

**شاهای خوشکار** | محله و گذر و میدانچه معناداشت، مرزهای شان مشخص بود. محله‌ها قد کشیده بودند و شخصیتی داشتند. بعضی هاشان مانند آدمیان تودار و خودمتر کز، شانی مستقل از شهر داشتند، پارهای از محلات با صراحت، با عوامل حول وحوش خود مرتبط بودند. آنچه کبر لیبج، استاد شهرسازی می گوید. کم کم برونگرا شدند و دیگر همه نیازهای مردم در داخل محله تأمین نشد. خیابان‌ها به داخل محله آمدند، ترافیک شد، درون و بیرون محله قابل تفکیک نبود. مدیریت شهری بالای شهر نشست و به همه محلات حکم یکسان داد، کسی ندید احداث یک مال بزرگ در یک محله، چه بر سر خرده‌فروش‌ها آورد یا اتوبانی که در کنار محله خوابید، چطور خواب مردم را آشفته کرد. کسی نپرسید. دو فلسفه وجود شورواها، نظرات و مشارکت است. علی نودرپور که معاونت امور شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در وزارت کشور را در کارنامه خود دارد، به تاریخی لایحه‌ای برای مدیریت شهری نوشته است که در آن نقش محله‌ها و مدیریت محله‌محور مورد توجه قرار گرفته. او می گوید محلات اگر به درستی شکل بگیرند، مردم راحت‌تر می شوند و هر چه راحت‌تر باشند بیشتر علاقه‌مند می شوند. احساس تعلق خاطر پیدا می کنند و به دنبال آن تعصب و همبستگی اجتماعی خواهند داشت و مهاجرت از محله‌ای به محله دیگر کمتر می شود.

حالا لایحه مدیریت شهری تقدیم دولت شده و سرنوشته آن دیگر دست نودرپور نیست. او از سمت خود در معاونت سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها برکنار شده است. این لایحه می خواهد محله‌محوری در مدیریت شهری حاکم باشد اما اول باید محله‌ها را مشخص کند. از بین ۱۲۴۵ شهری که در کشور داریم، تنها ۴۵ شهر بالای ۲۰۰ هزار نفر جمعیت دارند و منطقه و محله در آنها معنا دارد. ۱۲۰۰ شهر دیگر باید ملزم به وجود محله شوند. هر محله با هویت و تشخیصی نسبت به سایر محلات، هر محله با طراخی خاص، مرکزیت مشخص. بعد از آن است که بحث تشکیل شورای محله پیش می آید. نودرپور در هر دو لایحه مدیریت شهری و قانون شورواها، بحث شورای محله را پیش کشید اما هر دو خط خوردند: «کمیسون از من سوال کرد کدام محله؟ وقتی هنوز محله‌ای شکل نگرفته البته یکی از دلایلش این بود.»

کبر لیبج استاد شهرسازی می گوید محله باید طوری باشد که ناظر احساس کند وارد آن شده است، اجزایش کاملاً شناختنی است و سیمای محلات را می توان از داخل شان تمیز داد. از خارج هم در یافتن نقاط مختلف کمک می کنند و یکی از علایم شناسایی هستند. بسیاری مردم سیمای شهر را با راه یا محله مشخص می کنند، بسته به این که کدام موثر باشند. او غیر از عوامل بصری، سروسوزنی خاصی یا آشفتنگی یک محله را هم جزو ویژگی‌ها و عامل شناخت می داند. شاه‌ها هم باید متناسب با اندازه محله و در هسته آن باشند، چرا که به گفته نودرپور «هر نشانه بزرگ مثل برج میلاد اگر در محله کوچکی باشد آن را پژمرد می کند.» اما در تهران که محله‌ها هک گر گرفته‌اند، نه طرحی داده می شود، نه برای آن برنامه‌ریزی می شود تا براساس آن مدیریت شود.

#### شورایاری کاریکاتور شورای مدیریت

یک شورایاری هست و یک شورای شهر است. نسبت‌شان برعکس آن چیزی است که در قانون اساسی پیش‌بینی شده: «هر قانون اساسی سلسله‌مراتب شورواها از شورای محل شروع می شود، اما محل در قوانین موضوعه بعدی تعریف نشده. در لایحه مدیریت شهری که تقدیم دولت کردیم، محل را هم از محله، ده، بخش، شهرستان و استان دانستیم. در قانون اساسی ذکر شده که بخشدارها، فرماندارها و استاندارها موظف به تعهد از قوانین شورواها هستند. تنها در صورتی استاندار موظف به رعایت قانون شوروا می شود که شورای استان را حاکم بر استانداری بدانیم. برای آن در انتخاب استاندار نقش قابل باشیم. شورای استان هم باید مستقیم نمایندگان محله را دراند. بعضی‌ها روستا انتخاب شود و دل اینها شورای شهرستان و غیره انتخاب شوند. شورای فرادست باید قوی‌تر از شورای نایب باشد، چون نقش نظارتی دارد. این اتفاق نیفتاده. اما مدیم بایدان و شورای شهر و روستا را در جایگاه قانونی نذارند. شوروا را به تبع اینها شکل دادیم، از دل اینها شورای بخش، شهرستان و استان تشکیل شده. الحرف از قانون این جاست. تنها شورایی که باید غیر مستقیم شکل بگیرد، شورای عالی استان‌ها هست.» اما انتخاب شورای شهر باید با دیگر شورواها متفاوت باشد، یعنی انتخاب غیر مستقیم. شورای شهر باید زاینده شورای محلات باشد تا مثل شوراهای کنونی به جای خصلت سیاسی و چهره‌پنداری و مصالح به‌بند جامعه، «به این شکل که شورای محله انتخابات برگزار می کرد و دو هفته بعد شورای منطقه‌ای شهری یعنی به تعداد محله‌های هر منطقه نماینده‌هایی انتخاب می شد و شورای منطقه را تشکیل می داد و از ۲۴ منطقه نمایندگان گانی می آمدند و



عکس: بهمن حسینی / شهروند

۱۳۳۴ است. سال‌های ۴۵ و ۵۱ و همچنین بعد از آن اصلاحیه داشته اما شاکله آن به گفته نودرپور مربوط به مرحوم مصدق است: «بعد مترقی‌های هم که دارد به واسطه ایشان است. این قانون متناسب با قانون اساسی دوره مشروطیت است اما متناسب با قانون اساسی جمهوری اسلامی نیست. در قانون اساسی در سطح ملی تمرکززایی مستفاد می شود، طوری که ما بخش زیادی وظایف و مسئولیت‌ها را به مدیریت محلی بدهیم. امام برای استقرار حکومت مردمی در ایران فرمان تشکیل شورواها را در اردیبهشت ۵۸ داد. در سال‌های ۵۸-۵۷ یک مقداری شورواها را برای مثال در کردستان داریم. سال ۷۷ دولت اصلاحات برای تشکیل شوروا راه می کند. خیلی‌ها آن زمان می گفتند منجر به واگرایی می شود.» در قانون انتخابات وزارت کشور، انتخابات شورویاری وجود ندارد و با تسامح برگزار می شوند: «شورایاری‌ها یک‌سری نتایج مثبت هم داشتند و وزارت کشور به همین دلیل چشمش را به روی نبودن آن در قانون بسته است.»

حمیدرضا عنبرستانی ۱۲ سال است که در شورایاری محله حشمتیه- قصر فعالیت می کند. حدود ۸ سال است که مردم این محله در باره بازگشایی خیابان شهید گوهری با شهرداری گفت‌گو می کنند اما هنوز بعد از احداث اتوبان صیاد شیرازی این اتفاق نیفتاده است. خواسته‌های شورایاری تنها در حد احداث پل هوایی و حضور ایستگاه پلیس انجام شده است. عنبرستانی می گوید بعضی‌ها در شهرداری یا معاونت‌ها به شورایاری‌ها به چشم مزاحم و موی دماغ نگاه می کنند: «با توجه به این که ما نماینده‌های مردم هستیم، مشکلات را بهتر می بینیم. نسبت به خانواده‌ها و مشکلات جوانان شناخت داریم. در جلسات برای بودجه نظرات و طرح‌هایی می دهیم که بعضی انجام می شود، بعضی نه. اما به هدفمان هنوز نرسیده‌ایم. اگر نهادینه قانونمند شود بیشتر به نظرات ما توجه می شود.»

در پژوهش پایان‌نامه مجید عبداللهی که در دانشگاه شهیدبهدشتی نوشته شده، ویژگی‌های محلات را پیش از اسلام تا امروز بررسی شده است. نودرپور درباره تفاوت‌های مفهوم محله از این پژوهش نقل می کند که در آن از زمان اسلام تا قبل از دوره قاجار محله‌ها خودیار بودند، استقلال و خودکفایی نسبی، حدود و صغور سکونت داشتند و درونگرا بودند. همزیستی اقتضای اجتماعی حاکم بود و نظام و تفکر طبقاتی و محله اعیان‌نشین و فقیرنشین نبود. در دوره قاجار با ورود مظاهر مدرن و شش‌مدرن، خودیاری محلات کاهش یافت و تمایزات اجتماعی آهسته‌آهسته بروز خارجی پیدا کرد. دوره پهلوی دوره افزایش فردگرایی در محلات و کاهش خودیاری بود. زمانی که اختلاف طبقاتی و ساختار طبقاتی به وجود آمد و ساکنان به محیط‌های خارج از محله وابسته شدند. بعد از انقلاب برون‌گرایی تشدید شد، مظاهر مدرن، شهرسازی جهانی، تشدید اختلاف طبقاتی و قطعی و فراموشی بنیان‌های زندگی محله نشان می دهد در این دوره تغییری در اصول حاکم بر دوره پهلوی انجام نشد.

در دوره اسلامی پیوندهای قومی، طایفه‌ای، نژادی، مذهب و گروه‌بندی قرقهای، نظامی و سیاسی و عوامل طبیعی، محیطی و اقتصادی تشدید و پیوندهای نژادی، قومی و محله شدند. در دوره قاجار تفاوت‌های قومی، جایگزین پیوندهای دوره قبلی می شود. بیشتر مسائل نظامی، سیاسی، عوامل طبیعی و محیطی و فعالیت‌های سیاسی و تعاملی شکل‌دهنده محله هستند. دوره پهلوی تبیین اقتصادی و اجتماعی در کالبد شهر خود را نشان داد، محلات فقیرنشین و اعیان‌نشین و شمال و جنوب شهر مشخص شد. بعد از انقلاب شرایط اقتصادی و طبقاتی تشدید و پیوندهای نژادی، قومی و قبیله‌ای حذف می شود ولی مذهب هنوز به‌ویژه برای اقلیت‌ها عامل تشکیل‌دهنده محله است. ساختار کالبدی محله هم در این دوران با گسترش بزرگراه‌ها و آزادراه‌ها، تمرکز بیشتر بر اقتصادی‌تریسمی می شود.

نودرپور می گوید رابطه تنگاتنگ مردم و شورواها می تواند از برخی فسادها و ارتها جلوگیری کند اما اگر شورای محله شکل‌گیرنده علاوه بر این که این مسائل ادامه خواهد داشت، نهاد شورای محله هم به‌زای هر است: «اگر شورای محله شکل‌گیرنده، شورای شهر می تواند تبدیل به شبه‌شهاده، مفاسد به قدری زیاد می شود که یک روزی آنها که خیلی دل خوشی از نظام شورای ندارند، حتی آنهایی که دل خوش ندارند، دیدند برای کشور آسیب دارد به جمع‌آوری رأی می دهند. اتفاقی که برای انجمن بلده دوره پهلوی اول در سال ۱۳۳۹ افتاد و گفت جمعیش کنید. در نظام‌هایی که تمرکزگرا هستند، دولت‌ها خیلی سخت می پذیرند وظایف را به مدیریت محلی و منطقه‌ای می دهند.» می گویند همین شورای شهر بود که باعث شد آسیب‌هایی که دولت قبل وارد کرد چندان وارد مسائل شهروند نشود.

## محله‌ها جان می‌گیرند

رابطه تنگاتنگ مردم و شوروا می تواند از برخی فسادها و رانت‌ها جلوگیری کند

می داد. شهرداری برای در خواست منطقه نقشه و طرح می آورد و به امضای وزیر کشور می توانست چند منطقه داشته باشد و مطابق آنها سازمان اداری تعداد معاون‌ها و تأسیسات و تجهیزات شهری بی توجه می شوند: «مثلاً احساسی که باعث می شود افراد از درخت‌های محله مراقبت کنند و نسبت به آنها حساسیت داشته باشند یا خودشان در تمیز نگه‌داشتن پیش قدم شوند و به واسطه احساس تعلق، مشارکت در محله شکل بگیرد. اگر با تصویب انجمن شهر به‌موقع به‌اجرا بگذارد: «یعنی وزارت کشور این جاحف شده، به همین دلیل دستورالعملی را تنظیم و بخش اول منطقه‌بندی را ابلاغ کردیم. بخش محله‌بندی راهم که داشتیم آماده می کردیم. برای سایر شهرهاست.»

شهرداری با استدلال به همین سواد حتی در استخدام‌ها هم از دیگر سازمان‌ها مستثنی است و مستقل از وزارت کشور و عمل می داند. استخدام‌های سازمان اداری و تعداد پست‌ها براساس منطقه‌بندی مشخص می شود. استقلالی که تا اوایل انقلاب نبود. این مسأله را می توان در نامه نخست‌وزیر وقت به تاریخ ۱۳۶۰/۵/۱۰ دید. نخست‌وزیر با تصویب هیات وزیران در این تاریخ مجوز استخدام کشوری ۶۰ نفر از کارمند برای شهرداری صادر کرد: «شهرداری تهران مجاز است نسبت به استخدام شصت (۶۰) نفر کارمند به شش شرط وجود اعتبار در بودجه سال ۱۳۶۰ و با رعایت سایر مقررات اقدام نماید.» مستقل بودن استخدام‌های شهرداری باعث شد در دولت قبل تعداد زیادی نیروی مازاد در شهرداری استخدام شوند که نودرپور تعداد آنها را در حدود سازمان‌ها تا شرکت‌های وابسته بیش از ۸۰ هزار نفر می داند: «الان در شهرداری به‌زای هر پست سازمانی، ۵۰ نفر مشغول به کارند. بخش عمده منابعی که کسب می کنند از این طریق از دست می رود و ترکیب بودجه هم براساس نیازهای شهروندان نیست. عموماً یابی سوادندان، یاز بردیلم، و از نظر نیروی تخصصی و فنی در مضیفه‌اند. تشکیلات شهرداری یک دولت‌بزرگ و فریه و غیر قابل کنترل است. متأسفانه شورای شهر به تازگی دارد این مسائل را مطرح می کند، در حالی که باید در این چهار سال گفته می شدند.»

#### شورایاری رمازاجم می‌دانند

لایحه مدیریت شهری بانگاه حضور مردم در طراحی شهری نوشته شده است. قانون شهرداری‌ها قانون سال

تعلیل نشان می دهد که آرامش خاطر در شهر نمانده است و همان‌طور که نودرپور می گوید مهاجرت‌ها اجازه نمی دهند احساس تعلق شکل بگیرد و مردم نسبت به تأسیسات و تجهیزات شهری بی توجه می شوند: «مثلاً احساسی که باعث می شود افراد از درخت‌های محله مراقبت کنند و نسبت به آنها حساسیت داشته باشند یا خودشان در تمیز نگه‌داشتن پیش قدم شوند و به واسطه احساس تعلق، مشارکت در محله شکل بگیرد. اگر با تصویب انجمن شهر به‌موقع به‌اجرا بگذارد: «یعنی وزارت کشور این جاحف شده، به همین دلیل دستورالعملی را تنظیم و بخش اول منطقه‌بندی را ابلاغ کردیم. بخش محله‌بندی راهم که داشتیم آماده می کردیم. برای سایر شهرهاست.»

بهم در محله‌تان نمی بینید، لذتی از دیدن آن منظره نمی برید. وقتی شهرداری به ضوابط شهرسازی عمل نمی کند، شهر قابل زیست نیست. به مدیریت تقاضا توجه نکردیم. فقط عرضه کردیم، آمدیم اتوبان ویل و تقاطع ساختیم بدون این که نظر مردم را بدانیم.»

قانون، شهر تهران را از دستورالعمل‌ها مستثنا کرده است. محله در قانون تعریف ضوابط کشوری صواب سال

۶۲ تبصره ۲ ذیل ماده ۴ اینچنین تعریف شده: مجموعه ساختمان مسکونی و خدماتی که از نظر بافت اجتماعی، ساکنان خود را اهل آن می داند و دارای محدوده معین است و نسبت بودجه و درآمد و حجم کار تقسیمات شهری است. تبصره ۳ می گوید در شهرهای بزرگ از بهم پیوستن چند محله، یک منطقه تشکیل می شود. در ماده ۵۴ قانون شهرداری، سازمان اداری شهرداری‌ها به نسبت بودجه و درآمد و حجم کار شهرداری از طرف شهرداری با اطلاع انجمن شهر تهیه و پس از تصویب وزارت کشور به اجرا می آید. وزارت کشور دستورالعملی در سال ۶۶ صادر و ضابطه ناحیه و منطقه را تعریف کرد. محله جایی است که حداقل ۱۰ هزار تا حداکثر ۲۰ هزار نفر جمعیت دارد. ناحیه از ۳ یا ۴ محله و منطقه از ۱۱ محله تشکیل می شود که به تناسب بین ۱۱۰ هزار تا ۱۲۰ هزار نفر جمعیت می خواهد. سازمان شهرداری‌ها فقط مجوز منطقه را

برایم مشخص است چه چیزی اولویت دار دامانی توانیم آنها را اجرا کنیم.» چند وقت پیش در یکی از کوچه‌های این محله استسوزی شد، اما آتش‌نشان‌ها نتوانستند خود را به خانه برسانند و زنی از محله در آتش سوخت. در محله‌ای قدیمی که بافت‌های کوچک فرسوده دارد، کار شورای شهر اول بود اما در قانون حضور شورایاری‌ها به رسمیت شناخته نشده است. شورایاری را به یک‌پندار قانون شوراهاستند کردند. انجمن اجتماعی شوراهانام شورایاری گرفت. شورایی که اختیار قانونی ندارد. «بند ۷ ماده ۱۰ قانون شورواها می گوید یکی از وظایف شوروا ایجاد انجمن‌های امدادی، اجتماعی و ارشادی است. شورای شهر تحت‌عنوان انجمن اجتماعی، شورایاری را خلق کرد. اما شورایاری توسط شورای شهر یعنی از بالا به پایین شکل گرفته. به جای این که شورایاری ناظر بر شورای شهر باشد برعکس است. یعنی در اصل باید بعد از شکل‌گیری شورای شهر، شورایاری را به شورای شهر بیاید و نیازها، مسائل و مشکلات مطرح شوند و شورای شهر با جمع‌بندی مشکلات شوروی محله و شناخت صحیحی که پیدا می کرد می توانست برنامه و بودجه شهر را تصویب کند. الان شورای شهر کار خود را می کند و می گوید حالا شورایاری هم نظر بدهد. مردم هم که این رویه را می فهمند، شورایاری را خیلی جدی نمی گیرند و مشارکت شکل نمی گیرند. کسانی که در شورواها می آیند کمتر هدف نمایندگی محله را دارند. بعضی‌ها به دنبال منافع خاص هستند، مثلاً تفاوت‌های املاک می روند شورایاری و با شهرداری ارتباط می گیرند و مسائل ساخت‌وسازشان را حل می کنند. کسانی هم که باغدغه می روند چون جایگاه قانونی ندارند، اختیار قانونی ندارند و ابزاری برای شهردار یا شورای شهر مثلاً در انتخابات می شوند.»

شورایاری‌ها از افراد محله انتخاب شده‌اند. کسانی که به گفته خودشان محله را می شناسند و بعضی‌هایشان در آن به دنیا آمده و بزرگ شده‌اند. معتمد محل هستند و می توانند غریبه‌ها را در محله راهنمایی کنند. بزادگان، عضو شورای محله زرگنده در همین محله به دنیا آمده و چهار دوره در شورایاری فعال بوده، می گوید خیلی وقت‌ها جلوی پای شان سنگ‌اندازی می کنند، چه از شورای شهر و چه ستاد شورایاری. «سازمان‌هایی می نویسند که به در محله‌ها نمی خورد. من کوچیه کوچیه محله به محله و مردم به مردم می شناسم.

تقسیماتی کالبدی شهر و از کهن‌ترین میراث‌های شهرنشینی به‌شمار می روند. این سکونتگاه‌ها می توانند احساس هویت و تعلق به محیط را در بین ساکنان گسترش دهند. شهروندان گسترش دهد تا به بهبود محیط زندگی خود اقدام کنند. در مراسم و مناسبت‌های مختلف شرکت کرده و در غم‌ها و شادای‌های همدیگر شریک‌باشند. محلات پایدار دارای هویت مختص به خود است، سکونتی شاد و سنسزنده را برای اهالی خود مهیا می کند، ساکنان محله نسبت به آن احساس تعلق و دلبستگی دارند، از کیفیت بالای زندگی و محیط زیست برخوردار است، به اهالی خود خدمات مناسبی را ارائه می دهد و از امکانات دسترسی مناسبی برخوردار است. محلات پایدار باید به گونه‌ای برنامه‌ریزی شود که ضمن بهره‌برداری کارآمد از منابع، حق انتخاب و بهره‌مندی عادلانه از محیط را برای ساکنان فراهم آورد. رویکردی که فرایند برنامه‌ریزی محلات را به این سمت جهت می دهد، رویکرد توسعه

## پایداری محله‌های شهری

محله‌ای پایدار است. امروزه برای حل مشکلات شهرنشینی، ره‌یافت توسعه اجتماعات محله‌ای با تأکید بر پایداری شهری و رویکرد محله‌محوری در مدیریت شهری جایگاه ویژه‌ای یافته است. در چند دهه اخیر صاحب‌نظران و برنامه‌ریزان شهری اساس توسعه شهری را در توجه به واحدهای شهری یعنی محله‌ها یا اجتماعات محله‌ای دانسته‌اند. برنامه‌ریزی در مقیاس شهر بدون توجه به ابعاد و زوایای پنهان زندگی شهری و عمدتاً براساس ابعاد عینی از بسیاری مشکلات موجود غافل مانده و لذا این مشکلات خود منشأ مسائل پیچیده‌ای شده‌اند. به دلیل پویایی زندگی شهری، نظام برنامه‌ریزی باید نظامی فرآیندنگر باشد تا بتواند در پیوند دایمی با محیط شهر، درک دقیق‌تری از مسائل مذکور داشته باشد. علی محمد، موسی کمان‌رودی، فرانزه ساسانلوپور و سجاد قاسمی کفروزی از گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه خازمی درباره منطقه ۱۹ تهران پژوهشی

عبارت دیگر، در انتخاب گزینه‌های خیلی کم، کم، متوسط، زیاد و خیلی زیاد برای هر یک از گزینه‌های شاخص‌های ذکر شده، بیشتر اهداف توسعه، به‌ویژه در بعد اقتصادی از طریق مشارکت مردمی دارد، در حالی که خود روابط اجتماعی محلی را نیز از تقامی بخشد و برای آینده نیز نهادینه می‌شود. در پژوهش حاضر، شاخص‌های پایداری محله‌ای در ۱۳ محله منطقه ۱۹ استخراج شد. در این پژوهش برای اولویت‌بندی شاخص‌های پایداری محله‌ای از نظریه استادان دانشگاه‌های کشور و متخصصان برنامه‌ریزی شهری استفاده شده است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که وزن پاراهای از بررسی پایداری محله‌های شهری (مطالعه موردی: منطقه ۱۹ شهرداری تهران) ۵۵۷ شاخص پایداری که در این تحقیق تحت نظر بوده) به شدت افت داشته و سطح پایداری را در بیشتر محله‌ها به پایین‌تر از حد متوسط یافته‌اند. این مسأله نیازمند آن است که پاس‌خگویان وضع این شاخص‌ها را در محله‌های خود منفی ارزیابی کرده‌اند. به

پژوهشی