

## بررسی تطبیقی مدیریت محله در ایران و ترکیه

حسین ایمانی جاجرمی<sup>۱\*</sup> و فاطمه برغانی برزگری<sup>۲</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۱/۱۲ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۲/۰۱

### چکیده:

هدف این مقاله بررسی مدیریت محله در ترکیه و ایران است. مهمترین ویژگی‌ها و تحولات مدیریت محله در ترکیه و ایران همچون ثبات نسبی مختار محله در ترکیه و از میان رفتن کدخدای محله در اواخر دوره قاجار و تاسیس انجمن شورایاری محله در شهر تهران در اواخر دهه ۱۳۷۰ در ایران مورد توجه مقاله هستند. روش تحقیق، روش مقایسه‌ای است و از فنون توصیفی برای مطالعه موضوع خود بهره گرفته است. داده‌های مطالعه به شیوه اسنادی با بهره‌گیری از کتاب‌ها، مقالات، گزارش‌ها و قوانین موجود و همچنین وب سایت‌های رسمی گردآوری شده‌اند. یافته‌های مقاله نشان می‌دهند که مدیریت محله در ترکیه نسبت به ایران از ویژگی‌های دموکراتیک بیشتری با توجه به ارتباط نزدیک با مردم، مشارکت بیشتر و مستقیم‌تر مردم در تصمیم‌گیری‌های محله برخوردار است. مختار محله با رای مستقیم مردم انتخاب می‌شود در حالی که در نظام شورایاری مقامی برای امور اجرایی وجود ندارد. مختار محله، نقش مهمی در گردش امور عمومی و توسعه محله بر عهده دارد و می‌تواند او را شهردار محله دانست در حالی که در ایران چنین مقامی در سطح محله وجود ندارد. همچنین در حالی که مختار محله از پشتوانه قانونی برخوردار است، شورایاری‌ها در ایران از چنین پشتوانه‌ای محروم هستند. پیشنهاد می‌شود برای بهبود مدیریت محله در ایران اصلاحاتی مانند تاسیس شهرداری محله در سطح محلات در شهرهای ایران و انتخاب مستقیم شهردار از سوی اهالی محله انجام گیرد.

**واژگان کلیدی:** مدیریت محله، مختار، شورایاری، شهرداری محله، ترکیه.

۱. دانشیار جامعه‌شناسی دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول). imanijjajarmi@ut.ac.ir

۲. کارشناس ارشد توسعه اجتماعی دانشگاه تهران. fatemebazrgari@ut.ac.ir

## Comparison of Neighborhood Management in Iran and Turkey

Hossein Imani Jajarmi\*<sup>1</sup> & Fateme Baraghni Barzegari<sup>2</sup>

Received: 2020-02-01

Accepted: 2020-04-20

### Abstract

The article aims to study neighborhood management in Turkey and Iran. The main focus is on the most important characteristics of neighborhood management and its changes in Iran and Turkey such as the relative continuity of neighborhood headman (MUHTAR) in Turkey and the abolishment of the KADĀODĀ in the late years of Qajar period and the establishment of Tehran neighborhood council helper associations (SORA-YARI) in late 1990s in Iran. Comparative method and descriptive techniques are used for the study. The data are gathered from valid and reliable documents such as books, articles, official reports, legal documents and official websites. The study findings show that neighborhood management in Turkey has more democratic elements in comparison the similar system in Iran. Muhtar has close relation with local people and there is more direct participation in neighborhood decision making. Muhtar is elect by direct voting and there is no such role and voting in neighborhood council helper association. Muhtar has an important role in neighborhood daily affairs and we can name him neighborhood mayor. Neighborhood management in Turkey is enjoying legal support unlike Shora-yari in Iran. The article suggests some reforms as establishment of neighborhood municipality and the direct election of neighborhood mayors in Iranian cities..

**Keywords:** Neighborhood Management, Muhtar, Shora-yari, Neighborhood Municipality, Turkey.

---

1. Associate Professor of Sociology, Faculty of Social Sciences, University of Tehran.  
imanijajarmi@ut.ac.ir

2. M.A. of Society Development, University of Tehran. fatemebarzegari@ut.ac.ir

## مقدمه و طرح مسئله

محله بخش مهم اما کمتر توجه شده زندگی اجتماعی است. هرچند شهرسازی خودرو محور سبب تخریب و نابودی بخش عمده‌ای از فضای زندگی شهری محله‌مبنا شده است، اما ناتوانی دستگاه‌های دولتی و نهادهای بازار در ایجاد شهرهای زنده، امن، پایدار و سالم یا در تعبیری کلان، شهرهایی برای مردم (گل<sup>۱</sup>، ۱۳۹۴) سبب توجه دوباره سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان و پژوهشگران به محله و اهمیت آن در تأمین کارکردهایی چون امنیت، فراغت، مراقبت و تعاملات صمیمی روزمره شده است. اهمیت محله‌ها برای زندگی شهری تا جایی است که جین جیکوبز اندیشمند شهری معروف، تخریب آن‌ها را در جریان نوسازی شهری برای ساخت بزرگراه‌ها، معادل مرگ شهرهای بزرگ آمریکا می‌داند (جیکوبز<sup>۲</sup>، ۱۳۹۲).

یک اصل پذیرفته‌شده در سیاست‌های توسعه محلی این است که مسائل و چالش‌های محلی را نمی‌توان با رویکردهای تمرکزگرا به‌خوبی حل و فصل کرد. از همین رو، در بیشتر کشورها سیاست تمرکززدایی در عرصه اداره امور محلی دنبال شده است. از برنامه‌های مورد استفاده در این سیاست، برنامه‌ریزی محله‌مبنا، مدیریت مشارکتی و توجه به اجتماعات محلی قابل اشاره هستند. هدف آن است که اجتماعات محلی بتوانند اداره امور مربوط به خود را به دست بگیرند.

از جمله کشورهای موفق در حوزه تمرکززدایی و اجرای سیاست توسعه محلی کشور ترکیه است. مدیریت محلی در این کشور از جمله الزامات توسعه محسوب می‌شود و در راستای تقویت حکومت محلی، اقدامات قابل توجهی صورت گرفته است. محله در ترکیه یک شرط ضروری برای شکل‌گیری و ادامه حیات جوامع پایدار دانسته شده است. محله با ایجاد احساس مالکیت در جامعه به پایداری و بهبود مستمر آن کمک می‌کند.

یکی از قدیمی‌ترین واحدهای محلی در ترکیه که ۱۸۷ سال از تأسیس آن می‌گذرد مختار محله است، یعنی زمانی که هنوز شهرداری وجود نداشت این واحد به سرپرستی مختار (سرپرست محله) رسیدگی به امور محله، اعم از ارائه خدمات محلی و همچنین رفع اختلاف بین ساکنین محله را در شهر و روستا بر عهده داشت. پیشینه تاریخی محله به زمان امپراتوری عثمانی باز می‌گردد و مدیریت آن از تاریخی طولانی برخوردار است. هرچند به محله به‌عنوان دولت محلی در تقسیم‌بندی‌های حکومت محلی در قانون اساسی ترکیه اشاره‌ای نشده است، ولی سازمان محله و مدیریت آن و چگونگی تعامل

1 Gehl Jan

2 Jacobs Jane

آن با دولت مرکزی از اهمیت بسیاری برخوردار است. محله به‌عنوان پایین‌ترین سطح حکومت محلی و اداری در جامعه شناخته شده است (ایلماز<sup>۱</sup>، کالکیشم<sup>۲</sup>، ۲۰۱۷:۱۱۱).

نقدهای کوبنده و مؤثر بر توسعه شهری مدرنیستی موجب پدید آمدن سیاست‌های محله‌محوری و محله‌مداری در مهر و موم‌های اخیر در بسیاری از کشورها شده است. شکل‌گیری شوراییاری‌های محلات در تهران و تعدادی دیگر از شهرها را می‌توان به‌عنوان تحقق این سیاست‌ها در شهرهای ایران تلقی کرد. مدیریت محله و سپردن امور در شهر تهران به زمان تشکیل شوراهای شهر و روستا با توجه به اصل هفتم قانون اساسی مبنی بر سپردن اداره امور به دست مردم برمی‌گردد. به استناد ماده ۷۱ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و با عنایت به حجم عظیم و گسترده مسائل و مشکلات مختلف شهری در ابعاد کمی و کیفی به‌ویژه در کلان‌شهر تهران، رفع این مشکلات و بهبود شرایط مستلزم تمرکززدایی و بهره‌گیری از نظرات و دیدگاه‌های آحاد مردم و مشارکت واقعی، پایدار، دائمی و نهادینه، تشکیل انجمن‌ها و سازمان‌ها و نهادهای مدنی داوطلبانه و مردمی است. در راستای تحقق اهداف فوق و خصوصاً اجرای بندهای ششم و هفتم ماده ۷۱ قانون فوق‌الذکر، شورای اسلامی شهر تهران<sup>۳</sup> به‌موجب این طرح، به تأسیس انجمن‌های شوراییاری در محلات تهران اقدام کرد؛ در ادامه با عوض شدن مدیریت شهر تهران (شهردار تهران)، علاوه بر شوراییاری‌ها، مدیریت شهر تهران در راستای گسترش مشارکت و حضور شهروندان در عرصه‌های مختلف و سیاست محله‌محوری و در راستای تحقق مفاد بند ۲، ۵ و ۷ مندرج در ماده ۷۱ قانون وظایف و تشکیلات شورای اسلامی کشور مصوب مجلس شورای اسلامی و به استناد مصوبات ۱۳۸۵-۷۱۹-۱۶۰ مورخ ۱۳/۸/۸۸ جلسه ۲۲۹ شورای اسلامی شهر تهران، برای مهیا کردن شرایط و زمینه‌های قانونی، اجرایی و تشکیلاتی لازم به‌منظور شکل‌گیری مشارکت آگاهانه، معنادار، قاعده‌مند و پایدار و استفاده بهینه مدیریت شهری از سرمایه اجتماعی «دستورالعمل سامان‌دهی مشارکت‌های اجتماعی در محلات شهر تهران»، در راستای دستیابی به رویکرد محله‌محوری در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در قالب هیئت امانت محله در سطح محلات تصویب شد (پاکدل نژاد و نیاسر، ۱۳۹۱). اشکالات حقوقی ماده ۱۰۰ قانون اساسی در مورد شوراهای محلی باعث شده در تمامی مراکز استان‌ها و شهرها شوراییاری تشکیل نشود و به نظر می‌رسد چالش‌های قانونی با مخالفت مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۸/۹/۱۷ با طرح استفساریه بند ۷ ماده ۷۱ قانون انتخابات شوراهای محلی در راستای مرتفع کردن خلأ قانونی

1 Yilmas.Nihat

2 Kalkisim.Mahmut

و ایرادهای وارده از سوی دستگاه‌های نظارتی در خصوص محمل قانونی شدن شوراییاری<sup>۱</sup> جدی‌تر گردد. باوجوداینکه انجمن محله شهر و روستا در قانون به‌عنوان یک سازمان مردم‌نهاد شناخته شده و سیاست‌های برنامه‌ریزان مدیریت شهری به دنبال بهبود برنامه‌های مدیریت محله است، اما بخش مهمی از این سیاست‌ها باوجود اهمیت، از اطلاعات زیادی برخوردار نیست. نبود یا کمبود اطلاعات سبب پدید آمدن چالش‌هایی برای مدیریت محله مانند روشن نبودن اهداف و شیوه‌های اجرای برنامه‌ها شده است. انجام مطالعات مقایسه‌ای می‌تواند یک راهکار خوب برای تأمین اطلاعات موردنیاز برای بهبود برنامه مدیریت محله باشد. مقاله حاضر می‌کوشد تا با تشریح نظام اداره محله در ترکیه و مقایسه آن با وضعیت ایران به تصریح و توضیح مفهوم مدیریت محله کمک کند. مهم‌ترین پرسش‌هایی که یافته‌های مقاله به دنبال پاسخ به آن‌ها است عبارتند از: محله در نظام اداره امور عمومی ترکیه چه جایگاهی دارد؟ مهم‌ترین عناصر اداره محله کدام‌اند؟ مهم‌ترین تفاوت‌ها و مشابهت‌ها میان نظام‌های اداره محله در ترکیه و ایران کدام‌اند؟

#### پیشینه تحقیق

تجربه کشورهای مختلف در ایجاد محلات پایدار بر اساس ظرفیت محلی و به‌صورت راهبردی بوده و تجارب آن‌ها را در این زمینه نشان می‌دهد. در انگلستان بین مهر و موم‌های ۲۰۱۴-۲۰۱۲، برنامه استراتژیک مدیریت محله به مدیریت جان گاونتا<sup>۲</sup> انجام شد. هدف این برنامه دستیابی به محلات سالم، موفق و پایدار از طریق ایجاد مشارکت مؤثر و کارآمد با استفاده از منابع موجود مالی و انسانی برای حمایت از محله است (برنامه استراتژیک مدیریت محله<sup>۳</sup>، ۲۰۱۴). در سال ۲۰۰۱ اجرای برنامه مسیریابی محله یکی از برنامه‌های موفق بود که در محلات فقیرنشین انگلیس اجرا شد. این برنامه گروه حرفه‌ای کوچکی متشکل از جمعی از ساکنین محله با مهارت‌های مختلف برای ایجاد فعال کردن و مشارکت محلات محروم برای بهبود ارائه خدمات و توانمند کردن محلات به مدت ۶ سال انجام شد (برنامه مسیریابی محله<sup>۴</sup>، ۲۰۰۸). در سال ۲۰۱۷ ایلماز<sup>۵</sup> و گونر<sup>۶</sup> با تحقیقی تحت عنوان تأثیر تغییرات و اصلاحات در دولت محلی ترکیه به اصول تمرکززدایی و بهبود پاسخگویی و مشارکتی از پایین‌به‌بالا را در بهبود حکومت محلی به‌ویژه محلات اشاره کرده‌اند. در ایران نیز پژوهش‌های بسیاری درباره

۱ برگرفته از خبرگزاری مهر در تاریخ ۱۷ آذر ۱۳۹۸

2 Gaventa, John  
3 Strategic Neighborhood Management Plan  
4 Pathfinder Program Neighborhood  
5 Yilmaz Serder  
6 Goner Ayse

شورایاری و مدیریت محله انجام شده است. رضازاده و محمدی (۱۳۹۱) توسعه اجتماع محلی را بهره‌گیری از ظرفیت‌های مشارکتی بر اساس رویکرد دارایی‌مبنا عنوان کرده‌اند. فاضلی و قادری (۱۳۹۵) با مقایسه مدیریت محله در ایران و انگلستان، به بیان چالش‌های مدیریت محله در محلات پرداخته‌اند. فنی و صارمی (۱۳۹۲) به راهگشا نبودن شیوه‌های سنتی و منطبق بر رویکردهای غیرمشارکتی در امر توسعه محله پرداخته‌اند. شیرعلی و شهبازی (۱۳۹۳) عواملی که موجب پیدایش پدیده فقدان نهادینگی در شورایاری می‌شوند، فقدان نهادینگی شورای اسلامی شهر، محدودیت شورایاری، فقدان نظارت و ابهام در قوانین می‌دانند. در بیشتر پژوهش‌های مطرح‌شده، به چالش‌های قانونی و اصلاحات موردنیاز قوانین کمتر توجه شده است. پژوهش حاضر در نظر دارد از طریق مقایسه مدیریت محله ایران و ترکیه به اطلاعات موردنیاز برای بهبود مدیریت محله بپردازد.

### چارچوب مفهومی

شورای اسلامی شهر تهران، برای مهیا کردن شرایط و زمینه‌های قانونی، اجرایی و تشکیلاتی لازم به‌منظور شکل‌گیری مشارکت آگاهانه، معنادار، قاعده‌مند و پایدار و استفاده بهینه مدیریت شهری از سرمایه اجتماعی، «دستورالعمل سامان‌دهی مشارکت‌های اجتماعی در محلات شهر تهران» در راستای دستیابی به رویکرد محله‌محوری در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری را در قالب تشکیل شورایاری در سطح محلات تصویب کرد (پاکدل نژاد، ۱۳۹۱). بنابراین باتوجه به نقش سرمایه اجتماعی در مدیریت پایدار محله می‌توان تحلیل رویکرد سرمایه‌محور را محور مبانی تحلیل قرار داد.

از اواسط دهه ۱۹۸۰ تاکنون توجه عمده مدیریت شهری بر ظرفیت‌سازی محلی، تقویت رویکرد نهادی- سازمانی و در نهایت حرکت از نوعی مدیریت متمرکز به مدیریت محله‌محور معطوف شده است. استفاده از ظرفیت‌های محله‌ای در سطح محله‌های شهری بر اساس برنامه‌ریزی مشارکتی امکان‌پذیر است و مشارکت‌هایی که به‌جای تعقیب اهداف و منافع شخصی به دنبال منافع جمعی باشد، بر اساس سرمایه اجتماعی شکل می‌گیرد (قبادی، ۱۳۸۱: ۵۱).

در دهه ۱۹۹۰ پاتنام از مفهوم سرمایه اجتماعی برای مطالعه نهادهای دموکراتیک در ایتالیا استفاده کرد. از این منظر، سرمایه اجتماعی یکی از عناصر مهم قدرت جامعه مدنی، یا ظرفیت جامعه برای مدیریت خویش از طریق فعالیت‌های گروهی غیررسمی، داوطلبانه و غیردولتی است (تاجبخش، ۱۳۸۴: ۱۱). سرمایه اجتماعی عنصر سازنده جوامع محلی است که به‌عنوان ماده خام ظرفیت‌سازی که خود پیش‌نیاز توسعه اجتماعات محلی است، استفاده می‌شود. باتوجه به موضوع پژوهش می‌توان به رویکرد سرمایه اجتماعی محله‌ای اشاره کرد:

سرمایه اجتماعی محله‌ای: این رویکرد مبتنی بر سه جنبه زیر توصیف می‌شود:

الف) سرمایه اجتماعی به عنوان یک ساخت چند سطحی؛ اعتماد متقابل در قالب شبکه‌هایی که در درون محله برای مدیریت و برنامه‌ریزی محله شکل می‌گیرند، می‌تواند به ایجاد یک ساخت اجتماعی چند سطحی از شهروندان محله منجر شود که در نهایت اداره امور محله را به شکل آسان‌تری میسر می‌سازد. سرمایه اجتماعی در سطح محله با ایجاد یک ساخت چندوجهی تلاش می‌کند تا اعتماد شهروندان را جلب و مدیریت و برنامه‌ریزی مشارکتی در محله را توسعه دهد. بنیاد این جنبه، سرمایه اجتماعی ساختاری است و تشکلهای و نهادهای و شبکه‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌گیری آن دارند (عبداللهی، ۸۷: ۱۳۸۹).

ب) سرمایه اجتماعی محله به عنوان شکل متفاوت در استفاده از ظرفیت‌های محلی؛ بولن (۱۹۹۹) بر اساس این جنبه، مشخصات محله‌های دارای درجه بالایی از سرمایه اجتماعی را به شرح زیر ارائه می‌دهد: مردم این احساس را دارند که جزئی از محله هستند، احساس مفید بودن و سودمندی کرده، توانایی آن‌ها برای مشارکت واقعی در محله تقویت می‌شود، محله را متعلق به خود دانسته و در آن احساس امنیت می‌کنند.

ج) سرمایه اجتماعی به عنوان ابزاری برای تقویت سیاست‌های مناسب محله‌ای. سیاست‌های برنامه‌ریزی می‌تواند از سطح ملی و کلان تعریف شود و در سطح محلی با نگاه برنامه‌ریزی مشارکتی توسط ساکنان محله به اجرا درآید. فعالیت‌های مشارکتی و اهداف و مقاصد عمومی به حمایت از شبکه‌ها، توجه به ارزش‌ها و هنجارهای جامعه، اعتماد به عنوان عنصر اساسی در سرمایه اجتماعی و تعلق و ایمنی محیطی، سیاست‌های مناسب محله‌ای را تقویت و حفاظت کند. در توانمندسازی، شهروندان حس می‌کنند جزئی فعال و تأثیرگذار در جامعه هستند و می‌توانند فعالیتشان را مدیریت کنند و به انجام رسانند. توجه به ارزش‌ها و هنجارهای رفتار عمومی و به اشتراک گذاشتن آن‌ها باعث تقویت حس اعتماد و تعلق به افراد ساکن در محله و مکان آن می‌شود (بولن، ۱۹۹۹، به نقل از تولایی و شریفیان ثانی، ۱۳۸۰).

### روش تحقیق

در این پژوهش از روش مقایسه‌ای استفاده شده است. هدف روش مقایسه‌ای این است که با توصیف و تبیین شباهت و تفاوت پدیده‌ها، بتوان آن‌ها را شناسایی کرد و به تفسیر و تعمیم‌های تازه دست یافت. مطالعات مقایسه‌ای عموماً سه مرحله توصیف، مقایسه و نتیجه دارند. هیگ و همکاران بر این باورند که مقایسه به این دلیل ضروری است که باعث اطلاع بیشتر ما از دیگر مکان‌ها می‌شود، موجب آگاهی کامل‌تر ما از دیگر کشورها می‌شود و قدرت توصیفی ما را افزایش می‌دهد (مارش و استوکر، ۲۸۵: ۱۳۸۴). هر کشور مشکلاتی دارد، تصمیم‌گیرندگان در شهرها، حکومت‌های محلی و کشورها به این علت که با مشکلات مشترکی مواجه هستند، می‌توانند از یکدیگر بیاموزند (رز، ۱۳۹۰: ۳). هدف پژوهش حاضر نیز در همین راستا و با هدف درس‌آموزی از تجربه کشور ترکیه در زمینه مدیریت محله است. این پژوهش با رویکردی تاریخی درباره اداره محله ترکیه از عثمانی تا جمهوری انجام شده است. روش مطالعه مقاله از نوع توصیفی-تحلیلی است که برای گردآوری اطلاعات از روش کتابخانه‌ای و

مطالعه اسناد و مدارک استفاده شده است. به منظور بررسی وضعیت مدیریت محله و شاخص‌های آن (برداشت از مدیریت محله و فرایندها و عملکرد) در کشور ترکیه به مقاله‌ها، کتاب‌ها و گزارش‌های پژوهشی موجود در این زمینه از طریق مکاتبه با برخی استادان دانشگاه استانبول در حوزه مدیریت شهری و همچنین مراجعه به سایت‌های معتبر مانند سایت شهرداری استانبول، شاخص‌ها استخراج شده است. در مورد مدیریت محله و حکومت محلی در ایران از روش اسنادی و کتابخانه‌ای و مطالعات انجام‌شده در این زمینه، استفاده شده است.

### یافته‌های تحقیق

#### جایگاه محله و اداره آن در ترکیه از حکومت عثمانی تا جمهوری

یکی از ویژگی‌های جالب توجه زندگی اجتماعی در ترکیه این است که شهروندان آن از زمان حکومت عثمانی تاکنون دارای محلاتی با ساختار منظم، همگون و جامع برای رفع نیازهای مشترک محلی بوده و تا به امروز نیز این ویژگی را حفظ کرده‌اند. هرچند با اصلاحاتی که در قوانین مدیریت شهری صورت گرفته، محله و اداره آن تغییرات زیادی کرده است، ولی محله همچنان به عنوان کوچک‌ترین واحد محلی از اهمیت زیادی در مدیریت عمومی ترکیه برخوردار است. اگرچه محله فاقد شخصیت حقوقی است اما ساختار محله در تحقیقات و مطالعات دانشگاهی و همچنین در اقدامات سیاسی-اقتصادی که در برنامه توسعه پنج‌ساله هشتم با عنوان «محلات در حال توسعه» آمده به عنوان واحد اقتصادی خودکفا تعریف شده است (وزارت توسعه، ۱۹۹:۲۰۰۰، به نقل از اکمن<sup>۱</sup>، ۵۱۸:۲۰۱۸).

در دوره حکومت عثمانی محله یک واحد اجتماعی است. مردمی که در محله زندگی می‌کردند نسبت به یکدیگر مسئول بودند و محله سبب شده بود تا همبستگی اجتماعی میان ساکنان وجود داشته باشد. این واقعیت در برابر دیدگاه‌های مرسوم درباره شهرهای دوران عثمانی قرار می‌گیرد که محله را فاقد هویت، استقلال سیاسی و ابتکارات عمومی معرفی می‌کنند. بافت شهر عثمانی با نمایی اسلامی به جوامع کوچکی به نام محلات بسته تقسیم می‌شد که در اطراف یک ساختار مذهبی شکل می‌گرفتند (دوزباکر<sup>۲</sup>، ۹۹:۲۰۰۳). برخی ویژگی‌های محله در دوره عثمانی عبارتند از:

#### • شباهت محله با روستا

یکی از خصوصیات محلات در این دوره این است که آن‌ها شباهت‌های زیادی با روستا دارند، جامعه بسته‌ای را تشکیل داده‌اند که هویت مهم‌ترین عنصر آن است. محلات مانند روستا بر اساس مذهب ساکنان آن شکل گرفته است.

1 - Akman.Ogretim

2- Duzbakar. Omer



### • پایگاه اجتماعی محله

یکی دیگر از ویژگی‌های قابل توجه در محله عثمانی این است که محله بدون توجه به طبقه و وضعیت آن شکل گرفته است. برنامه حل و فصل اختلافات صرف نظر از طبقه و وضعیت و پایگاه اجتماعی، روابط اجتماعی را مستحکم تر و ماندگارتر کرده است. محله ادغام وضعیت‌های مختلف است، با فضای زندگی که از ادیان و زبان‌های مختلف تشکیل شده است. یکی از عواملی که افراد هنگام ساخت خانه‌های خود در اطراف یک مکان عبادی یا مجتمع مذهبی در نظر می‌گرفتند، همگنی قومی - قبیله‌ای و مذهبی بود (کالکیشم<sup>۱</sup> و ایلماز<sup>۲</sup>، ۱۱۲).

### • تلقی محله به عنوان یک اجتماع واحد

به لطف قوانین ساختاری داخلی محله‌های عثمانی، هرگونه رویکرد سوداگرانه و غیراخلاقی در سطح محله تقریباً غیرممکن بود. نمونه‌ای از این تلاش‌ها برای داشتن جمعیتی واحد است. در مقایسه شیوه‌های همسایگی فعلی با دوره عثمانی مسئله قابل توجه که باعث تفاوت در محلات عثمانی می‌شود، تفاوت اعتقادی بود. چیزی که در محلات امروزی دیده می‌شود تفاوت درآمدی است. مردمی که در محلات مسلمان ساکن بودند در صدر قرار می‌گرفتند. تأمین امنیت عمومی از مهم‌ترین موضوعات دوره عثمانی است. در مورد امنیت شهری نیز شاید مهم‌ترین اقداماتی که برای اطمینان از این امر صورت گرفته، مجازات برای همه ساکنین یا پرداخت جریمه برای همه است که این امر باعث می‌شد افراد اعمال یکدیگر را زیر نظر بگیرند.

وجود همین پیشینه تاریخی غنی در ترکیه سبب شده تا در دوران کنونی هم محله در این کشور واحد اصلی اداری شهر محسوب شود و هیچ نهاد اداری مهم‌تر و شناخته‌شده‌تر از محله در ترکیه وجود نداشته باشد. از دهه ۱۹۷۰ انتقاد از دیدگاه راهکارهای تجویزی طرح‌های توسعه شهری و روستایی در مطالعاتی که در مورد تاریخ شهرسازی و محله‌ها صورت گرفت به تجدیدنظر کامل در مورد محله منجر شد. تاریخ‌نگاری جدید، محله را به عنوان اصلی‌ترین موضوع مطالعه خود قرار می‌دهد و تأکید آن بیشتر بر ساکنان و روابطی است که آن‌ها را گرد هم می‌آورد و نه بر ویژگی‌های فیزیکی محله. این شیوه تاریخ‌نگاری، توجه عمده مدیران و برنامه‌ریزان را بر ظرفیت‌سازی محلی و توانمندسازی اجتماعات محلی معطوف ساخته است (اکمن، ۲۰۱۸: ۵۱۷).

دین یک معیار اصلی در سازمان‌دهی محلات در امپراتوری عثمانی است. این شاخص به تدریج در طی یک فرایند نوسازی به یک معیار دموکراتیک در جمهوری تبدیل شده است. می‌توان گفت محله در زمان عثمانی یک دولت محلی است که در آن شاخص‌های اصلی دموکراسی و تمدن در جامعه بر اساس

1 Kalkisim. Hassn

2 Yilmaz.Nihat

شاخص‌های دینی، قومی و اقتصادی بنا شده است. در شکل‌گیری محله، دین همچنان به‌عنوان یک ابزار مشروعیت است. پدیده مسجد و کلیسا در مرکز این مشروعیت قرار دارد (اورتابلی<sup>۱</sup>، ۲۰۰۰:۱۰۶).

در مدیریت شهرهای عثمانی سه سازمان بنیاد، اصناف و محله به‌عنوان مهم‌ترین ستون‌های سه‌جانبه آن برای فعالیت‌های اجتماعی و اداری به‌حساب می‌آمدند. اجتماعات محلی به واسطه مکان‌هایی مانند مسجد یا کلیسا، چشمه، مدرسه، مجتمع، بازار و حتی حمام عمومی شکل می‌گرفت. این مکان‌ها به‌عنوان محلی برای حل مشکلات و مسائل محله دارای اهمیت بود. به‌عنوان مثال مساجد یک پدیده اجتماعی زنده به شمار می‌رفت که به‌غیر از تأمین نیازهای عبادی، رسیدگی به مسائل حوزه اجتماعی و امور مدیریتی محله مانند سفارش‌ها و درخواست‌های دولت مرکزی از ساکنان محله و ثبت ازدواج، طلاق و امور نظامی و حل مشکلات مردم، در این مکان صورت می‌گرفت (اعلدا<sup>۲</sup>، ۲۰۰۸: ۱۶۴-۱۶۵).

با اعلام جمهوری تمهیدات جدیدی در مدیریت شهر و روستا و به‌ویژه محله‌ها رخ داد. در ماده ۳ قانون شماره ۵۳۹۳ شهرداری، محله این‌گونه تعریف شده است: «محله یک فضای فیزیکی است که تعامل و همکاری ساکنان آن به‌عنوان یک جامعه تعریف شده است. محله هم واحد مدیریتی است و هم یک ساختار اجتماعی که در پایین‌ترین سطح حکومت با نیازها و اولویت‌ها و ویژگی‌های مشابه که در بین ساکنان آن وجود دارد سازمان‌دهی شده است. محله کوچک‌ترین واحد شهری، اجتماعی و اداری است که فعالیت‌های بسیاری را انجام می‌دهد (کوکلو، گل، ۲۰۱۷: ۴). دولت مرکزی ترکیه اذعان دارد که محله به‌عنوان کوچک‌ترین واحد استانی وظایفی را بر عهده دارد و نقش آن در مشارکت و توانمندسازی جامعه مهم است. از این منظر مدیریت محله نقطه تلاقی بین اداره‌های مرکزی و محلی است (اکمن، ۲۰۱۶: ۵۱۷-۵۳۴).

مدیریت محله در دوران عثمانی ساختاری و نهادی رسمی تحت‌نظر حکومت دولت مرکزی محسوب می‌شد، اما امروز پس از قرن‌ها مدیریت‌های محله در شهرهای ترکیه توانسته‌اند ارتباطی قوی بین شهرداری و مردم برقرار کنند. مدیریت محله که به‌عنوان یک واحد نزدیک به جامعه محلی در نظر گرفته شده اکنون مکمل شهرداری است تا نیازها، ترجیحات و مشکلات جامعه محلی را به شهرداری منتقل کند. علاوه بر این، پدیده جدید محله روستایی در مدل شهری جدید شکل گرفته که از ادغام شهرداری‌ها و تبدیل روستاها به محله در دهه ۲۰۰۰ به‌وجود آمده است و در تحول مدیریت محله و چشم‌انداز جدید آن از نظر مدیریت سنتی ترکیه و زندگی اجتماعی بسیار مهم است. محله که روابط را به‌ویژه در منطقه شهری تعریف می‌کند، تعیین‌کننده شکل‌گیری هویت جوامع و عاملی مهم در تعریف ساختار اجتماعی در شهر است. همچنین محله یک نهاد ضروری در ارائه خدمات به دولت‌های مرکزی و محلی است. اصلاحات اخیر، ظرفیت کلان‌شهرها و اتحادیه روستایی در ترکیه را تقویت کرده و

1 Ortily.Liber

2 Alada. Bayramoglu

گام‌های اساسی در انتقال وظایف به نهادهای محلی برداشته و ترکیه توانسته بدون ایجاد یک سطح جدید در حکومت به دنبال توسعه اجتماعی-اقتصادی خود در منطقه باشد (گونوش<sup>۱</sup>، ۲۰۰۹: ۱۱۵).

### نظام مختار محله از عثمانی تا جمهوری

در اداره امور محله‌ها در کشور ترکیه، مختارها نقش اساسی دارند. مختار در کوتاه‌ترین تعریف، رئیس اداره روستا یا محلات شهری است. واژه مختار عربی و به معنای «انتخاب برتر» است. همان‌طور که از نامش برمی‌آید، مختارها از سوی ساکنین روستا یا محله‌های شهری از طریق رأی‌گیری انتخاب می‌شوند. احزاب در ترکیه نقشی در انتخابات مختار محله ندارند. مختار نماینده قانونی محلات است و مدت پنج‌سال در این سمت باقی می‌ماند. مختار که به‌طور جداگانه از سوی اکثریت مردم محله انتخاب شده تصمیمات خود را با شورای برگزیدگان که از چهار عضو که آن‌ها نیز با رأی مستقیم مردم انتخاب شده‌اند، اتخاذ می‌کند (گول<sup>۲</sup> و همکاران، ۲۰۱۴: ۲۲۶).

ماده ۱۰ قانون شماره ۵۲۴۱ منطقه‌ای که در آن مختارها نمایندگان روستاها و محله‌ها هستند و مدیریت آن را بر عهده دارند می‌تواند به این صورت تعریف شوند: «ادارات محله یا محلی به‌عنوان یک واحد اداری کوچک تعریف می‌شوند که برخی از خدمات مربوط به شهروندان را که توسط شهرداری تعیین شده است، انجام می‌دهند. مختارها مسئول اداره این واحدها هستند».

تا زمان تشکیل اولین سازمان مختار در اواسط قرن نوزدهم، امامان در محله‌های مسلمان‌نشین و خاخان‌ها و کشیشان در محلات غیرمسلمان مسئولیت اداره محلات را بر عهده داشتند و در مواقع اضطراری محتسبین نیز در برقراری نظم به امامان کمک می‌کردند. امامان با انجام وظایف اداری خود و همچنین انجام وظایف شرعی بر مردم محله تأثیر بسزایی داشتند. تا سال ۱۸۲۹ امامان مسئول امنیت محله بودند و به‌عنوان پلیس اخلاقی مسئولیت آنچه را که در محله اتفاق می‌افتاد، برعهده داشتند. وظیفه حل اختلافات جزئی در بین مردم محله به امامان سپرده شده بود و به‌عنوان دادرس در محله انجام‌وظیفه می‌کردند. آنان برای انجام وظایف خود دستمزدی دریافت نمی‌کردند و درآمد آن‌ها شامل حق‌الزحمه از برخی خدمات، هزینه‌های مراسم خاک‌سپاری و سهمیه‌ای که توسط مسجد دریافت می‌کردند، تأمین می‌شد. هزینه‌ها در محلات دارای تعرفه خاصی نبود، اما بسته به ساختار اجتماعی و اقتصادی محلات افزایش و کاهش می‌یافت. در دوم محرم سال ۱۸۲۹ با تصویب قانون مختار، مدیریت محله جنبه رسمی به خود گرفت و این موضوع باعث شد نقش امامان که به‌عنوان رئیس محله شناخته می‌شدند به درجه دوم کاهش یابد. با تصویب این قانون روند سکولاریسم در محله آغاز شد. در این سال پایه‌های واحد مختار در استانبول شکل گرفت. یکی از معادن در شهر ویران شده بود و سلطان محمود دوم یک

1 Gonesh. Mehmet

2 Gul.Huseyin

سازمان با نام سازمان مختار را برای جلوگیری از خطر، در نبود نیروهای نظامی برای حفظ امنیت واحدهای کوچک محلی تأسیس کرد و در سال ۱۸۳۳ نظام مختار در محلات و روستاها شروع به فعالیت کردند. شهرداری‌ها در سال ۱۸۵۴ تأسیس شدند و این نشان می‌دهد تأسیس سازمان مختار قدمت بیشتری نسبت به تأسیس شهرداری‌ها در ترکیه دارد (اورتایلی، ۲۰۰۰:۹۶).

با وجود این، تنظیم قوانین مربوط به مختار محله در سال ۱۸۶۴ صورت گرفت و برای اولین بار به‌طور رسمی با نام قانون مختار در ترکیه به اجرا درآمد. این قانون با عنوان «تشکیل تنظیمات و مدیریت عمومی ولایات» در سال ۱۸۷۶ اصلاح شد. در این قانون وظایف مختارها به‌روشنی توضیح داده شده است. در سال ۱۹۱۳ سلطان عثمانی قانون تمام مقررات مربوط به مختارها و ادارات محلی را لغو کرد و در نتیجه وظایف مختارها به پایان رسید. اما مختار همچنان با وجود لغو این قانون به کار خود در محلات ادامه می‌داد (کاورک<sup>۱</sup>، ۲۰۰۴:۱۷۲).

در سال ۱۹۳۰ وظایف و اختیارات مختار در قانون شماره ۵۲۴۱ با عنوان «قانون سازمان‌دهی ریسان و شورای برگزیدگان در شهرها و روستاها» بیان شده بود (این قانون در سال ۱۹۴۴ احیا شد و نواقص و ایرادات آن برطرف شد). با توجه به این قانون در محله‌هایی که در شهرها و شهرستان‌ها ایجاد شده‌اند و مطابق ماده ۸ قانون شهرداری تأسیس می‌شوند، یک رئیس به‌نام مختار و شورای برگزیدگان به ریاست مختار وجود دارد (همان: ۱۸۹). تحول در مدیریت محله در دهه ۲۰۰۰ است. قانون شهرداری شماره ۵۳۹۳ که در سال ۲۰۰۵ تصویب شد، نوآوری‌هایی در تغییر کارکرد محله و مدیریت و جایگاه آن در مدیریت شهری و روابط با شهرداری ایجاد کرد. همچنین نقش مختار را در اداره محله پررنگ‌تر کرده است. با تصویب قانون شماره ۵۷۴۷ در سال ۲۰۰۸ ادغام برخی روستاها با شهرهای کوچک و تبدیل شدن به محلات شهری توانست بر سیستم مدیریت شهری کلان‌شهرها و توسعه اجتماعی این محلات تأثیر قابل‌توجهی بگذارد. با تصویب قانون ۶۳۶۰ شهرداری در سال ۲۰۱۲ امکان تشکیل محلات کمتر از ۵۰۰ نفر وجود ندارد (کایاوشاهین، ۲۰۱۹:۲۵).

### وظایف مختار

طبق قانون جمعیت، شهروندان موظف به ارائه اطلاعات به مسئولان سرشماری هستند در صورت خودداری، وظیفه مختار است که با دادن اطلاعات در مورد سرشماری آن‌ها به انجام این کار مجبور کند. همین‌طور معرفی سربازان به شعب مربوطه و مسئولیت اخذ مالیات بر جاده‌ها بر عهده آن‌ها است. مختار وظیفه دارد امضای وکالت‌نامه کسانی را که به‌موجب قانون دادگاه مدنی قادر به امضا یا نوشتن

نیستند، مورد تأیید قرار دهد. مختارها در زمان انتخابات وظایف خاصی دارند. در طول دوره انتخابات نامزدها، تبلیغات نمایندگان به حالت تعلیق درمی‌آید و مختار می‌تواند در صورت تمایل عضو کمیته رأی‌گیری شود. مختارها در شهر مسئول خیابان‌ها نیز هستند و وظیفه دارند علائم و نشانه‌های خیابان‌ها را بررسی کنند و در صورت خرابی یا تغییر آن را به شهرداری اطلاع دهند. یکی از مسئولیت‌های مهم اجتماعی مختارها تشخیص و کمک به یتیمان، معلولین، نیازمندان و سالخورده‌گان است. مختارها قانوناً مجاز به برخورد با تمامی مسائل مربوط به محله هستند. در مجموع می‌توان مهم‌ترین وظایف مختارها را به شرح زیر دانست:

مختار محله در شهر طبق اصول مندرج در قانون مربوط به انتخابات محلی به مدت پنج سال انتخاب می‌شود. او که رئیس و نماینده محله است، وظایف و اختیارات زیر را بر عهده دارد:

- حمایت از حقوق و منافع محله و ابراز عقیده در موضوعات مربوط به محله، برنامه‌ریزی خدمات و سرمایه‌گذاری با شهرداری محله؛
- شرکت در جلسات شورای شهرداری، در نظر گرفتن خواسته‌های مشترک محله و اطمینان از انجام خدمات متناسب با نیازهای محله؛
- شناسایی مشکلات زیرساختی محله، پهنه‌بندی، آب‌وفاضلاب، حمل‌ونقل، بیان آن‌ها، تعیین راهکارهای مناسب و پیشبرد آن‌ها به شهرداری؛
- انجام کارهای لازم با شهرداری در زمینه توسعه روابط اجتماعی و فرهنگی و حمایت از ارزش‌های فرهنگی در بین ساکنان محله؛
- سازمان‌دهی فعالیت‌های فرهنگی و هنری، گردشگری و ترویج فعالیت‌های ورزشی در محله با همکاری شهرداری؛
- افتتاح دوره‌های آموزش حرفه‌ای و مهارتی با همکاری شهرداری؛
- ارائه انواع پشتیبانی برای حفظ محیط‌زیست در مرزهای محله، حمایت از خدمات ارائه شده توسط شهرداری؛
- ارائه خدمات اجتماعی و کمک به نیازمندان و معلولین ساکن در محله؛
- نگهداری از جنگل‌ها، پارک‌ها و مناطق سبز در محله با همکاری شهرداری‌ها؛
- کمک به نیروی راهنمایی و رانندگی، شهرداری و پلیس؛
- انجام فعالیت‌ها و ابتکارات به‌منظور تأمین نیازهای مشترک محلی ساکنان، اعلام جلسات شورای شهرداری به مردم محله، اعلام تصمیمات شورای شهرداری به مردم محله؛
- برقراری روابط با شهرداری و سایر نهادها و سازمان‌های دولتی برای اظهار نظر در مورد مسائل مربوط به محله (ایلماز و میچک ، ۲۰۱۹: ۷۸۴).

### شرایط انتخاب مختار

داوطلب انتخاب به‌عنوان مختار باید حداقل یک سال قبل از انتخابات در محله شهر یا روستایی که قصد انتخاب شدن در آن را دارد، ساکن باشد. فرد داوطلب باید حداقل ۲۵ سال سن داشته باشد. نباید از متهمان جرائمی مانند سرقت، قاچاق و یا تقلب یا از محرومان از خدمات عمومی باشد. او باید خواندن و نوشتن به زبان ترکی را بداند.

پس‌ازاینکه فرد به‌عنوان مختار انتخاب شد، به‌راحتی می‌تواند با شهردار و مشاوران و همچنین ادارات شهری ارتباط برقرار کند. مختار می‌تواند در روند تصمیم‌گیری به‌عنوان نماینده شورای محله در جلسات شهرداری شرکت کند. او حق شرکت در جلسات شورای شهرداری را دارد و اجازه مشارکت در کمیسیون‌های تخصصی مانند کمیته نوسازی شهرداری به او داده شده است. مختار یکی از مشارکت‌کنندگان در تهیه برنامه راهبردی شهری است. او همچنین می‌تواند در جلسات کاری با مجمع عمومی شورای شهر شرکت کرده و به اجرای پروژه‌ها با شهرداری در همکاری با سازمان‌های داوطلبانه در محله بپردازد. مختار باید بر دستورالعمل‌های هیئت‌های تصمیم‌گیری شهری نظارت کند و با تمایل خود برای شرکت در جلسات دعوت شود. علاوه‌براین، مختار باید محتوای برنامه راهبردی و شاخص‌های بودجه و گزارش عملکرد و اطلاعاتی در مورد کارهایی که شهرداری در محله انجام داده را بررسی کند. به اشتراک گذاشتن این اطلاعات از سوی مختار به مشارکت مردم علاقه‌مند در امر توسعه محله کمک می‌کند.

مختار علاوه‌بر وظایف و مسئولیت‌های تعیین‌شده قانونی، به‌عنوان یک بازرس محلی عمل می‌کند و فعالیت‌های شهرداری و سایر نهادهای دولتی در امور مربوط به محله را با استفاده از رسانه‌های اجتماعی و برگزاری جلسات محله در اختیار مردم محله می‌گذارد. در این جلسات انجمن‌های خانواده و مدرسه و مدیران آپارتمان نیز حضور دارند (همان: ۷۸۵).

### شورای محلی برگزیدگان در شهر

یکی دیگر از ترجمان‌های مدیریت محله، شورای محلی برگزیدگان محله است که به همراه مختار اداره محله را بر عهده دارند. طبق ماده ۲۹ قانون شماره ۵۳۹۳ شهرداری مصوب در سال ۱۹۴۵، شورای محلی برگزیدگان، سازمان تصمیم‌گیری محله است و متشکل از اعضای است که بر اساس اصول و رویه‌های مندرج در قانون انتخاب می‌شوند. شورای محلی به‌استثنای مختار از چهار عضو اصلی و چهار عضو جایگزین تشکیل می‌شود. انتخاب شورای محلی برگزیدگان با رأی مستقیم و به مدت ۵ سال است. این شورا در ترکیه یک نهاد دموکراتیک نیمه مدنی و نیمه رسمی است که به‌عنوان نماینده محله در برابر دولت مرکزی و محلی عمل می‌کند. دفتر شورا هیچ بودجه‌ای ندارد، اما مطابق قانون این اجازه را

دارد که از منابع مالی و انسانی در تهیه بودجه محله خود اقدام کند (کوجبربر، ۱۰۶:۲۰۰۵). وظایف و اختیارات شورای محلی برگزیدگان در محلات شهری طبق ماده ۳۰ همین قانون به شرح زیر هستند:

- تعیین نیازهای مشترک با مشارکت داوطلبانه ساکنان محله
- انجام مطالعات لازم جهت بهبود کیفیت زندگی محله
- حفظ روابط با شهرداری و سایر نهادها و سازمان‌های عمومی
- بیان نظر در مورد موضوعات مربوط به محله
- انجام نظرسنجی‌ها و بررسی افکار عمومی به منظور تعیین نظرات همه رأی‌دهندگان باهدف تصمیم‌گیری در مورد خدمات مهم محله
- امضای اسناد به‌طور مشترک با مختار

### ساختار مدیریت محله در ایران

مدیریت محله، ساختاری مدیریتی، نظارتی و اجرایی در سطح محلات شهری است که متشکل از:

- ۱- هیئت‌امنا محله (اعضای شورایی و مطلعین محله و برخی مسئولان نهادهای محلی به‌عنوان تیم نظارتی و تصمیم‌گیرنده)، ۲- یکی از اهالی محله به‌عنوان مدیر محله و بازوی اجرایی شورایی در امر محله‌محوری (مدیر محله با تصمیم اکثریت هیئت‌امنا انتخاب می‌شود)، ۳- مکان و ساختمانی با کاربری اداری برای استقرار کارکنان سرای محله، ۴- حوزه‌های فعالیتی که تحت عنوان خانه‌هایی در موضوعات مختلف اجتماعی و فرهنگی و خدمات آموزشی و مهارتی و توانمندسازی و ... بیان می‌کنند. مدیریت محله در بطن یک ساختار نظارتی به نام شورایی شکل گرفته که خود هیچ مبنای قانونی نداشته و فاقد سازوکارهای روشن و شفافی در انتخاب اعضا است و اعضای شورایی که اعضای هیئت‌امنا هستند از حوزه مدیریت محله شناخت کافی ندارند (فاضلی و قادری، ۱۳۹۵:۱۱۷).

#### جدول ۱. وظایف مدیریت محله

اداره واحدهای مربوط به سلامت امور ورزشی، تفریحی، فرهنگی و مذهبی و کتابخانه‌های محله
مشارکت در کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در محله
شناسایی و کمک به گروه‌های آسیب‌پذیر محله
مشارکت در حفظ و ارتقای زیباسازی محله
مدیریت و سازمان‌دهی امور مربوط به مدیریت بحران و سازمان‌دهی شهروندان در محله
نظارت بر اجرای سند توسعه محله‌ای، نیازسنجی، امکان‌سنجی و اجرای فعالیت‌های مختلف شهرداری در محله
مشارکت همکاری در آموزش و افزایش سطح آگاهی شهروندان در محله

منبع: قریشی مدیسه (۱۳۹۵)

## مقایسه مدیریت محله در ایران و ترکیه

ترکیه به منظور ایجاد مدیریت محله مؤثر و دموکراتیک به بهبود منزلت و جایگاه آن پرداخته است. انتخاب کشور ترکیه به دلایل زیر صورت گرفته است. اول اینکه ترکیه کشوری است که از نظر فرهنگ و تمدن قرابت‌های بیشتری با ایران به‌ویژه در مدیریت محله (کدخدای محله) دارد. دوم اینکه مدیریت محلی به‌ویژه مدیریت محله در ترکیه به‌عنوان یک الگوی مدیریتی موفق در دنیا و همسو با برنامه‌های توسعه پایدار و ترویج ارتقاء توسعه اجتماعی و توسعه دموکراسی محلی از سوی سازمان ملل شناخته شده است. سوم اینکه مدیریت محله در ترکیه تلفیقی از الگوهای سنتی و الگوهای مدرن است. یعنی ترکیه توانسته است علاوه بر حفظ سنت و بهره‌گیری از آن در الگوهای علمی و مدرن امروزی، مدیریتی قوی و کارآمد را بنیان نهد (ادغام برخی روستاها و شهرهای کوچک با کلان‌شهرها با تلفیق سنت و مدرنیته باهدف ارتقاء مدیریت محله). این بررسی در حوزه مشروعیت و شخصیت حقوقی، الگوی مدیریت محله در شهر، اهداف و اصول مدیریت محله صورت گرفته است.

جدول ۲. مشروعیت و شخصیت حقوقی و نوع انتخابات مدیریت محله در ایران و ترکیه

ترکیه	ایران	شرح
دارد	دارد	مشروعیت
ندارد	ندارد	شخصیت حقوقی
مستقیم	غیرمستقیم	نوع انتخابات

منبع: قریشی مدیسه (۱۳۹۵) و اکمن (۲۰۱۸).

در ایران انتخاب اعضای شورایی به صورت مستقیم بوده ولی مدیریت محله توسط هیئت امنای محله و به صورت غیرمستقیم انتخاب می‌شود و این درجه پایین‌تری از دموکراسی در برابر انتخاب مختار است. دموکراسی مستقیم با اعمال مستقیم قدرت عمومی توسط شهروندان محله، باعث درگیر شدن آن‌ها با مشکلات محلی از یک طرف و مشارکت آن‌ها در حل و فصل مشکلات از طریق مدیریت مشارکتی می‌شود و این امر باعث ارتقای دانش و آگاهی شهروندان و تمرین واقعی، عینی، عملیاتی و آگاهانه دموکراسی و نظارت همگانی می‌شود.



جدول ۳. الگوی مدیریت محلات شهری در ایران و ترکیه

کشور	الگوی مدیریت محله	نحوه انتخاب	تعداد اعضا	بودجه و منابع مالی	مدت فعالیت	محور خط‌مشی دموکراتیک در سطح محلی
ایران	شورایاری	مستقیم	۹ نفر اصلی و ۴ نفر عضو علی‌البدل	شورای شهر	۲ سال تمام و انتخاب مجدد بلامانع	به‌ظاهر دموکراتیک - تحت نظر شورا با اختیارات مهم
ترکیه	مختار محله	مستقیم	۷ نفر عضو و ۳ نفر عضو علی‌البدل	شورای شهر	۵ سال تمام و امکان انتخاب مجدد	دموکراتیک - با اختیارات کامل

منبع: آیین‌نامه داخلی شورایاری محله: دوره پنجم (۱۳۹۸) و قانون محله ترکیه (۲۰۱۴)

هر فرد ایرانی و ترک حق شرکت در انتخابات مدیریت محله و شورای محله را دارد. همه شهروندان بالای ۱۸ سال می‌توانند در این انتخابات شرکت کنند. دارای ملیت ایرانی و یا ملیت ترکی بوده و دارای سوءسابقه نباشند و کسانی که بخواهند در انتخابات شرکت کنند باید ۲۲ سال تمام و حداقل شش ماه ساکن محله اخذ رأی باشد.

جدول ۴. هدف‌ها و اصول مدیریت محله در ایران و ترکیه

کشور	هدف‌ها	اصول
ایران	تحقق و اجرای قانون شوراها، تقویت مشارکت شهروندان	داوطلبانه/غیردولتی/غیرمتمرکز غیرسیاسی/مشارکتی/خودگردان
ترکیه	مشارکت مردمی/افزایش کیفیت زندگی/فراهم آوردن فرصت برای توسعه محله‌ای	شفافیت/داوطلبانه/بی‌طرفی/احترام به حقوق شهروندان

منبع: قریشی مدیسه (۱۳۹۵) و اکمن (۲۰۱۸).

در ایران شورایاری‌ها جایگاهی در ساختار و قانون شهرداری و شوراها ندارند، ولی می‌توانند در مدیریت محله نقش بسزایی داشته باشند. این نهاد می‌تواند با جلب مشارکت بیشتر مردم، ظرفیت‌های خوبی برای ارتباط گرفتن با اصلی‌ترین لایه‌های اجتماعات محلی فراهم کند. مختار محله در ترکیه با همکاری شورای محله حکم شهردار محله را بر عهده دارد و مانند پلی واسط بین حکومت و مردم است و فرصت توسعه اقتصادی و اجتماعی در محلات را فراهم می‌آورد.

### بحث و نتیجه‌گیری

در ترکیه، مختار محله از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. هرچند جلساتی با انجمن‌های شهر یا شورای شهر در دفتر مختار صورت می‌گیرد، اما مختار در هر شغلی که باشد در همان محل کار خود به ملاقات

چهره‌به‌چهره مردم می‌پردازد و از مسائل و نیازهای آنان به‌طور مستمر و روزانه اطلاع می‌یابد. این روش در روستاها نیز به همین طریق اجرا می‌شود، یعنی تقریباً همان چیزی که در ایران کدخداهای در زمانی نه‌چندان دور در روستاها و یا کلاترها و دستیارانشان در شهرها داشتند. مختارها در ترکیه حکم شهرداران محله را دارند و از گروه‌های مختلف نیز در ارائه خدمات عمومی مانند ارزیابی مسکن و خدمات آن بهره می‌برند. این گروه‌ها شامل ساکنین خود محلات و به‌صورت داوطلبانه از تمامی شغل‌ها و اصناف باهدف ارائه خدمات عمومی می‌باشند که مختار را در اداره محله یاری می‌کنند. در ایران نقش انجمن‌های شورایی در امور مدیریت شهر نهادینه نشده است و رویکردهای مدیریتی همچنان از بالا به پایین است. مردم مشارکت کمی به خاطر تعلق خاطر آنان به محلات در امور محلی دارند، زیرا مردم به خاطر شرایطی که در بازار مسکن حاکم است جابه‌جایی زیادی در طول زندگی خود بین محلات مختلف دارند. در ترکیه مردم در عرصه خدمات و برنامه‌ها و فعالیت‌های ارائه‌دهندگان خدمات درگیرند، درحالی‌که در ایران مشارکت تنها به شرکت در رده‌ها و برنامه‌های آموزشی در سراهای محله است. انجمن‌های شورایی جنبه مشورتی داشته و در واقع قدرت و منابع مالی در اختیار ندارند. مدیریت مطلوب محله بر پایه دموکراسی مشارکتی بنا شده است. برای رسیدن به چنین مدیریتی باید نارسایی‌های آن را شناسایی و در جهت رفع آن اقدام کرد. مدیریت محله در ایران باتوجه به قوانین عادی مربوط به شوراها و شهرداری‌ها نتوانسته است به جایگاه مطلوب دست یابد. ارکان مدیریت محله در ایران تقویت نشده و نحوه مشارکت مردم صرفاً محدود به شورایارهاست و به‌علت آشنا نبودن مردم با عملکرد آن درصد مشارکت نیز پایین است. در ترکیه مدیریت محله با رویکرد توسعه‌محور تقویت شده که مدل موفق از تحقق حکمرانی محلی خوب به شمار می‌آید که می‌تواند الگوی کارآمدی برای نظام اداره محله برای ایران باشد.

### پیشنهادها

- در راستای یافته‌های حاصل از این پژوهش برای بهبود نظام مدیریت محله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
- یک راه مهم برای تغییر ساختار شورایی‌ها و افزایش مشارکت مردم در آن، این است که شورایی‌ها وارد قانون شوراها و ساختار قانونی شوند و به شورای محلات تبدیل شوند.
  - ایجاد یک واحد در مجموعه مدیریت شهری به نام شهرداری محله و انتخاب شهردار محله توسط مردم و تبلور قانونی و سازمانی آن.
  - حزبی نبودن شورایی‌ها و جلوگیری از سوءاستفاده از آن نهاد به‌عنوان محلی برای رسیدن به منافع جناحی یا شخصی.
  - استفاده از تجارب کشورهای موفق در حوزه مدیریت محله از طریق انجام مطالعات تطبیقی و بازگشت به سیستم کدخدای محله.

- ادغام برخی از شهرهای کوچک با کلان‌شهرها و تبدیل برخی از روستاها به محلات شهری در جهت ارتقاء مدیریت محله توسعه‌محور تا شوراهای محلات بتوانند شهردار منطقه را انتخاب کنند و درگیر کردن محلات در پروژه‌های شهری و روستایی.

## منابع

- اساسنامه انجمن‌های شورایی (با آخرین اصلاحات)  
 آیین نامه داخلی شورایی محله: دوره پنجم - مهر ماه ۱۳۹۸  
 پاکدل‌نژاد، مصطفی؛ فلاح نیاسر، محمدسعید (۱۳۹۱). *آشنایی با ساختار، اهداف، وظایف و مأموریت‌های مدیریت محله*، تهران: معاونت امور اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران، کارگروه‌های تخصصی محلات.  
 تاجبخش، کیان (۱۳۸۴). *سرمایه اجتماعی: اعتماد، دموکراسی و توسعه*، تهران. چاپ اول انتشارات شیرازه.  
 جیکوبز، جین (۱۳۹۲). *مرگ و زندگی شهرهای بزرگ آمریکایی*. ترجمه حمیدرضا پارسی و آرزو افلاطونی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.  
 رز، ریچارد (۱۳۹۰). *سیاست‌گذاری عمومی مقایسه‌ای*. ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.  
 شیرعلی، ابراهیم؛ شهبازی، مهدی (۱۳۹۳) *مطالعه جامعه‌شناختی عوامل مؤثر بر فقدان نهادینگی حکومت محلی در شهر تهران (مطالعه موردی شورایی محله‌ها)*. *مطالعات تحقیقات اجتماعی ایران*، شماره ۴، زمستان، صص ۵۶۹-۵۴۷.  
 عبداللهی، مجید (۱۳۸۸). *ساختار محله پایدار شهرهای ایران (گذشته، اکنون و الگوی آتی)* با تأکید بر شیراز. رساله دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی. دانشکده علوم و زمین. گروه جغرافیای انسانی.  
 فنی، زهره؛ سجادی، ژیلا؛ سلیمانی، منصور (۱۳۹۴). نقش سرمایه‌های اجتماعی در مدیریت و مشارکت محله‌ای، مورد مطالعه: محله‌های تیموری و هاشمی. منطقه ۱۰ شهر تهران. *فصلنامه علمی- پژوهشی دانشگاه گلستان*. زمستان. شماره ۱۸: صص ۱۰۵-۱۲۱.  
 فنی، زهره؛ صارمی، فرید (۱۳۹۲). *چالش‌های نظام مدیریتی محله محور در توسعه پایدار کلان‌شهر تهران: مطالعه موردی محله بهار*. *فصلنامه مطالعات راهبردی*، زمستان، شماره ۳۰: صص ۳۵-۵۶.  
 قادری، صلاح‌الدین؛ فاضلی، محمد؛ پاک‌سرشت، سلیمان (۱۳۹۵). *راهبردهای محله محوری و توسعه محله‌ای: مقایسه الگوی مدیریت محله و عملکرد آن در ایران و انگلستان*. *مجله توسعه محلی (روستایی- شهری)*. شماره ۱. بهار و تابستان، صص ۵۷-۸۸.  
 قبادی، علیرضا (۱۳۸۱). *ضرورت مشارکت مردم در عرضه فرهنگ*، مجموعه مقالات مردم و همگرایی تهران، تهران، نشر آن. صص ۳۳-۵۶.

قریشی مدیسه، زهرا سادات (۱۳۹۵). همراه شورایاران: شامل مقررات و آیین نامه های شورایاری ها. تهران: نشر شهر، چاپ اول.

گل، یان (۱۳۹۴). شهر انسانی. ترجمه علی غفاری و لیلا غفاری. تهران: علم معمار رویال.  
 مارش، دیوید؛ استوکر، جری (۱۳۸۴). روش و نظریه در علوم سیاسی. ترجمه امیرمحمد حاجی یوسفی. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

مجموعه دستورات العمل ها و آیین نامه های ساماندهی مشارکتهای اجتماعی در محلات شهر تهران

Akaman, O (2018). **Mahalle Yonetimi ile Ilgili Yeni Bir Yasal Duzenlenme Gerekli Mi?** Isparta il Ozeline Arastirma,10(19): 516- 534

Alada Bayramoglu. Adalet (2008). **Osmanli Shehirlerinde Mahalle**, Sumer Kitabevi, Istanbul.  
 Asarkaya,S, Sahin,Y(2019).**Mahalle Muhtarligi Kurumunun Tarihi Gelisimi**:Historical Development of the Neighbourhood Mukhtarship,Sayi 3,ss23-32

Duzbakar.O (2003).Osmanli Doneminde **Mahalle ve Islevleri**.**Sosyal Bilimler Dergisi**. Yil:4, Sayi:5

Eryilmaz, B (2012) , **Kamu Yonetimi**. Besinci Baski, Umuttepe Yayinlari, Kocaeli.ss:190-245  
 Gaventa.J(2014).**Strengthening Participatory Approaches to local Governance**:pp:1-14

Gokus.M, Erdal B,Alpturker(2013).”**Mahalle Yonetimi ve Mahalle Muhtarlarinin Vatandaslar Tarafindan Degerlendirilmesi**”, Suleyman Demirel Universitesi Iktisadi ve Idari Bilimler Fakultesi Dergisi, C.18, S2.ss:31-45

Gul, H, Kiris, H. Gokdayin.I.(2014).**Turkiyede Yrel Yonetimler ve Yerel Siyaset**, Detay Yayinlari, Ankara

Kavruk, H.(2004).**Koy ve Mahalle: Yerlesim ve Yonetim Birimi**. Odak Yayinlari, Ankara.ss: Kocberber, S (2005), “**Yeni Belediye Yasasi Ile Mahalle Yonetimi**”. Saisyay Dergisi,Sayi 56, ss.103-114

Mehmet .M.Yilmaz.v(2019).**Turkiye Mahalle Yonetimlerinin Tarihsel Gelisimi ve Hukuki Statusu**.Sayi ISSUE 27,cilt volume 10.ss: 769-799

**Neighbourhood Management Pathfinders** (2008): Final Evaluation Report. People, Places, Publish Services: Making the Connections,Department for Communities and local Government.Pp1-112

Ortayli,I (2000). **Tanzimat Devrinde OsmanliMahalli Idareleri**(1840-1880), Turk Tarih Kurumu Yayini,VII. DiziSa. 178 . Ankara.

Yilmas S,Guner.A(2017).**Impact of Recent Changes on Lical Government Discretion and Accountability in Turkey**,Marmara Journal of Economics :229-250

Yilmaz N,Kalkisim H.(2017).**Mahalle Yonetimi Ve Mahalle Muhtarlarinin Profili**: Trabzon Ortahisar Ornegi. Global Journal of Economics and Business Studies Kuresel Iktisat Ve Isletme Calismalari Dergisi,6(12):110-126

Yonetimi

[www.mevzuatdergisi.com/2010/03a](http://www.mevzuatdergisi.com/2010/03a)

[www.muhtarlarikonfederasyonu.org](http://www.muhtarlarikonfederasyonu.org)

[www.ahmetli.gov.tr/yerel-yonetimler](http://www.ahmetli.gov.tr/yerel-yonetimler)

[www.iciisler.gov.tr/koyler.2019](http://www.iciisler.gov.tr/koyler.2019)

[www.daktio1984.com/2019/06/21/muhtarligin-](http://www.daktio1984.com/2019/06/21/muhtarligin-)

[www.docplayer.biz/31004TURKIYE.mahalle-](http://www.docplayer.biz/31004TURKIYE.mahalle-)