

۱۳۸۰. ۴۵۷

السلامة
الرزق

زادکدهای مشارکت مردم

در مدیریت شهری

بررسی موردی تجارب شورایاران شهر تهران در مدیریت شهری

مؤلف:

سیدعابدین عبادی

عادل مزاری

ویراستار:

لیلا جعفری

سرشناسه	: عبادی، سید عابدین، ۱۳۴۷-
عنوان و نام پدیدآور	: راهکارهای مشارکت مردم در مدیریت شهری: بررسی موردی تجارب شورایاران شهر تهران
مشخصات نشر	: تهران: مربع، ۱۳۹۴
مشخصات ظاهری	: ۲۸۴ ص.: مصور، جدول، نمودار.
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۵۳۴۵-۱۸-۶ ریال ۱۵۰۰۰۰
وضعیت فهرست نویسی: فیپا	
موضوع	: شهرداری تهران. منطقه هفت
موضوع	: شهراری - ایران - تهران - مشارکت شهروندان
موضوع	: شوراهای شهر - ایران - تهران
موضوع	: مشارکت اجتماعی - ایران - تهران
شناسه افزوده	: مزاری، عادل، ۱۳۱۰-
رده بندی کنگره	: JS ۷۴۶۰۰۰ / ۳۰۳۹۴
رده بندی دیویی	: ۳۰۳ / ۹۵۵۱۲۲
شماره کتابشناسی ملی	: ۴۰۶۷۰۶۹

ناشر: نشر مربع

نام کتاب: راهکارهای مشارکت مردم در مدیریت شهری
(بررسی موردی تجارب شورایاران شهر تهران در مدیریت شهری)

مؤلف: سیدعابدین عبادی، عادل مزاری

ویراستار: لیلا جعفری

طراحی جلد: مهدی شمسی

صفحه آرایشی: خسرو نوروززاده چگینی

تاریخ و نوبت چاپ: ۱۳۹۴ / اول

تیراژ: ۱۰۰۰ جلد

قیمت: ۱۵۰۰۰۰ ریال

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۵۳۴۵-۱۸-۶

حق چاپ محفوظ است

فهرست مطالب

۷	پیشگفتار
۹	مقدمه
۱۱	بخش اول: بررسی ماهی نظری
۱۲	فصل اول: شهر و مدل‌های شهری
۱۴	عوامل موثر بر شکل‌گیری شهرها
۱۵	پیامدهای شهرنشینی
۱۸	فصل دوم: مشارکت اجتماعی
۱۸	مشارکت اجتماعی و ضرورت‌ها
۲۰	مشارکت اجتماعی در ایران
۲۲	مبانی نظری مشارکت اجتماعی
۲۵	کارکردهای مشارکت اجتماعی
۲۸	موانع مشارکت مردم در توسعه شهری
۳۳	فصل سوم: تمرکززدایی در مدیریت شهری
۳۵	تمرکززدایی اداری
۳۶	محاسن مدیریت غیر متمرکز
۳۹	فصل چهارم: حکمروایی خوب شهری
۴۰	شاخص‌های حکمروایی خوب شهری
۴۱	ارکان اساسی حکمروایی خوب شهری
۴۳	گذر از حکومت شهری به حکمروایی خوب شهری
۴۴	مقاطع تاریخی مدیریت شهری در ایران
۴۵	مقایسه وظایف شورایاری‌ها با شاخص‌های حکمروایی خوب شهری

۴۷	بخش دوم: بررسی نظام مشارکت محور در مدیریت شهری
۴۹	فصل پنجم: جایگاه مشارکت در قوانین
۴۹	جایگاه مشارکت در قانون اساسی
۵۰	جایگاه مشارکت در برنامه‌های پنجساله توسعه
۵۵	جایگاه مشارکت در شورای اسلامی شهر
۵۵	طرح جامع شهر تهران
۵۶	جایگاه مشارکت در برنامه پنجساله شهرداری
۵۷	جایگاه مشارکت در برنامه پنجساله اول
۵۸	جایگاه مشارکت در برنامه پنجساله دوم
۶۱	جایگاه مشارکت از نگاه مسئولین نظام و مدیریت شهری
۶۱	حضرت امام خمینی «قدس سره»
۶۲	مقام معظم رهبری «مدظله‌العالی»
۶۴	دکتر محمد باقر قالیباف شهردار تهران
۶۷	فصل ششم: مشارکت در مدیریت شهری
۶۷	تعریف مدیریت شهری
۷۱	مدیریت شهری در ایران
۷۲	نگاهی به وظایف شهرداری‌ها در دنیا
۷۴	وظایف شهرداری در کلان‌شهر تهران
۷۸	نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدیدهای شهرداری
۸۱	فصل هفتم: رویکرد اجتماعی در مدیریت شهری
۸۳	پیامدهای رویکرد اجتماعی در شهرداری
۸۵	چالش‌های مدیریت شهری در تحقق رویکرد اجتماعی
۸۷	راهبردهای فرهنگی در تبدیل شهرداری به یک نهاد اجتماعی
۸۹	فصل هشتم: محله‌محوری الگویی برای جلب مشارکت مردمی
۹۵	بخش سوم: توصیف و تبیین جایگاه شورایاری در مدیریت شهری
۹۶	فصل نهم: شوراها و جایگاه شورایاران محله
۹۶	شورایاری و ضرورت‌ها

۸	ارتقای جایگاه شورایاری در مدیریت شهری
۱۰۰	فصل دهم: تاریخچه تشکیل شورا و شورایاری‌ها
۱۰۱	انقلاب اسلامی و شوراها
۱۰۳	سیر تاریخی برگزاری انتخابات شوراها
۱۰۶	فصل یازدهم: مأموریت شورایاران محله
۱۰۶	اهداف شورایاری‌ها
۱۰۷	ارکان شورایاری‌ها
۱۰۸	وظایف شورایاری‌ها
۱۱۱	فصل دوازدهم: حاس‌های شوراها در جلب مشارکت مردمی
۱۱۸	فصل سیزدهم: تحلیل وضعیت شوراهای اسلامی شهر
۱۲۰	فصل چهاردهم: پژوهش‌های انجام شده در زمینه نقش شورایاران در مشارکت‌های مردمی
۱۲۳	بخش چهارم: تجارب مشارکت مردمی در مدیریت شهری
	(مطالعه موردی تجارب مدیریت مشارکی در شهرداری منطقه ۷ تهران)
۱۲۴	فصل پانزدهم: توصیف و تحلیل ویژگی‌های اجتماعی و فرهنگی منطقه
۱۲۴	نگاهی به سیر تاریخی شکل‌گیری منطقه
۱۲۴	تغییر بافت کالبدی منطقه به دو پهنه متفاوت
۱۲۵	دلایل تغییر بافت شهری در پهنه شرقی
۱۲۵	تغییر سیمای کالبدی و افزایش تراکم جمعیت
۱۲۶	تاثیر الگوهای کاربری بر ساختار کالبدی - اجتماعی
۱۲۶	وضعیت کاربری و تغییر کارکرد فضاهای شهری
۱۲۷	سیاست خودکفایی شهرداری‌ها و پیامدهای ناشی از آن
۱۲۸	توزیع نامتوازن جمعیت در منطقه
۱۳۰	فصل شانزدهم: زمینه‌های اجتماعی مشارکت‌های مردمی
۱۳۰	بافت فرهنگی و جمعیتی
۱۲۳	ویژگی‌های ممتاز منطقه ۷
۱۳۵	فصل هفدهم: تحلیل وضعیت حوزه اجتماعی و فرهنگی

۱۴۰	فصل هجدهم: توصیف و تحلیل ویژگی‌های شورایاران محله
۱۴۶	فصل نوزدهم: محله‌گرایی و نقش شورایاران در جلب مشارکت مردمی
۱۵۴	فصل بیستم: بررسی مصوبات شورایاران
۱۵۵	معرفی فعالیت‌های مشارکت‌محور
۱۵۷	فرایند مشارکت مردم در مدیریت شهری منطقه
۱۵۸	روش بررسی و مطالعه
۱۶۱	فصل بیست و یکم: تحلیل داده‌ها
۱۶۱	توصیف و تحلیل مصوبات نشست‌ها و بازدیدهای میدانی به تفکیک محورهای بررسی شده
۱۶۱	توصیف و تحلیل مصوبات نشست‌ها و بازدیدهای میدانی به تفکیک هر محله
۲۲۹	بخش پنجم: نتایج و بازتاب
۲۳۰	نتایج بررسی و تحلیل مصوبات
۲۳۵	راهبردهای تقویت میزان مشارکت مردم در مدیریت شهری
۲۵۵	منابع
۲۶۱	ضمائم
۲۶۲	دستورالعمل مشارکت‌های اجتماعی محلات
۲۷۵	نمونه ابلاغ مصوبات بازدیدهای میدانی به شورایاران
۲۷۹	نمونه تقویم زمانی بازدیدهای میدانی
۲۸۱	نمونه فرم نظرسنجی بررسی نظرات شورایاران محله
۲۸۲	نمونه تصاویر از جلسات و نشست‌های مشترک شورای شهر و شورایاران منطقه

پیشگفتار

توجه مدیریت شهری به نقش آفرینی مردم در اداره امور شهر و محله، یکی از جلوه‌های بارز مدیریت شهری در چند سال اخیر بود، که در قالب ترویج تفکر «گذر شهرداری از سازمانی خدماتی به یک نهاد اجتماعی» بر آن ظهور کرد. حجم گسترده عملیاتی شدن شاخصه‌های این نگاه در رویکرد اجتماعی همچون تمرکز برایی، محله‌محوری، ناحیه‌محوری و توجه به نقش اجتماعی شهروندان به عنوان صاحبان اصلی شهر، سبب پیدایش نیاز مجدد شهرداری و بازتعریفی نو از مفهوم مدیریت شهری شده است. مدیریت شهری در این مورد نیز به فراتر از اداره امور شهر داشته و با ساختارهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی رابطه‌ای متقابل دارد. این نگاه امروز به یکی از شعارهای محوری در کلیه عرصه‌های فعالیت شهرداری تهران تبدیل، و تحولات گسترده‌ای اجتماعی در عرصه مشارکت‌های شهروندی را نوید می‌دهد.

دبیرخانه کمیسیون فرهنگی و اجتماعی کلان‌نهاد و مراکز استان‌ها نیز به پیروی از رویکرد فوق و مأموریت‌های محوله، تمام تلاش خود را بر انتقال تجارب حاصل از این نگاه به کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها متمرکز کرده است. برای تحقق این هدف، دبیرخانه کمیسیون اقدامات گسترده‌ای در بخش‌های مختلف اجتماعی و فرهنگی همچون: برگزاری کارگاه‌های آموزشی، بازدیدهای تخصصی از اقدامات برجسته مدیریت شهری در موضوعات فرهنگی - عمرانی و شهر، دست‌های تخصصی، همایش و جشنواره‌های فرهنگی - آموزشی، اطلاع‌رسانی و تهیه و تولید محصولات فرهنگی و ... داشته است. به گونه‌ای که تنها در قسمت بازدیدهای تخصصی طی سه سال اخیر، حدود ۱۰ هزار نفر از شهروندان در کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها در قالب گروه‌های مختلف همچون مدیران شهر، شامل شهردار، اعضای شورای شهر، کارشناسان امور شهری و شهرداری، مدیران مدرسه، دانش‌آموزان، دانشجویان و فعالان عرصه فرهنگ و هنر و ... از پروژه‌های شهری، سازمان‌ها و واحدهای ستادی مانند درآمد و نوسازی، مدیریت پسماند، مرکز نظارت همگانی و سامانه مدیریت شهری بازدید کردند. در این برنامه‌ها مدیران و کارشناسان در بخش‌های مختلف فرهنگی و اجتماعی، عمرانی و ترافیک، خدمات شهری و شهرسازی و ... تجارب مدیریت شهری در کلان‌شهر تهران را به صورت چهره به چهره به بازدیدکنندگان انتقال دادند. این کتاب که در راستای رویکرد فوق و با هدف انتقال تجارب مدیریتی شهرداری تهران، به عنوان مهم‌ترین مأموریت دبیرخانه کمیسیون فرهنگی و اجتماعی کلان‌شهرها تدوین شده است، به معرفی

تجارب مرتبط با مدیریت مشارکتی از طریق شورایاری محله به عنوان یکی از کارآمدترین پروژه‌های اجتماعی مدیریت شهری در تاریخ فعالیت‌های شهرداری تهران پرداخته خواهد شد.

با امید به اینکه این اثر دریچه‌ای باشد برای تبیین ابعاد پیدا و پنهان کارکردهای نهاد مردمی شورایاری؛ لازم به ذکر است اقدامات صورت گرفته در راستای انتقال تجربیات مدیریتی شهرداری تهران در بخش فرهنگی و اجتماعی، جز در سایه توجه خدای رحمان و نگاه خردمندانه شهردار فرزانه‌ی تهران جناب آقای دکتر محمدباقر قالیباف و حمایت‌های بی‌دریغ برادر ارجمند حجت‌الاسلام والمسلمین جناب آقای امروودی معاون محترم امور اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران مقدور نبوده است.

عادل مزاری

رئیس دبیرخانه کمیسیون فرهنگی و اجتماعی کلان‌شهرهای ایران

www.ketab.ir

مفهوم مشارکت امروزه به یکی از مهم‌ترین مفاهیم رایج در ادبیات علوم اجتماعی و محافل مدیران و کارشناسان تبدیل شده است. صاحب‌نظران معتقدند که تنها راه حل ممکن برای توسعه پایدار و حل مسائل فزاینده شهری، مشارکت مردم در مدیریت شهری است. در طی سال‌های اخیر، مدیران شهری نیز با اعتقاد به این امر، نقش آفرینی مردم در توسعه شهر را سرلوحه فعالیت‌های شهرداری تهران قرار دادند. ترویج تفکر رویکرد اجتماعی در کلیه فعالیت‌های شهرداری تهران در جهت تبدیل شهرداری از سازمانی خدمتی به نهادی اجتماعی، اصل توجه به این نگاه در سیاست‌های شهرداری تهران بود.

تثبیت نسبی جایگاه شورای شهر و نیل در جهت نهادینه شدن این نهاد مدنی، تشکیل انجمن‌های شورایاری و بهبود مستمر جایگاه این نهاد نوپا، برون سپاری امور اجتماعی و فرهنگی محلات به نظام مدیریت محله، انجام اصلاحات ساختاری در سازمانی با اجرای طرح ناحیه محوری، تهیه پیوست اجتماعی برای پروژه‌های عمرانی و ... از جمله پیاپی‌های متأثر از رویکرد اجتماعی است. اگر چه ما هنوز تا تحقق مشارکت‌های معنادار مردمی فاصله زیادی داریم ولی نگاه انسانی مدیریت شهری به برنامه‌های توسعه شهری، تحولات گسترده اجتماعی در عرصه مشارکت‌های شهری را نوید می‌دهد. در راستای اجرای سیاست‌های فوق، تشکیل و تقویت انجمن‌های شورایاری محلات یکی از مهم‌ترین اقداماتی است که موجب بازتعریفی جدید از مدیریت شهری در مدیریت‌های شهرداری تهران در آستانه ورود به سده دوم فعالیت شده است. شورایاران در طی یک دهه فعالیت‌های خود، نقش کم‌نظیری در تغییر فرایند برنامه‌ریزی سنتی و تحقق مشارکت مردمی داشته‌اند. شواهد حاکی از آن است که این نهاد علیرغم نوپا بودن، جریانی توأم با رشد کیفی و تحول فزاینده و حلقه‌ای کارآمد برای وصل مردم با متولیان امور شهری و عملیاتی نمودن اداره امور شهر بوده‌اند.

کتاب حاضر با تمرکز بر تبیین رویکرد اجتماعی مبتنی بر مشارکت اجتماعی و محله‌محوری در ۴ بخش و ۲۱ فصل تقدیم علاقمندان می‌شود. در بخش اول مفاهیم نظری مشارکت با پرداختن به مطالبی در خصوص شهر و مسائل شهرنشینی، تمرکززدایی در مدیریت شهری و حکمروایی خوب شهری معرفی خواهد شد. در بخش دوم به بررسی نظام مشارکت محور در مدیریت شهری به همراه توصیف جایگاه مشارکت در قوانین، مشارکت در مدیریت شهری، رویکرد اجتماعی و محله‌محوری پرداخته خواهد شد. توصیف و تبیین جایگاه شورایاری در مدیریت شهری با مطالبی پیرامون جایگاه، تاریخچه، مأموریت، وظایف، چالش‌های شورا و شورایاران در جلب مشارکت مردمی، تحلیل وضعیت شوراها و مروری بر

پژوهش‌های انجام شده در زمینه شورایاری، مطالب بخش سوم را تشکیل می‌دهد.

در بخش چهارم این کتاب، تجارب مشارکت مردم در مدیریت شهری با تمرکز بر مطالعه موردی مدیریت مشارکتی شهرداری منطقه ۷ تهران ارائه می‌گردد. معرفی زمینه اجتماعی مشارکت، تحلیل وضعیت اجتماعی و فرهنگی، توصیف و تحلیل ویژگی‌های شورایاران محله و نقش آنها در جلب مشارکت مردمی، بررسی مصوبه‌های شورایاران و تحلیل داده‌های به دست آمده از حدود ۳۰۰۰ مصوبه مطالب این بخش را تشکیل می‌دهد. در بخش پایانی این اثر نیز، راهکارهای تقویت مشارکت مردم در مدیریت شهری معرفی خواهد شد.

نگارنده در تدوین این کتاب سعی کرده است تا از دانش سازمانی پیرامون موضوع کتاب، همچون تجارب حرفه‌ای، تریب به دو دهه فعالیت در شهرداری، بررسی و مطالعه اسناد و مدارک مرتبط مانند آئین‌نامه و بخشنامه‌های سازمانی، نظرسنجی، مصاحبه و مشاوره غیررسمی با شورایاران، مدیران و کارشناسان، بهره‌داری از پایگاه‌های اطلاع رسانی داخلی شورا و شهرداری تهران در فضای مجازی و سایر اسناد و منابع سازمانی بهره لازم را ببرد.

اگر کاستی‌هایی در مفاهیم یا بخشی از بخش‌های کتاب، دیده می‌شود، به دلیل پیچیدگی مفهوم مشارکت و گستردگی قلمرو آن از یک سو، و تلاش در جهت پرهیز از بسط مطالب نظری با هدف تمرکز بر مطالب کاربردی از سوی دیگر است.

امید به آنکه این گام کوچک مورد توجه مدیران شهر، پژوهشگران و علاقمندان به عرصه مدیریت شهری قرار گیرد؛ از خوانندگان گرامی تقاضا دارم، ارائه رهنمودها، پیشنهادها و نظرهای ارزشمند، ما را در غنا بخشیدن به این اثر و رفع کاستی‌ها در ویرایش بعدی این اثر یاری فرمایند.

خرداد ۱۳۹۲

سید عبدین عبادی