرد، ظرفیت حل مسئله حکومت محلی است. این عامل اشاره به توانایی نخبگان محلی برای همکاری و توافق دارد. متغیرهای زیادی بر این عامل موثر هستند. اینها عبارتند از فرهنگ سیاسی نخبگان محلی که خود متأثر از متغیرهای پیشینه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی آنها و میزان سرمایه اجتماعی میان آنها است. موجودی سرمایه اجتماعی جامعه محلی نیز بر فرهنگ سیاسی نخبگان تاثیر دارد. این موجودی برآمده از پیشینه تاریخی آن جامعه و تحولات آن است. منابع جامعه محلی مانند میزان ثروت به همراه شکل سازمانی حکومت محلی که می تواند اشکال مختلفی چون شهردار قوی - شورای ضعیف یا برعکس داشته باشد و میزان استقلال آن از سطوح بالاتر حکومت نیز بر ظرفیت حل مسئله حکومت محلی تاثیر دارند. شرایط اجتماعی - اقتصادی جامعه محلی نیز از طریق دو عامل مهم ترین مسائل و ستیزه های موجود در جامعه بر ظرفیت مذکور تاثیر دارند. در نهایت عملکرد حکومت محلی در این مدل با دو دسته معیارهای عینی و ذهنی قابل سنجش است. معیارهای ذهنی اشاره به میزان رضایتی دارد که شهروندان از عملکرد حکومت محلی خود بیان می دارند. این چارچوب اساس



کار محققانی (رایس و سامبرگ<sup>۱</sup>، ۱۹۹۷؛ کوساک<sup>۲</sup>، ۱۹۹۷؛ رایس، ۲۰۰۱؛ پاکستون<sup>۳</sup>، ۲۰۰۲؛ اوفه و فوش<sup>۴</sup>، ۲۰۰۲) است که سرمایه اجتماعی و عملکرد نهادهای دمکراتیک را در کشورهای توسعه یافته بررسی کرده‌اند.

### روش تحقیق

نو بودن تحقیق درباره شوراهای اسلامی و ناشناخته بودن نسبی این سازمان‌ها، استفاده از روش‌های کیفی را ضروری می‌کند. این روش‌ها اکنون کاربرد وسیعی یافته‌اند (سیلورمن، ۱۳۸۱: ۱). روش‌های مذکور را می‌توان برای بررسی سازمان‌ها، گروه‌ها و افراد و «تحقیقی که متغیرهای ذی‌ربط متعلق به آن هنوز ناشناخته مانده‌اند» (مارشال و راس من، ۱۳۷۷: ۶۲) و برای آشکار کردن معانی که افراد به تجربه‌هایشان می‌دهند (اشتروس و کوربن<sup>۵</sup>، ۱۹۹۰) به کار گرفت. از این رو با توجه مسئله تحقیق روش‌های زیر به کار گرفته شد:

۱- «مطالعه اسنادی» برای بررسی تحقیقات پیشین و اسناد و مدارک قانونی.

۲- «مطالعه تاریخی» برای بررسی تاریخچه مدیریت شهری در ایران.

۳- «روش نظریه بنیانی»<sup>۶</sup> برای تحلیل داده‌های کیفی و تولید نظریه.

تکنیک‌های به کار رفته عبارت بودند از استفاده از برگه ثبت داده در مطالعات اسنادی و تاریخی، مصاحبه «نیمه ساختارمند» و ثبت تصویری و کتبی آن با استفاده از نوار ویدئو در روش نظریه بنیانی. مصاحبه می‌تواند از نظر ساختاری کاملاً ساختار یافته باشد که پرسش‌ها و ترتیب آن‌ها از پیش تعیین شده است یا کاملاً غیر ساختار یافته که در آن هیچ چیز از پیش روشن نیست. اما عمومی‌ترین شکل مصاحبه در روش کیفی عبارتست از نوع نیمه ساختار یافته که توسط مجموعه‌ای از سؤالات و مباحث شکل گرفته اما نه به صورت کاملاً دقیق یا سؤالات منظم از پیش تعیین شده، بلکه به صورت یک فهرست بازبینی (چک لیست) از آنچه که باید مورد سؤال قرار گیرد، انجام می‌شود. تمامی مصاحبه‌های انجام شده علاوه بر یادداشت برداری هم‌زمان با کسب موافقت مشارکت کنندگان فیلم برداری شدند و به این شکل «داده‌های

1- Rice & Sumberg

2- Cusack

3- Paxton

4- Offe & Fuch

5- Strauss & Corbin

6- Grounded Theory Method



تصویری<sup>۱</sup> ساخته شد. مرور چند باره این فیلم‌ها در جریان تحلیل این فرصت را فراهم کرد تا کدگذاری داده‌ها با دقت بیشتری صورت گیرد. در کنار فیلم برداری، از مهم‌ترین نکات مورد گفت‌وگو از سوی مشارکت‌کنندگان «یادداشت»<sup>۲</sup> تهیه شد. این یادداشت‌ها نیز به محقق در جریان تحلیل کمک کردند و برخی نکات را برای او روشن ساختند. در روش تیوری بنیانی نوشتن یادداشت‌های نظری نقش مهمی دارد. این یادداشت‌ها به تحلیل‌گر در تدوین و اصلاح نظریه در فرایند تحقیق کمک می‌کند.

استفاده از ره‌یافت کیفی «نظریه بنیانی» این امکان را برای محققان فراهم کرد تا با بررسی داده‌های گردآوری شده آن‌ها را بدل به مفاهیم، مقوله‌ها و در نهایت مدل نظری کنند. امکانی که اجازه می‌دهد تا مسئله شوراها نه با چارچوب‌های نظری از پیش تعیین شده بلکه با نظریه‌ای حاصل آمده از تجربه بومی مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد. روش نظریه بنیانی به سبب امتیازات خود کاربرد وسیعی در مطالعات جامعه‌شناسی و دیگر رشته‌ها مانند مدیریت و پزشکی یافته است. از نظر دنزین و لینکلن<sup>۳</sup>، (۲۰۰۰:۲۰۰۴) از زمان معرفی این ره‌یافت در سال ۱۹۶۷، معروفیتش رو به فزونی بوده و به شکل گسترده‌ای به عنوان یک راهبرد تفسیری در علوم اجتماعی به کار گرفته شده است. هدف این روش کشف نیروهای اجتماعی زیربنایی است که پدیده‌های اجتماعی را شکل می‌دهند. روش مذکور فنون مصاحبه با «پرسش‌های باز»<sup>۴</sup> و مشاهدات ماهرانه را برای رسیدن به هدف خود به کار می‌گیرد. نظریه بنیانی می‌خواهد به ساخت نوعی نظریه دست یابد که نسبت به واقعیت پدیده مورد بررسی صادق بوده و آن را توضیح دهد. بیشتر تحقیقاتی که اکنون انجام می‌شوند به گونه‌ای طراحی می‌گردند که به اثبات تئوری‌های موجود بپردازند و هدف آن‌ها به وجود آوردن تئوری‌های جدید نیست. روش نظریه بنیانی با توجه به مسئله قصد آن دارد تا با روش تحلیل تطبیقی داده‌ها به ابداع نظریه‌های جدید از طریق استقرا برسد. دیدگاه استقرایی این روش در مقابل روش مرسوم فرضی-قیاسی آزمون فرضیه در نظریه‌های جامعه‌شناسی دارد. نظریه بنیانی سه عنصر اصلی دارد که عبارتند از مفاهیم<sup>۵</sup>، مقوله‌ها<sup>۶</sup> و قضایا<sup>۷</sup>. مفاهیم واحدهای اساسی تحلیل در تئوری بنیانی هستند که از

1- Visual Data

2- Memo

3- Denzin & Lincoln

4- Open-Ended

5- Concepts

6- Categories

7- Propositions



«کدگذاری باز»<sup>۱</sup> داده‌ها خام به دست می‌آیند. دومین عنصر نظریه بنیانی مقوله‌ها هستند که کوربن و اشتراوس (۱۹۹۰: ۷) آن‌ها را به شرح زیر تعریف می‌کنند:

«مقوله‌ها در سطح بالاتر و تجربیدی تر از مفاهیمی که نمایش می‌دهند هستند. آن‌ها نیز به همان فرایند تحلیلی که مفاهیم سطح پایین ایجاد شده‌اند یعنی از طریق انجام مقایسه‌ها برای روشن کردن شباهت‌ها و اختلاف‌ها، ساخته می‌شوند». از نظر آن‌ها مقوله‌ها زیربناهای بسط نظریه هستند. مقوله‌ها ابزارهایی فراهم می‌کنند که با آن‌ها می‌توان انسجام نظریه را حاصل آورد. به عبارت دیگر رمزگذاری و گروه بندی مفاهیم و مقایسه مداوم آن‌ها برای رسیدن به سطح تجزید بالاتر است که مقوله‌ها را در مرحله «کدگذاری محوری»<sup>۲</sup> می‌سازد. قضایا سومین عنصر نظریه بنیانی هستند. آن‌ها روابط تعمیم یافته میان یک مقوله و مفاهیمش و میان مقوله‌های جداگانه را نشان می‌دهند. ره‌یافت نظریه بنیانی از پیش مسئله‌ای را مسلم فرض نمی‌کند تا به آزمون آن بپردازد، بلکه به شکلی استقرایی از پدیده‌ای که آن را مطالعه می‌کند داده‌ها را به شکلی منظم گردآوری کرده و آنها را برای فهم پدیده تحلیل می‌کند تا به نظریه دست یابد. در نتیجه گردآوری داده‌ها، تحلیل و تئوری در روابطی دوسویه با یکدیگر قرار دارند. داشتن «حساسیت نظریه‌ای»<sup>۳</sup> از سوی محقق اهمیت زیادی در روش نظریه بنیانی دارد. این ویژگی محقق را در کشف نظریه در داده‌ها یاری می‌رساند. حساسیت نظریه‌ای به طور خلاصه توانایی محقق در تشخیص آن چه که در داده‌ها اهمیت دارد و دادن معنا به آن‌ها است. این ویژگی به صورت بندی نظریه‌ای که به واقعیت پدیده مورد مطالعه صادق است، کمک می‌کند. حساسیت نظریه‌ای دو منبع دارد: نخست، مبتنی است بر «اسناد و نوشته‌های مکتوب»<sup>۴</sup> «تجربه‌های حرفه‌ای»<sup>۵</sup> و «تجربه شخصی»<sup>۶</sup>. دوم، در طی فرایند تحقیق از طریق تعامل مداوم با داده‌ها. قضایای حاصله در نهایت در مرحله «کدگذاری انتخابی»<sup>۷</sup> در قالب «مدل پارادایمی»<sup>۸</sup> به یکدیگر مرتبط شده و بر اساس رفت و برگشت‌های مداوم میان مدل و واقعیت مورد بررسی، پدیده مرکزی و پدیده‌های فرعی پیرامون آن ساخته می‌شوند. بر اساس این مدل یافته‌های تحقیق روایت می‌شوند. برای کسب اطمینان از «ارزش تحقیق» با توجه به تفاوت

1- Open Coding

2- Axial Coding

3- Theoretical Sensitivity

4- Literature

5- Professional Experience

6- Personal Experience

7- Selective Coding

8- Paradigm Model



معیارهای ارزیابی، ارزش تحقیق در دو روش کمی و کیفی تلاش شد تا این ویژگی با کسب داده‌ها از منابع مختلف یا استفاده از تکنیک «مثلث سازی»<sup>۱</sup> و انجام تحقیق در چارچوب نظریه سرمایه اجتماعی تأمین شود.

### موارد مطالعه و مشارکت کنندگان

در روش کیفی جامعه آماری و نمونه گیری در معنای آنچه که در مطالعات کمی مطرح است، وجود ندارد. در ره یافت نظریه بنیانی از آن جایی که هدف دستیابی به نظریه‌ای در مورد موضوع تحقیق است آنچه اهمیت دارد، تعیین موارد<sup>۲</sup> مرتبط برای گردآوری داده و «نمونه گیری نظری»<sup>۳</sup> است. تفاوت این نمونه گیری با انواع مرسوم در پژوهش‌های کمی در این است که نمونه گیری نظری را نمی‌توان پیش از آغاز مطالعه نظریه بنیانی طراحی کرد. تصمیم برای انتخاب نمونه در جریان فرایند تحقیق، سازمان می‌یابد. «نمونه‌ها ضرورتاً از افراد تشکیل نمی‌شوند. ادبیات تخصصی و نظری مربوط به یک حوزه نیز می‌تواند به مثابه یادداشت‌های یک تحقیق میدانی، واحد داده‌ها و تحلیل تلقی شود» (ذکائی، ۱۳۸۱: ۵۹). جمع آوری داده‌ها تا هنگامی که مقوله‌های اصلی ظاهر شوند ضروری است. پس نمونه گیری نظری تا هنگامی که مقوله‌ها به «اشباع نظری»<sup>۴</sup> برسند، ادامه پیدا خواهد کرد. بنابراین با توجه به امکان دسترسی پذیری و تمایل به همکاری با تحقیق برای کسب داده‌های کافی دو منبع تعیین شد. منبع نخست اسناد و مدارک بود و دومین، اعضای شوراهای شهر و افراد مربوط به آن‌ها را شامل می‌شد. در بخش مطالعات اسنادی، قلمرو مطالعه تمامی شوراهای اسلامی شهرهای کشور بودند. برای گردآوری داده در مورد شوراها، تمامی قوانین و مقررات، اخبار شوراهای شهر در دو روزنامه همشهری و ایران، وب سایت‌های موجود شوراها و سایر اسناد مانند گزارش مقالات همایش‌های مربوط به شوراها بررسی شد. در بخش مطالعه میدانی ۷۵ نفر از اعضای شورای شهر و شهرداران شهرهای زاهدان، سنندج، تربت حیدریه، مشهد، کرمانشاه، تویسرکان، آمل، کهک، قنات، رودهن، اندیمشک و بوشهر، مدیران ستادی معاونت امور اجتماعی و شوراهای وزارت کشور، مدیران و کارشناسان دفاتر امور اجتماعی و انتخابات استانداری‌ها

1- Triangulation

2- Cases

3- Theoretical Sampling

4- Theoretical Saturation



مورد «مصاحبه اکتشافی»<sup>۱</sup> و «مصاحبه نیمه ساختار یافته»<sup>۲</sup> قرار گرفتند. با اعضای شورا در محل شورای شهر مصاحبه شد. دلیل این کار، مصاحبه با مشارکت کننده در میدان بود تا حتی الامکان از بروز رفتارهای تصنعی جلوگیری شود. تحصیلات «مشارکت کنندگان»<sup>۳</sup> از زیر دیپلم تا فوق لیسانس بود. آن‌ها مشاغل مختلفی مانند خانه داری، دانشجو، کارمند، مدیر کل و کاسب داشتند. برخی از آن‌ها تجربه عضویت در شورای روستایی و عضویت در شورای دوره اول را داشتند. مقوله‌های نظری اولیه تحقیق در پایان اولین مورد گردآوری و تحلیل اطلاعات ساخته شدند. آن‌ها در زمان مطالعه موارد دیگر، مورد بازنگری و تصحیح قرار گرفتند و در پایان مطالعه مورد شهر روده‌ن به اشباع تئوریک دست یافته شد. با این وجود برای اطمینان بیشتر با اعضای شوراهای شهر اندیمشک و بوشهر نیز مصاحبه شد. از آن جایی که مصاحبه‌های جدید حاوی داده‌هایی جدیدی نبودند، دستیابی به اشباع نظری تحقیق ثابت شد.

### یافته‌های مطالعه

در زمان مصاحبه سه پرسش از مشارکت کنندگان پرسیده می‌شد. آن‌ها عبارت بودند از:

چرا وارد فعالیت در شورا شدید؟

چه فعالیت‌ها و اقداماتی کرده‌اید؟

با چه مسائل و مشکلاتی در انجام کارهایتان مواجه بوده‌اید؟

پرسش اول به انگیزه‌ها و دلایل عضویت در شورا می‌پرداخت. پرسش دوم کارها و فعالیت‌هایی که اعضای شورا انجام داده بودند یا قصد انجام آن را داشتند، مد نظر داشت و پرسش سوم می‌خواست تا موانع شورا را از دید اعضا دریابد. در آغاز مصاحبه توضیح کوتاهی در باره موضوع، اهداف و روش تحقیق داده می‌شد. با استفاده از رویه‌های تحلیل در ره‌یافت نظریه بنیانی داده‌های گردآوری شده کدگذاری شدند و مفاهیم، مقوله‌ها و قضایای نظری ساخته شد. با توجه به تکرار مقوله «فقدان نهادینگی» در داده‌ها و توانایی آن برای ربط با سایر مقوله‌ها و تبیین آن‌ها، این مقوله به عنوان پذیرده یا مقوله مرکزی انتخاب شد و در نهایت مدل پارادایمی زیر ساخته شد.

1- Explorative Interview

2- Semi-structured Interview

3- Participants



شکل ۳- مدل پارادایمی تحقیق عوامل موثر بر کارایی شورهای شهر



### تشریح مدل

#### شرایط علی مربوط به پدیده فقدان نهادینگی

عواملی که موجب پیدایش پدیده فقدان نهادینگی در شوراها و راهبردهای مربوط به آن می شوند، «ساختار متمرکز نظام اداری»، «قوانین مبهم» و «فقدان سنت های دمکراتیک» هستند. نظام اداری ایران متمرکز است و در آن نهادهای محلی دمکراتیک عناصری جدید به شمار می روند. حجم عمده کارکنانی که در بخش عمومی جامعه به فعالیت مشغول هستند، دولتی هستند. دولت تامین کننده خدمات اصلی شهرها و روستاها مانند آموزش، بهداشت، امنیت و



پلیس است. اتکای به درآمدهای نفتی طی سالهای گذشته موجب شده است تا دولت در تامین درآمدهای خود کمترین اتکا را به مالیات ها داشته باشد. این مسئله سبب شده تا قاعده پرداخت مالیات و عوارض در ایران چندان رعایت نشود. از این رو در چنین ساختاری، شوراهای که متکی به مالیات های محلی هستند فضای زیادی برای فعالیت ندارند. آنها در چشم بسیاری از مدیران افرادی بدون اطلاعات و تجربه کافی در مدیریت و اجرا تلقی می شوند که در شرایط حاضر تنها می توان آنها را تحمل کرد. قوانین مربوط به شوراهای بر خلاف جایگاه رفیع این نهادها در قانون اساسی، آنها را به عنوان نهادهای ناظر در نظر گرفته است. این تلقی سبب می شود تا اختیارات شوراهای در حد نظارت بر عملکرد دستگاه های اجرایی محدود شود. دستگاه هایی که سیاست ها و برنامه های آنها از مرکز بدون اطلاع و هماهنگی با شوراهای که سازمان های محلی هستند، تعیین می شود. در حال حاضر تنها سازمانی که شوراهای قدرت دخالت محدودی در نحوه اداره و نظارت بر عملکرد آنها دارند، شهرداری ها هستند. از همین رو تلقی اعضای شوراهای این است که آنها شورای شهرداری هستند نه شورای شهر. اما شهرداری تنها یکی از ده ها سازمان اجرایی محسوب می شود که در سطح شهر فعالیت دارند. نیروی انسانی و درآمد شهرداری ها در مقایسه با سازمان های قدرتمندی مانند شرکت های آب، برق و مخابرات بسیار نازل است. بسنده بودن حوزه قدرت و نظارت شورا به شهرداری موجب می شود تا اعضای شورا خود را اعضای سازمانی تلقی نمایند که محدودیت شدیدی بر عملکرد آنها تحمیل شده است. این تلقی آنها ناشی از این واقعیت است که در قانون اساسی یا سخنان رهبران عالی جامعه، شوراهای نهادهایی مهم و موثر در نظر گرفته شده اند، در حالی که در واقعیت قدرت چندانی برای اداره امور و عمل به اهداف عالی خود ندارند. ابهامات قانون شوراهای و تغییرات مکرری که در آن اتفاق افتاده است، موجب شده تا نهادینگی شورا با مانع مواجه شود. ابهام در متون قانونی، پدید آورنده تفاسیر مختلف از قوانین می شود و ماموران اجرای آنها و مردم را با سردرگمی مواجه می سازد. نبود یا ضعف سنت های دمکراتیک که مشوق عمل جمعی و تصمیم گیری مشترک باشند از دیگر عواملی است که فقدان نهادینگی شورا را موجب می شود. ضعف تجربه عمل جمعی دمکراتیک موجب شده تا بخش قابل توجهی از فعالیت شورا مصروف مباحث و مناقشات میان اعضا شود. این مباحث عموماً فاقد ماهیت فنی و برنامه ریزی هستند و در نتیجه در عملکرد شورا تأثیر منفی می گذارند.



## پدیده ناشی از شرایط علی

وضعیت ساختار اداری کشور و قوانین مربوط به شوراها موجب شده است که اعضای آنها، شوراها را نهادهایی در نظر آورند که فاقد حدود اختیارات و قدرت مشخص هستند. با وجود آنکه آنها در قانون اساسی رکنی از ارکان اداره کشور معرفی شده‌اند، اما در حال حاضر در سطح شهرها قدرت و منابع، در اختیار سازمان‌های مختلف دولتی است که هر یک از وزارتخانه متفاوتی دستور کار دریافت می‌دارند. این مسئله سبب پراکندگی مدیریت در سطح شهرها شده است. با وجود آنکه در برنامه سوم توسعه کشور در قالب ماده ۱۳۶، دولت ملزم به واگذاری اختیارات محلی خود به شهرداری‌ها شده بود، اما اقدام اساسی و جدی در این خصوص نشد. ماده مذکور در سخنان افراد با تجربه و تحصیل کرده شورا به طور چشم‌گیری مورد اشاره قرار می‌گرفت. پاسخ‌گو بودن مدیران سازمان‌های دولتی شهر به مسوولان بالاتر خود در مراکز استان یا مرکز کشور موجب شده تا آنها درخواست‌های اعضای شوراها را مهم تلقی نکنند. در صورت امتناع مدیران دولتی از پاسخ‌گویی به تقاضاهای شوراها هیچ‌گونه ضمانت اجرایی مشخصی وجود ندارد. از این رو اعضای شورا احساس می‌کنند که در وضعیت کنونی، هیچ نهاد یا سازمان رسمی از آنها حمایت نمی‌کند و آنها رها شده هستند.

## زمینه‌ای که در آن راهبردهای مربوط به پدیده فقدان نهادینگی بسط یافته‌اند

اتخاذ و توسعه راهبردهای مربوط به پدیده فقدان نهادینگی بستگی به زمینه پدیده دارد. پدیده فقدان نهادینگی به میزان و شدت‌های متفاوت میان اعضای شورا وجود دارد. تقریباً تمامی اعضای شورا از فقدان قدرت اجرایی و بی‌توجهی سایر سازمان‌ها به درخواست‌ها و نظرات آنها شکایت داشتند. افراد با تحصیلات و تجربه بیشتر عموماً با قوانین و مقررات آشنا بوده و از جایگاه شوراها در قانون اساسی اطلاع داشتند. از این رو این پدیده در نزد آنها شدت بیشتری داشت. خصوصیات مدیران سازمان‌های دولتی و نحوه برخورد آنها بر راهبردهایی که اعضای شورا برای مدیریت یا پاسخ‌گویی به پدیده فقدان نهادینگی اتخاذ می‌کردند، مؤثر بود. هر چه تعامل این مدیران ماهیت مثبت و دوستانه‌ای می‌داشت از شدت این پدیده در نزد اعضای شورا کاسته می‌شد.



### شرایط مداخله‌گر مؤثر بر راهبردها

این شرایط عواملی را در بر می‌گرفتند که بر اتخاذ راهبردهای اعضای شورا دخیل بودند. آن‌ها عبارتند از روابط درون و برون‌گروهی، وضعیت مالی - انسانی شهرداری‌ها، تعلق محلی و تجربه و تحصیلات. هرچه روابط درون‌گروهی اعضای شورا ماهیت مبتنی بر اعتماد و همکاری متقابل داشت، اعضای شورا تمایل بیشتری برای اتخاذ راهبرد نهادخواهی و تمایل کمتری برای راهبرد حمایت‌خواهی داشتند. اعتماد درون‌گروهی سبب می‌شد تا همکاری گروهی بدون نیاز به دخالت طرف سوم صورت بگیرد و در نتیجه شورا احساس استقلال و خوداتکایی بیشتری داشته باشد. در مقابل هر چه روابط درون‌گروهی ماهیتی مبتنی بر بدگمانی و کمبود اعتماد داشت، اعضای شورا تمایل بیشتری برای اتخاذ راهبرد حمایت‌خواهی داشتند. این راهبرد بر ضرورت دخالت وزارت کشور و فرمانداری‌ها در امور شورا تکیه داشت و بر ادامه وابستگی شورا به دولت تأکید میکرد. روابط برون‌گروهی شورا یعنی روابطی که شورا با دیگر سازمان‌های دولتی داشت نقش مهمی را در اتخاذ راهبردها ایفا می‌کرد. وجود روابط دوستانه و مبتنی بر همکاری میان شورا و سازمان‌های اداری سبب می‌شد تا پدیده فقدان نهادینگی با شدت کمتری از سوی اعضای شورا احساس شود. در این شرایط آن‌ها راهبرد «نهادخواهی» را با هدف گسترش همکاری میان شورا و سازمان‌های دولتی و کاستن از بار مسوولیت آن‌ها دنبال می‌کردند. در مقابل وجود روابط منفی میان اعضای شورا و سازمان‌ها، اعضای شورا را به اتخاذ راهبرد «حمایت‌خواهی» تشویق می‌کرد. راهبردی که اتکای شورا به قدرت دولت مرکزی را در پی دارد. به نظر می‌رسد روحیه تیمی در نهادی مانند شورا نه به شکل گروهی بلکه در قالب خرده‌گروه تعریف شده است. با وجودی که همه آن‌ها در گروه بزرگ‌تر شورا فعالیت دارند، اما منافع فردی و خرده‌گروهی نیز وجود دارند که در مواردی با منافع گروه بزرگ در تعارض قرار می‌گیرند. وضعیت مالی - انسانی شهرداری نیز بر راهبردها مؤثر بود. شهرداری با درآمدهای کافی و نیروی انسانی با کیفیت، قدرت اجرایی مناسبی در اختیار اعضای شورا می‌گذاشت که آن‌ها را به اتخاذ راهبرد نهادخواهی ترغیب می‌کرد. تجربه و تحصیلات اعضای شورا عامل دیگری است که بر راهبردها تأثیر داشت. افراد با تجربه و تحصیل بیش‌تر، گرایش فزون‌تری به راهبرد نهادخواهی و گسترش حدود اختیار و قدرت شورا داشتند.



## راهبردهای مربوط به پدیده فقدان نهادینگی

این راهبردها به دو دسته، راهبردهای «نهاد خواهی» و راهبردهای «حمایت خواهی» قابل تقسیم است. در شرایط تمرکز امور در نزد سازمان‌های دولتی و پراکندگی مدیریت، اعضای شوراها برای دستیابی به اهداف خود راهبرد نهاد خواهی را دنبال می‌کنند. در دوره اول شوراها که اعضا و سازمان‌های دولتی، هر دو پدیده جدیدی را تجربه می‌کردند، شوراها تلاش کردند تا خلاءهای قانونی را از طریق ایجاد پیوندهای منطقه‌ای میان خود و تبادل نظرات و تجربه‌ها جبران نمایند. در شرایطی که در مورد بسیاری از امور داخلی شورا، مقررات مشخصی وجود نداشت، شوراها خود با همکاری با یکدیگر، نسبت به تعیین آن اقدام نمودند. نهاد دمکراتیک اداره امور سالیان درازی در عرصه شهری حضور نداشت، از این رو حتی در زمان دوره اول شوراها، آنها فاقد مکان و تجهیزات اداری بودند. زمان زیادی از عمر شوراهای دوره اول صرف تهیه و تدارک این امکانات شد. از این رو می‌توان گفت که شوراهای دوره اول به دنبال بنیان نهاد شورا بودند، و فرصت کمتری برای پرداختن به مدیریت امور عمومی شهر داشتند. در شرایطی که دولت رویه‌های عملی دقیقی برای شورا تعیین نکرده بود و اگر بود به اعضای شورا آموزش داده نشده بود، اعضای شورا برای خروج از بی‌نظمی «خود رویه‌گذاری» کردند. در دوره دوم شوراها به نظر می‌رسد که اعضای باقی‌مانده از دوره اول همچنان خود را پایبند به ادامه حرکت قبلی می‌دانند و بر این نظر هستند که شورا باید استقلال داشته باشند. اما اعضای جدید با کافی دانستن تلاش‌های صورت گرفته در دوره اول، دوره دوم را زمان کار و تلاش می‌دانند. اعضای شوراها از اینکه تنها بر اداره امور شهرداری نظارت دارند، ناراضی‌اند و خواهان آن هستند که با اجرای قوانین تمرکززدا، مانند ماده ۱۳۶ برنامه‌های سوم و چهارم، اختیارات آنها گسترش یابد. آنها خود را در قبال تمامی مسایل شهری مسوول دانسته و سازمان شهرداری را تنها محدود به اموری چون حمل و نقل و دفع زباله نمی‌دانند. آنها همچنین می‌خواهند که با اصلاح قوانین استقلال عمل و گسترش اختیارات شوراها، جنبه رسمی به خود گیرد.

راهبرد دیگری که اعضای شورا در قبال پدیده نبودن نهادینگی اتخاذ می‌کنند، حمایت خواهی است. این راهبرد به ویژه زمانی برگزیده می‌شود که روابط درون‌گروهی و برون‌گروهی شورا ماهیتی تنش‌آمیز دارد. در این شرایط آنها خواهان مداخله دولت برای حل مشکلات شورا هستند. برای جلوگیری از بی‌نظمی، اعضا می‌خواهند تا وزارت کشور نظارت خود را



بیشتر کند و از نبود یا کاهش نظارت شکایت دارند. در حالی که در راهبرد نخست، آن‌ها خواهان کاهش نظارت و استقلال بیشتر بودند. به نظر طرفداران این راهبرد برخی از مشکلات شورا به سبب نبود محدودیت در زمان ثبت نام و عضویت در شورا است؛ که موجب شده تا افراد زیادی بدون تجربه کافی عضو شورا شوند. آن‌ها خواهان ایجاد محدودیت برای عضویت در شورا هستند و از دولت درخواست می‌کنند که با افزایش شرط تحصیلات و شرط سن مانع از ورود افراد با تحصیلات پایین و جوان به شورا شود. نکته قابل توجه آن است که افراد با تحصیلات بالا خواهان تشدید شرط تحصیل و افراد مسن خواهان تشدید شرط سن بودند. راهبرد حمایت‌خواهی بر لزوم آموزش از سوی دولت و رسانه‌های گروهی به اعضای شورا و مردم تأکید داشت؛ و این دو نهاد را در این زمینه به کوتاهی و قصور متهم می‌کرد. به نظر می‌رسد در اینجا شاهد نوعی تناقض میان حمایت‌خواهی و استقلال‌خواهی باشیم. اما مشابه با آنچه ازکیا (۱۳۷۰: ۷۳) در نقد نظریه «خرده فرهنگ دهقانی» می‌نویسد، ماهیت این وابستگی با توجه به نیازهای فنی و تکنیکی حکومت‌های محلی به دولت مستلزم مطالعه بیشتر است. در چنین شرایطی دولت مرکزی زمانی می‌تواند به نیازهای سازمان مجلی پاسخ دهد که از همکاری‌اندیشمندان و دانشمندان بسیار بهره‌مند باشد.

### پیامدهای راهبردها

راهبردهایی که اعضای شورا در قبال پدیده فقدان نهادینگی اتخاذ کردند، پیامدهای خواسته و ناخواسته‌ای برای آن‌ها به همراه داشت. این پیامدها نگرانی، امتناع از مشارکت، امیدواری و کارایی هستند. نگرانی اشاره به وضعیتی دارد که عضو شورا با وجود اتخاذ راهبردهای نهادخواهی و حمایت‌خواهی از اتفاقاتی که در آینده خواهد افتاد، بی‌اطلاع است. او نمی‌داند که حوزه اختیاراتش توسعه یافته یا در وضعیت محدود فعلی باقی خواهد ماند. نگرانی پدیده‌ای بود که در میان بیشتر اعضای شورا به چشم می‌خورد. این پیامد با دو پیامد دیگر مرتبط بود. امتناع از مشارکت و امیدواری. تعدادی از اعضای شورا اظهار می‌کردند که اگر اختیارات شوراها بیشتر نشود، تمایلی به عضویت در دوره سوم ندارند و ترجیح می‌دهند که در این نهاد مشارکت نداشته باشند. آن‌ها بر این نظر بودند که با اختیارات محدود فعلی، توان تامین خواسته‌های مردم را ندارند. در نزد تعدادی از افراد دیگر، پیامد راهبردهای اتخاذ شده به ویژه آن‌هایی که به دنبال راهبرد نهاد‌خواهی بودند، امیدواری و پیامد مکمل آن کارایی بود.



آن‌ها امیدوار بودند تلاش‌ها به ثمر نشیند و در دوره‌های بعدی شوراهای حوزہ اختیارات آن‌ها افزایش یابد. کارایی اشاره به وضعیتی دارد که عضو شورا به دنبال تامین نیازهای محلی و پاسخ به تقاضاهای عمومی است. ثمره تلاش اعضا از دیدگاه خودشان، افزایش نظارت بر عملکرد شهرداری، توسعه امکانات زیربنایی و انتقال موثر مشکلات مردم با سازمان‌های اداری بود. اما اعضای شورا به یک‌سان فعالیت در شورا را تجربه نکردند. شورا به افراد بی تجربه یا کم تجربه یا فاقد موقعیت‌های اجتماعی بالا مانند زنان این فرصت را داده است تا در جریان فعالیت در آن و با وجود تهدیدات و سختی‌هایی که داشته‌اند مانند انتظار هم‌نوایی و فشارهای درونی و بیرونی، به تجربه‌ای در خور و موقعیت اجتماعی بالاتری دست یابند. از این رو این افراد در شورا احساس رضایت و امیدواری داشتند. اما افرادی که پیش از ورود به شورا از تجربه و موقعیت‌های مهم برخوردار بودند، در شرایطی که فاقد مسئولیت‌های مهم در شورا هستند، احساس سرخوردگی فردی داشته و سخن از ناکامی شورا می‌گویند.

