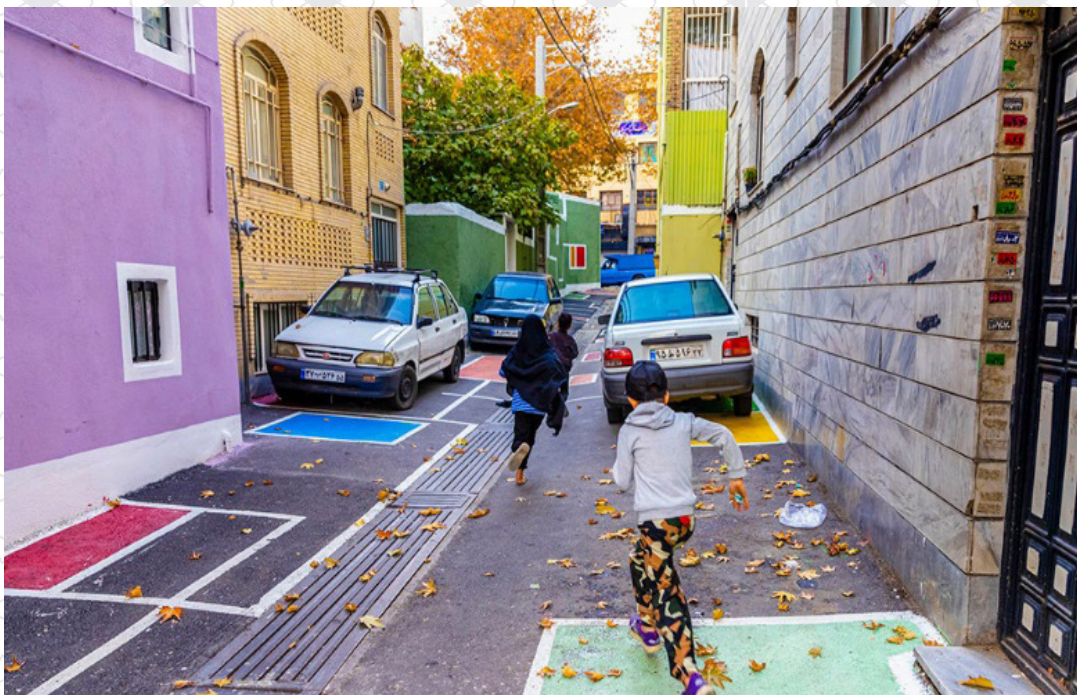


ترسیم و بررسی وضعیت سرای محلات تهران



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۰۹۹
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۷/۱۸

عنوان گزارش:

ترسیم و بررسی وضعیت سرای محلات تهران

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:

مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین:

حسام عزت‌آبادی‌پور (گروه تعاون، مشارکت‌های مردمی و سرمایه اجتماعی)

همکاران:

سینا شیخی، محمدتقی ضرغام‌افشار، کمیل قیدرلو (عضو هیئت علمی دانشگاه امام صادق (ع))،
رضا مرادی (مدیر سرای محله منطقه ۷)، محمد امیری (مدیر سرای محله منطقه ۶)،
الهام رضایی (مریی خانه هنر سرای محله منطقه ۶)

مدیر مطالعه:

محمدتقی ضرغام‌افشار

اظهار نظرکنندگان خارج از مرکز:

فاطمه کاکویی (کارشناس معاونت هماهنگی امور مناطق شهرداری تهران)،
زهرار فیعی‌زاده (عضو دبیرخانه راهبری مشارکت‌های محله‌ای منطقه ۶ شهرداری تهران)

ناظران علمی:

محمد رضا مالکی، هادی افراسیابی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

گرافیک و صفحه آرایی:

محمد دهقانی شهربابی

واژه‌های کلیدی:

۱. سرای محله
۲. شهرداری
۳. کسب‌وکار اجتماعی
۴. تشکل اجتماعی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۱۱/۱۵



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۰
۳. ترسیم وضع موجود.....	۱۱
۴. بررسی وضع موجود.....	۲۶
۵. جمع بندی و پیشنهادها.....	۳۲
منابع و مأخذ.....	۳۴

فهرست جداول

جدول ۱. انواع خانه‌های ارائه دهنده خدمات محلی.....	۹
جدول ۲. پیشینه پژوهشی.....	۱۰
جدول ۳. پیشینه تقنینی پژوهش.....	۱۰
جدول ۴. مساحت سرای محلات شهر تهران.....	۱۲
جدول ۵. مقایسه مساحت و ارزش سرای محلات شهر تهران.....	۱۳
جدول ۶. محل تأمین مالی هر کدام از مصارف مدیریت محلات.....	۲۶

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. نمودار تعداد سرای محله مناطق شهر تهران (به استثنای منطقه ۲۲).....	۱۲
شکل ۲. نمودار مقایسه تعداد خانه‌های تشکیل شده در سرای محلات شهر تهران به تفکیک منطقه.....	۱۴
شکل ۳. نمودار مقایسه تعداد خانه‌های ارائه دهنده خدمات محلی در شهر تهران.....	۱۴
شکل ۴. الگوی کلی حکمرانی مدیریت محله در شهر تهران.....	۱۵
شکل ۵. الگوی تفصیلی حکمرانی مدیریت محله‌ای در شهر تهران.....	۱۵
شکل ۶. جایگاه مدیریت محله در بخش غیردولتی.....	۱۶
شکل ۷. ساختار مدیریت محله.....	۱۷
شکل ۸. ترکیب هیئت امنای محله.....	۱۸
شکل ۹. جایگاه مدیریت محله در بخش دولتی.....	۱۹
شکل ۱۰. ترکیب ارکان ستادی بخش دولتی.....	۱۹
شکل ۱۱. ترکیب اعضای قرارگاه مشارکت‌های محلی.....	۲۰
شکل ۱۲. فرایند انتخاب مدیر محله.....	۲۱
شکل ۱۳. فرایند تشکیل و فعالیت خانه‌ها.....	۲۲
شکل ۱۴. برنامه اقدام در محلات شهر تهران.....	۲۲
شکل ۱۵. فرایند عملیاتی مدیریت محله با مبداء مراجعه اهالی.....	۲۳
شکل ۱۶. فرایند عملیاتی مدیریت محله با ابتکار مسئولین خانه‌ها.....	۲۴
شکل ۱۷. ساختار مالی مدیریت محله (بخش مصارف).....	۲۴
شکل ۱۸. ساختار مالی مدیریت محله (بخش منابع).....	۲۶
شکل ۱۹. نظام مسائل سرای محلات شهر تهران.....	۳۲



ترسیم و بررسی وضعیت سرای محلات تهران

چکیده



فعالیت سرای محلات شهر تهران بود، که شکست‌آموریت، الگو و ساختار فعلی سرای محلات را تأیید می‌کنند. نتایج این تحقیق حکایت از آن دارد که ادامه فعالیت سرای محلات تهران منوط به طراحی الگویی مناسب و اثربخش برای آن‌هاست و ضرورت دارد به منظور هم‌افزایی جهت رفع مسائل عدیده اجتماعی شهروندان منابع مالی و کالبدی کم‌نظیر سرای محلات با سایر تشکل‌ها و کسب‌وکارهای اجتماعی فعال در تهران تحت مدیریت هیئت‌امنای محله به اشتراک گذاشته شود. در این شرایط نهادهای مردمی یاد شده نیز که به سبب مشکلات مالی فراوان در شرف تعطیلی هستند، نجات یافته و سرای محلات شهر تهران نیز با کارویژه توسعه محلی، بازآفرینی می‌شوند. بازآفرینی الگوی سرای محلات در تهران و تسری آن الگو به شهرداری‌های سراسر کشور (پس از کسب اطمینان از موفقیت الگوی جدید) می‌تواند بستر مناسبی برای مشارکت مردمی در سطوح تصمیم‌گیری، نظارت و اجرای برنامه‌های اجتماعی کشور فراهم سازد.

از سال ۱۳۷۵ تاکنون، در حدود ۳۵۰ سرای محله با هدف جلب مشارکت شهروندان تهرانی برای تأمین نیازهای اجتماعی و رفاهی ایشان ایجاد شده است. ساختمان‌هایی که بعضاً بسیار گران‌قیمت و گاهی از نظر اندازه نیز بزرگ هستند. این تشکل‌های مردمی، ظرفیت‌های فوق‌العاده‌ای به منظور توسعه اجتماعی و افزایش سرمایه اجتماعی در کلان‌شهر تهران دارند؛ اما مشکلات فراوان آنها منجر به آن شده که اهداف و مأموریت‌های متعالی این تشکل‌ها به محاق برود. از این‌رو، پس از مرور قوانین و مقررات مرتبط با تأسیس و فعالیت تشکل‌های مزبور و بررسی مطالعات انجام شده در خصوص عملکرد آنها در شهر تهران، چند سرای محله نیز در این کلان‌شهر بازدید شد و با تعدادی از صاحب‌نظران، مدیران مربوطه در شهرداری، مدیران سرای محلات، مسئولین خانه‌های فعال در سرای محلات و جامعه هدف آنها مصاحبه عمیق انجام شد. ماحصل اقدامات یاد شده، شناسایی ۱۴ آسیب ساختاری، زمینه‌ای و رفتاری بسیار جدی پیرامون تأسیس و



بیان / شرح مسئله

کلان شهر تهران به عنوان پایتخت ایران، قدمتی حدوداً ۲۳۰ ساله دارد و بزرگ ترین کلان شهر کشور و دومین کلان شهر خاورمیانه بعد از قاهره در مصر است. سرای محلات به عنوان یکی از مهم ترین اشکال تشکل های اجتماعی شهرداری کلان شهر تهران در تمامی ۲۲ منطقه شهری دایر شده اند و از ۳۵۲ محله شهر تهران در ۳۴۳ محله فعالیت می کنند. با وجود فعالیت گسترده و متعدد سراهای محلات در کلان شهر مذکور، مشکلات فراوان آنها از جمله فقدان ارتباط ارگانیک با جامعه محلی، فقدان شخصیت حقوقی و جایگاه قانونی و نظام تأمین مالی معیوب منجر به مغفول ماندن ظرفیت های فوق العاده این نهاد مردمی و اجتماعی شده است.

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

سرای محلات به واسطه اینکه رویکردی اجتماعی و محله محور دارند، می توانند نقش ویژه ای در تقویت سرمایه اجتماعی کلان شهر تهران ایفا کنند. این نهاد از طریق تقویت شبکه روابط اجتماعی و عام گرایی اجتماعی، سبب افزایش اعتماد عمومی و شعاع تعاملات دور و نزدیک مردمی می شود. وجود این نهادها، احساس امنیت و رضایت از زندگی جمعی محله را ارتقا داده و بدهستان و مشارکت اجتماعی را جلب می کند. اما فهرست طولانی آسیب های ساختاری، زمینه ای و رفتاری آنها، مانع بالفعل درآمدن ظرفیت های مذکور شده است. اهم این موارد به شرح زیر است:

- ۱- فقدان شخصیت حقوقی و جایگاه قانونی،
- ۲- تبیین و ادراک ناقص مأموریت های سرای محلات،
- ۳- عدم استقلال سرای محلات از بخش عمومی،
- ۴- ساختار و نظام مالی و حقوقی معیوب،
- ۵- تمرکزگرایی و نداشتن تمایل واقعی به توزیع قدرت،
- ۶- غریبه بودن ذی نفعان با مفاهیم و اصول مشارکت و تشکل اجتماعی،
- ۷- استفاده نادرست از ظرفیت های سرای محله.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

آسیب ها و چالش های عملکردی سرای محلات شهر تهران به قدری زیاد است که ادامه فعالیت آن با الگوی فعلی را بسیار سخت می کند. از این رو، سه سناریو برای توسعه و بهبود دستاوردهای سرای محلات شهر تهران به ترتیب اولویت زیر پیشنهاد می شود:

الف) احیای مدیریت محله از طریق بازآفرینی ساختار حقوقی و اجرایی سرای محلات با مأموریت و اهداف فعلی آن، با رعایت اصل هفتم قانون اساسی در خصوص مشارکت مردم از طریق شوراهای محلی در ساحت تصمیم گیری و اجرای امور اداری محلات.

ب) توقف فعالیت مدیریت محله ای با ابزار و الگوی فعلی سرای محلات و پرهیز از واگذاری واحدهای اداری و تجاری به بنگاه های تجاری. پیشنهاد می شود واحدها و فضای کاری موجود در سرای محلات تحت مدیریت هیئت امنای محله و مدیر سرای محله به مجموعه تشکل های مردم نهاد و کسب و کارهای اجتماعی فعال در شهر تهران که به دلیل کمبود منابع مالی، انسانی و کالبدی و هزینه های گزاف اجاره ساختمان اداری و کارگاه در شرف تعطیلی هستند، واگذار شود. این فرایند نباید منجر به انتقال مالکیت سرای محلات شود؛ همچنین باید اصول شفافیت و عدالت را رعایت کرده و مانع از ویژه خواری و سودجویی باشد.

ج) تجمیع ظرفیت های سرای محلات با مراکز توانمندسازی کوثر در شهر تهران به منظور نگهداری، مراقبت، توانمندسازی و اشتغال زنان و دختران بی سرپرست، خودسرپرست و بدسرپرست ساکن در محلات شهر تهران با رعایت ملاحظات اجتماعی ناشی از تجمیع امکانات و ظرفیت های موجود.

۱. مقدمه

نهادهای مدیریت محله‌ای به خوبی می‌توانند برنامه‌های محلی را در راستای اهداف و راهبردهای ملی، منطبق بر استعدادها و ظرفیت‌های محلی طراحی، اجرا و ارزشیابی نمایند و مردم را به صورت واقعی در تعیین سرنوشت اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی خود سهیم کنند. برنامه‌ریزی از بالا به پایین سبب غفلت از نیازهای واقعی مردم و شکوفانیدن ظرفیت‌ها و استعدادها محلی شده است [۱]. امیر مؤمنان امام علی (ع) در توصیه خود به مالک‌اشتر این گونه فرمودند [۲]:

«مبادا که دور از چشم مردم، دیری در سراپرده سیاست بمانی، که غیبت زمامداران از ملت، منشأ کم‌آگاهی از جریان‌های کشور باشد و غیبت از مردم، پیوندشان را با آنچه پس پرده است می‌گسلد؛ در نتیجه، مسائل کوچک در چشم‌هایشان بزرگ و مسائل بزرگ، کوچک؛ زیبایی‌ها زشت و زشتی‌ها، زیبا جلوه می‌کند و حق و باطل در هم می‌آمیزد. واقعیت جز این نیست که زمامدار، آدمی بیش نباشد و جریان‌هایی را که دیگران از او پوشیده می‌دارند، نمی‌تواند دریابد و به‌درستی بشناسد و بر پیشانی حق نشانه‌هایی خاص نباشد که به یاری آنها راست و دروغ باز شناخته شود». از منظر امام، ارتباط نداشتن کارگزاران و مسئولان با مردم، سبب ناآگاهی ایشان از نیازهای واقعی مردم، قضاوت و برنامه‌ریزی نادرست و غیرواقعی گرایانه می‌شود.

بین «برنامه‌ریزی برای مردم» و «برنامه‌ریزی با مردم» تفاوت وجود دارد. اولی منتج به وابستگی مردم به دولت و دومی منجر به افزایش اعتماد به نفس افراد، رشد ایشان و بلوغ جامعه می‌شود. دانیل بل معتقد است در عصر جهانی شدن، دولت برای انجام کارهای کوچک، بسیار بزرگ و به‌منظور انجام کارهای بزرگ، بسیار کوچک است. لذا در امور داخلی کشور تا حد امکان باید با واگذاری مسئولیت‌ها و تصدیگری به بخش غیردولتی به کارایی دولت افزود. دلیل تشکیل دولت‌های محلی در قالب شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی در کشورهایمانند هندوستان، پاکستان، استرالیا، ژاپن، مالزی و ... واگذاری کار به مردم، کاهش هزینه‌ها و دخالت‌های دولت در اموری که ساکنان محلی به خوبی از عهده آنها برمی‌آیند، شناخت بهتر ساکنان محلی از نیازها و امکانات منطقه خود، اعتقاد به خوداتکایی و جلب مشارکت مردم است [۳].

در سال ۱۳۸۸ با استناد به بند «۵» ماده (۷۱) قانون وظایف و تشکیلات شورای اسلامی کشور^۱ مصوب ۱۳۷۵ مجلس شورای اسلامی، «دستورالعمل مشارکت‌های اجتماعی در محلات شهر تهران» به تصویب شورای اسلامی شهر تهران رسید و در سال ۱۳۸۹ اولین واحدهای مدیریت محله در اماکن شهری شهرداری تهران و با عنوان سرای محله ایجاد شد.

دستورالعمل مذکور به دنبال تدوین الگوی نهادی محله‌محوری برای تعیین سرنوشت اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی مردم توسط خودشان بود. قاعدتاً طراحی و استقرار چنین الگویی می‌توانست زمینه تحقق بخش بزرگی از تکالیف دولت (مندرج در بند «۸» اصل سوم قانون اساسی) را فراهم سازد. از این رو، اجرایی شدن دستورالعمل یاد شده را می‌توان مرحله اجرای آزمایشی کلان پروژه مشارکت اجتماعی در کشور دانست.

بر اساس ماده (۱) دستورالعمل اصلاحی ساماندهی مشارکت‌های اجتماعی در محلات شهر تهران در سال ۱۳۹۳،^۲ «مدیریت محله» نهادی مردمی، غیرانتفاعی و خودگردان از لحاظ مالی است که به دنبال جلب، ساماندهی و ترویج مشارکت‌های مردمی، توسعه و ارتقای فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی در مقیاس محله‌ای و اداره بهینه مراکز و فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی شهرداری در مقیاس محله‌ای، با تعامل و استفاده از ظرفیت‌های شهرداری تهران است. این نهادها در چارچوب سیاست‌ها و برنامه‌های کلان مدیریت شهری در سطح محلات شهر تهران تشکیل شده و فعالیت می‌کنند. در ابتدا، ساختار آنها از ارکان زیر تشکیل شده بود:

۱. بند «۵» - برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه‌های ذی‌ربط.
۲. در ادامه «دستورالعمل» خوانده می‌شود.

و توسعه حکمرانی مشارکتی در سطح محلات شهر تهران اهم اهداف مدیریت محله است. ارکان سرای محله در الگوی مندرج در نظام‌نامه به دو بخش ستادی و اجرایی تقسیم می‌شود:

الف) ارکان ستادی

ستاد هماهنگی مشارکت‌های محله‌ای شورای اسلامی شهر تهران که سیاست‌گذاری، خط‌مشی‌گذاری و نظارت بر عملکرد سرای محلات در حوزه مدیریت شهر تهران را برعهده دارد.

قرارگاه مشارکت‌های محله‌ای که نهادی بزرگ و حاکمیتی با حضور نهادهای ذی‌نفع و ذی‌مدخل در مدیریت محله‌ای بوده و مکلف به هم‌افزایی و تشریک مساعی در این حوزه است.

دبیرخانه راهبری مشارکت‌های محله‌ای شهر تهران که در معاونت اجتماعی-فرهنگی شهرداری تهران تشکیل می‌شود و فرایندهای اجرایی مرتبط با استقرار و فعالیت نظام مدیریت محلات را راهبری می‌کند.

ب) ارکان اجرایی

هیئت‌انامی محلات به‌عنوان بازوی تصمیم‌گیرنده،

مدیر محله به‌عنوان بازوی اجرایی،

بازرس که از سوی هیئت‌انما پیشنهاد و توسط دبیرخانه راهبری مشارکت‌های محله‌ای انتخاب می‌شود،

امین اموال که از میان کارکنان شاغل در شهرداری به‌منظور حفظ و نگهداری اموال و سرمایه‌های شهرداری در سرای محله به ارکان مدیریت محله افزوده می‌شود.

سرای محله نیز محلی برای مشارکت مردمی در حوزه‌های فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی شهر تهران است که می‌تواند یازده خانه (خانه خدمات اجتماعی) به‌شرح ذیل تأسیس کند:

۱) هیئت‌انامی محله به‌عنوان رکن هادی (هدایتگر و برنامه‌ریز) و ناظر مدیریت محله،

۲) مدیر محله به‌عنوان رکن اجرایی و عملیاتی مدیریت محله،

۳) بازرس مالی به‌عنوان بازوی نظارتی (ناظر مالی) مدیریت محله،

۴) خانه‌ها متشکل از نیروهای اجرایی و داوطلبان محلی،

۵) کانون‌ها متشکل از نیروهای مردمی داوطلب ساکن محله به‌عنوان همیار و همراه برنامه‌های خانه‌ها.

شورای اسلامی شهر تهران در تیرماه سال ۱۴۰۱، مقررهای با‌عنوان «نظام‌نامه مشارکت محله‌ای شهروندان در مدیریت شهری»^۱ در ماده ۹ و ۱۷ تبصره تصویب کرد که به‌موجب آن دستورالعمل‌ها و مقررات قبلی ملغی شدند. براساس این نظام‌نامه تعریف مدیریت محله به‌شرح ذیل تغییر کرد:

«مدیریت محله: مجموعه نهادها و عوامل مؤثر و ذی‌ربط فعال در نظام مدیریت محله که مطابق این نظام‌نامه در راستای ارتقای مشارکت شهروندان در امور محله با یکدیگر تشریک مساعی دارند».

براساس این نظام‌نامه، مدیریت محله در سرای محله تشکیل می‌شود که «بنایی است که از سوی شهرداری تهران به‌منظور ساماندهی، حمایت و توسعه فعالیت‌های مشارکتی محله و ارائه خدمات فرهنگی، اجتماعی در اختیار مدیریت محله قرار گرفته است. همچنین محل برگزاری نشست‌ها و جلسات هیئت‌انامی مدیریت محله می‌باشد» و مدیر محله نیز «شخصی است که با دارا بودن صلاحیت‌ها و شایستگی‌های تعیین شده مطابق دستورالعمل‌های ابلاغی، عهده‌دار راهبری سیاست‌های ابلاغی شهرداری تهران و اجرای مصوبات هیئت‌انامی محله و برنامه‌های مصوب شهرداری تهران در مقیاس محله باشد. با استناد به ماده (۲) نظام‌نامه، ارتقای مشارکت شهروندان در امور عمومی

جدول ۱. انواع خانه‌های ارائه‌دهنده خدمات محلی [۶]

خانه قرآن و عترت	خانه هنر و ادبیات	خانه ایثار و مقاومت	خانه اخلاق و مهارت‌های اجتماعی
خانه علم و پژوهش	خانه رسانه و فضای مجازی	خانه خانواده و سبک زندگی	خانه سلامت و محیط زیست
خانه دوام و ایمنی	خانه خدمات، کارآفرینی و آسیب‌های اجتماعی	خانه ورزش و تفریحات سالم	

افزایش پیدا کند»، «رضایت شهروندان بهبود یابد»، «کاهش آسیب‌های اجتماعی را منجر شود»، «نظارت مردم در مقیاس محلات ایجاد شود» و «عدالت توزیعی و کاهش فقر در شهر تهران محقق شود».

براساس برخی از مستندات موجود در برخی از سرای محلات، خانه‌هایی با عناوین «خانه تسنیم» و «خانه اسباب‌بازی» نیز ایجاد شده است. از این رو، تمامی این ساختارها و فعالیت‌ها به این منظور ایجاد شدند که «مشارکت سازمان‌ها و نهادهای محلی در مدیریت یکپارچه محلی افزایش یابد»، «اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی

۱. در ادامه به اختصار «نظام‌نامه» خوانده می‌شود.

۲. پیشینه پژوهش



در این بخش از گزارش پیشینه پژوهشی و تقنین مرتبط با سرای محلات شهر تهران بیان شده است.

محلّه» توسط دکتر محمد فاضلی و همکارانش و با نظارت دکتر ایمانی جاجر می تهیه شد. ماحصل گزارش یاد شده آن بود که ادامه فعالیت سرای محلات شهر تهران بدون اصلاح «فعالیت‌ها»، «شیوه برنامه‌ریزی»، «ارتباط درون و برون سازمانی»، «الگوی مشارکت مردم»، «ساختار تأمین مالی» و «ساختار خانه‌ها» در سرای محلّه امکان‌پذیر نیست [۹]. در سال ۱۳۹۶ نیز مطالعه‌ای با عنوان «بررسی عوامل مؤثر بر افزایش مشارکت اجتماعی با تأکید بر احساس تعلق محلّه‌ای» در نورآباد دلفان انجام شد که با روشی توصیفی - تحلیلی داده‌های مرتبط با ۳ ناحیه و ۱۴ محلّه در منطقه یاد شده را جمع‌آوری و تحلیل کرده است. براساس نتایج این پژوهش، «میزان درآمد بالاتر»، «احساس هویت محلّه‌ای»، «احساس امنیت محلّه‌ای» و «تحصیلات بالاتر» بیشترین تأثیر را بر مشارکت اجتماعی مردم در اداره امور محلی دارد [۱۰].

۲-۱. پیشینه مطالعاتی

موسوی کاظمی و الماسی در سال ۱۳۹۴ در مطالعه‌ای با عنوان «نقش سراهای محلّه در تحقق اهداف مدیریت شهری»، مجموعه سرای محلات منطقه ۷ کلان‌شهر تهران را به صورت موردی بررسی کردند. نتایج تحقیق ایشان این بود که خانه‌های سلامت، علم و زندگی و خانه تسنیم دارای موفقیت بیشتری نسبت به سایر خانه‌های فعال در سرای محلات این منطقه دارند [۸]. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران در سال ۱۳۹۵ گزارشی نظارتی بر سراهای محلّه شهر تهران تهیه کرد. گزارش مذکور با عنوان «بررسی شرایط و عوامل مؤثر در توانمندسازی مدیریت محلّه و گسترش مشارکت شهروندان با تأکید بر اداره بهینه سرای

جدول ۲. پیشینه پژوهشی

عنوان	تاریخ	پژوهشگر
نقش سراهای محلّه در تحقق اهداف مدیریت شهری؛ مورد مطالعه، منطقه ۷ کلان‌شهر تهران	۱۳۹۴	موسوی کاظمی و الماسی
بررسی شرایط و عوامل مؤثر در توانمندسازی مدیریت محلّه و گسترش مشارکت شهروندان با تأکید بر اداره بهینه سرای محلّه	۱۳۹۵	فاضلی و همکاران
بررسی عوامل مؤثر بر افزایش مشارکت اجتماعی با تأکید بر احساس تعلق محلّه‌ای	۱۳۹۶	زیاری و همکاران

ذی‌ربط» به‌عنوان یکی از تکالیف قانونی شوراهای اسلامی کشور مقرر شد. پس از آن، شورای اسلامی شهر تهران در سال ۱۳۸۸ دستورالعمل مشارکت‌های اجتماعی در محلات شهر تهران را تصویب و در سال ۱۳۹۳ آن را اصلاح کرد. آخرین مصوبه قانونی در خصوص تأسیس و فعالیت سرای محلات شهر تهران توسط شورای شهر تهران با عنوان «نظام‌نامه مشارکت محلّه‌ای شهروندان در مدیریت شهری» در سال ۱۴۰۱ تدوین شد.

۲-۲. پیشینه تقنینی

اولین حکم قانونی مرتبط با تأسیس و فعالیت سرای محلات در قانون «وظایف و تشکیلات شورای اسلامی کشور» مصوب ۱۳۷۵ مشاهده می‌شود. در بند «۵» ماده (۷۱) این قانون، «برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه‌های

جدول ۳. پیشینه تقنینی پژوهش

سال تصویب / ابلاغ	عنوان
۱۳۷۵	بند «۵» ماده (۷۱) قانون وظایف و تشکیلات شورای اسلامی کشور
۱۳۸۸	دستورالعمل مشارکت‌های اجتماعی در محلات شهر تهران مصوب شورای اسلامی شهر تهران
۱۳۹۳	دستورالعمل اصلاحی ساماندهی مشارکت‌های اجتماعی در محلات شهر تهران مصوب شورای اسلامی شهر تهران
۱۴۰۱	نظام‌نامه مشارکت محلّه‌ای شهروندان در مدیریت شهری مصوب شورای اسلامی شهر تهران

محلات استان تهران انجام دادند. مصاحبه با مدیران کارشناسان و مدیران شهرداری تهران، اعضای شورای شهر تهران و اعضای سابق شورایی که هم‌اکنون به‌عنوان معتمدین محله در ترکیب سرای محله حضور دارند و خبرنگاران دانشگاهی و نخبگان اجرایی این حوزه، نیز روش دیگری برای جمع‌آوری داده‌ها، ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود سرای محلات تهران بود.

۲-۲. روش‌شناسی

به جهت اهمیت اصلاح و بهبود عملکرد سرای محلات کلان‌شهر تهران، پس از مطالعه قوانین و مقررات مرتبط با تأسیس و فعالیت سرای محلات شهر تهران و پژوهش‌های انجام شده، درخصوص بررسی عملکرد سراهای یاد شده، بیش از ۱۰۰ نفر، ساعت‌ها نشست تخصصی و چندین بازدید میدانی از سرای

۳. ترسیم وضع موجود



۳-۱. شهر تهران

شهرستان تهران دارای ۵۶۶،۹۵۵،۲۸۹ نفر جمعیت است. بیش از ۶۰٪ درصد خانوارهای این شهرستان یارانه نقدی را دریافت می‌کنند. مقدار مشابه برای استان تهران، ۶۷،۵۹٪ و برای کشور ۸۱،۱۰٪ درصد است. به میزان ۳۵،۵۲٪ درصد خانوارهای این شهرستان از یارانه کمک معیشتی برخوردار هستند. این در حالی است که ۴۴،۰۶٪ درصد خانوارهای استان و ۶۲،۹۴٪ درصد خانوارهای کشور این یارانه را دریافت می‌کنند [۱۱]. بررسی‌ها نشان می‌دهد که ۲۲،۱٪ درصد خانوارهای این شهرستان، زنان سرپرست خانوارها هستند که این نسبت در استان تهران ۲۰،۲۴٪ درصد و در کشور ۱۹،۱٪ درصد است. ۵،۸۸٪ درصد خانوارهای شهرستان دارای حداقل یک عضو کارمند دولت هستند. ۵،۳۵٪ درصد خانوارهای استان تهران و ۶،۶۵٪ درصد خانوارهای کشور دارای عضو کارمند دولت می‌باشند. بیش از ۲۶،۲۱٪ درصد خانوارهای این شهرستان مستمری‌بگیر حداقل یکی از صندوق‌های بازنشستگی بوده و این در حالی است که میزان مشابه آن در استان تهران ۲۳،۲۵٪ درصد و در کشور ۱۷،۰۸٪ درصد است [۱۱].

۷،۹۹٪ درصد خانوارهای این شهرستان در سه دهک فقیر کشور قرار دارند. این نسبت در استان تهران برابر ۱۱،۸۴٪ برآورد می‌شود. این بدان معناست که شهرستان تهران نسبت به میانگین کشوری دارای درصد جمعیت فقیر کمتری است. در حالی که ۳،۵۹٪ درصد خانوارهای شهرستان تحت پوشش کمیته‌امداد امام خمینی (ره) و بهزیستی می‌باشند، ۴،۵۴٪ درصد از خانوارهای استان و ۱۲،۶۷٪ درصد خانوارهای کشور از پوشش این دو نهاد حمایتی برخوردار

هستند. ۲۵۹۲۹ خانوار شهرستان تهران، ۴۶۳۰۲ خانوار استان تهران و ۵۴۹،۴۸۳ خانوار کشور دارای حداقل یک عضو معلول هستند. به تقریب ۱۱،۲۵٪ درصد خانوارهای این شهرستان گرفتار فقر قطعی هستند. این نسبت در استان ۱۲،۵۷٪ درصد و در کشور ۲۲،۸۵٪ درصد برآورد می‌شود [۱۱].

موریس و تیت^۱ معتقدند پایگاه اقتصادی-اجتماعی افراد با شرایط و امکاناتی که فراهم می‌آورد، به صورت مستقیم و غیرمستقیم بر میزان مشارکت تأثیر می‌گذارد؛ بدین معنا که افراد در موقعیت‌های طبقاتی مختلف میزان و نوع متفاوتی از مشارکت اجتماعی را پذیرا هستند. خانواده‌ای که درگیر تأمین نیازهای اولیه و معیشتی خود باشد فرصت مشارکت در امور محلی یا امکان امر خیر را ندارد. از این رو، وضعیت اقتصادی و رفاهی شهر تهران در کمیّت و کیفیت مشارکت اهالی در مدیریت محلی بسیار تأثیرگذار است [۱۲].

۳-۲. سرای محلات شهر تهران

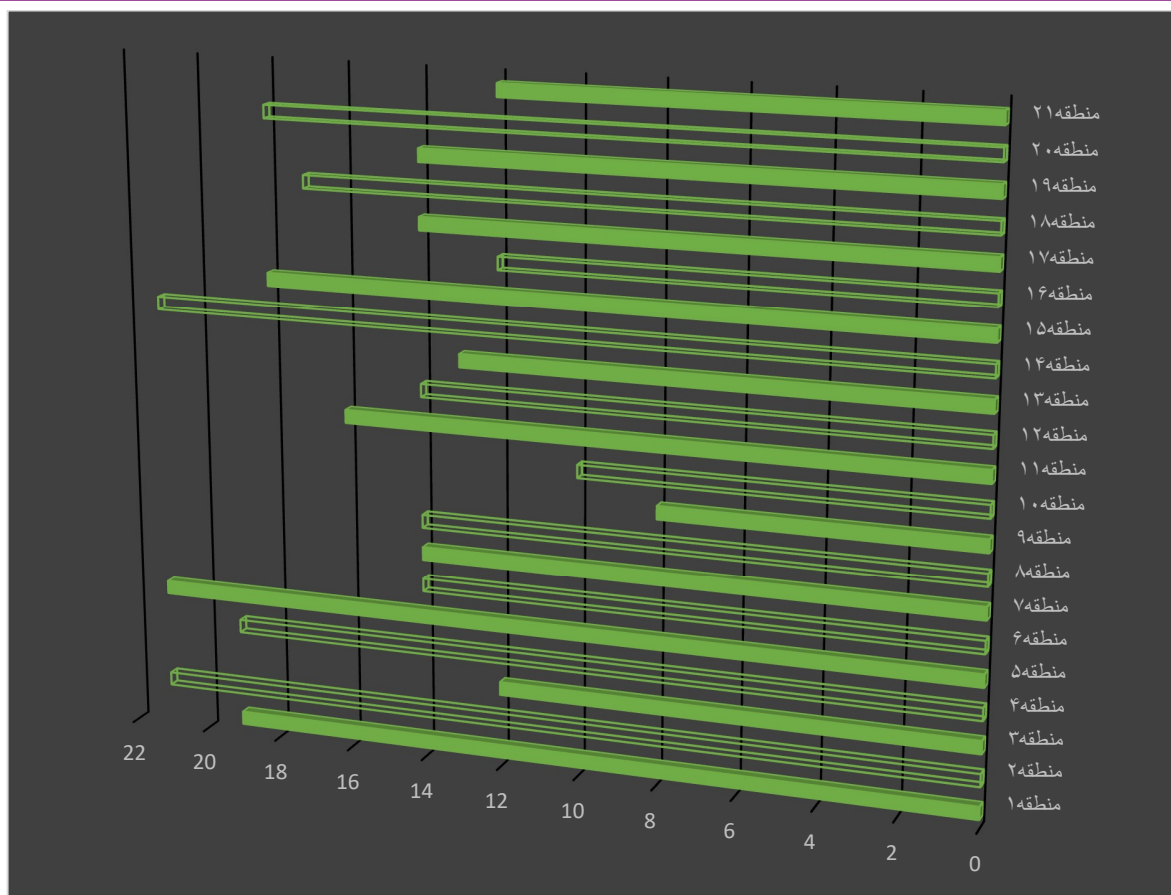
کلان‌شهر تهران به‌عنوان پایتخت ایران، قدمتی حدوداً ۲۳۰ ساله دارد و بزرگ‌ترین کلان‌شهر کشور و دومین کلان‌شهر خاورمیانه بعد از قاهره در مصر است که براساس آخرین تقسیمات شهری شهرداری تهران، ۲۲ منطقه و ۳۵۵ محله دارد. شهرک قدس (غرب)، جماران و هفت حوض نارمک به ترتیب «برخوردارترین» محلات شهر تهران و سلیمانی، تیموری، هاشم‌آباد و کوهسار محلات «توسعه نیافته و نیازمند مداخله» شهر تهران هستند [۱۳].

سرای محلات در تمامی ۲۲ منطقه شهر تهران دایر شده‌اند. براساس گزارش‌های واصله از شهرداری تهران، از ۳۵۲ محله

1. Mourice & Tate

شهر تهران، ۳۴۳ سرای محله تهران فعالیت می‌کنند.^۱ محلات «محمودیه»، «لشگر»، «دروازه شمیران»، «اشراقی»، «پیروزی»، «جوادیه»، «علی‌آباد شمالی» و «یاخچی‌آباد» هر کدام دو ساختمان برای مدیریت محله دارند.

شکل ۱. نمودار تعداد سرای محله مناطق شهر تهران (به استثنای منطقه ۲۲)^۲



مأخذ: داده‌ها و اطلاعات دریافتی از کارشناس معاونت هماهنگی امور مناطق شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲.

بر اساس اطلاعات دریافتی از ۳۱۳ محله تهران، مناطق ۲، ۵ و ۱۴ بیشترین تعداد ساختمان را برای مدیریت محلات خود در اختیار دارند و مناطق ۹ و ۱۰ نیز کمترین میزان را به خود اختصاص داده‌اند.

منطقه ۱۷ تهران، تقریباً با ۱۴۸ هزار مترمربع بیشترین مساحت کل (عرصه و اعیان) را به سرای محله تخصیص داده است. کمترین مساحت نیز با حدود ۵ هزار و ۸۰۰ مترمربع به منطقه ۱۶ تعلق دارد.

جدول ۴. مساحت سرای محلات شهر تهران

رتبه	منطقه	محله	مساحت عرصه (مترمربع)	مساحت اعیان (مترمربع)	مساحت کل سرا (مترمربع)
۱	منطقه ۱۷	بلورسازی	۳۶۲۹۲	۷۱۹۵۸	۱۰۸۲۵۰
۲	منطقه ۱۷	زمزم	۲۱۳۷۵	۶۹۵	۲۲۰۷۰
۳	منطقه ۱۷	گلچین	۱۹۲۸	۳۹۱۷	۵۸۴۵
۳۱۹	منطقه ۱۲	کوثر	۱۲۰	۴۸۰	۱۰۰
۳۲۰	منطقه ۱۲	ایران	۲۰۰	۷۰	۷۰
۳۲۱	منطقه ۲۱	شهرک شهرداری	۶۰	۶۰	۶۰

۱. در ادامه نمودارها و تحلیل‌ها براساس اطلاعاتی از ۳۲۱ ساختمان سرای محله در ۳۱۳ محله کلان‌شهر تهران ارائه شده است. همچنین اطلاعاتی پیرامون تعداد سرای محلات فعال در منطقه ۲۲ شهر تهران در دسترس نبود، اما در ادامه اشاره می‌شود که براساس اطلاعات واصله تعدادی «خانه‌ها» در منطقه ۲۲ ثبت شده که مؤید حضور سرای محله در منطقه مذکور است. از این رو، اطلاعات ارائه شده در این بخش در خصوص عرصه و اعیان سرای محلات، شامل سرای محلات منطقه ۲۲ نمی‌شود.

یک سرای محله قرار داده است و سرای محله شهرک شهرداری واقع در منطقه ۲۱ تنها ۶۰ متر در اختیار دارد.

توزیع عرصه و اعیان برای تأسیس و فعالیت سرای محلات در تهران نیز بسیار متنوع و متفاوت است. به این صورت که محله بلورسازی منطقه ۱۷ بیش از ۱۰۸ هزار مترمربع عرصه و اعیان را در اختیار

جدول ۵. مقایسه مساحت و ارزش سرای محلات شهر تهران [۱۴]

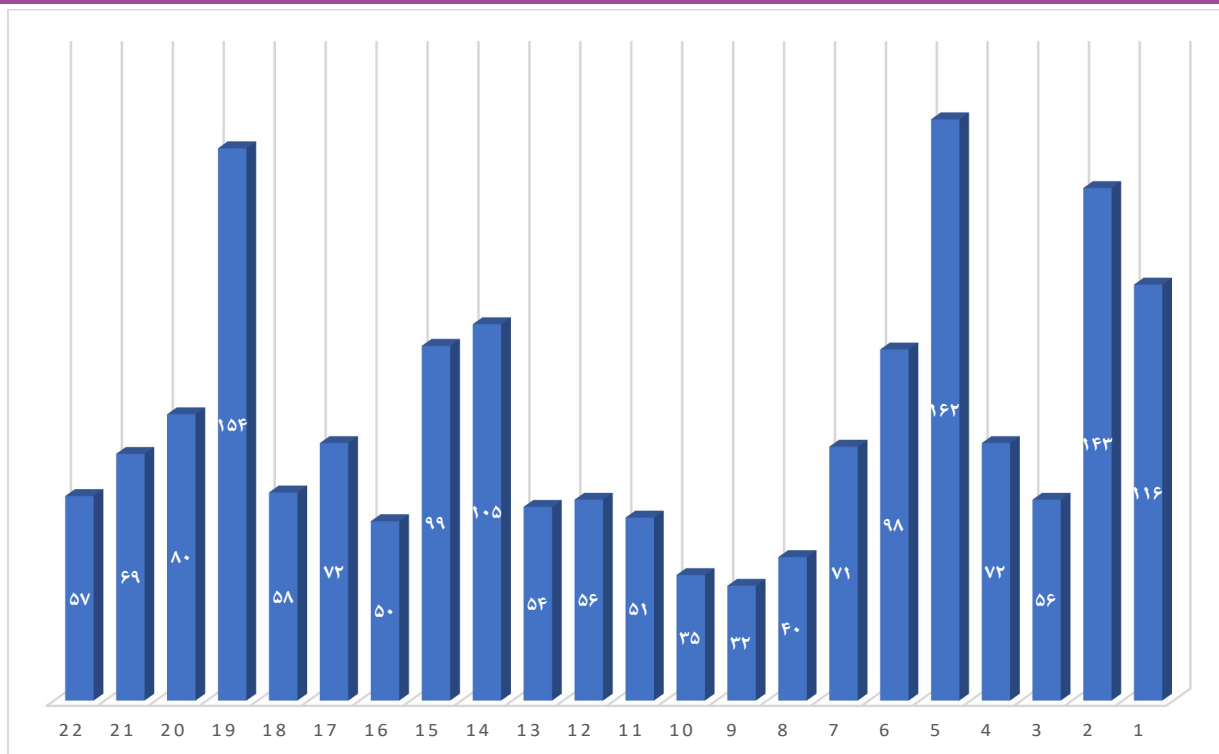
ردیف	مناطق	مساحت کل عرصه و اعیان سرا (متر مربع)	میانگین قیمت مسکن در هر منطقه در سال ۱۴۰۱ به ریال	ارزش سرای محله (ریال)
۱	منطقه ۱	۱۶,۰۳۰	۹۵۱۱۴۷	۱۵,۲۴۶,۸۸۶,۴۱۰
۲	منطقه ۲	۲۰,۲۴۵	۶۸۳۲۰۶	۱۳,۸۳۱,۵۰۵,۴۷۰
۳	منطقه ۳	۱۳,۹۱۴	۸۱۱۱۹۳	۱۱,۲۸۶,۹۳۹,۴۰۲
۴	منطقه ۴	۱۸,۰۷۸	۵۲۶۶۴۸	۹,۵۲۰,۷۴۲,۵۴۴
۵	منطقه ۵	۲۹,۱۳۶	۵۶۳۲۶۶	۱۶,۴۱۱,۳۱۸,۱۷۶
۶	منطقه ۶	۹,۵۰۵	۶۲۵۱۷۹	۵,۹۴۲,۳۲۶,۳۹۵
۷	منطقه ۷	۱۱,۹۳۰	۴۳۶۰۴۲	۵,۲۰۱,۹۸۱,۰۶۰
۸	منطقه ۸	۱۱,۵۹۰	۴۳۶۹۴۱	۵,۰۶۴,۱۴۶,۱۹۰
۹	منطقه ۹	۶,۹۵۵	۳۵۶۱۵۱	۲,۴۷۷,۰۳۰,۲۰۵
۱۰	منطقه ۱۰	۶,۳۳۴	۳۳۴۷۹۴	۲,۱۲۰,۵۸۵,۱۹۶
۱۱	منطقه ۱۱	۱۲,۴۰۷	۳۰۱۹۷۱	۳,۷۴۶,۵۵۴,۱۹۷
۱۲	منطقه ۱۲	۶,۸۴۰	۳۱۰۴۷۹	۲,۱۲۳,۶۷۶,۳۶۰
۱۳	منطقه ۱۳	۱۲,۸۱۸	۴۳۰۹۵۱	۵,۵۲۳,۹۲۹,۹۱۸
۱۴	منطقه ۱۴	۱۵,۶۳۵	۳۴۸۰۰۶	۵,۴۴۱,۰۷۳,۸۱۰
۱۵	منطقه ۱۵	۱۵,۴۶۵	۲۶۲۳۶۹	۴,۰۵۷,۵۳۶,۵۸۵
۱۶	منطقه ۱۶	۵,۷۶۴	۲۷۷۹۰۳	۱,۶۰۱,۸۳۲,۸۹۲
۱۷	منطقه ۱۷	۱۴۷,۹۹۴	۲۵۵۶۷۲	۳۷,۸۳۷,۹۲۱,۹۶۸
۱۸	منطقه ۱۸	۱۲,۸۴۶	۲۳۰۹۳۲	۲,۹۶۶,۵۵۲,۴۷۲
۱۹	منطقه ۱۹	۲۲,۲۴۰	۳۰۳۱۰۷	۶,۷۴۱,۰۹۹,۶۸۰
۲۰	منطقه ۲۰	۱۳,۸۴۰	۲۶۳۱۵۷	۳,۶۴۲,۰۹۲,۸۸۰
۲۱	منطقه ۲۱	۱۰,۴۰۶	۳۸۰۳۶۰	۳,۹۵۸,۰۲۶,۱۶۰

شدند و مناطق ۱۷ و ۱۵ نیز بیشترین منابع را به خود اختصاص داده‌اند.

در مناطق ۲۲ گانه شهر تهران، در مجموع ۱۷۳۰ خانه تأسیس شده و امور عمومی محله را انجام می‌دهند. به صورت میانگین در هر منطقه ۷۹ خانه وجود دارد. منطقه ۲ با ۱۶۲ خانه و منطقه ۹ با ۳۲ خانه به ترتیب بیشترین و کمترین تعداد خانه را به خود اختصاص داده‌اند.

چنانچه میزان ارزش سرای محله را براساس میانگین قیمت مسکن سال ۱۴۰۱ در مناطق ۲۲ گانه تهران محاسبه کنیم [۱۴]؛ تغییراتی در میزان تخصیص منابع شهرداری تهران به سرای محلات ایجاد خواهد شد. به این صورت که منطقه ۱ تهران از رتبه ششم به رتبه سوم و منطقه ۳ از رتبه نهم به رتبه پنجم صعود می‌کنند. بر این اساس، به ترتیب سرای محلات مناطق ۱۲، ۱۰ و ۱۶ همچنان کمترین میزان از منابع کالبدی شهرداری برخوردار

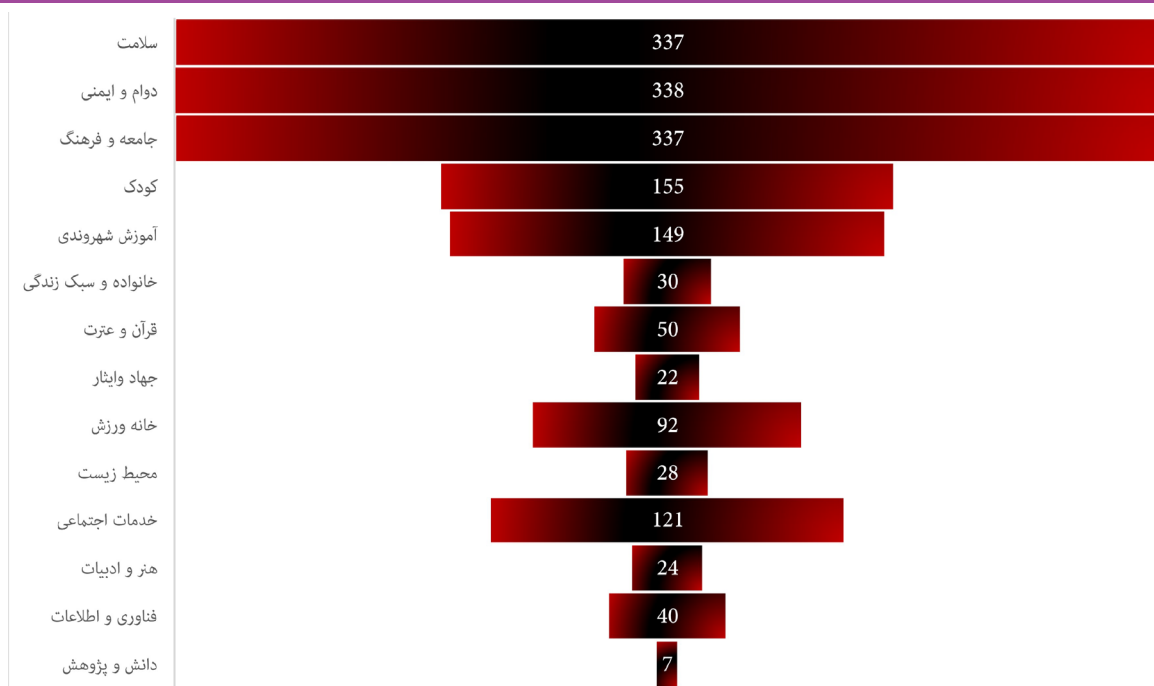
شکل ۲. نمودار مقایسه تعداد خانه‌های تشکیل شده در سرای محلات شهر تهران به تفکیک منطقه



مأخذ: داده‌ها و اطلاعات دریافتی از کارشناس معاونت هماهنگی امور مناطق شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲.

از میان ۱۷۳۰ خانه فعال در سرای محلات شهر تهران، خانه‌های «سلامت»، «دوام و ایمنی»، «جامعه و فرهنگ» تقریباً در تمام سرای محلات وجود دارند و خانه «دانش و پژوهش» با ۷ خانه و خانه «جهاد و ایثار» با ۲۲ مورد، کمترین فراوانی را دارند.

شکل ۳. نمودار مقایسه تعداد خانه‌های ارائه‌دهنده خدمات محلی در شهر تهران



مأخذ: همان.

بخش دولتی این مدل را نمایندگی می‌کنند. منظور از بخش غیردولتی نیز، نهادها و تشکل‌های مردمی فعال در حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی شهر تهران است. در نهایت، اهالی محل نیز، جامعه هدف این مدل را شامل می‌شوند.

۳-۳. نگاهت نهادی سرای محلات شهر تهران

در این بخش از گزارش، نگاهت نهادی مدیریت محله در سه بخش «دولتی»، «غیردولتی» و «جامعه هدف» ترسیم شده است. مجموعه دستگاه‌های اجرایی ذیل قوای سه‌گانه و نهادهای انقلابی و مؤسسات عمومی و غیردولتی مرتبط با فعالیت سرای محلات،

شکل ۴. الگوی کلی حکمرانی مدیریت محله‌ای در شهر تهران

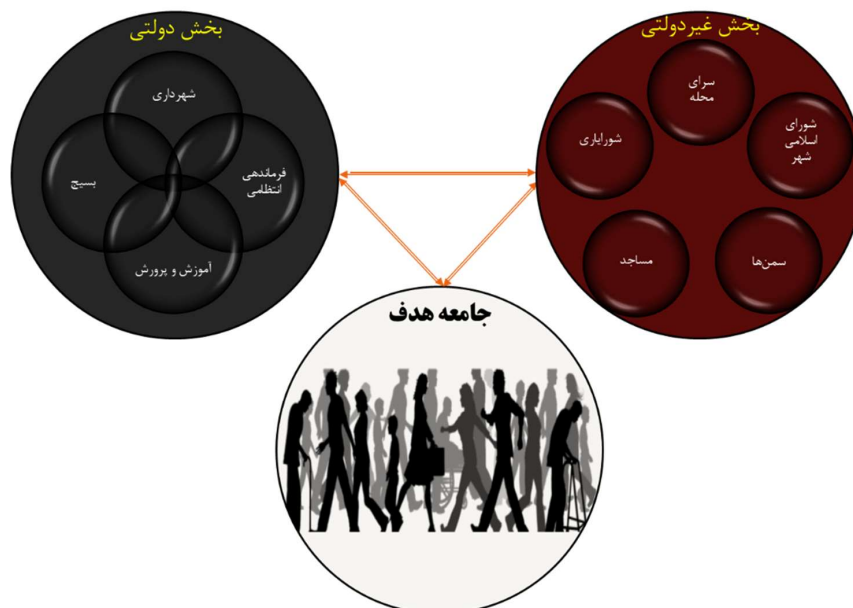


مأخذ: محقق ساخته.

هیئت‌امنای محله انتخابات انجام می‌دهد. مالکیت سرای محلات از آن شهرداری است و هزینه‌های مرتبط با توسعه و نگهداری سرای محله نیز از جانب شهرداری تأمین می‌شود. شهرداری به منظور انجام برنامه‌های محله‌ای نیز منابع مالی و اعتباری را به مدیریت محله تخصیص می‌دهد.

شهرداری به عنوان متولی مدیریت شهری در برنامه‌ریزی شهری، تأمین منابع کالبدی و مالی سرای محله و انتخاب مدیر محله و نظارت بر عملکرد سرای محله مداخله مستقیم دارد. از میان ارکان مدیریت محله، مدیر محله توسط شهردار منطقه پیشنهاد و امین اموال نیز از سوی شهرداری معرفی می‌شود. شهرداری مجوز تأسیس مدیریت محله را صادر می‌کند؛ و برای تعیین اعضای

شکل ۵. الگوی تفصیلی حکمرانی مدیریت محله‌ای در شهر تهران



مأخذ: همان.

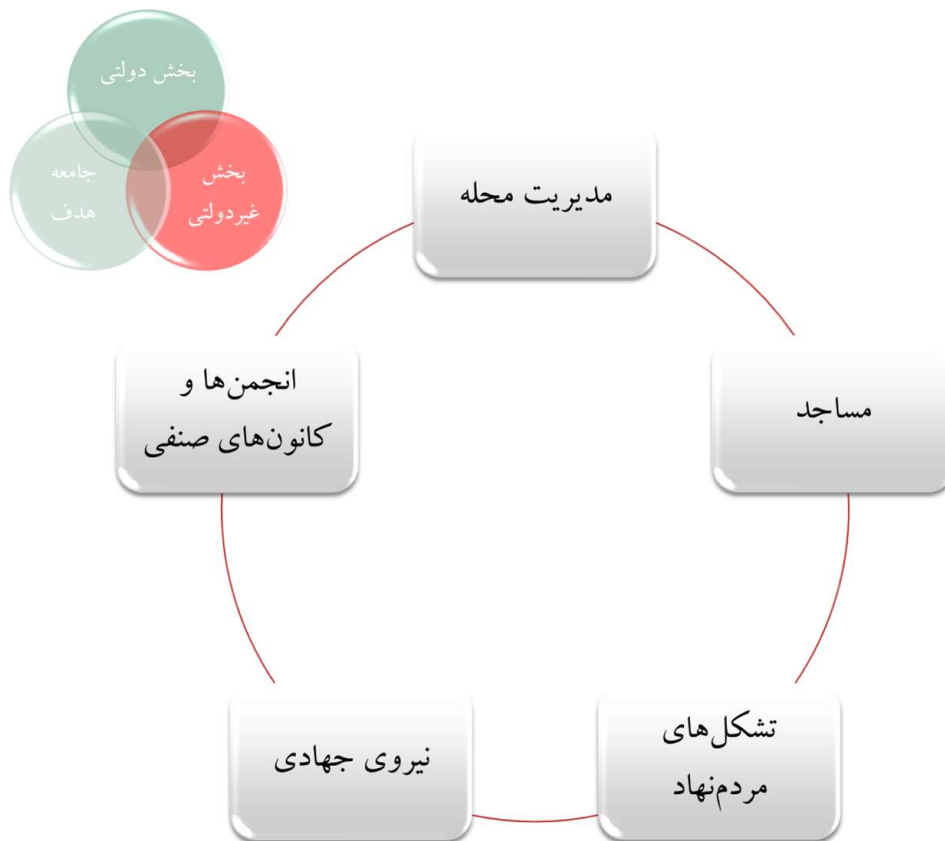


توقف فعالیت شورایی‌ها در تهران، برخی از اعضای این نهاد در قالب اعضای هیئت‌امنای محله در مدیریت محله باقی ماندند و نهاد «شورایی» جایگاه خود را در ساختار نهادی مدیریت محله از دست داد.

از این رو در حال حاضر، «ستاد هماهنگی مشارکت‌های محله‌ای شورای اسلامی شهر تهران»^۲ با حضور نمایندگان از شهرداری و شورای اسلامی شهر تهران، سیاست‌ها و برنامه‌های مدیریت شهری را تنظیم می‌کنند و بر حسن اجرای آن از سوی مدیریت محله، نظارت می‌کنند. مدیر محله نیز با استفاده از ظرفیت‌های محلی و با بهره‌مندی از منابع مالی و کالبدی شهرداری و سایر منابع درآمدی سرای محله، سیاست‌های تبیین شده ستاد مذکور و برنامه‌های مصوب هیئت‌امنای محله را اجرا می‌کند.

«قرارگاه مشارکت‌های محله‌ای»^۱ در راستای هم‌افزایی، همکاری و تشریک مساعی نهادهای ذی‌نفع و ذی‌مدخل در فعالیت‌های محله‌ای با هدف راهبری و ساماندهی مشارکت‌های اجتماعی در محلات به ریاست شهردار تهران تشکیل شده است. در این قرارگاه که ۳۲ عضو حقوقی و حقیقی دارد، نمایندگان از وزارت کشور (فرمانداران تهران، شهری و شمیرانات)، سازمان تبلیغات اسلامی، شورای سیاستگذاری ائمه جمعه، سازمان صدا و سیما، بسیج مستضعفان، سپاه پاسداران، اداره کل آموزش و پرورش، حوزه‌های علمیه شهر تهران، هلال احمر، مرکز بهداشت استان و... حضور دارند. در بخش غیردولتی از ابتدای استقرار مدیریت محله، علاوه بر شورای شهر که متولی سیاستگذاری و بودجه‌ریزی امور شهری و مدیریت محلی بوده، شورایی‌ها نیز در کنار سرای محلات و تشکل‌های اجتماعی و فرهنگی حضور مؤثری داشتند؛ اما از سال ۱۳۹۶ با

شکل ۶. جایگاه مدیریت محله در بخش غیردولتی [۶]

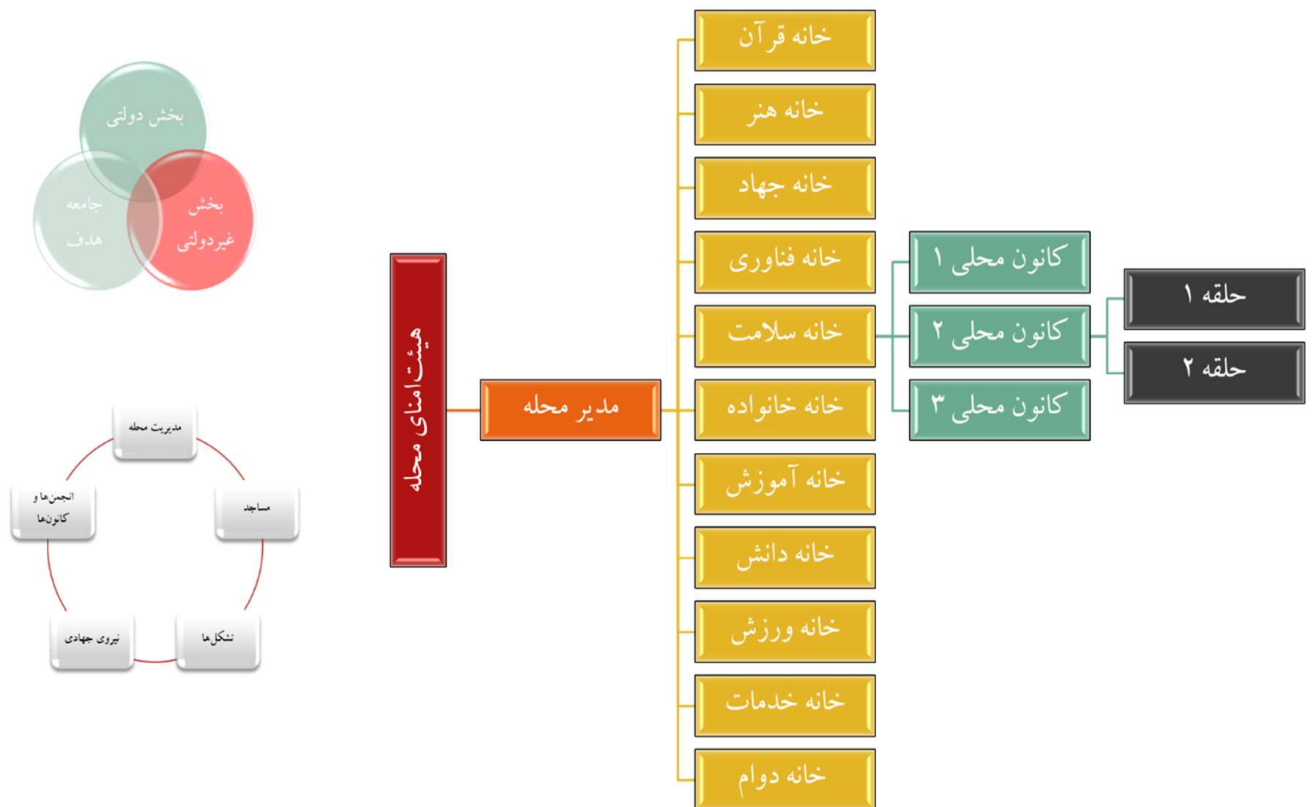


۱. در ادامه به اختصار «قرارگاه» خوانده می‌شود.
۲. در ادامه به اختصار «ستاد هماهنگی» خوانده می‌شود.

محله « و موارد مشابه، بدون همکاری مساجد، بسیج و سمن‌ها بسیار سخت خواهد بود. علاوه بر این، تأمین نیازهای محله و توسعه محلی نیز بدون همکاری آنها بسیار زمان‌بر و پرهزینه خواهد بود.

مدیر محله برای انجام مأموریت‌های خود نیازمند همکاری با تشکل‌های مردم‌نهاد، گروه‌های جهادی، مساجد، بسیج و سایر نهادهای محلی است. شناسایی «استعدادها»، «نیازمندان و آسیب‌های اجتماعی»، «مکانات و ظرفیت‌های کالبدی»، «خیرین

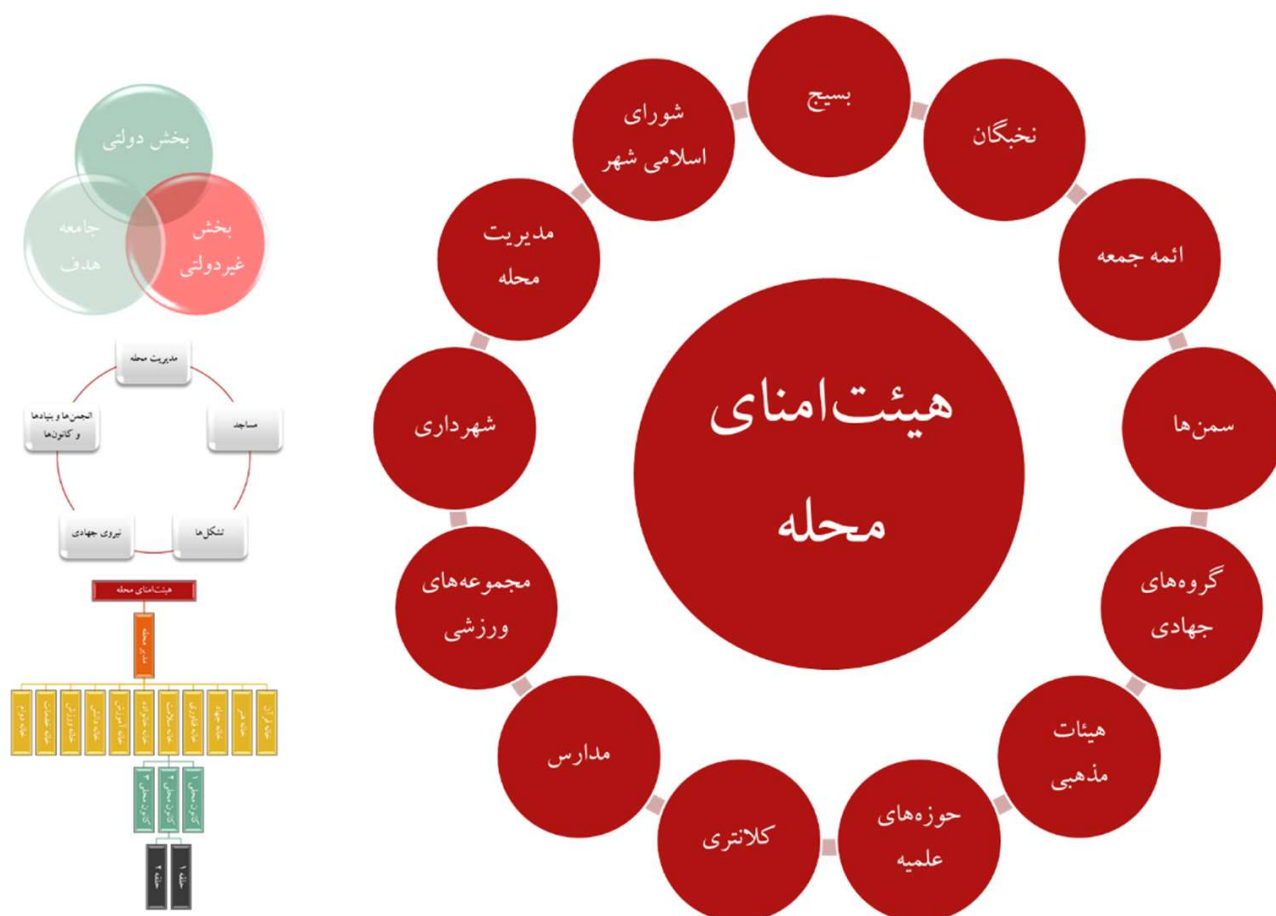
شکل ۷. ساختار مدیریت محله [۶]



خانه خدمات اجتماعی، محله را رصد کرده و نیازمندان را شناسایی می‌کنند و از طریق کانون خیرینی که در خانه مذکور تشکیل شده، نیازهای ایشان را تأمین خواهند کرد.

«خانه‌ها»، بازوی عملیاتی مدیریت محله هستند. به عنوان مثال، اقدامات حوزه سلامت توسط افراد، داوطلبان و کانون‌های محلی ذیل خانه سلامت اجرا می‌شود. به این ترتیب، داوطلبان و اعضای

شکل ۸. ترکیب هیئت‌امنای محله [۶]

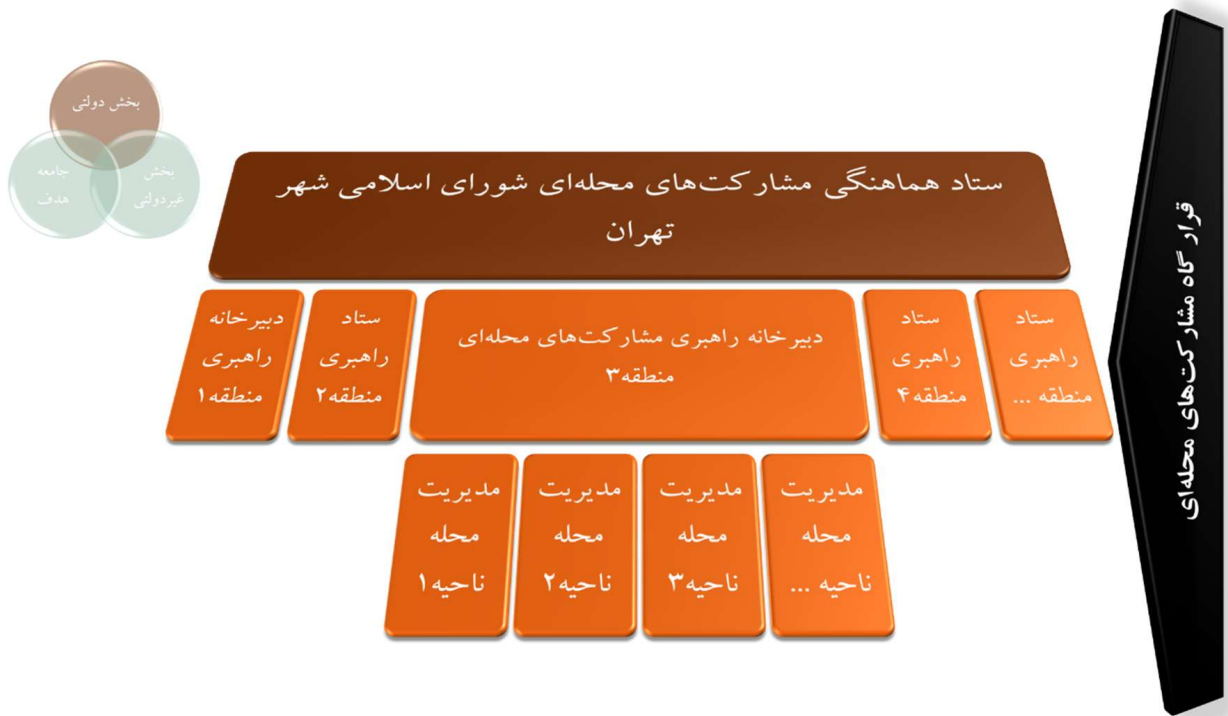


محله»، «نخبگان» و «بانوان فعال» محله با معرفی شهرداری و نماینده‌هایی از شهرداری، سازمان فرهنگی هنری شهرداری تهران در کنار نمایندگانی از شورای اسلامی شهر و سایر نهادهای مندرج در شکل ۸ در ترکیب اعضای هیئت‌امنای محله حضور دارند. با استناد به نظام‌نامه، «ستاد هماهنگی»، نهاد تنظیم‌گر و ناظر، «قرارگاه»، نهاد تسهیل‌گر و حامی و «دبیرخانه» متصدی امور اجرایی حوزه مدیریت محله در بخش دولتی هستند.

همان‌طور که پیشتر نیز گفته شد، برنامه‌ریزی امور محلی توسط هیئت‌امنای محله انجام می‌شود. اعضای شورایی منطقه تا سال ۱۳۹۶ اکثریت این هیئت را شامل می‌شدند؛ لذا با توقف فعالیت این شورا و پس از تصویب نظام‌نامه، ساختار هیئت‌امنای محله متوجه تغییرات اساسی شد. مدیر محله^۱ و مدیر خانه «بهداشت و سلامت» محله از طرف مدیریت محله در این هیئت حضور دارند. همچنین نماینده‌هایی از «سمن‌ها»، «مجموعه‌های ورزشی

۱. مدیر محله به پیشنهاد شهردار منطقه انتخاب می‌شود.

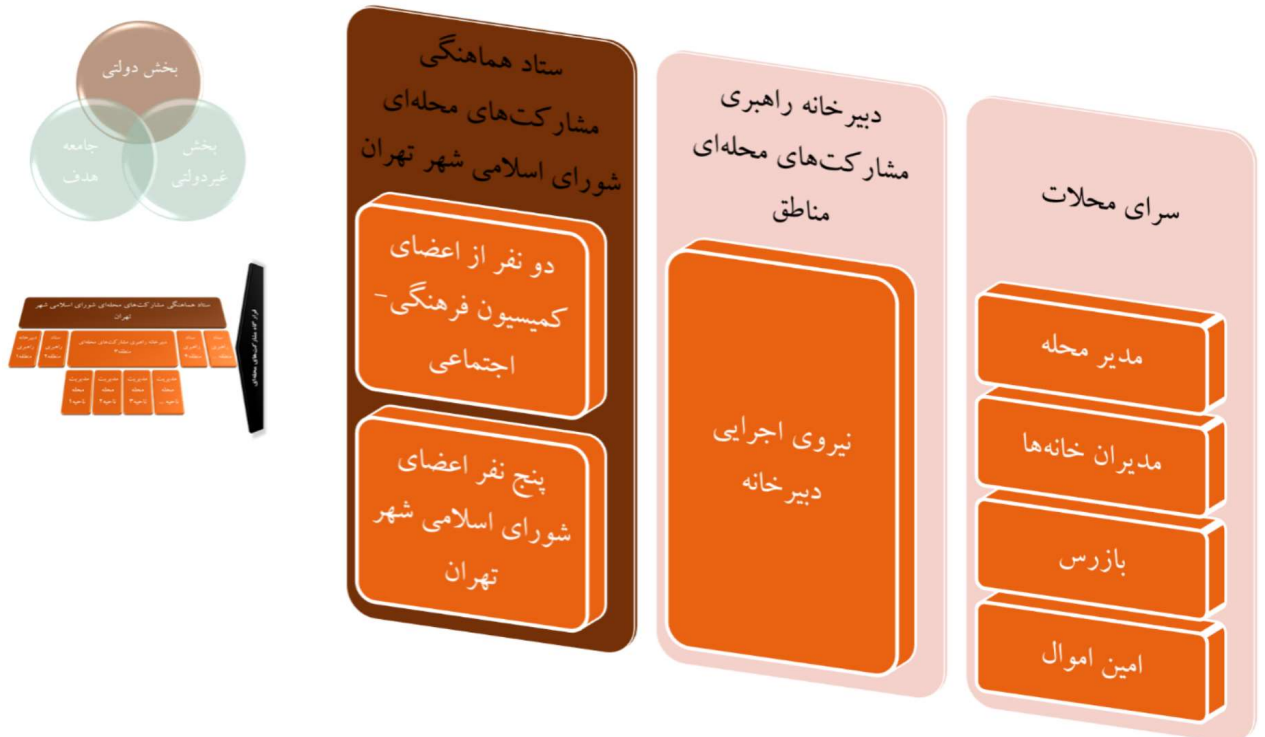
شکل ۹. جایگاه مدیریت محله در بخش دولتی [۶]



عهده دبیرخانه بوده و دبیرخانه در ساختار و تشکیلات شهرداری جای دارد و کارکنان آن نیز نیروی انسانی شهرداری هستند.

ستاد هماهنگی از ۷ نفر تشکیل شده که سهم شهرداری ۲ نفر و سهم شورای شهر نیز ۵ نفر است. ابلاغ و اجرای مصوبات ستاد به

شکل ۱۰. ترکیب ارکان ستادی بخش دولتی [۶]



سازمان صدا و سیما، سازمان تبلیغات اسلامی، بسیج مستضعفان و ... از جمله این نهادها می‌باشند؛ از این رو، قرارگاه محلی برای تشریک مساعی نهادهای ذی‌مدخل مدیریت محله است؛ لذا انتظار می‌رود در جلسات قرارگاه، گره‌های عملیاتی موجود در مسیر مدیریت محله گشوده و فرایندهای عملیاتی سرای محلات نیز تسهیل شود.

قرارگاه به‌عنوان تسهیلگر و حامی مدیریت محله، متشکل از ۳۲ نفر منتصب دولتی و منتخب غیردولتی به ریاست شهردار تهران است. مدیریت محله محصور به سرای محله و البته در توان شهرداری هم نیست. نهادهای حمایتی و دستگاه‌های اجرایی فراوانی در تأمین نیازهای شهروندان دخیل و مسئول هستند. وزارت کشور، وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، وزارت آموزش و پرورش،

شکل ۱. ترکیب اعضای قرارگاه مشارکت‌های محلی [۶]



قرارگاه مشارکت‌های محله‌ای	
یک نفر از اعضای مجمع نمایندگان	رئیس یا نایب رئیس شورای اسلامی شهر تهران
دو نفر از بانوان نجبه شهر تهران	رئیس دبیرخانه راهبری مشارکت‌های محله‌ای شهر تهران
مدیرکل امور بانوان شهرداری تهران	مدیرکل امور بانوان شهرداری تهران
مدیرکل امور بانوان شهرداری تهران	معاون هماهنگی امور مناطق شهرداری تهران
معاون برنامه‌ریزی، توسعه سرمایه‌انسانی و امور شورای شهرداری	رئیس سازمان پیشگیری و مدیریت بحران
معاون امور اجتماعی فرهنگی شهرداری تهران	مدیرعامل جمعیت هلال احمر استان تهران
مدیرعامل جمعیت هلال احمر استان تهران	رئیس مرکز بهداشت استان تهران
رئیس مرکز بهداشت استان تهران	نماینده دانشگاه آزاد اسلامی
نماینده حوزه‌های علمیه شهر تهران	نماینده دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی دولتی شهر تهران
مدیرکل آموزش و پرورش شهرستان استان تهران	مدیرکل آموزش و پرورش شهر تهران
مدیرکل آموزش و پرورش شهر تهران	دبیر ستاد هماهنگی کانون فرهنگی و هنری مساجد کشور
دبیر ستاد هماهنگی کانون فرهنگی و هنری مساجد کشور	رئیس مرکز رسیدگی به امور مساجد استان تهران
رئیس مرکز رسیدگی به امور مساجد استان تهران	فرمانده سپاه سیدالشهدا
فرمانده سپاه سیدالشهدا	فرمانده بسیج تهران
فرمانده بسیج تهران	نماینده صدا و سیما
نماینده صدا و سیما	رئیس شورای سیاست‌گذاری ائمه جمعه
رئیس شورای سیاست‌گذاری ائمه جمعه	رئیس سازمان تبلیغات اسلامی استان تهران
رئیس سازمان تبلیغات اسلامی استان تهران	رئیس کمیسیون فرهنگی و اجتماعی
رئیس کمیسیون فرهنگی و اجتماعی	رئیس ستاد هماهنگی مشارکت‌های محله‌ای
رئیس ستاد هماهنگی مشارکت‌های محله‌ای	فرماندار شمیرانات
فرماندار شمیرانات	فرماندار شهر ری
فرماندار شهر ری	فرماندار تهران
فرماندار تهران	شهردار تهران

توسط هیئت‌امنای محله انتخاب می‌شود. اما «فرایند انتخاب»، «صلاحیت‌ها» و «نحوه ارزیابی» مدیران محله را به دستورالعمل اجرایی سپرده که هنوز تدوین نشده یا در دسترس همگان قرار نگرفته است. به هر حال، با استناد به این حکم و براساس دستورالعمل مصوب سال ۱۳۹۳ فرایند انتخاب مدیر محله به شرح ذیل ترسیم می‌شود:

۱. شهردار منطقه پس از انجام فراخوان و همچنین تعامل با نهادهای محلی و بررسی شرایط و صلاحیت‌های متقاضیان و معرفی شدگان، ۳ نفر را برای تصدی جایگاه مدیریت محله به هیئت‌امنای محله پیشنهاد می‌دهد. بررسی مدارک و تأیید صلاحیت داوطلبین از طریق انجام مصاحبه و آزمون تخصصی، توسط دبیرخانه راهبری منطقه انجام می‌شود.

۲. هیئت‌امنا حداکثر پس از ۱۰ روز جلسه‌ای با حضور تمامی اعضای هیئت‌امنا و افراد پیشنهاد شده تشکیل می‌دهد.

۳. هر کدام از افراد پیشنهاد شده به صورت جداگانه سوابق و

۴-۳. فرایندهای اصلی و پشتیبان

الف) فرایند انتخاب مدیر محله

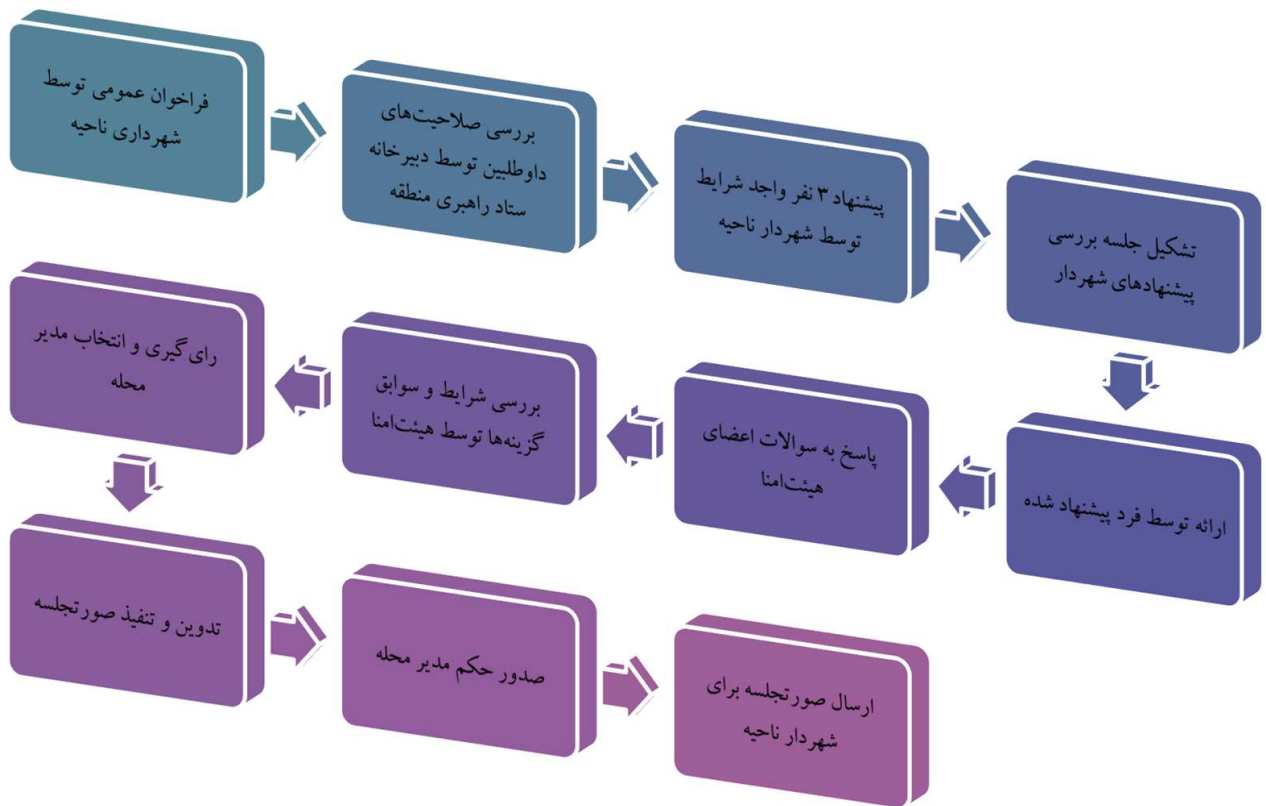
مدیر محله به‌عنوان بازوی اجرایی مدیریت محله، اصلی‌ترین نقش و مهم‌ترین جایگاه را در میان ارکان مدیریت محله دارد. اهالی محله و کسبه و خیرین و ... همگی با مدیر محله آشنا هستند و به اعتبار او سرمایه‌های اجتماعی و اقتصادی خود را به عرصه فعالیت‌های داوطلبانه و عام‌المنفعه می‌آورند. مدیریت نیروهای داوطلب و کارکنان سرای محله و افزایش کارایی و اثربخشی سرای محله به‌عهده ایشان است. همچنین، مدیر محله مسئول برقراری ارتباط سلسله‌مراتبی (عمودی) و همکارانه (افقی) با واحدهای فراسازمانی بوده و در نهایت، پاسخ‌گوی هرگونه سوءرفتار، انحراف و تخلفی در بستر سرای محله است.

نظام‌نامه در خصوص انتخاب مدیر محله تنها به یک حکم کلی اکتفا کرده است. بر این اساس، ۳ نفر برای تصدی عنوان مدیر محله از جانب شهرداری منطقه پیشنهاد می‌شود و یک نفر از میان آنها

- مهمور ستاد انجام می شود.
۶. مدیر محله با نصف به علاوه یک رأی اعضای حاضر در هیئت امنای انتخاب می شود.
 ۷. صورت جلسه توسط اعضای هیئت امنای تدوین و تنفیذ می شود.
 ۸. حکم مدیر محله توسط دبیر هیئت امنای صادر می شود.
 ۹. صورت جلسه «بررسی و انتخاب مدیر محله» برای شهردار منطقه ارسال می شود.

- فعالیت ها، اقدامات و میزان آشنایی با محله را در حدود نیم ساعت ارائه می دهند و حداکثر تا یک ساعت هم به سؤالات اعضای هیئت امنای پاسخ می دهند.
۴. شرایط و سوابق گزینه های پیشنهادی شهردار (دو جلسه در مجموع ۶ ساعت) بدون حضور افراد پیشنهاد شده بررسی می شود.
 ۵. رأی گیری به صورت مخفی و از طریق برگه های رأی مخصوص

شکل ۱۲. فرایند انتخاب مدیر محله [۶]



۲. مرحله دوم: نهادسازی

- ۱-۲. آموزش به اعضا و توانمندسازی آنها توسط شهرداری تهران، مدیر محله و آموزش بین اعضا،
- ۲-۲. جمع آوری و به روزرسانی اطلاعات و تکمیل بانک های اطلاعاتی،
- ۲-۳. مطالعات، سنجش و رصد مستمر وضعیت محله در حوزه تخصصی هر خانه،
- ۲-۴. تهیه برنامه و مستندات محله ای؛ جهت بهره برداری محله ای و تصمیم سازی و برنامه ریزی محله ای و شهری (مرتبط با ادارات کل و سازمان ها).

ب) فرایند تشکیل و فعالیت خانه

همان طور که پیشتر نیز بیان شد، تمامی فعالیت های اجتماعی سرای محلات از طریق خانه ها انجام می شود. به عبارت دیگر کار محله در خانه انجام می شود، لکن نظام نامه در خصوص فرایند تشکیل و فعالیت خانه ها همانند مدیر محله سکوت دارد. از این رو فرایند مذکور بر اساس دستورالعمل به شرح ذیل ترسیم می شود:

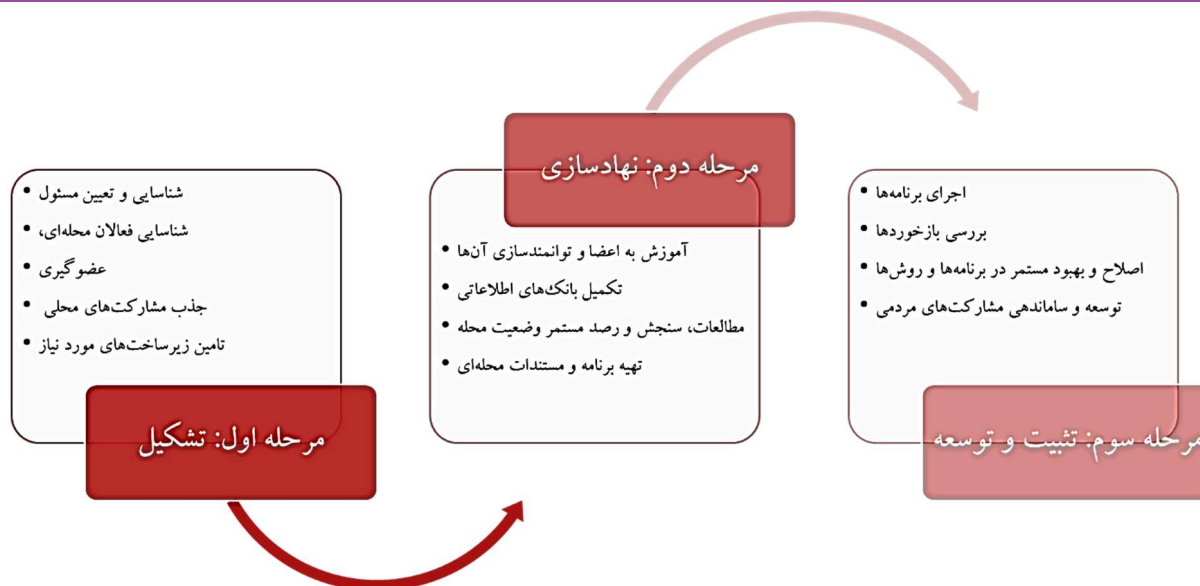
۱. مرحله اول: تشکیل

- ۱-۱. شناسایی و تعیین مسئول،
- ۱-۲. شناسایی فعالان محله ای، عضوگیری و جذب مشارکت های محلی در قالب کانون ها، گروه ها، حلقه ها و...،
- ۱-۳. تأمین زیرساخت های سخت افزاری و نرم افزاری مورد نیاز.

۳-۳. اصلاح و بهبود مستمر در برنامه‌ها و روش‌ها،
۳-۴. توسعه و ساماندهی مشارکت‌های مردمی.

۳. مرحله سوم: تثبیت و توسعه
۳-۱. اجرای برنامه‌ها،
۳-۲. بررسی بازخوردها،

شکل ۱۳. فرایند تشکیل و فعالیت خانه‌ها [۱۵]



راهبردهای شهردار، برخی‌ها در برنامه چهارم توسعه شهر تهران و برخی در مصوبات شورای شهر تهران گنجانده شده است. این برنامه‌ها در سه گروه اقدامات مأموریتی، عمومی و تخصصی دسته‌بندی می‌شوند.

ج) برنامه اقدام و فرایندهای عملیاتی
پیش از شناخت فرایندهای عملیاتی مدیریت محله باید با برنامه‌های اقدام در محلات تهران آشنا شد. این برنامه‌ها در منظومه‌های فکری متفاوتی تبیین می‌شوند؛ که برخی از آنها در

شکل ۱۴. برنامه اقدام در محلات شهر تهران

مصوبات شورای شهر (نظام نامه)	برنامه چهارم	راهبرد شهردار	منظومه فکری
اقدامات تخصصی	اقدامات عمومی	اقدامات مأموریتی	
تجربه نگاری و دانش ورزی	تدوین سند مشارکت	تشکیل شورای سیاستگذاری خانه	سرمایه سازمانی (روش)
افزایش مطالبه گری و نظارت محلی	افزایش نقش در تصمیم گیری و تصمیم سازی	هماهنگی درون و برون سازی	اهداف
اعضای هیات امضاء مدیران محلات	مجمع نمایندگان محلی و هیات های تدبیر ورز	اعضای مسئولین خانه و کانون ها	سرمایه انسانی (نقش آفرینان اصلی)
توانمند سازی محلی	شبکه سازی محلی	ظرفیت سازی محله	سرمایه فکری (خروجی مورد انتظار)
مردم و نهاد های مردمی (از پایین به بالا)	استاد. اندیشمندان . پژوهشگران محله (از پایین به بالا)	شهرداری تهران (از بالا به پایین)	

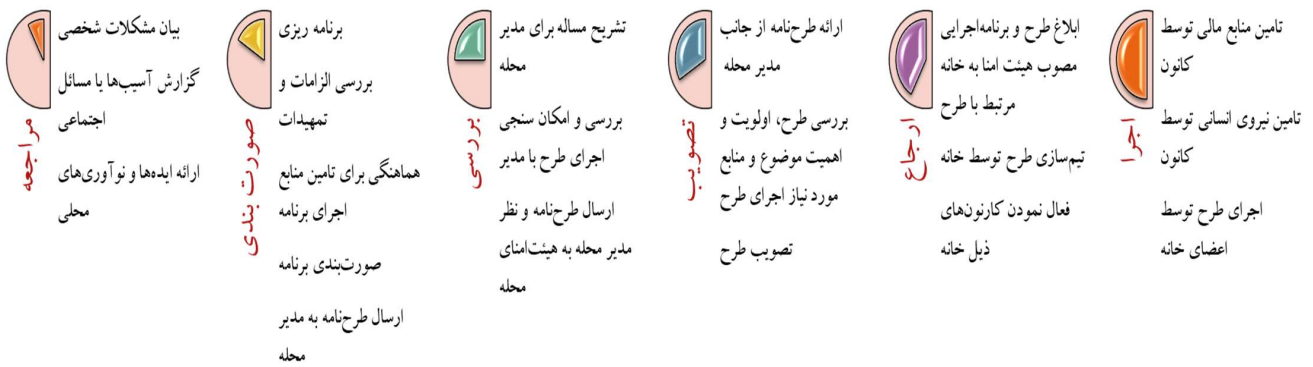
مأخذ: داده‌ها و اطلاعات دریافتی از کارشناس معاونت هماهنگی امور مناطق شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲.

■ **اقدامات تخصصی** نیز «توانمندسازی محلی» را در دستور کار خود قرار می دهند. مردم و نهادهای مردمی با مشارکت اعضای هیئت امنا و مدیران محلات، مطالبه گری و نظارت مردمی و محلی را در سطح محلات شهر تهران نهادینه می کنند. هر برنامه ای در هر گروه از اقدامات ذکر شده، در قالب فرایندهای عملیاتی مدیریت محله به سرانجام می رسد. این فرایندها که با محوریت خانه ها انجام می شوند، عموماً دو شکل دارند. در الگوی اول، اهالی محل نقطه عزیمت مدیریت محله هستند و در الگوی دوم، مدیریت محله طراح و مجری یک ایده یا برنامه در محله است. در ادامه هر دو الگو ترسیم شده اند:

■ **اقدامات مأموریتی** با هدف ایجاد «هماهنگی، درون و برون سازی» توسعه محلی به دنبال ظرفیت سازی در محلات شهر تهران است. این اقدامات به صورت دستوری از سوی شهردار تهران انجام می شود.

■ **اقدامات عمومی** با تشریک مساعی اساتید، اندیشمندان و پژوهشگران محله صورت بندی می شود. برنامه های ذیل این دسته از اقدامات به واسطه شبکه سازی محلی در پی افزایش نقش اهالی محله در تصمیم سازی ها و تصمیم گیری های مرتبط با توسعه محلی هستند.

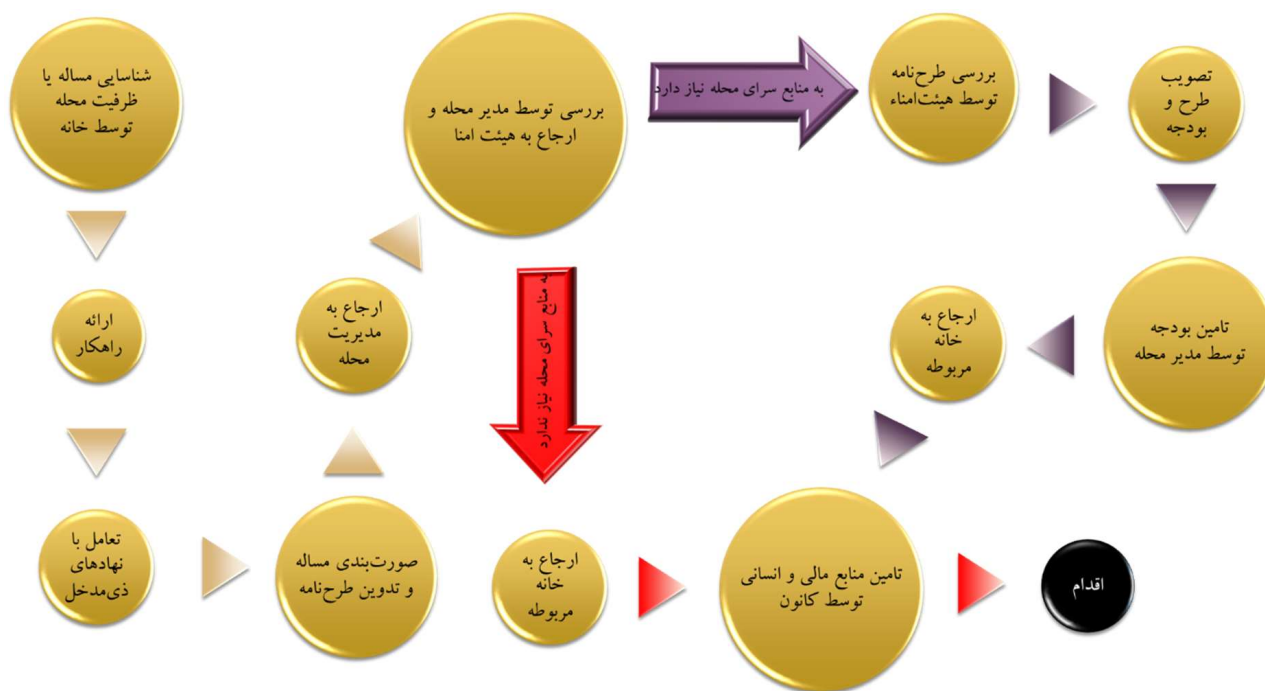
شکل ۱۵. فرایند عملیاتی مدیریت محله با مبدأ مراجعه اهالی [۱۵]



مسئله و راهکارهای موجود می کند. هیئت امنا پیشنهاد تأمین مالی از طریق کانون خیرین محله و آزادسازی همسر مددجو را تصویب می کند. مدیر محله از طریق خانه خدمات اجتماعی و کانون خیرین ذیل آن خانه، منابع مورد نیاز را تأمین کرده و مسئول و مددکار خانه اقدام لازم برای پرداخت بدهی و آزادسازی همسر مددجو را انجام می دهند. خانواده مددجو دوباره شکل می گیرد؛ بخشی از آسیب‌های موجود رفع و از بروز آسیب‌های آتی در محله پیشگیری می شود.

در این بخش برای تشریح الگوی اول، یک مصداق واقعی تشریح می شود. خانمی که مشکلات مالی فراوان دارد و همسر ایشان به دلیل بدهی مالی در زندان به سر می برد، به «خانه خدمات اجتماعی» سرای محله مراجعه می کند. موضوع را با مددکار و مسئول خانه به میان می گذارد. مسئله مددجو در خانه بررسی و صحت سنجی می شود. فهرستی از امکانات محلی برای رفع مشکل مددجو تهیه و به مدیر محله ارائه می دهند. از آنجا که اجرای طرح منوط به تأمین منابع است؛ بنابراین به تأیید هیئت امنای محله نیاز دارد. جلسه هیئت امنا تشکیل شده و مدیر محله اقدام به تشریح

شکل ۱۶. فرایند عملیاتی مدیریت محله با ابتکار مسئولین خانه‌ها [۱۵]

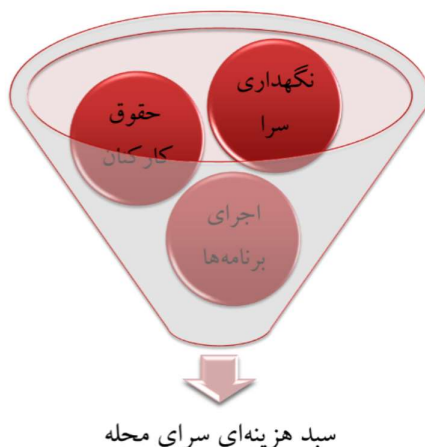


۵-۳. ساختار مالی

برای شناخت ساختار مالی مدیریت محلات در ابتدا باید ترکیب هزینه و درآمدی آنها را بشناسیم. یک سرای محله، سه گروه هزینه‌ای دارد. گروه اول، هزینه‌های حفظ و نگهداری ساختمان و تجهیزات سرای محله است؛ هزینه‌های حقوق و دستمزد کارکنان سرای محله (مدیر محله، نگهبان، نیروی خدماتی) گروه دوم را شامل می‌شود. در نهایت گروه سوم هزینه‌های اجرای برنامه‌های محلی هستند که بخش اعظم هزینه‌های سرای محله را به خود اختصاص می‌دهند.

در الگوی دوم، خانه‌ها حسب مأموریت خود اقدام به بررسی محل و شناسایی مسائل و ظرفیت‌های محلی می‌کنند. در بستر خانه با همکاری کانون‌های ذیل آن خانه و نهادهای مربوطه، برنامه‌ای را طراحی می‌کنند. در صورتی که اجرای آن برنامه نیاز به منابع سرای محله داشته باشد، طرح و بودجه آن باید در هیئت امناء تصویب شود. چنانچه منابع آن توسط ظرفیت‌های محلی تأمین شود، بدون ارجاع به هیئت امناء و با اختیارات مدیر محله به خانه مربوطه ارجاع می‌شود.

شکل ۱۷. ساختار مالی مدیریت محله (بخش مصارف) [۱۶]



- خرید اموال، ماشین آلات، تجهیزات و تملک دارایی سرمایه‌ای (به نام مدیریت محله به عنوان شخصیت حقوقی).

۶. سرای محله می‌تواند از هدایا، وقف، نذر، حبس، هبه و سایر کمک‌های اشخاص حقیقی بهره‌مند شود. نحوه مصرف این گونه از کمک‌ها به این صورت خواهد بود که از تاریخ واگذاری هدایای غیر نقدی، ارزش ریالی آن شناسایی و در دارایی‌های حساب مربوطه ثبت می‌شود. هدایای نقدی نیز در حساب بانکی مدیریت محله واریز خواهد شد.

۷. تمام عملیات‌های مالی مدیریت محله باید در دفاتر رسمی ثبت گردد و نسخه الکترونیک آن نیز تهیه و بایگانی شود.

۸. مدیر محله باید به صورت منظم هر ۳ ماه یک‌بار گزارش پیشرفت کار، آمار عملکردی، دریافت‌ها و پرداخت‌های انجام شده را به شهرداری منطقه و هیئت‌امنا ارائه دهد. در پایان هر سال مالی نیز باید گزارش تفصیلی از کارهای انجام شده و هزینه‌های تحقق یافته جهت درج در حساب‌های شهرداری را ارائه دهد. این گزارش باید شامل میزان حقوق، دستمزد، مزایا و موارد مشابه و همچنین هزینه مصالح، لوازم، تجهیزات، کرایه ماشین آلات، ابزار آلات و سایر هزینه‌های پرداخت شده توسط مدیریت محله باشد.

۹. فعالیت در خانه‌ها و کانون‌ها داوطلبانه است، اما مدیر محله می‌تواند متناسب با خدمات ارائه شده بر اساس قانون کار حقوق و دستمزد کارکنان تمام وقت سرای محله را پرداخت کند. علاوه بر این، کارکنان و فعالان سرای محلات می‌توانند به موجب عقد قرارداد با مدیریت محله به‌ازای ارائه خدمات عمومی مانند آموزش و مانند آن، کسب درآمد کنند.

۱۰. شهرداری تهران هیچ‌گونه تعهد پرداخت حقوق به هیئت‌امنا، مدیر محله و کارکنان آن، کارگروه‌های تخصصی-مردمی و بازرسی ندارد و در قبال نیروهای جذب شده یا داوطلب همکار با مدیریت محله نسبت اداری و استخدامی نیز ندارد.

با توجه به قواعد و الزامات حقوقی حوزه مالی و اداری سرای محلات، ساختار مالی این نهادها به شکل زیر ترسیم می‌شود:

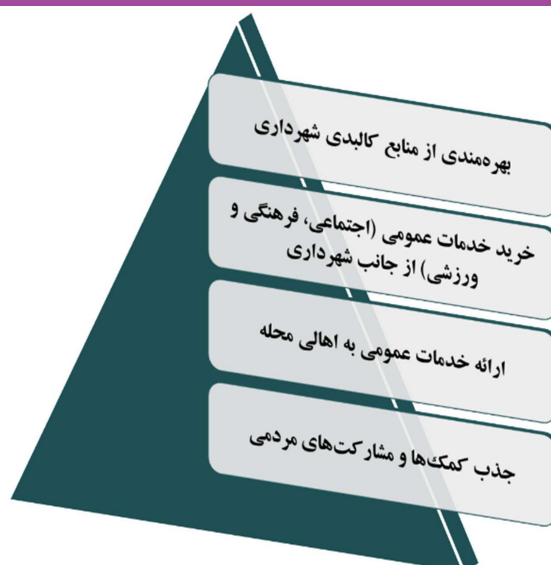
مستند به تبصره‌های «۱»، «۲» و «۳» بند «ج» ماده (۷)، همچنین ماده (۸) و بندهای «۱» و «۲» ماده (۱۳) دستورالعمل «مشارکت‌ها اجتماعی در محلات شهر تهران» و همچنین مفاد دستورالعمل «ساماندهی»، امور مالی سرای محلات به شرح ذیل است [۱۵]:

۱. فضاها و اماکن فرهنگی و اجتماعی و ورزشی و هنری متعلق به شهرداری تهران در محلات تهران است و از طریق قرارداد میان شهردار ناحیه، رئیس هیئت‌امنا و مدیر محله، واگذار خواهد شد.
۲. فعالیت‌ها و برنامه‌های اجتماعی فرهنگی، ورزشی و هنری، سلامت و تمامی حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی مرتبط به شهرداری در محله از طریق عقد قرارداد سه‌جانبه میان «معاونت فرهنگی و اجتماعی شهرداری منطقه»، «معاونت اداری و مالی شهرداری منطقه» و «مدیر محله» به سرای محله واگذار می‌شود.
۳. برنامه و بودجه تفصیلی مدیریت محله برای هر سال شامل پیش‌بینی تمامی درآمدها و هزینه‌ها و شیوه‌های اجرای برنامه‌ها، زمان‌بندی آن و ارقام تخصیصی، همچنین تعرفه خدمات توسط مدیریت محله تهیه، تدوین و در زمان مناسب به تصویب هیئت‌امنا رسیده و جهت تأیید نهایی و مطابقت با سیاست‌ها و برنامه‌های شهرداری به ستاد راهبری منطقه ارسال می‌شود.
۴. دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با مدیریت محله و هیئت‌امنا از بانک‌ها و به نام مدیریت محله و امضای ثابت مدیر محله و رئیس هیئت‌امنا و یک نفر از اعضای هیئت‌امنا (به انتخاب هیئت‌امنا) خواهد بود و برداشت از حساب سرای محله با امضای دوسوم فراد مذکور و مهر مدیریت محله بلامانع خواهد بود.
۵. تمامی پرداخت‌ها با تأیید مدیر محله انجام می‌شود. اهم شیوه‌های پرداخت مالی در سرای محله به شرح ذیل است:

- تنخواه گردان،
- پیش‌پرداخت،
- علی‌الحساب به صورت محدود،
- هزینه‌های قطعی،

۱. دستورالعمل ساماندهی، واگذاری و بهره‌برداری اماکن فرهنگی، اجتماعی، ورزشی و هنری شهرداری تهران و شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب شورای بازنگری نظامات شهرداری تهران، آیین‌نامه مالی، معاملاتی، اداری و تشکیلاتی مدیریت محله.

شکل ۱۸. ساختار مالی مدیریت محله (بخش منابع) [۶]



و دستمزد کارکنان و هزینه برنامه‌های محلی نیز از روش‌های قراردادهای مشارکتی با فعالان اجتماعی، جلب مشارکت خیرین، برگزاری دوره‌های آموزشی، ارائه خدمات عمومی به اهالی و مشارکت در اجرای طرح‌های عمومی تأمین می‌شود.

به عبارت دیگر، مدیر محله برای پوشش هزینه‌های خود می‌تواند از منابع درآمدی متنوعی استفاده کند. از آنجاکه ساختمان و تجهیزات موجود در سرای محله در تملک شهرداری است، هزینه‌های حفظ و نگهداری آنها نیز بر عهده شهرداری است. هزینه‌های حقوق

جدول ۶. محل تأمین مالی هر کدام از مصارف مدیریت محلات [۱۵]

منابع	مصارف
- بودجه و اعتبارات شهرداری	حفظ و نگهداری سرای محله
- قراردادهای مشارکتی - جلب مشارکت‌های مردمی - مشارکت در اجرا	حقوق و دستمزد کارکنان مدیریت محله
	اجرای برنامه‌های عمومی در محله

۴. بررسی وضع موجود



۴-۱. ظرفیت‌ها

از مهم‌ترین تعاریف سرمایه اجتماعی، می‌توان به تعریف بورديو اشاره کرد که محور این مفهوم را منابع بالقوه یا واقعی می‌داند که حاصل شبکه‌ای ماندگار از روابط کم‌وبیش نهادینه شده آشنایی و شناخت متقابل است [۱۶]. اعتماد اجتماعی، اطمینان،

در این بخش، نقاط ضعف و قوت سرای محلات^۱ بررسی و گزارش شده است. منظور از ظرفیت‌ها، فرصت‌هایی است که در صورت کارآمدی سرای محلات می‌توانست در جهت ایجاد یک محله و جامعه قوی برای شهر تهران به ارمغان بیاورد. آسیب‌ها نیز موانع تحقق چنین اهدافی هستند که اهم آنها در ادامه تشریح شده است.

۱. منظور از سرای محله در ادامه گزارش، نهاد مدیریت محله است و از آنجاکه این نهاد در میان ذی‌نفعان دولتی و غیردولتی با عنوان «سرای محله» شناخته می‌شود، برای هم‌زمانی با فعالان این حوزه، عبارت سرای محله به شکل و نهادهای مدیریت محله‌ای اطلاق می‌شود که در بستر سرای محلات فعالیت می‌کنند.

خود خواهد شد. به عبارت دیگر، برخی رفتارهای نامناسب اشخاص حقیقی ذی‌مدخل در مدیریت محله منجر به ناکارآمدی شخصیت حقوقی مدیریت محله شده است.

۱-۲-۴. آسیب‌های ساختاری

■ هم‌پوشانی مأموریت‌ها و تداخلات ساختاری

دولت و شهرداری در ارائه خدمات عمومی مأموریت‌های مشابهی دارند و در هر دو بخش دولتی و عمومی غیردولتی (شهرداری) ساختارهای مشابهی نیز ایجاد شده که معمولاً در بستر محلی با هم تداخل دارند. به عنوان مثال، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی متولی سیاستگذاری و اجرای برنامه‌های فرهنگی در کشور است، اما شهرداری نیز به عنوان متولی مدیریت شهری مخیر به برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های فرهنگی در مناطق و محلات تحت پوشش خود است؛ لذا این امکان وجود دارد که سیاست‌ها و برنامه‌های نهادهای متولی حوزه فرهنگ در یک محله یا منطقه شهری با هم تعارض‌هایی داشته باشد. این تعارض در بحث تشکل‌های مردم‌نهاد وجود دارد. به این صورت که، وزارت کشور مدعی تولی‌گری صدور مجوز تأسیس تشکل‌های مذکور است، اما شهرداری‌ها رأساً مجوز تأسیس تشکل‌های محله‌محور را برای جلب مشارکت‌های مردمی صادر می‌کند. همچنین سرای محله با اقتباس از تشکل‌های مردم‌نهاد در بستر شهرداری تعریف و تعبیه شده است. بنابراین هر اقدام شهرداری در حوزه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی با یکی از دستگاه‌های دولتی هم‌پوشانی دارد و گاهی از سوی دولت تداخل قلمداد می‌شود. در این شرایط موانع ساختاری و فرایندی در مسیر فعالیت سرای محله بیشتر خواهد شد.

علاوه بر این، در بخش غیردولتی نیز این مشکلات وجود دارد. هم‌پوشانی حوزه فعالیت سرای محلات با تشکل‌های محله‌محور، مراکز انتفاعی و مؤسسات غیرانتفاعی حوزه بهزیستی، مراکز نیکوکاری، خیریه‌ها و بیمارستان‌های خیریه‌ای، فرهنگ‌سراها، خانه‌های فرهنگ، مؤسسات عمومی غیردولتی (مانند هلال احمر، بنیاد امور بیماری‌های خاص، کمیته امداد و ...) مشخص نیست. در واقع همه یک کار را انجام می‌دهند گاهی با همکاری هم و گاهی نیز مستقل از یکدیگر.

■ فقدان شخصیت حقوقی و جایگاه قانونی

سرای محله جایگاه قانونی مناسبی ندارد به عبارت دیگر سرای محلات به موجب قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی ایجاد نشده است. به همین دلیل، تأسیس و فعالیت آنها برای نهاد مجری

توانمندسازی و انتفاع عمومی از مهم‌ترین مؤلفه‌های تقویت سرمایه اجتماعی میان مردم است. سرای محلات به واسطه اینکه رویکردی اجتماعی و محله‌محور دارند، می‌توانند نقش ویژه‌ای در تقویت سرمایه اجتماعی کلان‌شهر تهران ایفا کنند. ایشان از طریق تقویت شبکه روابط اجتماعی و عام‌گرایی اجتماعی، سبب افزایش اعتماد عمومی و شعاع تعاملات دور و نزدیک مردمی می‌شوند. وجود این نهادها، احساس امنیت و رضایت از زندگی جمعی محله را ارتقا داده و بده‌بستان و مشارکت اجتماعی را جلب می‌کند.

سرای محلات در شرایطی در شهر تهران ایجاد شدند که وضعیت اقتصادی و اجتماعی شهر مناسب نبود و حاکمیت (شهرداری و استانداری) به‌تنهایی توان مواجهه با آن را نداشتند؛ لذا کارآفرینان بومی در قالب یک کسب‌وکار اجتماعی با مشارکت فعالان اجتماعی و داوطلبان محلی برای شناسایی و رفع امور عمومی شهر متحد و متعهد شدند. در این معنا، مددکاران و کارآفرینان بومی که تمام محله را می‌شناسند؛ به امکانات و کمبودهای محله واقف هستند؛ افراد موفق، کارآفرین، خیرین و ظرفیت‌های اقتصادی و اجتماعی محله را می‌شناسند، همچنین با افراد آسیب‌دیده، توان‌خواهان و مددجویان ساکن در محله آشنا هستند، می‌توانند سلامت اجتماعی را در سطح محله و در نهایت در سطح شهر تهران بهبود بخشند.

با توجه به مباحث پیش‌گفته، بستر اجتماعی و الگوی کسب‌وکار محله‌محور سرای محلات مهم‌ترین نقطه قوت آنها به‌شمار می‌آید و در صورتی که مشکلات آنها برطرف شود و به کارآمدی برسند؛ می‌توانند مسائل اجتماعی محله و شهر را کاهش دهند.

۲-۴. آسیب‌ها

آسیب‌های مرتبط با مدیریت محله به سه گروه آسیب‌های ساختاری، زمینه‌ای و رفتاری تقسیم می‌شوند. آسیب‌های ساختاری متوجه آن بخش از مسائل سرای محلات است که از ساختارهای سیاسی، اداری، حقوقی و فرایندهای اجرایی مرتبط با تأسیس و فعالیت مدیریت محله ناشی می‌شود. آسیب‌های زمینه‌ای مرتبط با بستر فعالیت سرای محلات هستند. این عوامل بر عملکرد سرای محلات تأثیرگذار است، اما اصلاح آنها بعضاً از توان مدیر و متولیان مدیریت محله خارج است. در نهایت، گاهی ناکارآمدی و اثربخش نبودن یک نهاد حاصل ساختارها و فرایندها نیست؛ بلکه متولیان، مدیران و ذی‌نفعان آن نهاد به‌گونه‌ای رفتار می‌کنند که منجر به انحراف آن نهاد از مأموریت‌ها و اهداف اولیه

مهارت آموزی است. لذا بسیاری از برنامه‌ها تکراری هستند و از کیفیت مناسبی نیز برخوردار نیستند.

شاهد دیگر بر ناکارآمدی سرای محلات این است که گزارش‌های مالی و عملکردی مدیریت محلات دارای شفافیت نبوده و برای اهالی محل نیز قابل مشاهده نیست. همچنین الگوی کسب و کار انتفاعی و غیرمشارکتی حاکم بر بعضی از سرای محلات گاهی منتج به استحاله فعالیت‌های اجتماعی آنها شده است. اینکه مدیریت محله توانسته جوانان و فعالان اجتماعی را جذب سرای محلات کند جای تردید و تشکیک بوده و در واقع مشخص نیست که آیا سرای محله توانسته اعتماد عمومی و سرمایه اجتماع را افزایش دهد؟ سرای محلات تا چه اندازه توانسته از میزان آسیب‌های اجتماعی شهر تهران بکاهد؟ تمامی این سؤالات بی پاسخ، حکایت از کار تشکیلاتی ناموفق مدیریت محله در شهر تهران دارد.

پوشش نامتوازن سرای محلات در شهر تهران و پوشش ناقص شبکه خدماتی آنها برای شهروندان تهرانی نیز مؤید ناکارآمدی تشکیلات مزبور است. منطقه ۲ تهران که براساس میزان برخورداری و کیفیت زندگی شهری، در زمره مناطق «توسعه یافته و برخوردار» به‌شمار می‌آید، بیشترین تعداد سرای محله را دارد و منطقه ۱۰ که با همان شاخص‌ها به‌عنوان «منطقه محروم و نیازمند مداخله» شناخته شده، کمترین تعداد سرای محلات را (پس از منطقه ۹) به خود اختصاص داده است.

از دیگر مشکلات ساختاری مدیریت محله این است که بین سرای محلات ارتباط معناداری وجود ندارد. مدیران محلات کمتر برنامه‌های مشترک شهری طراحی می‌کنند. ایجاد چرخه دانش (ثبت و توزیع دانش صریح و ضمنی) در حوزه مدیریت محله‌ای نیز عملاً مغفول مانده است. ارتباط بین مدیریت محلات مختلف تهران ساختارمند نیست و گاهی به‌موجب ارتباط‌های شخصی و غیررسمی مدیران محله برقرار می‌شود.

■ ساختار حاکمیتی و ناکارآمدی نهادهای متولی مدیریت محله

ساختار «قرارگاه» بسیار بزرگ و حاکمیتی است که عملاً نقش نهادها و تشکل‌های مردمی را در حوزه تسهیل‌گری بی‌اثر کرده است. ترکیب ستاد راهبری و هیئت‌امنای محله نیز متناسب با ظرفیت‌های تشکل‌های اجتماعی نیست. از سوی دیگر، اندازه بزرگ (سطح و تعداد) و فراسازمانی بودن این نهادها عملاً امکان برگزاری جلسات با حضور تمامی اعضا را غیرممکن کرده است. همچنین، ساختار و ترکیب این نهادها به‌گونه‌ای است که نمی‌توان با صفت

امور عمومی شهر (شهرداری) و نهادهای همکار (نیروی انتظامی، وزارت آموزش و پرورش، اداره ثبت اسناد و املاک کشور و ...) الزام‌آور نیست. به‌بیان دیگر از منظر حقوقی، هیچ مدیر دولتی بابت فعالیت یا عدم فعالیت سراهای محله بازخواست نمی‌شود. افزون بر این، شخصیت حقوقی مدیریت محله مخدوش نیز است. در واقع این نهاد، نه کسب و کار است نه تشکل مردم‌نهاد، نه تشکل صنفی - تخصصی و نه هیچ‌گونه از مؤسسات و تشکیلات تعریف شده در قوانین موضوعه کشور. همچنین غیر تجاری یا تجاری بودن این مدل مشخص نیست؟ غیرانتفاعی یا انتفاعی بودن آن در عمل نیز قابل تشخیص نیست. فارغ از اینکه در نظام‌نامه یا دستورالعمل‌ها به چه صورت تعریف شده، سازمان ثبت اسناد و املاک کشورها برای آنها و جاهت حقوقی و قانونی قائل نیست و در سامانه ثبت شرکت‌ها ثبت نمی‌کند. در واقع از نظر سازمان مذکور نهاد «مدیریت محله» شخصیت حقوقی ندارند. وقتی چنین حکمی جاری باشد، سرای محله کد اقتصادی، شماره ثبت، شماره حساب رسمی و ... نخواهد داشت. در این شرایط سرای محلات باید با استفاده از شماره حساب و سایر ظرفیت‌های اشخاص حقیقی فعالیت کنند؛ که این مسئله، امکان بروز فساد را در بستر سرای محلات افزایش می‌دهد. فقدان شخصیت حقوقی این نهادها ارتباط حقوقی آنها با شهرداری را هم دچار ابهام می‌کند.

■ زندگی انجمنی و کار تشکیلاتی ناموفق

ساختار و نهاد سرای محله باید از طریق زندگی انجمنی و ایجاد مسئولیت اجتماعی در اهالی محله‌ها بستری برای ایجاد جامعه قوی فراهم کند، اما ساختار و فرایندهای موجود در سرای محله اساساً امکان قوی کردن جامعه شهری تهران را نداشته است. همچنین هدف از ایجاد سراهای محله ایجاد پیوند بین شهرداری و مردم و در نهایت جلب مشارکت اهالی محلات در مدیریت شهری بود، اما به سبب ساختار تعاملی و شبکه ارتباطی نامناسب سرای محله با اهالی محله، این هدف محقق نشد. ماهیت و مأموریت سرای محلات هنوز برای اهالی محل شناخته نشده است و بسیاری از مردم فرق سرای محله با شهرداری را نمی‌دانند و بسیاری هم از برنامه‌های سرای محلات مطلع نیستند. برخی از خدماتی که در بعضی از سرای محلات به مردم ارائه می‌شود کمترین ارتباط را با نیاز اهالی محل دارد. به‌عبارت دیگر، طرح‌ها و برنامه‌های سرای محلات از دل جامعه محلی استخراج نشده، یعنی مبتنی بر نیاز یا خواست اهالی نیست، بلکه با اتکا به ظرفیت‌های سرای محله طراحی و اجرا می‌شود که غالباً محدود و محصور به آموزش و

بومی نیستند و با فرهنگ و ساختار اجتماعی و همچنین مسائل اجتماعی محله آشنا نیستند؛ این مسئله در برخی از محلات به مسئولین خانه‌ها و خدمت‌گیرندگان نیز تسری پیدا کرده و به عبارتی، اطلاق صفت «محله‌محور» به این دسته از سرای محلات بلاوجه و بی‌مورد است.

علاوه بر این، توسعه و توانمندسازی سرمایه انسانی فعال در سرای محلات یکی دیگر از مشکلات این نهاد است. بسیاری از اعضای هیئت‌امنای محلات، مدیران محله و مسئولین خانه توانمند نیستند و دانش و مهارت مناسب برای مدیریت نهاد اجتماعی و انجام فعالیت‌های اجتماعی و محله‌محور را نداشته و ایده اجتماعی خاصی نیز ندارند. عموماً طرح‌هایی که پیاده شده، خارج از ارکان سرای محله طراحی و توسط نهادهای بیرونی تنظیم و واگذار شده است.

سنخیت نداشتن بعضی از فعالیت‌های سرای محلات با اهداف تشکیل آنها نیز نیاز به بازبینی و بررسی بیشتر دارد. هم‌راستایی کلاس‌هایی از جمله آموزش تزییق ژل، تهیه فینگر فود، بادی بالانس و ایروبیک با اهداف سرای محله قابل تأمل است. نظامات مدیریتی در سرای محلات تقریباً مغفول مانده است. به عنوان نمونه، نه تنها نظام ارزیابی و مدیریت عملکرد در این مجموعه‌ها استقرار پیدا نکرده، بلکه گاهی دوره‌های آموزشی ارزیابی و ارزشیابی نیز نمی‌شود. برنامه‌ریزی راهبردی^۳ نیم‌رخ شغلی^۴، تطبیق شغل و شاغل^۵ و برنامه توسعه فردی^۶ در این نهادها وجود ندارد و نظام جبران خدمات آنها نیز مبتنی بر عملکرد نیست.

■ ساختار و نظام مالی معیوب

سرای محلات در قوانین بودجه شهرداری ردیف بودجه مستقل ندارند؛ در صورتی که این نهادها مأمور به انجام وظایف تفویض شده شهرداری‌های مناطق هستند و در طول سال، مبالغی را جهت انجام همین امور و همچنین برای تعمیر یا نگهداری ساختمان سرای محلات به عنوان کمک، تخصیص می‌دهند.

در مقیاس داخلی نیز نظام پرداخت حقوق و دستمزد مدیر محله و سایر کارکنان حقوق‌بگیر سرای محله قاعده‌مند و استاندارد نیست. میزان پرداختی به آنها نیز با شرایط اقتصادی و معیشتی شهر تهران

مردمی یا محلی آنها را خطاب کرد.

■ عدم استقلال سرای محلات

ساختار و تجهیزات سرای محله در تملک شهرداری است؛ مدیر محله، به پیشنهاد شهردار انتخاب می‌شود، بخش قابل توجهی از اعضای هیئت‌امنای محله نیز مستخدمین شهرداری و سازمان‌های تابعه آن هستند. امین اموال مدیریت محله نیز از کارکنان شهرداری است. بخشی از بودجه و تصمیمات حوزه محله نیز با تأیید یا سرمایه‌گذاری شهرداری قابل اجراست. در این شرایط، استقلال سرای محله در حاله‌ای از ابهام بوده و مدیران محله نیز محتاط و ملاحظه‌کار می‌شوند؛ همچنین برنامه‌های محلی نیز به سبب گذر از سلسله‌مراتب شهرداری در مدت زمان بیشتری تصویب و اجرا می‌شود.

■ ساختار و نظام اداری معیوب

ساختار و تشکیلات سرای محله مبهم و معیوب است. مشخص نیست ارتباط سلسله‌مراتبی آنها به هیئت‌امنای محله ختم می‌شود یا به شهرداری منطقه. در واقع نسبت ساختاری شهرداری با سرای محله مشخص نیست. سؤال اصلی این است که شهردار رئیس مدیران محلات است یا شریک اجتماعی آنها؟ شهرداری متولی^۱ مدیریت محله است یا کارفرمای سرای محلات؟ حذف شورایی‌ها این وضعیت را مبهم‌تر و معیوب‌تر کرد. پایان کار شورایی‌ها به منزله قطع رابطه ساختاری میان سرای محله (بازوی عملیاتی و خدماتی) و شهرداری (تصمیم‌گیرنده) شد. سرای محله بدون شورایی عملاً کارویژه کسب و کار دارد و مشارکت مردمی و مدیریت محله‌ای را دنبال نخواهد کرد.

علاوه بر این، ساختار و تشکیلات داخلی سرای محلات نیز دچار عیب و ایراد است. مشخص نیست که تشکیلات سرای محلات باید شامل چه پست‌هایی باشد، شرایط احراز هر کدام از آن پست‌ها چه باید باشد و ارتباط شهرداری با مدیران محله، نیروی‌های خدماتی، مددکاران و داوطلبین چگونه است؟ این وضعیت در سنوات اخیر منجر به تشکیل پرونده‌های متعدد شکایت داوطلبین از شهرداری در خصوص وضعیت اداری و استخدامی^۲ ایشان شده است.

بر خلاف قواعد مندرج در مقررات مربوطه، برخی از مدیران محله

۱. تنظیم‌گر، تسهیل‌گر و توانمندساز.

۲. در تمامی دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های مرتبط با سرای محله به صراحت درج شده که شهرداری تهران هیچ‌گونه تعهد پرداخت حقوق به هیئت‌امنای محله و کارکنان آن، کارگروه‌های تخصصی - مردمی و بازرسی ندارد و در قبال نیروهای جذب شده یا داوطلب همکار با مدیریت محله نسبت اداری و استخدامی ندارد.

3. Strategic Planning

4. Job Profile

5. Job Adjustment

6. Individual Development Plan (IDP)

شهرداری برای حضور در نهادهای ستادی مندرج در نظام‌نامه.

۲-۲-۴. آسیب‌های زمینه‌ای

■ تمرکزگرایی و نداشتن تمایل واقعی به توزیع قدرت

حذف «اتحادیه شهرداری‌ها» و جایگزین شدن «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها»، حضور حداکثری در ارکان ستادی مدیریت محله و حضور مستقیم در ارکان اجرایی آن نهاد، حکایت از آن دارد که نهادهای متولی مدیریت محله هنوز آماده توزیع قدرت و تفویض اختیارات خود به مردم و تشکل‌های مردمی نیستند. تسلط نگاه و تصمیمات بالا به پایین به تمامی موضوعات و امور عمومی نیز مؤید این ادعا در کشور است. در واقع دولت تمایل به توزیع قدرت ندارد. در این شرایط اختیارش را نه تنها به سرای محله حتی به شهرداری‌ها نیز واگذار نمی‌کند. وقتی متولی (شهرداری) اختیار کافی نداشته باشد، مسلماً متصدی (مدیریت محله) نیز کم‌توان و کم‌اثر خواهد بود. تا زمانی که عدم تمرکز در دستور کار دولت قرار نگیرد هرگونه فعالیتی در حوزه مشارکت‌های اجتماعی به سطح تأمین مالی و انجام کارهای خیر محدود خواهد شد. مردم زمانی مشارکت در سطح عملیاتی خواهند داشت که اجازه نظارت و مطالبه‌گری نیز داشته و در فرایندهای تصمیم‌گیری نقش مؤثر داشته باشند.

■ غریبه بودن با مشارکت و تشکل اجتماعی

بسیاری از مقامات و مدیران دولتی با اصول «حکمرانی مشارکتی»، «مدیریت محله‌ای» و «فعالیت‌های تشکیلاتی» آشنا نیستند، بسیاری از آنها نهادهای مردمی را «شریک اجتماعی» خود نمی‌دانند و جایگاه آنها را تا سطح «پیمان کار» یا «سازمان تابعه» تنزل می‌دهند. برخی از مسئولین مربوطه، مشارکت واقعی را نمی‌دانند و برای تشکل‌های مردمی حق مشارکت در تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری قائل نیستند. از نظر برخی از مدیران دولتی، مشارکت مردمی صرفاً یعنی اینکه مردم از طریق تأمین منابع مالی یا انجام امور عمومی باری از دوش دولت بردارند. از سوی دیگر، مردم نیز با واژگانی همچون «مشارکت نهادی» و «تشکل اجتماعی» غریبه بوده و بسیاری از آنها سواد اجتماعی کافی ندارند و از شیوه‌های «زندگی انجمنی» و «کار تشکیلاتی» بی‌اطلاع هستند. همچنین بخش عمده‌ای از مردم نسبت به مسئولیت‌های اجتماعی خود آگاهی ندارند و در این شرایط، شکل‌گیری مشارکت اجتماعی در هر بستری همانند مدیریت محله، دور از انتظار خواهد بود.

تناسب ندارد. در این شرایط چند شغلی بودن مدیر و کارکنان یا ارتکاب به تخلفات مالی توسط ایشان دور از ذهن نخواهد بود. به هر حال، در شرایطی که منابع، ساختار و نیروی انسانی کفایت نداشته باشد، هر ایده‌ای همانند طرح مدیریت محله از ابتدا محکوم به شکست خواهد بود.

علاوه بر این موارد، درآمدها^۱ و هزینه‌های سرای محلات نیز از شفافیت مناسبی برخوردار نیست و امکان بروز انحرافات اقتصادی وجود دارد. قاعدتاً اهالی محل، خیرین و سایر ذی‌نفعان نیز همانند ارکان شهرداری حق دارند که از تعاملات و صورت‌های مالی مدیریت محله مطلع باشند.

■ ساختار و نظام حقوقی معیوب

همان‌طور که گفته شد، سرای محلات هویت قانونی ندارند. هیچ قانونی موجودیت آنها را تصریح نمی‌کند؛ نظام‌نامه نیز به‌عنوان آخرین مصوبه شورای اسلامی شهر در خصوص تأسیس و فعالیت مدیریت محله ایرادات و ابهامات فراوانی دارد که اهم این موارد به شرح ذیل است:

- ابهام در تعریف اصطلاحاتی مانند نخبه محله، معتمد ساکن محله، بازآفرینی پایدار، هیئت‌امناهی محل و ...،

- تبیین راهبردها بدون درج مأموریت‌ها و اهداف مدیریت محله، محول کردن قواعد و فرایندهای اساسی مدیریت محله مانند «وظایف هیئت‌امناهی محله»، «وظایف، اختیارات و شرایط انتخاب مدیر محله» و «نحوه انتخاب و فعالیت ناظران محله» به دستورالعمل‌های اجرایی بدون ذکر شاخص‌ها، معیارها و ابزارهای مورد نظر خط‌مشی‌گذار،

- زمان‌بندی نکردن فرایندهای عملیاتی و پشتیبان مدیریت محله مانند فرایندهای «انتخاب مدیر محله»، «تأسیس خانه‌ها» و «ارائه گزارش ستاد به شورا»،

- موازی‌کاری و هم‌پوشانی در وظایف و تکالیف نهادها، مانند هم‌پوشانی تکلیف رصد و برنامه‌ریزی در مجموعه تکالیف شهرداری و ستاد هماهنگی،

- تعداد بسیار زیاد اعضای نهادهای ستادی و اجرایی مانند قرارگاه (۳۲ عضو) و هیئت‌امناهی محله (۲۲ عضو) که عملاً تشکیل جلسه با تمامی اعضا را غیرممکن می‌کند. در ضمن تعداد اعضا نیز باید فرد باشد تا در زمان رأی‌گیری آرای منفی و مثبت برابر نباشد،
- الزام آور نبودن حضور نهادهای خارج از ساختار و تشکیلات

۱. درآمدزایی در محله و کمک‌های شهرداری و مشارکت‌های خیرین.

اختیار اهالی محل قرار گیرد. در این صورت، شناسایی مشکلات با دقت و صحت قابل توجهی صورت می‌گرفت. تصمیمات، متناسب با ظرفیت‌های محلی و بومی اخذ می‌شود و در نهایت مشارکت فعالان اجتماعی، خیرین و اهالی را برای اجرای آن تصمیمات جلب می‌کرد. اما این مدل توسط مجریان دولتی و غیردولتی به درستی درک نشد تا اینکه در نهایت سرای محلات در اختیار فعالان اقتصادی غیر محلی قرار گرفت تا خدماتی ارائه دهند که کمترین ارتباط را با مسائل محلی دارد.

■ کم‌توجهی متولیان به ظرفیت‌های مدیریت محله

به اذعان کارشناسان، در مرحله استقرار ایده مدیریت محله در شهر تهران، شورای شهر تهران با آن ایده همراهی نکرد. در واقع متولی سیاستگذاری در شهر تهران، طرح مدیریت محله را حمایت نکرد. مسلماً در این شرایط، اجرای چنین طرح بزرگی منتج به نتیجه نخواهد شد. از سوی دیگر، برخی از اعضای هیئت امنای محلات و مدیران محله نیز اعتقادی به مشارکت با مردم و اهالی محله ندارند و تمایل دارند خودشان تصمیم بگیرند و تصمیمات را به داوطلبان و فعالان اجتماعی ذیل خانه‌ها و کانون‌ها ابلاغ کنند. کارشناسان بر این باورند که برخی از مدیران محله نیز اهتمام لازم را برای رفع مشکلات موجود و بهبود وضعیت محله‌ها ندارند و مدیریت محله را صرفاً بستری برای اشتغال خود در یک بازه زمانی محدود می‌دانند؛ در نتیجه برای فرصت‌ها و ظرفیت‌های فوق‌العاده مدیریت محله در توسعه اجتماعی ارزش قائل نیستند.

■ استفاده نادرست از ظرفیت‌های سرای محله

اقتصاد فضا و گران بودن مکان‌های تجاری اداری در شهر عملاً سرای محلات را به سمت اجاره‌دهی به فعالیت‌های غیر مرتبط سوق داده است. نرخ پایین اجاره واحدهای تجاری امکان سودآوری و همچنین ویژه‌خواری و خویشاوندسالاری مدیران شهرداری نواحی و مناطق را فراهم کرده است. بسیاری از فعالان محلی نیز به فعالیت داوطلبانه و کنش اجتماعی به چشم کار کارمندی برای شهرداری نگاه می‌کنند و پس از فعالیت در سرای محله اقدام به شکایت از آن کرده و پرداخت حقوق و بیمه از جانب مدیریت محله یا شهرداری را مطالبه می‌کنند. در نهایت، برخی از سراهای محله به بهانه خود کفایی و جذب درآمدهای پایدار، دچار انحراف شده و گاهی دچار تغییر ماهیت به اجاره‌داری و کسب و کارهای اقتصادی شده‌اند [۱۷].

■ وضعیت اجتماعی و اقتصادی نامناسب برای مشارکت مردمی

وضعیت اقتصادی نامناسب شهروندان، وجود نابرابری، رشد جمعیت افراد زیر خط فقر، کاهش درآمد سرانه، افزایش حاشیه‌نشینی و ... در هر جامعه‌ای منتج به کاهش مشارکت خواهد شد. البته کاهش مشارکت نیز باعث بحرانی‌تر شدن این وضعیت نامناسب اقتصادی خواهد شد و این چرخه، جامعه را به دام اجتماعی خواهد انداخت.

کاهش سرمایه اجتماعی منجر به کاهش اعتماد به گروه‌ها و اعتماد بین فردی خواهد شد و این یعنی سقوط عام‌گرایی اجتماعی و پایان بده‌بستان‌های اجتماعی در جامعه. تمامی این موارد هم‌زمان با از بین رفتن محله و زندگی اجتماعی در شهرها و کلان‌شهرها، شرایط فعالیت و مشارکت مردم در امور عمومی را سخت‌تر و پیچیده‌تر می‌کند.

سوداگری و منفعت‌گرایی در تفکرات و تعاملات شهروندان نیز مانع از شکل‌گیری زندگی انجمنی و پیگیری منافع جمعی خواهد شد. در این رویکرد، «انحصار منابع»، «بنگاه‌داری» و «خویشاوندسالاری» جایگزین تمام ارزش‌های جمعی می‌شود. در این شرایط، سودجویی مجالی به منفعت‌جویی اجتماعی نمی‌دهد و فردگرایی بر عام‌گرایی غلبه پیدا خواهد کرد.

۳-۲-۴. آسیب‌های رفتاری

■ غلبه رفتارهای سیاسی بر اجتماعی

برخی از دولت‌ها و دولتمردان با شهرداری تهران همراهی نمی‌کنند. به بیان دیگر، شهرداری تهران در برخی زمان‌ها نه تنها از جانب دولت‌ها حمایت نمی‌شوند، بلکه به دلایل متعدد (مانند رقابت‌های سیاسی) با برنامه‌ها و اقدامات آن مقابله نیز می‌شود. میزان و الگوی تأمین مالی و بودجه شهرداری تهران همواره محل چالش با دولت بوده است. ظرفیت‌های رسانه‌ای و تبلیغاتی شهرداری نیز از جانب برخی از دولتمردان تهدید به شمار می‌آید. همه این موارد باعث ائتلاف انرژی و کاهش توان شهرداری برای انجام مأموریت‌های آن نهاد می‌شود.

■ تبیین و ادراک ناقص مأموریت‌های سرای محلات

سرای محله فرصتی برای مشارکت گرفتن از اهالی محله در رفع مشکلات و مسائل خودشان بود. به عبارت دیگر، بنابر این بود که ظرفیت‌ها و مستحذات شهرداری در بستر مدیریت محله‌ای در

۵. جمع‌بندی و پیشنهادهای

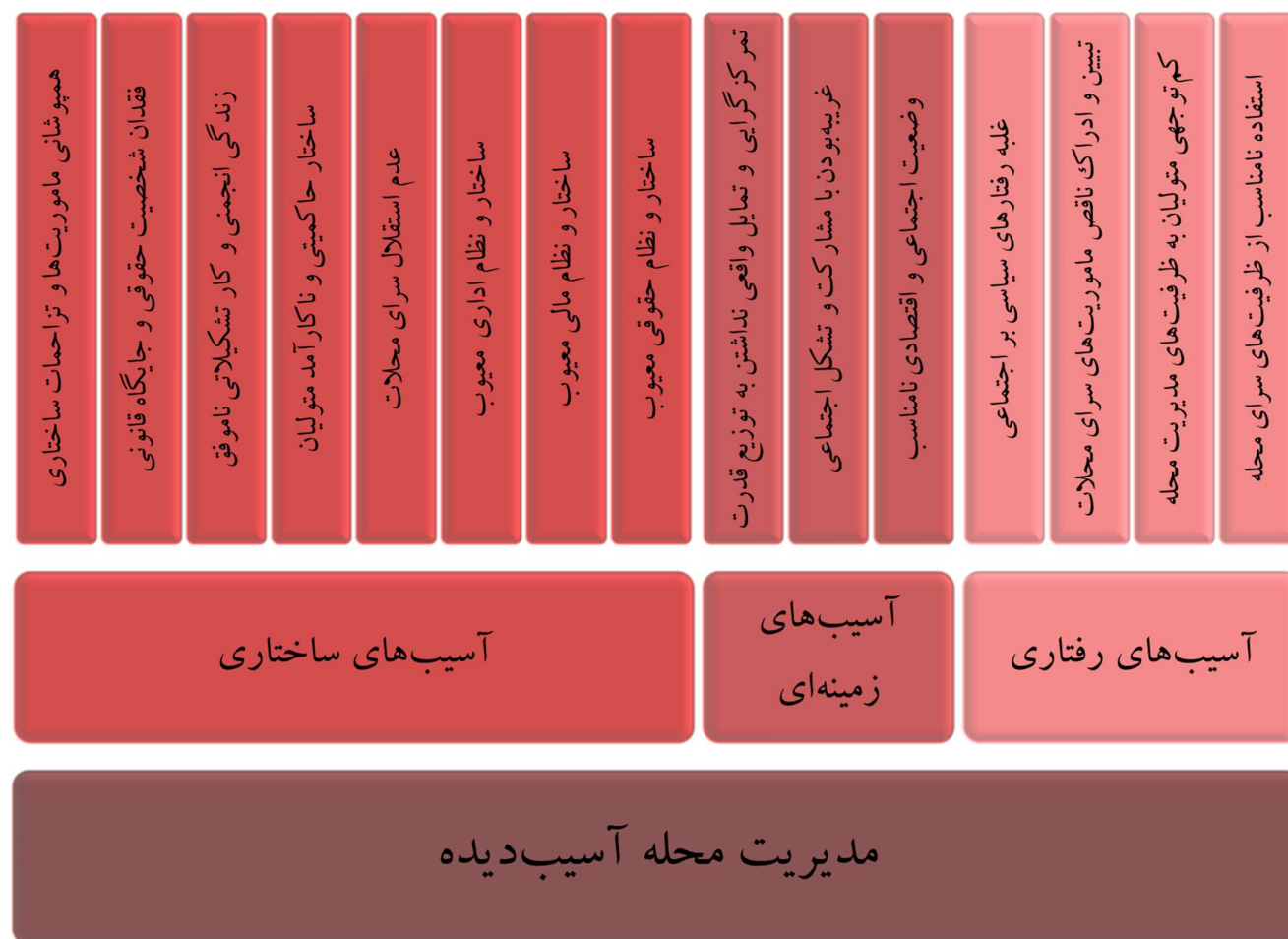


اجرائی و خبرگان دانشگاهی وضعیت موجود را آسیب‌شناسی کرده است.

در پی بررسی‌های انجام شده، بیش از ۱۴ آسیب ساختاری، زمینه‌ای و رفتاری شناسایی شد. وضعیت موجود حکایت از آن دارد که نه بستر فعالیت برای سرای محلات مناسب است و نه حتی عوامل زمینه‌ای مانع از ناکارآمدی و شکست آن می‌شود. مسلماً در چنین شرایطی، نمی‌توان انتظار داشت که رفتار مدیران، فعالان و سایر ذی‌نفعان سرای محلات نیز عاری از هر انحرافی باشد. شکل زیر اهم آسیب‌های چهارده‌گانه را در قالب نظام مسائل سرای محلات شهر تهران به تصویر کشیده است:

سرای محله ظرفیت بسیار خوبی برای اجتماع فعالان اجتماعی است و می‌تواند بستری برای مشارکت محلی و مدیریت محله‌ای باشد. مقتدرسازی جوامع محلی محصول درخشان این کالبد است، اما برای نیل به این هدف در ابتدا باید عملکرد این نهاد ارزیابی، آسیب‌های آن شناسایی و سپس راهکارهایی جهت رفع آنها ارائه شود. با وجود اینکه وضعیت فعلی مدیریت محله به صورت جامع و در تمامی ابعاد مالی و رفتاری و عملکردی تاکنون ارزیابی نشده (که از قضا بسیار ضروری هم است)، گزارش حاضر در گام اول وضع موجود سرای محلات در شهر تهران را در ابعاد حقوقی، ساختاری و فرایندی ترسیم کرده و سپس با مشارکت نخبگان

شکل ۱۹. نظام مسائل سرای محلات شهر تهران



مأخذ: محقق ساخته.

هزینه‌های گزاف اجاره ساختمان اداری و کارگاه در شرف تعطیلی هستند، واگذار شود. این فرایند باید براساس اصول زیر انجام شود:

۱) عدم انتقال مالکیت سرای محلات به تشکل‌ها و نهادها،
۲) شفافیت در شاخص‌های انتخاب نهادها و فرایند واگذاری به آنها،

۳) رعایت عدالت در واگذاری و ممانعت از بروز ویژه‌خواری،

۴) ممانعت از ایجاد و انتخاب نهادهای مردمی صوری و بهره‌مند شدن سودجویان از امکانات سرای محلات،

۵) ممانعت از بروز تعارض منافع بخش عمومی (مدیران و کارکنان شهرداری و سایر دستگاه‌های اجرایی) با نهادهای مردمی مستقر در سرای محلات.

ج) تجمیع ظرفیت‌های سرای محلات با مراکز توانمندسازی کوثر در شهر تهران به منظور نگهداری، مراقبت، توانمندسازی و اشتغال زنان و دختران بی‌سرپرست، خودسرپرست و بدسرپرست ساکن در محلات شهر تهران با رعایت ملاحظات اجتماعی ناشی از تجمیع امکانات و ظرفیت‌های موجود.

آسیب‌ها و چالش‌های عملکردی سرای محلات شهر تهران به قدری زیاد است که می‌توان ادعا کرد که این نهادهای مردمی آن‌گونه که باید در انجام وظایف و مأموریت‌های محوله موفق نبوده‌اند و ادامه فعالیت آنها با مأموریت، الگو، ساختار، فرایندها و برنامه‌های فعلی محل تردید است. از این رو، سه سناریو برای توسعه و بهبود دستاوردهای سرای محلات شهر تهران به ترتیب اولویت زیر پیشنهاد می‌شود:

الف) احیای مدیریت محله از طریق بازآفرینی ساختار حقوقی و اجرایی سرای محلات با مأموریت و اهداف فعلی آن با رعایت اصل هفتم قانون اساسی در خصوص مشارکت شوراهای محلی در سطوح تصمیم‌گیری و اجرای امور اداری محلات،

ب) توقف فعالیت مدیریت محله‌ای با ابزار و الگوی فعلی سرای محلات و پرهیز از واگذاری واحدهای اداری و تجاری به بنگاه‌های تجاری. پیشنهاد می‌شود. واحدها و فضای کاری موجود در سرای محلات تحت مدیریت هیئت امنای محله و مدیر سرای محله به مجموعه تشکل‌های مردم‌نهاد و کسب و کارهای اجتماعی فعال در شهر تهران که به دلیل کمبود منابع مالی، انسانی و کالبدی و



- [۱]. ورمزیار، حجت (۱۳۹۱). «ظهارنظر کارشناسی درباره: طرح اجازه تصویب اساسنامه و تشکیل اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور»، دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۲]. دلشادتهرانی، م (۱۳۸۳). «تفسیر موضوعی نهج‌البلاغه» نشر معارف.
- [۳]. طالب، م (۱۳۷۶). «مدیریت روستایی در ایران». تهران، دانشگاه تهران.
- [۴]. قانون وظایف و تشکیلات شورای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵.
- [۵]. دستورالعمل مشارکت‌های اجتماعی در محلات شهر تهران مصوب ۱۳۸۸ شورای اسلامی شهر تهران.
- [۶]. دستورالعمل اصلاحی ساماندهی مشارکت‌های اجتماعی در محلات شهر تهران مصوب ۱۳۹۳ شورای اسلامی شهر تهران.
- [۷]. نظام‌نامه مشارکت محله‌ای شهروندان در مدیریت شهری مصوب ۱۴۰۱ شورای اسلامی شهر تهران.
- [۸]. موسوی کاظمی، سیدمهدی. الماسی، ربابه (۱۳۹۴). «نقش سراهای محله در تحقق اهداف مدیریت شهری؛ مورد مطالعه، منطقه کلان‌شهر تهران»، تهران، مدیریت شهری، شماره ۵۴، بهار ۹۸، صفحات ۱۹۶-۱۸۳.
- [۹]. فاضلی، محمد. قادری، صلاح‌الدین. پاک‌سرشت، سلیمان (۱۳۹۵). «بررسی شرایط و عوامل مؤثر در توانمندسازی مدیریت محله و گسترش مشارکت شهروندان با تأکید بر اداره بهینه سرای محله»، تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، گزارش شماره ۳۴۰.
- [۱۰]. زبیری، کرامت‌اله. حاتمی، احمد. مصباحی، سحر (۱۳۹۶). «بررسی عوامل مؤثر بر افزایش مشارکت اجتماعی با تأکید بر احساس تعلق محله‌ای (مطالعه موردی: نورآباد دلفان)»، کرمان، دوفصلنامه علمی-پژوهشی جغرافیای اجتماعی شهری، سال ۴، شماره ۲، پیاپی ۱۱، پاییز و زمستان ۱۳۹۶.
- [۱۱]. جهاد دانشگاهی (۱۴۰۰). «اطلس رفاه ایرانیان در سال ۱۳۹۹». تهران، معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی و دفتر اطلاعات رفاهی ایرانیان).
- [12]. Mourice S. R. & Tate, B. (1990) "Selected Economic, Social and Demographic Variables as Related to Grade Point Average of Black Students in the Big Eight." Dissertation Abstracts International, 61: 11-23.
- [۱۳]. احمدی، اکبر. جهانگرد، اسفندیار (۱۴۰۰). «رتبه‌بندی محلات شهر تهران از نظر سطح برخورداری و کیفیت زندگی با استفاده از Fuzzy TOPSIS». اصفهان، اقتصاد شهری، دانشگاه اصفهان، دوره ۵، شماره ۱، توالی ۷.
- [14] <https://bazarmaskan.melkradar.com>
- [۱۵]. دستورالعمل ساماندهی، واگذاری و بهره‌برداری اماکن فرهنگی، اجتماعی، ورزشی و هنری شهرداری تهران و شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب شورای بازنگری نظامات شهرداری تهران، آیین‌نامه مالی، معاملاتی، اداری و تشکیلاتی مدیریت محله.
- [۱۶]. احمدی، یعقوب. نمکی، آزاد (۱۳۹۱). «سرمایه اجتماعی و گونه دمکراتیک فرهنگ سیاسی، فصلنامه علوم اجتماعی، مقاله ۷، دوره ۱۹، ش ۵۹، اسفندماه.
- [۱۷]. سجادی، فرهاد (۱۴۰۱). «سرای محله: بازخوانی، بازنگری و اصلاح». اداره کل مطالعات معاونت فرهنگی و اجتماعی شهرداری تهران.
- [۱۸]. قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴.

گزیده سیاستی

سرای محلات تهران به آسیب‌های ساختاری و فرایندی متعددی مبتلا است. بازآفرینی ساختار حقوقی و اجرایی این نهاد، راهکارهای مشارکت تشکل‌های مردم‌نهاد و تجمیع این نهاد مردمی با مراکز فعال در تهران از راهکارهای سامان‌دادن به این نهاد است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir