

توسعه مبتنی بر اجتماع محلی (محلهمحور) از ایده تا عمل
مورد مطالعه: توسعه مبتنی بر اجتماع محلی در شهر تهران*
صلاح الدین قادری^۱، جعفر شرف‌خانی^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۵/۱۴ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۲/۰۱

چکیده

توسعه محلی در ایران اکثراً به نام توسعه محلهمحور یا مبتنی بر اجتماع محلی ترجمه شده است. در الگوی توسعه محلی، اجتماع محلی خیلی کلی و عام در نظر گرفته شده است، درحالی‌که در الگوی توسعه مبتنی بر اجتماع محلی، اجتماع محلی بر بافت‌ها و ساختارهای محلی معطوف و متمرکز است که دارای مسائل و مشکلات اجتماعی باتوجه به ظرفیت‌های توسعه مبتنی بر اجتماع محلی است. مدیریت شهری در شهر تهران در یک‌دهه اخیر با مجموعه‌ای از اقدامات مختلف (تعیین مرز محلات، برگزاری انتخابات شورایی‌ها، احداث سراهای محلات، برگزاری برنامه‌های اجتماعی و فرهنگی و برنامه‌های حوزه سلامت در سطح محلات شهری و ...) به دنبال نهادینه کردن این نوع توسعه بوده است. مقاله حاضر با تمرکز و اتکا به مباحث نظری و تجربی در حوزه توسعه مبتنی بر اجتماع محلی و الزامات این نوع توسعه، به بررسی چالش‌های آن در شهر تهران و مجموعه اقداماتی که در این راستا صورت گرفته است، می‌پردازد. مقاله با اتکا به داده‌های دو پژوهش «آسیب‌شناسی مدیریت محله» و «گونه‌شناسی اجتماعی و فرهنگی محلات تهران» که در سطح شهر تهران و به روش کمی و کیفی انجام شده است، به چالش‌های این نوع توسعه در شهر تهران می‌پردازد. یافته‌های مقاله نشان می‌دهد که توسعه مبتنی بر اجتماع محلی، مبتنی بر بسترها و الزاماتی است و معطوف به اهداف خاص و بافت‌های خاصی از شهرها است، نه همه بافت‌های آن. درحالی‌که راهبردهای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی در تهران (انتخابات شورایی‌ها، دایر کردن سرای محله و مدیریت محله، برنامه‌های اجتماعی و فرهنگی و حوزه سلامت و ...) بدون توجه به بسترها و الزامات این توسعه صورت گرفته است و همین امر به عدم موفقیت این راهبردها و دستیابی به پیامدهای این نوع توسعه منجر شده است. عدم توجه به بسترها و الزامات این نوع توسعه در شهر تهران، منجر به صرف هزینه‌های زیادی تاکنون شده است که به نظر می‌رسد نتایج قابل‌توجهی را مبتنی بر این نوع توسعه به بار نیاورده است. در پایان مقاله چند پیشنهاد خاص برای حل چالش‌های این نوع توسعه ارائه شده است که تأکید اصلی آن‌ها بر تغییر برداشت از اجتماعات محلی است که باید هدف و محور توسعه قرار گیرند.

واژگان کلیدی: توسعه اجتماع محلی، توسعه شهری، سرای محله، شورایی‌ها، مدیریت محله، تهران.

* مقاله علمی - پژوهشی، مستخرج از طرح پژوهشی با عنوان «آسیب‌شناسی مدیریت محله»، با حمایت مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری تهران

۱. عضو هیات علمی گروه جامعه‌شناسی دانشگاه خوارزمی تهران (نویسنده مسئول) salahedin.gh@khu.ac.ir

۲. مدیر عامل صندوق کارآفرینی امید استان کردستان mahan.ilam@yahoo.com

Journal of Community Development

(Rural and Urban Communities)

Vol. 12, No. 1, Spring and Summer 2020

Community - Based Development (neighborhood-based) from Idea to Action: A Case Study of Community- Based Development in Tehran

salahedin ghaderi¹ , Jafar sharfkhani²

Received: 2019-08-05

Accepted: 2020-04-20

Abstract

Community-based development in Iran has often been translated as neighborhood-based development. In the local development model, the local community is considered very general, whereas in the Community-based development model, the local community is focused on local contexts and structures that have social issues and problems according to the development capacities based on the local community. Urban management in Tehran in the last decade with a series of different measures (Distinguish neighborhood boundaries, The construction of community center (Saraye Mahale), implementation of social, cultural and health programs, at the level of urban neighborhoods, etc) have sought to institutionalize this type of development. The present article focuses on theoretical and experimental issues in the field of local community development and the requirements of this type of development to examine its challenges in Tehran and the set of measures that have been taken in this regard. Relying on the data of two studies in Tehran (pathology of neighborhood management and social and cultural typology of Tehran neighborhoods), which has been done quantitatively and qualitatively, the article addresses the challenges of this type of development in Tehran. The findings of the paper show that development is based on a local community based on contexts and requirements, and focuses on specific goals and specific contexts of cities, not all contexts. While the strategies of development based on local community (Council elections, establishing Community center (Saraye Mahale) and neighborhood management, etc.) without considering these contexts and requirements of this development based on local community in Tehran This has led to the failure of these strategies in the development of the local community and the achievement of the consequences of this type of development after the implementation of these strategies. Lack of attention to the contexts and requirements based on the development of the local community in Tehran, the activities carried out have led to spending a lot of money so far, which seems to have not yielded significant results in this area. At the end, several specific suggestions are presented to address the challenges of this type of development, with the main emphasis on changing the perception of local communities that should be the focus of development.

Keywords: Urban Development, Local Community Development, Councils, Community Center (Saraye Majhale), Neighborhood Management.

1. Assitance Professor of Sociology, Faculty of Human Sciences, University of Kharazmi. salahedin.gh@khu.ac.ir (Corresponding Author).

2. Managing Director of Omid Entrepreneurship Fund of Kurdistan Province. mahan.ilam@yahoo.com

مقدمه و طرح مسئله

در دهه اول قرن بیست و یکم (۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰) جمعیت شهری جهان ۱,۲ درصد در هر هفته رشد داشته است و این رقم تقریباً چیزی کمتر از رشد جمعیت یک سال اروپاست (مرکز سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل متحد^۱، ۲۰۱۲: ۲۸).

بررسی روند شهرنشینی بر مبنای سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن ۱۳۳۵-۱۳۹۵ بیانگر رشد شتابان شهرنشینی در کشور است. بر اساس آمارهای موجود در دوره شصت‌ساله موردبررسی، شهرنشینی به صورت مداوم در حال افزایش و در مقابل از سهم روستانشینی کشور کاسته شده است، چنان‌که سهم جمعیت شهرنشین کشور طی روندی مستمر از ۳۱,۴ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۷۴ درصد کل جمعیت کشور در سال ۱۳۹۵ رسیده است. این در حالی است که میانگین جهانی شهرنشینی ۶۰ درصد گزارش شده است.

رشد شهرنشینی نیاز به توسعه و برنامه‌ریزی شهری را به منظور سامان‌دادن امور و مدیریت تغییرات در آن، خدمات‌رسانی، برقراری نظم، جلوگیری از توسعه بی‌رویه و بدقواره و ... بیشتر و مدیران و مسئولان نظام شهری را به طراحی الگوهای توسعه شهری وادار کرد. اولین رویکردهای توسعه شهری به تبع فرایندهای کلان توسعه در سطح بین‌المللی، رویکردهای اقتصادی بود. این نوع توسعه مترادف با رشد و با تأکید بر رشد اقتصادی، فناورانه، تولید ناخالص داخلی، درآمد سرانه و ... بود. مهم‌ترین پیامدهایی که این نوع گسترش پس از دهه‌ها به دنبال داشت، توسعه کالبدی و فیزیکی شهری، افزایش فقر، نابرابری‌های اجتماعی، استحاله مؤلفه‌های سنتی و فرهنگی در سازمان‌دهی شهری و طرد و بی‌توجهی به ظرفیت‌های اجتماعی و فرهنگی فضاهای شهری برای توسعه بود. الگوهای توسعه پایدار، توسعه انسانی، توسعه اجتماعی، توسعه سیاسی و غیره، از جمله جایگزین‌هایی بود که برای توسعه اقتصادی مطرح شد. توسعه مبتنی بر اجتماع محلی یکی از راهبردهایی بود که در حوزه توسعه پایدار شهری از سوی سازمان ملل مورد توجه قرار گرفت. پارادایم توسعه مبتنی بر اجتماع به‌عنوان آنتی‌تز شیوه‌های پیشین تلاش برای توسعه و رشد اقتصادی همانند رویکردهای همیاری تکنیکی^۲، توسعه روستایی^۳ و نوسازی شهری^۴ شکل گرفت و گسترش یافت (زمردیان، ۱۳۹۳). بر اساس تعریف

1. Un-Habitat
2. Technical Assistance
3. Rural Development
4. Urban Renewal

بانک اطلاعات واژه‌شناسی سازمان ملل، توسعه مبتنی بر اجتماع محلی، فرایندی است که طی آن اعضای اجتماع محلی گردهم می‌آیند تا حرکتی جمعی را شکل داده و راه‌حلهایی برای مشکلات و مسائل مشترک پیدا کنند (بانک اطلاعات واژه‌شناسی سازمان ملل^۱، ۲۰۱۴). در تعریف دیگر، توسعه مبتنی بر اجتماع محلی، گروهی از مردمان اجتماع را در بر می‌گیرد که تصمیم می‌گیرند تا یک فرایند فعالیت اجتماعی را برای تغییر وضعیت اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی خود شروع کنند (کریستنسون^۲ و همکاران، ۱۹۸۹؛ به نقل از کاوای^۳، ۲۰۱۵: ۸). شافر معتقد است، توسعه مبتنی بر اجتماعات خاص محلی، فرایند افزایش انتخاب‌هاست. این فرایند، محیط‌زیستی را ایجاد می‌کند که مردم آنجا قوی‌ترین ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های خودشان را برای یک زندگی تولیدگرانه و خلاقانه به‌منصه ظهور می‌رسانند (شافر^۴ ۱۹۸۹). در تعریف دیگری، توسعه مبتنی بر اجتماعات خاص محلی، فرایندی تعریف‌شده است که «... طی آن مردم محلی می‌توانند نه تنها شغل، درآمد و زیرساخت را ایجاد کنند، بلکه می‌توانند به اجتماع خود کمک کنند تا به‌صورت اساسی‌تر بتوانند تغییر را مدیریت کنند. مزایایی انضمامی توسعه مبتنی بر اجتماع محلی، از قبیل: اشتغال و زیرساخت‌ها، به تغییر نگرش‌های اعضای اجتماع منجر می‌شود، مهارت‌های موجود را تغییر می‌دهد، شبکه‌های ارتباطی را ارتقا می‌بخشد، طرز تفکر در مورد مشکلات را تغییر می‌دهد و دارایی‌های اجتماع را به شکل‌های جدید به‌کار می‌گیرد. توسعه مبتنی بر اجتماع، موقعیت اجتماع را نه تنها از نظر اقتصادی ارتقا می‌دهد، بلکه عملکرد درونی اجتماع را قوی‌تر می‌کند (کاوای، ۲۰۱۵: ۱). یکی از مفاهیم نزدیک به توسعه مبتنی بر اجتماع محلی، توسعه اجتماع‌محور (CDD)^۵ است. این نوع توسعه بر کنترل واقعی تصمیم‌سازی و منابع پروژه در همه مراحل یک چرخه پروژه تأکید دارد (حسین‌آبادی و مشفق، ۱۳۹۴). درحالی‌که ادبیات مفهومی زیادی درباره متمایز ساختن این دو نوع توسعه وجود ندارد، اما اجماع کلی بین صاحب‌نظران وجود دارد که توسعه مبتنی بر اجتماع محلی یک چتر شامل سه دامنه گسترده‌ای از پروژه‌هاست که ذی‌نفعان را به شکلی فعال در طراحی، مدیریت و اجرای پروژه‌ها دخالت می‌دهند (بانک توسعه آسیا^۶، ۲۰۰۶).

1. The United Nations Terminology Database

3. Christenson

3. Cavaye

5. Shaffer

5. Communitydriven development

6. Asian Development Bank

توسعه مبتنی بر اجتماع محلی به صورت نادقیق در ایران به توسعه محلی، توسعه محله‌ای، توسعه محلهمحور و یا ... در معنای آن ترجمه شده است. درحالی‌که در این الگوی توسعه، اجتماع محلی معطوف و متمرکز بر بافت‌ها و ساختارهای محلی است که دارای مسائل و مشکلات اجتماعی هستند و از لحاظ توسعه، رفاه، سلامت، فقر و ... از میانگین جامعه‌ای که در آن قرار دارند به شدت پایین هستند، تلاش می‌شود با استفاده از این الگو توسعه پیدا کنند. در الگوی توسعه محلی، اجتماع محلی خیلی کلی و عام در نظر گرفته شده است و همین به یک برداشت خاص از توسعه مبتنی بر اجتماع محلی منجر شده است که آن را برای توسعه همه فضاهایی که بتوان اجتماع محلی بر آن‌ها اطلاق کرد، به کار رفته است. این امر یکی از چالش‌های اصلی است که سر راه این نوع توسعه و راهبردهایی که برای آن در نظر گرفته شده، قرار دارد. گسترش سریع جمعیت تهران و لزوم مدیریت و توسعه این شهر مخصوصاً پس از جنگ، مدیریت شهری را در بسیاری از حوزه‌ها به این نتیجه رساند که بدون مشارکت و همکاری شهروندان تهرانی در امر توسعه، امکان توسعه این شهر وجود ندارد. بر این اساس راهبردهای مختلفی در حوزه مدیریت شهری مطرح شد (حکمرمایی خوب شهری، مدیریت مشارکتی و ...)، اما از اوایل دهه ۸۰ در شهر تهران، به دلیل برگزاری انتخابات شورایی‌ها و تعیین مرز محلات برای این انتخابات، توسعه محلی، توسعه محله‌ای یا توسعه محلهمحور مورد تأکید و توجه قرار گرفت، و چنین برداشت شد که «توسعه مبتنی بر اجتماع محلی» می‌تواند الگویی برای توسعه همه بافت‌های محلی و محله‌ای باشد. درحالی‌که قسمت عمده‌ای از مطالب توسعه مبتنی بر اجتماع محلی که امروزه نگاشته و منتشر می‌شود بر توانمندسازی زنان، معنادین، اقلیت‌های مذهبی و به‌ویژه مهاجرین و رنگین‌پوستان اشاره دارد (زمردیان، ۱۳۹۳).

در شهر تهران، ناتوانی مدیریت شهری در حل معضلات شهری، پیامدهای سنگین و هزینه‌بر طرح‌های توسعه شهری، مقاومت یا مخالفت ساکنان محلات شهری با طرح‌های توسعه و یا عدم توجه به آن‌ها و ... مدیریت شهری را به سمت جلب مشارکت مردم به منظور کاهش هزینه و اثربخش کردن فعالیت‌های مدیریت شهری کشاند. مفهوم توسعه مبتنی بر اجتماع محلی هم در راستای این نیاز، به توسعه محلی، توسعه محله‌ای یا محلهمحور ترجمه شد و مجموعه‌ای از اقدامات و فعالیت‌ها برای توسعه مبتنی بر مشارکت و دخیل کردن مردم و شهروندان صورت گرفت. هدف اصلی این راهبردها استفاده از توانمندی‌ها و ظرفیت‌های ساکنان بافت‌های

محل‌های شهری برای مدیریت و توسعه آن در محدوده زندگی‌شان بود. یکی از چالش‌های استفاده از تجارب جهانی در حوزه‌های مختلف در ایران این است که بیشتر مفاهیم و راهبردهایی که در نقاط دیگری از جهان اجرایی و عملیاتی می‌شود، صرفاً به دلیل نیازهای فوری و آنی و بدون پیش‌فرض‌ها یا تاریخچه روند آن اخذ و عملیاتی می‌شوند. این امر نه تنها در راستای آن راهبرد یا مفهوم عمل نمی‌شود، بلکه در مواردی در تضاد و تناقض با مبانی و زمینه‌های آن پدیده اقدام می‌شود. در مورد مفهوم «توسعه مبتنی بر اجتماع محلی» هم به نظر می‌رسد چنین اتفاقی افتاده است.

مقاله حاضر درصدد است که با توجه به الزامات، اصول و مبانی توسعه مبتنی بر اجتماع محلی، به راهبردهای عملیاتی کردن این نوع توسعه با تأکید بر انتخابات شورایاری‌ها، ایجاد سراهای محله و مدیریت محله و تقسیم‌بندی مرز محلات و برنامه‌هایی که در این راستا در سطح محلی اجرا می‌شود، پردازد. بر اساس فرض‌های اولیه به نظر می‌رسد نوعی برداشت ناقص از مفهوم توسعه مبتنی بر اجتماع محلی در میان سیاست‌گذاران و مدیران و مجریان توسعه و مدیریت شهری در تهران شکل گرفته است و همین امر به اجرای برنامه‌هایی منجر شده است که نه تنها با الگوی توسعه مبتنی بر اجتماع محلی همسو نیست بلکه، در مواردی هم متضاد با آن پیش رفته است. با توجه به این توضیحات، مقاله حاضر بر اساس نتایج حاصل از آسیب‌شناسی مدیریت محله و گونه‌شناسی اجتماعی و فرهنگی محلات تهران به بررسی چالش‌های موجود در مسیر توسعه مبتنی بر اجتماع محلی در شهر تهران می‌پردازد. سؤال اساسی تحقیق این است که فعالیت‌های انجام‌شده به‌منظور توسعه مبتنی بر اجتماع محلی در شهر تهران تا چه اندازه با معیارها و اصول و الزامات این توسعه همراه است؟ و در ادامه اینکه، مهم‌ترین چالش‌های این برنامه‌ها و فعالیت‌ها برای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی چیست؟ و چگونه و به چه شکلی می‌توان این فعالیت‌ها و برنامه‌ها را در راستای این نوع توسعه تعدیل کرد؟

پیشینه تجربی

بر اساس بررسی‌های انجام‌گرفته، مجموعه مطالب منتشرشده در مورد توسعه مبتنی بر اجتماع محلی بیشتر به تبیین و توضیح ابعاد مختلف این توسعه پرداخته‌اند و به نقد برخی راهبردهای این نوع توسعه از جمله مدیریت محلی یا محله‌ای پرداخته‌اند، اما در مورد مسائل و مشکلات این نوع

توسعه و چالش‌های آن مطالب قابل‌توجهی توسط نگارنده یافت نشد. برخی مقالات هم به مؤلفه‌ها و عوامل تحقق‌پذیری توسعه محلهمحور پرداخته‌اند که به مواردی از آن‌ها اشاره می‌شود. رفیعیان و همکاران (۱۳۹۲) در مقاله‌ای با عنوان، «تحقق‌پذیری برنامه‌ریزی محلهمحور در بافت‌های فرسوده شهری، مطالعه موردی: محله سنگلج تهران» به بررسی میزان تحقق‌پذیری برنامه‌های محلهمحور با تأکید بر دو مؤلفه اصلی یعنی سرمایه اجتماعی و مشارکت پرداخته‌اند. نتایج مقاله نشان می‌دهد که ارتقای سرمایه اجتماعی باعث ایجاد نگرشی مثبت به محیط زندگی و محله می‌شود و این نگرش مثبت می‌تواند منشأ بسیاری از کنش‌های اجتماعی کارآمد، از جمله مشارکت اجتماعی شود. مشارکتی که به‌عنوان عامل تسهیل‌کننده روند توسعه محله‌ای از عناصر ضروری این فرایند است. تقویت شورای محله سنگلج و شورایارها و معتمدین محله و ایجاد انگیزه و احساس اهمیت در ساکنان از طریق ایجاد خانه‌های گفتگوی محله‌ای، ارتقای سطح اعتماد به مدیریت شهری از طریق جلسات گفتگو با ساکنان محله در مساجد محله، آگاهی دادن به مردم محلی در مورد طرح‌های در دست تهیه و اقدام، ارتقای میزان رضایت ساکنان از محیط محله از طریق رفع نیازها و تسهیل کردن توانمندسازی اجتماع محلی با دادن اختیار و قدرت بیشتر برای نظارت بر برنامه‌ها و پروژه‌هایی که زندگی آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، به‌عنوان پیشنهادهای اصلی گسترش برنامه‌ریزی محلهمحور ارائه شده است (رفیعیان و همکاران، ۱۳۹۲: ۸۹-۱۰۶).

حقیقان، اسماعیلی و کریمی‌زاده اردکانی (۱۳۹۴) در مطالعه‌ای با عنوان «تبیین جامعه‌شناختی تأثیر توسعه محلهمحور در اداره کلان‌شهر تهران (مورد مطالعه محله‌های ازگل، جنت‌آباد، حکیمیه، خانی‌آباد نو)»، به بررسی تجربه محله‌محوری در شهر تهران پرداخته‌اند. این مقاله به بررسی جامعه‌شناختی شرایط علی، شرایط زمینه‌ای و مداخله‌گر و راهبردهای مختلف تأثیرگذار بر پدیده و نهایت پیامدهای متأثر از پدیده پرداخته است. مقاله با پرداختن به رفع نابهنجاری‌های محل و تغییرات اجتماعی که از این طرح نوپا منبعث شده، پرداخته است. بر اساس نتایج در صورتی که قدرت عمل بیشتری به مدیران و شورایاری‌ها داده نشود مشکلات طرح زیادتر خواهد شد.

مبانی مفهومی و نظری

در رویکرد توسعه مبتنی بر اجتماع محلی، مدیریت پروژه به نهادی داخل اجتماع سپرده می‌شود. طرح‌های توسعه و نحوه اجرای برنامه‌ها از پیش تعیین و نهایی نشده است و در برخی از موارد

پیش از ورود به اجتماع اساساً طرح و الگویی وجود ندارد. ایده اصلی و مرکزی پروژه، تمرکز بر ضعف‌ها و آسیب‌ها نیست، بلکه توسعه مبتنی بر اجتماع بر نقاط قوت و مزیت‌ها (دارایی‌ها) تمرکز دارد. در این نوع از توسعه، ظرفیت‌سازی و گروه‌سازی وجود دارد و توسعه انجام‌گرفته از هر دو منظر تداوم و حفظ محیط‌زیست پایدار است و تأکید بر برابری و سهم‌یابی همه اعضای اجتماع در نتایج توسعه و حذف هرگونه تبعیض از ویژگی‌های بنیادی هستند که لازم است در تمامی این نوع از پروژه‌ها دیده شوند. این نوع توسعه به دنبال تقویت مشارکت اجتماعی مردمی به همراه رسمیت دادن به تنوع فرهنگی و چند کارگزاری در سیاست‌گذاری اجتماعی و توسعه خدمات اجتماعی به همراه ارتقای حمایت اجتماعی از مردم و تقویت سیاست‌های عمومی به نفع امور رفاهی همگانی است (بییتس^۱، ۲۰۰۶).

کاوای (۲۰۱۵) در تبیین و توضیح مفهوم توسعه مبتنی بر اجتماع محلی، به‌صورت سلیبی به تعریف این مفهوم پرداخته است و بیان کرده است سه برداشت مرسوم از توسعه اجتماع محلی (ارائه خدمات، مددکاری اجتماعی یا رفاه اجتماعی و یک تجربه به‌مثابه احساس خوب) وجود دارد که محدود و ناقص و معادل توسعه اجتماع محلی نیستند. کاوای در مقابل این برداشت اشاره می‌کند که: (۱) توسعه مبتنی بر اجتماع محلی به معنای «ارائه خدمات به اجتماعات محلی دارای مشکلات اجتماعی و محروم از خدمات شهری نیست»: پرواضح است اجتماعات محلی تقاضای زیادی برای دریافت خدمات از نهادهای خدمات‌رسان دولتی و بخش خصوصی دارند و انتظار دارند ارائه‌کنندگان خدمات بهترین خدمات ممکن را ارائه کنند. درحالی‌که توسعه مبتنی بر اجتماع محلی چیزی فراتر از ارائه خدمات است. خدماتی که دریافت‌کنندگان احساس می‌کنند نیاز دارند اثر خیلی کمی بر تحریک آن‌ها در بازاندیشی، تشکیل شبکه‌های اجتماعی یا رهبری که اجتماع محلی را برای مدیریت تغییرات توانمند می‌کند، دارد، (۲) «مددکاری اجتماعی یا رفاه اجتماعی نیست»: در یک فرایند توسعه مبتنی بر اجتماع محلی، بسیاری از اجتماعات محلی ممکن است بخواهند وضعیت بیکاری، مریضی، ناتوانی و فقر، تقویت تعاملات اجتماعی، بهبود و یا خدمات حمایتی اجتماعی ارتقا پیدا کند. باوجوداین، توسعه مبتنی بر اجتماع محلی یک برنامه رفاه اجتماعی نیست. آن یک فرایند خود-هدایتگر است که طیف گسترده‌ای از منافع

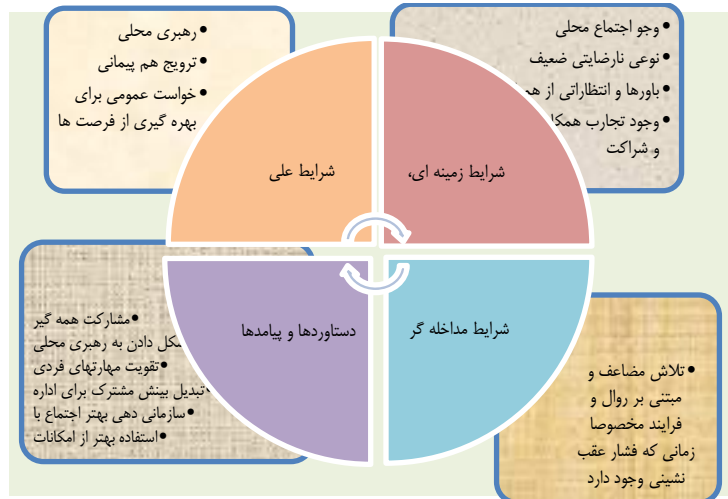
اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی را هدف می‌گیرد، (۳) یک تجربه به‌مثابه «احساس خوب»^۱ نیست: فرایندهای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی دارای پیامدهای واقعی از جنس آجر و ملاط و دلار و سنت است. این دستاوردها از طریق فعالیت شراکتی، بازانديشی و سازمان‌دهی به دست می‌آید. اما، این فرایند شامل فعالیت و کار بسیار گسترده است. توسعه مبتنی بر اجتماع محلی بسیار بیشتر از یک تجربه افزایش روحیه است (کاواي، ۲۰۱۵: ۱۹).

برای موفقیت توسعه مبتنی بر اجتماع محلی ۷ عنصر یا جزء را می‌توان از هم تفکیک کرد: (۱) لایه‌ای ضعیف و نحیف از نارضایتی به این معنا که محرک و مشوقی مبتنی بر این احساس باشد که «امور باید بهتر شوند»؛ (۲) باورها و انتظاراتی از خودیاری، یعنی، باوری درباره آینده اجتماع و اعتقادی راسخ که درک کند آینده وابسته به فعالیت اعضای جامعه است؛ (۳) رهبری محلی، یعنی، رهبران متعهد رسمی و غیررسمی که بتوانند احساسات دیگران را تحریک و آنها را حمایت کنند، رهبرانی که شراکت را رشد دهند، انتقادپذیر باشند و به‌عنوان قهرمانان محلی برای توسعه اجتماع فعالیت کنند؛ (۴) همکاری، یعنی وجود فرهنگ قوی شراکت و مشارکت؛ (۵) ترویج هم‌پیمانی - جستجوی فعالانه، اطلاع‌رسانی و توسعه شبکه روابط با حامیان بیرون از اجتماع؛ (۶) خواسته عمومی برای آزمون و بهره‌گیری از فرصت‌ها؛ (۷) تلاش مضاعف و مبتنی بر روال و فرایند، مخصوصاً زمانی که فشار عقب‌نشینی وجود دارد.

پیامدها و دست‌آوردهای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی، این است که آن اجتماع توانایی بیشتری در ایجاد دارایی داشته باشد، موقعیت رقابتی خود را ارتقا یا حفظ کند، منابع اجتماع را حفظ و با تغییر انطباق دهد (شیفر، ۱۹۸۹). پیامدهای خاص عبارتند از: (۱) تقویت پایه مشارکتی وسیع، هدایت‌شده و دربرگیرنده همه شهروندان خواهد شد، (۲) پایه رهبری گسترش پیدا می‌کند؛ (۳) مهارت‌های فردی تقویت می‌شود، (۴) بینش محلی و منطقه‌ای کاملاً مشترک درباره آینده به اداره تبدیل می‌شود؛ (۵) فرایندهای سریع و همسو در راستای اهداف اجتماع محلی شکل خواهد گرفت؛ (۶) سازمان‌دهی مؤثرتر اجتماع محلی رخ خواهد داد، (۷) منابع به شکل بهتر استفاده می‌شود (موسسه اسپن^۲، ۱۹۹۶؛ به نقل از کاواي، ۲۰۱۵: ۱۷).

1. "feel good"

2. Aspen Institute



منبع: استخراج از مباحث کاوی، ۲۰۱۵

روش تحقیق

روش مطالعه در تحقیق حاضر از نوع ترکیبی است (استفاده از داده‌های کیفی و کمی و تحلیل کیفی و کمی پدیده). داده‌ها به‌عنوان داده‌های ثانویه مورد تحلیل قرار گرفته است. داده‌های مورد استفاده برای تحلیل در این مقاله از داده‌های دو طرح پژوهشی «آسیب‌شناسی مدیریت محله در شهر تهران» و «گونه‌شناسی اجتماعی و فرهنگی محلات شهر تهران» که برای مرکز مطالعات در سطح محلات شهر تهران انجام شده و نویسنده مسئول مدیریت علمی آن‌ها را برعهده داشته، اخذ شده است. متن مصاحبه‌های انجام شده و داده‌های کمی آن دو مطالعه مورد بازبینی و مبتنی بر مفاهیم و مباحث نظری و حساس این تحقیق مورد تحلیل مجدد قرار گرفته‌اند. جامعه هدف این تحقیق در بخش کیفی مدیران محله، کارشناسان و متخصصان و کارکنان شهرداری و اعضای هیئت‌امنانی سرای محله بوده‌اند و در بخش کمی جامعه آماری شهروندان محلات شهر تهران است که به‌صورت نمونه‌گیری تصادفی از ۱۰۵ محله شهر تهران انتخاب شده بودند. حجم نمونه مصاحبه کیفی حدود ۳۰ مصاحبه و حجم نمونه مطالعه کمی حدود ۱۲۰۰۰ نمونه بوده است.

یافته‌های تحقیق

بررسی وضعیت شرایط زمینه‌ای برای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی: برای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی، اولین مؤلفه‌ای که وجود دارد، ساختار و بافتی است که بتوان آن را نوعی اجتماع محلی تلقی کرد که اصلی‌ترین بستر این نوع توسعه است. در ادبیات مربوط به اجتماع محلی ۴ رویکرد به اجتماع محلی را می‌توان از هم تفکیک کرد: (۱) رویکرد اول، که معمول‌ترین رویکرد به اجتماع محلی است، مسائل اجتماعی و مشکلات موجود بافت، مبنای اصلی آن است، به نواحی شهری محروم اطلاق می‌شود و نیازمند واکنش مسئولان دولت و اراده‌گرایی مدنی است، مانند: پروژه‌های بازسازی اجتماع محلی و سلامت اجتماع محلی و غیره. در این معنا، اجتماع محلی خیلی «مکان‌مند» شده است، (۲) رویکرد دوم، مبتنی بر جامعه‌شناسی فرهنگی و انسان‌شناسی است، که اجتماع محلی را به‌مثابه جست‌وجوی تعلق و جایی که تأکید بر امور فرهنگی و هویت است در نظر می‌گیرد. در این رویکرد بر اجتماع محلی به‌عنوان «خود» در برابر «دیگری» تأکید می‌شود، (۳) سومین رویکرد به اجتماع محلی، مربوط به حوزه سیاست پست‌مدرن و دموکراسی رادیکال است که در آن به اجتماع محلی برحسب آگاهی سیاسی و کنش جمعی نگریسته می‌شود. در این رویکرد بر «مای» جمعی که مخالف بی‌عدالتی است، تأکید می‌شود و (۴) موضع چهارم که کمتر روشن و صریح است، اخیراً در حول‌وحوش ارتباطات جهانی، جنبش‌ها و اینترنت، جایی که اجتماع، جهان‌وطنی شده و در مناسبات جدید ظهور کرده است. در این تحول فناوری در شکل‌گیری ارتباطات اجتماعی، فراسوی مقوله‌های سنتی مکان، نقش کلیدی بازی می‌کند. وجه مشترک همه این رویکردهای متفاوت و مختلف این است که «اجتماع محلی» با حس «تعلق» مرتبط است (دلانتی، ۲۰۰۳؛ به نقل از مدنی قهفرخی، ۱۳۹۰: ۳۶). باتوجه به رویکردی که سازمان ملل در حوزه توسعه مبتنی بر اجتماع محلی دارد و تعاریفی که در این نوع توسعه ارائه شده است، به نظر می‌رسد که اجتماع محلی موردنظر این سازمان مبتنی بر رویکرد اول (رویکرد معمول) است، یعنی توسعه مبتنی بر اجتماع محلی بافت‌های محروم است که دارای مسائل اجتماعی هستند و راه برون‌رفت آن‌ها از مسائل و مشکلاتشان نه توسعه از بالا، توسعه صرف اقتصادی یا هر الگوی دیگر، بلکه توسعه‌ای درون‌زا است که همراه با توانمندسازی، پایداری و نقش‌آفرینی خود افراد در این نوع توسعه است.

اولین چالشی که در حوزه توسعه مبتنی بر اجتماع محلی در شهر تهران وجود دارد، این است که اولاً بافت‌های محلی که در شهر تهران در قالب محله می‌توان آن‌ها را از هم تفکیک کرد، چنان گسترده و وسیع است که ظرفیت‌هایی که برای توسعه اجتماع محلی در آن در نظر گرفته شده است، پاسخگوی آن نیست. به‌عنوان مثال بر اساس تعاریفی که در سایر کشورها و مخصوصاً برای این نوع توسعه می‌توان مبنای قرار داد، «یک محله شهری برای اهداف اجتماعی و مدیریتی به‌ندرت بیشتر از ۵۰۰۰ خانوار را در بر می‌گیرد و معمولاً در اندازه‌های کوچک‌تر، در حدود ۱۰۰۰ تا ۲۰۰۰ خانوار (حدوداً ۶۰۰۰ نفر) را در بر می‌گیرد (پاور، ۲۰۰۴). در شهر تهران اکثر محلات جمعیتی بالای ۳۰,۰۰۰ جمعیت دارند و این رقم تا ۱۲۰,۰۰۰ هم می‌رسد.

مسئله دوم در حوزه توسعه مبتنی بر اجتماع محلی، تمرکز این نوع توسعه بر محلات ناکارآمد شهری و غیربرخودار است. اکثر برنامه‌ها و راهبردهای محله‌محور در شهر تهران از جمله نهاد شورایی، مدیریت محله، برنامه‌های خدماتی و حوزه سلامت و به‌صورت متمرکز در همه محلات و به یک نسبت پیگیری شده است. درحالی‌که توسعه مبتنی بر اجتماع محلی باید معطوف به محلات ناکارآمد شهری و غیربرخودار باشد و بودجه عمومی شهری فقط برای توسعه این نوع محلات هزینه شود نه اینکه در مناطق برخوردار و نیمه‌برخودار و محروم به یک نسبت به این نوع توسعه توجه شود. نارضایتی ضعیف از وضعیت موجود هم فقط می‌تواند در یک بافت ناکارآمد شهری و غیربرخودار شکل بگیرد که زمینه و بستری برای توسعه محله‌ای باشد. در حوزه باورها و انتظارات از همیاری، به نظر می‌رسد که به‌ندرت در بافت‌های محلی ناکارآمد و غیربرخودار شهر تهران چنین پدیده‌ای وجود دارد. در حوزه وجود تجارب مشارکت و همکاری و شراکت بر اساس نتایج طرح آسیب‌شناسی مدیریت محله، فقط ۱۴/۵ درصد از ساکنان محلات شهر تهران از خدمات سرای محله استفاده می‌کنند و در برگزاری این برنامه‌ها مشارکت دارند. در حوزه انتخاب شوراییاران میزان مشارکت مردم محلات شهری به‌شدت پایین است. بر اساس نتایج مصاحبه‌های صورت گرفته در طرح آسیب‌شناسی مدیریت محله (فاضلی، قادری و پاک‌سرشت، ۱۳۹۴)، آقای دهقان مدیر محله مجیدیه دبستان از منطقه ۷ شهرداری، در مورد میزان مشارکت در انتخاب شوراییاران گفته است: «شکل و ساختار هیئت/منا غلط است. چون خود ۷ نفر شوراییاری می‌آیند ۶ نفر بقیه را انتخاب می‌کنند. دبیر دبیران منطقه من ۳۰۰ رأی داشته است و ادعا می‌کردند نماینده ۴۰,۰۰۰ نفر است».

این توضیحات و داده‌ها بیانگر عدم وجود بسترها و زمینه‌های توسعه مبتنی بر اجتماع محلی در شهر تهران است و به‌خوبی نشان می‌دهد که چگونه نگاه عام و کلی و به همه محلات شهری به‌عنوان اجتماعات محلی، به عدم تمرکز بر اجتماعات نیازمند و توانمندسازی آن‌ها منجر خواهد شد و ازسوی دیگر، راهبردهایی مانند شورایاری و مدیریت محلّه نه‌تنها تسهیلگر این توسعه نمی‌شوند که اتفاقاً فرایند توسعه در سطح اجتماعات محلی را با کندی مواجه می‌کنند.

شرایط علی برای پیشبرد توسعه مبتنی بر اجتماع محلی: بر اساس ۳ مؤلفه‌ای که برای این حوزه در نظر گرفته شده است یعنی، رهبری محلی، ترویج هم‌پیمانی و خواست عمومی برای بهره‌گیری از فرصت‌ها است. موانعی برای رهبری محلی در حوزه محلات شهری در شهر تهران وجود دارد. بسیاری از قوانین بالادستی چنین رهبری در سطح اجتماع محلی به معنای محلّه را به‌هیچ‌عنوان تأیید نمی‌کنند و بررسی قوانین حوزه مدیریت محلی که مربوط به مدیریت در سطح شهر یا استان هم هست، به‌شدت دارای محدودیت‌های خاصی است. بررسی محتوای قانون شوراهای محلی مصوب ۱۳۵۸/۴/۴؛ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ و اصلاحات بعدی (الحاقیه ۱۳۶۵/۴/۲۹)؛ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات مصوب ۱۳۸۲ و ۱۳۸۶؛ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۷۵؛ شورای شهرداری یا مدیریت محلی، نشان می‌دهد این قوانین به‌مرور به تحدید اختیارات شوراها به‌عنوان اصلی‌ترین نمود رهبری محلی پرداخته‌اند. باتوجه‌به تحدید اختیارات شوراها در حوزه‌های مختلف تصمیم‌گیری و نظارت در قوانین عادی کشور و مخصوصاً قانون تشکیلات شوراهای اسلامی شهر و روستا مصوب ۱۳۷۵، می‌توان نتیجه گرفت که رهبری محلی برای مدیریت توسعه - که خود زیرساخت تشکیل مدیریت محلّه است و در اسناد مربوط به مدیریت محلّه هم به مصوبات جایگاه قانونی آن استناد شده - جایگاه چندان برجسته و بارزی در اسناد فرادست ملی و قوانین عادی ندارد. بنابراین رهبری محلی و مدیریت محلی به‌عنوان اصلی‌ترین رکن و زیرساخت قانونی و حقوقی برای تشکیل توسعه مبتنی بر اجتماع محلی، از نظر قانونی دچار چالش است و به این شکل، به‌خوبی می‌توان نتیجه گرفت که در چنین وضعیتی راهبرد انتخابات شورایاری و مدیریت محلّه که باید مدیریت سرای محلّه را هم در دست داشته باشد، از نظر قانونی جایگاه محکم و موردحمایتی ندارد. باتوجه‌به این توضیح پرواضح است که دو راهبرد شورایاری (به‌عنوان بازوی

مشورتی شورای شهر در سطح محلی) و مدیریت محله (به عنوان بازوی اجرایی توسعه در سطح محله) دچار اختلال و تعارض هستند. به نظر می‌رسد آنچه امروزه در شهرداری تهران تحت عنوان «مدیریت محله» از آن نام برده می‌شود و بر اساس دستورالعمل تشکیل ستاد سامان‌دهی مشارکت‌های اجتماعی و استناد به بندهای دوم، پنجم و هفتم ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات و الحاقات آن عمل می‌کند، مدیریت محله بدون جایگاه قانونی مشخص است. از آنجایی که جایگاه قانونی شوراها برای آن لحاظ شده است، می‌توان گفت که مدیریت محله در راستای تحدید مدیریت محلی یعنی ایجاد رقیب برای حکومت محلی عمل می‌کند و درصدد مصادره اختیارات شوراها به نفع خود است. به این شکل، خود عاملی است برای محدود شدن شوراهای محلی و استحاله رکن بودن شوراها در اداره امور محلی و همین امر به شکل دادن به تعارضی جدی میان عاملان توسعه مبتنی بر اجتماع محلی در شهری مثل تهران منجر شده است. بر اساس مصاحبه‌های صورت گرفته در طرح آسیب‌شناسی مدیریت محله (فاضلی، قادری و پاک‌سرشت، ۱۳۹۴) آقای نعیم مدیر محله وحیدیه در مورد تناقضات طرح مدیریت محله در حوزه رهبری محلی برای توسعه بیان کرده است:

«مدیریت محله به فرزند نامشروعی تبدیل شده که به سیستم شهرداری تحمیل شده است. به عقیده من هدف از مدیریت محله تقسیم قدرت در محلات بود. هدف این بود که شهرداری در محلات نفوذ پیدا کند و نیروهایی در محلات داشته باشد. الان مدیر محله هم باید اوامر شهرداری را انجام دهد، اوامر هیئت‌امنا، در موارد متعددی هم این یکی می‌گوید کار من را انجام بده، آن یکی می‌گوید آنچه من می‌گویم انجام بده».

آقای رکنی طاهریان مدیر محله برق الستون (ستارخان) پیرامون تهدیدهای برآمده از اجرای طرح مدیریت محله برای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی بیان کرده است: «هرچند شورایاری مدیر محله را انتخاب می‌کند، اما پس از آن شورایاری و مدیر محله در رقابت قرار می‌گیرند رقابتی که عموماً اکثر مدیران را اذیت می‌کند».

لذا می‌توان نتیجه گرفت دو راهبرد توسعه مبتنی بر اجتماع محلی در شهر تهران (انتخاب شورایاران و مدیریت محله) نه تنها به رهبری محلی برای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی کمک

نمی‌کنند، بلکه به حوزه‌ای از نزاع و درگیری و کشمکش و رقابت تبدیل شده است که اتفاقاً توسعه مبتنی بر اجتماع محلی را به شدت با مشکل مواجه می‌کند.

شرایط مداخله‌گر در پیشبرد توسعه مبتنی بر اجتماع محلی: تلاش مضاعف و مبتنی بر روال و فرایند، مخصوصاً زمانی که فشار عقب‌نشینی وجود دارد، به‌عنوان اصلی‌ترین مؤلفه مداخله‌گر در حوزه توسعه مبتنی اجتماع محلی مورد توجه قرار گرفته است. یکی از اصلی‌ترین چالش‌های راهبرد مدیریت محلّه برای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی در شهر تهران، دستوری بودن فعالیت‌ها و پاسخگویی مدیریت محلّه به برنامه‌های متمرکز شهرداری است.

تفویض اختیار و واگذاری امور به‌منظور تمرکززدایی از هدف‌های مهم سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان بالادستی در اجرای پروژه مدیریت محلّه برای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی بوده است. اما نتایج بحث گروهی در طرح آسیب‌شناسی مدیریت محلّه (۱۳۹۴) نشان می‌دهد که این هدف تا به حال محقق نشده است. از نظر شرکت‌کنندگان بحث، دستوری برخورد کردن شهرداری؛ آفت بزرگی است که دامن‌گیر مدیریت محلّه در راستای توسعه محلّه و ارائه خدمات شده است. دکتر قاسم‌زاده مدیر محلّه زعفرانیه در این باره تأکید دارند که، «مطلقاً فرایند دستوری و امری حذف نشده است، بلکه افزایش هم یافته است». به‌طور کلی نگاه مدیران محلّه نسبت به حذف یا کاهش رویکرد بالا به پایین و تغییر رویه به سوی تمرکززدایی از سوی نهاد شهرداری خوش‌بینانه نیست. آقای دهقان مدیر محلّه مجیدیه نیز در تأیید گفته‌های همکارانش اظهار می‌کند: «مردم حمایت می‌کنند ولی شهرداری آن چیزی را که شعار می‌دهد نمی‌خواهد اتفاق بیفتد چون اگر می‌خواست اتفاق بیفتد این رویکرد را نداشت». یا آقای رکنی طاهریان مدیر محلّه برق الستون (ستارخان) اشاره دارند به اینکه: «مدیر محلّه به‌عنوان یک فعالیت عملیه مآبانه و به‌عنوان یک کارگزار دیده شده است. چرا؟ چون ضعیف‌ترین است. در شهرداری ناحیه ما ۸ یا ۹ نفر کار می‌کنند. خروجی کار آن‌ها یک درصد فعالیت یک سرای محلّه نیست».

از نظر مدیران محلّه‌ها پیامد ناشی از رویکرد دستوری موجب می‌شود مشارکت به‌طور مناسب محقق نشود. آقای نعیم‌ا مدیر محلّه وحیدیه معتقدند «مشارکت از بالا جواب نمی‌دهد، رویکرد دستوری موجود نمی‌تواند به مشارکت منجر شود». یا دکتر قاسم‌زاده معتقدند: «وحدت رویه مطلقاً در فرایند مدیریت محلّه وجود ندارد. تمام بخش‌نامه‌های مدیریت محلّه دستوری است نه ارشادی». لذا معضل تمرکزگرایی از تهدیدهای موجود در روند اجرای پروژه است که

با وجود آن موضوع مشارکت و همکاری بین ذی‌مدخلان در حوزه اجتماع محلی و شهرداری امری دشوار و چالش‌زا است و همین امر به عدم تلاش برای پیشبرد توسعه مبتنی بر اجتماع محلی منجر خواهد شد.

دستاوردهای راهبردهای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی در شهر تهران: بر اساس الگوی مفهومی توسعه مبتنی بر اجتماع محلی، این نوع توسعه باید به مشارکت همه‌گیر، شکل دادن به رهبری محلی، تقویت مهارت‌های فردی، تبدیل بینش مشترک برای اداره محیط، سازمان‌دهی بهتر اجتماع با استفاده بهتر از امکانات منجر شود.

بر اساس نتایج طرح گونه‌شناسی اجتماع و فرهنگی محلات شهر تهران (قادری، ۱۳۹۶) و براساس داده‌های به دست آمده به تفکیک مناطق ۲۲ گانه شهر تهران، وضعیت مشارکت و استفاده از خدمات محلی ساکنان شهر تهران به شدت پایین است و اگر مبنای مشارکت استفاده از این خدمات و یا شرکت در برنامه‌هایی باشد که برای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی بوده است، به خوبی نشان می‌دهد که پیامدهای راهبردهای توسعه مبتنی بر اجتماع مخصوصاً در حوزه مشارکت به هیچ عنوان محقق نشده است.

در بررسی میزان استفاده از خدمات موجود در محله، بر مبنای داده‌های به دست آمده الگوی غالب در حوزه استفاده از خدمات محله در محلات تهران بیشتر مبتنی بر استفاده کم و خیلی کم است. ۱۳ درصد از ساکنان محلات اصلاً از خدمات محله استفاده نمی‌کنند، ۵۱ درصد در حد کم و خیلی کم استفاده می‌کنند، ۳۰ درصد در حد متوسط و فقط ۳ درصد در حد زیاد و خیلی زیاد از خدمات محله استفاده می‌کنند. بیشترین فراوانی مربوط به عدم استفاده از خدمات محله، مربوط به مناطق ۴، ۱۵، ۸، ۳ و ۲ است. مناطق ۱۸، ۷، ۲۲، ۱۰، ۶، ۹، ۱۱، ۱، ۲، ۳، ۱۵، ۱۶ و ۱۷ هم از نظر استفاده از خدمات محلات دارای بیشترین فراوانی در حد کم و خیلی کم هستند. مناطق ۱۹، ۲۰ و ۲۱ هم در حد زیاد و خیلی زیاد از خدمات محله استفاده می‌کنند.

جدول ۱۵. فراوانی پاسخگویان بر اساس میزان استفاده از خدمات موجود در محله

جمع داده منطقه	میزان استفاده از خدمات موجود در محله				منطقه شهرداری
	اصلاً	کم و خیلی کم	متوسط	زیاد و خیلی زیاد	
100	19.6	52.4	26.9	1	0.1
100	22.4	50.4	17.9	7.3	2
100	29	51.2	14.1	2.2	3.4

ادامه جدول ۱۶. فراوانی پاسخگویان بر اساس میزان استفاده از خدمات موجود در محله

جمع داده منطقه	میزان استفاده از خدمات موجود در محله					منطقه شهرداری
	بی پاسخ	زیاد و خیلی زیاد	متوسط	کم و خیلی کم	اصلاً	
100	1.1	0.8	22.5	36.9	38.8	4
100	2	2.9	33.3	48.2	13.6	5
100	3.1	2	33.7	53.5	7.8	6
100	1.2	0.6	8.7	74.1	15.4	7
100	1.4	1.8	25.2	46.2	25.4	8
100	5.4	4.4	28.4	53.2	8.6	9
100	4.6	3.4	26	54.8	11.2	10
100	2.4	3.2	33.6	51.9	8.9	11
100	2.6	4.2	20.6	68	4.6	12
100	0.8	3.8	40	43.2	12.2	13
100	0.7	4.5	36.2	42.2	16.4	14
100	0.5	3.6	17.7	52.6	25.6	15
100	6.2	8.4	30.9	51.3	3.2	16
100	1.8	5	41.4	49.8	2	17
100	0.2	0.2	14.3	81.4	4	18
100	1	12.4	57.4	28.8	0.4	19
100	0.7	9.1	45	43.2	2	20
100	0.6	10.2	45.8	39.8	3.6	21
100	1	8.2	34.8	55.1	0.8	22
100	1.9	4.4	29.5	51.1	13.2	جمع متغیر

منبع: قادری، ۱۳۹۶

بررسی نتایج مربوط به این شاخص نشان داده است که تنوع قابل توجهی از نظر جغرافیایی بین محلات شهر تهران در استفاده از خدمات محلی وجود دارد. در محلاتی از منطقه ۲، ۳، ۶ و حتی منطقه ۱ میزان استفاده از خدمات محلی در سطح بالاتر از متوسط است، درحالی که محلاتی در مناطق ۱۵، ۹، ۱۰، ۱۷، ۱۸ و ۱۹ هستند که استفاده کمی از خدمات موجود در محله می‌کنند.

در بررسی میزان شرکت اعضای خانوار در برنامه‌های سراهای محله به تفکیک مناطق در مجموع ۸۰ درصد پاسخگویان یا شرکت نکرده‌اند یا به سؤال پاسخ نداده‌اند. در مجموع ۲۰ درصد بیان کرده‌اند که در این برنامه‌ها شرکت می‌کنند. بیشترین میزان شرکت یکی از اعضای خانواده به صورت ماهی یکبار با ۸ درصد است. فقط ۴ درصد از خانوارها در برنامه‌های سراهای محله به صورت هفتگی شرکت می‌کنند. ۶ درصد به صورت چندماه یکبار و ۳ درصد به صورت سالانه استفاده می‌کنند. در میان مناطق به ترتیب مناطق ۱۵، ۱۹ و ۱۷ و ۱۲ بیشترین میزان استفاده از خدمات سراهای محله به صورت هفتگی و مناطق ۱۸، ۳ و ۲۱ به ترتیب کمترین میزان استفاده از خدمات سراهای محله به صورت هفتگی را دارند.

جدول ۱۷. فراوانی پاسخگو بر اساس میزان شرکت اعضای خانوار در برنامه‌های سرای محله

جمع منطقه	میزان شرکت اعضای خانوار در برنامه‌های سرای محله					منطقه شهرداری
	بی پاسخ	هفتگی	ماهانه	چند ماه یکبار	سالانه	
100	83.3	2.9	8	4.9	1	1
100	85.6	2.5	6.5	3.4	2	2
100	86.3	0.8	5.2	6.3	1.4	3
100	76.8	3.1	12	6.9	1.2	4
100	78.7	3.1	7.2	8.3	2.8	5
100	76.7	3.1	12	5.5	2.7	6
100	88.9	3.8	3.4	2.4	1.4	7
100	79	2.2	9	7.4	2.4	8
100	74.4	9	5.2	6	5.4	9
100	86.4	3.6	4.4	3	2.6	10
100	82.1	4.6	4.2	5	4.2	11
100	83.2	4	4	6.8	2	12
100	70.7	5.2	13.5	7.8	2.8	13
100	58.5	5	16.6	12.6	7.4	14
100	75.7	8.3	4.1	6.8	5.1	15
100	75.8	4	7.8	8.6	3.8	16
100	86.2	5.2	5.8	2	0.8	17
100	87	0.5	7.9	4	0.5	18
100	81.6	8	5	3.2	2.2	19
100	76.4	1.6	15.4	5.4	1.1	20
100	77.6	1.4	12	6.6	2.4	21
100	88.3	2.2	3.4	4.6	1.4	22
100	79.8	3.8	7.9	5.9	2.6	جمع متغیر

منبع: قادری، ۱۳۹۶

این داده‌ها به خوبی بیانگر این مسئله است که راهبردهای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی به مشارکت همه‌گیر شهروندان حتی در خود برنامه‌هایی که هزینه و بودجه اصلی آن از سوی شهرداری تأمین می‌شود، منجر نشده است. بنابراین پرواضح است که راهبردهای به کار گرفته شده به مشارکت همه‌گیری مردم در شهر تهران منجر نشده است.

شکل دادن به رهبری محلی دیگر پیامد توسعه مبتنی بر اجتماع محلی است. بر اساس نتایج طرح آسیب‌شناسی مدیریت محله، شورایاران و مدیریت محله به‌عنوان دو نهاد نظارتی و اجرایی دارای چالش‌ها و مشکلاتی بودند که نه تنها این دو راهبرد توسعه مبتنی بر اجتماع محلی، به شکل دادن به رهبری محلی منجر نشده‌اند، بلکه میزان اعتماد و سرمایه‌های اجتماعی برای شکل دادن به چنین رهبری را هم از بین برده‌اند. جلالی معاونت اجتماعی وقت شهرداری منطقه ۱

تهران در مورد چالش شورایاری در توسعه رهبری محلی بیان می‌کند که شورایاری نه تنها به توسعه رهبری محلی کمک نکرد بلکه خود به بازوی اجرایی شهرداری تبدیل تبدیل شد:

«... به اعضای شورایاری گفته شده بود شما شورایاری هستید، به این معنی که قرار است به شورای شهر کمک کنید در پیگیری مطالبات مردم. این خیلی مهم است. شورایاری که قرار بود کمک شورای شهر باشد و پیگیر مطالبات مردم باشد، الان با یک واسطه - یعنی فرزند نامشروعی به اسم مدیریت محلّه - بازوی اجرایی شهرداری شده است.»

نتایج مصاحبه‌ها با شورایاران در پروژه آسیب‌شناسی مدیریت محلّه نشان می‌دهد، مدیریت محلّه را رقیبی می‌دانند که با آمدنشان نقش شورایاری‌ها به حاشیه رانده شد. یکی از دبیران شورایاری می‌گوید:

«شورایاری قبلاً در تصمیم‌سازی به شهرداری کمک و نظارت می‌کرد. بعد که هیئت‌امنا شد، مجری دستورات آنها شد. یک پیمانکار بی‌جیره و مواجب شد. به تدریج جایگاه شورایاری از دست رفت. قبلاً اگر کاری بود به شهردار زنگ می‌زدیم الان با کارشناس ناحیه ارتباط داریم (دبیر شورایاری محلّه بهار)»

می‌توان گفت راه‌اندازی مدیریت محلّه موجب شد تا از قدرت شورایاری‌ها کاسته شود و این مسئله تضاد منافع را در پی داشته است. غیر از مدیر محلّه، شورایاری‌ها شهرداری را نیز در مقابل خودشان می‌بینند. تا اینجا مشکلات شورایاری‌ها به واسطه راه‌اندازی مدیریت محلّه آورده شد.

در زمینه تقویت مهارت‌های فردی، دستاورد راهبرد مدیریت محلّه در حوزه توسعه مبتنی بر اجتماع محلی در برخی مهارت‌های فردی تا حدودی قابل‌توجه است، مخصوصاً در حوزه آموزش برای کودکان و زنان؛ اما این تقویت مهارت فردی به دلیل استفاده بسیار کم و حدود ۱۴/۵ درصد از ساکنان محلات تهران از خدمات سرای محلّه بسیار پایین است و بخش بسیار محدودی مهارت‌های فردی خود را تقویت می‌کنند. لازم به یادآوری است که این مهارت‌های فردی خود به دلیل پایین بودن هزینه‌های اجرایی آن چندان کیفیت بالایی ندارند که واقعاً انتظار داشته باشیم به تقویت مهارت‌ها منجر بشود. بیشتر کلاس‌های آموزشی هم نوعی پر کردن اوقات فراغت با پایین‌ترین نقش در حوزه توانمندسازی مهارتی هستند. مدیر محلّه مدیریت در مصاحبه گفته است: «بسته به مخاطب کلاس‌هایی برگزار می‌کنیم. کلاس‌های خنده‌درمانی یا غسل درمانی موفق بوده‌اند». مدیر محلّه جوادیه گفته است:

«در محلات پایین شهر، خانه کارآفرینی بیشترین استقبال را دارد. مهم‌ترین فعالیت ما خانه کارآفرینی است که زنان سرپرست خانوار در آن فعالیت می‌کنند. برای آن‌ها یک بازارچه محلی هم درست کرده‌ایم که می‌توانند تولیداتشان را بفروشند و درآمدی داشته باشند.»

در مقابل در برخی محلات بعضی کلاس‌ها و برنامه‌ها بوده‌اند که چندان با اقبال عمومی مواجه نشدند. دبیر شورایی محله اوین گفته است:

«کلاس قرآن برگزار کردیم اما استقبال نشد. مدرس این کلاس از مدیر محله شکایت کرد. از کلاس عکس گرفت و به همه‌جا نشان داد که کلاس خالی است. گفت این‌ها همه بی‌دین هستند. اما اینجا همه مردم متدین‌اند. مسجد، حسینیه و جلسه قرآن در منازل از قدیم بوده است.»

برخی معتقد بودند که برنامه‌ها و کلاس‌هایی که در سرای محله برگزار می‌شود تنها هدررفت هزینه است. مدیر محله شهادت:

«این همه جشنواره برگزار می‌کنند چه نتیجه‌ای دارد؟ برای شمسه چقدر پوستر هدر دادند؟ بودجه فرهنگی اجتماعی اتلاف می‌شود.»

داده‌های طرح آسیب‌شناسی مدیریت محله به‌خوبی بیانگر این نکته است که راهبرد مدیریت محله در حوزه توسعه مبتنی بر اجتماع محلی، در محلاتی که اجتماعات محلی دارای مسائل اجتماعی خاص (مانند جوادیه و محلات پایین شهر) بوده است، اجرا شده است، نتایجی به دنبال داشته است که در سایر اجتماعات محلی نداشته است و حتی به سوءبرداشت و برچسب زدن به ساکنان محلی منجر شده است و نه تنها به توسعه و تسهیل امور منتهی نشده است که نوعی بدبینی را هم ترویج کرده است. لذا این بخش به‌خوبی نشان می‌دهد که عدم توجه به الزامات و بسترهای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی نه تنها به توسعه منجر نمی‌شود که باعث نوعی بدبینی به راهبردهای این توسعه هم می‌شود.

در مورد تبدیل بینش مشترک برای اداره محیط و سازمان‌دهی بهتر اجتماع با استفاده بهتر از امکانات، نتایج پژوهش‌ها نشان می‌دهد که دو راهبرد توسعه مبتنی بر اجتماع محلی (شورایاری و مدیریت محله) نه تنها بینش مشترکی برای اداره محیط و سازمان‌دهی بهتر اجتماع با استفاده بهتر از امکانات به دنبال نداشته بلکه در فرایندهای دستوری قبلی هم چالش‌هایی ایجاد کرده است.

نتایج مصاحبه‌های کیفی از مسئولان شهرداری، مدیران محلات و اعضای شوراییاری، مؤید حلقه‌بازتولیدکننده‌ای از تعارض‌ها است که مولّد ساختار بوروکراتیک ناکارآمد شکل‌گرفته در شاکله مدیریت محلّه است. تضاد منافی میان شهرداری با شوراییاری، مدیران محلات و هیئت‌امنا و به‌همین‌صورت با شهرداری دیده می‌شود که امکان رسیدن به توافق‌های مشترک را دشوار کرده است. اما مسئله‌ای که در این میان وجود دارد آن است که مدیریت محلّه به‌عنوان نهادی مردمی تعریف شده ولی صورت‌بندی فعلی چارتر سازمانی است که تنها ناکارآمدی را بازتولید می‌کند و دایره مشارکت مردمی را تنگ‌تر کرده است (فاضلی، قادری و پاک‌سرشت، ۱۳۹۴).

بحث و نتیجه‌گیری

مقاله حاضر باهدف بررسی راهبردهای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی (توسعه محلّه‌محور) تدوین شده است. مقاله با تمرکز بر الزامات، بسترها، شرایط علی، شرایط مداخله‌گر و پیامدهای این نوع توسعه به مطالعه دو راهبرد شوراییاری و مدیریت محلّه به‌عنوان راهبردهای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی پرداخت. بررسی ادبیات مفهومی و نظری توسعه مبتنی بر اجتماع محلی نشان می‌دهد که اجتماع محلی موردنظر این نوع توسعه، اجتماعات فرودست یا محروم از خدمات، تسهیلات و رفاه اقتصادی هستند. این برداشت از اجتماع محلی به‌عنوان اولین بستر توسعه مبتنی بر اجتماع محلی باید موردتوجه قرار گیرد. در شهر تهران در ارائه و پیشبرد راهبردهای مبتنی بر توسعه اجتماع محلی، مخصوصاً راهبرد انتخابات شوراییاری و راهبرد مدیریت محلّه، اجتماع محلی به کلیت بافت‌های شهری که به‌صورت محلّه تفکیک شده، اطلاق شده است. بنابراین از همان ابتدا و بدون توجه به برداشتی که از اجتماع محلی در توسعه مبتنی بر اجتماع محلی در ادبیات بین‌المللی از این مفهوم وجود دارد، به اجرای راهبردهای این نوع توسعه اقدام شده است. همین امر به صرف هزینه‌های سنگینی منجر شده است که اگر بر اجتماعات محلی دارای مسائل اجتماعی متمرکز بود، هم کارآمدی بهتری داشت و هم امکان ارزیابی و حمایت و اصلاح و تعدیل آن در طی زمان وجود داشت. داده‌های مطالعات انجام‌گرفته در شهر تهران (آسیب‌شناسی مدیریت محلّه و گونه‌شناسی اجتماعی و فرهنگی محلات تهران) نشان داد که راهبردهای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی هم در حوزه بسترها و زمینه‌ها، هم در حوزه شرایط علی و هم در حوزه شرایط مداخله‌گر دارای چالش‌هایی است و همین چالش‌ها باعث شده

است که دستاوردهایی که برای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی در نظر گرفته شده است، به واسطه اجرای این راهبردها در شهر تهران محقق نشود. واکاوی طرح مدیریت محله و طرح شورایاری و مناسبات این دو باهم و با مدیریت شهری به خوبی نشان می‌دهد که اتفاقاً این طرح‌ها در راستای برداشت‌های ناقصی که از توسعه مبتنی بر اجتماع محلی وجود دارد به پیش رفته‌اند. کاوای (۲۰۱۵) اشاره کرده بود که توسعه مبتنی بر اجتماع محلی به معنای ارائه خدمات نیست و چیزی فراتر از آن است. اما هدف‌های شورایاری به‌عنوان بازوی مشورتی شورای شهر در انتقال مشکلات به شورای شهری و مدیریت محله به‌عنوان نهاد محله‌ای ارائه‌کننده خدمات محلی و به‌عنوان بازوی اجرایی برنامه‌های شهرداری و شورایاری اتفاقاً معطوف به ارائه خدمات شده است. همان‌طور که کاوای گفته بود، پرواضح است اجتماعات محلی تقاضای زیادی برای دریافت خدمات از نهادهای خدمات‌رسان دولتی و بخش خصوصی دارند و انتظار دارند ارائه‌کنندگان خدمات بهترین خدمات ممکن را ارائه کنند. بنابراین توسعه مبتنی بر اجتماع محلی نباید در حد ارائه خدمات تعریف و عملیاتی شود. نتایج طرح آسیب‌شناسی مدیریت محله به خوبی نشان داده است که بخش زیادی از نارضایتی در حوزه سراهای محله و مدیریت محله در نحوه ارائه خدمات و کیفیت آن‌هاست. دومین برداشت ناقصی که از توسعه مبتنی بر اجتماع محلی وجود دارد این است که این نوع توسعه به‌عنوان مددکاری اجتماعی یا رفاه اجتماعی تلقی شود. متأسفانه جهت‌گیری کلی انتخابات شورایاران و مدیریت محله در شهر تهران در این راستا بوده است و توسعه محله‌ای به معنای برنامه‌ای برای تأمین رفاه اجتماع ساکنان محلات است. درحالی‌که در یک فرایند توسعه مبتنی بر اجتماع محلی، بسیاری از ساکنان ممکن است بخواهند وضعیت بیکاری، مریضی، ناتوانی و فقر، تقویت تعاملات اجتماعی، بهبود و یا خدمات حمایتی اجتماعی ارتقا پیدا کند. باوجوداین، توسعه مبتنی بر اجتماع محلی یک برنامه رفاه اجتماعی نیست. آن یک فرایند خود-هدایتگر است که طیف گسترده‌ای از منافع اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی را هدف می‌گیرد. سومین برداشت ناقصی که از توسعه مبتنی بر اجتماع محلی وجود دارد این است که این برنامه یک تجربه به‌مثابه احساس خوب است، درحالی‌که چنین نیست. به نظر می‌رسد راهبردهای اتخاذشده در شهر تهران برای توسعه اجتماع محلی بیشتر به این سمت هدایت شده است تا اینکه به‌صورت عملیاتی و اجرایی و مبتنی بر فعالیت‌های اجرایی ساکنان اجتماع محلی برای توسعه و تغییر به پیش برود. بخش قابل توجهی

از فرایند شورایی و انتخابات آن به‌عنوان یک حوزه رقابت قدرت و کسب قدرت محلی و مدیریت محله به‌عنوان یک فضای نزاع قدرت و دستیابی به برخی مزایا تصور می‌شود که تعداد زیادی از ساکنان محله به دنبال تصاحب آن هستند. بر اساس نتایج به‌دست‌آمده در طرح آسیب‌شناسی مدیریت محله، اهداف اصلی مدیریت محله از نظر سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان، کاهش تصدی‌گری، مشارکت دادن مردم در اداره امورشان و صرفه‌جویی در برخی هزینه‌ها و افزایش بهره‌وری فعالیت‌ها و اقداماتی است که شهرداری متصدی آن‌هاست: «دبیر کمیسیون اجتماعی وقت شورای شهر تهران می‌گوید هدف از طرح مدیریت محله: «کاهش تصدی‌گری، مشارکت دادن مردم در اداره امورشان و صرفه‌جویی در برخی هزینه‌ها و افزایش بهره‌وری است». بنابراین پرواضح است که هدف از راه‌اندازی مدیریت محله و سرای محله کاهش تصدی‌گری شهرداری در پیشبرد برنامه‌ها و صرفه‌جویی در هزینه‌هاست، نه توانمندسازی اجتماعات محلی محروم برای توسعه درون‌زا.

نتایج اصلی این مقاله بر این تأکید دارد که راهبردهای توسعه مبتنی بر اجتماع محلی در شهر تهران موفق نشده است و مهم‌ترین دلایل آن نیز عدم توجه به الزامات و بسترها، شرایط علی و مداخله‌گر این نوع توسعه است. برای موفقیت راهبردهای این نوع توسعه در درجه اول باید این راهبردها در اجتماعات محلی دارای مسائل اجتماعی اجرایی شود، علاوه بر آن باید نگاه کاهش تصدی‌گری و واگذاری وظایف و کاهش هزینه‌ها از این نوع راهبردها زدوده شود و همه حمایت‌ها در راستای توانمندسازی ساکنان اجتماع محلی برای تغییر با استفاده از توانمندی‌ها خود و با حمایت نهادهای بیرونی باشد. تمرکز بر محلات فرودست شهری و دارای مشکلات اجتماعی و تلاش برای توانمندسازی ساکنان این محلات و درگیرکردن کلیه اعضای این بافت‌ها در بخش‌های مختلف از کودکان گرفته تا سالخورده‌گان باید هدف قرار گیرند. طرح‌ها و پروژه‌های دستوری باید از حوزه توسعه این محلات از دستور کار خارج و از نو بر اساس توانمندی‌های موجود و حمایت‌های که باید برای ارتقای مهارت‌های لازم برای پیشبرد برنامه‌های توسعه‌ای درون‌زا صورت گیرد، به‌پیش برود.

منابع

- حسین آبادی، سعید؛ مشفق، مهناز (۱۳۹۴)، توسعه اجتماع محور (CDD) به عنوان رویکردی جهت بهبود سکونتگاه‌های غیررسمی شهری، همایش ملی معماری و شهرسازی بومی ایران، یزد.
- حقیقان، منصور؛ اسماعیلی، رضا؛ کریمی زاده اردکانی، سمیه (۱۳۹۴)، تبیین جامعه‌شناختی تأثیر توسعه محله محوری در اداره کلان شهر تهران (مورد مطالعه: محله‌های ازگل، جنت‌آباد، حکیمیه، خانی‌آباد نو)، مجله پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، سال ششم، شماره بیستم، صص، ۹۹-۱۲۰.
- رفیعیان، مجتبی؛ فروزنده، محسن؛ داداش‌پور، هاشم (۱۳۹۲)، تحقق‌پذیری برنامه‌ریزی محله محور در بافت‌های فرسوده شهری، مطالعه موردی: محله سنگلج تهران، مجله مطالعات و پژوهش‌های شهری، سال پنجم، شماره، ۱۸ : ۸۹-۱۰۶ .
- زمردیان، امیر (۱۳۹۳)، توسعه مبتنی بر اجتماع، نشریه دو ماهانه اجتماع و توسعه، تهران.
- فاضلی، محمد؛ قادری، صلاح‌الدین؛ پاک‌سرشت، سلیمان (۱۳۹۴)، آسیب‌شناسی مدیریت محله، طرح پژوهشی، شهرداری تهران: کتابخانه مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- قادری، صلاح‌الدین و همکاران (۱۳۹۶)، گونه‌شناسی اجتماعی و فرهنگی محلات تهران، طرح پژوهشی مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، به مجری‌گری حقوقی مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران، شهرداری تهران: کتابخانه مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- مدنی قهفرخی، سعید (۱۳۹۰)، جماعت‌گرایی و برنامه‌های جماعت محور، تهران: نشر شرکت پژوهش بین‌المللی و نشر یادآوران.
- Asian Development Bank (2006). *A Review of Community-Driven Development And It's Application to The Asian Development Bank*.
- Cavaye Jim (2015). *Understanding Community Development*, University of Queensland. <https://www.researchgate.net/publication/265233282>.
- Power Ane. (2004). *Neighbourhood Management and the Future of Urban Areas*. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics: London.
- Shaffer, R. E. (1989). *Community Economics. Economic Structure and Change in Smaller Communities*. Iowa State University Press, Ames, Iowa.
- UN-Habitat (2012). *Seate of the World's Cities 2012/2013* , Prosperity of Cities, Nairobi, Kenya
- Yeats, Nicolas (2006). GSP forum: new directions in global social policy, *global social policy*, 6:16-20, available in www.online.sagePub.com/2012 .