

## شناسایی چالش‌ها و راهکارهای ظرفیت‌سازی نهادی در اجتماعات محله‌ای: یک مطالعه کیفی

رضا شادمان فر<sup>۱</sup>، امیر حسین پورجوهری<sup>۲</sup>، حسین ایمانی جاجرمی<sup>۳</sup>

### چکیده

با توجه به اهمیت ظرفیت‌سازی نهادی در اجتماعات محله‌ای پژوهش حاضر با هدف شناسایی چالش‌ها و راهکارهای ظرفیت‌سازی نهادی در اجتماعات محله‌ای انجام شد. برای این کار ضمن بررسی ادبیات و پیشینه پژوهش، چارچوب کلی سؤالات مطالعه برای فاز کیفی مطالعه مشخص شد. اطلاعات با روش کیفی و با رویکرد تحلیل محتوای قراردادی از طریق مصاحبه با ۲۰ نفر از صاحب‌نظران حوزه‌های شهرسازی، برنامه‌ریزی شهری، علوم اجتماعی و... که از طریق روش نمونه‌گیری هدف‌مند انتخاب شده بودند، جمع‌آوری شد. تجزیه و تحلیل داده‌ها در محیط نرم‌افزار مکس کیودا-۲۰۱۸ انجام شد. نتایج در دو مقوله اصلی چالش‌ها و موانع ظرفیت‌سازی نهادی و راهکارهای ظرفیت‌سازی و ۱۳ زیرمقوله شامل: تمامیت‌خواهی دولت و نهادسازی تحمیلی، عدم بومی‌سازی ظرفیت‌سازی نهادی، فقدان ساختار سازمانی - اجرایی کارآمد، موانع قانونی - حقوقی، تعارض منافع و پتانسیل فسادزای برنامه‌های مشارکت نهادی، سرمایه اجتماعی پایین، بافت اجتماعی نامتجانس و روابط ارگانیک، (طراحی و اجرای برنامه‌های مشارکتی، طراحی و بازنگری قوانین و آیین‌نامه‌ها، تقویت نقش پرورشگری نهادهای

۱- دانشجوی گروه معماری و شهرسازی، واحد اصفهان (خوراسگان)، دانشگاه آزاد اسلامی، اصفهان، ایران  
shadmanfar@khuist.ac.ir

۲- استادیار گروه شهرسازی، واحد شهر قدس، دانشگاه آزاد اسلامی، شهر قدس، ایران (نویسنده مسؤول)  
a.pourjohari@godsiau.ac.ir

۳- دانشیار گروه جامعه‌شناسی، دانشگاه تهران، ایران  
imanijajarmi@ut.ac.ir

دولتی، برنامه‌ریزی محله محور پایین‌به‌بالا، افزایش سرمایه اجتماعی، پیوند سنت و مدرنیته در ظرفیت‌سازی نهادی ارائه شد. در نهایت انجام مناسب ظرفیت‌سازی مستلزم توجه به چالش‌ها و موانع و استفاده از راهکارهای مناسب از جمله همکاری و هماهنگی عناصر ظرفیت‌سازی است.

### واژه‌های کلیدی

ظرفیت‌سازی نهادی، اجتماعات محله‌ای، توسعه شهری، کلان‌شهر تهران، توانمندسازی

### مقدمه و بیان مسئله

برنامه‌ریزی شهری از طریق محله‌ها قریب به یک قرن است که - به تعبیر لویس مامفورد - به طور گسترده‌ای پذیرفته شده است (مامفورد، ۱۳۸۵: ۲۲). با این حال، امروز یکی از چالش‌های پیشروی شهرسازان و برنامه‌ریزان شهری به‌ویژه در کلان‌شهرها این است که برای دستیابی به توسعه پایدار شهر چگونه فرآیند برنامه‌ریزی را به درون اجتماعات خرد در محله ببرند و مشارکت واقعی ایشان را در تمامی مراحل کار جلب نمایند؟ (هیلی، ۱۹۹۸؛ جوپه<sup>۲</sup>، ۲۰۰۵: ۱۶؛ پیران، ۱۳۸۹: ۳۳؛ حبیبی و رضوانی، ۱۳۸۴: ۱۷؛ فریدمن، ۱۳۹۶: ۸۱). صاحب‌نظران بر این باورند که ظرفیت موجود در اجتماعات محله‌ای می‌تواند به‌عنوان ابزاری جهت توانمندسازی اجتماعات محله‌ای در ایفای نقش در فرآیند توسعه شهری محله‌مبنا به کار گرفته شود. بر این اساس، پارادایم جدیدی در توسعه شهری معرفی گردید که در آن دولت به تنهایی بازیگر عرصه توسعه نیست (ایمانی جاجرمی و همکاران، ۱۳۸۷: ۴۷؛ رفیعیان و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۳۴). امروزه مفاهیم جدیدی چون ظرفیت، ظرفیت‌سازی و توسعه ظرفیتی در سطوح مختلف مطرح شده است. در این بین، برنامه عمران سازمان ملل متحد ظرفیت‌سازی را در سطح فردی، سطح نهادی و سطح اجتماعی تشریح می‌کند؛ بنابراین، یکی از اصلی‌ترین سیاست‌های روز در توسعه شهری رویکرد نهادی است که به طور عمده به توانمندسازی، سرمایه اجتماعی،

---

1. Healey  
2. Jope

فرهنگ و ارزش‌ها و محیط‌زیست اشاره دارد.

از این‌رو، در زمینه همکاری‌های صورت گرفته در توسعه جوامع کمتر توسعه‌یافته، رویکرد ظرفیت‌سازی در نهادهای محلی این قابلیت را ایجاد می‌کند تا این جوامع اداره زیرساخت‌های حاصل از کمک‌های بیرونی را به دست بگیرند. ظرفیت‌سازی ایجاد محیطی توانمند از طریق به‌کارگیری سیاست‌ها و چارچوب‌های قانونی مناسب، توسعه نهادی، مشارکت اجتماعات محلی، توسعه منابع انسانی و تقویت سامانه‌های مدیریتی است. در این فرآیند، همه عناصر و نهادهای اجتماعی اعم از اجتماعات محلی، نهادهای غیردولتی، نهادهای محلی خدمات‌رسان و ... مشارکت دارند. در ارتباط با مسائل شهری، ظرفیت‌سازی اصطلاحی است که در برنامه‌ها و طرح‌های توسعه با رویکرد پایداری شهری و توانمندسازی اجتماعات محلی به کار می‌رود و به معنای افزایش قابلیت و توانایی اشخاص، اجتماعات محلی و یا نهادها در انجام مؤثر، کارآمد و پایدار عملکردهایشان تعریف می‌شود. در این راستا، ظرفیت عبارتست از قدرت یک سامانه، اجتماع، شخص یا نهاد برای انجام امور. ظرفیت‌سازی نیز فرآیندی است که طی آن، اشخاص و گروه‌ها، فعالیت‌ها و مسئولیت‌های جدیدی را که به «یادگیری از طریق انجام امور» مشهور است، به عهده می‌گیرند (محمدی و روستا، ۱۳۸۷: ۸۷). این در حالی است که در جوامع کمتر توسعه‌یافته و در حال توسعه فرهنگ حاصل از قرن‌ها حاکمیت نظام‌های اقتدارگرایانه، رسوخ بی‌اعتمادی و فردگرایی نهادینه‌شده بر پیچیدگی مسئله افزوده و اجتماعات محله‌ای ظرفیت و توانمندی به دست گرفتن امور و تشکیل نهاد برنامه‌ریزی توسعه محله را از دست داده‌اند (آزادخانی، ۱۳۹۴: ۵۶؛ حبیبی و رضوانی، ۱۳۸۴: ۱۸؛ علوی‌تبار، ۱۳۸۲: ۱۳).

به طور کلی در نظام برنامه‌ریزی و توسعه با طیف وسیعی از رویکردها برای مدیریت و برنامه‌ریزی سکونتگاه‌های انسانی مواجهیم که در دو سر این طیف می‌توان به دو الگوی کلی اشاره کرد. یکی بر جزم‌اندیشی و مدیریت اقتدارگرایانه و تمرکز قدرت تأکید دارد که محصول خردگرایی و اثبات‌گرایی است. این الگو به نام جامع عقلایی

شناخته شده که تسلط نخبگان (به‌ویژه مهندسان) بر عرصه‌ی اداره‌ی شهرها را به‌عنوان یک اصل معرفی می‌نماید در حالی که سایر ذی‌نفعان شهر دخالتی در برنامه‌ریزی ندارند. این شیوه به‌ویژه در جوامعی که مراحل توسعه را به‌ویژه در بعد اجتماعی طی نکرده‌اند به دلیل عمل‌گرایی، تحرک سریع و دستیابی به نتایج فوری بر مبنای اصول جهان‌شمول منطق و ایجاد تغییرات یک‌باره در فضا، از مطلوبیت و رواج برخوردار است. اما جوامعی که مراحل توسعه را طی نموده‌اند و با ناپایداری تغییرات حاصل از تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی آمرانه و از بالا به پایین مواجه شده‌اند، آموخته‌اند که ماهیت شهرها و زندگی جمعی انسان‌ها بسیار پیچیده‌تر از آن است که در نظریه‌های شهرسازی نوگرا ترسیم شوند. اغلب رویکردهای نوین توسعه بر این نکته اشاره دارند که هر فضای جغرافیایی، محتوای نهادی و بومی خاص خود را دارد و بنابراین مسیر توسعه آن نیز منحصر به فرد خواهد بود. شهروندان برای مشارکت در فرآیند توسعه شهر نیاز به نهادهایی اجتماعی در مقیاس‌هایی خردتر، یا به عبارت دیگر نهادهای خرد مقیاس محله‌ای دارند، و به همین دلیل ایجاد نهادهای اجتماعی در مقیاس محله ضرورتی است که باید به آن پاسخ گفت. پژوهش‌های مرتبط نشان داده که نهادسازی و ظرفیت‌سازی نهادی در سطح محله و عملیاتی ساختن این مهم در مدیریت و برنامه‌ریزی محله‌ای در درون شهرها و به‌ویژه کلان‌شهرها، اولین و بلکه اساسی‌ترین گام در بنیان‌نهادن مدیریت محله‌ای کارآمد به شمار می‌آید (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۵۴؛ لاله پور، ۱۳۹۶: ۶۰). از طرف دیگر، مدیریت محله‌ای در درون شهرها می‌تواند به‌عنوان سیاستی مهم در راستای استفاده از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های متعددی که اجتماعات محلی درون شهرها از آن برخوردارند، به کار رود؛ چرا که مدیریت محله‌ای نزدیک‌ترین و اصلی‌ترین سطح مدیریتی است که می‌تواند دانش و تجربه‌ی عملی مردم را در راستای توسعه شهری به کار گیرد. با این وجود ظرفیت‌سازی محله‌ای همیشه قابلیت اجرا ندارد و تلاش‌های گذشته معمولاً با شکست مواجه بوده؛ زیرا همیشه موانعی بر سر راه ظرفیت‌سازی بوده و ظرفیت‌سازی نهادی و مشارکت همه‌جانبه با چالش‌هایی مواجه است که این موانع را تقویت می‌کند؛

بنابراین با توجه به اهمیت ظرفیت‌سازی نهادی، پرسش‌های زیر موضوعیت دارد: چه چالش‌هایی بر سر راه ظرفیت‌سازی نهادی وجود دارد؟ آیا ظرفیت‌سازی نهادی بدون مشارکت افراد ممکن است؟ چگونه می‌توان بر مشکلات و موانع ظرفیت‌سازی نهادی غلبه کرد؟ براین اساس مطالعه حاضر با رویکرد کیفی و به‌منظور شناسایی این چالش‌ها و مشکلات در بین صاحب‌نظران انجام گرفت.

### پیشینه پژوهش

در زمینه مشارکت محله‌ای و ظرفیت‌سازی مطالعاتی به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم انجام شده است که به برخی از آنها اشاره می‌شود. در این پژوهش‌ها هم چالش‌ها و موانع ظرفیت‌سازی بررسی شده است و هم تا حدی راهکارهایی برای بهبود این ظرفیت ارائه شده است.

یکی از نکات مهم در ظرفیت‌سازی محله‌ای، توجه به برنامه‌ریزی محله‌مبنا و توجه به شرایط محله‌ای است. حاجی‌پور (۱۳۸۵) در مطالعه‌ای با عنوان «برنامه‌ریزی محله‌مبنا» استدلال می‌کند که رهیافت محله‌مبنا در ساختار آمرانه محقق نمی‌شود و در آن به ساختار نهادی مردم‌سالار، مشارکتی و از پایین‌به‌بالا نیاز است. رویکرد محله‌مبنا با نگاهی فرآیندگرا به پایداری تصمیمات در سطوح مختلف می‌پردازد. امین‌ناصری (۱۳۸۶) در مطالعه‌ای با عنوان «برنامه‌ریزی محله‌ای (مبانی، تعاریف، مفاهیم و روش‌ها)» به اهمیت برنامه‌ریزی محله‌ای تأکید و یگانه راه همراه کردن مردم برای تغییر محیط به شکل دلخواه و ایجاد جوامع محلی پایدار را دخالت‌دادن آن‌ها در برنامه‌ریزی و مدیریت معرفی کرده است. وی مزایای مشارکت مردم در برنامه‌ریزی و اصول برنامه‌ریزی محله‌ای را نیز برشمرده است. زمانی و شمس (۱۳۹۳) در مطالعه خود با عنوان «ضرورت اتخاذ رویکرد محله‌مبنا در احیای بافت‌های تاریخی شهرها» که با روش کیفی و مصاحبه با صاحب‌نظران انجام شد، به بررسی مزایای محله‌گرایی از ابعاد مختلف پرداخته و ضرورت اتخاذ رویکرد مناسب در راستای احیای ارزش‌های محلی بافت‌های گذشته را

مورد توجه قرار داده‌اند. مطابق با نتایج تحقیق آن‌ها تحولات دو قرن اخیر باعث شده که نیاز به بازتعریف روابط اجتماعی در محله‌ها بیشتر احساس گردد و اهمیت طراحی محله در تواناسازی آن برای ارتقا تعاملات اجتماعی امری انکارپذیر است.

یکی از مهم‌ترین استراتژی‌ها برای ظرفیت‌سازی محله‌ای، تقویت و توجه به سرمایه اجتماعی است. ناصری (۱۳۸۶) توسعه پایدار محلی را منوط به توسعه مهارت‌ها و ظرفیت‌های محلی و توسعه سرمایه اجتماعی دانسته است. خاکپور و همکاران (۱۳۸۸) نیز در مطالعه‌ای با عنوان «نقش سرمایه اجتماعی در توسعه پایدار محله‌ای» که با روش اسنادی و پیمایشی و در بین شهروندان شهر مشهد انجام شد، به آزمون این فرضیه پرداخته‌اند که با تقویت سرمایه اجتماعی می‌توان به پایداری محله دست‌یافت. نتایج حاصل از این پژوهش نشان داده است که این فرضیه مورد تأیید قرار نمی‌گیرد و دستیابی به پایداری در توسعه محله‌ای بدون توجه به پتانسیل نهادی و انسانی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های گروهی امری غیر قابل اجراست. هنکو<sup>۱</sup> (۲۰۱۳) در مقاله خود تحت عنوان «افزایش سرمایه اجتماعی برای توسعه ساحلی پایدار: آیا ساتومی پاسخ آن است؟» بیان می‌دارد که سرمایه اجتماعی به منزله یک جزء فرهنگی از جوامع مدرن محسوب می‌شود ایجاد سرمایه اجتماعی به طور معمول وظیفه‌ای برای نسل دوم اصلاحات اقتصادی محسوب می‌شود؛ اما برخلاف سیاست‌ها و نهادهای اقتصادی، سرمایه اجتماعی توسط سیاست‌های عمومی ایجاد نمی‌شود؛ بلکه در سراسر جوامع محلی نسل‌های متوالی این سرمایه را به ارث می‌برند. در ژاپن تعامل فرهنگی خاص انسان با طبیعت منجر به ظهور اکوسیستم‌های خاص اجتماعی به نام ساتویاما (در کنار زمین) و ساتومی (در کنار دریا و سواحل) شده است. در اینجا، ویژگی‌های دانش محلی مرتبط شامل اطلاعات در مورد محصولات مصرفی مثل گیاهان جلبک دریایی و یادگیری و با انجام اعمالی مثل کشت برنج سنتی می‌شود این دانش در طی قرن‌ها توسعه یافته و از نسلی به نسل بعد انتقال یافته است.

توجه به ظرفیت‌های اجتماعی و برنامه‌ریزی مشارکتی نیز از جمله رویکردها در بهبود مشارکت مردم است. کاظمیان و همکاران (۱۳۹۱) در مطالعه‌ای «دستیابی به توسعه پایدار محلی از طریق ظرفیت اجتماعی ساکنان و فعالان اقتصادی محله غیررسمی مطالعه موردی: محله شمیران نو» که با روش کمی انجام شد، به معرفی سازه ظرفیت اجتماعی و ارتباط آن با توسعه پایدار محلی پرداخته و نشان دادند اثرگذاری ظرفیت اجتماعی با ذهنیت و انگیزه کنشگران محلی در ارتباط است و برای بهره‌برداری از آن در جهت دستیابی به توسعه پایدار محلی باید انگیزه‌ها و دارندگان آن مورد تحلیل قرار گیرد. همچنین، ساکنین محله به واسطه رفتاری‌های مالی و مسائل عمومی قادر به استفاده از ظرفیت‌های خود در محله نیستند. قادری و همکاران (۱۳۹۵) در مطالعه‌ای «راهبردهای محله محوری و توسعه محله‌ای» در مقایسه الگوی مدیریت محله و عملکرد آن در ایران و انگلستان نشان دادند بارزترین تفاوت‌های این دو کشور مربوط به تفاوت‌های حوزه برداشت و هدف از مدیریت محله است. در انگلستان مدیریت محله معطوف به ادغام اجتماعی و توانمندسازی محلات محروم است. در کشور انگلستان مردم محلی در فرایند تصمیم‌گیری مشارکتی در بیان خدمات موردنیاز، برنامه‌ها و فعالیت‌های ارائه‌دهندگان خدمات درگیر فرآیندهای برنامه‌ریزی شهری شده‌اند، درحالی‌که در شهر تهران مشارکت به مفهوم شرکت در کلاس‌ها و برنامه‌هایی است که از سوی شهرداری به مدیریت محله ابلاغ می‌شود. بارکر<sup>۱</sup> (۲۰۰۵) در پژوهشی با عنوان «ظرفیت‌سازی برای پایداری: به سوی اجتماع توسعه‌یافته در ساحل اسکاتلند» با روش ترکیبی، ارزیابی ذی‌نفعان و همچنین از طریق مصاحبه با متخصصان با رویکردی اجتماع‌محور، نشان داد خصوصیات مرکزی مدیریت یکپارچه ناحیه‌ای ساحل (ICZM)، به طور بالقوه ظرفیت اجتماع محلی را افزایش می‌دهد. درحالی‌که اجتماع ساحل در اسکاتلند از یک محدوده قابل توجه مشکلات اقتصادی - اجتماعی رنج می‌بردند. در برنامه‌ریزی این مشکلات، تأکید این مقاله بر مشارکت جوامع است که در واقع پیامد مزایای توسعه پایدار است و پیشنهاد این

پژوهش بر ظرفیت‌سازی اجتماعات ساحل مذکور بر مقاومت در برابر مشکلات اجتماعی - اقتصادی است. به مقوله‌ی حمایت اجتماعی نیز در اهمیت ظرفیت‌سازی پرداخته شده است. لاول<sup>۱</sup> (۲۰۱۵) در پژوهشی با عنوان «توسعه و اعتبار اندازه‌گیری ظرفیت اجتماع: چرا داوطلبان بهترین همسایگی را می‌سازند» در نیوزیند با روش کمی (پیمایش) به بررسی حمایت اجتماعی و ارتباط اجتماع که هر دو عوامل کلیدی تندرستی ذهنی و جسمی هستند پرداخته است. نتایج نشان داد که اجتماعات قوی، مهارت، منابع و شبکه دارند، حامی مؤثر خدمات (شهری) محسوب می‌شوند.

بررسی مطالعات نشان داد هنوز مطالعه‌ای ساختارمند با روش کیفی و مصاحبه با آگاهان برای استخراج مفاهیم اساسی ظرفیت‌سازی صورت نگرفته است. بر این اساس و با مرور مبانی و مفاهیم موجود و مطالعات پیشین خلأ مطالعه‌ی حاضر مشخص گردید؛ بنابراین، در مطالعه‌ی حاضر تلاش شد تا با رویکردی نو به تبیین این موضوع پرداخته شود. نوآوری مطالعه‌ی حاضر به استفاده از روش جدید و طراحی یک مطالعه‌ی بین‌رشته‌ای برمی‌گردد. با جستجو در منابع و پایگاه‌های مختلف مشخص شد که قبل از مطالعه‌ی حاضر، مطالعه‌ی دیگری به این روش و به صورت عمیق برای استخراج چالش‌ها و موانع و راهکارهای ظرفیت‌سازی نهادی انجام نشده است.

### مبانی نظری

این پژوهش تأکید خود را در برنامه‌ریزی محله‌مبنا بر نهادسازی و ظرفیت‌سازی نهادی در سطح محله‌ای قرار داده است. ظرفیت نهادی را بر اساس سه عنصر یعنی منابع دانش، منابع ارتباطی و توانایی برای بسیج کردن معرفی می‌کنند (هیلی، ۱۹۹۸: ۱۵۳۲) که شامل طیفی از مؤلفه‌ها در سطح فردی، سازمانی و گروهی است (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۵۲).

رویکرد نهادی بر مشارکت و اثرگذاری گروه‌ها و عوامل محلی و منطقه‌ای در فرآیند توسعه تأکید می‌کند. از دیدگاه این رویکرد، توسعه‌ای درون‌زا و پایدار خواهد بود که



مبتنی بر دخالت و مشارکت قوی و گسترده گروه‌ها و ذی‌نفعان مختلف در سطح منطقه باشد. رویکرد نهادی، سازوکار مشارکت گروه‌ها و ذی‌نفعان موجود در سطح منطقه را در چارچوب حکمروایی تعریف کرده و چارچوب نهادی یکپارچه که مبتنی بر مشارکت گروه‌ها، مردم و عوامل مختلف است را برای این هدف پیشنهاد می‌کند. در رویکرد نهادگرایی، مفاهیمی همانند سرمایه اجتماعی، اعتماد، شبکه‌ها، ساختارهای حقوقی و مقرراتی، هنجارها، اشکال سازمانی، ترتیبات نهادی، درجه رسمی بودن نهادها، ظرفیت نهادی و حکمروایی، نقش مهمی در تدوین سیاست‌ها و تصمیم‌گیری‌های توسعه به طور اعم و توسعه محلی و منطقه‌ای به طور اخص دارند. بر اساس این رویکرد، واقعیت اجتماعی - فضایی توسعه منطقه‌ای و محلی، صرفاً یک سطح جغرافیایی واحد و همگن نیست؛ بلکه از مکان‌های ویژه و خاصی شکل گرفته است که هر مکانی در آن با توجه به دارایی‌های اقتصادی، مسیرهای توسعه، آگاهی‌های زیست‌محیطی، سیاست‌گذاری‌ها، بینش اجتماعی و فرهنگ دارای شرایط و مقتضیات خاص خود است و در واقع توجه به این امر که هر فضای جغرافیایی محتوای نهادی و بومی خاص خود را دارد (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۵۴).

جنبه مهم در مسئله نهادگرایی توجه به ظرفیت نهادی است. ظرفیت یا سرمایه نهادی، هر قلمرویی را قادر می‌سازد تا با شرایط در حالی تغییر خود را وفق دهد و شرایط و پیش‌زمینه‌های لازم برای ایجاد ابداع و ابتکار به وجود آورد: مشروعیت نهادی، اعتماد، ظرفیت ابداع، دانش عمومی از جمله نتایج ظرفیت و سرمایه نهادی هستند که عوامل فوق باعث ریشه‌دار کردن توسعه در بافت محلی و منطقه‌ای می‌گردند. بر اساس رویکرد نهادی، در نبود نهادهای مناسب، حتی مناسب‌ترین و معقولانه‌ترین سیاست‌های توسعه منطقه‌ای نیز نتایج کمی به بار خواهند آورد و اغلب منجر به شکست خواهند شد. علاوه بر این محیط‌های سرشار از فقر نهادی اغلب به وسیله نخبگان کنترل می‌شوند که این امر به خاطر دخالت ندادن بازیگران منطقه‌ای در فرایند توسعه باعث جمود نهادی خواهد شد؛ این امر به نوبه خود از هم‌گسیختگی را در فرآیند

سیاست‌گذاری عمومی در سطح منطقه به بار می‌آورد. ظرفیت‌سازی به‌عنوان فرآیندی تلقی شده است که توانایی سازمان‌ها و اجتماعات محلی را برای بنای ساختارها، نظام‌ها، مردم و مهارت‌ها، جهت ایجاد و گسترش ابداعاتی که به توسعه پایدار کمک خواهد کرد، تقویت می‌کند (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۱: ۴).

در ظرفیت‌سازی نهادی نقش حاکمیت و حکمرانی برجسته است. این مفهوم که حکمروایی فراتر از حکومت است، بیشتر بر فرایندها و نهادها تأکید دارد و در مقابل اداره متمرکز از بالا به پایین قرار گرفته است. حکمروایی پیامد انتقال از پارادایم حکمرانی به معنای اداره جامعه از بالا به پایین و به دست دولت و نهادهای اداری، به حکمروایی به معنی اداره جامعه به دست مردم، نهادها، فرایندها و از پایین به بالا و فراتر از مدیریت دولت است. حکمروایی مفهوم پیچیده و چندبعدی بوده و فرایندها، نهادها و روابطی را شامل می‌شود که از طریق آن‌ها شهروندان و گروه‌ها به تعامل با ارگان‌های مختلف می‌پردازند و صداها و نظرات همه گروه‌ها و اقشار شهر شنیده شده و در تصمیمات گنجانده می‌شود. حکمروایی خوب اجماع گسترده‌ای بین سه گروه ذی‌نفع (دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی) به وجود می‌آورد (شریف‌زادگان، ۱۳۹۴: ۲۳).

در زمینه ظرفیت‌سازی نهادی و توجه به حکمرانی توجه به نقش محله و اجتماعات محله‌ای به‌عنوان یکی از گروه‌های ذی‌نفع در جامعه حائز اهمیت است. از گذشته‌های دور، محله‌ها در شکل‌دهی و ساماندهی امور شهری جایگاه ویژه‌ای داشتند. محله‌ها در ایران یک واحد جغرافیایی با حدود مرز مشخص بودند که از طریق فراهم آوردن بنیادهای هویتی برای افراد، ساکنان آن نوعی احساس تعلق داشتند. وجود روحیه جمع‌گرایی، اعتماد، حساسیت نسبت به محله، مشارکت در امور مختلف، وحدت و همگنی اجتماعی و ارتباطات ساکنان برای رفع مشکلات و مسائل محل سکونت باعث می‌شد سطح تعاملات افزایش یابد. ساختار کالبدی محله‌ها نیز به‌گونه‌ای ساماندهی شده بود که این روابط را گسترده‌تر می‌کرد و به آن تحکیم بیشتری می‌بخشید. اینکه کالبد و کاربری‌ها می‌توانند در تحکیم این روابط اجتماعی به عنوان ظرف کالبدی نقش آفرینی کنند، اما این

روحیه جمع‌گرایی فرهنگ ایرانی است که در محله ایرانی از گذشته تا حال ادامه یافته است. ساختار و استخوان‌بندی کالبدی محله‌ها، تحت تأثیر موضوعات اجتماعی و مشارکت شهروندان شکل گرفته و ساماندهی شده‌اند و مبنایی برای توسعه اجتماعی هستند. رویکرد توسعه اجتماع محور بر روی این فلسفه بنا شده است که دخالت اجتماعات محلی نه تنها حق ذاتی شهروندی است؛ بلکه مشارکت ایشان در فرآیند توسعه می‌تواند منجر به استفاده بهتر از منابع جهت رفع نیازهای اجتماعی گردد (لیپس و پیتمن، ۲۰۱۰). مهم‌ترین اصل اساسی در توسعه اجتماع محور توجه به فرآیند مشارکت مؤثر اجتماع محلی به مثابه مشارکت‌کنندگان آگاه در فرآیند توسعه در سطح خرد و محلی است و لازمه برقراری نظام حکمروایی شایسته و جاری شدن اصول حکمروایی خوب در سطوح خرد است. در واقع مشارکت اجتماع محلی به معنای بی‌توجهی به نقش دولت، مدیریت شهری یا سیاست‌گذاران محلی نیست؛ بلکه بیش از آن پر کردن خلأهای موجود در دید از بیرون و برنامه‌ریزی از بالا برای توسعه سکونتگاه‌هاست. در اصل رویکرد اجتماع محور به دنبال پیوند دادن و ایجاد ارتباط قوی میان اجتماعات محلی با نهادهای دولتی و بخش غیردولتی مسئول در مدیریت شهر است (محمدی و روستا، ۱۳۸۷: ۹۰).

انسجام و سرمایه اجتماعی در محلات باعث تقویت روابط کنشگران محله‌ای با یکدیگر و با نهادهای حاکمیتی می‌گردد. سرمایه اجتماعی مفهومی را می‌رساند که بر پایه آن در سطح یک گروه یا جامعه، اعضا به یکدیگر وابسته‌اند و به طور متقابل به یکدیگر نیازمند هستند. انسجام اجتماعی نوعی احساس ارتباط، گرایش و تعامل با دیگران نیز هست و منظور از آن، احساس مسئولیت متقابل بین چند نفر یا چند گروه است که از آگاهی و اراده برخوردار باشند (میرزاخانی و دیگران، ۱۳۹۳). مفهوم سرمایه اجتماعی را می‌توان پیوندهای نظم یافته، تبادلات یا دوسویگی کردارها را میان کنشگران یا جمع‌ها تعریف کرد. گیدنز این مفهوم را معطوف به نظام مندی در سطح کنش متقابل چهره‌به‌چهره تعریف می‌کند. سرمایه به مفهوم بهره‌مندی از احساس پذیرش از سوی دیگران و احساس راحتی در محیط همسایگی، اجتماع محلی و گروه‌هایی است که افراد

در آن‌ها عضویت یا مشارکت دارند. معرف‌های انسجام و سرمایه‌ی اجتماعی عبارت‌اند از: اهمیت دادن افراد به یکدیگر، احترام‌گذاردن به حقوق همدیگر، همکاری با همدیگر، کمک به هنگام گرفتاری، به فکر همدیگر بودن، دلداری به همدیگر به هنگام مشکل حاد، وجود روابط محبت‌آمیز و انسان‌دوستانه میان افراد و... (عباس‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۸۲).

با توجه به موارد مطرح شده این‌گونه به نظر می‌رسد که برنامه‌ریزان شهری در برنامه‌ریزی، ظرفیت‌سازی نهادی در توسعه‌ی محلات و شهر، چگونه می‌توانند در یافتن راه‌گریز از مسائل فوق‌عمل نمایند. چگونه می‌توانند در احیای جامعه‌ی سیاسی و نگرش تحول‌گرای مندرج در آن‌گره کور شناخت و عمل را احیاء نمایند و بدین ترتیب قدرت اجتماعی بر قدرت سیاسی و اقتصادی غلبه کند.

## روش

با توجه هدف پژوهش حاضر یعنی شناسایی چالش‌ها و راهکارهای ظرفیت‌سازی نهادی در اجتماعات محله‌ای؛ طراحی این مطالعه به صورت مختلط مناسب‌ترین رویکرد بود. از حیث ماهیت پژوهش حاضر یک مطالعه‌ی کیفی و از نوع مطالعات اکتشافی با کاربرد تکنیک‌های روش‌شناختی چندگانه در مسیر تحقیق است. این مطالعه در دو بخش طراحی و اجرا گردید. در بخش اول و جهت شناسایی و آشنایی با چارچوب سؤالات، مطالعه‌ی اسنادی صورت گرفت. در قسمت دوم مطالعه با رویکرد کیفی به شناسایی چالش‌ها و راهکارهای ظرفیت‌سازی نهادی در اجتماعات محله‌ای پرداخته شد؛ بنابراین در بخش اول با مطالعه‌ی اسناد، فیش‌برداری از مطالعات و جمع‌بندی معیارها و شاخصه‌های بررسی شده در مطالعات، لیست تکنیک‌های مورد استفاده در جمع‌بندی شاخص‌ها، تلاش شد نادانسته‌ها و شکاف‌های مطالعاتی شناسایی و بر اساس آنها سؤالات اصلی طراحی و در مصاحبه با صاحب‌نظران و متخصصان این سؤالات مورد بررسی و تحلیل قرار گیرند. بخش دوم مطالعه‌ی حاضر مطالعه‌ی کیفی با رویکرد تحلیل محتوای قراردادی بود. با توجه به اینکه عقاید، نگرش و عملکرد متخصصان و

صاحب‌نظران حوزه‌های شهرسازی، برنامه‌ریزی شهری، علوم اجتماعی و ... با موضوع مورد مطالعه به طور کامل مشخص نبود و اطلاعات کمی در این زمینه موجود بود، استفاده از روش‌های کیفی قابل توجیه بود. تحقیقات کیفی امکان بررسی عمیق رفتارهای زمینه‌ای، نگرش‌ها و ادراکات افراد را ممکن می‌سازد. در این مطالعه چون هدف محقق این بود که در این روش از به کارگیری طبقات از قبل تعیین شده اجتناب ورزد و اجازه دهد که طبقات و نامشان از درون مایه‌ها بیرون آید رویکرد تحلیل محتوای عرفی یکی از مناسب‌ترین رویکردها تشخیص داده شد.

مشارکت‌کنندگان در این بخش شامل صاحب‌نظران رشته‌های مختلف مرتبط با حوزه شهر و مسائل مربوط به آن از جمله، جامعه‌شناسی، شهرسازی، معماری، جغرافیا و خبرگان دانشگاهی سایر رشته‌ها و همچنین مشاوران و مدیران و کارکنان اجرائی حوزه شهرسازی و مدیریت شهری بودند. با توجه به اینکه موضوع حاضر یک موضوع بین‌رشته‌ای بود سعی شد نمونه‌های مطالعه به صورت هدف‌مند و از بین صاحب‌نظران این حوزه انتخاب شوند تا اطلاعات غنی را در این حوزه ارائه کنند. نمونه‌ها تعداد افرادی از جامعه پژوهش بودند که مشخصات واحدهای پژوهش را دارا بودند و به صورت هدف‌مند تا اشباع اطلاعات انتخاب شدند. روش نمونه‌گیری به صورت هدف‌مند بود. در این روش پایه انتخاب موارد نمونه توسط پژوهشگر با توجه به هدف‌های مطالعه و ماهیت تحقیق استوار است. همچنین تعداد افراد مصاحبه‌شونده به صورت غیرتصادفی هدف‌مند و بر اساس اصل اشباع داده‌ها تعیین شد، بدین صورت که پژوهشگر مصاحبه خود را تا حدی ادامه داد که مصاحبه‌شونده‌های جدید داده جدیدی را به داده‌های قبلی اضافه نکنند (فلیک<sup>۱</sup>، ۲۰۱۸: ۱۴۵). پس از انجام ۲۰ مصاحبه اشباع حاصل شد.

برای گردآوری داده‌ها از مصاحبه نیمه‌ساختارمند به روش انفرادی و رودرو استفاده شد. البته در جریان مصاحبه محقق هر کجا که لازم بود یادداشت برداری کرد. برای

مصاحبه‌ها از راهنمای مصاحبه استفاده شد (جدول ۱). لازم به ذکر است که ترتیب سؤالات مصاحبه‌ها در شرکت‌کنندگان متفاوت بود و از آنها به تناسب پاسخی که ارائه می‌دادند، سؤالات کاوشی دیگری نیز پرسیده شد. زمان و مکان مصاحبه‌ها را شرکت‌کنندگان تعیین می‌کردند. میانگین زمان مصاحبه‌ها به تناسب اطلاعاتی که شرکت‌کنندگان داشتند متفاوت بود. مصاحبه‌ها بیشتر در مکان‌هایی مثل محل کار و یا تلفنی با توجه به شرایط شیوع کرونا صورت گرفت. تمام مصاحبه‌ها با رضایت شرکت‌کنندگان ضبط شد.

جدول ۱: سؤالات اصلی راهنمای مصاحبه

شماره	سؤالات
۱	چه موانعی بر سر راه ظرفیت‌سازی نهادی وجود دارد؟ تسهیلات و نقاط دارای پتانسیل در این مسیر کدامند؟
۲	عامل‌های مؤثر بر بستر فضایی و مکانی ظرفیت‌سازی نهادی در اجتماع محلی کدامند؟
۳	با توجه به شرایط حال حاضر ایران به‌ویژه کلان‌شهر تهران کدام شاخصه‌ها و معیارها در خصوص ظرفیت‌سازی نهادی در محلات شهر تهران قابلیت بازتولید، بازآفرینی و یا بازتعریف دارند؟
۴	چه پیشنهادی برای ظرفیت‌سازی با توجه به پتانسیل محلات دارید؟

فرایند مدیریت و تحلیل داده‌ها در نرم‌افزار Maxqda-2018 انجام شد. تحلیل داده‌ها بر اساس روش معرفی شده توسط گرانهیم و لاندمن انجام گرفت (گرانهیم و لاندمن، ۲۰۰۴: ۱۰۵-۱۱۲). در اولین گام محقق پس از اجرای اولین مصاحبه بلافاصله و در همان روز مصاحبه‌ها را در word 2017 تایپ کرد. در گام دوم متن مصاحبه‌ها توسط محقق و بادقت زیاد سه بار خوانده شد تا یک درک کلی از متن به دست آید. در گام سوم تمام متون مصاحبه‌ها خط‌به‌خط و کلمه‌به‌کلمه بادقت و صبر زیاد خوانده شد و کدهای اولیه استخراج شد. در گام چهارم محقق کدهایی را که از نظر معنا و مفهوم شبیه هم بودند و می‌توانست در یک دسته جای دهد را در یک طبقه قرار داد و نحوه ارتباط آنها را تعیین کرد. سپس در گام پنجم کدها و دسته‌بندی‌ها در طبقات اصلی که از نظر

مفهومی جامع‌تر و انتزاعی‌تر هستند قرار داده شدند و درون‌مایه‌ها استخراج شدند. در نهایت در جلسه‌ای مشترک تمامی فرایندهای تحلیل داده‌ها با تیم تحقیق به اشتراک گذاشته شد و از نظرات همه اساتید رساله بهره گرفته شد.

برای بالا بردن کیفیت نتایج معیارهای گوبا و لینکلن رعایت شد (لینکلن<sup>۱</sup> و همکاران، ۲۰۱۱: ۹۹-۱۰۴). برای بالا بردن قابلیت اعتبار<sup>۲</sup> پژوهش، اصل تنوع در نمونه‌گیری رعایت شد و مشارکت‌کنندگان انتخاب شدند که از لحاظ ویژگی‌های جمعیت‌شناختی و تخصص بیشترین تنوع را داشته باشند، همچنین یافته‌های پژوهش در اختیار چند نفر از مشارکت‌کنندگان قرار گرفت تا نظرات خود را بیان کنند و در نهایت به تأیید همه آنها رسید. برای کسب قابلیت تأیید<sup>۳</sup> تحلیل داده‌ها و یافته‌های به دست برای ۵ محقق در زمینه تحقیق کیفی فرستاده شد تا آنها نیز نظرات خود را در رابطه با مراحل تحلیل و یافته‌ها بیان کنند. برای افزایش قابلیت اعتماد<sup>۴</sup> از نظرات تیم تحقیق طرح در جریان تحلیل و کدگذاری استفاده شد و در جلساتی که برگزار شد نظرات خود را بیان کردند. برای افزایش قابلیت انتقال<sup>۵</sup> پژوهش توصیف کاملی از کل روند پژوهش ارائه گردید، نقل قول‌های شرکت‌کنندگان به صورت مستقیم و با تعداد زیاد آورده شد.

### یافته‌های تحقیق

مصاحبه‌ها با مشارکت ۲۰ نفر از متخصصان و اساتید دانشگاهی و صاحب‌نظران حوزه ظرفیت‌سازی انجام شد (جدول ۲). یافته‌های در ۲ مقوله اصلی، ۱۳ زیرمقوله و ۲۸۴ کد دسته‌بندی شد (جدول ۳).

جدول ۲: مشخصات مشارکت‌کنندگان در پژوهش

ردیف	سن	جنسیت	شغل مصاحبه‌شونده	تحصیلات / تخصص	مکان	مدت
					مصاحبه	مصاحبه

1. Lincoln
2. Credibility
3. Confirmability
4. Dependability
5. Transferability

۹۷ دقیقه	شهرداری تهران	جامعه‌شناسی	مدیر	مرد	۴۵	۱
۴۵ دقیقه	شهرداری تهران	برنامه‌ریزی شهری	مدیر و پژوهشگر	مرد	۴۱	۲
۵۰ دقیقه	شهرداری تهران	شهرسازی / توسعه محل‌های	مدیر و پژوهشگر	زن	۳۹	۳
۲۱ دقیقه	تلکفرانس	مهندسی شهرسازی	کارشناس منطقه شهرداری	مرد	۴۹	۴
۴۳ دقیقه	شهرداری تهران	جامعه‌شناسی	کارشناس پژوهشی در شهرداری تهران	زن	۳۴	۵
۶۰ دقیقه	شهرداری تهران	برنامه‌ریزی شهری	کارشناس برنامه‌ریزی شهری در شهرداری	مرد	۵۴	۶
۴۳ دقیقه	تلکفرانس	جامعه‌شناسی توسعه	استاد دانشگاه	مرد	۵۰	۷
۶۷ دقیقه	تلکفرانس	جامعه‌شناسی / توسعه شهری	استاد دانشگاه	زن	۵۵	۸
۷۲ دقیقه	تلکفرانس	مدیریت و برنامه‌ریزی شهری	استاد دانشگاه	مرد	۳۳	۹
۴۱ دقیقه	مکان عمومی	مدیریت بحران	کنشگر اجتماعی، عضو خانه مدیریت محله	مرد	۴۰	۱۰
۲۰۰ دقیقه	دفتر مدیر محله	ارتباطات	کنشگر اجتماعی، مدیر	زن	۳۵	۱۱
۶۰ دقیقه	شهرداری تهران	-	رئیس ستاد راهبری مدیریت محله	مرد	۴۴	۱۲
۷۸ دقیقه	مکان عمومی	ارتباطات	دبیر شورایاری محله	زن	۲۹	۱۳
۴۱ دقیقه	تلکفرانس	مهندسی شهرسازی	استاد دانشگاه / پژوهشگر	مرد	۳۹	۱۴
۵۱ دقیقه	تلکفرانس	اقتصاد	استاد دانشگاه / پژوهشگر	مرد	۴۶	۱۵
۴۸ دقیقه	شهرداری تهران	کشاورزی	شورایار و عضو هیئت‌امنائی محله	مرد	۵۵	۱۶
۳۸ دقیقه	منزل	حقوق	شورایار و عضو هیئت‌امنائی محله	مرد	۴۱	۱۷
۲۱ دقیقه	مکان عمومی	علوم سیاسی	شورایار و عضو هیئت‌امنائی محله	مرد	۳۸	۱۸
۳۷ دقیقه	تلکفرانس	سیاست‌گذاری فرهنگی	کارشناس ستاد راهبری مدیریت محله	مرد	۲۸	۱۹
۳۳ دقیقه	تلکفرانس	برنامه‌ریزی شهری	استاد دانشگاه / پژوهشگر	زن	۳۴	۲۰

جدول ۳: مقولات اصلی و زیرمقولات چالش‌ها و راهکارهای ظرفیت‌سازی نهادی

مقوله	زیرمقولات
چالش‌ها و موانع	تمامیت‌خواهی دولت و نهادسازی تحمیلی



<p>عدم بومی‌سازی ظرفیت‌سازی نهادی فقدان ساختار سازمانی - اجرایی کارآمد موانع قانونی - حقوقی تعارض منافع و پتانسیل فسادزای برنامه‌های مشارکت نهادی سرمایه اجتماعی پایین بافت اجتماعی نامتجانس و روابط ارگانیک</p>	<p>ظرفیت‌سازی نهادی</p>
<p>طراحی و اجرای برنامه‌های مشارکتی طراحی و بازنگری قوانین و آیین‌نامه‌ها تقویت نقش پرورشگری نهادهای دولتی برنامه‌ریزی محله محور پایین‌به‌بالا افزایش سرمایه اجتماعی پیوند سنت و مدرنیته در ظرفیت‌سازی نهادی</p>	<p>راهکارهای ظرفیت‌سازی نهادی</p>

### ۱- چالش‌ها و موانع ظرفیت‌سازی نهادی

اولین مقوله اصلی به دست آمده از تحلیل مصاحبه‌ها به موانعی اشاره دارد که در فرآیند ظرفیت‌سازی نهادی اختلال ایجاد می‌کنند و با ایجاد چالش آن را از مسیر خود خارج می‌کنند.

#### تمامیت‌خواهی دولت و نهادسازی تحمیلی

یکی از مهم‌ترین موانع ظرفیت‌سازی نهادی، تمرکزگرایی و عدم تمایل و عملیاتی‌سازی دقیق مشارکت از سوی دولت و نهادهای دولتی است. در واقع، مشارکت و ظرفیت‌سازی با عدم اعتقاد نهادهای دولتی به ظرفیت‌های محلی برای مشارکت بیشتر در قالب حرف است و در صورت شکل‌گیری نیز نهادهای محلی از ساختارهای کلان‌تر انشقاق‌یافته و عملاً پیوندی بین آنها وجود ندارد. همچنین، نهادهای مسئول، با دیدی یکسان همه محلات را نگاه کرده و قوانین و دستورات و اقدامات یکسان برای همه محلات در نظر می‌گیرند که بجای آنکه به ظرفیت‌سازی مبتنی بر نیازهای هر محله بینجامد به آشفته شدن فضای مشارکت منجر می‌گردد.

" برنامه‌ریزی‌هامون همیشه از بالا به پایین بوده و صحبت از مشارکت محلی و دموکراسی محلی و اینها داریم؛ ولی در عمل هیچ اعتقادی نداریم به اینها"

(مصاحبه‌شونده شماره ۵)

"دولت و نهادهای دولتی با یک روحیه‌ی تمامیت‌خواهی نه‌تنها بستر بازی را متعلق به خودشون میدونن بلکه بازی را هم متعلق به خودشون میدونن و درعین حال خودشون هم در این بازی شرکت می‌کنند" (مصاحبه‌شونده شماره ۶)

"نظام ساخت‌وساز و نظام شهرسازی ما یه ویژگی‌هایی رو ایجاد کرده مثل اینکه خیلی تفاوت نمی‌کنه شما در منطقه ۱ هستید یا منطقه ۲۲. قواعدش شبیه هم شده" (مصاحبه‌شونده شماره ۲)

### عدم بومی‌سازی ظرفیت‌سازی نهادی

یکی از موانع شکل‌گیری مناسب ظرفیت‌سازی نهادی، وارداتی بودن این مفهوم و عدم تطبیق و بازنویسی آن بر اساس شرایط بومی کشور است. در این برنامه، عمل از تئوری کاملاً متفاوت است و بین ویژگی‌های بومی و جهانی پیوندی برقرار نشده است. به طور کلی، در این مفهوم به عاریت گرفته شده، همه‌ی نهادهای واجد شرایط وارد عرصه نشده‌اند و مفهوم مشارکت نیز اساساً مبهم و قابل‌تفسیر به شیوه‌های مختلف است.

"وقتی ما از این مفاهیم بیرونی به نام ظرفیت‌سازی یا مثلاً توانمندسازی اجتماعی در مقیاس محله صحبت می‌کنیم این رو عاریت می‌گیریم از بیرون و ترجمان داخلی‌اش به بن‌بست می‌رسه. ترجمه داخلی در اجرا و در عمل به بن‌بست می‌رسه" (مصاحبه‌شونده شماره ۱۱)

"یک مفهومی که الهام گرفته شده از ادبیات نظری این رشته در غرب و ما پذیرفتیم اینها رو و خواستیم اینجا پیاده‌سازی کنیم درحالی‌که این اول باید در ذهنیت‌آنهايي که در رأس قدرت هستند اتفاق بیوفته و برای تطبیق مفاهیم وارداتی با شرایط خود بکوشیم..." (مصاحبه‌شونده شماره ۵)

## فقدان ساختار سازمانی - اجرایی کارآمد

نداشتن یا ضعف یک سازمان کارآمد از دیگر موانعی است که ظرفیت‌سازی نهادی را با چالش مواجه می‌سازد. علی‌رغم تمهیدات و برنامه‌های مختلف یک چارچوب منسجم برای عملیاتی‌سازی مشارکت وجود ندارد و نگاه تحمیلی از بالا به پایین، نبود شایسته‌سالاری، موازی‌کاری و تداخل وظایف، مدیران نالایق و کارشناسان فاقد قدرت تفکر و حل مسئله، فقدان آموزش و توانمندسازی، فقدان سیستم رصد و مواردی از این دست باعث شده است ساختار اجرایی مناسب برای ظرفیت‌سازی نهادی شکل نگیرد یا به صورت ناقص و فاقد کارایی به وجود بیاید.

"ساختار سازمانی برای کلان‌شهر تهران نداریم. ساختار اجرایی برای مجموعه شهری نداریم. ساختار سازمانی برای منظومه شهری نداریم... شهرداری تهران نهاد مدنی‌اش چیه؟ شورای شهره. آیا ما در مقیاس شهردار منطقه داریم؟ در مقیاس ناحیه داریم؟ در حالی که این دو تا ساختار اجرایی دارند؛ اما جایی که ساختار اجرایی نداره ما دنبال چی هستیم؟ نهادسازی اجتماعی و مدنی که می‌خواهیم" (مصاحبه‌شونده شماره ۲)

"یک مرکز مشخصی نداری که به این موضوع فکر بکنه که چگونه این آدم‌ها رو ارتقا بدم؟ چه آموزش‌هایی بهشون بدم؟ الان ستاد شورایی‌ها رو داری؛ ولی ستاد شورایی‌ها مغز متفکرش کجاست؟ اصلاً یک واحد تحقیق و توسعه باید داشته باشه" (مصاحبه‌شونده شماره ۸)

## موانع قانونی - حقوقی

در حوزه مشارکت خلاق قانونی وجود دارد و قانونی نبودن تلاش برای مشارکت‌دادن مردم و عدم تبیین واضح ظرفیت‌سازی و مشارکت در قوانین در کنار خطوط قرمز و مسائل سیاسی - امنیتی و قوانین بالادستی مانع اجرای مناسب ظرفیت‌سازی نهادی می‌شوند. علاوه بر این، نهادهای مردمی و محله‌ای از سوی نهادهای دولتی محدود می‌شوند و مردم در فرآیند ظرفیت‌سازی و مشارکت به حاشیه رانده می‌شوند و نهادهای رسمی نظیر شهرداری به دلیل ذی‌نفع بودن از عدم مشارکت مردم، مانعی اساسی برای

مشارکت می‌شوند و همه‌ی خدمات و مسائل مربوط به ظرفیت‌سازی حول شهرداری و نهادهای وابسته به آن تمرکز می‌یابد.

"مهم‌ترین مشکل توی این زمینه بحث‌های قانونی است و سازمان‌هایی که دارند برنامه‌ریزی می‌کنند، کار اجرایی می‌کنند از وزارتخانه که طرح‌های توسعه‌ی شهری را اجرا می‌کنه تا شهرداری‌ها که طرح تفصیلی و موضوعی و موضعی و اقدامات اجرایی و غیره اینها هیچ کدوم توی قانون هیچ الزامی برای مشارکت ندارند در نتیجه خیلی سلیقه‌ای برخورد همیشه با مشارکت. یک روز هست، یک روز نیست، راجع به یک موضوع هست، راجع به موضوع دیگه نیست" (مصاحبه‌شونده شماره ۳)

"مهم‌ترین کسی که مداخله می‌کنه در بحث توسعه‌ی محلات همون شهرداری هست؛ یعنی هیچ نهاد دیگه‌ای بیشتر از شهرداری توی این بخش نیست و عملاً مردم به حاشیه رانده شدند. اینها بر این باور نبودن که باید این اتفاق بیوفته و از این موضوع هم ناراحت بودن که چرا باید کسی دیگه از جایی دیگه بیاد هم منتقد باشه، هم فضا رو در دست داشته باشه" (مصاحبه‌شونده شماره ۴)

### تعارض منافع و پتانسیل فسادزای برنامه‌های مشارکت نهادی

یکی از مهم‌ترین موانع در حوزه‌ی مشارکت آن است که ظرفیت‌سازی نهادی محلی بستر فساد و رانت و لابی‌گری و اعمال نفوذ هستند. بسیاری از سازمان‌های درگیر در ظرفیت‌سازی نهادی، مشارکت را به‌مثابه‌ی درآمدزایی و دریافت پول از مردم می‌بینند. در همین راستا، تضاد منافع بین گروه‌ها و سازمان رسمی و غیررسمی و اعمال فشار گروه‌های رانتیر برای رسیدن به مقاصد خود، مشارکتی منفعت‌طلبانه را شکل می‌دهد که در آن هر جریان و گروه و سازمانی در پی رسیدن به منافع خویش است.

"بزرگ‌ترین ضعف شورایاری چیه؟ تعارض منافع بین خودشون با سیستم. شورایار دوست داره کوچه‌ی خودش آسفالت بشه. شما دسته‌بندی شورایاری‌ها رو ببینید، ائتلاف‌ها برای چیه؟ برای تعارض و تضاد منافع ... همه فکر می‌کنن دنبال قدرت و دنبال قدرتمندتر شدن هستند، لابی‌گری شون قوی‌تر بشه، نفوذشون بیشتر بشه ..." (مصاحبه‌شونده شماره ۱)

"خیلی وقت‌ها شهرداری به مشارکت به چشم یک منبع درآمد نگاه می‌کند یعنی وقتی می‌گه بریم سراغ مشارکت مردمی منظورش اینه که ببینیم چه جور می‌شه مثلاً اوراق مشارکت بفروشیم و پول مردم رو جمع کنیم" (مصاحبه‌شونده شماره ۱۳)

### سرمايه اجتماعي پايين

شهروندان و کنشگران غیردولتی به نوعی بی‌اعتمادی اجتماعی دچار هستند و علاقه‌ای به شرکت در برنامه‌ها و سیاست‌های متعلق به نهادهای دولتی ندارند. از سوی دیگر، بین خود کنشگران نیز هویت و تعلق اجتماعی پایین است که منجر به ضعف در تعاملات و همکاری‌های منسجم بین کنشگران مردمی با یکدیگر یا با نهادهای دولتی است. مردم به دلیل عدم باور به نقش تعیین‌کنندگی خود از مشارکت روی می‌گردانند که بخشی به دلیل تلقی مردم از نهادهای محلی به‌عنوان ساختارهای قدرت و نگرش منفی نسبت به کارهای داوطلبانه است و گمان مردم آن است که با وجود نهادهای متولی دولتی نظیر شهرداری نیازی به حضور آنان نیست.

"اعتماد به شهرداری ضعیفه؛ در محلات مردم به شهرداری به دید یک سازمانی که پول و عوارض می‌گیره نگاه می‌کنند. مردم؛ چون مشارکتی ندارن، همیشه نافرمانی مدنی می‌کنن، همیشه خودشون رو جدا می‌کنن از این وضعیت چون احساس می‌کنن تصمیم‌گیری‌هایی که میشه به نفع اینها یا در چهارچوب حل مسائل اینها نیست" (مصاحبه‌شونده شماره ۴)

"مردم و نهادها جزیره‌ای کار می‌کنن؛ یعنی هر کی سنگ خودش رو به سینه می‌زنه. عملاً شبکه‌ای نداریم. رابطه و تعامل بین این کنشگران و مداخله‌گران مبتنی بر قواعد تعریف شده نیست. یعنی بین مثلاً رابطه شورایاری‌ها با شهرداری. سطح ارتباطی این مداخله‌گران با مردم بین خودشون با سیستم و با نهادهای محلی دیگه تعریف شده، قانونمند و نهادینه نیست و در این رابطه مرزها مشخص نیست" (مصاحبه‌شونده شماره ۱۳)

## بافت اجتماعی نامتجانس و روابط ارگانیک

شهر تهران به‌عنوان شهری مدرن دارای ناهمگنی قومی، مذهبی و اجتماعی است و ماهیت شهرنشینی مدرن، جداکننده انسان‌هاست. بخشی از این بافت نامتجانس به شناوری جمعیت و کوچ و جابه‌جایی‌های گسترده‌ی درون و برون‌شهری بازمی‌گردد که تنوع فرهنگی و هویتی و کاهش یا فقدان حس تعلق مکانی یا فضایی را در پی دارد. در این جامعه نامتجانس، هویت محله‌ای کم‌رنگ است و شهروندان نیز به مؤلفه‌های زندگی محله‌ای چندان توجه نمی‌کنند. در این شرایط، شهروندان منافع فردی و زودبازده و کوتاه‌مدت را به منافع جمعی و بلندمدت ترجیح می‌دهند و توسعه محلی و مشارکت برای این افراد دغدغه نخواهد بود.

"گم‌شدن اجتماعی یا اتمیزه شدن اجتماع سبب میشه مردم خیلی با ساختاری به نام ساختار محله معنا نزدیکی و همسویی پیدا نکنند. شهر تهران با انبوهی از گروه‌های قومی و مذهبی و ... مواجه است و ۳۰ یا ۴۰ درصد جمعیت شهر تهران در سطح محلات شناور هستند و جابه‌جا می‌شوند. برای این جمعیت شناور چه برنامه‌ای داری؟" (مصاحبه‌شونده شماره ۵)

"آستانه انعطاف‌پذیری مون هم پایین‌تر آمده و بر سر حداقل‌ها به توافق نمی‌رسیم و دنبال منافع‌های مشترک حداقلی هم نیستیم؛ همه زیاده خواهیم، اکثریت منفعت رو با کمترین انرژی لازم می‌خواهیم" (مصاحبه‌شونده شماره ۱۹)

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
مرکز ملی علم‌های انسانی

۲- راهکارهای ظرفیت‌سازی نهادی  
دومین مقوله عمده مستخرج از داده‌های مصاحبه‌ها به راهکارها و پیشنهاداتی اشاره دارد که مصاحبه‌شوندگان برای ظرفیت‌سازی نهادی بیان داشتند. این راهکارها هم سطح کلان و نهادهای رسمی را در برمی‌گیرند و هم سطح خرد و کنشگران مردمی.

### طراحی و اجرای برنامه‌های مشارکتی

یکی از راهکارهای ظرفیت‌سازی نهادی طراحی و اجرای برنامه‌های مشارکتی است. اگرچه این هدف از قبل وجود داشته و تلاش‌ها در راستای آن بوده است، اما چندان

موفق نبوده است. این طراحی باید با استفاده از الگوی فرهنگ‌سازی‌های موفق در سایر حوزه‌ها و استفاده از تجارب کشورهای دیگر باشد و در کنار آن اهداف عملیاتی و قابل حصول برای آن در نظر گرفته شود. تقویت دستگاه‌های اجرایی، نظارت بر اجرای سیاست، نظارت بر اجرای قوانین، اجرای دقیق آیین‌نامه‌ها، تدارک منابع مالی مناسب، تقویت بودجه، و پیوند دادن نخبگان محلی با مدیریت شهری از جمله ویژگی‌های این برنامه مشارکتی است.

"منابع مالی شما برای این کار نداشتی حالا اگر فکری خوبی هم آمد بیرون و به برنامه‌های خوبی هم رسیدیم؛ ولی وقتی منابع مالی برای اجرا کردنش نداشته باشیم همیشه. ظرفیت ظرفیت‌سازی یعنی فراهم کردن مقدماتی برای اینکه ما بتوانیم کار مشارکت رو جلو ببریم" (مصاحبه‌شونده شماره ۸)

یک مطالعه‌ای صورت بگیرد ساختار محله و محله محوری و اجتماع محلی تبیین بشود تا اینکه ما نتوانیم ساختاری ایجاد کنیم که اجزای این سیستم و حالا زیرسیستم مدیریت شهری به نام محله اجزایش مشخص نشه. باید مطالعه بشه، نمونه‌های خارجی و داخلی رو دید، الگوهای سستی گذشته رو دید، چند تا رساله هم ببینید و یک مجموعه‌ای رو تعریف بکنید و یک ساختار تشکیلاتی رو تعریف بکنید (مصاحبه‌شونده شماره ۱۷)

### طراحی و بازنگری قوانین و آیین‌نامه‌ها

در راستای موانعی که جنبه قانونی دارند، یکی از راهکارهای ظرفیت‌سازی نهادی، طراحی و بازنگری در قوانین و آیین‌نامه‌هایی است که در روند مشارکت مردم اختلال ایجاد می‌کنند یا به طور شفاف درباره آن صحبت نکرده‌اند. قوانین جامع و تأثیرگذار و کاربردی با انعطاف پذیر شدن قواعد و مجریان، پاسخگو کردن ارگان‌ها و نهادها و تعیین وظایف و اختیارات قانونی نهادهای مشارکتی شانس موفقیت در برنامه‌ریزی مشارکتی را بالا می‌برد.

"رویه‌ها، مقررات، هنجارها (منظورم قواعد) اولاً بدون بشه، ثانیاً شفاف و کاربردی بشه؛ یعنی قانون و مقررات و هنجارها یعنی آیین‌نامه، دستورالعمل و قاعده‌ها ۱- تدوین شده باشه، ۲- کاربردی باشه، ۳- همه ازش برداشت یکسانی داشته باشند (شفاف)" (مصاحبه‌شونده شماره ۱)

"گام اولیه‌اش اینه که قانون تغییر کنه یعنی من حتماً اولین کاری که می‌کردم این بود. یک سری قوانین باید تغییر کنه. ارگان‌ها موظف به پاسخگویی شوند" (مصاحبه‌شونده شماره ۳)

### تقویت نقش پرورشگری نهادهای دولتی

یکی از راهکارهای مهم برای ظرفیت‌سازی تقویت نقش پرورشگری نهادهای دولتی است. در حال حاضر بیشتر نقش تصدی‌گری این نهادها برجسته است و در بسیاری از موارد مانع انجام مشارکت هستند. تقویت نقش پرورشگری و حمایتی باعث می‌شود به نوعی برای مردم کارآفرینی صورت گیرد و تعارض بین شهروندان مدیریت شود و رهبران محلی آینده‌نگر و شهروندان داوطلب مشارکت پرورش یابند.

"من مشکلات یک محله فقیر رو نمیتونم از بالا به پایین حل بکنم و منابعم رو ندارم؛ اما اگر خود اینها شرکت بکنند و خودشون اداره امور رو به دست بگیرند و من یک راهنما باشم خیلی از این مشکلات حل خواهد شد با پیگیری و مشارکتی که خود این آدم‌ها خواهند کرد .... برای محله مهمه که شما آدم‌هایی رو تربیت کنی که بتوانند بزرگ فکر بکنند یعنی بتواند شرایط رو متفاوت از آن چیزی که هست ببیند. این خیلی کمک می‌کنه به حرکت کردن آدم‌ها، اگر می‌بینی زمان میگذره و هیچ اتفاقی نمی‌افته برای این است که چشم‌انداز ندارند و نمی‌دانند به کجا باید برسند" (مصاحبه‌شونده شماره ۸)

"ما دنبال مدیریت تعارض هستیم طوری که هر کدوم به سهم خودشون راضی باشند؛ یعنی به اندازه قدرت و سهمشان راضی باشند. بالاخره بقالی و سوپرمارکتی محل ما درسته گاهی بار خالی می‌کنند و مزاحم ما هم میشن ولی خوب نکته مثبتش اینه که دسترسی سریع هم داریم و راحت می‌تونم بخرم ازش. استراتژی‌های مدیریت تعارض یا نادیده‌انگاری هست یا سازش و یا مصالحه (همکاری) و یا رقابت هست" (مصاحبه‌شونده شماره ۹)

### برنامه‌ریزی محله‌محور پایین به بالا

برنامه‌ریزی محله‌محور و استفاده از پتانسیل‌های بومی هر محله نیازمند یک برنامه‌ریزی از پایین و درگیرکردن دموکراتیک مردم و ارائه بازخورد و نتایج به آنها،



واگذاری امور در سطوح مختلف به مردم و تعیین اولویت پروژه‌ها توسط محله است. در این برنامه‌ریزی، شناسایی و توجه به نیازهای هر محله و برنامه‌ریزی بر اساس آن است و با شناسایی و دسته‌بندی محلات سطح شهر، موارد دارای مسئله و نیاز شناسایی و برنامه‌ریزی بر اساس آن نیازها و شرایط و پتانسیل‌های آن محله صورت می‌گیرد. این محلی کردن ظرفیت‌سازی باعث توجه به مناطق مسئله‌دار و فراهم‌شدن زمینه برای برنامه‌ریزی مشارکتی محله‌محور می‌شود. در واقع، تصمیمات و سیاست‌ها بر اساس نیازها و شرایط محله تدوین و راهکارها و فرآیندهای هر محله به صورت اختصاصی تهیه و اجرا می‌شود و با همه محلات برخورد یکسان صورت نمی‌گیرد. در این فرآیند، به‌کارگیری و استفاده از معتمدین و نخبگان نیز راهکاری اساسی است.

"برای درگیرکردن مردم باید بریم به سمت بحث‌های دموکراسی رفت؛ یعنی باید انتخاباتی برگزار کنیم، نماینده‌هایی از خود مردم انتخاب بشن، درگیر بشن، نتایج کارشون به مردم اعلام بشه، بازخوردهای مثبت و منفی‌ای که از این اقدامات میشه همه گنجانده بشه. همین که شما نظر مردم رو می‌پرسی و بعد تصمیم می‌گیری در این زمینه مطمئن باش که مردم رو در بحث‌های دیگه داری و راحت می‌تونی به اون اهدافی که مدنظر مدیریت شهریه برسی" (مصاحبه‌شونده شماره ۵)

"نمی‌تونم با همه محلات یکسان برخورد کنم. برنامه‌ریزی محله مبنا باید برای محلاتی باشد که دچار مشکل هستند و مسئله دارند یعنی نمی‌توانند روی پای خودشون بایستند. مشکل ما با محلات کم‌برخوردار هست؛ یعنی اون جایی که مثلاً نرخ مرگ‌ومیر، منازعات بالاست و نرخ مشارکت اقتصادی و دسترسی به امکانات کم هست شما باید برای اینها هدف‌گذاری بکنی. برای همه مردم نباید ظرفیت‌سازی رو اجرا کرد" (مصاحبه‌شونده شماره ۷)

### افزایش سرمایه اجتماعی

برای ظرفیت‌سازی باید سرمایه اجتماعی را تقویت کرد. در این زمینه، یک اقدام اساسی اعتمادسازی و برگردان اعتمادی است که مردم از دست داده‌اند یا اصلاً نداشته‌اند.

این اعتمادسازی از طریق ایجاد رضایت و مشروعیت سطح کلان نزد مردم، توجه به جامعه مدنی و جلوگیری از ورود افراد با علایق شخصی و گروهی می‌تواند شکل بگیرد. در این فرآیند، توجه به گفتگو و دیالوگ عقلانی با کنشگران محلی از طریق ایجاد مکان‌های مستقل برای حضور همه اقشار محله، ترویج گفتگو و ایجاد فضاهای عمومی گفتگو اهمیت دارد. همچنین، توجه ویژه به ساکنان دائمی محلات، پیدا کردن وجوه مشترک فرهنگی مردم در محلات جدید و سکونت بالای ۵ سال برای شکل‌گیری حس تعلق محلی و افزایش سرمایه اجتماعی فاکتورهایی مهم هستند.

"در محله‌ای که سرا ساختیم مردم نمی‌آیند، چون اعتماد ندارند و اعتمادسازی کن. لازمه کلان‌شهر این نیست که بگید چون کلان‌شهر شده پس اجتماعات محله‌ای نیاز نداره. تهران هر چی بیگانه‌تر بشه، نیازش به شورایی بیشتر میشه! الان مشکلات مدیریتی کلان‌شهرها به حدی هست که مدیریت‌های کلان به غیر از جزء‌جزء کردنش راه‌حلی نمی‌توانند داشته باشند؛ مثلاً فرهنگ ترافیک، زباله، آپارتمان‌نشینی کجا مقیاس پیدا می‌کنند؟ در محله. یعنی بعد از خانواده باید یک کلون محله‌ای ایجاد کنیم" (مصاحبه‌شونده شماره ۱)

"یک کار ایجاد گفتگو بین همه این کنشگران هست حالا به هر شکلش چون گفتگو می‌تونه مثلاً مثل اون تالار گفتگویی باشه که معاونت شهرسازی مدعی هست راه انداخته که اما خوب هیچ استقبالی ازش نشده" (مصاحبه‌شونده شماره ۳)

"در هر محله تعدادی مالک داریم که سال‌هاست اونجا زندگی می‌کنند و در طولانی مدت هم امکان جابه‌جایی ندارند. صاحبان واقعی اون محلات اینها هستند و بقیه مستأجرند؛ یک مدتی می‌خواهند بیایند اونجا و خدمات بگیرند روی اینها نمی‌تونن تو برنامه‌ریزی بکنی اما روی اونهایی که مالک و ساکن قدیمی هستند میشه برنامه‌ریزی کرد" (مصاحبه‌شونده شماره ۸)

### پیوند سنت و مدرنیته در ظرفیت‌سازی نهادی

راهکار دیگر برای ظرفیت‌سازی نهادی، پیوند سنت و مدرنیته است. برخی از مؤلفه‌ها و آموزه‌های سنتی را می‌توان با آموزه‌های جدید پیوند دارد و برخی ظرفیت‌های سنتی

مشارکت مثل مسجد را می‌توان مدرنیزه کرد. در واقع، هم می‌توان به احیای نهادهای غیررسمی گذشته اقدام کرد، هم تضعیف کارکرد نهادهای سنتی و استفاده از تحولات مدرن را مدنظر قرار داد و یا حالت بینابین این وضعیت که در آن استفاده از مکانیزم‌های مدرن برای بازیابی مناسبات محلی و بازیابی محله متناسب با نیازهای روز می‌تواند صورت گیرد.

"در سطح محلات ظرفیت‌های سنتی رو داریم؛ مثلاً هیئت‌امانای مسجد از روزی که مسجد بوده خوب اینها بودند؛ ولی ظرفیت‌سازی نهادی ادبیاتش مدرنه؛ منکر طرد اون ظرفیت‌ها نیست. اتفاقاً استفاده می‌کنه ازش و بعد ما مثلاً وقتی صحبت می‌کنیم از نخبگان یا معتمدین محلی خوب اینها خودش ظرفیت‌سازی سنتی هست که بوده از قبل" (مصاحبه‌شونده شماره ۵)

"باید برگردیم اما برگردیم نه به سیستم تاریخی صد سال پیش مون به سیستمی که متناسب با مؤلفه‌ها، نگرش‌ها و مؤلفه‌های جامعه امروز شهری باشه و نیاز امروز رو برطرف کنه. اگر مثلاً ۵۰، ۱۰۰ سال پیش برای اینکه سیب‌زمینی پیاز کم می‌آوردیم می‌رفتیم خونه همسایه قرض می‌گرفتیم امروز دیگه این سیستم ارائه‌ها این نیاز رو منتفی کرده و آگه کسی برود خونه همسایه‌اش و بگه سیب‌زمینی پیاز داری میگه خوب زنگ بزن برات بیاورند دیگه" (مصاحبه‌شونده شماره ۹).

## بحث

مطالعه حاضر باهدف شناسایی چالش‌ها و راهکارهای ظرفیت‌سازی نهادی در اجتماعات محله‌ای با رویکرد کیفی انجام گرفت. نتایج نشان داد مجموعه‌ای از موانع و چالش‌ها در زمینه ظرفیت‌سازی وجود دارد که بر اساس آنها راهکارهایی هم پیشنهاد داده شد.

نداشتن یا ضعف یک سازمان کارآمد یکی از موانعی است که ظرفیت‌سازی نهادی را با چالش مواجه می‌سازد. نبود شایسته‌سالاری، موازی‌کاری و تداخل وظایف، مدیران

نالایق و کارشناسان فاقد قدرت تفکر و حل مسئله، فقدان آموزش و توانمندسازی، فقدان سیستم رصد باعث شده است ساختار اجرایی مناسب برای ظرفیت‌سازی نهادی شکل نگیرد یا به صورت ناقص و فاقد کارایی به وجود بیاید. یکی دیگر از مهم‌ترین موانع ظرفیت‌سازی نهادی تمامیت‌خواهی دولت و نهادسازی تحمیلی است. یعنی، نوعی تمرکزگرایی و عدم تمایل و عملیاتی‌سازی دقیق مشارکت از سوی دولت و نهادهای مسئول این فرآیند انجام می‌شود. نهادهای مردمی و محله‌ای از سوی نهادهای رسمی و دولتی محدود می‌شوند و به نوعی مردم در فرآیند ظرفیت‌سازی و مشارکت به حاشیه رانده می‌شوند و نهادهای رسمی نظیر شهرداری به دلیل ذی‌نفع بودن از عدم مشارکت مردم، مانعی اساسی برای مشارکت می‌شوند و همه خدمات و مسائل مربوط به ظرفیت‌سازی حول شهرداری و نهادهای وابسته به آن تمرکز می‌یابد. در این چرخه سنگ‌اندازی نهادهای رسمی برای مشارکت‌های مردمی موفق، نهادهای رسمی مانع رشد ارگانیک کنشگران دغدغه‌مند می‌شود و مشارکت محلی تا حد زیادی به نتیجه نمی‌رسد. مشارکت فرآیندی همه‌جانبه است که همه مردم و گروه‌ها در آن فعال و درگیر می‌شوند و اگر مانعی برای مشارکت هر کدام از این گروه‌ها وجود داشته باشد، این پروژه به خوبی انجام نشده و نتایج مثبتی به دنبال ندارد. برای حل این موضوع باید نقش نهادهای غیردولتی به عنوان پل بین نهادهای رسمی و مردم پررنگ‌تر شود. سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند به گسترش فضای عمومی در جامعه کمک کنند و به جزئی از پارادایم توسعه در جامعه تبدیل شوند؛ فضای اعتماد عمومی در جامعه را گسترش دهند و به کوچک‌شدن دولت یا شهرداری کمک نمایند. این نهادها می‌توانند در کاهش چالش‌ها نقش مؤثری ایفا نمایند. سازمان‌های مردم‌نهاد قادرند به همسوسازی مردم و شهرداری یاری کنند و نیز اجرای برنامه‌های متناسب با نیازهای شهروندان را موجب شوند. سازمان‌ها و نهادهای مردمی در یک جامعه مدنی به مثابه بازیگرانی کلیدی در دستیابی به توسعه پایدار و بازآفرینی شهری نقش مؤثری دارند. لازمه ظرفیت‌سازی شهری همکاری اجتماعات محله‌ای و رسیدن به توافق عمومی است. در بازآفرینی پایدار شهری گونه‌های

جدید نهادی شکل می‌گیرند که تلاش می‌کنند برنامه‌های بازآفرینی اجتماع مدار را به شکل یکپارچه و از پایین به بالا به صورتی که همه افراد ذی‌نفع را شامل گردد، بسط و توسعه دهند (کلانتری خلیل‌آباد و همکاران، ۱۳۹۵). نهادسازی تحمیلی و نسخه‌نویسی یکسان شامل امور مختلفی نظیر یکسان بودن نظام خدمات‌رسانی و ساخت‌وساز در همه محلات، یکسان بودن قواعد بدون توجه به ظرفیت‌های محلات، عدم همخوانی فعالیت‌ها با نیازهای مردم، عدم توجه به نقاط مشترک کنشگران، عدم جذب همه اقشار و مخاطبان و ... است که بجای آنکه به ظرفیت‌سازی مبتنی بر نیازهای هر محله بینجامد به آشفته شدن فضای مشارکت و منازعات محله‌ای منجر می‌گردد؛ بنابراین عدم توجه به بسترهای محلات و نیازهای اجتماعات محلی برنامه و مداخلات با چالش روبرو بوده و نیازمند بازنگری خواهند بود. اگر پروژه مشارکت در جامعه به خوبی اجرا نشود خود مانع بزرگی برای ظرفیت‌سازی خواهد بود. فقدان یا ضعف در تعاملات و همکاری‌های منسجم بین کنشگران مردمی با یکدیگر یا با نهادهای دولتی و رسمی می‌تواند نتیجه این نادیده گرفتن مشارکت صحیح باشد. ضعف در همکاری‌ها و اثربخش نبودن آنها، در کنار فقدان چارچوب شفاف وظایف و تعاملات و تداخل آنها و تعاملات مقطعی و جزیره‌ای کارکردن، ظرفیت‌سازی نهادی را به اقدامی ناقص و بدون نتیجه تبدیل کرده است.

بر اساس یافته‌های تحقیق، یکی از چالش‌های اصلی ظرفیت‌سازی نهادی پایین بودن سرمایه اجتماعی است. سرمایه اجتماعی به معنای مشارکت و همکاری در تعاملات اجتماعی است. این سرمایه اجتماعی در زمینه ظرفیت‌سازی نهادی دو جنبه را در برمی‌گیرد. از یک سو، شهروندان و کنشگران غیردولتی به نوعی بی‌اعتمادی اجتماعی دچار هستند و علاقه‌ای به شرکت در برنامه‌ها و سیاست‌های متعلق به نهادهای رسمی و دولتی ندارند و گمان سوءاستفاده از خویش توسط آنها را دارند. از سوی دیگر، بین خود کنشگران نیز هویت و تعلق اجتماعی و محله‌ای پایین است که بخش عظیمی از این وضعیت به دلیل مسائل اقتصادی و اجبار به اجاره‌نشینی و جابه‌جایی‌های مکرر است که اجازه شکل‌گیری به هویت محله‌ای و نهادهای مربوطه را نمی‌دهد. بررسی نظریه‌ها و رویکردهای مختلف مرتبط

با توسعه‌ی محله‌ای در طول صد سال اخیر به نحو کاملی حکایت از تفوق فرهنگ اجتماعی محله بر دیگر جنبه‌های آن دارد، به طوری که بررسی مشخصه‌ها و مفهوم برنامه‌ریزی محله‌مبنا نشان می‌دهد که رویکرد مذکور به‌جای مداخله کالبدی صرف چند متخصص با فرضیه‌های ساده‌اندیشانه، بر پایه‌ی برنامه‌ریزی فرایندگرا، تعامل محور و گام‌به‌گام با ظرفیت‌سازی، سرمایه‌ی اجتماعی و مشارکت مردمی در جستجوی تعامل اجتماعی، تسهیلگری و توانمندسازی است (رفیع‌پور و همکاران، ۱۳۸۹: ۲۰۷).

علاوه بر این، نتایج مطالعه نشان داد که یکی از ویژگی‌های مهم برای ظرفیت‌سازی نهادی بافت اجتماعی نامتجانس و روابط ارگانیک است. بر اساس تحلیل داده‌ها، در جامعه‌ی امروزی تهران، هویت محله‌ای کم‌رنگ است و از آن انسجام و غنای لازم برخوردار نیست. شهرنشینی مدرن با محله‌گرایی در تناقض است و برنامه‌ریزی‌های شهری بر اساس خیابان و بلوک‌ها انجام می‌شوند. در کل، ویژگی‌های محله در همه‌ی محلات شهر وجود ندارد و شهروندان نیز به مؤلفه‌های زندگی محله‌ای چندان توجه نمی‌کنند. از طرف دیگر شهر تهران به‌عنوان شهری مدرن دارای ناهمگنی قومی، مذهبی و اجتماعی است و ماهیت شهرنشینی مدرن، جداکننده انسان‌هاست. بخشی از این بافت نامتجانس به شناوری جمعیت و کوچ و جابه‌جایی‌های گسترده درون و برون شهری بازمی‌گردد که تنوع فرهنگی و هویتی و کاهش یا فقدان حس تعلق مکانی یا فضایی را در پی دارد.

برای بهبود فرآیند ظرفیت‌سازی نهادی، راهکارهایی ارائه شد. یکی از راهکارهای مناسب طراحی و بازنگری قوانین و آیین‌نامه‌هایی است که زمینه را برای ظرفیت‌سازی مهیا کنند. این قوانین باید طراحی شهری در معنی جدید را مدنظر قرار دهند. طراحی شهری که به‌عنوان هنر کیفیت‌بخشی به محیط‌های همگانی، بستر فعالیت‌های فضا و محیط شهری است، قصد دارد با توجه به ویژگی‌های اجتماعی، قومی و تاریخی شهروندان و مقتضیات ساختاری و کالبدی شهر، فضای شهری را هرچه بیشتر در خدمت مردم درآورد و از این بابت علاوه بر تأمین آسایش و رفاه شهروندان، نیازهای عاطفی و روانی آنها را برآورده سازد. قوانین جامع و تأثیرگذار و کاربردی با انعطاف‌پذیر شدن

قواعد و مجریان، پاسخگو کردن ارگان‌ها و نهادها و تعیین وظایف و اختیارات قانونی نهادهای مشارکتی شانس موفقیت در برنامه‌ریزی مشارکتی را بالا می‌برد. این مهم زمانی امکان‌پذیر است که نهادهای دولتی نقش پرورشگری خود را تقویت کرده و به‌عنوان عناصر تسهیلگر عمل کنند. در حال حاضر بیشتر نقش تصدی‌گری این نهادها برجسته است و در بسیاری از موارد مانع انجام مشارکت هستند. تقویت نقش پرورشگری و حمایتی باعث می‌شود به‌نوعی برای مردم کارآفرینی صورت گیرد و تعارض بین شهروندان مدیریت شود و رهبران محلی آینده‌نگر و شهروندان داوطلب مشارکت پرورش یابند. بر اساس نتایج مطالعه، برنامه‌ریزی محله‌محور پایین‌به‌بالا و نیازسنجی محله‌مبنا از مقولات استخراج شده در بخش راهکارهای ظرفیت‌سازی است. نیازسنجی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اساسی و ضروری فرآیند برنامه‌ریزی در نظر گرفته می‌شود و هر جا که مسئله تدوین طرح‌ها و اتخاذ مجموعه‌ای از تدابیر مطرح باشد، از نیازسنجی به‌طور مکرر یاد می‌شود. به بیانی دیگر، وجود و تشخیص نیازهای اصلی گامی اساسی در طراحی برنامه‌های موفق ظرفیت‌سازی است. شناخت و تحلیل اثربخش نیازهای اصلی، پیش‌نیاز یک برنامه موفق است. مدل مناسب جهت انجام نیازسنجی مدلی است که پاسخگوی الزامات خارجی و داخلی در شرایط متحول کنونی باشد. بر این اساس باید با شناسایی و دسته‌بندی محلات سطح شهر، موارد دارای مسئله و نیاز را شناسایی کرد و برنامه‌ریزی و ظرفیت‌سازی بر اساس آن نیازها و شرایط و پتانسیل‌های آن محله صورت گیرد. این موضوع بیانگر موضوع دیگری تحت عنوان محله‌محور بودن برنامه‌ریزی است. بررسی و نیازسنجی علمی و اصولی از ابعاد گوناگون وضعیت شهر و شهروندان و تجزیه و تحلیل کارشناسانه مسائل و معضلات شهری و به‌تبع آن تصمیم‌گیری بر مبنای واقعیات و تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های مدون و عقلایی مطابق با واقعیات جامعه به‌منظور همگرایی حداکثری اهداف مدیریت شهری با نیازهای شهروندان می‌تواند باعث ظرفیت‌سازی شود.

مطالعه حاضر یک مطالعه اکتشافی باهدف کشف مفاهیم مربوط به ظرفیت‌سازی و مقایسه و بررسی میزان تطبیق این مفاهیم با مفاهیم و موضوعات مطرح شده در مطالعات

پیشین بود. به‌سان هر پژوهشی، این مطالعه نیز با چالش‌هایی مواجه بود. شیوع بیماری کووید-۱۹ و دشواری انجام مصاحبه‌ها از مشکلاتی بود که محقق با آن روبه‌رو بود و فرآیند گردآوری داده‌ها را با چالش مواجه می‌ساخت. تعمیم نتایج نیز از دیگر محدودیت‌های مطالعه است که هر پژوهش کیفی با آن مواجه است. همچنین، اگرچه در بررسی نتایج و تحلیل یافته‌ها محقق سعی کرد که به‌عنوان یک پژوهشگر، نظرات خود را وارد تحلیل نکند؛ ولی با توجه به بافت مورد مطالعه و نحوه انجام مطالعه شاید برخی از مصاحبه‌شوندگان نظرات و تصورات شخصی را مطرح کرده باشند که برای برطرف کردن این موضوع سعی شد تا بر اساس تکنیک‌های موجود و افزایش مصاحبه‌ها، مفاهیم مورد توافق متخصصان و صاحب نظران مورد ارزیابی قرار گیرد. از دیگر محدودیت‌های مطالعه می‌توان به بحث و زمان و هزینه با توجه به دانشجویی بودن پروژه اشاره نمود.

### نتیجه‌گیری

یکی از چالش‌های پیش روی شهرسازان و برنامه‌ریزان شهری به‌ویژه در کلان‌شهرها این است که برای دستیابی به توسعه پایدار شهر چگونه فرآیند برنامه‌ریزی را به درون اجتماعات خرد در محله ببرند و مشارکت واقعی ایشان را در تمامی مراحل کار جلب نمایند. توسعه پایدار شهری در صورتی ممکن است که مشارکت واقعی در برنامه‌ها وجود داشته باشد و برنامه‌ها و مداخلات بر اساس بافت محلات طراحی و اجرا شوند. جلب مشارکت و واگذاری امور به مردم تنها در صورت وجود جامعه مدنی قدرتمند و ایجاد ظرفیت لازم در آن ممکن می‌گردد. ظرفیت موجود در اجتماعات محله‌ای می‌تواند به‌عنوان ابزاری جهت توانمندسازی اجتماعات محله‌ای در ایفای نقش در توسعه شهری محله‌مبنا به کار گرفته شود. رویکرد ظرفیت‌سازی در نهادهای محلی این قابلیت را ایجاد می‌کند تا این جوامع اداره زیرساخت‌های حاصل از کمک‌های بیرونی را به دست بگیرند. شناسایی نیروهای محلی توانمند که می‌توانند در اجرای عملی ظرفیت‌سازی نهادی مشارکت کنند و تکاملی دیدن برنامه‌ریزی و مشارکت از دیگر پیش‌نیازهایی هستند که



علی‌رغم این شرایط، همیشه ظرفیت‌سازی نهادی به‌صورت کامل و موفق صورت نمی‌گیرد؛ زیرا همیشه با موانعی روبرو است. از جمله موانع ظرفیت‌سازی نهادی که در مطالعه زیر بر اساس تحلیل یافته‌ها به دست آمد می‌توان به تمامیت‌خواهی دولت و عدم فرصت برای مشارکت ظرفیت‌های محلی، فقدان ساختار سازمانی - اجرایی کارآمد، موانع قانونی - حقوقی، تعارض منافع و پتانسیل برنامه‌های مشارکت نهادی برای ایجاد فساد، نهادسازی تحمیلی بدون توجه به بسترهای محله، عدم بومی‌سازی ظرفیت‌سازی نهادی، فقدان شبکه تعاملات یکپارچه و منسجم و پایین‌بودن سرمایه اجتماعی و کم‌رنگ شدن هویت محله‌ای اشاره کرد. برای غلبه بر این موانع نیاز به همکاری و هماهنگی عناصر ظرفیت‌سازی است. مؤسسات و نهادهای غیردولتی، مؤسسات و نهادهای دولتی، و کنشگران مردمی (فردی) از جمله عناصر مهم در این حوزه هستند. در نهایت با توجه به نتایج مطالعه ظرفیت‌سازی نهادی دارای پیامدهایی است که از جمله آنها می‌توان به پیامدهای سطح فردی، پیامدهای سطح جمعی، پیامدهای سطح نهادی - سازمانی اشاره کرد.

## منابع

- امین ناصری، آراز. (۱۳۸۶). برنامه‌ریزی محله‌ای (مبانی، تعاریف، مفاهیم و روش‌ها). جستارهای شهرسازی. ۱۹ و ۲۰: ۱۱۸-۱۲۵.
- ایمانی جاجرمی، حسین؛ کوثری، مسعود؛ گلی، علی؛ و نجاتی، سید محمود. (۱۳۸۷). تهران توسعه فرهنگی (برنامه‌ریزی محله‌ای). انتشارات تا ۱۴.
- آزادخانی، پاکزاد. (۱۳۹۴). نظریه‌های مشارکت مردمی در شهرسازی. پیران، پرویز. (۱۳۸۹). توسعه محله‌ای مشارکت‌مبنا و مشارکت‌محور در ایران: مورد تهران. ناشر: انتشارات شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران.
- حاجی‌پور، خلیل. (۱۳۸۵). برنامه‌ریزی محله - مبنا رهیافتی کارآمد در ایجاد مدیریت شهری پایدار. نشریه هنرهای زیبا. ۲۶: ۳۷-۴۶.
- حبیبی، دکتر سید محسن؛ و رضوانی، هادی سعیدی. (۱۳۸۴). شهرسازی مشارکتی؛ کاوشی نظری در شرایط ایران. هنرهای زیبا، ۲۴(۰): ۱۵-۲۴.

خاکپور، براتعلی؛ مافی، عزت الهی و باوانپوری، علیرضا. (۱۳۸۸). نقش سرمایه اجتماعی در توسعه پایدار محله‌ای (نمونه: کوی سجادیه مشهد). مجله جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای. (۱۲): ۸۱-۵۵.

رفیع پور، سعید، داداش پور، هاشم، رفیعیان، مجتبی. (۱۳۸۹). بررسی ظرفیت‌های سرمایه اجتماعی در چارچوب برنامه‌ریزی محله‌مبنا؛ نمونه مورد مطالعه محله فیروزسالار گوگان. برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی. ۲(۳): ۲۰۳-۲۳۹.

رفیعیان، مجتبی، خدایی، زهرا، داداش پور، هاشم. (۱۳۹۳). ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی به‌مثابه رویکردی در توانمندسازی نهادهای اجتماعی. دو فصلنامه جامعه‌شناسی نهادهای اجتماعی. (۲): ۱۶۰-۱۳۳.

زمانی، بهادر و شمس، سارا. (۱۳۹۳). ضرورت اتخاذ رویکرد محله‌مبنا در احیای بافت‌های تاریخی شهرها. نشریه هفت شهر. ۴(۴۵ و ۴۶): ۹۳-۷۲.

شریف زادگان، محمدحسین. (۱۳۹۴). حکمروایی خوب نهادسازی برای توسعه؛ آموزه‌هایی از سطح ملی تا شهری و تجربه‌ای از ایران. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

عباس زاده؛ عزیززاده اقدم؛ و اسلامی بناب. (۱۳۹۱). بررسی رابطه بین سرمایه اجتماعی و آنومی اجتماعی. مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، ۱(۱)، ۱۴۵-۱۷۲.

علوی تبار، علیرضا. (۱۳۸۲). مشارکت در امور شهرها، جلد اول، بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها (تجارت جهانی و ایران).

فریدمن، آوی. (۱۳۹۶). بنیان محله‌های پایدار. ترجمه مرجان السادات نعمتی مهر. انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.

قادری، صلاح‌الدین، فاضلی، محمد، پاک‌سرشت، سلیمان. (۱۳۹۵). راهبردهای محله‌محوری و توسعه محله‌ای: مقایسه الگوی مدیریت محله و عملکرد آن در ایران و انگلستان. توسعه محلی روستایی - شهری (توسعه روستایی). ۸(۱): ۸۸-۵۷۷.

کاظمیان، غلامرضا، قربانی‌زاده، وجه الله، شفیعا، سعید. (۱۳۹۱). دستیابی به توسعه پایدار محلی از طریق ظرفیت اجتماعی ساکنان و فعالان اقتصادی محله غیررسمی مطالعه موردی: محله شمیران نو. مجله مطالعات شهری. ۱(۴): ۱۲-۳.

- کاظمیان، غلامرضا؛ فرجی راد، خدر، افتخاری، عبدالرضا، پورطاهری، مهدی. (۱۳۹۲). رابطه ظرفیت نهادی و توسعه پایدار منطقه ای (مطالعه موردی: شهرستان‌های بوکان و ارومیه). فصلنامه بین‌المللی انجمن جغرافیای ایران. ۱۱(۳۸): ۱۷۳-۱۵۳.
- کلاتری خلیل آباد، حسین؛ پوراحمد، احمد، موسوی، سید رفیع، شیرپور، مهدی. (۱۳۹۵). چالش‌های نهادی در بازآفرینی پایدار شهری. نشریه هفت شهر. ۴(۴۷ و ۴۸): ۱۲۱-۱۱۲.
- لاله پور، منیژه. (۱۳۹۶). تحلیلی بر ظرفیت نهادی - مدیریتی فضاهای شهری در ارتباط با مشارکت شهروندان در اداره شهرها (مطالعه موردی: منطقه ۸ تبریز). جغرافیا و توسعه. ۱۵(۴۹): ۸۰-۵۹.
- مامفورد، لوییز. (۱۳۸۵). فرهنگ شهرها. (عارف اقوامی مقدم، مترجم). مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری، وزارت مسکن شهرسازی.
- محمدی، علیرضا. روستا، مجید. (۱۳۸۷). توسعه اجتماع محور؛ سازوکاری در ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی. فصلنامه هفت شهر، وزارت مسکن و شهرسازی. ۲(۲۳-۲۴): ۸۸-۱۰۵.
- میرزاخانی؛ عبدالرحمن؛ درویشی؛ و صیاد. (۱۳۹۳). بررسی رابطه انسجام اجتماعی با پیشگیری اجتماعی از جرم. فصلنامه علمی مطالعات امنیت اجتماعی، ۵(۳۸): ۷۹-۵۹.
- Barker, A. (2005). Capacity building for sustainability: towards community development in coastal Scotland. *Journal of Environmental Management*. 75(1), 11-19.
- Flick, U. (2018). *An introduction to qualitative research*. Sage.
- Graneheim, U. H., & Lundman, B. (2004). Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. *Nurse education today*, 24(2), 105-112.
- Healey, P. (1998). Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 30(9), 1531-1546.
- Healey, P. (1998). Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 30(9), 1531-1546.
- Henocque, Yves. (2013). enhancing social capital for sustainable coastal development: Is satoumi the answer? *Estuarine, Coastal and Shelf Science*, 116, 66-73.

- Jope, S. (2005). Theory and practice of community participation. Paper presented to Australian Social Policy Conference University of New South Wales, Sydney.
- Lincoln, Y. S., Lynham, S. A., & Guba, E. G. (2011). Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences, revisited. *The Sage handbook of qualitative research*, 4(2), 97-128.
- Lovell, Sarah A; Gray, Andrew R; & Boucher, Sara E. (2015). Developing and validating a measure of community capacity: Why volunteers make the best neighbours. *Social Science & Medicine*, 133, 261-268.

