

شناسایی موانع مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی در مدیریت شهری تهران:
یک تحلیل محتوای کیفی*
ملیحه شیانی^۱، سید حمید ابطحی^۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱/۳۱

تاریخ دریافت: ۹۹/۹/۱۲

چکیده

مشارکت در مدیریت شهری، موجب افزایش ادراک شهروندان از نیازهایشان می‌شود و به ایجاد یک جامعه بهتر کمک می‌کند. اما، مشارکت اشخاص حقیقی (شهروندان) و حقوقی (اصناف، انجمن‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد و ...) با موانع اداری، تاریخی، اجتماعی و فرهنگی متعددی روبه‌رو است. بر این اساس، پژوهش حاضر باهدف شناسایی موانع مشارکت شهروندان تهرانی انجام شد. پس از مروری بر منابع و تدوین چارچوبی مفهومی، داده‌ها با روش کیفی و مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با مشارکت ۴ گروه از افراد شامل اعضای سابق و فعلی شورای شهر تهران، مدیران ارشد شهرداری تهران، اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و کارشناسان شورای شهر جمع‌آوری شدند. نمونه‌گیری نظری و هدفمند برای انتخاب نمونه‌ها استفاده شد و معیار پایان نمونه‌گیری اشباع نظری بود که بعد از مصاحبه با ۳۰ نفر به دست آمد. داده‌ها با تکنیک تحلیل محتوای کیفی و با کمک نرم‌افزار مکس کیودی‌ای ۱۲ کدگذاری و تحلیل شدند. نتایج تحلیل داده‌های کیفی نشان داد ۳ مقوله اصلی و ۷ زیرمقوله به‌عنوان موانع مشارکت در مدیریت شهری وجود دارند که عبارتند از: بافت شهر (ساختار شهری، ضعف محله‌محوری)، چالش‌های مدیریت کلان‌شهری (مدیریت ناکارآمد، تضاد منافع)، موانع سیاسی - قانونی (رویکرد منفی به مشارکت، سیاست‌زدگی، ضعف قانون). به‌طور کلی، در صورت فراهم بودن بسترهای مشارکت به‌ویژه در حال حاضر با توجه به افزایش سطح تحصیلات شهرنشینان و افزایش ضریب نفوذ رسانه‌ها، می‌توان شاهد حضور فعال ساکنین شهر در مدیریت شهری بود.

واژگان کلیدی: ایران، تهران، شهرداری، مدیریت شهری، مشارکت، مطالعه کیفی.

* مقاله علمی - پژوهشی، مستخرج از پایان نامه کارشناسی ارشد، با عنوان «مدیریت مشارکتی مناطق کلانشهری

(نمونه موردی: شورای اسلامی شهر تهران)»، دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده علوم اجتماعی

۱ دانشیار گروه توسعه و سیاست‌گذاری اجتماعی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران shiani@ut.ac.ir

۲ کارشناس ارشد برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول).

hamid.abtahi64@yahoo.com

The Study of People's Participation Obstacles in Tehran's Urban Management: A Qualitative Content Analysis*

Malihe Shiani¹, Seyed Hamid Abtahi²

Received December 2, 2020 Accepted April 20, 2021

Abstract

Participation is a two-sided partnership between both legal and real people to perform an activity. The participation means participating in something or getting a piece of that. Participating literally means acting together, taking part in something, win a share of something and social counteract in a group. Participating in city management, increases citizens perception on affairs about their issues and themselves and helps to create a better society and development. But the participation of real people (citizens) and legal people (crafts, guilds, humanism organizations and ...) face a lot of official, historical, social and cultural obstacles in city management. Therefore, this study has been done with the goal to identify obstacles in Tehran's citizens' participation. After a review on sources and developing a conceptual frame about participation in city management, semi-structured interview (deep) technic has been used for collecting data and interviewees have been located in 4 groups: former and present members of Islamic City Council of Tehran, Senior managers of Tehran Municipality, members of science committee in public universities and city councils' experts. In choosing former and present members of City Council of Tehran, Rey and Tajrish, it has been tried to have equal members of two of the major political orientation: Reformist party and Conservative party. In the choosing of the second group (former and present Senior managers of Tehran Municipality) top managers (former mayors, former and present deputies of the Municipality) have been interviewed and because they had experience in interacting with Islamic City Council and governmental and public institutions. And the third group are people who are members of science committee of city management related fields and have had experience in researches and some had executive experiences, and at the end city councils expert that have had the experience to attend committees and council commissions have answered the questions of this study. For choosing the samples, targeted and theoretical sampling technic with the most diversity has been used. Data have been analyzed and coded with qualitative content technique and Maxqda-12 applications. The result of analyzing the qualitative data showed 3 main categories and 7 sub-categories as obstacles in participating in city management including the city texture (urban structure, neighborhood-base weakness), macro city management challenges (inefficient management, conflict of interests), legal-political obstacles (negative approach to participation, politicization, weakness of the law). Then the result of the study got adapted to the studies similar to this one and they had many similarities. Overall, if conditions for participation are provided, we could see strong presence of urban inhabitants in city management.

Keywords: Iran, Tehran, municipality, urban management, Participation, qualitative study

* This article is extracted from master's thesis entitiled "Participatory management of metropolitan areas (case study: Islamic Council of the Tehran city".

1 associate professor of developing and social policy group of social science faculty, Tehran university mshiani@ut.ac.ir

2 MA of regional development planning Allameh Tabtaba'i university Iran (Corosponding Author), hamid.abtahi64@yahoo.com

مقدمه و بیان مسئله

شهر یک واقعیت پیچیده و به بیانی پیچیده‌ترین محصول بشریت است (شارع‌پور، ۱۳۸۷). شهرها اماکنی هستند که جدا از فراهم ساختن فرصت‌های زیاد برای ساکنان، می‌توانند منشأ شکل‌گیری تهدیدهای سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی و ... نیز باشند. مشارکت شهروندان یکی از مؤلفه‌های اساسی اهداف توسعه در مدیریت شهری است و فرایندی است که طی آن افراد، قدرت تصمیم‌گیری را تجربه و تمرین می‌کنند (شارع‌پور و حجتی، ۱۳۹۷). شهرنشینی سبب بروز مشکلاتی شده است که حل کردن آن‌ها از توان مدیریت سنتی خارج و مستلزم مشارکت شهروندان اجتماع است (حسین‌زاده و فدایی ده‌چشمه، ۱۳۹۱). بسیاری از چالش‌ها به عدم مشارکت مردم به‌مثابه اساسی‌ترین عضو جامعه بازمی‌گردد و طراحی و اجرای هر برنامه‌ای بدون توجه به نظر و دیدگاه‌های مشارکتی مردم، امری بیهوده است (توکلی و میرزاپور، ۱۳۸۸). مشارکت شهروندان به‌معنای توزیع مجدد قدرت است (احمدی و توکلی، ۱۳۸۸). علاوه‌براین، موجب افزایش ادراک شهروندان از مسائل و نیازهایشان می‌شود و به ایجاد یک جامعه بهتر کمک کرده و توانایی جامعه برای هماهنگ ساختن کنش‌های افراد باهدف توسعه را تقویت و حکومتی بهتر را فراهم می‌سازد (ساروخانی و امیرپناهی، ۱۳۸۵) و به گسترش روابط مردم با سازمان‌ها و شرکت‌ها و توسعه اجتماعی کمک می‌کند (باوم^۱، ۲۰۰۴).

از ابتدای دهه چهل، افزایش قابل‌توجهی به‌نفع جمعیت شهری به وقوع پیوسته است. از علل مهم آن استقرار مناسبات نوین اقتصادی در شهرها است. سرمایه‌گذاری در شهرها به‌ویژه تهران با اتکا به درآمدهای نفتی، به رشد شهرنشینی شتابانی منجر شد که همراه با توسعه نبوده است (حسامیان، ۱۳۸۸). کلان‌شهرهای کشور درحال‌حاضر گرفتار مشکلاتی مانند آلودگی‌های زیست‌محیطی، کمبود آب آشامیدنی، فضای سبز ناکافی، کمبود مسکن و خدمات شهری ناکارآمد و گسترش حاشیه‌نشینی هستند (مدنی‌پور، ۱۳۹۱). حل این مشکلات بر عهده مدیریت شهری است که در صورت برخورداری از ماهیت دمکراتیک عملکرد بهتری خواهد داشت.

بیش از صدسال از تشکیل شهرداری تهران در سال ۱۲۸۶ خورشیدی می‌گذرد. به‌رغم این سابقه مشارکت ساکنین شهر با موانعی روبه‌رو است. واقعیت آن است که ساختار اداره‌کننده کلان‌شهر تهران به‌صورت جزیره‌ای اداره می‌شود (امانپور و همکاران، ۱۳۹۴). به بیانی، فرایند

1 Baum

اداره امور بدون مشارکت دچار خللی نمی‌شود، زیرا با پیش‌فرض مشارکت تعریف نشده است و حیطه عملکردی و سطح دستگاه‌های دخیل متفاوت و از سطح محلی تا ملی را شامل می‌شود. با توجه به پیچیده شدن روابط انسانی به‌ویژه در جوامع شهری و آن هم در کلان‌شهری مثل تهران وجود شبکه‌ها و نهادهای رسمی تعریف‌شده و روشن، به‌منظور حضور و مشارکت مؤثر مردم ضروری است. بررسی تحولات قانونی نشان می‌دهد ابهامات در جایگاه و حیطه عملکردی آن هم‌زمان با تصویب قانون اساسی در مجلس خبرگان قانون اساسی گذارده شده است (قاسمی حامد، ۱۳۸۰).

تهران به‌عنوان پایتخت که میزبان جمعیت بسیار بالایی است، نیازهای جدید و بسیار زیادی دارد که مستلزم مشارکت شهروندان در مدیریت شهری است. این تحقیق به‌دنبال آن است تا موانع تحقق مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی در اداره امور شهر تهران را شناسایی کند.

پیشینه تجربی

در این بخش، به بررسی چند مورد از پژوهش‌های صورت‌گرفته در زمینه مشارکت که غالباً بر خلاف تحقیق حاضر به روش کمی انجام شده‌اند می‌پردازیم.

قالیباف در کتاب «حکومت محلی یا استراتژی توزیع قدرت سیاسی در ایران» تمرکززدایی را راه‌حل برون‌رفت می‌داند (قالیباف، ۱۳۹۲). موسوی‌نژاد به بررسی میزان مشارکت در مدیریت شهری می‌پردازد. فرضیه وی آن است که وضعیت مشارکت مردم در اداره امور شهر تهران مناسب است. وی در منطقه شش شهرداری به تحقیق پرداخته و در آخر به نتیجه مثبت رسیده است که دلیل آن را فعالیت‌های مناسب نهاد مذکور می‌داند (موسوی‌نژاد، ۱۳۸۷). قیصری (۱۳۹۰) نیز در پژوهشی تحت عنوان «بررسی شکل‌گیری حکومت محلی در شهر تهران» این فرضیه را مطرح می‌کند که تحقق حکومت محلی در تهران مستلزم افزایش اختیارات شورای اسلامی شهر تهران است، ولی تعدد نهادهای دخیل و ابهامات قانونی موانع اصلی بر سر این راه هستند (قیصری، ۱۳۹۰). آخوندی و همکاران (۱۳۸۷) در مقاله‌ای تحت عنوان «آسیب‌شناسی مدل اداره امور شهر در ایران»، با بررسی مدل‌های مختلف مدیریت شهری بیان می‌کنند که عدم شکل‌گیری شوراهای محله‌ای و منطقه‌ای زیرمجموعه‌های شوراهای شهر و نحوه انتخاب اعضای شورای شهر از نقاط ضعف مدل رایج در مدیریت شهری ایران هستند (آخوندی و

همکاران، ۱۳۸۷). محمدی و همکاران (۱۳۹۲) پژوهشی را باهدف سنجش میزان مشارکت شهروندان در امور شهری و عوامل مؤثر بر آن در شهر سنندج انجام دادند که نتایج نشان داد هرچه افراد از پایگاه اقتصادی - اجتماعی بالاتری برخوردار باشند، میزان مشارکت آن‌ها بیشتر است و برعکس (محمدی و همکاران، ۱۳۹۲). فخرایی و مرزی (۱۳۹۶) در تحقیقی باهدف بررسی رابطه بین مشارکت شهروندان و فاکتورهای مدیریت شهری نشان دادند که بُعد تمایل ذهنی به مشارکت در مدیریت شهری بالا و بستر مناسبی برای مشارکت در شهر تهران وجود دارد، اما در جنبه عینی مشارکت شهروندان از سطح حداقلی پیروی می‌کنند (فخرایی و مرزی، ۱۳۹۶). دیفراوسیسکی و گیتلمن^۱ (۱۹۸۴) در بررسی رابطه بین مشارکت و اعتماد به شهروندان و نظام نشان دادند هنگامی که فرد احساس کند کارکردهای نظام منافع او را تأمین نمی‌کند، به افراد مجری نزدیک می‌شود نه به سیاست‌گذاران و بر این اساس به سازوکارهای سازش‌کارانه بیشتر بها داده و مانعی بر سر راه ایجاد فرهنگ سیاسی - اجتماعی متکی بر روابط جمعی شکل خواهد گرفت (دیفراوسیسکی و گیتلمن، ۱۹۸۴). مارشال^۲ (۲۰۰۴) در پژوهشی نشان داد که مدیران محلی می‌توانند مشارکت شهروندان را با ایجاد ساختارهای مشارکتی نظیر سازمان‌های محلی بالا برند. علاوه بر این، پایگاه اجتماعی - اقتصادی با سطح مشارکت رابطه عمیق داشت؛ بدین‌صورت که افراد داری پایگاه بالاتر به منابع بیشتر دسترسی داشته، مهارت‌های بین فردی بهتر و تعاملات اجتماعی بیشتری را دارا بوده و بیشتر مشارکت می‌کنند (مارشال، ۲۰۰۴).

چارچوب نظری

مشارکت فرایندی است اجتماعی، عمومی، یکپارچه، چندگانه، چندبُعدی و چندفرهنگی که هدفش تشویق تمام افراد و گروه‌ها به ایفای نقش در همه مراحل توسعه است (طالشی و عفتی، ۱۳۸۸). مشارکت‌ناظر جامعه‌شناختی فرایندی است تعاملی و چندسویه که طرفین حاضر در آن از قدرت و نفوذ یکسان در آن امر برخوردار هستند. (آریانپور کاشانی، ۱۳۷۸) آلن بیرو معتقد است از دید جامعه‌شناسی باید میان مشارکت به‌منزله عمل متعهد (عمل مشارکت) و مشارکت در حکم حالت یا وضع (امر شرکت کردن) تفاوت قائل شد. مشارکت در معنای نخست، شرکت

1 Diffraveisci & Gitelman

2 Marschall

کردن فعالانه در گروه است و به فعالیت اجتماعی انجام شده نظر دارد و در معنای دوم، از تعلق گروهی خاص و داشتن سهمی در هستی آن خبر می‌دهد (بیرو، ۱۳۸۰).

مشارکت فرایند سازمان‌یافته‌ای که افراد جامعه به صورت آگاهانه، داوطلبانه و گروهی با در نظر داشتن اهداف معین و مشخص که به سهم شدن در منابع قدرت منجر می‌شود، تعریف می‌شود. نمود عینی چنین مشارکتی وجود نهادهای مشارکتی مانند انجمن‌ها، گروه‌ها، سازمان‌های محلی و غیردولتی‌اند که مصداق بارز آن شوراهای شهر است (اوکلی و همکاران، ۱۳۷۰).

مشارکت دارای اصولی است که باید در فرایند مشارکت مردم در طرح‌ها و پروژه‌های توسعه‌ای مورد توجه قرار گیرد (طالب و همکاران، ۱۳۹۱). مشارکت دیدگاهی مردم‌مركز است؛ بدین معنا که مردم به صورت گروهی و جمعی عهده‌دار همه‌چیزند. درگیرکننده زنان و مردان است و اجازه می‌دهد تا همگان درگیر مشارکت بر سرنوشت خود اثرگذارند. در نتیجه خوداتکایی را افزایش می‌دهد. در شکل حداقلی، به معنای مشاوره، انتقال و مبادله معرفت و دانش و ترتیباتی برابر و عادلانه باهدف سهم شدن در منافع گوناگونی است که مطرح هستند. علاوه‌براین، یکی از ارکان اساسی در توسعه پایدار محسوب می‌شود (دانش‌مهر و احمدشر، ۱۳۸۸).

ظرفیت مردم یک شهر برای مشارکت در اداره شهر به چند عامل بستگی دارد:

- فرهنگ سیاسی شهر: الگوهای پذیرفته‌شده مشترکی است که جهت‌گیری بخش‌های عمده مردم را نسبت به موضوعات سیاسی مشخص می‌کند. فرهنگ سیاسی محیطی روانی را فراهم می‌آورد که فعالیت‌های سیاسی (از جمله اداره امور و تعیین خط‌مشی‌ها) در محدوده آن صورت می‌گیرد. فرهنگ سیاسی دو جزء اصلی دارد: شناختی (اطلاع و آگاهی) و عاطفی (احساسات و هیجانات مربوط به این موضوعات). فرهنگ سیاسی حاکم بر جوامع و کلان‌شهرهای جهان متفاوت است، به طوری که برخی زمینه‌ساز مشارکت و برخی مانع بر سر راه آن هستند. در این بین، دو عنصر که نقش اساسی در ایجاد فضای مساعد یا نامساعد برای مشارکت دارند، میزان اعتماد به مردم و میزان باور به اثرگذاری فرد هستند. عنصر اول به این باور باز می‌گردد که مردم یک جامعه تا چه حد سایر مردم را قابل اعتماد دانسته و معتقدند همراه یکدیگر می‌توانند فعالیت مشترک موفق داشته باشند. عنصر دوم مربوط به آن است که مردم تا چه حد باور دارند که اعمال و دیدگاه‌های فرد می‌تواند در روند امور اثر بگذارند. می‌توان این عنصر را اعتمادبه‌نفس سیاسی نیز نامید. دومین عامل، میزان فراهم بودن مقتضیات مدیریت مشارکتی

است. موفقیت مدیریت مشارکتی به چند عامل وابسته است: ساختار، جهت‌گیری و فراگرد. بدین‌معنا که اگر برخی ویژگی‌ها در ساختار سازمان‌دهی یک فعالیت، جهت‌گیری مدیران، کارکنان و متصدیان فعالیت و فراگردهای مربوط به آن وجود داشته باشد، احتمال کامیابی مدیریت مشارکتی افزایش می‌یابد. در ادامه سه عامل ذکر شده به اختصار توضیح داده می‌شوند:

- ساختار: هرچقدر یک فعالیت در اندازه کوچک‌تری سازمان یابد، امکان بهره‌گیری مدیریت مشارکتی در آن افزایش می‌یابد. در واحدهای کوچک‌تر تماس چهره‌به‌چهره شدنی‌تر است.
- جهت‌گیری: مشارکت یک فرایند اجتماعی است که به نگرش‌های مشارکت‌کنندگان بستگی دارد. از جمله عوامل مؤثر در جهت‌گیری دیدگاه مدیران ارشد، سبک و شیوه مورد قبول مدیران، خودکامه نبودن مشارکت‌کنندگان و میزان آرزوی شرکت در تصمیم‌گیری در افراد است.
- فراگرد: سومین دسته از مقتضیات به خود فراگرد تصمیم‌گیری بازمی‌گردد. به‌طور مثال، محرمانه بودن یک فعالیت، امکان مشارکت در تصمیم‌گیری را از میان برمی‌دارد. در فراگردهای کاملاً تخصصی و پیچیده نیز که مستلزم فعالیت‌های کارشناسی و تخصصی خاص است، اغلب شاهد عدم توفیق هستیم (علوی‌تبار، ۱۳۷۹).

در یک طبقه‌بندی کلی، دو دسته نظریه مشارکت وجود دارد. دسته اول، نظریه‌هایی که منشأ جامعه‌شناختی داشته و از نظرات وبر نشئت می‌گیرند. در ارتباط با مسئله مشارکت، طبق نظریه‌های وبر، فرض بر این است که اگر مشارکت در حکم کنشی اجتماعی در نظر گرفته شود، این کنش برخاسته از وجوه فرهنگی هر جامعه است و تحت تأثیر عناصر گوناگون موجود در سیستم فرهنگی جامعه قرار می‌گیرد. بنابراین، برداشتی که کنشگران و افراد دارند، به‌شدت در رفتارشان در زمینه مشارکت مؤثر خواهد بود. دسته دوم نظریه‌های مشارکتی منشأ روان‌شناختی داشته و بر جنبه‌های رفتاری تأکید می‌کنند. در این دسته از نظریه‌ها، بخش اعظم رفتار به‌جای اینکه حاصل باورها و گرایش‌ها باشد، نتیجه سود و زیانی است که رفتارها در خود دارند. به‌این‌معنا که پاداش‌ها و مجازاتی که در قبال انجام یک رفتار نصیب شخص می‌شود، ادامه رفتار را تعیین می‌کنند. این افراد عقلانی عمل می‌کنند و برای آن‌ها مهم است که نظام اجتماعی چه مقدار تنبیه و یا تشویق در قبال رفتار آن‌ها در نظر می‌گیرد و با محاسبه هزینه - فایده‌های مشارکت کردن یا مشارکت نکردن، تصمیم به اقدام می‌گیرند. از اواخر دهه ۱۹۵۰، مفهوم توسعه مشارکتی به‌دنبال شکست برنامه‌های اقتصادی مطرح شد. شکست این برنامه در دستیابی به اهداف خود، این تصور را تقویت کرد که

فقدان مشارکت‌های مردمی در طراحی، اجرا و ارزیابی برنامه‌ها، زمینه ناکامی آن‌ها را فراهم کرده است. از سوی دیگر، طرح‌های توسعه بیش از آنکه در خدمت محرومان باشند به تشدید نابرابری‌ها دامن زدند (طاعتی، ۱۳۹۲). در واکنش به نارسایی در برنامه‌های توسعه، مفهوم مشارکت به صورت جدید مورد توجه قرار گرفت و فرایندهای تقویت‌کننده مشارکت مردم، به عنوان زمینه اصلی توسعه مطرح شدند (الهوردی زاده و همکاران، ۱۳۹۴). ترکیب مدیریت و شهر، مفهوم ساماندهی به امور مربوط به برنامه‌ریزی و هدایت و کنترل، در محدوده شهر را تداعی می‌کند. مفهومی که در کشورهای مختلف به دلیل ساختارهای سیاسی و رویکردهای اقتصادی، نهادهای متفاوتی را با الگوهای متفاوتی دربردارد؛ اما به طور کلی می‌توان آن‌ها را به سه دسته کلی زیر طبقه‌بندی کرد: مدل شهردار- شورایی (شهردار قوی، مدل شهردار- شورایی (شهردار ضعیف)، مدل شورا - مدیر. مدل‌های اداره امور شهر (نظام مدیریت شهری) بیانگر وجوه ارتباط بین نهاد تصمیم‌گیری و اجرایی در سازمان‌های محلی و سازماندهی امور در این نهادهاست. با توجه به نقش شهرها در جهت افزایش رفاه و پویایی اقتصادی- اجتماعی کشورها وظایف نوین مدیریت شهری در چهارگروه طبقه بندی شده است (طالشی و عفتی، ۱۳۸۸). برنامه ریزی استراتژیک؛ توسعه اقتصادی؛ عرضه خدمات؛ پشتیبانی عمومی.

روش‌شناسی تحقیق

تحقیق حاضر به روش کیفی انجام شد. روشی با این نگاه که زیست جهان‌ها متنوع هستند. این تنوع را با تعابیر مهمی مثل ابهام‌های تازه، رشد فردی شدن، شیوه‌های زیست و الگوهای زندگی و حل شدن نابرابری‌های اجتماعی قدیمی در تنوع جدیدی از محیط‌های اجتماعی، خرده‌فرهنگ‌ها، سبک‌های زندگی و شیوه‌های زندگی متفاوت مشاهده می‌کنیم (فلیک، ۱۳۹۷). برای مطالعه زمینه‌های اجتماعی به جای شروع از نظریه‌ها و آزمون آن‌ها به مفاهیم حساسیت‌برانگیز^۱ نیاز است. درحالی‌که برخلاف تصور موجود، این مفاهیم خود از دانش نظری پیشینی متأثر هستند، اما در این روش، نظریه‌ها بر اساس مطالعات تجربی تدوین می‌شوند. میان نظریه‌ها و روش‌ها تناسب وجود دارد، زیرا موضوع مورد مطالعه تعیین‌کننده روش است و نه برعکس. در این تحقیق نیز موضوع مورد مطالعه یعنی مشارکت در مدیریت شهری تهران بر

1 Sensitizing Concepts

انتخاب روش تحقیق اثر ملموس گذاشته است. شناسایی موانع و مشکلات و آسیب‌شناسی مشارکت در مدیریت شهری شهر تهران مستلزم کسب نظر از افرادی است که به‌نوعی با آن در تعامل بوده‌اند و از زوایای گوناگون این موضوع را می‌شناسند. این مسئله سبب می‌شود بر خلاف روش‌های کمی، موضوعات به متغیرهای منفرد تقلیل پیدا نکنند و میدان تحقیق آزمایشگاه‌های معین و محیط‌های مصنوعی نباشد.

برای جمع‌آوری داده‌ها از تکنیک مصاحبه نیمه‌ساختاریافته استفاده شد و مصاحبه‌شوندگان چهار گروه بودند: «اعضای سابق و وقت شورای شهر تهران»، «مدیران ارشد شهرداری تهران»، «اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌های دولتی» و «کارشناسان شورای شهر». برای انتخاب نمونه‌ها از روش نمونه‌گیری هدفمند و نظری با حداکثر تنوع استفاده شد. نمونه‌گیری هدفمند برای گزینش افراد مورد مصاحبه و نمونه‌گیری نظری برای تشخیص تعداد افراد، تعیین محل داده‌های موردنیاز و یافتن مسیر پژوهش مورد استفاده قرار گرفت. پس از مطالعه منابع مختلف در حوزه مدیریت شهری، سؤال اصلی زیر مطرح شد: به نظر شما اصلی‌ترین موانع مشارکت افراد (حقیقی و حقوقی) در مدیریت شهری در شهر تهران چیست؟ در صورت لزوم از سؤالات پیگیری برای رسیدن به جزئیات استفاده می‌شد. جلب نظر مساعد مصاحبه‌شوندگان و ایجاد هماهنگی زمان انجام مصاحبه مدنظر بود. ویژگی‌های ذاتی مصاحبه‌شوندگان از جمله مشغله اداری اعضای شورای اسلامی شهر و مدیران ارشد شهرداری برای مصاحبه و دشواری هماهنگی و ایجاد ارتباط از شرایط خاص تحقیق بود. برقراری تعامل دوسویه با افراد شرط اساسی به سرانجام رسیدن مصاحبه‌ها بود. با آگاهی و کسب موافقت افراد، مصاحبه از طریق دستگاه ضبط صدا، ضبط شد و از آنجایی که برخی افراد بنا بر پاره‌ای ملاحظات از بیان مطالب سودمند خودداری می‌کردند، در مرحله آخر، دستگاه خاموش می‌شد تا اگر نکاتی باقی مانده بود، بیان کنند. تعداد افراد نمونه را با معیار اشباع نظری تعیین کردیم؛ هر زمان داده‌ها تکرار شدند و به این نتیجه رسیدیم انجام بیشتر مصاحبه، اطلاعات جدیدی به دست نمی‌دهد و تکراری هستند، جمع‌آوری اطلاعات را متوقف کردیم. پس از مصاحبه با ۳۰ نفر از نخبگان به اشباع نظری رسیدیم و به‌طور متوسط هر مصاحبه حدود ۶۰ دقیقه به طول انجامید. در زمان نمونه‌گیری سعی شد نمونه‌ها دارای حداکثر تنوع باشند تا داده‌های جامع‌تر و عمیق‌تری به دست آید. مشخصات دموگرافیک مشارکت‌کنندگان در جدول شماره (۱) آمده است.

جدول ۱. مشخصات دموگرافیک مشارکت کنندگان در پژوهش

شماره	جنسیت	سن	تحصیلات	شغل
۱	زن	۵۲	دکتری ریاضیات	عضو سابق شورای شهر
۲	مرد	۳۶	کارشناسی ارشد مدیریت شهری	مدیر ارشد شهرداری
۳	مرد	۶۰	دکتری برنامه ریزی شهری	هیئت علمی دانشگاه
۴	مرد	۵۴	دکتری مهندسی عمران (دینامیک سازه)	عضو سابق شورای شهر
۵	مرد	۶۱	کارشناسی ارشد علوم سیاسی	مدیر ارشد شهرداری
۶	مرد	۵۰	کارشناسی	کارشناس شورای شهر
۷	مرد	۵۲	دکتری علوم سیاسی	عضو فعلی شورای شهر
۸	مرد	۶۱	کارדانی نساجی	مدیر ارشد شهرداری
۹	مرد	۵۳	کارشناس مدیریت رسانه	کارشناس شورای شهر
۱۰	مرد	۵۵	دکتری برنامه ریزی شهری	عضو فعلی شورای شهر
۱۱	مرد	۷۸	کارشناسی	مدیر ارشد شهرداری
۱۲	مرد	۵۹	دکتری جامعه شناسی	هیئت علمی دانشگاه
۱۳	زن	۵۸	دکتری مهندسی و مدیریت ساخت (عمران)	عضو سابق شورای شهر
۱۴	مرد	۳۶	دکتری پزشکی عمومی	مدیر ارشد شهرداری
۱۵	مرد	۳۵	دکتری شهرسازی	هیئت علمی دانشگاه
۱۶	مرد	۴۴	کارشناس ارشد جامعه شناسی	عضو سابق شورای شهر
۱۷	مرد	۵۴	کارشناس ارشد مکانیک	مدیر ارشد شهرداری
۱۸	زن	۲۸	کارشناس ارشد سیاست گذاری عمومی	کارشناس شورای شهر
۱۹	مرد	۵۹	کارشناسی ارشد جغرافیای انسانی	عضو سابق شورای شهر
۲۰	زن	۳۶	کارشناس ارشد عمران	مدیر ارشد شهرداری
۲۱	مرد	۴۳	دکتری جامعه شناسی	عضو هیئت علمی
۲۲	مرد	۵۳	دکتری ادبیات عرب	عضو سابق شورای شهر
۲۳	زن	۳۹	کارشناسی ارشد	کارشناس شورای شهر
۲۴	مرد	۴۹	دکتری جامعه شناسی سیاسی	عضو هیئت علمی
۲۵	مرد	۵۹	دکتری علوم پیشرفته مدیریت	عضو فعلی شورای شهر
۲۶	مرد	۶۷	کارشناسی مهندسی برق	مدیر ارشد شهرداری
۲۷	زن	۵۰	دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری	عضو هیئت علمی
۲۸	مرد	۴۹	کارشناس حقوق	عضو سابق شورای شهر
۲۹	مرد	۴۸	کارشناس ارشد کارگردانی	مدیر ارشد شهرداری
۳۰	مرد	۳۸	دکتری جامعه شناسی	عضو هیئت علمی

تجزیه و تحلیل داده‌ها هم‌زمان با جمع‌آوری داده‌ها انجام شد؛ پس از انجام هر مصاحبه، متن مکالمه روی کاغذ پیاده و با کمک نرم‌افزار مکس کیودی‌ای^۱ کار تحلیل آغاز می‌شد. متن را چندبار بررسی و مرور و با استفاده از تکنیک تحلیل محتوای کیفی، کدگذاری و تحلیل داده‌ها انجام شد؛ کدگذاری اولیه با شناسایی و تعیین مفاهیم اولیه انجام می‌شد و پس‌از آن، مفاهیم با توجه به تفاوت‌ها و مشابهت‌ها به زیرمقوله‌ها تقلیل داده می‌شدند و در ادامه، با توجه به ارتباط و تجانس بین زیرمقوله‌ها، مقوله‌های عمده سازمان‌دهی می‌شدند.

برای ارزیابی کیفیت نتایج معیارهای اعتمادپذیری گوبا و لینکلن^۲ (مدنظر قرار گرفتند. تکنیک کنترل اعضا (عناوین به دو نفر از شرکت‌کنندگان داده می‌شد تا سوء تفاهم‌ها مشخص و رفع شود)، بازبینی توسط همکاران و خود محقق (مکالمه ضبط‌شده و متن پیاده‌شده، به چند نفر از افراد صاحب‌نظر داده شد تا مورد بررسی قرار گیرد) و مستندسازی (بررسی صحت فرایندهای دنبال‌شده، قابل‌فهم بودن آن و مکانیسم‌های غلبه بر خطا) به‌کار گرفته شد. همچنین، فرض بر این بود که محقق باید دانش نظری پیشینی را که با خود به‌همراه دارد به‌طور موقت کنار بگذارد. ویژگی دیگر که در اینجا نیز خود را نشان می‌داد، دورانی بودن تحقیق است، به‌این‌معنی که در فرایند تحقیق امکان بازبینی وجود دارد. اظهارات افراد مورد مصاحبه در مورد یک بخش خاص، زمانی که بسیار همخوانی داشت، راهنمایی برای بخش‌های بعدی و لحاظ کردن پاره‌ای از نکات بود. ویژگی دورانی بودن رفت‌وآمدهای فراوان میان مراحل مختلف تحقیق را ضروری می‌سازد که باعث افزایش حساسیت اصول معرفت‌شناختی درون‌فهمی^۳ می‌شود (اشتراوس و کوربین، ۱۳۹۲).

یافته‌ها

براساس نتایج مطالعه و پس از کدگذاری و مقوله‌بندی، ۷ زیرمقوله و ۴ مقوله اصلی شناسایی شد که در جدول شماره (۲) آمده است. ذکر این نکته لازم است که تفکیک بین مقوله‌ها دشوار است و هم‌پوشانی بین برخی مقوله‌ها و زیرمقوله‌های آن‌ها وجود دارد، اما درهرحال، آن‌ها را در ذیل مقوله‌ها اصلی تبیین می‌کنیم.

1 MAXQDA12

2 Guba & Lincoln

3 Vertiechen

جدول ۲. زیرمقوله‌ها و مقوله‌های اصلی مستخرج از تحلیل مصاحبه‌ها

مقوله‌ها	زیرمقوله‌ها	مفاهیم
ساختار شهری	بافت شهر	پایتخت بودن، طبقاتی بودن ساختار شهر، شهرنشینی نامتوازن، موقعیت جغرافیایی
	ضعف محله محوری	عدم توجه به فعالیت‌های محلی، کم‌اثر بودن محله محوری، موقتی بودن برنامه‌های مشارکت محلی
مدیریت ناکارآمد	چالش‌های مدیریت کلان شهری	ناهماهنگی‌های درون شهرداری، عدم هماهنگی سازمان‌ها با یکدیگر، فقدان درآمدهای پایدار، وام‌دار شدن شورایی‌ها
	تضاد منافع	تضاد منافع قدرت محلی و ملی، عدم تفکیک امر محلی از ملی، تمرکزگرایی دولت در امور شهری، تداخل وظایف و اقدامات دولت و مدیریت شهری
موانع سیاسی - قانونی	رویکرد منفی به مشارکت	عدم اعتقاد به مشارکت مردم، عدم استفاده از مردم در برنامه‌ریزی‌ها، نگاه بالاب‌پایین در مدیریت شهری، نگاه امنیتی به مشارکت مردم، تقدم منافع فردی بر مصلحت جمعی، منفعت‌طلبی فردی
	سیاست‌زدگی	پوپولیستی شدن مدیریت شهری، سیاسی بودن شهر تهران، سیاسی شدن مدیریت شهری، سیاسی شدن انتخابات، فقدان احزاب، سیاسی بودن شهردارها، مکانیسم انتخاب شهردار
	ضعف قانون	نقص و ابهامات قانونی مشارکت، ضعف نظام بررسی صلاحیت، کثرت و تناقض در قوانین، فقدان مکانیسم نظارت بر مدیریت شهری، مشخص نبودن مأموریت مدیریت شهری
سرمایه اجتماعی پایین	اعتماد پایین	فساد اداری، کاهش اعتماد به برنامه‌های توسعه، احساس تبعیض
	مسئولیت‌پذیری اجتماعی پایین	کم‌اعتنایی به برنامه‌ها و اقدامات، عدم توجه به نظافت شهری، کاهش رفاه و کیفیت زندگی

۱- ساختار شهری

اولین مقوله به مواردی بازمی‌گردد که ناشی از ساخت و بافت شهر تهران است.

• بافت شهر

تهران به‌عنوان پایتخت و شهری که انبوهی از جمعیت را از سراسر کشور در دل خود جای داده، از تضاد و شکاف طبقاتی بالایی برخوردار است. طبیعی است افرادی که از طبقات پایین و دارای محرومیت و آسیب‌زا هستند، مجال چندانی برای مشارکت نخواهند داشت.

«یه عامل مهم به هم‌ریختگی و آشفتگی گروه‌های اجتماعی و طبقات حاضر در شهره که به‌طور شفاف و منظم حضوری در شهر ندارند. دلیلش اینه که افرادی که محروم هستن خیلی دنبال مشارکت و ... نیستن و صرفاً امرارمعاش ساده‌ای می‌خوان. تهران بزرگ و به‌لحاظ طبقاتی دارای شکاف است» (مشارکت‌کننده شماره ۴)

«..... همین تهران چون از مرزها دور بود، میشه پایتخت و از بالا انتخاب میشه، بسترهای فیزیکیش ایجاد میشه و اداره میشه. پس طبیعیه که امکان عمومی برای تجمع خیلی کم داره ... تو تاریخ بلدی ببینید آدم‌هایی که با سابقه نظامی میشن شهردار کم نداریم» (مشارکت‌کننده شماره ۹)

• ضعف محله‌محوری

مسئله دوم ضعیف بودن محله‌محوری است، به‌همین دلیل است که برنامه‌های انجام‌شده در مشارکت افراد و گروه‌ها تأثیر چندانی نداشته و آن‌ها نیز ترجیح می‌دهند به این برنامه‌ها توجه ویژه نداشته باشند. علاوه‌براین، با توجه به تغییرات طبقاتی و فضایی، افراد خود را به محله خاصی وابسته نمی‌دانند و به‌علت مهاجرت سالیانه بین محلات، هویت محله‌ای کم‌رنگ شده و این باعث می‌شود که مشارکت به حداقل برسد.

«به نظر من یکی از دلایل مهم که مشارکت مردم و گروه‌ها در مدیریت شهر تهران ضعیفه یا حتی شاید بشه گفت وجود نداره اینه که برنامه‌های ما موقتی هستن. جالبه در انجام برنامه‌ها مستمر نیستیم و زود برنامه‌ها فراموش میشن یا با برنامه‌های دیگه جایگزین میشن و باز این چرخه تکرار میشه» (مشارکت‌کننده شماره ۱۹)

۲- مدیریت ناکارآمد

دومین مقوله و مانع اصلی موجب عدم مشارکت مردم، گروه‌ها و انجمن‌ها و ... به مدیریت ناکارآمد شهری و حتی دولتی و حکومتی بازمی‌گردد.

• چالش‌های مدیریت کلان‌شهری

در درون شهرداری هماهنگی کامل در سطوح مدیریتی و اجرایی وجود ندارد.
«قضیه اینه ما مدیریت خوبی نداریم. کلاً بلد نیستیم مدیریت کنیم و این عدم مدیریت در سطح محلی و جلب مشارکت پررنگ‌تر است. مدیران باهم هماهنگ نیستن و غالباً

برنامه‌ها همون شکست میخورن. همین طرح شورایی‌ها باعث میشه کلی بدهی رو دست شهرداری و خود نهاد شورایی بمونه» (مشارکت‌کننده شماره ۱۷)

• تضاد منافع

یکی دیگر از نمودهای مدیریت ناکارآمد به تضاد منافع در سطوح محلی و ملی مربوط است. این مسئله باعث می‌شود ناهماهنگی و چالش بین قدرت محلی و ملی به وجود بیاید. همچنین، امور محلی از ملی تفکیک نشده‌اند و تمرکزگرایی دولت در امور شهری غالباً باعث تداخل وظایف و اقدامات دولت و مدیریت شهری در یکدیگر می‌شود که پیامدش به حاشیه رفتن پدیده مشارکت محلی در مدیریت شهری است.

«یه عامل مهم دیگه هم تفکیک نشدن کارهای شهری و ملیه ... مقاومت سطح کلان وجود دارد. بین یه مصوبه با حالا یه کار کارشناسی دست وپاشکسته میره فرمانداری اونجا یه کارشناس که دست بالا باشه رد می‌کنه... اداراتی هم که هستن تو شهر نمی‌خوان زورشون کاهش پیدا بکنه. نامه می‌زنیم برای همین کمیته خودمون بالای سیزده چهارده تا نهاد و اداره هستن، واقعا جمع کردن اینا خودش کاریه کارستون حالا تصمیم مشترک بماند... شهرداری هم وقتی درآمدش وابسته به تراکم نه عوارض و مالیات مردم، دیگه نیازی نمی‌بینن مردم رو دخالت بدن مگه سرشون درد می‌کنه» (مشارکت‌کننده شماره ۴)

۳- موانع سیاسی - قانونی

سومین مقوله به موانع و بسترهای سیاسی و قانونی موجود در کشور بازمی‌گردد.

• رویکرد منفی به مشارکت

نخستین زیرمقوله در این بخش، رویکرد منفی به مشارکت است که مسئله اساسی عدم تمایل نهادهای متولی به این امر است. اساساً، اعتقاد به مشارکت مردم اندک است و با نگاه امنیتی و مدیریتی از بالا به پایین مواجه‌ایم. یکی از دلایل این مسئله به منفعت‌طلبی مدیران در سطوح کلان بازمی‌گردد که همه مزایا را برای خویش می‌خواهند و از موقعیت خود سوءاستفاده می‌کنند. این مسائل باعث می‌شود مشارکت در مدیریت شهری به حاشیه رانده شود.

«چون نگاه دولتی نه به معنای زیرمجموعه قوه مجریه بلکه حاکمیتی، سهم تشکل‌های مردمی، نهادهای خیریه خیلی کمه تو مدیریت شهری. شاید بخشیش امنیتی باشه که فلان کار یا

فلان بخش به صلاح نیست و آگذاش بشه. آگه یه مدیر شهری هیچ اعتنایی به شهروندان نکنه سازوکار قانونی و نظارتی بازخواستش نمیکنه ...» (مشارکت‌کننده شماره ۱۱).
 «همون آدمی که تجربه کار جمعی رو تو آموزش و پرورش نداشته حالا آمده شده شهروند، مدیر شهری یا عضو شورا ... جامعه مهندسان شهرساز یه هیئت‌مدیره‌ای دارن که وقتی میان تو جلسه دنبال منافع خودشون نه اون جمعی که نمایندشن. اون هیئت‌مدیره هفت‌نفره، پنج تا شرکت دارن که فقط دنبال کار اونن... مدیریت شهری هم اصلاً بر اساس حضور مردم و اشخاص و گروه‌ها و سمن‌ها شکل نگرفته است» (مشارکت‌کننده شماره ۲)

• سیاست‌زدگی

مدیریت شهری و فرایند انتخابات شورای شهر سیاسی است و ضعف حضور احزاب به صورت رسمی و آزاد نیز این مسئله را تشدید می‌کند. نهایتاً اینکه شهر تهران نیز دارای وجهه‌ای کاملاً سیاسی است. تمام این موارد باعث می‌شود مشارکت از سوی مردم و انجمن‌ها و نهادها امری دارای اولویت پایین قلمداد شود و اصولاً مجالی به آن داده نشود.

«مدیران شهری بیشتر از اینکه خودشون رو وامدار ساکنین شهر بدونن، مدیون ارتباط با حکومت و سطح کلان ملی میدونن. شاید به چشم نیاد ولی مثلاً فلان شهردار منطقه یا مدیرعامل یه شرکت تابعه شهرداری به توصیه یه نماینده مجلس یا مقام سطح ملی منصوب میشه» (مشارکت‌کننده شماره ۲۲).

«یکی از مهم‌ترین اثرات مشارکت در سطح محلی و شهر شفاف‌سازییه. فروریختن دیوارهایی که پشتش منافع گروه‌های قدرتمند و این به نفعشون نیست و به شکل‌های مختلف مانع ایجاد زمینه حضور مردم و گروه‌ها میشن» (مشارکت‌کننده شماره ۶)

• ضعف قانون

بسیاری از قوانین مربوط به مدیریت شهری، واضح نیستند و هم‌زمان موازی‌کاری چند نهاد را به دنبال دارند. همچنین، سیاست‌ها و قوانین در مواردی باهم در تناقض هستند و وظایف را به خوبی تبیین نمی‌کنند. کثرت و تناقض در قوانین باعث می‌شود سازمان‌ها نتوانند برای مشارکت برنامه‌ریزی کنند.

«مأموریت هماهنگ و متمرکز شهری نداریم ... در بعضی امور عرض شود که شهرداری مدیریت میکنه، در برخی امور اصلاً ورود پیدا نمیکنه، یعنی قانون ابزارش رو نداده این عامل

اول. بعد این که سیاست‌های غیر همسو داریم، همه دارن همدیگه رو ختنی میکنن و قانون انگار دقیق نگفته باید کی چیکار کنه ... نقطه‌هایی برای اتصال شهروندان و مشارکت ساکنین شهر در این سیستم دیده نشده» (مشارکت‌کننده شماره ۱۷).

۴- سرمایه اجتماعی پایین

چهارمین مقوله از مقوله‌هایی که مانع مشارکت در مدیریت شهری می‌شوند، به سرمایه اجتماعی پایین و کاهش اعتماد و مسئولیت‌پذیری بازمی‌گردد.

• اعتماد پایین

از دیدگاه جامعه‌شناختی دست‌کم سه شکل از اعتماد مشتمل بر اعتماد بین‌شخصی، اعتماد تعمیم‌یافته و اعتماد نهادی قابل تشخیص است که در رابطه با مشارکت در مدیریت شهری، اعتماد نهادی از اهمیت بیشتری برخوردار است. میزان اعتماد نهادی برحسب نوع ارزیابی مردم از کارکنان نهادها در قالب اداره‌ها، ارگان‌ها و نهادهای مختلفی که در زندگی روزمره خود با آن‌ها ارتباط دارند، سنجیده می‌شود. بر اساس نتایج و تحلیل مصاحبه‌ها مشخص شد که مردم نسبت به مسئولین بدبین بودند و این بدبینی به‌خاطر فساد اداری و احساس تبعیض به وجود آمده است.

«مؤسسات و نهادهای مختلف اینقدر رشوه و پارتی‌بازی می‌کنند و اینقدر فساد اداری در آن‌ها بالا رفته که مردم اصلاً نمی‌توانند به این نهادها اعتماد کنند و وقتی نتوانند به این نهادها اعتماد کنند چه‌جوری میشه انتظار داشت که بیان و مشارکت کنند. اولین قدم در مشارکت اعتماد هست و وقتی اعتماد نباشه دیگه مشارکت معنی نداره ...» (مشارکت‌کننده شماره ۱۷).

«هر برنامه‌ای که اجرا میشه و هر مشارکتی که صورت می‌گیرد بعد از مدتی مشخص میشه که پشت پرده به اتفاقات و کارهایی صورت گرفته و به‌جای اینکه هدف پیشرفت و توسعه باشه، برای پر کردن جیب بوده و این میشه که حتی به برنامه‌های توسعه هم بی‌اعتماد میشن، میبینن که در صورت مشارکت هم با برخی افراد به‌صورت خاص رفتار میشه ... این‌ها باعث میشه تمایل به مشارکت بیاد پایین...» (مشارکت‌کننده شماره ۱۲).

• مسئولیت‌پذیری اجتماعی پایین

مسئولیت‌پذیری اجتماعی نوعی احساس تعهد و پایبندی به دیگران، تبعیت از قواعد و معیارهای اجتماعی و درک قواعد گروهی که در ذهن فرد شکل گرفته است و بر رفتارهای او اثر می‌گذارد. در مسئولیت‌پذیری اجتماعی، فرد گرایش مسئولانه دارد، برای فعالیت به صورت مسئولانه احساس شایستگی می‌کند، درباره فعالیت مسئولیت‌پذیرانه خود را اثرگذار احساس می‌کند و اعمال مسئولانه انجام می‌دهد. وقتی رفاه و کیفیت زندگی افراد پایین بیاید و در سطح اول نیازها و برآورده ساختن آن‌ها باقی بمانند، فرصت اندیشیدن به نیازهای سطح بالاتر (مشارکت در مدیریت و خودشکوفایی) را ندارند. در این صورت، مسئولیت‌پذیری به پایین‌ترین حد رسیده و شهروندانی که احساس مسئولیت‌پذیری نداشته باشند تمایلی به مشارکت هم دارند.

«... مشارکت، فرایند سهیم‌شدن در تصمیم‌ها، چه در سطح فردی و چه در سطح جمعی است و وسیله‌ای است که دموکراسی به کمک آن ساخته می‌شود و افراد زمانی این حس را دارند که مسئولیت‌پذیر باشند. در حال حاضر تمام نظریه‌ها و الگوهای مرتبط با فردگرایی و جمع‌گرایی در نهایت بر بهبود توان اجرایی و مشارکتی افراد و سازمان‌ها برای کسب سازگاری، خودتدبیری، همکاری و افزایش دخالت‌های مسئولانه در مسائل شهری تأکید می‌کند. پس اگر فرد احساس مسئولیت نکرده دیگه توسعه و یا عدم توسعه شهر برایش مهم نیست...» (مشارکت‌کننده شماره ۹).

بحث و نتیجه‌گیری

نتایج نشان داد یکی از بسترهای عدم مشارکت مردم در مدیریت شهری به ساختار شهر تهران بازمی‌گردد که تضاد و شکاف طبقاتی گسترده و موقعیت جغرافیایی آن در کنار مشکلات محله‌محوری و عدم استمرار در برنامه‌ریزی‌های مشارکتی محله‌محور از مهم‌ترین ویژگی‌های ساخت شهر تهران هستند. مشابه با نتایج ما، مهدی‌زاده (۱۳۸۱) گسترش دستوری و بی‌رویه تهران در دوره پهلوی اول را سبب ضعف محله‌محوری و شهرنشینی نامتوازن می‌داند (مهدی‌زاده، ۱۳۸۱). در این زمینه نکته حائز اهمیت توجه به شکاف و تضاد طبقاتی در شهر و تلاش برای مشارکت دادن همه مردم در امور شهری است.

یافته دیگر پژوهش به مدیریت ناکارآمد شهری اشاره دارد که عملاً به مانعی اساسی برای مشارکت مردم و احزاب و انجمن‌ها در مدیریت شهر تهران تبدیل شده است. مسائلی نظیر:

ناهماهنگی‌های درون شهرداری، عدم هماهنگی سازمان‌ها با یکدیگر، فقدان درآمدهای پایدار، تضاد منافع قدرت محلی و ملی، عدم تفکیک امر محلی از ملی، تمرکزگرایی دولت در امور شهری، تداخل وظایف و اقدامات دولت و مدیریت شهری از مهم‌ترین موانع مدیریتی هستند. قیصری (۱۳۹۰) تعدد نهادهای دخیل در اداره امور شهری و عدم هماهنگی آن‌ها را از موانع مشارکت در مدیریت شهری برشمرده است (قیصری، ۱۳۹۰) و کاظمیان و همکاران (۱۳۹۰) هم تعدد عناصر تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر و نوع ساختار توزیع قدرت را از علل عدم مشارکت در مدیریت شهری شهر تهران از سوی مردم می‌دانند (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۰). در همین راستا، آخوندی و همکاران (۱۳۸۷) عدم تفکیک رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی، محدود بودن وظایف نهادهای مدیریت شهری را از مهم‌ترین موانع مشارکت مردم در مدیریت شهری بیان کرده‌اند (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۷). به نظر می‌رسد بازنگری اساسی در زمینه مدیریت شهری و نهادهای وابسته لازم است تا با رویکردی جدید به مدیریت شهری پرداخت و زمینه‌های کلان مشارکت مردم را در آن فراهم کرد.

مقوله دیگر در زمینه موانع مشارکت مردمی در مدیریت شهری به موانع قانونی و سیاسی ارتباط دارد. رویکرد دولت و مسئولین به مشارکت مطلوب نیست و خواهان مشارکت مردم نیستند. در این زمینه، خود مسئولین نیز منفعت طلب بوده و با استیلای تفکرات فردگرایانه در میان مردم و مسئولین، راه بر مشارکت بسته شده است. تامبولاسی و کیونی^۱ در مطالعه دولت‌های محلی در کشورهای آفریقایی، فردگرایی را از اصلی‌ترین موانع تحقق مشارکت محلی می‌دانند (ویسی، ۱۳۹۱). مسئله دیگر در زمینه موانع سیاسی و قانونی، سیاست‌زدگی است که همه چیز را تحت الشعاع قرار داده و مشارکت را به امری حاشیه‌ای تبدیل کرده و مانعی بزرگ بر سر راه آن است، که نیازمند تدوین سیاست‌هایی جدید و متناسب با وضعیت روز است تا بستری مناسب برای مشارکت در سطح مردمی و حزبی و انجمنی را فراهم سازد.

مسئله پایانی در مورد موانع مشارکت، مسئله قانون و ضعف و چالش‌های آن است. در این زمینه، مسائلی مثل: نقص و ابهامات قانونی مشارکت، کثرت و تناقض در قوانین، فقدان مکانیسم نظارت بر مدیریت شهری و مشخص نبودن مأموریت مدیریت شهری وجود دارد. مشابه با این یافته قیصری (۱۳۹۰) ابهامات قانونی را چالشی اساسی بر سر راه مشارکت می‌داند (قیصری،

1 Tambulasi & Kayuni

۱۳۹۰). الهوردی زاده و همکاران (۱۳۹۴) مهم‌ترین موانع مشارکت شهروندان را مسائل حقوقی می‌دانند (الهوردی زاده و همکاران، ۱۳۹۴). همچنین، آخوندی و همکاران (۱۳۸۷) ضعف مکانیسم‌های نظارت و تعادل‌بخشی در تنظیم رابطه شورا و شهردار را از علل عدم شکل‌گیری مشارکت می‌دانند (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۷). نویری و رحیمی (۱۳۸۹) نیز در خصوص تهران، راه برون‌رفت از مشکلات را مشخص کردن جایگاه شهرداری و مسئولیت آن در چگونگی حکمرانی شهری می‌دانند (نویری و رحیمی، ۱۳۸۷). به نظر می‌رسد ابهامات قانونی و سیاسی به‌نوعی زیربنای سایر موانع هستند و با تدوین و تصویب قوانین جدید که به‌خوبی تمام ارکان، ابعاد و زوایای مشارکت در مدیریت شهری را روشن و وظیفه هر بخش را بیان کنند، می‌توان تا حدی به مقابله با موانع مشارکت مردم در مدیریت شهری پرداخت.

آخرین مقوله در زمینه موانع مشارکت مردمی در مدیریت شهری به وضعیت سرمایه اجتماعی مرتبط است. سرمایه اجتماعی عامل مهمی است که تعیین نقش و چگونگی تأثیرگذاری آن بر مشارکت و احیاناً به‌فعل درآوردن نیروی بالقوه آن، اخیراً مورد توجه ویژه در محافل علمی واقع شده است و معرفت به سرمایه اجتماعی به‌منظور تأمین مشارکت و نهایتاً کمک به توسعه و تکوین و بسط دموکراسی، حائز اهمیت است. بنابراین، سرمایه اجتماعی ظرفیت کنش اجتماعی افراد را افزایش داده و در نتیجه احتمال درگیری آنان در فعالیت‌ها را بالا می‌برد. اما به نظر می‌رسد در جامعه مورد بررسی سرمایه اجتماعی آن‌چنان مورد تأکید قرار نمی‌گیرد و ابعاد آن در حد نسبتاً پایینی قرار دارند. اعتماد در بین شهروندان به‌شدت پایین است. بدقولی و عدم ارائه خدمات اولیه در محله توسط نهادها و سازمان‌ها و دلسردی و ناامیدی شهروندان، فاصله زیاد بین حرف و عمل، چه در بین شهروندان و چه در بین مسئولین، و تحقق نیافتن طرح‌های فرادست و پروژه‌های مصوب از جمله عواملی هستند که اعتماد و در راستای آن سرمایه اجتماعی را پایین آورده و زمینه را برای عدم مشارکت افراد فراهم می‌کنند. از طرف دیگر مسئولیت‌پذیری اجتماعی در بین شهروندان پایین است. اقدام مسئولانه مستلزم پاسخی است که بر اساس مقاصد و انگیزه‌های اقدامات و فعالیت‌ها ارائه شود. این در حالی است که این انگیزه در افراد به خاطر اعتماد پایین به حداقل رسیده است. به‌طور کلی یکی از موانع عمده مشارکت مردم را می‌توان به سرمایه اجتماعی پایین مرتبط دانست و تلاش برای افزایش و بهبود سرمایه اجتماعی می‌تواند زمینه را برای مشارکت بالاتر فراهم کند.

به طور کلی، می توان گفت که موانع مشارکت (در سطوح محلی و ملی) نه ذاتی بلکه عرضی است. به این معنا که در صورت فراهم بودن بسترهای مشارکت - به ویژه در حال حاضر با توجه به افزایش سطح تحصیلات شهرنشینان، افزایش ضریب نفوذ رسانه ها و ... می توان شاهد حضور فعال ساکنین شهر در مدیریت شهری بود. در نهایت و بر اساس یافته های مطالعه می توان پیشنهادهای کاربردی زیر را برای افزایش مشارکت ارائه داد.

الف) تعریف سازوکارهای قانونی تعامل اشخاص حقوقی (اصناف، اتحادیه ها، سازمان های مردم نهاد و مؤسسات فعال مرتبط با حوزه شهری (اجتماعی، فرهنگی، شهرسازی، عمرانی و...) با نهاد شورای شهر. در واقع پس از تعریف شاخص ها و ارزیابی، یک جایگاه مشورتی به ایشان داده شود؛

ب) تقویت جایگاه قانونی شورایاری ها، تعریف جایگاه دبیر شورایاری در شورای مدیران شهرداری نواحی و دبیر دبیران منطقه در شورای مدیران منطقه (بدون حق رأی و به عنوان ناظر)؛
ج) الزام شهرداری نواحی و مناطق به اعلام هزینه ها به ساکنین محدوده خود از طریق تارنمای رسمی و فضای سرای محلات؛

د) بازنگری و به روزرسانی قوانین حوزه شهری با پیش فرض مشارکت مردم.

منابع

احمدی، اصغر و توکلی، محمود (۱۳۸۸). بررسی میزان مشارکت اجتماعی شهروندان در اداره امور شهر. مجله جامعه شناسی مسائل اجتماعی ایران (تحقیقات علوم اجتماعی ایران). ۲: صص ۹۰-۷۳.
اشتراوس، آنسلم و کوربین، جولیت (۱۳۹۲). مبانی پژوهش کیفی. ترجمه ابراهیم افشار. تهران، نشر نی.
اوکلی، مارسون (۱۳۷۰). رهیافت های مشارکت در توسعه روستایی. ترجمه منصور محمد نژاد. تهران، وزارت جهادسازندگی.

آخوندی، عباس و برک پور، ناصر و اسدی، ایرج و بصیرت، میثم و طاهرخانی، حبیب الله (۱۳۸۷). آسیب شناسی مدل اداره امور شهر در ایران. مجله پژوهش های جغرافیایی. ۴۱ (۶۳): صص ۱۵۶-۱۳۵.

آریانپور کاشانی، عباس و آریانپور کاشانی، منوچهر (۱۳۷۸). فرهنگ دانشگاهی انگلیسی - فارسی. تهران، نشر سپهر.

بیرو، آلن (۱۳۸۰). فرهنگ علوم اجتماعی. ترجمه باقر ساروخانی. تهران، انتشارات کیهان.

- پناهی، محمد عادل (۱۳۹۰). *سامان‌دهی مشارکت شهروندان در اداره امور شهر با رویکرد محله‌محوری*. تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- توکلی، مرتضی و میرزاپور، سلیمان (۱۳۸۸). *ارزیابی سرمایه اجتماعی در راستای تحلیل مدیریت شهروند-محور: مطالعه موردی محلات شهر خرم‌آباد*. همایش برنامه‌ریزی شهری، ضرورت‌ها و راهکارها در استان لرستان.
- حسامیان، فرخ (۱۳۸۸). *شهر و شهرنشینی در ایران*. تهران، انتشارات آگاه.
- حسین‌زاده، علی وفدایی ده‌چشمه، حمید (۱۳۹۱). *بررسی عوامل اجتماعی مؤثر بر مشارکت شهروندان در امور شهری: مطالعه موردی شهرکرد*. *مجله مطالعات جامعه‌شناختی شهری*. دوره ۲. شماره ۵: صص ۸۲-۵۹.
- دانش مهر، حسین. احمدرش، رشید (۱۳۸۸). *بررسی نگرش‌های اجتماعی روستاییان نسبت به مشارکت اجتماعی (مطالعه موردی: روستای دشه از توابع شهرستان پاوه)*. *مجله توسعه محلی روستایی - شهری (توسعه روستایی)*. دوره ۱، شماره پیاپی ۳۶: ۱۵۵-۱۲۹.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۸۸). *لغت‌نامه*. تهران، موسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران.
- ساروخانی، باقر (۱۳۸۰). *دایره‌المعارف علوم اجتماعی*. تهران، انتشارات کیهان.
- ساروخانی، باقر و امیرپناهی، محمد (۱۳۸۵). *ساخت قدرت در خانواده و مشارکت اجتماعی*. *مجله پژوهش زنان*. شماره ۱۵: صص ۶۰-۳۱.
- امانپور، سعید و حسینی شه‌پریان، نبی‌اله و آتش افروز، نسرتین و فرهمند، قاسم (۱۳۹۴). *بررسی و تحلیل عملکرد شوراهای مدیریت شهری (نمونه موردی؛ شهرایبده)*. دوره ۶، شماره ۲۲ - شماره پیاپی ۲۲. صص ۱۱۰-۹۵.
- شارع‌پور، محمود (۱۳۸۷). *جامعه‌شناسی شهری*. تهران، انتشارات سمت.
- شارع‌پور، محمود و حجتی، حدیثه (۱۳۹۷). *تحلیل عوامل اجتماعی مؤثر بر مشارکت شهروندی: ارزیابی تجربی نظریه سرمایه اجتماعی*. *مجله مطالعات جامعه‌شناختی شهری*. دوره ۸، شماره ۲۸: صص ۱-۳۲.
- شیانی، ملیحه (۱۳۸۴). *شهروندی و مشارکت در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی*. فصلنامه تأمین اجتماعی. ۱(۱۱): صص ۲۳-۹.
- طاعتی، آزاده (۱۳۹۲). *شوراهای محلی در ایران و چند کشور دنیا*. گزارش ۲۰۱ مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

- طالب، مهدی، میرزایی، حسین، نادری، عفوات. (۱۳۹۱). *ارزیابی نقش مشارکت در طرح‌های توسعه مناطق روستایی (بررسی موردی: طرح‌های تجمیع مناطق روستایی)*. توسعه محلی (روستایی-شهری). دوره ۱. شماره ۴: صص ۱-۱۸.
- طالشی، مصطفی؛ عفتی، محمد (۱۳۸۸). *برنامه‌ریزی مشارکتی*. تهران، انتشارات دانشگاه پیام نور.
- طوسی، محمد علی (۱۳۷۰). *مشارکت در مدیریت و حاکمیت*. تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- علوی‌تبار، علیرضا (۱۳۷۹). *الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها*. تهران؛ سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.
- عمید، حسن (۱۳۷۵). *فرهنگ فارسی عمید*. تهران، انتشارات امیر کبیر.
- فخرایی، عباس؛ مرزی، روزین (۱۳۹۶). *بررسی رابطه مشارکت شهروندان و فاکتورهای اصلی مدیریت شهری*. مجله مطالعات محیطی هفت حصار. دوره ۶. شماره ۲۱: صص ۲۶-۱۷.
- فلیک، اووه (۱۳۹۷). *درآمدی بر تحقیق کیفی*. تهران، نشر نی.
- قادرزاده، امید؛ یوسف‌وند، حجت اله (۱۳۹۱). *سنجش عوامل جامعه‌شناختی مؤثر در مشارکت مدنی زنان*. فصلنامه زن در توسعه و سیاست. ۱۰ (۴): ۱۰۱-۱۲۶.
- قاسمی حامد، عباس (۱۳۸۰). *نظارت‌پذیری شورای اسلامی شهر در چهارچوب حقوق شهری*. مجله تحقیقات حقوقی. ۳۳ و ۳۴.
- قالیباف، محمد باقر (۱۳۹۲). *حکومت محلی یا استراتژی توزیع قدرت سیاسی در ایران*. تهران، انتشارات امیر کبیر.
- قیصری، روح‌اله (۱۳۹۰). *بررسی شکل‌گیری حکومت محلی در شهر تهران*. پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- کاظمیان، غلام‌رضا؛ میرعابدینی، سیده زهره (۱۳۹۰). *آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران*. *از منظر سیاستگذاری و تصمیم‌گیری شهری*. نشریه هنرهای زیبا. ۴۶.
- محمدی، جمال؛ باقری، کیوان؛ حیدری، سامان (۱۳۹۲). *سنجش و بررسی میزان مشارکت شهروندان در امور شهری و عوامل مؤثر بر آن*. مجله تحلیل اجتماعی. دوره ۴، شماره ۶۹: صص ۲۰۹-۱۷۹.
- مدنی‌پور، علی (۱۳۹۱). *تهران؛ ظهور یک کلان‌شهر*. ترجمه حمید زرآزوند. تهران، شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
- معین، محمد (۱۳۹۳). *فرهنگ فارسی*. تهران، انتشارات امیر کبیر.
- مقیم، محمد (۱۳۸۲). *اداره امور حکومت‌های محلی: مدیریت شوراهای و شهرداری‌ها*. تهران، انتشارات سمت.

- موسوی نژاد، محمدجواد (۱۳۸۷). بررسی میزان مشارکت شهروندان در مدیریت شهری تهران بر اساس الگوی حکمرانی شهری خوب (مطالعه موردی: شهرداری منطقه ۶ شهرداری تهران). پایان نامه کارشناسی ارشد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران. مهدی زاده، جواد (۱۳۸۱). نظری به روند تاریخی توسعه کالبدی - فضایی شهر تهران (بخش نخست: دوره تکوین و شکل‌گیری تهران قدیم). جستارهای شهرسازی. دوره ۲ شماره ۲. صص ۲۲-۱۳.
- سلیمانی، علیرضا و آفتاب، حمد و صدق‌کار، شبنم (۱۳۹۴). تحلیل و ارزیابی میزان تحقق‌پذیری حکمرانی خوب شهری در ارومیه. مطالعات مدیریت شهری. دوره ۷، شماره ۲۱، صص ۸۰-۶۶.
- ویسی، هادی (۱۳۸۹). آسیب‌شناسی دولت محلی (مطالعه موردی: شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران). رساله دکتری. گروه جغرافیای سیاسی دانشکده علوم انسانی دانشگاه تربیت مدرس.
- اله‌وردی زاده، رضا؛ قلی‌زاده، علی؛ صانعی، مهدی (۱۳۹۴). آسیب‌شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران. مجله جغرافیا و آمایش شهری منطقه‌ای. دوره ۵، شماره ۱۴. صص ۴۶-۲۵.
- Baum, H.S (2004) *Citizen Participation, International Encyclopedia of The Social Behavioral Sciences*, PP:1840-1846.
- Difranceisco, W. Gitelman, Z. (1984)"Soviet Political Culture and Covert Participation", *American Political Science, Review*, 78:69-87.
- Marschall, M.J. (2004) *Citizen Participation and Neighborhood, Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods*, *Political Research Quarterly*, Vol. 57, No. 2, pp:23 I-244.
- Spearman, M. D. (2000) *agenda item 3: Participatory approaches*. Rome: WFP.
- Lincoln YS, Lynham SA, Guba EG (2011). *Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences, revisited*. *The Sage handbook of qualitative research*;4:97-128.