

## جایگاه شهرداری در اعمال سیاست اجتماعی محلی در متن قوانین

### شهرداری (مطالعه موردی: شهرداری تهران)

علی اکبر تاج مزینانی<sup>۱</sup>

مهديه حامد<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش: ۹۴/۰۵/۲۵

تاریخ دریافت: ۹۳/۰۶/۲۶

#### چکیده

این پژوهش با هدف شناخت جایگاه شهرداری در اعمال سیاست اجتماعی محلی در چارچوب قانونی موجود، به تمام‌شماری اسناد بالادستی و تمامی قوانین مربوط به شهرداری‌ها (به‌ویژه شهرداری تهران) پرداخته است. برای این منظور، از روش تحلیل محتوای کیفی- کمی و تحلیل مضمونی استفاده شد. یافته‌ها نشان می‌دهد بسیاری از مأموریت‌ها در مقررات داخلی شهرداری آمده، اما در قالب قوانین فراسازمانی نیامده است؛ بنابراین، انجام آن‌ها را با ابهام همپوشی با سایر دستگاه‌ها مواجه می‌کند. در بعضی از حوزه‌های سیاستی نظیر «بهداشت عمومی»، «حمل و نقل» و «اوقات فراغت»، جایگاه مهمی برای شهرداری در نظر گرفته شده است؛ اما شهرداری در بعضی از محورهای رفاهی به‌ویژه «امور خانوادگی»، «حفظ سطح درآمد»، «مسکن»، «مراقبت اجتماعی» و «امنیت اجتماعی»، نقش رفاهی چندانی ندارد. همچنین بعضی از گروه‌ها (سالمندان و مهاجران) به‌روشنی به‌عنوان گروه هدف شهرداری معرفی نشده‌اند و به گروه‌های دیگر به‌ویژه کودکان و جوانان کم‌توجهی شده است. نکته دیگر اینکه در این اسناد، جلب مشارکت شهروندان در زمینه سیاست‌های اجتماعی از سوی شهرداری، به‌طور عمده در سطح اجرا پیش‌بینی شده است. نتایج این پژوهش، علاوه بر کسب معرفت از جایگاه قانونی شهرداری در اعمال سیاست‌های محلی، به نهادهای قانونگذار رفاهی برای اصلاح موانع قانونی اعمال این سیاست‌ها یاری می‌رساند.

**واژه‌های کلیدی:** اسناد بالادستی، حوزه‌های رفاهی، سیاست اجتماعی محلی، گروه‌های هدف، مشارکت.

<sup>۱</sup>. استادیار دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبایی، [atmazinani@yahoo.com](mailto:atmazinani@yahoo.com)

<sup>۲</sup>. کارشناس ارشد برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی دانشگاه علامه طباطبایی (نویسنده مسئول)،

## مقدمه و طرح مسئله

یکی از دغدغه‌های زندگی فردی و اجتماعی بشر، بهبود وضعیت رفاهی است و حتی نمونه‌هایی از تمهیدات رفاهی را می‌توان در قرون گذشته (به اعتقاد بعضی از نویسندگان، در تمدن‌های باستانی مانند ایران، چین، یونان و رم) ردیابی کرد که با شیوه‌های متفاوت سیاستگذاری اجتماعی، سعی در ایجاد رفاه برای ساکنان سرزمین خود داشته‌اند. سیاست اجتماعی، در یک قرن گذشته و به‌ویژه پس از جنگ جهانی دوم، فرازونشیب‌های متعددی را پشت سر گذاشته است و در بسترهای جغرافیایی، سیاسی، تاریخی، ایدئولوژیکی، اجتماعی و فرهنگی جوامع مختلف، شکل‌های گوناگونی یافته است. در این میان، سیاست اجتماعی محلی، از جمله مسائل و مناقشه‌های مهم عصر حاضر به‌شمار می‌رود. در این زمینه، توجه سیاست اجتماعی به نقش مدیریت شهری و شهرداری‌ها در تأمین رفاه اجتماعی، بسیار برجسته است و حتی در بعضی از انواع نظام‌های رفاهی، بخش عمده خدمات و مزایای رفاهی، به‌طور مستقیم از طریق شهرداری‌ها ارائه می‌شود. این امر تا آنجا حائز اهمیت است که بعضی از صاحب‌نظران معتقدند باید به‌جای اصطلاح «دولت رفاهی»، از اصطلاح «شهرداری رفاهی»<sup>۱</sup> استفاده کرد و به سیاست اجتماعی محلی پرداخت (نظریان و رحیمی، ۱۳۹۱: ۱۱۱-۱۲۶).

بنابراین، یکی از مهم‌ترین مجریان سیاست اجتماعی محلی که در راستای تأمین رفاه اقشار مختلف مردم عمل می‌کند، شهرداری است؛ به‌طوری‌که وضعیت رفاه اجتماعی مردم، به‌انحای مختلف متأثر از برنامه‌ها و سیاست‌های رفاهی تعریف‌شده برای این نهاد است. براین اساس، نیاز مبرم این برنامه‌ها و سیاست‌ها به داشتن ساختاری علمی - کاربردی منعکس می‌شود تا در پرتو آن، ویژگی‌های یک نظام هدفمند، کارا و توسعه‌محور در شهرداری‌ها و نظام مدیریت شهری حاکم شود.

حوزه مطالعاتی رفاه اجتماعی در ایران، دچار فقر جدی است و تعداد کتاب‌ها و نشریه‌های معتبر در حوزه رفاه اجتماعی، چندان زیاد نیست. این مسئله در حوزه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی، حتی حادثتر است و جای خالی ارزیابی علمی سیاست‌های محلی و برنامه‌های رفاهی به‌شدت احساس می‌شود؛ به‌ویژه جایگاه سیاست‌های اجتماعی رفاهی تعریف‌شده برای شهرداری‌ها، به اندازه سایر موضوع‌ها توجه مطالعات را به خود جلب نکرده است؛ ضمن آنکه

<sup>۱</sup>. welfare municipality

از بررسی اسناد مربوط به شهرداری غفلت شده است. از این رو، پرداختن به چنین موضوعی حائز اهمیت است؛ زیرا در این خلاء است که طیف متنوعی از برنامه‌های رفاهی، به‌طور مستمر در دستور کار نهادهای مختلف قرار می‌گیرند یا از دستور کار خارج می‌شوند و جای خود را به طرحی دیگر می‌دهند و گاه به‌جای تأمین رفاه شهروندان، ناخواسته به آسیب‌های اجتماعی دامن می‌زند.

از این رو، در این پژوهش به این مسئله پرداخته شده است که جایگاه شهرداری تهران در اسناد بالادستی و قوانین مربوط به تأمین رفاه اجتماعی شهروندان، به‌ویژه در زمینه حوزه‌های رفاهی، رویکردهای رفاهی، سطوح مشارکتی و گروه‌های هدف چگونه دیده شده است. در این راستا، تمام‌شماری اسناد بالادستی و قوانینی که در آن‌ها وظایف و فعالیت‌های شهرداری تعیین و تعریف شده است، ما را در رسیدن به این مهم یاری می‌رساند.

### پیشینه پژوهش

بررسی‌ها نشان می‌دهد که پژوهشی در زمینه بررسی اسناد بالادستی و قوانین مربوط به شهرداری صورت نگرفته است. پژوهش‌هایی که در زمینه سیاست اجتماعی محلی و شهرداری‌ها در ایران انجام گرفته‌اند، به ضعف‌های مدیریت شهرهای ایران اشاره دارند؛ برای مثال، زاهد زاهدانی و زهری (۱۳۹۱) نشان می‌دهند ساختار مدیریت شهری و شهرداری در شهرهای جدید ایران، عاری از مشارکت مردم و سازمان‌های غیردولتی است و نظام برنامه‌ریزی از پایین به بالا در آن مشاهده نمی‌شود. از منظر نظریان و رحیمی (۱۳۹۱)، از مدل مدیریت شهری در کلان‌شهر تهران این‌طور برداشت می‌شود که نوع مدل مدیریت شهری در ایران، مدل «شورا-مدیرشهر» است. تحلیل این الگوی مدیریتی و به‌ویژه انتصابی بودن شهردار، سبب وابستگی شدید عناصر مدل مدیریتی شهری به ساختار کلان قدرت می‌شود. این روند به‌نوبه خود، کمبود نهادهای مدنی و مشارکت مردمی را تشدید می‌کند و موجب تبدیل شدن عرصه مدیریت شهری به یک عرصه تجدید قدرت برای گروه‌های سیاسی در سطح ملی می‌شود.

### چارچوب مفهومی

از آنجاکه این پژوهش، با استفاده از راهبرد استقرایی در راستای تحلیل محتوای اسناد و قوانین پیش می‌رود، در اینجا بعضی از مفاهیم اصلی و همچنین بررسی اجمالی نظام‌های رفاهی و مشارکت‌های شهروندان شرح داده می‌شود.

### سیاست اجتماعی محلی و رفاه اجتماعی: در این مقاله به سیاست‌های اجتماعی محلی

توجه شده است که به تقویت رفاه اجتماعی شهروندان منجر می‌شود. امروزه موارد متنوعی مانند سیاست‌های تأمین اجتماعی، بهداشت و درمان، آموزش، حمایت‌های اجتماعی، سیاست‌های مسکن، اشتغال و حتی برنامه‌ریزی شهری و حفظ محیط زیست، موضوع‌های اصلی دستور کار سیاستگذاران اجتماعی را تشکیل می‌دهند. واقعیت آن است که ابعاد مختلف سیاست اجتماعی در کنار یکدیگر، باید به برقراری رفاه اجتماعی و تحقق عدالت اجتماعی منجر شوند. از این‌رو، دیدی جامع‌نگر در این زمینه لازم است تا در زمان سیاست‌گذاری، به ابعاد مختلف آن مانند جرم، بیکاری، مراقبت اجتماعی، سلامت و بهداشت توجه کند و از آثار و پیامدهای کاملاً مرتبط سیاست‌های اجتماعی بر یکدیگر آگاهی داشته باشد. از این‌رو، می‌توان ادعا کرد که ارتقای کیفیت زندگی شهروندان در تمامی ابعاد آن مدنظر است.

تلاش دولت‌ها و سازمان‌های داوطلبانه، برای کمک به خانواده‌هاست و برنامه‌هایی مانند تأمین درآمد و حفظ آن در سطح قابل قبول، فراهم کردن مراقبت پزشکی و ارائه خدمات درمانی عمومی، تأمین مسکن، توسعه اجتماعی، مهیا کردن خدمات برای تسهیل سازگاری اجتماعی و فراهم کردن تسهیلات تفریحی و سرگرمی را شامل می‌شود؛ به علاوه، رفاه اجتماعی، شامل قوانین تدوین شده و امکاناتی می‌شود که برای حمایت از افراد تحت استثمار و بهره‌کشی و همچنین افراد و گروه‌هایی که مسئول اجتماعی قلمداد می‌شوند، در نظر گرفته شده است (موسوی و محمدی، ۱۳۸۸). در تعریفی دیگر، رفاه اجتماعی به ترتیب‌های اجتماعی مختلفی اطلاق می‌شود که برای رفع نیازهای افراد و گروه‌ها در جامعه و مقابله با مشکل‌های اجتماعی به وجود آمده است (الکاک و همکاران، ۱۳۹۰). بخش زیادی از مساعی نظام‌های رفاهی، معطوف به ارائه خدمات رفاهی است که مورد نیاز اقشار آسیب‌پذیر جامعه است و شامل خدمات برای افراد ناتوان و گروه‌های محروم جامعه مانند کودکان، زنان و... می‌شود. به عبارت دیگر، این خدمات، توانایی افراد و گروه‌هایی از اجتماع را افزایش می‌دهد که قادر به استفاده کامل از مزایای خدمات اجتماعی نیستند. هدف از خدمات رفاهی، توانمند کردن اقشار ضعیف‌تر اجتماع است تا بتوانند از خدمات اجتماعی موجود، بیشترین بهره را ببرند (موسوی و محمدی، ۱۳۸۸: ۶۰).

در مجموع، می‌توان رفاه اجتماعی را در معنای موسع آن بدین صورت تعریف کرد: «نظامی از مداخلات نهادهای عمومی (دولتی و غیردولتی) در قالب سیاست‌ها، قوانین، برنامه‌ها و خدمات که از یک‌سو با رویکردی پیشینی، فعال و پیشگیرانه به دنبال حفظ شأن افراد، مسئولیت‌پذیری

جامعه در قبال آنان و ارتقای قابلیت‌ها و توانمندی‌های آنهاست و از سوی دیگر، با رویکردی «پسینی» و «ترمیمی»، به‌هنگام بروز معضله‌های اجتماعی و برهم‌خوردن وضعیت منابع افراد و خانواده‌ها، آنان را تحت پوشش قرار می‌دهد» (تاج مزینانی، ۱۳۸۸: ۶۲).

برای تبدیل‌شدن حکومت‌های محلی به کانون اصلی تأمین خدمات عمومی و رفاهی، سه دلیل عمده وجود دارد. دلیل نخست، ناکارآمدی دولت مرکزی در برنامه‌ریزی برای ارائه خدمات اساسی برخوردار از استاندارد مناسب است. به‌نظر می‌رسد حکومت‌های محلی در کنار بخش خصوصی و NGOها می‌توانند مدل‌های کارآمدتری از خدمات را ارائه دهند. هواداران تمرکززدایی استدلال می‌کنند که به‌منظور تسهیل این شیوه «مشارکتی»، حکومت محلی می‌تواند جایگزین ایده‌آلی برای دولت باشد. علت دوم، ظهور فرایندهای دموکراتیک است. بدین ترتیب، جنبش‌های اجتماعی شهری، سهم بیشتری از حکمرانی شهرها را مطالبه می‌کنند. این موضوع به رویکردی چندبخشی منجر می‌شود که باید انواع گسترده‌ای از گروه‌های ذی‌نفع را دربرگیرد. در چنین شرایطی، حکومت‌های محلی ابزار مهمی برای افزایش مشارکت و پاسخگویی دولت مرکزی به‌شمار می‌روند. دلیل سوم که بیشتر شامل کشورهای درحال توسعه است، اولویت‌بخشی تازه به توسعه خدمات رفاهی و کاهش فقر از سوی دولت‌های ملی و مؤسسه‌های اصلی و بین‌المللی کمک‌کننده است. درک تدریجی اینکه روندهای جمعیتی به‌زودی سبب سکونت اکثریت فقرا در دنیا در شهرها می‌شوند، موجب توجه بیشتر به نقش و مشارکت سطوح پایین‌تر حکومت شده است (هال و میجلی، ۱۳۸۸: ۲۱۸).

دولت‌های رفاهی، به برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی و سیاست‌گذاری‌های رفاهی، از چند منظر توجه می‌کنند: از منظر حوزه‌های رفاهی، از منظر مسائل و مشکل‌های اجتماعی ناظر به هر حوزه و از منظر گروه‌های هدف. در بررسی حوزه‌های مختلف زیرمجموعه نظام رفاه اجتماعی - که به‌نحوی با مدیریت شهری در ارتباط است - حوزه‌های زیر را می‌توان نام برد: ۱. حفظ سطح درآمد، ۲. آموزش، ۳. اشتغال، ۴. مسکن، ۵. اوقات فراغت، ۶. بهداشت و سلامت، ۷. امور خانوادگی، ۸. معلولیت و مراقبت، ۹. امنیت اجتماعی و ۱۰. حمل‌ونقل. مهم‌ترین مسائل اجتماعی مربوط به حوزه‌های رفاهی مذکور نیز که با رویکرد پسینی رفاهی به آنها توجه می‌شود، عبارت‌اند از: فقر، بی‌سوادی، ترک تحصیل، بی‌عدالتی آموزشی، بیکاری، کودکان کار، بی‌خانمانی، محرومیت فراغتی، سوء‌مصرف مواد و اعتیاد، بیماری، فروپاشی خانوادگی، خشونت خانوادگی، سوءرفتار با کودک، ناامنی و احساس ناامنی. همچنین برنامه‌های رفاهی، گروه‌های

هدف مختلفی دارند که برجسته‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: کودکان، جوانان، سالمندان، زنان، مهاجران، معلولان، آسیب‌دیدگان اجتماعی (نظیر معزندان و بی‌خانمانان) و فقرا.

### انواع نظام‌های رفاهی

اسپینگ اندرسن، یک گونه‌شناسی سه‌بخشی از دولت‌های رفاهی شامل سه نوع سوسیال دموکرات، محافظه‌کار/شراکتی و لیبرال را ارائه کرد (تاج مزینانی، ۱۳۹۱: ۲۰۵).

سوسیال دموکرات (نظام جامع رفاه/حداکثری): دولت، مسئولیت گسترده اجتماعی را برای تأمین رفاه شهروندان می‌پذیرد (حاتمی، ۱۳۹۲). درحقیقت، گروه‌های مختلف شهروندان، صرف‌نظر از پایگاه اجتماعی و شغلی و سطح درآمد و...، به‌میزان برابر از این خدمات بهره‌مند می‌شوند (همان).

محافظه‌کار/شراکتی: «در این نوع، کمک‌های پیشین افراد به نظام تأمین اجتماعی و نسبت آن‌ها با نهادهای صنفی، ملاک طبقه‌بندی آن‌ها برای دریافت خدمات رفاهی است» (همان). مشخصه ویژه رژیم‌های بالا این است که «سطوح مختلفی از خدمات رفاهی را مطابق با شغل فرد فراهم می‌کنند» (هزارجریبی و صفری شالی، ۱۳۹۱: ۷۲).

لیبرال (نگرش حداقلی): می‌توان گفت دولت‌های رفاه لیبرال، کمترین میزان خدمات رفاهی را ارائه می‌کنند و عمده این خدمات باید از طریق بازار آزاد تهیه شود (تاج مزینانی، ۱۳۹۱). با توجه به این رویکرد، بسیاری از دولت‌ها از نقش حداقلی دولت در رفاه اجتماعی حمایت می‌کنند (بونولی و همکاران، ۱۳۸۰: ۸۸).

### مشارکت شهروندان

سانوف<sup>۱</sup> معتقد است مشارکت مردمی، به‌معنای همکاری مردم در دنبال‌کردن اهدافی است که خود آن را تعریف کرده‌اند. از دیدگاه وی، کنش اجتماعی بر این اصل قرار دارد که اگر شهروندان فعال باشند و در خلق و اداره محیط‌های طبیعی و مصنوع خود دخالت کنند، محیط عملکرد بهتری خواهد داشت (شرفی و برک پول، ۱۳۸۹: ۸۲).

**نردبان مشارکت:** ارنشتاین، هشت سطح مشارکت شهروندان را روی نردبانی موسوم به «نردبان مشارکت ارنشتاین» از یکدیگر تفکیک می‌کند و به‌نمایش می‌گذارد: ۱. کنترل شهروندی،

<sup>۱</sup>. Sanoff

۲. قدرت تفویض شده، ۳. شراکت، ۴. تسکین بخشیدن، ۵. مشاوره، ۶. اطلاع رسانی، ۷. درمان و ۸. دستکاری و ظاهر فریبی. «پایین ترین سطح، سطح مشارکت مبتنی بر دستکاری و ظاهر فریبی است، ولی بالاترین سطح کنترل شهروندی است که براساس آن، جامعه موضوع مشارکت را خودش طراحی، برنامه ریزی و اجرا و برای پیشروی آن مداخله می کند» (مدنی، ۱۳۸۶).

**سطوح مشارکت:** نظریه پردازان اجتماعی، سطوح مختلفی از مشارکت شهروندان را در نظر گرفته اند. برنز<sup>۱</sup> یک طبقه بندی چهار سطحی ارائه می کند:

آگاهی رسانی: این سطح شامل کشف و بازکشف حقایق محیط و شرایط است. ادراک: بدان مفهوم است که مردم با یکدیگر صحبت و مشورت می کنند؛ بنابراین، ادراک به منبعی برای برنامه ریزی بدل می شود.

تصمیم سازی: مشارکت کنندگان براساس دو مرحله آگاهی رسانی و ادراک، آفریدن طرح های فیزیکی واقعی را براساس اولویت هایشان آغاز می کنند تا متخصصان با تلفیق گزینه ها به برنامه و طرح نهایی دست یابند.

مشارکت واقعی از نظر دشلر و سوک (۱۹۸۵)، شامل همکاری کردن و نظارت شهروندی است:

همکاری کردن: این سطح شامل مشارکت و تفویض قدرت است. نظارت شهروندی: به معنای دادن اختیار کامل به شهروندان است. به عبارتی، قدرت نظارت بر اقدامها و تصمیمها به مردم داده می شود (شرفی و برک پور، ۱۳۸۹).

## روش پژوهش

از آنجاکه هدف این پژوهش، دستیابی به فهم دقیق جایگاه سیاست اجتماعی محلی در اسناد بالادستی و قوانین شهرداریها در تأمین رفاه شهروندان است و همچنین پایه تحلیلها بر محتوای متن اسناد بالادستی و قوانین شهرداری به شمار می رود، بهترین روش در این نوع مطالعات، تحلیل محتواست. از آنجاکه فهم دقیق تر این متون مدنظر است، از روش تحلیل محتوای<sup>۲</sup> کیفی با رویکرد استقرایی بهره گرفتیم. به صورتی که سه مرحله کدگذاری باز، محوری

<sup>۱</sup>. Burns

<sup>۲</sup>. می توان تعریف جامعی از تحلیل محتوا، اعم از کمی و کیفی ارائه کرد: «تحلیل محتوا عبارت است از به کارگیری روشی قابل تکرار و معتبر برای برگرفتن استنباطهایی از محتوا در ارتباط با موقعیتها یا ویژگیهای منبع آن»

و گزینشی (انتخابی) اعمال شد و درنهایت، به استخراج مقوله‌هایی پرداختیم که یافته‌ها مبتنی بر آن‌هاست.

باید توجه داشت که «جمع‌آوری و دسته‌بندی ارقام، لزوماً به معنای دستیابی به نتیجه تحلیل نیست و تحقیقات کیفی در تکمیل این روش شرط کافی است» (رسولی و امیر آشنایی، ۱۳۹۰: ۲۲). از آنجاکه این پژوهش، به محتوای آشکار و پنهان این متون پرداخت، از روش تحلیل محتوای کیفی استفاده شد. در کنار این روش، از تحلیل محتوای کمی نیز برای بخش تحلیل نهایی داده‌ها بهره گرفته شد. شایان ذکر است تحلیل داده‌ها به صورت دستی انجام گرفت.

### گام‌های انجام پژوهش

۱. نمونه‌گیری: با توجه به هدف مورد نظر این مطالعه، از تمام‌شماری اسناد و قوانین بالادستی شهرداری‌ها استفاده شد. اسناد بالادستی شامل ۱. قانون اساسی، ۲. سند چشم‌انداز بیست‌ساله، ۳. برنامه پنج‌م توسعه، ۴. سیاست‌های کلی نظام و ۵. قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری تحلیل شدند. با توجه به اینکه شهرداری‌ها در معاونت‌ها و سازمان‌های مختلف دارای اساسنامه‌های متنوعی هستند، شهرداری تهران برای بررسی این اسناد مدنظر قرار گرفت. علت انتخاب این شهرداری، گستردگی زیرمجموعه‌ها و فعالیت‌هایش در زمینه تأمین رفاه اجتماعی در مقایسه با دیگر شهرداری‌های کشور است. از این رو، ۶. طرح جامع شهر تهران و ۷. اساسنامه‌های شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به شهرداری تهران، بخش دیگری از اسناد مورد بررسی‌اند. سازوکار دستیابی به اسناد و قوانین، مراجعه و جست‌وجو در سایت‌ها و سامانه‌ها و کتاب‌های زیر است: ۱. سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، ۲. سامانه ملی شهر و روستا، ۳. سایت شورای اسلامی شهر تهران، ۴. سایت شهرداری تهران، ۵. سایت مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۶. سایت مرکز پژوهش‌های مجلس، ۷. سایت‌های سازمان‌ها و ادارات کل وابسته به شهرداری تهران، ۸. کتاب قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری (۱۳۹۲).  
واحد متن، هریک از اسناد بالادستی و قوانین شهرداری است (برای مثال، برنامه پنج‌م توسعه). واحد شمارش، تعداد کدهای داده‌شده به مضامین است و درنهایت واحد تحلیل،

---

(کرپیندورف، ۱۹۶۹: ۱۰۳). به عبارت دیگر، «تحلیل کیفی محتوا، رویکردی برای تحلیل تجربی و روشمند و کنترل‌شده محتواها با استفاده از قواعد تحلیل محتوا و مراحل الگوهای آن است» (میرینگ، ۲۰۰۰).



«مضمون» در نظر گرفته می‌شود؛ بدین جهت که بتوان هر جمله یا سطر یا پاراگرافی را که درباره موضوع است، کدگذاری کرد.

۲. کدگذاری اولیه (توسط کدگذاری باز): هر جمله یا پاراگراف مربوط به پرسش‌های این پژوهش، تبدیل به یک کد شده است.

مثال:

← (داده خام) «شهرداری‌ها موظف‌اند طرح‌های مناسب‌سازی ساختمان‌ها و فضاهای شهری و روستایی برای معلولان جسمی و حرکتی را بررسی، تهیه و تدوین کنند».

← (کد) رفاه افراد دچار معلولیت.

۳. ساخت مفاهیم (توسط کدگذاری محوری): هر چند کدهایی که در مرحله قبل استخراج شده بودند، با هم دسته بزرگ‌تری را تشکیل می‌دهند که زیر عنوان مفاهیم دسته‌بندی شده‌اند.

۴. ساخت مقوله‌ها از طریق کدگذاری گزینشی: مقوله‌های ساخته‌شده به گونه‌ای هستند که چند مفهوم، زیر یک مقوله فراگیرتر یکی می‌شوند.

۵. ارزیابی پایایی: در این پژوهش، برای ارزیابی پایایی تحقیق، از روش پیشنهادی میرینگ (۲۰۰۰) استفاده شد که عبارت است از «بررسی مقوله‌ها در ۱۰ تا ۵۰ درصد از موارد مورد بررسی» (میرینگ، ۲۰۰۰). در پژوهش حاضر، مقوله‌ها در بیش از ۵۰ درصد از داده‌های خام ارزیابی مجدد شدند.

### یافته‌های پژوهش

پس از سه مرحله کدگذاری باز، محوری و گزینشی (انتخابی) مورد نظر اشتراوس و کوربین (۱۳۹۰) بر اسناد بالادستی و قوانین، تعدادی مقوله استخراج شد که در زیر به تفکیک بیان می‌شوند.

۱- حوزه‌های رفاهی

جدول ۱. مقوله «حوزه‌های رفاهی»

مفاهیم جزئی	مضامین جزئی تر	فراوانی	توزیع درصد
حفظ سطح درآمد	تخفیف عوارض افراد دچار معلولیت، برنامه‌های رفاه اقتصادی، ارزانی و فراوانی کالاهای کمیاب، تخفیف عوارض مناطق محروم و بعضی گروه‌ها، پیگیری حقوق ایثارگران، جانبازان و خانواده شهدا، تخفیف عوارض افراد دچار معلولیت	۹	۵
آموزش	توسعه ساختمان برای نظام آموزش و پرورش، توسعه فضای آموزشی، توسعه فضای فرهنگی، ارتقای سطح آگاهی و فرهنگی هنری، ارائه خدمات آموزشی (تولید و عرضه محصولات، آموزش سبک زندگی و مهارت، مبارزه با بی‌سوادی)	۱۹	۱۱
اشتغال	اشتغال افراد دچار معلولیت، حمایت گروه‌های شغلی در معرض آسیب، توسعه و ایجاد مراکز کارآفرینی، استخدام در تاکسیرانی و پایانه، اشتغال‌زایی برای زنان، توانمندسازی شغلی زنان	۹	۵
مسکن	ارتقای وضعیت مسکن، حمایت مسکن اقشار ضعیف، ساماندهی قیمت زمین و مسکن، معافیت عوارض مسکن افراد زیرپوشش، قوانین مقاوم‌سازی	۱۱	۷
اوقات فراغت	توجه به فراغت مذهبی از جمله اختصاص زمین برای ساخت مسجد، ساخت نمازخانه در مسجد و پارک و دستگاه اجرایی، رفاه زائران، توسعه فراغت، خدمات ورزشی، مذهبی، گردشگری، توسعه فضای فرهنگی مساجد، توسعه فضای تفریحی، تسهیل سرمایه‌گذاری فراغتی، ترویج کتابخوانی، امکانات فرهنگی، توسعه پارک	۳۲	۲۰
بهداشت و سلامت	حفظ و ایجاد فضای سبز، بهداشت محیط، حفاظت محیط‌زیست، جلوگیری از آلودگی هوا و محیط، خدمات درمانی بهداشتی، توسعه فضای سبز، دفع بهداشتی پسماند، سلامت مصرف‌کننده مواد غذایی، ایجاد غرفه بهداشتی در ترمینال، بهداشت اماکن تفریحی و عمومی و کارخانجات، سوخت پاک، خدمات اجتماعی	۳۶	۲۱
امور خانوادگی	تأسیس مهد کودک، توانمندسازی زنان سرپرست خانوار، مددکاری و مشاوره	۴	۲/۳
مراقبت اجتماعی	تأسیس نوانخانه و پرورشگاه و درمانگاه و تیمارستان، مددکاری، امور مشاوره به افراد دچار معلولیت	۳	۱/۷
امنیت اجتماعی	امنیت بانوان و کودکان، توجه به امنیت اجتماعی، پیشگیری از وقوع جرم، انتظامات اماکن فروش، امنیت افراد دچار معلولیت	۵	۳
حمل و نقل	شهرداری: هزینه‌کرد حمل و نقل، توسعه حمل و نقل، ارتقای فرهنگ عبور و مرور، تأمین پارکینگ عمومی، تجهیزات ترافیکی، مدیریت ترافیک، قوانین جابه‌جایی مسافر، آموزش برخورد مناسب با مسافران، پیش‌بینی ناوگان مورد نیاز، توسعه حمل و نقل برون‌شهری، افزایش ایمنی معابر، تسهیلات نیم‌بها برای افراد دچار معلولیت، مناسب‌سازی معابر برای افراد دچار معلولیت	۴۳	۲۵

مطابق جدول ۱، کدهای ارائه شده در محورهای متفاوت دسته بندی می شوند و تمامی محورها، زیرمجموعه مقوله ای با عنوان «حوزه های رفاهی» قرار می گیرند. در واقع، کدهای اولیه، محورهای متفاوت حوزه های رفاهی را زیرپوشش قرار می دهند: ۱. حفظ سطح درآمد، ۲. آموزش، ۳. اشتغال، ۴. مسکن، ۵. اوقات فراغت، ۶. بهداشت و سلامت، ۷. امور خانوادگی، ۸. مراقبت اجتماعی، ۹. امنیت اجتماعی و ۱۰. حمل و نقل. در اینجا به دلیل حجم زیاد مفاد مربوط، برای جلوگیری از اطاله کلام، تنها به ذکر بعضی از مفاد از این قوانین بسنده می شود. برای مثال، عرضه فوری ارزاق کمیاب و ارزانی و فراوانی خواربار، از مواردی است که در مجموعه قوانین شهرداری، ماده ۵۵، بندهای ۳ و ۱۹ ذکر شده است<sup>۱</sup> و در زیرمجموعه «حفظ سطح درآمد» جای می گیرد.

مفاهیمی مانند ساختمان سازی برای آموزش و پرورش، ارتقای سطح فرهنگی - هنری شهروندان، مبارزه با بی سوادی، تولید و عرضه محصولات و آموزش مهارت زندگی، به محور آموزش اشاره دارد؛ برای نمونه، در اساسنامه سازمان فرهنگی - هنری چنین آمده است:

بند ۵-۸ «انجام فعالیت های آموزشی در راستای اهداف، سیاست ها و مأموریت های سازمان و راه اندازی مراکز آموزشی و فرهنگی بنا به ضرورت در عرصه های آموزش شهروندی، سبک زندگی و مهارت ها» (سایت شورای اسلامی شهر تهران، ۱۳۸۹).

از جمله خدماتی که در زمینه اشتغال صورت می گیرد، حمایت از گروه های شغلی در معرض آسیب و حمایت از مراکز کارآفرینی است. همچنین، ساماندهی بنگاه های برای تعیین قیمت مسکن و زمین و... که در بخش ۲-۱-۸ طرح جامع تهران به آن اشاره شده است، در محور وظایف شهرداری در زمینه مسکن قرار می گیرد. در اسناد و قوانین بررسی شده، انواع مختلفی از فراغت فرهنگی هنری، ورزشی و مذهبی دیده می شود که زیرمجموعه اوقات فراغت قرار می گیرد؛ برای مثال، در برنامه ها و طرح های موضوعی و موضعی توسعه و عمران شهری چنین آمده است:

---

۱. «۳. مراقبت و اهتمام کامل در نصب برگه قیمت روی اجناس و اجرای تصمیم های شورای شهر نسبت به ارزانی و فراوانی خواربار و مواد مورد احتیاج عمومی و جلوگیری از فروش اجناس فاسد و معدوم کردن آنها» (منصور، ۱۳۸۹: ۹۴).

۲. ساماندهی و توسعه فضاهای فرهنگی، مذهبی، ورزشی- تفریحی و گردشگری» (سایت شهرداری تهران، بی تا).

در زمینه محور بهداشت، موارد متعددی در زمینه جلوگیری از آلودگی‌های محیط‌زیستی و دفع صحیح پسماند شهری دیده می‌شود؛ به‌طور مثال، در اساسنامه سازمان مدیریت دفع پسماند شهری اشاره شده است:

ماده ۵ «الف- بازیافت مواد قابل استفاده، پردازش، امحا و دفع بهداشتی پسماند» (سایت شورای اسلامی شهر تهران، ۱۳۸۹).

مفاهیم اندکی به محور امور خانوادگی اشاره دارد و آن، برنامه‌ریزی برای توانمندسازی زنان سرپرست خانوار است که از وظایف اداره کل امور بانوان شهرداری تهران است. از دیگر محورهای حوزه‌های رفاهی، مراقبت اجتماعی است که کانون آن، «فراهم‌ساختن مساعدت عملی و حمایت از گروه‌های خاص شامل کودکان در معرض سوءرفتار، سالخورده‌گان فوت، بیماران روانی، افراد دچار معلولیت و افراد دچار اختلالات یادگیری است» (الکاک و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۱۷). مفاهیمی که به این حوزه توجه دارند، شامل مراقبت‌های پرستاری؛ به‌طور مثال، در ماده ۵۵ وظایف شهرداری.

ماده ۵۵: «۶. اجرای تبصره یک ماده قانون تعلیمات اجباری و تأسیس مؤسسات فرهنگی و بهداشتی و تعاونی مانند بنگاه حمایت مادران و نوانخانه و پرورشگاه و درمانگاه و بیمارستان و شیرخوارگاه و تیمارستان و کتابخانه و کلاس‌های مبارزه با بی‌سوادی و کودکستان و باغ کودکان و امثال آن در حدود اعتبارات مصوب و...» (منصور، ۱۳۹۲: ۹۴-۹۵).

امنیت اجتماعی نیز یکی از محورهایی است که در اسناد بررسی شده کمتر به آن توجه شده است و امنیت کودکان و بانوان، از جمله موارد مورد اشاره در این قوانین هستند، اما قوانین و اسناد بیشتری به وظایف شهرداری در زمینه حمل‌ونقل پرداخته‌اند؛ به‌ویژه در اساسنامه سازمان حمل‌ونقل و ترافیک شهرداری، اساسنامه سازمان تاکسیرانی شهرداری تهران و طرح جامع شهرداری، مفاد زیادی به این محور از حوزه‌های رفاهی اشاره دارد.

در مجموع، می‌توان گفت اسناد بالادستی و قوانین شهرداری، در بعضی از محورهای حوزه‌های رفاهی، جایگاه پررنگ‌تری برای شهرداری در نظر گرفته‌اند؛ به‌طوری‌که سه محور «حمل‌ونقل»، «بهداشت و سلامت» و «اوقات فراغت» بیش از نیمی از فعالیت‌های تعیین‌شده برای شهرداری را به خود اختصاص داده‌اند؛ درحالی‌که در اسناد مورد بررسی، در زمینه سایر

محورها به ویژه «مراقبت اجتماعی»، «امنیت اجتماعی»، «امور خانوادگی»، «حفظ سطح درآمد» و «اشتغال»، جایگاه بسیار کم‌رنگی برای شهرداری در نظر گرفته شده است؛ علاوه بر این، اکثر حوزه‌های رفاهی به موارد معدودی محدود شده است؛ برای مثال، در حوزه‌های مسکن و اشتغال، قوانین مطالعه شده ضعیف به نظر می‌رسند؛ با اینکه مشکل‌های عدیده‌ای برای رفاه شهروندان در این زمینه وجود دارد و شهرداری می‌تواند از سازوکارهایی در راستای بهبود وضعیت موجود بهره برد. همچنین در محور مراقبت اجتماعی، اکثر قوانین موجود، علاوه بر اینکه بسیار اندک است، به مواردی مانند تأسیس بیمارستان و نوانخانه محدود شده است و برنامه دیگری برای گروه‌های نیازمند این مراقبت‌ها مانند کودکان در معرض سوءرفتار، افراد دچار بیماری‌های روانی و اختلال‌های یادگیری وجود ندارد. این امر نشان‌دهنده ضعف قوانین مورد نظر است.

## ۲- رویکردهای رفاهی

جدول ۲. مقوله «رویکردهای رفاهی»

مفاهیم جزئی	مضامین جزئی‌تر	فراوانی	توزیع درصد
رویکرد پیشینی	جلوگیری از تبعیض، پیشگیری از وقوع جرم، ایجاد امنیت اجتماعی، ایمن‌سازی، توجه به امور فرهنگی، پیشگیری از آلودگی هوا، وضعیت مسکن، ایجاد رفاه ذهنی (سرزندگی، نیازهای روانی، رضایتمندی، نشاط)، ایجاد فضای فراغت مناسب، پیشگیری از حریق، پیشگیری از زلزله، ارتقای فرهنگ سلامت، عرضه کالاهای سالم، پیشگیری از آسیب اجتماعی، تسهیل حمل‌ونقل، توسعه فضای آموزشی، توسعه کارآفرینی	۴۵	۷۰
رویکرد پسینی	معافیت عوارض اقشار تحت پوشش، خدمات درمانی- بهداشتی، خدمات به افراد دچار معلولیت، توانمندسازی اقشار ضعیف، نجات جان و اطفای حریق، اقدام‌های پس از آلودگی هوا، ریشه‌کن کردن امراض، معافیت عوارض اقشار زیرپوشش، حمایت از افراد آسیب‌دیده	۱۹	۳۰

مطابق جدول ۲، گروهی از کدهای اولیه استخراج شده از اسناد بالادستی و قوانین شهرداری، به رویکردهای رفاهی شهرداری اشاره دارند. رویکرد پیشینی به رویکردی اطلاق می‌شود که جنبه پیشگیرانه و فعال دارد و «به دنبال حفظ شأن افراد، مسئولیت‌پذیری جامعه در قبال آنان و

ارتقای قابلیت‌ها و توانمندی‌های آن‌هاست» (تاج مزینانی، ۱۳۸۸: ۸۳)، رویکرد پسینی و ترمیمی، به فعالیت‌هایی اشاره دارد که «به‌هنگام بروز معضلات اجتماعی و به‌هم‌خوردن وضعیت منابع افراد و خانواده‌ها، آنان را تحت پوشش قرار می‌دهد» (همان). یافته‌های این پژوهش بیانگر آن است که اسناد مزبور در ۷۰ درصد موارد به رویکردهای پیشینی و ۳۰ درصد به رویکرد پسینی توجه داشته است.

به‌طور مثال، رویکرد پیشینی شهرداری را می‌توان در مفاهیمی مانند جلوگیری از تبعیض، پیشگیری از وقوع جرم، ایجاد امنیت اجتماعی، خدمات الکترونیکی اجتماعی و فرهنگی و ایمن‌سازی یافت. در این زمینه، می‌توان به اساسنامه سازمان رفاه شهرداری اشاره کرد:

ماده ۶: «الف- برنامه‌ریزی برای ایجاد بسترهای فرهنگی و اجتماعی مناسب و مورد نیاز در جامعه شهری تهران از طریق آموزش و اطلاع‌رسانی برای بالابردن سطح دانش و آگاهی مردم و برنامه‌ریزان، با استفاده از ظرفیت رسانه‌ای» (سایت شورای اسلامی شهر تهران، بی‌تا).

مضامین «معافیت اقسار زیرپوشش از عوارض» و «اقدام‌های پس از آلودگی هوا»، «نجات جان و اطفای حریق» و «ریشه‌کن کردن امراض» به رویکرد پسینی و ترمیمی اشاره دارند: «تبصره دوم: مددجویان زیرپوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور در صورت رعایت الگوی مصرف مسکن، از پرداخت عوارض شهرداری برای صدور پروانه ساخت برای یک‌بار معاف هستند» (منصور، ۱۳۹۲: ۴۵۶).

بنابر یافته‌های پژوهش، فعالیت‌هایی با جنبه پیشگیری از بروز مشکل و فعالیت‌هایی با جنبه ترمیم پس از وقوع یا بروز مشکل، از وظایف شهرداری محسوب می‌شود. قوانین شهرداری و اسناد بالادستی، رویکرد پیشگیرانه و فعال در وظایف شهرداری را دارای اهمیت بیشتری قلمداد کرده‌اند و برنامه‌ریزی و سپس اجرا برای پیشگیری، در درجه اول اهمیت قرار دارد. شایان ذکر است در حوزه‌های مسکن و مراقبت اجتماعی و همچنین گروه‌های هدف آسیب‌دیدگان و افراد دچار معلولیت، رویکرد غالب مدنظر اسناد مورد مطالعه، پسینی است و در سایر حوزه‌ها و گروه‌های هدف، غالباً به رویکرد پیشینی توجه شده است.

### ۳- گروه‌های هدف

جدول ۳. مقوله گروه‌های هدف

توزیع درصد	فراوانی	مضامین جزئی‌تر	مفاهیم جزئی
۹	۳	کودکان، شیرخواران	کودکان
۳	۱	جوانان و نوجوانان	جوانان
۲۰	۷	مادران، زنان سرپرست خانوار و خودسرپرست	زنان
۴۱	۱۴	افراد دچار معلولیت جسمی - حرکتی، افراد دچار معلولیت جسمی - حرکتی	افراد دچار معلولیت
۹	۳	اطفال سرراهی، زنان آسیب‌دیده، افراد آسیب‌دیده	بی‌سرپرست و بدسرپرست
۱۸	۶	اقتشار کم‌درآمد، گروه‌های شغلی در معرض آسیب، اقتشار در معرض آسیب	سایر گروه‌های در معرض آسیب

مطابق جدول ۳، بعضی از کدهای اولیه استخراج شده از اسناد بالادستی و قوانین شهرداری، به گروه‌هایی اشاره دارد که بعضی حمایت‌ها و خدمات رفاهی معطوف به آنان است. چنانکه مشاهده می‌شود، ۴۱ درصد این خدمات، به‌طورمستقیم به افراد دچار معلولیت اشاره دارد و در مقابل، در متن قوانین و اسناد، تنها در ۳ درصد به جوانان اشاره صریح شده است. کودکان به‌عنوان یکی از گروه‌های هدفی شناخته شده‌اند که شهرداری در قبال آن‌ها مسئولیت‌هایی برعهده دارد؛ برای مثال، تأسیس باغ کودکان یا شیرخوارگاه از جمله موارد مربوط به این زمینه است.

ماده ۵۵: «۱۹- احداث بناها و ساختمان‌های مورد نیاز محل از قبیل رختشویخانه و مستراح حمام عمومی و کشتارگاه و میدان‌ها و باغ کودکان و ورزشگاه مطابق اصول صحیح و فنی اتخاذ تدابیر لازم برای ساختمان خانه‌های ارزان‌قیمت برای اشخاص بی‌بضاعت ساکن شهر» (منصور، ۱۳۹۲: ۱۰۰).

همچنین، تنها ماده‌ای که به‌طور مشخص به جوانان اشاره کرده است، در اساسنامه سازمان فرهنگی - هنری شهرداری آمده است. ماده ۸: «۹- ایجاد بستر و فضای مناسب برای حضور

شهروندان و خانواده‌ها به‌ویژه جوانان، در مراکز و برنامه‌های فرهنگی و فراهم‌سازی محیط مساعد برای رشد و تعالی فرهنگی آنان» (شورای اسلامی شهر تهران، بی‌تا).

حمایت از زنان، اغلب به‌صورت ایجاد بنگاه‌های حمایت از مادران، ایجاد بازارچه مخصوص بانوان، اشتغال‌زایی و توانمندسازی و برنامه‌ریزی برای افزایش مشارکت بانوان است؛ برای مثال، «برنامه‌ریزی و ایجاد هماهنگی با واحدهای مرتبط به‌منظور برپایی نمایشگاه و بازارچه‌های مخصوص بانوان برای عرضه محصولات فرهنگی، علمی، هنری و تولیدی زنان» (اداره کل امور زنان شهرداری تهران، بی‌تا).

حمایت از معلولان نیز عمدتاً در قالب مناسب‌سازی معابر و فضاهای شهری، استفاده از امکانات مانند سایر شهروندان، بهره‌مندی از تسهیلات حمل‌ونقل نیم‌بها و معافیت از عوارض صورت می‌گیرد؛ برای نمونه، «معلولان می‌توانند در استفاده از امکانات ورزشی، تفریحی، فرهنگی و وسایل حمل‌ونقل دولتی (مترو، هواپیما، قطار) از تسهیلات نیم‌بها بهره‌مند شوند» (سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷).

قوانین حمایت از خانواده‌های بی‌سرپرست و بدسرپرست در اسناد بررسی‌شده، به نگهداری از اطفال بی‌بضاعت و سرراهی، توانمندسازی گروه‌های در معرض آسیب و زنان و دختران آسیب‌دیده توجه دارند:

ماده ۵۵: «۲۳- اهتمام در مراعات شرایط بهداشت در کارخانه و مراقبت در پاکیزگی گرمابه‌ها و نگاهداری اطفال بی‌بضاعت و سرراهی» (منصور، ۱۳۹۲: ۱۰۰).

بعضی از خدمات رفاهی، به دیگر گروه‌های در معرض آسیب توجه دارند؛ برای مثال، تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد، ساماندهی گروه‌های شغلی در معرض آسیب، حمایت از اقشار در معرض آسیب، ایجاد رختشویخانه و مستراح عمومی برای اشخاص بی‌بضاعت، معافیت از عوارض مددجویان زیرپوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی، از خدماتی است که به این گروه تعلق می‌گیرد.

در مجموع، در زمینه گروه‌های هدف شهرداری، قوانین بسیار اندکی برای ارائه خدمات یا حمایت از گروه‌های هدف مزبور وجود دارد. همچنین با توجه به اسناد و قوانین مورد بررسی، معلولان، گروه هدف عمده شهرداری هستند. نکته دیگر آنکه در این اسناد، به بعضی از گروه‌ها به‌ویژه کودکان و جوانان کم‌توجهی شده و وظایف بسیار اندکی برای تأمین نیازهای این



گروه‌های هدف تعریف شده است. ضمن آنکه قوانین موجود در مورد افراد دچار معلولیت نیز بیشتر به مناسب‌سازی شهر و اماکن برای آن‌ها اشاره دارد.

#### ۴- سطوح مشارکت شهروندان

جدول ۴. مقوله سطوح مشارکت شهروندان

توزیع درصد	فراوانی	مضامین جزئی‌تر	مفاهیم جزئی
۹۲	۱۱	تأمین هزینه‌های شهرداری، اداره امور شهر، جلب مشارکت در حفاظت شهر	اجرا
۸	۱	مدیریت بحران	برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری

چنانکه در جدول ۴ مشاهده می‌شود، سطوح مشارکتی شهروندان از دیگر مقوله‌های استخراج‌شده از اسناد است. این مشارکت‌ها فقط در دو سطح اجرا (۹۲ درصد) و برنامه‌ریزی (۸ درصد) وجود دارند.

سطح اجرای مشارکت شهروندان به صورت تأمین هزینه‌های نگهداری نوسازی و عمران شهری، اداره امور شهر به صورت مشارکت در محله‌ها، حفظ و نگهداری از فضای سبز باغ‌ها و بوستان‌ها، مشارکت در کاهش آلودگی هوا و دریافت کمک‌های مردمی بعد از بحران، در قوانین و اسناد شهرداری آمده است؛ برای مثال، ماده ۱۷۴ برنامه پنجم توسعه: «ب- تعیین سهم شهروندان در تأمین هزینه‌های خدمات عمومی و شهری، نگهداری، نوسازی و عمران شهری و همچنین تعیین سهم دولت در ایجاد زیرساخت‌های توسعه، عمران شهری و حمل‌ونقل» (سایت مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹).

در سطح دوم مشارکت، یعنی برنامه‌ریزی، تنها می‌توان به یک مورد اشاره کرد که به نظر می‌رسد مشارکت شهروندان هنگام بحران در سطح برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری نیز مدنظر بوده است:

بخش ۶-۹-۲: «ساماندهی مشارکت شهروندان در محله‌های شهری و به‌کارگیری نیروهای مردمی با رویکرد محله‌محوری در مدیریت بحران، ضمن ارتقای توان دفاعی و آستانه مقاومت مردم در برابر انواع مخاطره‌ها»

بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت تنها یک ماده از اسناد مورد بررسی - آن هم با سهل‌گیری - با مشارکت شهروندان در سطح برنامه‌ریزی مرتبط است. تمامی سطوح دیگر مشارکت، از مشاوره تا نظارت و ارزیابی، در هیچ‌کجای اسناد و قوانین مورد بررسی مشاهده نمی‌شود. همچنین، با توجه به مدل «نردبان مشارکت» ارنشتاین می‌توان نتیجه گرفت اسناد و قوانین، هیچ نوع مشارکتی را در سطوح بالای مشارکت - که کنترل شهروندی و قدرت تفویض شده و شراکت است - انعکاس نداده‌اند؛ بنابراین، با توجه به اینکه مشارکت مردمی، یکی از مؤلفه‌های مهم مدیریت شهری است، جای خالی قوانینی که سطوح بالای مشارکت را برای شهروندان در نظر بگیرد، به‌شدت در مقررات شهرداری و اسناد بالادستی احساس می‌شود.

### نتیجه‌گیری

براساس تمام‌شماری که از اسناد بالادستی و قوانین و مقررات شهرداری صورت گرفته است، در راستای پاسخ به پرسش‌های پژوهش به مقوله‌هایی کلی دست یافتیم که هر یک شامل مفاهیم جزئی هستند. تلاش برای پاسخ به پرسش‌ها نشان می‌دهد جایگاه شهرداری در متن این اسناد و قوانین، به‌شرح زیر است:

در مجموع، می‌توان گفت در این اسناد، در زمینه تأمین رفاه اجتماعی شهروندان در هر حوزه رفاهی، در محورهای «حمل‌ونقل»، «بهداشت و سلامت»، و پس از آن «اوقات فراغت» جایگاه مهمی برای شهرداری در نظر گرفته شده است، اما در بعضی محورهای رفاهی به‌ویژه «امنیت اجتماعی»، «امور خانوادگی»، «حفظ سطح درآمد»، «مسکن» و «مراقبت اجتماعی»، نقش رفاهی چندانی ندارد و یک نگاه حداقلی به آن‌ها وجود دارد. از این منظر، یافته‌های پژوهش حاضر با نتایج تحقیق تاج مزینانی هم‌راستاست. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد «نظام رفاهی ایران یک نظام رفاهی در حال‌گذار و توسعه با نوسان‌های شدید و حرکت پاندولی بین گونه‌های مختلف نظام رفاهی است» (تاج مزینانی، ۱۳۹۰: ۲۰۸). اهمیت نیازهای ضروری شهروندان به «بهداشت و سلامت»، موجب تعریف آن در مفاد قانونی به‌عنوان یکی از وظایف مهم شهرداری‌ها شده است؛ بنابراین، با وجود ظرفیت‌های بالقوه شهرداری و تأکید مفاد قانونی، انتظار می‌رود توجه بیشتری به آن‌ها مبذول داشته شود. شهرداری‌ها می‌توانند پروژه‌های خلاقانه‌ای را طراحی کنند تا با بهره‌گیری از نیروی جوان، هم در زمینه ایجاد اشتغال گام‌های مؤثری بردارند و هم به تأمین سایر نیازهای رفاهی شهروندان کمک کنند.

یافته‌های پژوهش در زمینه «رویکردهای رفاهی»، نشان می‌دهد قوانین و اسناد بالادستی، به هردو رویکرد پسینی و پیشینی، برای تأمین رفاه شهروندان توجه کرده‌اند. درعین حال، رویکرد پیشگیرانه و فعال مهم‌تر تلقی شده است؛ بنابراین، از نگاه قوانین شهرداری و اسناد بالادستی، یکی از وظایف مهم شهرداری برنامه‌ریزی و اجرا برای پیشگیری از آسیب‌ها قلمداد شده است. اسناد بالادستی و قوانین شهرداری در زمینه «گروه‌های هدف» شهرداری، بیانگر چند نکته است: در زمینه گروه‌های هدف شهرداری، قوانین بسیار اندکی برای ارائه خدمات یا حمایت از آن‌ها وجود دارد. همچنین با توجه به اسناد مورد بررسی، افراد دچار معلولیت یکی از گروه‌های هدفی هستند که وظایف شهرداری در مقایسه با دیگر گروه‌ها، بیشتر معطوف به آنان تعریف می‌شود؛ هرچند درمورد این شهروندان نیز وظایف مذکور، اغلب به مناسب‌سازی فضاهای شهری معطوف است و دیگر نیازهای رفاهی آن‌ها نادیده گرفته شده است؛ علاوه بر این، بعضی از گروه‌ها به‌روشنی به‌عنوان گروه هدف شهرداری معرفی نشده‌اند (سالمندان، مهاجران و خانواده‌های بدسرپرست و بی‌سرپرست) و به بعضی گروه‌های دیگر به‌ویژه کودکان و جوانان به‌شدت بی‌مهری شده است. این امر با رویکرد رفاهی پیشینی - که باید از مهم‌ترین وظایف شهرداری‌ها باشد - مغایرت دارد.

یافته دیگر پژوهش حاضر درمورد «سطوح مشارکت شهروندان» نشان می‌دهد در اسناد بالادستی و قوانین شهرداری، تنها سطح انعکاس یافته مشارکت شهروندان، سطح اجراست و در کل اسناد مزبور، فقط در یک مورد به سطح برنامه‌ریزی اشاره شده است و سایر سطوح مشارکت در متن قوانین، ابدأ انعکاس نیافته‌اند. با توجه به مدل «نردبان مشارکت» ارنشتاین و همچنین مدل برنز می‌توان نتیجه گرفت اسناد مورد بررسی هیچ نوع مشارکتی در سطوح بالا برای شهروندان قائل نشده‌اند. با وجود اهمیت بحث مشارکت شهروندان در مدیریت شهری، جای خالی قوانینی که سطح بالایی از مشارکت را در فرایند تصمیم‌سازی، نظارت و ارزیابی برای شهروندان قائل شوند، در این اسناد احساس می‌شود. ضعف قوانین در حیطه جذب، حمایت و به‌کارگیری مشارکت شهروندان به سیاست‌هایی از جانب شهرداری منجر شده که به آن بی‌توجهی کرده است. ضعف قوانین مشارکت شهروندان توسط شهرداری، مؤید یافته‌های تحقیقات قبلی است؛ به‌طوری‌که برمبنای نتایج پژوهش زاهد زاهدانی و زهری (۱۳۹۱) ساختار مدیریت شهری و شهرداری در شهرهای جدید ایران، عاری از مشارکت مردم و سازمان‌های غیردولتی است و نظام برنامه‌ریزی از پایین به بالا در آن مشاهده نمی‌شود.

به‌طور کلی باید گفت مقایسه اسناد بالادستی با قوانین شهرداری نشان می‌دهد که عمدتاً جایگاه شهرداری در اغلب محورهای ذکر شده در هردوی این اسناد و قوانین هم‌تراز انعکاس یافته‌اند؛ البته در بعضی موارد ناهمخوانی‌هایی بین آن‌ها مشاهده می‌شود؛ برای مثال، می‌توان به محور «امنیت اجتماعی» اشاره کرد. با وجود آنکه اسناد بالادستی وظایفی در زمینه «ایجاد امنیت زنان و کودکان» و نیز «پیشگیری از وقوع جرم» را برای شهرداری مشخص کرده‌اند، جای خالی آن‌ها در قوانین شهرداری احساس می‌شود و علت ضعف اجرایی در این موارد، ضعف قوانین اجرایی در شرکت‌ها و سازمان‌های زیرمجموعه شهرداری است. نکته دیگر آنکه از طرفی، پراکندگی‌های زیادی در اسناد و قوانین به چشم می‌خورد؛ به طوری که سبب شده جایگاه قانونی شهرداری برای تأمین رفاه شهروندان دقیقاً مشخص نباشد و این امر مانعی برای تبدیل شدن بعضی قوانین بالادستی به دستورالعمل‌های اجرایی شده است. از طرف دیگر، بسیاری از مأموریت‌ها در مقررات داخلی شهرداری ذکر شده و در قالب قوانین فراسازمانی نیامده است و بنابراین، انجام آن‌ها از سوی شهرداری را با ابهام همپوشی با سایر دستگاه‌ها مواجه می‌کند. شایان ذکر است نقش شهرداری در حوزه‌های رفاهی مسکن، آموزش و حمل‌ونقل در اسناد بالادستی مشخص نشده است و فقط قوانین شهرداری به آن‌ها پرداخته‌اند.

### پیشنهادها

۱. از آنجاکه به بعضی محورهای حوزه‌های رفاهی از جمله حفظ سطح درآمد، اشتغال، امور خانوادگی و امنیت در متن قوانین بسیار بی‌توجهی شده است، قوانین شهرداری در این زمینه، نیازمند بازنگری است.
۲. یکی از قوت‌های اسناد و قوانین مربوط به شهرداری، رویکرد عمدتاً پیشگیرانه و فعالی است که برای شهرداری در نظر گرفته شده است؛ بنابراین، نهاد قانونگذار با تقویت بیش‌ازپیش این رویکرد در فعالیت‌های شهرداری، سبب کاهش هزینه‌های مربوط به رویکرد ترمیمی می‌شود.
۳. قوانین و مقرراتی برای جلب مشارکت‌های محلی در سطوح مختلف از جمله برنامه‌ریزی و مدیریت و ارزیابی و نظارت تدوین شود.
۴. برای تنقیح قوانین و یکپارچه‌سازی آن‌ها و رفع خلأها و تناقض‌ها و همپوشی‌ها اقدام شود.

۵. جایگاه قانونی شهرداری‌ها در زمینه رفاه اجتماعی مشخص شود؛ زیرا بعضی از موارد ذکر شده در زمینه وظایف شهرداری، صرفاً مقررات داخلی شهرداری است و قوانینی ناظر بر آن‌ها وجود ندارد.
۶. قوانینی برای مشارکت واقعی شهروندان در سطوح بالای مشارکت تدوین شود.
۷. پیشنهاد پژوهشی: بررسی تداخل نقشی شهرداری و دیگر سازمان‌ها در اسناد و قوانین مربوطه‌شان، در رفع تداخل‌های نقشی قوانین اثرگذار است.

## منابع

- اداره کل امور اینارگران شهرداری تهران (۱۳۹۲)، **اهم وظایف اداره کل امور اینارگران شهرداری تهران**، <http://isargaran.tehran.ir>
- اداره کل امور زنان شهرداری تهران (۱۳۹۲)، **اهم وظایف اداره کل امور زنان شهرداری تهران**، <http://banovan.tehran.ir>
- الکاک، پیت و دیگران (۱۳۹۱)، **کتاب مرجع سیاستگذاری اجتماعی**، ترجمه علی‌اکبر تاج مزینانی و دیگران، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق.
- پیر بدافه، فاطمه (۱۳۸۷)، **تحلیل محتوای کیفی ۲: رویکردهای میرینگ در فرایند تحلیل محتوای کیفی**، پیام پژوهش، سال نهم، شماره ۹۹: ۳۰-۳۶.
- تاج مزینانی، علی‌اکبر (۱۳۹۱)، «مطالعه تطبیقی رفاه جوانان در نظام‌های رفاهی کشورهای توسعه‌یافته»، **مرکز مطالعات و پژوهش‌های راهبردی وزارت ورزش و جوانان**، در دست چاپ.
- تاج مزینانی، علی‌اکبر (۱۳۹۰)، «گونه‌شناسی نظام‌های رفاهی جهان»، **برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی**، سال سوم، شماره ۶: ۲۰۳ - ۲۲۰.
- حاتمی، عباس (۱۳۹۲)، «گونه‌شناسی تطبیقی رژیم‌های توزیعی و بازتوزیعی: به سوی رهیافت کارکردی»، **فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران**، دوره ۴۳، شماره ۱: ۹۷ - ۱۱۳.
- زاهد زاهدانی، سیدسعید و زهری بیدگلی، سیدمحسن (۱۳۹۱)، «مدیریت شهری و تبیین مشارکت اجتماعی شهروندان در شهرداری»، **فصلنامه مطالعات جامعه‌شناختی شهری**، سال دوم، شماره ۵: ۸۳ - ۱۲۰.
- ذکایی، محمد سعید (۱۳۸۱)، «نظریه و روش در تحقیقات کیفی»، **فصلنامه علوم اجتماعی**، شماره ۱۷: ۴۱ - ۷۰.

- ساروخانی، باقر (۱۳۷۰)، *دائرة المعارف علوم اجتماعی*، تهران: سازمان انتشارات کیهان.
- سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (۱۳۸۷)، *اساسنامه سازمان آتش‌نشانی*،  
<http://www.imo.org.ir>
- سامانه ملی قوانین و مقررات (۱۳۷۹)، *تصویب‌نامه در مورد انتزاع شرکت راه‌آهن شهری تهران و حومه (مترو) از وزارت کشور و واگذاری آن به شهرداری تهران*،  
<http://law.dotic.ir/AIPLaw/lawview>
- سامانه ملی قوانین و مقررات (۱۳۷۸)، *قانون نحوه تأمین بودجه سازمان فرهنگی هنری شهرداری تهران*، <http://law.dotic.ir>
- سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۱)، *کسر از سرجمع اعتبارات مربوط به درآمد شهرداری‌ها و پرداخت به نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور)*، <http://law.dotic.ir/AIPLaw/lawview.do>
- شرفی، مرجان و برک پور، ناصر (۱۳۸۹)، «گونه شناسی تکنیک‌های مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی شهری، بر مبنای سطوح مختلف مشارکت»، *نامه معماری و شهرسازی*، شماره ۴: ۱۰۱-۷۷.
- شورای اسلامی شهر تهران (۱۳۸۸)، *اساسنامه سازمان املاک و مستغلات شهرداری تهران*،  
<http://services2.tehran.ir>
- شورای اسلامی شهر تهران (۱۳۸۸)، *اساسنامه سازمان ورزش شهرداری تهران*،  
<http://services2.tehran.ir>
- شورای اسلامی شهر تهران (۱۳۸۶)، *اساسنامه سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکت اجتماعی شهرداری تهران*، <http://services2.tehran.ir>
- شورای اسلامی شهر تهران (۱۳۹۰)، *اساسنامه سازمان بوستان‌ها و فضای سبز شهر تهران*،  
<http://services2.ir>
- شورای اسلامی شهر تهران (۱۳۸۶)، *اساسنامه سازمان مدیریت پسماند شهرداری تهران*،  
<http://services2.tehran.ir>
- شورای اسلامی شهر تهران (۱۳۸۸)، *اساسنامه سازمان حمل‌ونقل مدیریت ترافیک شهرداری تهران*، <http://services2.tehran.ird>
- شورای اسلامی شهر تهران (۱۳۸۹)، *اساسنامه سازمان رفاه، خدمات و مشارکت اجتماعی شهرداری تهران*، <http://services2.tehran.ir>
- شورای اسلامی شهر تهران (۱۳۸۹)، *اساسنامه سازمان تاکسیرانی شهرداری تهران*،  
<http://services2.tehran.ircl>
- شهرداری تهران (۱۳۸۶)، *طرح راهبردی - ساختاری توسعه شهر تهران*، <http://www.tehran.ir>

- فلیک، اووه (۱۳۸۸)، *درآمدی بر تحقیق کیفی*، ترجمه هادی جلیلی، تهران: نشر نی.
- مدنی، سعید (۱۳۸۶)، *مشارکت، توسعه، انتخابات*، <http://www.roozonline.com>
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۷)، *قانون جامع حمایت از معلولان و آیین‌نامه‌های اجرای مصوب*، <http://rc.majlis.ir>
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۶۸)، *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، <http://rc.majlis.ir>
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۹)، *قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران*، <http://rc.majlis.ir/fa/law/show>
- منصور، جهانگیر (۱۳۹۲)، *قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری*، تهران: کتاب دیدار.
- موسوی، میرطاهر و محمدی، محمدعلی (۱۳۸۸)، *مفاهیم و نظریه‌های رفاه اجتماعی*، تهران: انتشارات دانژه.
- میجلی، جیمز (۱۳۷۸)، *رفاه اجتماعی در جهان*، محمدتقی جغتایی، تهران: انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی.
- نظریان، اصغر و رحیمی، محمد (۱۳۹۱)، «تحلیل الگوی مدیریتی شهر تهران»، *پژوهش‌های جغرافیای انسانی*، شماره ۸۱: ۱۱۱-۱۲۶.
- هال، آنتونی و میجلی، جیمز (۱۳۸۸)، *سیاست اجتماعی و توسعه*، ترجمه مهدی ابراهیمی و علیرضا صادقی، تهران: انتشارات جامعه‌شناسان.
- هزارجریبی، جعفر و صفری شالی، رضا (۱۳۹۱)، *آناتومی رفاه اجتماعی*، تهران: انتشارات جامعه و فرهنگ.
- Mayring, Philipp (2000), "Qualitative Content Analysis", *Theories Methods Applications*, wolume 1, No. 2- June.
- K.Krippendorff, G.J. Paisly, & Ph. J. Stone (Eds) (1969), *The analysis of communication content*, New York: Wiley.