### نتیجه‌گیری

در مجموع یافته‌های تحقیق بیانگر این موضوع است که شوراهای شهر در ایران، با مسائل زیادی مواجه هستند که بر عملکرد آنها تأثیر دارد. بخشی از این عوامل که از سوی تحقیقات پیشین به آن‌ها پرداخته شده است، عوامل فرهنگی یا سرمایه اجتماعی است. این سرمایه در دو شکل درونی و بیرونی بر شوراهای مؤثر است. در شکل درونی، وجود سرمایه اجتماعی خود را در قالب اعتماد میان اعضای شورا نشان می‌دهد. وجود این اعتماد موجب می‌شود تا جریان تصمیم‌گیری و اجماع با هزینه و زمان کمتری صورت گیرد. در شوراهایی که اعتماد درون گروهی زیادی را از خود نشان می‌دادند، کمترین اشاره به تنش‌های درون گروهی در داده‌های تحقیق وجود داشت. در مقابل آن دسته از شوراهای که با مسئله بی‌اعتمادی و بدبینی اعضا با یکدیگر مواجه بودند، اشارات مکرری به مسئله تنش درون گروهی و وجود فضای بدگمانی رفته بود. در این شوراهای عموماً در زمان تعیین هیئت رئیسه و عضویت افراد در کمیسیون‌ها شورا به ویژه کمیسیون‌های مهمی چون ماده ۱۰۰ شهرداری، تنش پیش می‌آمد. امری که در بیشتر مواقع دخالت وزارت کشور و فرمانداری را الزامی می‌کرد. این مسئله حکایت از این موضوع می‌کرد که شورا به عنوان یک نهاد جمعی و یا یک گروه، شکل نگرفته است. سرمایه اجتماعی میان اعضای شورا به تشکیل این گروه یاری می‌رساند و در نتیجه کارایی شورا را



افزایش می‌دهد. سرمایه اجتماعی برون‌گروهی مؤثر بر عملکرد شورا در دو حوزه سازمان‌های دولتی و جامعه قابل تبیین است. این سرمایه، اشاره به میزان اعتمادی دارد که میان شورا با سازمان‌ها و جامعه وجود دارد. میزان بالای این اعتماد موجب می‌شود تا اعضای شورا در تعامل با سازمان‌های دولتی، به جریان گفت‌وگو و چانه زنی خوشبین بوده و سعی کنند تا تقاضای خود را از طریق پی‌گیری‌های محلی بر طرف نمایند. هم‌چنین این اعتماد موجب ایجاد روحیه امیدواری در اعضای شورا شده و آن‌ها را به ادامه کار تشویق می‌کند. اما میزان کم اعتماد میان اعضای شورا و مدیران سازمان‌های دولتی موجب می‌شود تا به جای راهبرد چانه‌زنی و گفت‌وگو از راهبرد پی‌گیری امور از طریق مدیران و مسئولان ستادی استفاده شود. در صورت اتخاذ این راهبرد، مدیران محلی و اعضای شوراها در فضایی از بی‌اعتمادی و سوءظن به سر می‌برند. مسئله‌ای که ادامه آن موجبات کاهش انگیزه‌ها در اعضای شورا را فراهم می‌کند. سرمایه اجتماعی میان اعضای شورا و جامعه از سوی دیگر موجب می‌شود تا احساس تعلق اعضای شورا به اهداف خود افزایش یافته و در پی‌گیری تقاضاهای محلی تلاش بیشتری نمایند. هم‌چنین این سرمایه بر نیاز اعضای شورا به همکاری با مردم و کوشش برای جلب مشارکت آن‌ها در برنامه‌های شورا مؤثر است. یکی از یافته‌های قابل توجه این تحقیق آن بود که در دوره اول شوراها که مشارکت پیش‌تری برای انتخاب اعضا صورت گرفته بود، عمده اعضای شورا بر لزوم همکاری و حضور مردم در شورا در قالب کمیسیون‌های شورا اجماع داشتند. اما در دوره دوم که کاهش مشارکت صورت گرفته بود، اعضای منتخب بر خلاف دوره اول، لزومی برای حضور مردم در جلسات شورا و همکاری با آن نمی‌دیدند. این یافته نشان می‌دهد که اعتماد میان نهادهای دمکراتیک و جامعه بومی، موجبات افزایش انگیزه در نمایندگان برای جلب همکاری و توجه مردم می‌شود. در دوره دوم آنچه برای اعضای شورا اهمیت بیشتری دارد، استفاده از راه‌کارهای بوروکراتیک برای تحقق اهداف است. این راه‌کارها موجب می‌شود تا مردم عادی از جریان تصمیم‌گیری در شوراها حذف شوند. مسئله‌ای که در دراز مدت ممکن موجب کاهش مشارکت مردم در انتخاب نمایندگان محلی شود. کاهش اعتماد جامعه محلی به شورا می‌تواند پیامدهای نامطلوبی برای این سازمان محلی داشته باشد. این پیامدها را می‌توان در قالب کاهش نظارت و بی‌تفاوتی اعضای جامعه محلی به شوراها بیان کرد. از آن جایی که شورا سازمانی منتخب به شمار می‌رود لازم است تا همواره بر تصمیمات آن از ناحیه مردم محلی یا موکلان شورا نظارت وجود داشته باشد. بی‌تفاوتی مردم



موجب کاهش نظارت بر شورا شده و ممکن است در انحراف شورا از وظایف قانونی خود و افزایش انگیزه برای نفع‌جویی‌های فردی مؤثر واقع شود. در جریان این نظارت حضور گروه‌های سازمان یافته مردمی در قالب احزاب سیاسی یا تشکل‌های داوطلبانه اهمیت بسیار دارد. ضعف احزاب سیاسی موجود و فقدان یا کم‌تحرکی شعبات محلی آن‌ها، امکان تأثیرگذاری و نظارت بر عملکرد اعضای موجود شوراهای شهر را پایین می‌آورد. اما برخی یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد که گروه‌های داوطلبانه موجود می‌توانند در نظارت و درخواست پاسخ از اعضا مؤثر باشند. این همان نکته‌ای است که در «دیدگاه همیاری»<sup>۱</sup> به نام «اتکا»<sup>۲</sup> از آن یاد شده است و به «ماهیت و گستره پیوندهایی که میان شهروندان و مقامات دولتی» برقرار می‌شود اشاره دارد. این دیدگاه بر این نظر است که توسعه در زمانی محقق می‌شود که بازیگران اصلی اجتماع شامل دولت، شهروندان و بنگاه‌های خصوصی در تکمیل یکدیگر بکوشند (وولکاک و نارایان، ۲۰۰۰).

اما یافته اصلی این تحقیق، مسئله «نهادینه شده‌گی»<sup>۳</sup> (نهادمندی) سازمان‌های دمکراتیک است. موضوعی که در نظریه سرمایه اجتماعی به آن توجه اندکی شده است. داده‌های تحقیق حاضر نشان می‌دهد که اعضای شوراهای شهر به تکرار به این موضوع در قالب عبارات مختلف اشاره کرده‌اند. عباراتی مانند «شوراها رها شده‌اند»، «نظارت بر شوراها مشخص نیست»، «هنوز آن‌طور که باید جایگاه شوراها بین مردم و مسئولان جا نیفتاده است»، نشان از این مسئله دارند که شوراها از نهادینگی لازم برخوردار نیستند. عواملی که موجب این مسئله شده‌اند در سطوح مختلف قابل بررسی هستند. نخستین عامل به نظام حکومتی بر می‌گردد که بر اساس تمرکز و مسئولیت‌های بخشی بنا شده است. در نظام‌های متمرکز به طور معمول نهادهای دمکراتیک اداره امور از قدرت، اختیار و استقلال کافی برخوردار نیستند. در این نظام‌ها «حکومت‌های محلی»<sup>۴</sup> بدل به «ادارات محلی»<sup>۵</sup> می‌شوند. آن‌ها مجری تصمیمات و سیاست‌هایی هستند که از مرکز صادر می‌شود. از این رو محدود بودن اختیارات شوراها که اعضا به آن اشارات مکرری داشته‌اند، ناشی از ساختار تمرکزگرای کلانی است که شوراها در آن قرار گرفته‌اند. نکته جالب اینجاست که دو تحقیق انجام شده در باره سازمان‌های محلی که از

1- Synergy View

2- Embeddness

3- Institutionalisation

4- Local Governments

5- Local Administrations



سوی صبوری کاشانی در سال ۱۳۵۴ و محسنی تبریزی در سال ۱۳۷۳ انجام شده‌اند، مسئله تمرکزگرایی و قدرت‌اندک سازمان‌های محلی را یکی از مهم‌ترین عوامل ناکارآمدی این سازمان‌ها عنوان کرده‌اند. این تکرار یافته در فاصله زمانی سی ساله حکایت از قدرت و تصلب ساختار متمرکز اداره امور در کشور می‌کند که هم‌چنان به عنوان یک مانع مهم در مقابل تجربه‌های تمرکززدایی و تشکیل سازمان‌های محلی عمل می‌کند. آنچه این وضعیت را تشدید می‌کند، نبود تجربه نهادهای جمعی اداره امور در تاریخ شهر نشینی در ایران است. بررسی تاریخی تحقیق نشان داد که شهرهای ایران تا پیش از دوره معاصر هیچ‌گاه از سوی نهادهای منتخب مردم یا انجمن‌های شهر اداره نشده‌اند. حاکمان و نماینده‌گان آن‌ها تا پیش از انقلاب مشروطه و ورود عنصر مدرن انجمن بلدیة همواره بر شهرها حکومت کرده و فرمان رانده بودند. این وضعیت در مقابل شهرهای اروپایی قرار دارد که انجمن‌های شهروندان نقش مهمی در اداره آن‌ها بر عهده داشته‌اند. این تفاوت در اثر مهم ماکس وبر (۱۳۶۹) در مورد شهر، به روشنی بیان شده است. حتی تلاش‌هایی که در عصر انقلاب مشروطه و پس از آن برای ایجاد دمکراسی محلی صورت گرفت، نتوانست، نهادهای دمکراتیک اداره امور محلی را در نظام اداری نهادینه سازد. این نهادها که در دوره‌های معاصر به نام‌های «انجمن بلدی» و «انجمن شهر» شناخته شده‌اند، عمری کوتاه داشته‌اند. شوراهای به عنوان آخرین تجربه در عرصه دمکراسی محلی، از فقدان نهادینگی متأثرند. مسئله‌ای که در دراز مدت می‌تواند موجبات تضعیف جایگاه آن‌ها و حتی انحلالشان را فراهم سازد.

با این وجود شورا توانسته است که برای برخی گروه‌های حاشیهای نظیر زنان فرصت مناسبی برای اعلام حضور اجتماعی و سیاسی خود فراهم آورد. شورا توانسته این فرصت را به افراد بی‌تجربه و یا کم‌تجربه بدهد تا در جریان فعالیت در آن، و با وجود تهدیدات و سختی‌هایی که داشته‌اند، به پایگاه اجتماعی بالاتر و احساس رضایت بیشتری دست پیدا کنند. داده‌ها نشان می‌دهد که آن‌ها انگیزه بیشتری برای موفقیت شورا، با توجه به فرصتی که برای آن‌ها فراهم کرده است، دارند. هم‌اکنون تعداد ۵۰۹ نفر زن (۶/۷٪ کل اعضای شوراهای شهر) در شوراهای عضویت دارند که افزایش تعداد آن‌ها با توجه به انگیزه‌های زنان برای کسب موفقیت‌های اجتماعی و اقتصادی می‌تواند تاثیر مثبتی بر عملکرد موفق شورا داشته باشد. تاثیر جنسیت بر عملکرد سازمان محلی نکته‌ای است که به نظر می‌رسد در هیچ یک از تحقیقات پیشین به آن اشاره نشده است و از یافته‌های تحقیق حاضر باشد.



انجام این تحقیق نشان داد که در مطالعات توسعه، توجه به ویژگی‌های جامعه‌اهمیتی اساسی دارد. کاربرد نظریه سرمایه اجتماعی در قالب مقولات از پیش تعیین شده، سبب می‌شود تا بسیاری از واقعیت‌های پنهان که ناشی از وضعیت خاص هر جامعه است، در جریان تحقیق نادیده گرفته شود. موضوعی که بر نتایج تحقیق و توصیه کاربردی و سیاست‌گذاری آن تأثیر خواهد گذاشت. مطالعات توسعه در ایران به ویژه در حوزه مسائل شهری نیازمند استفاده از تحقیقات کیفی هستند تا شناخت نزدیک و دقیق تری از واقعیات به دست آورند. کاربرد نظریه‌هایی که بر اساس تجربه سایر کشورها پدید آمده‌اند، موجب از دست رفتن بسیاری از داده‌های مفید خواهد شد. کریشنا (۲۰۰۲) نیز این موضوع را در تحقیقی درباره سرمایه اجتماعی در هند تایید کرده است.

## منابع

- آبراهامیان، یرواند (۱۳۷۸) *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتاحی، تهران: نشر نی.
- ازکیا، مصطفی (۱۳۷۰) «مقدمه‌ای بر جامعه‌شناسی توسعه روستایی»، تهران: اطلاعات.
- اشرف، احمد (۱۳۵۳) «ویژگیهای تاریخی شهرنشینی در ایران - دوره اسلامی»، نامه علوم اجتماعی، دوره ۱، شماره ۴، تیرماه.
- بدیع، برتراند (۱۳۷۹) *توسعه سیاسی*، ترجمه احمد نقیب زاده، تهران: نشر قومس.
- پاتنام، رابرت (۱۳۸۰) *دمکراسی و سنت‌های مدنی*، ترجمه محمد تقی دلفروز، تهران: سلام.
- حسامیان، فرخ و همکاران (۱۳۷۵) *شهر و شهرنشینی در ایران*، تهران: آگاه.
- دورکیم، امیل. ۱۳۶۹. *درباره تقسیم کار اجتماعی*. ترجمه باقر پرهام. بابل: کتابسرای بابل.
- ذکائی، محمد سعید (۱۳۸۱) «نظریه و روش در تحقیقات کیفی»، فصلنامه علوم اجتماعی، شماره ۱۷.
- سیلورمن، دیوید (۱۳۸۱) *روش تحقیق کیفی در جامعه‌شناسی*، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: موسسه فرهنگی تبیان.
- شاه حسینی ماهرو (۱۳۸۲). «مطالعه و بررسی تاثیر سرمایه اجتماعی در عملکرد



- انجمن‌های اعتبار گردشی زنان در تهران در سال ۱۳۸۱». پایان نامه کارشناسی ارشد رشته جامعه شناسی. تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.
- صبوری کاشانی، نژاد منوچهر (۱۳۵۴) *تصمیم‌گیری و مشارکت: بررسی انجمن‌های شهر در نظام کنونی عدم تمرکز*، تهران: موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی.
- صرافی، مظفر (۱۳۸۱) «به سوی نظریه‌ای برای ساماندهی اسکان غیر رسمی - از حاشیه نشینی تا متن شهر نشینی» *فصلنامه هفت شهر*. سال ۳، شماره ۸.
- طرح نظر سنجی «ارزیابی عملکرد شورای اسلامی شهر تبریز از دیدگاه شهروندان تبریزی». *مرکز افکار سنجی دانشجویان ایران*. شماره ۱۰۹۲۴ (۱۳۸۱/۱۰/۱۵).
- طرح نظر سنجی «علل عدم مشارکت شهروندان تهران در دومین دوره انتخابات شوراهای اسلامی». *مرکز افکار سنجی دانشجویان ایران*. شماره ۱۶۰ (۱۳۸۲/۲۷).
- طرح «نظر سنجی ارزیابی میزان مشارکت مردم ارومیه در دومین دوره انتخابات شوراهای مرکز افکار سنجی دانشجویان ایران» شماره ۲۰۱۰۷ (۱۳۸۱/۱۱/۱۸).
- طرح «نظر سنجی ارزیابی میزان مشارکت مردم خوی در دومین دوره انتخابات شوراهای مرکز افکار سنجی دانشجویان ایران» شماره ۲۰۱۰۸ (۱۳۸۱/۱۱/۱۸).
- طرح «نظر سنجی ارزیابی میزان مشارکت مردم مهاباد در دومین دوره انتخابات شوراهای مرکز افکار سنجی دانشجویان ایران» شماره ۲۰۱۰۹ (۱۳۸۱/۱۱/۸).
- طرح «نظر سنجی از مردم مشهد و روستاهای اطراف در باره دومین دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا»، *مرکز افکار سنجی دانشجویان ایران*، شماره ۳۵۱۱۱ (۱۳۸۱/۱۱/۱۰-۱۱).
- مارشال، کاترین و راس من، گرچن ب (۱۳۷۷) *روش تحقیق کیفی*، ترجمه علی پارسائیان و سید محمد اعرابی، تهران: دفتر پژوهشهای فرهنگی.
- فوکویاما، فرانسیس (۱۳۷۹) *پایان نظم*، بررسی سرمایه اجتماعی و حفظ آن، ترجمه غلامعباس توسلی، تهران: جامعه ایرانیان.
- کلمن، جیمز (۱۳۷۷) *بنیادهای نظریه اجتماعی*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: نشر نی.
- محسنی تبریزی، علیرضا و دیگران (۱۳۷۳) *بررسی مجامع مشورتی ائمه جماعات و معتمدین محل در مناطق شهر تهران*. تهران: دانشگاه تهران، موسسه مطالعات و تحقیقات



اجتماعی، بخش روان شناسی اجتماعی و شهرداری تهران، معاونت امور اجتماعی و فرهنگی.  
- مدنی پور، علی (۱۳۸۱) تهران؛ ظهور یک کلانشهر، ترجمه حمید زر آزونند، تهران:  
شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری (وابسته به شهرداری تهران).  
- وبر، ماکس (۱۳۶۹) شهر در گذر زمان، ترجمه شیوا (منصوره) کاویانی، تهران: شرکت  
سهامی انتشار.

- Bourdieu, Pierrer (1985) *The Forms of Capital*, In Handbook of theory and Research for the Sociology of Education, ed. JG Richardson, PP. 241-58. New York: Greenwood.

- Corbin, J and Strauss, A (1990) *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, Sage Publications, Inc.

- Coleman, James (1988) "Social Capital in the Creation of Human capital" *American Journal of Sociology* 94:S95-120.

\_\_\_\_\_ (1990) *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Cusack, Thomas R (1997) *Social capital, Institutional Structures, and Democratic performance: A Comparative Study of German Local Governments Berlin*.

- Denzin, Norman and Lincoln Yvonna S(2000) *Handbook of Qualitative Research*. Sage Publications. 2nd edition.

- Fukuyama Francis (1995) Trust: *The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.

- Glaser, Barney G and Strauss, Anselm L (1967) *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Publishing Company.



- Hanifan, L. J. (1920) *The Community Center*. Boston: Silver, Burdette & Co.
- Jacobs, Jane. (1961) *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Random House.
- Krishna, Anirudh (2002) *Active social capital*. Columbia university press.
- Loury, Glenn. (1977) "A Dynamic Theory of Racial Income Differences". PP. 153-88  
of Women, Minorities, and Employment Discrimination, edited by P. A. Wallace and A. LeMund. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Offe, Clause and Fuchs, Susanne (2002) *A Decline of Social Capital, The German Case*, in Robert Putnam, Editor, *Democracies in Flux*, Oxford.
- Paxton Pamela. (1999) "Is social capital declining in the United States? A multiple indicator assessment". *The American Journal of Sociology*. V 105 (July).
- \_\_\_\_\_ (2002) "Social Capital and Democracy: An interdependent relationship", *American Sociological Review*. April V 67:254-277.
- Putnam, Robert D. (2000) *Bowling Alone: The collapse and revival of American community*, New York, Touchstone
- \_\_\_\_\_ . (1995) "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy* 6: 65-78.
- \_\_\_\_\_ . (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rice, Tom W (2001) "Social Capital and Government Performance in Iowa Communities", *Journal of Urban Affairs*, Vol. 23 Issue 3&4 Page 375 Fall.



- Rice, Tom W and Sumberg, Alexander F (1997) "Civic Culture and Governmental Performance in the American States", *Publius: The Journal of Federalism*. 27(1) Winter.
- Un Habitat (1996) *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements Habitatay*, Oxford University Press.
- Wall Ellen, Ferrazzi Gabriele and Schryer Frans. (1998) *Getting the Goods on Social Capital. Rural Sociology*, 63(2): 300-322.
- Woolcock, Michael and Narayan, Deepa (2000) "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy", *The World Bank Research Observer*, vol. 15, no. 2, pp. 225-49.
- World Bank (2003) "Making Services Work for Poor Peoples", the World Development Report 2004, World Bank Office of the Publisher.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی