

چالش‌های نظام مدیریتی محله‌محور در توسعه پایدار کلان‌شهر تهران

با تأکید بر رویکردهای نوین جهانی

زهرة فنی*

استادیار دانشکده علوم زمین دانشگاه شهید بهشتی

فرید صارمی

کلیدواژه‌گان: توسعه محله‌ای، رویکرد محله‌محوری، شهروندی، مدیریت واحد، سازوکارهای تحقق توسعه.

چکیده

ساختار مدیریت در کلان‌شهرهای ایران، و بالاخص تهران، همان ویژگی‌ها و محدودیت‌های ساختاری شبه‌مدرنیستی نظام کلان مدیریت شهری کشور یعنی غیر مشارکتی، متمرکز، بخشی، از بالا به پایین، بوروکراتیک، سیاست‌زده، فاقد اندیشه و فرایند توسعه شهری، فاقد التزام عملی به اصول و برنامه‌های توسعه شهری، فاقد برنامه‌ریزی نظام‌مند و ظرفیت‌های لازم برای تحقق توسعه شهری، فاقد انطباق سلسله‌مراتب ساختار مدیریتی با سازمان فضایی شهر، فاقد انتظام سازمانی از حیث مغایرت ساخت با کارکرد، فاقد انتظام ساختاری از حیث ارتباط لازم سطوح ساختار سازمانی، وجود خلأ در برخی عناصر ساختاری مصوب در ساختار موجود، وجود عناصر ساختاری خارج از ضرورت و اراده سازمان در ساختار موجود، انعطاف نداشتن الگوی ساختار سازمانی در زمینه مشارکت در فعالیت‌های گروهی درون سازمانی و در نهایت، پایداری ساختاری در برابر تحول

است. به عبارت دیگر، ساختار مدیریت شهری تهران و سایر کلان‌شهرهای ایران، به‌رغم شکل‌گیری شوراهای اسلامی شهر، ویژگی‌های یک مدیریت محلی - مشارکتی مدرن و دموکراتیک را ندارد. به‌گونه‌ای که در این نظام، ارتباط ارگانیک میان شورا، شهرداری و شهروندان دیده نمی‌شود. این موضوع، از سویی پرداختن به مباحث جدید مدیریت شهری و تغییرات بنیادی سازوکارهای حاکم بر وضعیت موجود مدیریت شهرهای ایران و به‌ویژه کلان‌شهر تهران را در کانون توجه مدیران و صاحب‌نظران مطالعات شهری قرار می‌دهد و از دیگر سو، مطالعه تجارب ارزشمند جهانی، ما را از چالش‌های مدیریتی، نیروی انسانی، منابع مالی، حقوقی و قانونی در جهت تحقق مطلوب یک نظام مدیریتی محله‌محور در ایران آگاه می‌سازد.

مقدمه

مطالعه جغرافیایی شهر با محور قراردادن محلات شهری به‌مثابه کوچک‌ترین اجزا در نظام تقسیمات درون شهری، در جهت دستیابی به شیوه‌های اداره بهینه اجتماعات شهری، از اولویت‌های کاری برنامه‌ریزان شهری به‌شمار می‌رود. زندگی ساکنان محله، گذشته از

پرسش‌های تحقیق

نظام مدیریت محله‌محور چیست و امروز در جهان چه جایگاهی دارد؟
 خصوصیات نظام مدیریت شهری ایران چیست و برای محله‌محور شدن چه دشواری‌هایی در پیش دارد؟

دارا بودن روابط اجتماعی پویا در یک محدودهٔ جغرافیایی معین، به‌واسطهٔ وجود معیارهای ذهنی مانند احساس سرنوشت و هویت مشترک و تعلق فرهنگی و معیارهای عینی چون قلمرو زیست مشترک و تشریک مساعی در جهت به‌گشت و بهبود زندگی جمعی و تأمین نیازهای اولیه و اصلی، درهم آمیخته است.^۱ بدین‌سان، اجتماع محلی^۲ مفهومی هنجاری^۳ نیز دارد که تعهدات اجتماعی بر مبنای ارزش‌های مشترک برای اعضای خود پدید می‌آورد و حقوق افراد با مسئولیت‌هایشان همراه می‌شود. وجود مکان و رابطه‌ای مستمر بین انسان‌ها و محیط، شناخت صحیح و انتظارات متناسب با ظرفیت‌های طبیعی و اجتماعی را به دنبال خواهد داشت که به نوبهٔ خود، امکان برقراری تعادل و عدالت در روابط اجتماعی و بوم‌شناسانه^۴ را خواهد داد. بنابراین، در یک اجتماع محلی، تضاد منافع فرد-جمع و انسان-طبیعت برچیده خواهد شد و توسعه‌ای پایدار و فراگیر پدیدار خواهد گشت. مفاهیمی چون برنامه‌ریزی از پایین، مشارکت جمعی و فراگیر، حق انتخاب فزون‌تر برای ساکنان محلی، عدالت اجتماعی^۵، ایجاد فرصت‌های برابر همراه با کارایی بیشتر، توزیع عادلانهٔ امکانات و مواهب توسعه و نیز رفاه مردم (نه صرفاً آبادی مکان) تنها در سایهٔ مفهوم «توسعهٔ محله‌ای» و برنامه‌ریزی محلات شهری عینیت می‌یابد.

اجتماع محلی مناسب‌ترین بستر برای دست‌یابی به توسعهٔ پایدار شهری است؛ زیرا روابط بوم‌شناسانه با تجارب جمع و تحت میثاق اجتماعی و تعهدات اخلاقی اعضا، ارج گذاشته خواهد شد و شیوهٔ معیشت و بهبود سطح زندگی، هماهنگ با ظرفیت‌های محیط و با دلسوزی به یک‌دیگر و نسل‌های آینده برگزیده خواهد شد.^۶ بنابراین، آنچه در توسعهٔ محله‌ای هدف نهایی به‌شمار می‌رود، مردم و تأمین نیازهای اولیه و اساسی آنان با توجه به محیط زندگی است. رسیدن به این هدف جز از طریق آرج نهادن به جایگاه مشارکت^۷ جمعی در قالبی نظام‌یافته میسر نیست.

از آنجاکه در تقسیمات نظام فضایی شهر، محلات شهری کوچک‌ترین واحد سازمان فضایی محسوب می‌شوند، اجتماعات محلی در شهرها، بهترین کانون و کارگاه مدیریت و برنامه‌ریزی مشارکت هستند و در بین سایر رده‌های سازمان فضایی شهر، بیشترین انسجام اجتماعی و مکانی را دارند. پیچیدگی مسائل شهری و اهمیت آن، نه تنها برنامه‌ریزان را با واقعیت وجودی این پدیده روبه‌رو کرده، بلکه آن‌ها را وادار ساخته است روش‌های پیشین مدیریت

1. Mozaffar Sarrafi, Planning theory and development; Discussion paper, No.32, Vancouver, P. 37.

2. Community

3. Normative

4. Ecological

5. Social Equity

۶ مظفر صراف، مبانی برنامه‌ریزی توسعهٔ منطقه‌ای، ص ۱۳۷.

7. Participation

نامشخص بودن جایگاه و نقش تأثیرگذار شورایی‌ها در امور شهری و چگونگی ارتباط میان شهروندان و شورایی‌ها، مسائل متعددی را در مسیر توسعه محله‌ای پیش می‌آورد. محدودیت‌های سیاسی-حقوقی از یک‌سو و ناآگاهی یا تمایل یا برنامه‌ریزی مدیریت کلان‌شهری ایران در زمینه بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود و فاصله ساختاری و روحی-روانی سنتی و ریشه‌دار میان مردم و کارگزاران دولتی، موجب شده است وضعیت فعلی اداره کلان‌شهرهای ایران، دچار تزیاید هزینه‌فایده، یعنی افزایش تصاعدی هزینه‌ها به‌خصوص در زمینه نگهداری فضاهای عمومی و کاهش تصاعدی بهره‌وری و، درنهایت، رفتار انفعالی و روزمرگی در خصوص مسائل شهری شود.

حل این مشکل جز از طریق افزایش مشارکت شهروندان در حوزه‌هایی چون مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، حفظ و سرمایه‌گذاری در زمینه احداث فضاهای عمومی شهری و خروج مدیریت شهری از تمرکز و تصدی امور عمومی-اجرایی امکان‌پذیر نیست. اینک این سؤال مطرح می‌شود که آیا امکان تحقیق رویکرد جدید «محله‌محوری» در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت کلان‌شهری ایران وجود دارد؟ اگر پاسخ مثبت است، موانع پیش رو کدام‌اند؟

اهداف پژوهش: در این مقاله، دو هدف مهم تعقیب می‌شود:

۱. آشنایی با تجارب سایر کشورهای جهان در زمینه توسعه محلات شهری و بررسی قابلیت به‌کارگیری برنامه‌های جهانی توسعه محله‌ای در ایران؛
۲. تعیین موانع و مشکلات پیش رو در جهت تحقق رویکرد محله‌محوری در مدیریت و سامان‌دهی ساختاری-فضایی محلات کلان‌شهرهای ایران.

فرضیه تحقیق این است که تحقق «رویکرد محله‌محوری» در برنامه‌ریزی مدیریت شهری تهران، به سبب ناهماهنگی بین سازمان‌های اجرایی از یک‌سو و تنگناهای مالی، مدیریتی،

شهری را رها کنند و با افکار نو و روش‌های جدید به مقابله با این مسائل بپردازند.

امروزه تحول در مدیریت شهری و اتخاذ مدیریت نو عبارت است از اداره امور شهر به‌منظور رشد پایدار مناطق شهری در سطح محلی (با در نظر داشتن و تابعیت از اهداف سیاست‌های ملی اقتصادی و اجتماعی). این روش جدید مدیریت شهری با تأکید بر اجتماعات محلی را می‌توان بخش ناگسسته‌ی تمرکززدایی^۹ در سال‌های اخیر دانست.

سال‌هاست که در کشورهای توسعه‌یافته، توسعه در سطح محلی و یافتن راهکارهای دموکراتیک، بخش مهمی از برنامه‌ریزی شهری را به خود اختصاص داده است. اما این امر در کشورهای در حال توسعه‌ای چون ایران، در ابتدای مسیر و نیازمند بهره‌گیری از تجارب جهانی توسعه محلی در جهت اصلاح ساختاری مدیریت شهری است. مطالعه این تجارب عملی، برنامه‌ریزان را قادر می‌سازد ضمن شناخت جایگاه و مرتبه مدیریت و برنامه‌ریزی محله‌ای در اداره شهرها، راهکارهای جدید و پیشروی متداول جهانی را با وضعیت بومی و اقتصادی-اجتماعی شهرهای ایران هماهنگ و به‌نحو مطلوبی اجرا کنند.

تحقق رویکرد شهروندمداری در مدیریت کلان‌شهری ایران، و از جمله تهران، مستلزم «اصلاح ساختار مدیریت شهری» و عینیت‌بخشی به مشارکت شهروندان در ابعاد گوناگون است. مدیریت جدید شهری در قالب شورایی‌ها و محور قراردادن محلات شهری، قصد دارد با درک نیازهای شهروندان محلی و آگاه ساختن سطوح بالاتر از خواسته‌های آنان و به عبارت دیگر هم‌سو کردن آن‌ها، هم مدیران شهر را در تأمین نیازهای ساکنان شهر یاری دهد و هم شهروندان به‌نحوی مؤثر در سرنوشت خود دخالت کنند و زمینه مساعدی برای رضایت بیشتر آنان فراهم آید. اما در این میان، مواردی مانند ناهماهنگی میان شورایی‌ها و تصمیمات شهرداری‌ها،

8. Decentralization

۹. محمدتقی رضویان، مدیریت عمران شهری، ص ۴۶.

– سامان‌دهی اقتصاد محلات شهری؛
 – بازیابی و تقویت سرمایه‌های اجتماعی^{۱۳} و مشارکت همگانی؛
 – سازمان‌دهی و بهبود خدمات‌رسانی؛ نبود یک خط‌مشی پایدار
 توسعه محله‌ای و سعی در برقراری برنامه‌ای منطبق بر تجارب
 گذشته در سطح ملی.

این برنامه توسعه در پنج فصل تنظیم شده است: در فصل
 نخست، پس از تشریح کلیات طرح، به اهم ابزارهای کلیدی
 توسعه از نظر گروه برنامه‌ریز، شامل بالابردن تعداد و سطح
 نیروی انسانی ماهر و متخصص، در اختیار داشتن اطلاعات و
 آمار به‌روز، مشارکت فراگیر و جمعی گروه‌های انسانی، ارتقای
 توان مالی و تولیدی در محلات شهری و شناخت هویت محلی
 و سعی در بازیابی مطلوب آن تأکید شده است. در فصل دوم،
 با تفصیل بیشتری بر پرورش نیروی انسانی کارآمد و دارا بودن
 مهارت‌هایی چون مدیریت مالی و ریسک، رهبری گروه‌های
 انسانی، تحلیل داده‌های آماری، مدیریت پروژه، آنالیز و پاسخ‌گویی
 به مسائل و آشنایی با هویت و فرهنگ گروه‌های تازه‌وارد محلی
 تأکید شده است. در فصل سه، با محور قرار دادن اجرای طرح،
 به منابع مالی و پایدار کردن آن‌ها با راهکارهای متفاوت پرداخته
 شده است. در فصل چهار نیز ضمن تنظیم راهکارهای حقوقی و
 قانونی حامی طرح، بر خدمات‌رسانی بهینه به منظور دستیابی
 به حداکثر رضایتمندی ساکنان محلی و تقویت مشارکت‌های
 مردمی تأکید شده است.

اکثر قوانین و مقررات شهرسازی در انگلستان بر این اصل
 استوار است که چون تصمیمات برنامه‌ریزی محلی و ناحیه‌ای
 بر زندگی مردم اثر فراوانی دارد، آنان اجازه دارند در تمام مراحل
 برنامه‌ریزی و رسیدگی به طرح‌های عمرانی و تصمیم‌گیری‌ها
 مشارکت داشته باشند و پیش از هر تصمیم‌گیری، باید
 مشورت‌های لازم با مردم به عمل آید.^{۱۴} در نهایت، در فصل پنج،
 توصیه‌ها و راهکارهایی برای دستیابی به بهترین نتیجه ممکن
 در برنامه‌های محلی اندیشیده شده است.^{۱۵}

نیروی انسانی، حقوقی و قانونی، از سوی دیگر، با موانع جدی
 روبه‌روست.

نگاهی به برنامه‌های توسعه محله‌ای در جهان

انگلستان

توسعه اجتماعات محله‌ای در اروپای غربی، به‌ویژه انگلستان،
 پیشینه‌ای طولانی دارد. در این زمینه سه دوره قابل تشخیص
 است:

الف) دوره‌ای که توسعه محله‌ای در قالب نظریه‌های کلاسیک
 برنامه‌ریزی شهری مطرح بود؛

ب) اجرای طرح‌های توسعه اجتماعات محلی به صورت مقطعی
 و منطقه‌ای؛

ج) طرح‌های مشخص توسعه محله‌ای در ابعاد ملی که بر
 مدیریت جدید و پایدار شهری مبتنی است.

به همین علت کشور انگلستان از اوایل دهه ۱۹۸۰
 میلادی به این‌سو و پس از گزارش‌های رسمی‌ای که در مارس
 ۱۹۸۲ درباره انواع نابسامانی‌های اقتصادی-اجتماعی در سطح
 محلات شهری و به‌ویژه کلان‌شهرهای این کشور انتشار یافت،
 برنامه‌های میان‌مدت و جامعی را در جهت توسعه اجتماعات
 محلی برای نواحی شهری طراحی و تدوین کرد. موفقیت
 برنامه‌های اجرا شده طی دو دهه، برنامه‌ریزان را بر آن داشت
 در هر برنامه، در مقایسه با گذشته، اصلاحاتی اعمال کنند و
 برنامه‌ها کامل‌تر و مطابق با دیدگاه‌های مردمی اجرا شوند؛
 به‌گونه‌ای که ادامه برنامه‌های گذشته، به شکل‌گیری کامل‌ترین
 خط‌مشی توسعه محله‌ای در ابتدای این قرن در این کشور منجر
 شد.^{۱۶} این خط‌مشی در سپتامبر سال ۲۰۰۵ میلادی به تأیید
 نخست‌وزیر و وزیر دولت محلی و مناطق^{۱۷} وقت رسید.^{۱۸} این
 خط‌مشی کلی به سه علت مهم تدارک دیده شده است:

10. National Strategy for
 Neighborhood Renewal
 and Development, P. 129.

11. Armstrong Hilary

۱۲. برنامه‌های مدون توسعه در سطح
 محلی نیز در کنار برنامه‌های ملی
 در بسیاری از شهرهای انگلستان،
 مانند شهر اولدهام (Oldham)،
 دیده می‌شود؛ پایگاه‌های اینترنتی زیر

گویای همین مسئله است:

www.urbed.com

www.oldhampartnership.org.uk

www.oldham.gov.uk

www.nwda.co.uk

13. Social Capital

۱۴. احمد عظیمی، قوانین شهرسازی
 در انگلستان، فرانسه و ایالات
 متحده آمریکا، ص ۷۷.

15. National Strategy for
 Neighborhood Renewal
 and Development, 2000, P.
 17-67.

با شاخص‌های معین). در بخش دوم، به فعالیت‌های آغازین برنامه‌ریزی در سطح محلی، مانند تعیین علایق موجود در اجتماع محلی تحت برنامه‌ریزی، تعیین مرزهای محله، تشکیل گروه برنامه‌ریزی محلی با حضور ساکنان، مالکان تجاری، صاحبان زمین و سایر نهادها، سازمان‌ها و نمایندگان محلی پرداخته شده است. در بخش سوم بر بهبود منظر و وضعیت کالبدی محله تأکید شده است. ضمن آن‌که در بند مهمی از این بخش، اصلاح قوانین و مقررات شهری در جهت کسب رضایت خاطر شهروندان محلی و منطبق با خواسته‌های آنان در اولویت‌های برنامه‌ریزی قرار گرفته است. بخش چهارم شامل تهیه یک برنامه عملی برای برنامه‌ریزی در سطح محلی است. در این خصوص، بر به‌کارگیری متخصصان مجرب و آموزش‌دیده تأکید شده است. بخش پنجم به تعیین شاخص‌ها به‌مثابه ابزار کارآمدی برای درک موفقیت یا عدم موفقیت یک طرح محله‌ای پرداخته شده است. در دو فصل پایانی نیز بر تصویب طرح‌های محله‌ای به‌وسیلهٔ سکنهٔ محلی و نیز تأمین منابع مالی مورد نیاز طرح برای دستیابی به نتایج بهینه اشاره شده است.^{۲۰}

استرالیا

اکنون نوع جدیدی از مدیریت محله‌ای در استرالیا و در قارهٔ اقیانوسیه در حال تجربه است که افق‌های جدیدی در قالب چارچوب جدید سیاست‌گذاری شهری مطرح می‌سازد. این افق‌ها، مفهوم رابطه میان دولت و اجتماعات محلی را از یک‌سو، و رابطهٔ این دو با بازار از دیگر سو را بیان می‌دارند.^{۲۱} می‌توان گفت برنامه‌ریزی توسعهٔ شهری در استرالیا، قدمت نسبتاً زیادی دارد. برنامه‌ریزی عمران شهری در کلان‌شهرهای استرالیا، سه دورهٔ مشخص را پشت سر گذاشته است:

(الف) از ابتدای دههٔ ۱۹۲۰ تا اوایل دههٔ ۱۹۵۰ میلادی: در این دوره، طرح‌های برنامه‌ریزی توسعه در جهت استفادهٔ بهینه از

مشارکت مردم در مدیریت و تصمیم‌گیری شهری در انگلستان
نظام سیاسی در این کشور بر اساس حکومت محلی بنا شده است. این نظام را مراکز قدرت منتخب محلی بر اساس وظایف و قدرت‌هایی که پارلمان این کشور به آن‌ها اعطا کرده است، اداره می‌کنند. حکومت مبتنی بر پایه‌های محلی، بخشی از نظام اداری کشور بریتانیاست که صدها سال پیشینه دارد. در چنین نظامی، شوراهای منتخب مردم نقش اساسی دارند. در زمینهٔ مسائل شهری نیز مشارکت مردم جایگاه ویژهٔ خود را دارد.^{۱۶} سرانجام پیش‌بینی شده است در سطح ملی تا سال ۲۰۱۵ میلادی میزان فقر شهری و معضلات کالبدی-فیزیکی محلات شهری به ترتیب به کمتر از ۱۰ و ۲۰ درصد کاهش یافته و سرمایه‌های اجتماعی و مشارکت شهروندی به بالاتر از ۹۰ درصد افزایش یابد.

کانادا

کانادا نیز از کشورهای پیشرو در مباحث مربوط به توسعهٔ محله‌ای در آمریکای شمالی است. برنامه‌ریزی‌های محلی در این کشور تا اواسط دههٔ ۱۹۷۰ میلادی به‌صورت مقطعی و در قالب برنامه‌های کوتاه‌مدت و به‌ندرت میان‌مدت مطرح بود. از این زمان به بعد، طرح‌های توسعهٔ اجتماعات محلی به‌صورت ایالتی و با شیوه‌ای منسجم‌تر و به‌صورت یک راهکار کلی طرح‌ریزی شد.^{۱۷} با نگاهی به خط مشی توسعهٔ محله‌ای در یکی از ایالات این کشور به نام مانیتوبا^{۱۸} که در سال ۲۰۰۲ میلادی انتشار یافته است،^{۱۹} درمی‌یابیم به‌طور مشخص هفت بخش جداگانه در این برنامه طراحی شده است:

در بخش اول، به صورت شماتیک، مراحل متفاوت برنامه‌ریزی محله‌ای از نظر گروه برنامه‌ریز و با در نظر گرفتن تجارب محلی در کلان‌شهرها و شهرهای میانهٔ کانادا ارائه شده است (از تشکیل تیم برنامه‌ریزی محله‌ای تا ارزشیابی پروژه

۱۶. علی‌رضا علوی تبار (بی‌تا). بررسی الگوی مشارکت شهروندان در ادارهٔ امور شهرها (تجارب جهان و ایران)، ص ۱۱۷.

17. [http://www.ubc.ac.ca/schools/Regional and Community Planning](http://www.ubc.ac.ca/schools/Regional%20and%20Community%20Planning)
18. Manitoba
19. Neighborhood Plans and Development, P. 37-49.

۲۰. همان
21. Reddel, Beyond Participation, Hierchies, Management and Policies; *Australian Journal of New Markets, Governance and Place Public Administration*, P. 50.

بالقوة محلی، جمع‌آوری نظریات ساکنان محلی و ارتباط مستمر دست‌اندرکاران طرح‌ها با آنان و درنهایت، به‌روز کردن و اصلاح قوانین تنظیمی گذشته متناسب با تغییرات سطوح شهری.

گامبیا

این کشور در آفریقا، تجربیات ارزشمندی در زمینه حکومت محلی و دموکراسی در قالب مدیریت محله‌ای و مشارکت مردم در سطح محلی در اداره امور خود دارد. دولت مرکزی گامبیا، به منظور جلب مشارکت هرچه بیشتر مردم در برنامه‌های توسعه محلی و مدیریت در سطوح محله‌ای، کوشش‌ها و اقدامات اساسی انجام داده است. در هنگام تنظیم بودجه سال ۲۰۰۴ میلادی، دولت مرکزی بخش ویژه‌ای را به روند دموکراتیزه کردن جامعه اختصاص داد که در آن اجرای دو سیاست مهم به چشم می‌خورد: مشارکت دادن اجتماعات محلی در اداره امور محله‌های خود و اجرای برنامه‌های توسعه فضایی یک‌پارچه در نواحی گوناگون با مشارکت مردم ساکن در همان نواحی.

برای اجرای این دو سیاست، اقداماتی در جهت تمرکززدایی در سطح مدیریت جامعه صورت گرفته است. این اقدامات شامل توان‌مندسازی اجتماعات محلی، افراد شاخص و کلیدی در اجتماعات محلی و سازمان‌های محلی به منظور مشارکت دادن آنان در اداره امور محلی و محله‌ای است. در همین زمینه، برنامه عمران ملل متحد^{۲۵} در برنامه‌ای موسوم به «برنامه مدیریت محلی خوب»^{۲۶} اخیراً اعتبارات لازم برای مراحل اجرایی این برنامه را در گامبیا، اعم از مراحل قانون‌گذاری و عملیات ثبت شرکت‌هایی که در این برنامه مشارکت می‌کنند، تأمین کرده است.^{۲۷} منابع مالی دولت مرکزی و کمک‌های خارجی برای این امر نیز با به‌کارگیری متخصصانی از کشورهای اروپایی نظیر انگلستان برنامه‌ریزی و منطبق با الگوهای کشورهای پیشرو تدوین گردیده است. ضمن آن‌که نیروهای متخصص بین‌المللی

اراضی و نیز بهبود کالبدی-فیزیکی سطوح شهری در دستور کار قرار گرفت.

ب) از اواسط دهه ۱۹۵۰ تا اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی: اولین طرح جامع و فراگیر برای مناطق کلان‌شهری در استرالیا از جمله شهرهای ملبورن، سیدنی و آدلاید، برای بهبود ساختارهای فیزیکی، اجتماعی و اقتصادی شهرها طرح‌ریزی شد. این روند ادامه یافت تا در اواخر این دوره، راهکارهای توسعه کلان‌شهری، با تأکید بیشتر بر سامان‌دهی ابعاد گوناگون (ترافیک، مسکن، اشتغال و بهبود روابط انسانی) اجتماعات محلی رویکرد متفاوتی یافت. اواخر این دوره را می‌توان جهت‌گیری سیاست‌های برنامه‌ریزی از سطوح خرد به کلان دانست.

ج) از اواسط دهه ۱۹۸۰ میلادی تاکنون: در دوره جدید، که در حقیقت دوره گذار از مدیریت سنتی به مدیریت جدید در مناطق کلان‌شهری استرالیاست، دو نکته در اولویت قرار دارد: توسعه محلی با هدف دستیابی به توسعه‌ای پایدار در نواحی کلان‌شهری و توجه به حومه‌ها و محلات به حاشیه رانده‌شده با در نظر گرفتن وضعیت متفاوت اقتصادی-اجتماعی این بخش از سطوح شهری.^{۲۲}

برای نمونه، در طرح بلندمدت ملبورن ۲۰۳۰^{۲۳} که در سال ۲۰۰۰ میلادی برای یک دوره سی ساله و با شعار برنامه‌ریزی برای رشد پایدار^{۲۴} تنظیم شده است، ضمن تأکید بر شش اصل کلیدی پایداری، خلاقیت و نوآوری، سازگاری، فراگیری، عدالت و مشارکت‌های مردمی، در قالب بندهای گوناگون بر ابزار کارآمد تحقق طرح‌های تنظیمی برای به سرانجام رسیدن این طرح بلندمدت تأکید شده است که عبارت‌اند از: اقتدار شهرداری‌ها در قالب مدیریتی هماهنگ و پایدار، به‌کارگیری کادر نیروی انسانی فعال و برخوردار از دانش روز، پایدار کردن منابع، به‌ویژه منابع درآمدی با مساعدت و مشارکت سکنه محلات مانند: صرفه‌جویی در هزینه‌ها، به‌کارگیری پتانسیل‌های ناشناخته و

22. <http://www.des.vic.gov.au/The Basis For Melbourne 2030/ History>

23. <http://www.melbourne2030.vic.gov.au>

24. Planning for Sustainable Growth

25. UNDP

26. Good Neighbourhood Management

27. www.cities-localgovernments.org

و سازمان‌های مدنی غیر دولتی برای ارائه نقش واسط میان دستگاه‌های محلی و مردم تأکید شده است.^{۲۹}

آنچه گذشت نشان می‌دهد که برنامه‌های مدون توسعه محله‌ای، به‌ویژه در دهه‌های اخیر مورد توجه برنامه‌ریزان شهری قرار داشته و ضرورت آن برای برقراری دموکراسی و توجه به آرای مردمی، به‌منزله هسته تمام برنامه‌ریزی‌ها، احساس شده است. ضمن آن‌که در تمام الگوهای موفق جهانی، عناصر مشترکی یافت می‌شود که نشان از نوعی اجماع جهانی در مسیر تحقیق مراحل گوناگون برنامه‌های محلی دارد که در ادامه در مورد کلان‌شهر تهران آن‌ها را خواهیم آموذ.

مدیریت شهری در ایران

ساختار کلان مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه شهری در روند تأثیر خود بر ساخت فضای شهری در ایران، دو نوع نظام سنتی و شبه‌مدنیستی یا شبه‌سرمایه‌داری را تجربه کرده است: نظام سنتی (ماقبل سرمایه‌داری) و نظام شبه‌مدنیستی-شبه‌سرمایه‌داری. در شکل‌گیری نظام شبه‌مدنیستی در ایران، با تأثیر از جوامع غربی و الگوهای آن‌ها و در جهت جریان تجددگرایی، ضرورت برنامه‌ریزی و تهیه برنامه به‌مثابه ابزار توسعه متمرکز دولتی پدیدار شد. از این‌رو، برنامه‌های توسعه در مقیاس‌ها و موضوعات گوناگون، از جمله توسعه شهری، تهیه شد. اما برنامه‌ریزی مطلوب، که فرایندی منسجم از اندیشه و عمل است، در ایران تحقق پیدا نکرده است و با روندی که در پیش است، نمی‌توان به آینده‌ای نزدیک نیز امیدوار بود.^{۳۰}

بنابراین، می‌توان گفت که مشکل اصلی نظام مدیریت و برنامه‌ریزی ایران و از جمله در مدیریت شهری و کلان‌شهری طی سال‌های گذشته، دولت‌محوری و ساختار شبه‌مدنیستی بوده است. در این نظام برنامه‌ریزی، دولت به‌جای مدیریت

در تنظیم، اجرا و ارزشیابی طرح‌های توسعه به‌کار گمارده شده‌اند.

کره جنوبی

این کشور پس از پایان جنگ با کره شمالی در سال ۱۹۵۳ میلادی، برنامه‌ریزی توسعه را در سطوح گوناگونی تجربه کرده است. کره جنوبی از نمونه‌های موفق و پیشرو در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه با هدف تمرکززدایی در میان کشورهای آسیایی شمرده می‌شود. در حقیقت، از سال ۱۹۵۳ میلادی به این‌سو، برای نیل به توسعه محله‌ای مطلوب، دو برنامه وسیع و موازی در قالب برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت توسعه در این کشور به مرحله اجرا درآمده است که در مقیاس کشورهای آسیایی نتایج ارزنده‌ای به دنبال داشته است:

(الف) از اواسط دهه ۱۹۵۰ تاکنون: آغاز برنامه‌های تمرکززدایی از برتری کلان‌شهرهای محدود؛
(ب) از اواسط دهه ۱۹۸۰ میلادی تا امروز: توسعه اجتماعات محلی در کلان‌شهرها با اجرای برنامه‌های دموکراسی مشارکتی.

برای مثال، برنامه جامع SND در شهر سئول با عنوان طراحی محلات پایدار شهری^{۲۸}، در دو مبحث ابعاد کالبدی و اقتصادی-اجتماعی در همین زمینه تهیه شده است. این برنامه چارچوب‌های دقیق حقوقی و قانونی برای فعالیت برنامه‌ریزان در سطوح محلی پیشنهاد کرده است که اغلب آن‌ها پس از مدت کوتاهی به اصلاح قوانین گذشته انجامیده است. در بندهای جداگانه‌ای بر استقلال دستگاه اداره‌کننده امور شهر برای کسب بهترین نتیجه در برنامه‌ریزی محلی، حذف هزینه‌های غیر ضروری از طریق مشارکت‌های مردمی، تشکیل گروه‌های کاری بر اساس انگیزه، مهارت و کارآمدی، شناخت محیط و وضعیت اقتصادی-اجتماعی ساکنان آن، ایجاد حس قدرت و توانایی در ساکنان محله برای حل مشکلات و توسعه نهادها

28. Sustainable

Neighbourhood Design

29. H.K., Kim. *Regional Development Policy Response in a Rapidly growing Economy*, P. 23-79.

۳۰. جان فوران (بی‌تا)، و پرویز پیران، «مقاومت شکننده، تاریخ تحولات اجتماعی ایران از سال ۱۵۰۰ میلادی مطابق با ۱۷۹۰ ه.ش. تا انقلاب اسلامی، ص ۷۹-۷۸».

ناچار به صورت کالبدی غیر واقع‌گرا و به‌دور از واقعیت‌های غیرقابل انکار ارائه می‌گردد.^{۳۲}

پس از انقلاب اسلامی نیز به‌رغم تحولات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی فراوان و پیدایش دیدگاه‌های جدید، پیدایش کلان‌شهرهای مهم و بزرگ، در ساختار مدیریت شهری تغییراتی اساسی به‌وجود نیامد. در حقیقت، تشکیل شوراهای شهر، اولین و مهم‌ترین گام در راه رفع این موانع و مشروعیت دادن به نظام مدیریت شهری در ایران بود. با وجود این، مدیریت امور شهری در ایران، به‌رغم وجود محمل قانونی - حقوقی و سیاست‌های پیش‌بینی شده (و تشکیل شوراهای اسلامی شهرها)، به دلیل نداشتن سازوکارهای کارآمد برای جلب مشارکت‌های مردمی و همگانی، همچنان به صورت مدیریت متکی و معطوف به مرکز باقی مانده است.

ساختار مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه در ایران

این ساختار مدیریتی بسیار متمرکز، دولتی و دیوان‌سالارانه است و مانند اکثر کشورهای در حال توسعه، ناهماهنگی افقی و نیز ناکارآمدی و نبود سازمان‌دهی مطلوب نهادها و ارگان‌ها در سطح محلی، که زمینه‌ساز توسعه‌ای متوازن و پایدار است، به‌وضوح در آن به‌چشم می‌خورد. در سازوکار تصمیم‌گیری‌های امور مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه در ایران، به‌طور کلی پنج حوزه و سطح را می‌توان تشخیص داد:

- مرجع تعیین رهنمودها و سیاست‌های کلی نظام؛
- مراجع مجری برنامه؛
- مراجع تصویب‌کننده برنامه؛
- سازمان برنامه‌ریز و تهیه‌کننده برنامه؛
- مراجع نظارت بر اجرای برنامه.

توسعه، به مانع اصلی تکامل اجتماعی - سیاسی و تحقق توسعه تبدیل شده است.^{۳۱}

ویژگی‌های عمومی

نظام برنامه‌ریزی شهری و تهیه طرح‌های توسعه شهری در ایران متأثر از نظام کلان برنامه‌ریزی توسعه، متمرکز، دولتی، دیوان‌سالارانه و به نوعی متأثر از نظام رانتهی است. بر این اساس، عوامل نهادی و غیر نهادی (رسمی و غیررسمی) دولتی و بخش خصوصی ذی‌نفوذ در حاکمیت، به‌طور مستقیم و غیر مستقیم در سراسر فرایند برنامه‌ریزی توسعه شهری بیشترین نقش و تأثیر را دارند. در این فرایند، اراده و حاکمیت دولت متمرکز کارفرما، مهم‌ترین نقش را ایفا می‌کند و سایر بخش‌ها، که با حاکمیت در ارتباط نیستند، نقش چشمگیری ندارند. قاعدتاً عبور از مرز نهادها و بخش‌های متفاوت دولتی و وابسته به دولت و دارای منافع مشترک متداخل و لایه لایه در فضای شهری، برای هر سازمان محلی نظیر شهرداری، که خود نیز از سویی وابسته به دولت و از سویی دیگر حایز کمترین نقش و اهمیت در فرایند برنامه‌ریزی توسعه است، غیر ممکن به نظر می‌رسد.

در چنین نظامی، برنامه‌های توسعه شهری در قالب طرح‌های جامع و بلندمدت، تبلور عینی اراده دولت برای شکل دادن و مدرنیزه کردن جامعه طبق الگوهای مورد علاقه و نظر خویش است. در حقیقت، طرح‌ها به نوعی برآمده از دل اجتماع شهری و واقعیت‌های آن و نیز با در نظر گرفتن محور تمام برنامه‌ریزی‌ها (مردم و نیازهایشان) نیست. از این‌رو، چون مدیریت شهری یعنی دستگاه تصمیم‌گیرنده و تهیه‌کننده برنامه‌های توسعه شهری، با جامعه ارتباط مستقیمی ندارد و فقط با کالبد شهر مرتبط است و اعمال اهداف و آرمان‌ها و الگوهایش در جامعه از طریق کالبد - که در اختیار و گاه در انحصارش است - انجام می‌شود، هرگونه برنامه‌ریزی توسعه شهری

۳۱. تاس.اچ مک‌لئود، (بی‌تا)، برنامه‌ریزی در ایران، ص ۵۸ و ۱۴۳.

۳۲. مهندسین مشاور زیستا، طرح ارزیابی طرح‌های جامع شهری در ایران، ص ۱.

مدیریت در کلان شهر تهران

عمران شهری در این کلان شهر نیز چون سایر شهرهای بزرگ و میانه ایران، به جز تفاوت در جزئیات، از همان الگوها و ساختارهای مدیریتی حاکم بر کل کشور پیروی می کند. دوره های تاریخی متفاوتی بر مدیریت این شهر گذشته است که شاید بتوان نقطه عطف آن را سال ۱۳۶۹ دانست. آخرین تغییرات جدی در تشکیلات شهرداری تهران به سال ۱۳۶۷ برمی گردد که در آن، شهرداری تهران به هفت معاونت هماهنگی و برنامه ریزی، مالی و اداری، فنی و عمرانی، شهرسازی و معماری، حمل و نقل و ترافیک، خدمات شهری و امور مناطق تقسیم شد. بر این اساس، اولین بار در ساختار شهرداری تهران، ضرورت حوزه هماهنگی و برنامه ریزی گنجانده شد؛ اما عناصر تشکیل دهنده آن به خوبی سازمان دهی نشد و پیوند سازمانی لازم آن با اجزای دیگر برای ایفای نقش هماهنگی و برنامه ریزی فراهم نیامد. وظایف و عملکرد شهرداری تهران همچنان با غلبه امور مستمر اجرایی-عمرانی و ارائه خدمات شهری و یا حداکثر، برنامه ریزی در ابعاد فیزیکی، محدود شد و شهر تهران از جنبه های برنامه ریزی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بی بهره ماند. اما از سال ۱۳۶۹، با طرح دیدگاه جدید مدیریتی در شهرداری تهران، این سازمان به بازسازی درونی، از جمله بازسازی پرسنلی، تشکیلاتی و خصوصی سازی امور مورد تصدی خود پرداخت.^{۳۳}

بر اساس طرح جامع شهر تهران، سلسله مراتب سازمان فضایی این شهر از پنج سطح شهر و فراتر، حوزه، منطقه، ناحیه، و محله تشکیل شده است. بر همین اساس، سازمان مدیریتی شهرداری تهران از سه رده شهرداری تهران، شهرداری های مناطق، و شهرداری های نواحی مناطق و شورای شهر تهران شکل گرفته است. اما گذشته از بسیاری مسائل و نارسایی های

موجود در این سازمان، واحد محله در ساختار مدیریتی شهر تهران، مدیریت مشخص و سازمان یافته ای ندارد.

در سازمان شهرداری تهران، مسئولیت اداره محلات شهری به عهده شهرداری های نواحی مناطق شهر تهران است. این در حالی است که وظایف سازمان شهرداری های نواحی، عموماً خدمات شهری مانند رفت و روب و جمع آوری زباله، لای روبی نهرها و مسیل ها و قنات ها، آبیاری فضای سبز، جلوگیری از سد معبر و نظارت بر امور ساخت و ساز است.

فرایند تصمیم سازی و تصمیم گیری اجرایی در شهرداری تهران، فرایندی متمرکز و یک جانبه، به ویژه از بالا به پایین، است. در این فرایند، حوزه های ستادی و معاونت های گوناگون شهرداری تهران کانون های تصمیم گیری هستند. این مراکز در حکم شبکه گسترده ای در سطح کلان شهرداری تهران، به اخذ تصمیمات، راهبردها، ارائه دستورالعمل ها و آیین نامه های گوناگون می پردازند و شهرداری های مناطق به مثابه تشکیلات اجرایی و در سطوح پایین تر، موظف به اجرای آن هستند. این فرایند سلسله مراتبی از بالا به پایین، در زمینه تصمیمات و فعالیت های منطقه ای نیز وجود دارد. در این فرایند:

- نظر شهردار منطقه، نقش اساسی و تعیین کننده ای دارد؛
- نقش کارشناسان بیشتر در تهیه طرح یا پروژه است تا تصمیم سازی؛
- ضرورت اجرایی، توجیه اقتصادی، مکان یابی، ارتباطات فضایی و ارزشیابی طرح ها بسیار کم است؛
- ضرورت اجرایی و مکان یابی برخی طرح ها، با طرح جامع و تفصیلی تطبیق نمی کند؛

- خواست و نقش شهروندان در این طرح ها بسیار کم اثر است و نادیده گرفته می شود؛
- فرایند تهیه طرح ها یا پروژه ها در برنامه ریزی جامعیت کافی ندارد.^{۳۴}

۳۳. مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر

تهران، ۱۳۷۲، ۱.

۳۴. موسی کمانرودی کجوری،

تطبیق مکانیسم تهیه برنامه های

عمرانی شهرداری منطقه ۶ تهران با

سنت های برنامه ریزی، ص ۳۹.

روش‌مند سازمانی، به مرحله اجرا درنیامده است. این نارسایی قطعاً موجب شکل نگرفتن تعاملات سیستماتیک و نظام‌مند سازمانی بین اجزا و درنهایت، عدم عملکرد سیستماتیک کل سیستم شهرداری تهران می‌شود. در این خصوص، برای نمونه می‌توان از حوزه‌های مصوبی مانند اداره کل تشخیص و ایجاد منابع درآمد، دفتر تبادلات علمی و هماهنگی‌های اجرایی و دفتر جذب و تأمین نیروی انسانی نام برد که وجود خارجی ندارد و به مرحله عمل نرسیده است.

۸. نبود انعطاف سازمانی. در حوزه‌های گوناگون سازمان شهرداری تهران، چه در امور تحقیقاتی و چه در امور اجرایی، از انواع الگوهای سازمانی مانند هرمی، ماتریسی و شبکه‌ای برای انجام دادن امور عادی، پروژه‌ای و پژوهشی به‌گونه‌ای سازمان‌یافته بهره‌گیری نمی‌شود.

از مجموع مطالب ارائه‌شده چنین برمی‌آید که به‌رغم وجود دیدگاه‌ها و تجارب جهانی در خصوص برنامه‌ریزی توسعه پایدار محلی^{۳۵} و نیز وجود خط‌مشی‌های دقیق و آینده‌نگرانه توسعه اجتماعات محلی در کشورهای گوناگون دنیا، مدیریت سنتی همراه با چارچوب‌ها و قواعد توسعه اوزالیدی حاکم بر شهرهای ایران و به‌ویژه تهران، مسیری هم‌گام و هم‌سو با رویکردهای جهانی طی نمی‌کند و ساختارهای یک‌سونگر و متمرکز حاکم بر آن، مجال برای ارائه برنامه‌ریزی تعالی‌بخش و پایدار با هدف رضایت‌مندی حداکثر ساکنان سطوح محلی و مشارکت فراگیر آنان فراهم نمی‌آورد. از این‌رو، پرداختن به مدیریت جدید شهری و استفاده از اصول آن در مدیریت شهری ایران و تهران، ضرورتی انکارناپذیر است. اما با نگاهی به خط‌مشی‌های توسعه محله‌ای در دنیا، به این نتیجه می‌رسیم که تحقق مطلوب نظام محله‌محوری در کلان‌شهرهای کشورهای پیشرو در مدیریت شهری مبتنی بر توسعه محله‌ای، دارای اشتراکاتی است که مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از:

در ساختار سازمانی شهرداری‌های مناطق شهر تهران، همه وظایف و اقدامات شهرداری‌های مناطق و نواحی از نوع وظایف متمرکز نظارتی، خدماتی و اجرایی است. در ساختار شهرداری‌های مناطق شهر تهران، هیچ بخش مشخص برنامه‌ریزی، که به‌طور متمرکز و مشخص برنامه‌های عمرانی (نوسازی و بهسازی) منطقه، ناحیه و محله را برای حوزه‌های اجرایی در جهت تحقق طرح‌های توسعه شهری (جامع و تفصیلی) انجام دهد، وجود ندارد. با آن‌که در برخی مناطق شهر تهران، از اواسط دهه ۱۳۷۰، حوزه برنامه‌ریزی و هماهنگی به‌صورت غیر رسمی وجود داشت و در اردیبهشت سال ۱۳۸۲ به‌طور رسمی در تمام مناطق ایجاد شد، تا پایان دهه ۱۳۷۰ امکان تثبیت و فعالیت مؤثر آن فراهم نگردید. در وضعیت موجود ساختار سازمانی شهرداری‌های مناطق و شهرداری تهران نیز، خیلی زود امکان تثبیت و ایفای نقش محوری در توسعه مناطق و هماهنگی عملکرد سازمان شهرداری‌های مناطق از دست خواهد رفت.

بنابراین، می‌توان گفت سازمان شهرداری تهران، دارای مجموعه‌ای از اشکالات و مصادیق ساختاری به‌قرار زیر است:

۱. متمرکز، بخشی و از بالا به پایین است؛
۲. گسترده و دیوان‌سالارانه است؛
۳. غیر مشارکتی است؛
۴. فاقد شیوه ضابطه‌مند، روش‌مند و همگون در ساختار سازمانی است و شکل و محتوای آن تطابق لازم را ندارد؛
۵. فاقد انتظام ساختاری است و در آن، تداخل موضوعی و وظایف وجود دارد که این امر، ناکارایی امور را به‌دنبال دارد؛
۶. ارتباط نداشتن زیرساخت‌های متعدد از حیث موضوع و وظایف با حوزه ساختار سازمانی بالادست؛
۷. وجود فاصله بین تصویب روش‌مند و اجرا. در موارد متعددی در سازمان شهرداری تهران، عناصر و وظایف مصوب

در حقیقت، نظام برنامه‌ریزی دوسطحی در ایران، به صورت مانع بزرگی در این زمینه درآمده است و تبدیل آن به یک نظام سه‌سطحی (ملی، منطقه‌ای و محلی) باید در اولویت قرار گیرد. به عبارت دیگر، اگر در سطح ملی، سازمان برنامه‌ریزی و مدیریت به تدوین برنامه‌های آمایشی و در سطح منطقه‌ای، وزارت مسکن و شهرسازی به طرح‌های منطقه‌ای می‌پردازند، در سطح محلی نیز شهرداری‌ها باید عهده‌دار تدوین برنامه‌های شهری و محلی باشند. باید دانست در مفهوم مدیریت واحد شهری، منظور از تمرکز امور، تمرکز قطعی تصمیم‌گیری نیست؛ بلکه هماهنگی حول یک محور است.

شاید مهم‌ترین معضل پیش روی مدیریت واحد شهری خلأهای عمیق در روابط سازمانی باشد. اکنون در وضعیتی که حدود ۲۶ سازمان در امور شهری دخالت دارند، تقریباً هیچ نوع رابطه قانونی تعریف‌شده‌ای بین سازمان‌ها وجود ندارد. شهرداری سازمانی عمومی محسوب می‌شود و نه دولتی و در نتیجه، اگر هریک از این سازمان‌ها بخواهند تحت نظارت دیگری باشند، با مشکلاتی روبه‌رو خواهند شد. در حالی که می‌شد این رابطه هم‌زیستی را به صورت قانونی تعریف کرد. بنابراین، در رابطه بین سازمان‌های دولتی با هم و نیز سازمان‌های دولتی با مؤسسه‌های عمومی به نام شهرداری، باید اصلاحاتی صورت پذیرد. شورای اداری شهرستان این زمینه را دارد که بتواند روابط سازمان‌های دولتی را هماهنگ کند و می‌توان هم‌وزن این شورا، شورای شهر را قرار داد که نماینده شهروندان است و باید هماهنگی بین بخش خصوصی و دولتی را برقرار کند. وظایف شورای شهر اکنون تنها به شهرداری محدود شده است و در قبال سازمان‌های دیگر هیچ وظیفه‌ای ندارد و هماهنگی با سازمان‌های دیگر طبق قانون فقط بر اساس درخواست آن سازمان‌ها تعریف شده است و شورای شهر، مسئول یا نهاد نظارتی و تصمیم‌گیری نیست.^{۳۶}

می‌توان برای حرکت به سمت مدیریت شهری واحد و در حقیقت، ایجاد تعادل و توازن بین بخش دولتی و عمومی، شورای

وجود مدیریت هماهنگ شهری (مدیریت واحد) در اجتماعات شهری.
 - وجود منابع مالی کافی، مستمر و پویا و بدون اتکا به دولت مرکزی.
 - وجود نیروی انسانی متخصص و کارآزموده و به تعداد کافی.
 - وجود قوانین و مقررات از پیش تعیین شده برای توسعه، نوسازی و بهسازی محلات شهری.
 این ابزار تحقق در وضعیت ساختاری موجود مدیریت شهری ایران و تهران به چالش‌های اساسی بدل شده است که رفع آن‌ها به مثابه پیش‌زمینه برقراری توسعه پایدار محلی، اهمیت وافر دارد.

چالش‌های پیش روی نظام مدیریتی محله محور

(الف) موانع مدیریتی (ناهماهنگی سازمانی)

این امر از دو نظر قابل بررسی است: نبود مدیریت واحد شهری و تعدد و ناهماهنگی سازمان‌های اداره‌کننده امور شهری

۱. نبود مدیریت هماهنگ شهری

آنچه در قانون بلدیة پیش‌بینی شده بود و اکنون تنها سند و رویه در زمینه اداره شهرهاست، نشان‌دهنده اولین تلاش قانون‌گذاران در حیطة مسائل شهری و تبلور اندیشه‌ای است که در آن زمان در ایران، تازه سر برآورده بود و مدیریت یک شهر را مدیریت بر مجموعه‌ای واحد و یک‌پارچه فرض می‌کرد. اکنون بیش از نود سال از تدوین و تصویب قانون بلدیة می‌گذرد و مدیریت واحد شهری، با آن که در آن سال‌ها ترجمه‌ای از اندیشه دیگران بود، با پشت سر گذاشتن تجارب ناقص در برنامه‌ریزی، هم‌اکنون به ضرورت تبدیل شده است.

۳۶. ماهنامه مدیریت شهرداری‌ها، ۱۳۷۴، ص ۱۱-۵.

آن الحاق یا از آن حذف شده است. بنابراین، مهم‌ترین وظایف شهرداری بر اساس قانونی تعیین شده است که بیش از پنجاه سال پیش به تصویب رسیده است. در طول این مدت، بسیاری از وظایف به سازمان‌ها، دواير دولتی یا بخش خصوصی واگذار شده است. در تقسیم‌بندی انجام شده، شهرداری دارای ۵۳ وظیفه بود که در حال حاضر، کمتر از ۴۰ درصد این وظایف را خود شهرداری انجام می‌دهد. به عبارت دیگر، ۲۱ وظیفه منحصرأ به وسیله شهرداری، ۷ وظیفه به وسیله شهرداری با اداره‌های دیگر و ۲۵ وظیفه نیز به وسیله اداره‌های دیگر یا بخش خصوصی انجام می‌پذیرد.

یکی از وظایفی که شهرداری و دیگر اداره‌ها به‌طور مشترک انجام می‌دهند، می‌توان به تأسیس کتابخانه اشاره کرد. این وظیفه را اکنون دو نهاد دیگر، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، به‌عهده دارند. در مواردی که برخی وظایف به اداره‌های دیگر محول شده است، می‌توان به تأمین آب و فاضلاب و برق، که به وزارت نیرو واگذار شده، و تأسیس پرورشگاه و نوان‌خانه، که به سازمان بهزیستی انتقال داده شده است، اشاره کرد.^{۳۷}

در طول زمان، وظایف عمرانی و خدماتی شهرداری ابعاد وسیع‌تری یافته است. برای مثال، ساخت پل عابر پیاده در وظایف شهرداری پیش‌بینی نشده است. اما به مقتضای زمان، چنین کاری به شهرداری محول شده است. برعکس، وظایف شهرداری در زمینه نظارت و رفاه اجتماعی کاهش یافته است. نظارت بر حسن اداره فروش گوشت و نان و مراعات بهداشت در گرمابه‌ها از جمله وظایف نظارتی است که به سایر اداره‌ها انتقال یافته است. برخی وظایف تعیین شده برای شهرداری نظیر ایجاد حمام عمومی را نیز عملاً شهرداری انجام نداده و بخش خصوصی خودبه‌خود در این زمینه فعال شده است. وظایف منفک‌شده از شهرداری و محول شده به سایر سازمان‌ها عبارت در جدول «ت ۱» آمده است.

سازمان	وظیفه
۱ وزارت نیرو	تنظیف و نگهداری فاضلاب و تأمین آب، تأمین روشنایی
۲ وزارت بازرگانی و بخش خصوصی	تنظیف و نگهداری از انبارهای عمومی
۳ وزارت بازرگانی و سازمان تعزیرات حکومتی	نصب برقه قیمت، مراقبت، کنترل عرضه و فروش کالاها
۴ وزارت بهداشت، درمان، و آموزش پزشکی	جلوگیری از عرضه اجناس فاسد، تأسیس مراکز درمانی
۵ سازمان بهزیستی	تأسیس نوان‌خانه و پرورشگاه
۶ کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	تأسیس کتابخانه
۷ وزارت بازرگانی، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان تعزیرات حکومتی	نظارت بر حسن اداره عرضه گوشت و نان
۸ سازمان تربیت بدنی	تأسیس ورزشگاه

ت ۱. وظایف منفک‌شده از شهرداری و محول شده به سایر سازمان‌ها.

شهر را با شورای اداری به‌گونه‌ای پیوند زد که اداره‌های دیگر از طریق شورای اداری شهرستان موظف باشند طبق مصوبات شورای شهر عمل کنند. هدف از تشکیل کمیته برنامه‌ریزی عمران شهر، که در برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مطرح شده بود، ایجاد هماهنگی در سطح محلی بود که هیچ‌گاه محقق نشد.

کوتاه سخن آن که اگر بتوانیم برنامه‌ریزی را محور اصلاح قرار دهیم و اصولاً اگر بتوانیم مدیریت شهری را به برنامه‌ریزی شهری پیوند بزنیم، می‌توانیم به سمت مدیریت شهری واحد حرکت کنیم.

۲. تعدد و ناهماهنگی سازمان‌های اداره‌کننده امور

شهری

فصل ششم قانون شهرداری، مصوب ۱۱ تیرماه ۱۳۳۴، به وظایف شهرداری اختصاص یافته است و به موجب مصوبات بعدی به

۳۷. محمدتقی رضویان، مدیریت عمران شهری، ص ۷۹.

ب) موانع مالی

عبارت است از نبود منابع مالی کافی، مستمر و پویا. در این خصوص، اشتراکاتی در نظام‌های موفقیت‌آمیز مدیریت شهری دنیا وجود دارد که اصولاً مدیریت سنتی فاقد آن است:

۱. وجود برنامه‌های مالی میان‌مدت و بلندمدت، به‌مثابه ابزار مدیران شهری، برای کاهش هزینه‌ها و افزایش بازده؛
۲. حرکت از مدیریت درآمد به سوی مدیریت هزینه‌ها در اداره شهرها؛
۳. صرفه‌جویی در منابع مالی از طریق کاهش ناهماهنگی‌ها؛

۴. تشکیل و تقویت سازمان‌های غیر دولتی^{۲۸} در حکم سازوکاری مؤثر و اجرایی برای جلب مشارکت مردم؛
۵. بازننگری و شفاف‌سازی پتانسیل‌ها و منابع درآمدی شهر؛
۶. تنوع منابع درآمدی.

برای بررسی موضوع، منابع درآمدی شهرداری تهران در سال‌های گذشته را مورد مطالعه قرار می‌دهیم. با نگاهی به انواع منابع درآمدی شهرداری تهران و وضعیت موجود حاکم بر آن، چند نکته مهم شایان ذکر است: - به‌رغم تنوع منابع مالی، بسیاری از این منابع قابل اتکا نیست و در هنگام ضرورت، جای‌گزین مناسبی برای هم به‌شمار

۲. منابع درآمدی شهرداری تهران در سال‌های گذشته، مأخذ: معاونت اداری و مالی شهرداری تهران، ۱۳۸۵، ص ۷.

انواع درآمد	شرح
۱ عوارض توأم با مالیات وصولی در محل	درآمد شهرداری تهران از این منبع درآمدی بسیار ناچیز است و تنها ۱ درصد از درآمد کل شهرداری را شامل می‌شود. با توجه به مستمر بودن درآمد در این گروه، باید توجه و تأکید بیشتری بر آن داشت.
۲ عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی	بیش از ۳۰ درصد درآمد شهرداری از این منبع درآمدی است که در این بین، عوارض بر پروانه‌های ساختمانی (با ۱۶ درصد) جایگاه بالاتری در بین منابع درآمدی این گروه دارد. می‌توان گفت عوارض تراکم و تفکیک و عوارض بر پروانه‌های ساختمانی، بیشترین درآمد شهرداری را شامل می‌شود که کاهش این درآمدها در دوره رکود ساخت‌وساز، مشکل جدی برای شهرداری در پی خواهد داشت. در همین بخش، عوارض نوسازی به‌طور متوسط ۱ درصد از درآمد کل شهرداری را طی سال‌های گذشته به خود اختصاص داده است که با توجه به مستمر بودن این نوع عوارض، باید توجه و تأکید بیشتری بر آن داشت.
۳ عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل	به‌طور متوسط این بخش ۱/۲ درصد از درآمد کل شهرداری را شامل شده است. از بین منابع درآمدی این گروه، عوارض تلفن در حکم یک منبع درآمدی مستمر قابل بازننگری است.
۴ عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و تفریحات	درآمد این گروه، ۹/۶ درصد از درآمد کل شهرداری را طی پنج سال گذشته شامل شده است. در این بخش مناطقی که دارای کوره‌پزخانه و کارخانه هستند، درآمد قابل توجهی از عوارض مربوط کسب می‌کنند.
۵ درآمدهای حاصل از فروش خدمات و محصولات شهرداری	۲۵/۴ درصد از درآمد کل شهرداری از این منبع مالی تأمین می‌شود که بعد از عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی، رتبه دوم را به خود اختصاص داده است. در این گروه بالاترین درآمد از حق آسفالت و لکه‌گیری و فروش اموال شهرداری (منقول و غیر منقول) بوده است. در مورد فروش اموال شهرداری باید گفت که این مورد یک منبع درآمد محسوب نمی‌شود؛ زیرا با فروش اموال، در حقیقت اموال شهرداری، تبدیل می‌شوند.
۶ درآمد تأسیسات شهرداری و جرایم و تخلفات	۲۰/۶ درصد از درآمد کل شهرداری مربوط به این گروه است. در بین منابع درآمدی این گروه، درآمد حاصل از اجرای ماده ۱۰۰ با ۱۸/۵ درصد از درآمد کل شهرداری، بالاترین جایگاه را دارد. این منبع درآمدی تا زمانی که تخلفات ساختمانی وجود دارد، درآمد مطلوب و قابل توجهی را عاید شهرداری می‌کند.
۷ درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۰/۶ درصد از کل درآمد شهرداری از این منبع تأمین می‌شود. در این گروه می‌توان با فعال کردن درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری در سایر مؤسسات، درآمد قابل توجهی را به‌طور مستمر عاید شهرداری کرد.
۸ کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی‌های دوره قبل	۱۱/۶ درصد از درآمد کل شهرداری از این منبع تأمین می‌شود که از این میان، ۹ درصد آن مربوط به خودیاری شهروندان و هدایای دریافتی است و نمی‌توان بر سایر موارد در حکم یک منبع درآمد مطمئن و مستمر تکیه کرد.

نمی‌روند. در حقیقت، مهم‌ترین منابع مالی شهرداری به‌عدهٔ سه منبع درآمدی «عوارض ساختمانی، جرایم و تخلفات، و درآمد حاصل از فروش خدمات و محصولات شهرداری» قرار گرفته است و سایر منابع قدرت کافی ندارند. ضمن آن که امکان دارد خود این منابع مهم نیز گاه تحت تأثیر وضعیت حاکم، قدرت خود را از دست بدهند، از جمله رکود بازار ساخت‌وساز مسکن به شدت بر عوارض بناها، ساختمان‌ها و اراضی تأثیر منفی می‌گذارد.

در بسیاری موارد به مستمر بودن درآمدها توجهی نشده و برای تقویت و بازنگری در خصوص این منابع درآمدی، برنامه‌ای تدوین نشده است. نظیر عوارض توأم با مالیات وصولی در محل یا عوارض نوسازی که جزو منابع مالی مستمر به‌شمار می‌رود.

شهرداری تهران به دلیل نبود مدیریت واحد و هماهنگ شهری، بخش بزرگی از منابع درآمدی خود را از دست داده است. زیرا اداره و مدیریت برخی از بخش‌های درآمدزای شهر، به سازمان‌ها و ارگان‌های دیگر واگذار شده است؛ ضمن آن که نبود مدیریت هماهنگ شهری موجب افزایش هزینه‌های شهری شده و در نتیجه نیاز به منابع جدید درآمدی همواره احساس شده و این امر، مرتب، با سیر صعودی پیش می‌رود.

ج) موانع نیروی انسانی

عبارت است از نبود نیروی انسانی متخصص و ماهر به تعداد کافی. مطالعهٔ اسناد ملی توسعه در سطوح محلی در کشورهای توسعه‌یافته، بیانگر چهار ویژگی مشترک در مبحث نیروی انسانی است:

۱. آموزش در سطوح بالا، کسب مهارت‌های تخصصی و درنهایت، قابلیت تجزیه و تحلیل مسائل و مشکلات محلی؛
۲. وجود نیروی انسانی متخصص، مجرب و ماهر به تعداد کافی در سازمان‌ها و ارگان‌های مرتبط با امور شهری؛

۳. چندتخصصی^{۳۹} بودن نیروی انسانی؛

۴. قابلیت جمع‌آوری و بهره‌گیری از اطلاعات و داده‌های محلی در کوتاه‌ترین زمان ممکن.

برای مثال، بر اساس آمارهای منتشرشده در پایگاه اینترنتی شهرداری شهر لندن^{۴۰} در اواخر سال ۲۰۰۶ میلادی، در چهار منطقهٔ بزرگ جنوبی کلان‌شهر لندن، یعنی مناطق شهری بروملی^{۴۱}، کرایدون^{۴۲}، ساتون^{۴۳} و کینگزتون^{۴۴}، بیش از ۷۰۰ نیروی انسانی متخصص در امور شهری و منطقه‌ای شرکت دارند که از این میان بیش از ۷۵ درصد از آن‌ها، مستقیماً دارای مهارت و تخصص در مدیریت و ادارهٔ شهر هستند.

در منطقهٔ ریچموند^{۴۵} در بخش غربی شهر لندن نیز طبق آمارهای پایگاه اطلاع‌رسانی این منطقه شهری لندن^{۴۶}، توسعهٔ منابع و نیروی انسانی متخصص در امور ادارهٔ شهر از ابتدای دههٔ ۱۹۹۰ تا اواخر سال ۲۰۰۳ میلادی روند صعودی داشته (از ۴۷ به ۸۳ درصد) و معطوف به جذب نیروی انسانی متخصص در زمینهٔ ارتقا و توسعهٔ اجتماعات محلی بوده است. ضمن آن که نیروی انسانی فعال با تحصیلات بالاتر از کارشناسی در سازمان‌ها و نهادهای محلی در این منطقهٔ شهری انگلستان در همین محدودهٔ زمانی از ۲۳ به ۶۱ درصد رسیده است.

اما در مدیریت شهری ایران، رویهٔ به‌کارگیری نیروی انسانی به‌روالی که گذشت، نیست و ردپای مدیریت سنتی و بدون اندیشه در آن کاملاً مشهود است. من جمله در منطقهٔ هفت شهری تهران، آمارها گویای واقعیت هستند.

۱. منظور از رشته‌های مرتبط با امور شهری، رشته‌های تحصیلی مانند شهرسازی، برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، طراحی شهری و... است که مستقیماً به مطالعهٔ مبانی نظری و عملی مباحث شهری در ابعاد گوناگون می‌پردازند.
۲. رشته‌های تحصیلی غیر مرتبط در مطالعات شهری در این مقاله به رشته‌هایی چون ادبیات فارسی، تاریخ، روان‌شناسی، علوم مهندسی و... اطلاق شده است.

39. multi-skills
40. www.london.gov.uk/local_governments
41. Bromley
42. Croydon
43. Sutton
44. Kingston
45. Richmond
46. http://www.richmond.gov.uk/home/neighbourhood_information.htm

ت.۳. به کارگیری نیروی انسانی در مآخذ: معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۸۵.

سال	نیروهای انسانی مُتخصّص در امور شهرداری منطقه ۷ شهر تهران	
	رشته‌های مرتبط با امور شهری ^{۳۷} (نفر)	رشته‌های غیر مرتبط با اداره شهر ^{۳۸} (نفر)
۱۳۸۳	۳۰	۵۵
۱۳۸۴	۴۳	۷۱
۱۳۸۵	۴۹	۷۰

از پیش تعیین شده‌ای در تنظیم برنامه توسعه و نوسازی محلات ایالت مانیتوبا در وینی‌پگ^{۵۳} به کار گرفته شد. در بخش سوم از این برنامه، به ارتباط بسیار نزدیک طرح‌های محله‌ای و اجرای مؤثر بندهای تنظیمی آن با مفاد حقوقی شهروندمحور اشاره و بر محترم شمردن حقوق شهروندان در موارد زیر تأکید شده است:

۱. بهره‌مندی برابر و عادلانه از کالاها و خدمات شهری عرضه شده؛

۲. تأثیرگذاری مطلوب شهروندان در تصمیم‌گیری‌های شهری (کالبدی، عمرانی و زیباسازی، اجتماعی، فرهنگی،...)، انتخاب مدیران و مسئولان محلی و دسترسی به اطلاعات شهری (طبقه‌بندی مشخصی از اسناد محرمانه و غیر محرمانه شهری وجود دارد).

در همین بخش نیز بر حقوق شهرداری‌ها و وظایف شهروندان برای شکل‌گیری مطلوب ارتباط دوسویه میان سکنة شهر و سازمان‌های شهری تأکید شده است:

حقوق شهرداری‌ها در قبال شهروندان: حق دریافت مالیات محلی، استفاده قانون‌مداران از منابع شهری و منابع در اختیار شهروندان؛

وظایف شهروندی در قبال شهرداری‌ها: پرداخت مالیات محلی، مشارکت سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در شهر و اطاعت از قوانین شهری^{۵۴}

در این برنامه توسعه، گروه‌های کارشناسی و تخصصی برای بازبینی، ارزشیابی و تناسب برنامه‌ها با موارد قانونی،

ضمن آن که نیروهای به کار گرفته شده با تحصیلات بالاتر از کارشناسی در این منطقه شهری، رشد اندکی از ۳۰ به ۳۳ درصد داشته است؛ در حالی که نیروهای انسانی با سطح تحصیلی کارشناسی از ۵۹ به ۸۶ درصد رشد چشمگیرتری داشته است. بنابراین لزوم بازنگری در بهره‌گیری و آموزش نیروهای انسانی در تحقق مدیریت پایدار و جدید کلان‌شهری ایران بیش از پیش احساس می‌شود.

(د) موانع حقوقی و قانونی

تحقق برنامه‌های توسعه در سطح محلی، نیازمند پشتوانه محکمی از لحاظ حقوقی و قانونی است. واژه شهروند و وجود آن در اسناد قانونی و حقوقی توسعه، زمینه مساعدی را برای دستیابی به پایداری مطلوب در سطح محلی فراهم می‌آورد.

بورن و گائلس در کنفرانس مدیران شهری در سیاتل واشنگتن (۱۹۹۹) تأکید کردند که اجرای مطلوب سازوکارهای شهری (ارتباط صحیح و متقابل میان سکنة شهر و شهرداری‌ها و پیدایش محلات شهری زنده و پویا) در گرو وجود دموکراسی شهری، یعنی تثبیت قواعد، رویه‌ها، مقررات و قوانین شهری و شهروندی حاکم بر زندگی شهری و فعالیت‌های شهرداری‌هاست. در جوامع شهری، که از دموکراسی شهری (در حکم مقدمه توسعه محله‌ای) برخوردارند، شهروندی و مسائل حقوقی وابسته به آن، به صورت قانونی در قوانین شهرداری^{۴۹} پیش‌بینی می‌شود و مدیریت‌های شهری، اعم از حکومت‌های محلی، حکومت‌های شهری، دولت‌های شهری، شوراهای شهری، مقامات محلی و شهری و در نهایت شهرداری‌ها، و شهروندان محلی^{۵۰}، موظف به تبعیت و تمکین مدنی^{۵۱} از قانون شهرداری هستند.^{۵۲}

برای مستند کردن این مبحث، به پشتیبانی حقوق و قوانین از برنامه‌های توسعه محله‌ای در نمونه‌ای جهانی اشاره می‌کنیم: پس از اجرای برنامه‌های موفقیت‌آمیز توسعه محله‌ای در چند ایالت کشور کانادا، پشتوانه‌های حقوقی و قانونی مشخص و

۴۷. منظور از رشته‌های مرتبط با امور شهری، رشته‌های تحصیلی مانند شهرسازی، برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، طراحی شهری و... است که مستقیماً به مطالعه مبانی نظری و عملی مباحث شهری در ابعاد گوناگون می‌پردازند.

۴۸. رشته‌های تحصیلی غیر مرتبط در مطالعات شهری در این مقاله به رشته‌هایی چون ادبیات فارسی، تاریخ، روان‌شناسی، علوم مهندسی و... اطلاق شده است.

49. municipal ACT
50. local citizens
51. civil obedience
52. D.R. Morgan and England, R.E. *Managing Urban America* . P. 7.
53. Manitoba, Winnipeg
54. A Guide for Developing Neighborhood Plans, 2002, 23-25

است که قانون شهرداری‌ها روح شهروندی و معنا و مفهوم آن‌را، که در قوانین شهرداری‌های جوامع پیشرفته تبلور یافته، نمودار نساخته است. بدیهی است با توجه به اهمیتی که حکومت‌های محلی، مدیریت‌های شهری، مقامات محلی، شورای اسلامی شهرها و شهرداری‌ها در شهروندسازی و شکل دادن به جامعه مدنی محلی دارند، نظام حقوق شهری ایران باید ظرفیت‌های حقوقی و قانونی لازم را برای آماده‌سازی بسترهای قانونی جهت شهروندسازی محلی داشته باشد.

جمع‌بندی

محققان امور شهری با درک نقاط ضعف و قوت رویکردهای گوناگون و بهره‌گیری از تجارب علمی و عملی کشورهای پیشرو برنامه‌ریزی توسعه در سطوح محلی، به این نتیجه رسیده‌اند که برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری به شیوه سنتی و منطبق بر دیدگاه‌های غیرمشارکتی، به فراموشی سپرده شدن هدف غایی و نهایی برنامه‌ریزی، یعنی انسان و تأمین نیازهای اولیه و اساسی حال و آتی او می‌انجامد و راه‌گشا نیست. اما این امر نیازمند رفع موانع و تنگناهای جدی است که بی‌توجهی به آن‌ها، به شکست برنامه‌ها و درنهایت، دور شدن از اهداف نظام‌های محله‌محور منجر خواهد شد. بنابراین، می‌توان گفت که تهدیدهای اصلی مدیریت محله‌ای در کلان‌شهرهای ایران، در کنار موانع یادشده، عبارت‌اند از:

۱. روند محله‌زدایی از بافت قدیم و جدید شهری ایران و در نظر نگرفتن ظرفیت‌سازی برای حیات محله‌ای.
۲. روند انتقال ساختار و فرایندهای مدیریتی از محله به سطوح منطقه، شهر و عناصر رسمی مدیریت شهری.
۳. روند حذف نهادهای سنتی مدیریت امور محله‌ای از مدیریت شهری.
۴. شکل نگرفتن کامل نهادهای مدنی جدید در مدیریت امور محله‌ای و شهری.

پیش‌بینی شده است و گزارش‌های لازم به‌صورت منظم به اطلاع هسته‌های برنامه‌ریزی محلی می‌رسد. بنابراین، یکی از مهم‌ترین ابزارهای حقوقی، که دست‌یابی به اهداف توسعه محله‌ای را محقق می‌سازد و ضمن مشخص کردن حقوق و وظایف ساکنان شهر، ارتباطی دوسویه میان آنان و سازمان‌های اداره‌کننده شهر فراهم می‌آورد، درک مفهوم واژه شهروندی، حضور مؤثر آن در متون حقوقی و نیز وجود قوانین پشتیبان برای ضمانت اجرایی آن است. این امر، در همایش شهرداران ایران و به‌خصوص دیدگاه شهرداران و مدیران شهری در کمیسیون قوانین و مقررات این همایش اشاره شده است. در جمع‌بندی این همایش آمده است: توفیق نیافتن برنامه‌ها و الگوهای مطرح شده در سطح محلی، نبود ضمانت اجرایی حقوقی و قانونی آن‌ها و برقرارنشدن رابطه مطلوب شهروندان با سازمان‌های شهری است.^{۵۵}

آنچه توسعه در سطوح محلی در ایران را با نظام‌های پایدار محله‌محور از لحاظ حقوقی متمایز می‌سازد، غیبت شهروندی در گفتمان حقوقی قوانین گوناگون شهری ایران است. این امر در قوانین مهم شهری ایران، مانند قانون بلدیہ (۱۲۸۶/۳/۱۲)، قانون شهرداری‌ها (مصوب سال‌های ۱۳۳۱، ۱۳۳۸، ۱۳۲۰، ۱۳۴۷) قوانین اصلاحی کنونی آن، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (۱۳۶۲)، قانون شوراهای اسلامی کشور (۱۳۶۱، ۱۳۶۵ و ۱۳۶۹) و قانون نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۷) با اصلاحات بعدی (۱۳۵۱، ۱۳۵۸، ۱۳۷۰، ۱۳۷۳) به‌وضوح نمایان است. بنابراین، می‌توان گفت واژه‌های به‌کار رفته در قوانین شهری ایران، پیش از آن‌که در فضای مفهومی شهروندی قرار داشته باشند، متعلق به گفتمان حقوقی هستند که اعضای جامعه محلی را یا در حکم توده^{۵۶} فاقد حقوق و وظایف قانونی در نظر می‌گیرند یا صرفاً از منظر شهرنشین بودن به آنان می‌نگرند.

یکسان فرض کردن شهروند و شهرنشین در قانون شهرداری‌ها و گفتمان حقوقی حاکم بر این قانون نشانه این امر

۵۵. ویژه‌نامه همایش شهرداران، ۱۳۸۵، ص ۱۲.

56. Mass

نگیرد، در زمینه حرکت به سوی توسعه اجتماعات محلی راه به جایی نخواهیم برد.

کتابنامه

- رضویان، محمدتقی. مدیریت عمران شهری، تهران: انتشارات پیوند نو، ۱۳۸۱.
- زیستا، مهندسین مشاور. طرح ارزیابی طرح‌های جامع شهری در ایران، تهران: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲.
- صراقی، مظفر. مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، چاپ دوم، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۷۹.
- عظیمی، احمد. قوانین شهرسازی در انگلستان، فرانسه و ایالات متحده آمریکا؛ تهران: انتشارات وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۱.
- علوی تبار، علیرضا (بی‌تا). بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها (تجارب جهان و ایران)، ج اول، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
- فوران، جان (بی‌تا). مقاومت شکننده، تاریخ تحولات اجتماعی ایران از سال ۱۵۰۰ میلادی مطابق با ۸۷۹ ه.ش. تا انقلاب اسلامی، ترجمه احمد تدین، چاپ چهارم، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا و نیز پیران، پرویز (بی‌تا). «توسعه برون‌زا و شهر: مورد ایران، قسمت دوم»، ماهنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۳۱.
- مک‌لئود، تاس.اچ (بی‌تا). برنامه‌ریزی در ایران، ترجمه علی اعظم محمدیگی، تهران: نشر نی.
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، تحول در مدیریت شهری تهران، گزارش شماره ۷۴-۵۶.
- کمانرودی کجوری، موسی. تطبیق مکانیسم تهیه برنامه‌های عمرانی شهرداری منطقه ۶ تهران با سنت‌های برنامه‌ریزی، حوزه معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی شهرداری منطقه ۶، گزارش شماره ۳۱/ق ب/۷۹، ۱۳۷۷.
- گام‌هایی به سوی مدیریت شهری هماهنگ. ماهنامه شهرداری‌ها، سال دوم، شماره ۱۳، سرویس فرهنگی-اجتماعی، ۱۳۷۷.
- معاونت اداری و مالی شهرداری تهران؛ گزارش عملکرد مالی شهرداری مناطق شهری تهران (منطقه ۶ شهرداری) ۱۳۸۵.
- معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی شهری. قسمت آمار و خدمات رایانه‌ای، شهرداری منطقه ۷ تهران، ۱۳۸۵.

۵. غلبه نگرش‌ها و روش‌های دیوان‌سالارانه و متمایل به ساختارزدایی در نظام و نهادهای مدیریت شهری.
در زمینه چالش‌های محله‌محوری، چند پیشنهاد شایان ذکر است:

طراحی برنامه‌های بلندمدت، چندسویه، با نگاه به رویکردهای کارآمد جهانی در خصوص توسعه محله‌ای و با محور قراردادن مدیریت یک‌پارچه شهری، به نحوی که اجزای این برنامه جامع با فرهنگ و هویت محلات شهری ایران منطبق باشد.
برنامه‌ریزی مالی برای اجرای مطلوب برنامه‌های محلی در قالب ساختارهایی پایدار با هدف «بقای اقتصادی»^{۵۷} با تأکید بر: توسعه و تقویت نهادهای غیر دولتی برای استفاده از پتانسیل‌های ساکنان محلی، تشکیل بانک داده‌های محلی برای شناخت و ارزشیابی ظرفیت‌های اقتصادی محلات و صرفه‌جویی اقتصادی از طریق هماهنگ‌سازی سطوح متفاوت مدیریت شهری.

هماهنگی با دانشگاه‌ها، مراکز علمی-پژوهشی و بخش‌های تحقیقاتی مرتبط برای شناخت کارشناسان و متخصصان امور شهری و بهره‌گیری از آن‌ها در سازمان‌های گوناگون اداره امور شهر و به‌ویژه سطوح محلی.

بازنگری قوانین و مقررات شهری به‌منظور پیش‌بینی راهکارهایی عملی و با ضمانت اجرایی قوی برای تحقق مطلوب مفهوم شهروند و شهروندی در امور شهری از طریق تشکیل کمیته‌ها و گروه‌های تخصصی حقوقی.

در پایان باید دانست مادامی که توسعه محله‌ای و اهداف متعالی آن از بند الفاظ و شعار خارج نشود، مشارکت فراگیر مردمی به‌معنای حقیقی و در فضایی غیر سیاسی رشد نکند، آموزش برنامه‌ریزی در سطوح محلی به‌مثابه یک تخصص معنا نیابد، منابع مالی پشتوانه محکم برای اجرای برنامه‌های توسعه نباشد و شهروند و حقوق مرتبط با آن جنبه عینی و عملی به خود

Porter, Julia . Sustainability and Good Governance; "Monitoring as well as Outcomes"; A Paper Presented to Participation and Process the Sustaining Our Communities Conference (held in Adelaide), Australia, 2002.

<http://www.cities-localgovernments.org>

Kim, H.K . Regional Development Policy Response in a Rapidly growing Economy ; The Case of Korea, United Nations Center for Regional Development, Nagoya, 1948.

<http://www.london.gov.uk/local governments>

http://www.richmond.gov.uk/home/neighbourhood_information.htm

Morgan, D.R. and England, R.E. Managing Urban America; Chp, 1999.

A Guide for Developing Neighborhood Plans . City of Winnipeg (Manitoba); Published by City of Winnipeg's Planning, Property and Development Department; Planning and Land Use Division, March, 2002.

ویژه‌نامه همایش شهرداران. تهران: مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۰.

برای اطلاع بیشتر در زمینه حقوق شهروندی در ایران مراجعه شود به: نجاتی حسینی، سیدمحمود. بررسی جایگاه مفهوم شهروندی در قانون شهرداری، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۸۰.

Sarrafi, Mozaffar . Planning theory and development; Discussion paper, No.32, Vancouver, UBC School of Regional Planning, 1992.

Hilary Armstrong, Minister For Local Government and The Regions.

www.urbed.com; www.oldhampartnership.org.uk; www.oldham.gov.uk; www.nwda.co.uk.

National Strategy For Neighborhood Renewal and Development; Chapter 1-5.

<http://www.ubc.ac.ca/schools/Regional and Community Planning>.

Neighborhood Plans and Development . Published By Manitoba Intergovernmental Affairs and Planning, property and Development Department, Planning and Land Use Division, march, 2002.

برای اطلاعات بیشتر درباره برنامه‌ریزی محله‌ای در ایالت Manitoba کانادا به پایگاه اینترنتی زیر مراجعه کنید:

www.direct.govmb.ca: Manitoba human Services Guides.

برای اطلاع از خصیصه‌های پایداری در محلات کلان‌شهرهای کانادا، به پایگاه اینترنتی زیر مراجعه کنید:

www.cmhc.ca

Ibid, Chapter 1-7.

Reddel, T. Beyond Participation, Hierchies, Management and Policies; *Australian Journal of New Markets, Governance and Place Public Administration*, Vol.61, No. 1, 2002.

<http://www.des.vic.gov.au/The Basis For Melbourne 2030/ History>.

<http://www.melbourne2030.vic.gov.au>

پایگاه اطلاع‌رسانی توسعه شهر ملبورن، به طور مرتب به‌روز می‌شود و نظریات ساکنان محلی را پس از اجرای طرح‌های مهم محلی منعکس می‌کند. طراحی این وب‌گاه نیز در قالب رقابتی با مشارکت‌های مردمی به مرحله اجرا درآمده است.

برای آگاهی بیشتر از الگوهای مشارکتی در کلان‌شهرهای استرالیا به منبع زیر مراجعه نمایید: