



وزارت کشور

سازمان شہداری و نووسازی ناسی کشور  
مرکز مطالعات راسری و آموزش شہری و روستایی

شماره ۱۱

# کتاب سبز ۱۴۰۰

(راهنمای عمل شہرداری‌ها)

## مدیریت شہری



حسین ایمانے جاجروے

احمد سعید نیا

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

## مدیریت شہری

گردآوری و تالیف:

احمد سعیدنیا

حسین ایمانی جاجرمی

۱۴۰۰

سرشناسه:	سعیدنیا، احمد، ۱۳۱۷-
عنوان و نام پدیدآور:	مدیریت شهری/گردآوری و تالیف احمد سعیدنیا، حسین ایمانی جاجرمی.
مشخصات نشر:	تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، نشر مهر آفرید، ۱۴۰۰.
مشخصات ظاهری:	۱۹۲ص: مصور، جدول.
فروست:	کتاب سبز ۱۴۰۰ (راهنمای عمل شهرداری‌ها): [ج.] یازدهم.
شابک:	۹۷۸-۶۰۰-۸۲۵۶-۷۷-۹
وضعیت فهرست نویسی:	فیبا
یادداشت:	کتابنامه: ص. ۱۸۸-۱۹۲.
موضوع:	خدمات شهری -- ایران -- مدیریت <b>Municipal Services -- Iran -- Management</b> شهرسازی -- ایران -- طرح و برنامه‌ریزی <b>City planning -- Iran -- Design</b> شهرداری -- ایران <b>Municipal government -- Iran</b>
شناسه افزوده:	ایمانی جاجرمی، حسین، ۱۳۴۶ -
رده بندی کنگره:	HD۴۶۹۲/۵۶
رده بندی دیویی:	۳۶۳/۶۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی:	۸۸۳۵۸۶۸
اطلاعات رکورد کتابشناسی:	فیبا

عنوان: کتاب سبز ۱۴۰۰ (راهنمای عمل شهرداری‌ها) - جلد یازدهم: مدیریت شهری
ناشر: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور
گردآوری و تالیف: احمد سعیدنیا، حسین ایمانی جاجرمی
شمارگان: ۱۰۰۰ عدد
قیمت: ۶۰۰۰۰۰ ریال
نوبت چاپ: اول
تاریخ چاپ: ۱۴۰۱
شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۲۵۶-۷۷-۹
شناسه مجوز: ۹-۳۵۹۳۰-۶۳۱۵۸۵
طراح جلد: محمد سدیدشلهایی مقدم
صفحه آرا: فریده دارستانی فراهانی
نشانی: تهران، بلوار کشاورز، خیابان نادری، پلاک ۱۷، مرکز مطالعات راهبردی و آموزش شهری و روستایی
کدپستی: ۱۴۱۶۶۳۳۶۶۱ تلفن: ۶۳۹۰۲۰۵۳ و ۶۳۹۰۲۰۵۰ (۰۲۱)
Email: Shahrdiraha91@gmail.com

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور انتشارات

# فهرست مطالب

۶	سخن آغازین
۷	سخن ناشر
۹	چکیده
۱۳	پیشگفتار
۱۵	<b>فصل اول: مبانی مدیریت شهری</b>
۱۷	تعریف مدیریت شهری
۲۰	تعریف حکومت محلی
۲۱	گونه‌بندی حکومت‌های محلی
۲۲	تعریف شهرداری
۲۷	وظایف مدیر شهر
۲۸	انعطاف‌پذیری مدیریت شهری
۲۹	مدیریت شهری و نقش آن در توسعه شهری
۳۲	حکمرانی شهری
۳۴	<b>وظایف مدیریت شهری</b>
۳۴	تنوع وظایف
۳۸	وظایف مدیریت شهری در ایران
۳۹	اهمیت ارزیابی مردم از خدمات مدیریت شهری
۴۱	وظایف جدید مدیریت شهری
۴۳	ضرورت بازنگری در وظایف مدیریت شهری
۴۴	نکات اساسی برای انجام وظایف جدید مدیریت شهری
۴۶	وظایف مدیریت شهری در کلان‌شهرها
۴۷	اهداف مدیریت شهری
۵۰	اهداف مدیریت شهری در ایران
۵۳	طرح‌های توسعه شهری
۵۴	طرح جامع شهری
۵۵	طرح تفصیلی شهری
۵۶	طرح کالبدی ملی
۵۶	طرح جامع سرزمین
۵۶	طرح کالبدی منطقه‌ای
۵۷	طرح توسعه و عمران (جامع) ناحیه‌ای
۵۷	طرح مجموعه شهری
۵۷	طرح شهرهای جدید
۵۸	طرح شهرک‌های مسکونی
۵۸	هدف‌گذاری از سوی شهرداری‌ها
۶۰	<b>گونه‌های مدیریت شهری</b>
۶۱	نظام سیاسی متمرکز
۶۳	نظام سیاسی نامتمرکز
۶۵	مدیریت شهری مستقل

۶۷	شوراهای اسلامی شهر
۷۳	<b>سطوح مدیریت شهری در ایران</b>
۷۳	سطح کلان مدیریت شهری
۷۳	وزارت کشور
۷۷	وزارت راه و شهرسازی
۸۱	شورای عالی شهرسازی و معماری
۸۳	سطح منطقه‌ای مدیریت شهری
۸۳	استانداری
۸۵	سطح محلی مدیریت شهری
۸۶	شهرداری
۸۶	شورای اسلامی شهر
۸۶	فرمانداری
۸۹	عناصر غیررسمی مؤثر بر مدیریت شهری
۹۱	<b>فصل دوم: مبانی مدیریت شهرداری</b>
۹۴	برنامه‌ریزی
۹۷	سازماندهی
۹۹	کنترل و نظارت
۹۹	هدایت و رهبری
۱۰۱	<b>منابع مدیریت مالی شهرداری</b>
۱۰۱	تعریف
۱۰۳	اهداف
۱۰۳	وظایف
۱۰۴	اصول مدیریت مالی
۱۰۴	انصاف
۱۰۵	کارایی
۱۰۵	اداره آسان‌تر
۱۰۶	منابع درآمد شهرداری
۱۱۰	عوارض شهرداری‌ها
۱۱۲	اموال شهرداری‌ها
۱۱۲	مشارکت مردم در مدیریت مالی شهرداری‌ها
۱۱۵	آیین‌نامه‌ها و مقررات مالی شهرداری‌ها
۱۱۷	مفاهیم اساسی مدیریت مالی شهرداری
۱۱۷	حسابداری
۱۱۷	درآمد و هزینه
۱۱۸	بودجه برنامه‌ای
۱۲۰	طبقه‌بندی درآمدهای شهرداری
۱۲۱	طبقه‌بندی هزینه‌های شهرداری
۱۲۲	پرداخت هزینه‌ها در شهرداری
۱۲۳	تنخواه‌گردان

۱۲۴	گزارش مالی
۱۲۶	<b>مبانی مدیریت اداری شهرداری</b>
۱۲۶	اهداف
۱۲۷	وظایف
۱۲۸	عناصر کارگزینی
۱۲۹	انضباط اداری
۱۳۰	آموزش کارکنان شهرداری
۱۳۲	ارزشیابی
۱۳۳	انتقال و ترفیع کارکنان شهرداری
۱۳۳	انتقال
۱۳۴	ترفیع
۱۳۴	روابط عمومی شهرداری
۱۳۵	آیین نامه های اداری شهرداری
۱۳۷	<b>فصل سوم: سیر مدیریت شهری در ایران و جهان</b>
۱۳۹	<b>سیر مدیریت شهری در ایران</b>
۱۳۹	مدیریت شهری در دوران باستان
۱۴۲	مدیریت شهری در دوران اسلامی
۱۴۷	مدیریت شهری پس از مشروطیت
۱۴۸	قانون بلدیة در سال ۱۲۸۶
۱۴۹	مدیریت شهری در دوره پهلوی
۱۵۱	مدیریت شهری در دوران جمهوری اسلامی
۱۵۲	قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران
۱۵۴	<b>سیر مدیریت شهری در جهان</b>
۱۵۴	مدیریت شهری در یونان باستانی
۱۵۵	مدیریت شهری در دوران فنودالیزم
۱۵۶	ساختار مدیریت شهری در دولت - شهرهای اروپایی سده میانه
۱۵۸	رنسانس
۱۵۹	تأثیر قدرت های شهری در فضای عمومی شهرها
۱۵۹	انقلاب صنعتی و گسترش فزاینده شهرنشینی
۱۶۰	مدیریت شهری در آمریکا
۱۶۱	الگوی شهردار، شورای شهر، نوع شهردار کم قدرت
۱۶۲	الگوی شهردار، شورای شهر، نوع شهردار پر قدرت
۱۶۲	الگوی مدیر شهر
۱۶۳	مدیریت شهری سوئد
۱۶۴	فعالیت های بین المللی مدیریت شهری
۱۷۱	<b>پیوست ها</b>
۱۷۳	پیوست یک: وظایف قانونی شهرداری ها
۱۸۲	پیوست دو: وظایف شورای اسلامی شهر
۱۸۸	<b>منابع</b>

## سخن آغازین

در جهان کنونی سرعت تغییرات در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست‌محیطی و فن‌آوری به حدی شتابان است که در محیط پیرامون و سبک زندگی همه افراد، تاثیرات عمیقی گذارده است. این تغییرات در کنار نیازهای گسترده و رو به تزاید شهروندان در زمینه‌هایی همچون؛ حمل‌ونقل روان و پاک، فضای سبز گسترده، فضاهای شهری مطلوب، بهداشت مناسب محیط شهری، ایمنی و... از یک سو و مسایل، مشکلات، چالش‌ها و فرصت‌های باقیمانده از قبل در شهرها از سوی دیگر، صاحب‌نظران را بر آن داشته که رویکردهای جدیدی را در مواجهه با آن‌ها به مدیران و دست‌اندرکاران مدیریت و برنامه‌ریزی شهری پیشنهاد نمایند. از جمله این رویکردها می‌توان به شهرهای پایدار، شهرهای هوشمند، شهرهای دانش‌بنیان، شهرهای خلاق، شهرهای تاب‌آور، شهرهای دوستدار محیط‌زیست و مواردی از این قبیل اشاره نمود که متاثر از مبانی فکری و اندیشه‌ای ایده‌پردازان و صاحب‌نظران، در مواجهه با نیازهای جدید، تبیین و عملیاتی شده‌اند.

از اصلی‌ترین بازیگران در تحقق رویکردهای جدید در شهرها، مدیران و کارشناسان مدیریت شهری هستند. چرا که نیروی انسانی توانمند و کارآمد، اصلی‌ترین سرمایه هر دستگاه و سازمان است و در واقع این سرمایه انسانی با مجموعه‌ای از دانش‌ها و مهارت‌ها است که می‌تواند در پیشبرد اهداف هر سازمان نقش اساسی داشته باشد.

از جمله اقدامات شاخص در ارایه آموزش‌های کاربردی در زمینه مدیریت شهری و شهرسازی می‌توان به مجموعه کتاب‌هایی که به عنوان "راهنمای عمل شهرداری‌ها" در برخی از کشورهای جهان تهیه می‌شود، اشاره نمود. هدف از تدوین این گونه کتاب‌ها، ارایه آموزش‌های کاربردی، به شیوه ترویجی و مبتنی بر شرایط، ویژگی‌ها، ضوابط و مقررات هر کشور در زمینه‌های مختلف و مرتبط با مدیریت شهر و شهرسازی است.

از این روسازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور نیز در راستای وظایف و مأموریت‌های خود درخصوص توانمندسازی مدیران و کارشناسان مجموعه بزرگ مدیریت شهری کشور و افزایش دانش در این حوزه، در آستانه ورود به قرن جدید شمسی، اقدامات و برنامه‌های گسترده‌ای را در دستور کار خود قرار داده است که یکی از مهم‌ترین آن‌ها تهیه محتواهای علمی تحت عنوان "کتاب سبز ۱۴۰۰" (راهنمای عمل شهرداری‌ها) مشتمل بر ۲۰ جلد و در زمینه‌های مرتبط با شهرسازی و مدیریت شهر می‌باشد که با مشارکت صاحب‌نظران و اساتید دانشگاهی تهیه و تنظیم شده است. امید است این اقدام، گام موثری در ارتقای سرمایه‌های انسانی شاغل در مدیریت شهری کشور باشد.

در پایان لازم است از زحمات و تلاش‌های همه کسانی که در تهیه این آثار ارزشمند همکاری داشته‌اند صمیمانه تشکر و قدردانی نمایم.

### مهدی جمالی نژاد

معاون عمران و توسعه امور شهری و روستایی وزارت کشور  
و رئیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

## سخن ناشر

شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، دارای مسؤولیت‌ها و وظایف گوناگونی در زمینه‌های مختلف می‌باشند. به نحوی که وظایف آن‌ها از سطوح سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهر تا ارائه خدمات متنوع به شهروندان در زمینه‌های حمل‌ونقل، فضای سبز، مدیریت پسماند، فضای سبز، بهداشت محیط شهری، ایمنی و مدیریت بحران، امور اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی را در برمی‌گیرد. از این‌رو برنامه‌ریزی برای توانمندسازی مدیریت‌های شهری، زمینه توسعه شهر در ابعاد مختلف و به تبع آن افزایش رضایت شهروندان را فراهم می‌آورد. از اصلی‌ترین محورهای توانمندسازی مدیریت‌های شهری، ارتقای سطح دانش دست‌اندرکاران و کارشناسان این حوزه است که می‌توان با تولید و نشر یافته‌های علمی و آموزشی به آن دست یافت.

کمبود منابع علمی و آموزشی در دهه ۱۳۷۰، این مرکز را بر آن داشت تا نسبت به تهیه محتوا و انتشار کتب در حوزه‌های مختلف مدیریت شهری، اقدام نماید. از مجموعه کتاب‌هایی که در آن دهه انتشار آن آغاز شد، کتاب سبز شهرداری‌ها بود که سیزده جلد آن منتشر شد و مورد استقبال مراکز علمی و اجرایی قرار گرفته و هریک از آن‌ها به چاپ‌های متعدد رسید. این مجموعه براساس الگوهای رایج در سطح کشورهای دیگر از جمله کتاب سبز تهیه شده توسط انجمن شهرسازان آمریکا، APA تدوین و چاپ شده بود.

حال با توجه به نیاز به تجدیدنظر در محتوای کتب موصوف و به منظور تولید دانش و ادبیات علمی جدید، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری و روستایی، مجموعه کتاب سبز ۱۴۰۰ (راهنمای عمل شهرداری‌ها) را در بیست عنوان به شرح ذیل تهیه و منتشر نموده است؛

۱- شهرسازی

۲- کاربری زمین شهری



- ۳- حمل و نقل شهری
- ۴- نظام مراکز شهری و فضای مسکونی
- ۵- طرح‌های شهری
- ۶- ساخت و سازهای شهری
- ۷- مدیریت پسماندهای شهری
- ۸- تأسیسات شهری
- ۹- فضای سبز شهری
- ۱۰- تسهیلات شهری (فضاهای فرهنگی، ورزشی و تفریحی)
- ۱۱- مدیریت شهری
- ۱۲- تجهیزات شهری
- ۱۳- گردشگری شهری
- ۱۴- مدیریت و برنامه‌ریزی
- ۱۵- مدیریت ایمنی محیط شهری
- ۱۶- مدیریت بهداشت شهری
- ۱۷- پیاده‌روسازی و پیاده‌راه‌سازی
- ۱۸- بودجه و بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها
- ۱۹- شهر هوشمند
- ۲۰- شهر خلاق

در پایان شایسته است از اساتید و کارشناسان فرهیخته‌ای که در بازنگری، تهیه و تدوین این مجموعه همکاری داشته‌اند و همچنین کارشناسان سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و این مرکز که با نظرات خود بر غنای این مجموعه افزودند، تشکر و قدردانی نمایم.

انتشارات

## چکیده

مجموعه "کتاب سبز ۱۴۰۰" (راهنمای عمل شهرداری‌ها)، با هدف تدوین بنیان‌های نظری و عملی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری تهیه و تدوین شده است. این مجموعه مشتمل بر ۲۰ جلد کتاب آموزشی است که می‌کوشد تا به تناسب وظایف شهرداری‌ها، محتوای آموزشی مورد نیاز را در زمینه‌های مختلف به جامعه مخاطب ارائه نماید.

جلد نخست این مجموعه، شامل تعاریف شهرسازی، پیدایش علم شهرسازی در عصر حاضر، عوامل مؤثر بر شهرسازی، رشته‌ها یا شاخه‌های اصلی شهرسازی (یعنی برنامه‌ریزی شهری، طراحی شهری، برنامه‌ریزی محیطی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای) است و رابطه این رشته‌ها را با مبانی علمی برنامه‌ریزی کالبدی و فضایی به بحث گذاشته است. در ادامه، گرایش‌ها و اصول اساسی برنامه‌ریزی و طراحی شهری و نگرش‌های نوین در این خصوص بیان شده است.

جلدهای دوم تا چهارم این مجموعه، به تشریح نظام‌های بنیادی برنامه‌ریزی شهری می‌پردازند. در جلد دوم به بحث مهم کاربری زمین شهری به‌عنوان بنیان برنامه‌ریزی شهری پرداخته شده است. در این کتاب همچنین مطالبی در خصوص منطقه‌بندی و حریم شهر به مخاطب ارائه شده است. در جلد سوم که موضوع آن، نظام ارتباطات و حمل‌ونقل شهری است، حمل‌ونقل از دیدگاه برنامه‌ریزی شهری و در رابطه با موضوع کاربری زمین شهری و مسایل انسانی مورد بحث و تحلیل قرار گرفته است.

برنامه‌ریزی مراکز شهری، یکی از اساسی‌ترین مسایل برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی شهری است که هویت و شخصیت شهرها به چگونگی و کیفیت کارکردی و کالبدی آن‌ها مربوط می‌شود. این موضوع در بخش نخست جلد چهارم مطرح شده است و نظام تشکیل محله‌های مسکونی، نظام کاربری مسکونی و مشخصات و معیارهای فضای مسکونی در بخش دوم این جلد مورد بحث قرار گرفته است.

به طور کلی چهار جلد اول کتاب، به‌عنوان اصول نظری و عملی شهرسازی، پایه و مبنای سایر بخش‌ها محسوب می‌شود.

طرح‌های شهری، موضوع جلد پنجم است. در این جلد، تاریخچه برنامه‌ریزی شهری در ایران، مشخصات تهیه انواع طرح‌های شهری مانند طرح جامع، طرح هادی و سایر طرح‌ها بررسی شده‌اند. یکی از مباحث مهم این بخش، چگونگی فرایند تهیه طرح‌های شهری و مراحل ابلاغ و اجرای طرح‌ها است که به جنبه رسمی و کاربردی شهرسازی در ایران پرداخته است.

جلد ششم، به نظام کنترل ساخت‌وساز که شامل: مراحل، ضوابط، آیین‌نامه‌های کنترل ساختمان، معیارهای حفاظت، ایمنی، تراکم، ارتفاع و نقش آن‌ها در کنترل سیمای شهر و سلامت محیط است، می‌پردازد.

جلد هفتم، شامل برنامه‌ریزی و مدیریت بهداشت و نظافت شهری است. در این جلد وظایف شهرداری‌ها در زمینه‌ی: روش‌ها، معیارها و مدیریت جمع‌آوری، دفع و بازیافت پسماند مطرح شده است. یکی از مباحث بسیار جدید در این بخش، پاکیزگی و نظافت شهری است که نقش شهرداری‌ها را در چارچوب حفاظت محیط‌زیست شهری، مشخص می‌سازد.

در جلد هشتم، مبانی مکان‌یابی، برنامه‌ریزی و مدیریت تأسیسات شهری مطرح شده است که شامل؛ گورستان، کشتارگاه، میدین میوه و تره‌بار و پایانه است و همچنین وظایف شهرداری در این زمینه بیان شده است.

در جلد نهم، مدیریت فضاهای سبز شهری را محور بحث قرار داده و در آن به بررسی مبانی برنامه‌ریزی، جایگاه قانونی شهرداری‌ها در توسعه، بهسازی و نگهداری فضاهای سبز، پارک‌های شهر و پیرامون شهری با توجه به گونه‌شناسی گیاهان در رابطه با شرایط اقلیمی مطرح و به روش‌های آبیاری، کاشت و نگهداری نیز پرداخته شده است.

وظایف نوین شهرداری‌ها در برنامه‌ریزی و مدیریت فضاهای فرهنگی-تفریحی در زمینه کتابخانه‌های شهری، زمین‌های ورزشی و تفرجگاه‌های طبیعی پیرامون شهرها در جلد دهم با عنوان تسهیلات شهری به تفصیل بیان شده و ضوابط مکان‌یابی و معیارهای برنامه‌ریزی آن‌ها نیز بحث شده است.

جلد یازدهم درباره اصول و مبانی مدیریت شهری بحث می‌کند و شامل دو بخش است: بخش اول به تبیین اصول نظری و عملی مدیریت شهری و

فرایند تصمیم‌گیری و ابعاد اجرایی آن پرداخته و در بخش دوم، مدیریت مالی و اداری شهرداری‌ها مطرح شده است. یکی از مباحث مهم این بخش طرح مسایل مدیریت شهری براساس جدیدترین پژوهش‌های علمی و ارائه‌ی پیشنهادهای اصلاحی در این زمینه است.

جلد دوازدهم این مجموعه به لوازم و تجهیزات فضاهای شهری تحت عنوان تجهیزات شهری می‌پردازد. در این مبحث با تأکید بر طراحی فضاهای شهری و بهبود کیفیت محیطی، ویژگی‌ها و معیارهای زیباسازی شهری تبیین گردیده‌اند.

موضوع جلد سیزدهم، گردشگری شهری است و در این کتاب تأکید شده است که موضوع گذران اوقات فراغت شهروندان، مستلزم تأمین فضاها، تأسیسات و امکانات گوناگون برای گردشگری است. علاوه بر شهروندان یک شهر، سایر مردم کشور و حتی مردم جهان برای گذران اوقات فراغت و آشنایی با فرهنگ ملل، علاقمند به سفر به شهرها و سیاحت میراث ملی و میراث فرهنگی هستند. مسئله گردشگری شهری امروز یکی از شاخه‌های اقتصاد، اشتغال و توسعه بشمار می‌رود.

موضوع جلد چهاردهم، مدیریت و برنامه‌ریزی است. با توجه به مشکلات متعدد و پیچیده مدیریت شهری به‌ویژه در کشورهایمانند ایران که با مسایل جمعیتی، اقتصادی و اجتماعی روبرو هستند، آگاهی به وجوه مختلف مدیریت و برنامه‌ریزی ضروری است. در این کتاب مشکلات مدیریت و برنامه‌ریزی، روش‌ها و معیارهای مناسب برنامه‌ریزی و مدیریت در ارتباط با یکدیگر معرفی می‌شوند.

موضوع جلد پانزدهم، مدیریت ایمنی محیط شهری است که امروزه آن را مدیریت بحران شهری نیز می‌نامند. بحران، رخدادهای پیش‌بینی نشده از قبیل؛ سیلاب، زلزله، طوفان، آتش‌سوزی و ... است که شهرها، ساکنین و تأسیسات شهری را تهدید نموده و آسیب‌های سنگینی به آنها وارد می‌سازد. هدف این بخش از کتاب، آشنایی با موضوعات خطر، تهدید و روش‌های مدیریتی برای پیش‌بینی و مقابله با آنهاست.

مدیریت بهداشت محیط شهری موضوعی است که در جلد شانزدهم به آن پرداخته شده است. شهرها به دلایل مختلف اجتماعی، اقتصادی و

فرهنگی روز به روز آلوده‌تر شده و سلامتی شهروندان را تهدید می‌کنند. آشنایی با زمینه‌های مختلف آلودگی و آگاهی از روش‌های نوین مقابله با آلودگی، بهداشت شهرها را تضمین خواهد کرد.

جلد هفدهم به موضوع پیاده‌رو و پیاده‌راه‌های شهری می‌پردازد. شهرها محل عبور و مرور شهروندان به اشکال مختلف است. حمل‌ونقل ماشینی به تدریج فضا را برای حرکت پیاده، تنگ و در برخی موارد تهدیدآمیز نموده است. در این شرایط، برنامه‌ریزی عبور و مرور پیادگان در خیابان‌ها از نظر ایمنی و آسایش بسیار اهمیت یافته است. موضوع این بخش از کتاب، ضمن طرح اهمیت پیاده‌راه‌ها، ضوابط و استانداردهای طراحی و برنامه‌ریزی شهری را مشخص می‌سازد.

جلد هجدهم به موضوع بودجه و بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها پرداخته است. هدف از این کتاب راهنمایی برای برنامه‌ریزی مالی مناسب در شهرداری‌ها، آگاهی از روش‌های پیاده کردن سیاست‌ها و برنامه‌ها از طریق ابزارهای مالی و بودجه‌بندی سالیانه در راستای برنامه‌ریزی میان‌مدت و بلندمدت شهرداری است. راهنمای برنامه‌ریزی مالی، مدیران شهری را با محدودیت‌ها و امکانات برنامه‌ریزی در این حوزه آشنا می‌سازد.

موضوع جلد نوزدهم، یعنی شهر هوشمند، دارای دو بُعد است. یکی جنبه تکنولوژی اداره و مدیریت توسعه شهری است که به‌عنوان ابزاری برای مدیریت و کنترل عمل می‌کند و جنبه دیگر آن رشد هوشمند شهر در ابعاد کاربری و عملکردی است که در مقابل رشد پراکنده و آشفته مطرح می‌شود.

عنوان جلد بیستم، شهر خلاق است. شهرها محل وقوع انواع مسایل و مشکلات اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و به‌ویژه محیطی هستند که بسیاری از این مسایل راه‌حل فوری و کوتاه‌مدت ندارند. برای احیای زندگی، رونق اقتصادی و ارتقای نشاط فرهنگی شهرها، نیازمند راه‌حل‌های خلاقانه‌ی گوناگونی هستیم تا بتوانیم بر مشکلات شهری فائق آییم.

## پیشگفتار

پیچیده‌ترین اجتماعات و سکونت‌گاه‌های بشری، شهرها هستند. تمرکز، تراکم و تجمع هزاران و میلیون‌ها نفر در شهرها سبب تولید انواع گروه‌های اجتماعی، فعالیت‌های اقتصادی و تشکل‌های سیاسی می‌شود که منافع متفاوت، متعارض و در مواردی ستیزه‌جو دارند. از همین رو پرسش‌های مهم در موضوع مدیریت شهری این است که چه شیوه‌هایی برای اداره شهرها وجود دارند؟ چه کسانی بر شهر حکم می‌رانند و درباره تقسیم و توزیع منابع قدرت و ثروت تصمیم می‌گیرند؟ تأثیرات تصمیمات مدیران شهری بر زندگی مردم شهری چیست؟ چگونه می‌توان تصمیماتی برای شهرها گرفت که بیشترین کارایی و اثربخشی را داشته باشند؟

ایران از قدیمی‌ترین کشورهای جهان و صاحب تمدن شهری دیرینه‌ای است. از همین رو موضوع مهم دیگر توجه به الگوها و مدل‌هایی است که شهرهای ایران برای اداره امور عمومی خوب پیش و پس از دوران مدرنیته انتخاب کرده‌اند. چالش‌های مدیریتی پدید آمده پس از ظهور کلان‌شهرها و ابر شهر تهران در کنار تجربه شوراهای شهر و مسائل پیش آمده بر سر تأمین منابع اداره نظام مدیریتی شهر و مساله جدید حکمرانی شهری از دیگر موضوعات مورد توجه در بحث اداره شهرها است.

کتاب حاضر نخستین بار در نیمه دهه ۱۳۷۰ برای کاربردهای آموزشی در مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور تدوین شود. در آن دوران با توجه به کمبود منابع آموزشی از یک‌سو و افزایش تعداد شهرها و مسائل شهری از سوی دیگر لازم بود تا هر چه سریع‌تر با استفاده از منابع و اسناد موجود نسبت به تدوین یک کتاب آموزشی با قابلیت کاربرد در دوره‌های آموزشی نوشته شود. خوشبختانه کتاب مورد توجه بسیار از سوی مدیران شهری، پژوهشگران، دانشجویان و علاقه‌مندان مباحث شهری قرار گرفت که بخش زیادی از آن خارج از تصور نویسندگان و تهیه‌کنندگان کتاب بود. همین استقبال مسؤولیت نویسندگان مجموعه کتاب‌های سبز شهرداری

به‌ویژه کتاب مدیریت شهری را حساس‌تر می‌کند و نویسندگان ضمن سپاس‌گذاری از تمامی خوانندگان تلاش کرده‌اند تا ویرایش دوم این کتاب بهتر از ویرایش اول باشد.

از سوی دیگر تحولات زیادی هم در عرصه مدیریت شهرها و هم دسترسی به منابع و اسناد فراهم آمده است. اگر در آن سال‌ها برای کسب اطلاع از مثلاً قوانین و مقررات اداره شهرها در کشورهای دیگر نیاز به مکاتبات طولانی‌مدت بود اکنون به برکت اینترنت و انواع سایت‌های خوب و مفید این مشکل حل شده است هرچند هنوز تفاوت‌های زبانی و مفهومی می‌تواند به‌عنوان مانع عمل کند.

ویرایش دوم کتاب حاوی اصلاحات و اطلاعات تکمیلی و حذف اطلاعات کهنه شده می‌باشد. با این حال آن چه یک کتاب را موفق می‌کند، نقدها و نکات اصلاحی خوانندگان ارزشمند آن است. چشم امید نویسندگان کتاب حاضر هم به لطف خوانندگان کتاب خویش است تا با نقدها و نظرات نویسندگان را برای افزایش کیفیت کتاب یاری دهند.

احمد سعیدنیا

حسین ایمانی جاجرمی

## فصل اول

### مبانی مدیریت شهری





## مبانی مدیریت شهری

درباره مشکلات شهرها می‌توان کتاب‌ها نوشت؛ اما گسترش شهرنشینی و مسائل و مشکلات خاص زندگی شهری، بیش از پیش ضرورت توجه همه‌جانبه به راهبردها و چاره‌های سودمند برای بهینه‌سازی زندگی ساکنان شهرها را روشن ساخته است. در میان موضوع‌هایی مانند محیط‌زیست شهری، حمل‌ونقل شهری، ایمنی شهری و برنامه‌ریزی شهری، یک عامل بسیار مهم که تأثیر فزاینده و تعیین‌کننده‌ای بر دیگر عوامل سازنده زندگی شهری دارد، مدیریت شهری است.

هر فعالیت اجتماعی بدون وجود مدیریت سازمان‌یافته - که اهداف و ابزارهای رسیدن به آن‌ها را مشخص کند و فعالیت‌ها را هماهنگ سازد، از هم می‌پاشد و به بی‌نظمی می‌گراید؛ و شهر نیز که پیچیده‌ترین و متنوع‌ترین جلوه‌های زندگی بشری را در خود دارد - بدون وجود نظام مدیریت شهری، که ضمن انجام برنامه‌ریزی‌های لازم برای رشد و توسعه آینده شهر، به مقابله با مسائل و مشکلات کنونی آن پردازد، بی‌سامان می‌گردد.

در این فصل، مدیریت شهری را تعریف می‌کنیم و به بررسی مفاهیم سازنده آن با از هم شناختن عناصر تشکیل‌دهنده‌اش می‌پردازیم؛ بعد از تعریف مدیریت شهری، اهداف، گونه‌ها، وظایف و سطوح آن بیان می‌گردد، سپس سیر تحول مدیریت شهری در ایران و جهان طرح خواهد شد.

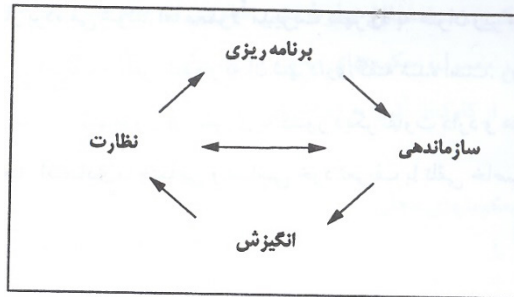
## تعریف مدیریت شهری

اگر مدیریت به درختی تشبیه شود که شاخه‌های گوناگونی مانند مدیریت صنعتی، مدیریت مالی، مدیریت روستایی و مانند اینها دارد، یکی از شاخه‌های جدید این درخت، مدیریت شهری است. پیش از تعریف

مدیریت شهری، سودمند است که مفهوم مدیریت روشن گردد. اگرچه مدیریت به شکل‌های مختلفی تعریف شده است، اما با نگاهی دقیق به این تعاریف، مشخص می‌شود که منظور اصلی همه آن‌ها این نکته بوده است که: مدیریت، روش دستیابی به اهدافی می‌باشد که برای سازمان نظر گرفته شده است؛ لیکن برای ارائه تعریف جامع می‌توان گفت که مدیریت "کار کردن با افراد و گروه‌ها برای رسیدن به مقاصد سازمان" است.

وظایفی که برعهده مدیر گذاشته شده است نیز عبارتند از: برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و انگیزش. این وظایف با هم مرتبط‌اند و تفاوتی ندارد که در سازمان یا در چه سطح مدیریتی مطرح شوند. برنامه‌ریزی شامل تعیین اهداف و مقاصد سازمان و تکمیل کردن نقشه‌های کاری است که نشانگر طریقه رسیدن به این اهداف و مقاصد می‌باشد. زمانی که برنامه‌ها تهیه شدند، سازماندهی دارای معنا و مفهوم می‌گردد. سازماندهی هم شامل گردآوری منابع، مردم و وسایل به مؤثرترین شیوه برای رسیدن به اهداف است.

وظیفه مهم دیگری که برعهده مدیریت می‌باشد، «نظارت» است. در تعریف نظارت نیز گفته شده که نظارت دربردارنده نقد نتایج و پیگیری کارهاست. به عبارت دیگر، مقایسه کارهای انجام شده با برنامه سازمان، برای اصلاح کارهایی که از اهداف منحرف شده‌اند، نظارت خوانده می‌شود. ارتباط و وابستگی وظایف مدیر به یکدیگر، این موضوع را نفی نمی‌کند که گاهی ممکن است یک یا تعدادی از آن‌ها اهمیت ویژه یا بیشتری داشته باشند. شکل زیر نشانگر ارتباط وظایف مدیریت با یکدیگر است.



شکل ۱. وظایف مدیریت و ارتباط آن‌ها با هم

موفقیت و شکست هر سازمانی در دستیابی به اهداف و انجام وظایفش، متکی بر مدیریت است که یکی از مهم‌ترین نقش‌ها را به عهده دارد. اگر شهر، همچون سازمانی در نظر گرفته شود، لازم است که در رأس آن عنصری برای برنامه‌ریزی آینده و اداره امور کنونی قرار گیرد. این عنصر را می‌توان مدیریت شهر نامید. مسائل بسیاری در شهرها وجود دارند که برای حل آن‌ها وجود مدیریت شهری، الزامی قلمداد می‌شود. مسائلی مانند چگونگی گسترش آینده شهر، تأمین خدمات عمومی (آب، برق، نظافت و...)، احداث مراکز عمومی با کارکردهای تفریحی - فرهنگی و ورزشی، ساختن خیابان‌ها و کوچه‌ها و... آنچه وظیفه هر مدیری به شمار می‌آید، وظیفه مدیریت شهری نیز هست.

مدیریت شهری باید برای شهر، برنامه‌ریزی‌هایی انجام دهد، فعالیت‌های شهری را سازمان دهد، بر فعالیت‌های انجام شده نظارت کند و حتی برای انجام بهینه امور، انگیزش لازم را در سازمان مدیریت شهری و سایر سازمان‌ها و شهروندان ایجاد نماید.

یکی از تعاریف جدید از مدیریت شهری از آن ماین پیتروان دیک است. او در کتابی به نام *مدیریت شهری: از نظریه تا عمل* می‌گوید که می‌توان مدیریت شهری را این‌گونه تعریف کرد: «تلاش برای هماهنگی و یکپارچگی فعالیت‌های بخش عمومی و اقدامات بخش خصوصی برای پرداختن به مشکلات اصلی که ساکنان شهرها با آن‌ها روبرو هستند

و ایجاد شهری رقابتی‌تر، منصفانه‌تر و پایدارتر» (وان دیک، ۱۳۹۳: ۳۵). چنین تعریفی از مدیریت شهری نشان‌دهنده تغییری است که در نگاه به سازوکارهای اداره شهر پدید آمده است. در گذشته اگر قرار بود مدیریت شهری فقط به ارائه خدمات شهری پردازد اما امروزه از آن توقع می‌رود که به‌عنوان یک دستگاه هماهنگ‌کننده و یکپارچه‌کننده میان بخش‌های مختلف شهر عمل کند.

در کنار مفهوم مدیریت شهری، مفاهیم مشابه دیگری مانند مدیریت شهرداری و یا مدیریت حکومت محلی نیز مطرح است که بسیاری اوقات به‌جای یکدیگر به کار برده می‌شوند. اما معمولاً مدیریت شهری به‌عنوان زیرمجموعه‌ای از حکومت محلی تعریف و تلقی شده و به آن شهرداری گفته شده است. روشن است که مشخصات و ساختار شهرداری از کشوری به کشور دیگر تفاوت دارد و هر جامعه‌ای با توجه به گذشته تاریخی و ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی خود تعریف یا تلقی خاصی از مدیریت شهری دارد.

از آنجا که مدیریت شهری ارتباط نزدیکی با حکومت محلی پیدا می‌کند و در کشورهای پیشرفته، شهرداری‌ها در واقع نوعی حکومت محلی به شمار می‌روند، بنابراین باید حکومت محلی نیز تعریف شود.

### تعریف حکومت محلی

حکومت محلی، سازمانی عمومی است که به‌موجب قوانین عمومی و یا اساسی یک کشور در قسمتی از خاک آن ایجاد می‌گردد تا در محدوده‌ای که مشخص شده، خدماتی را که کاملاً محلی هستند برای ساکنان آن محدوده تأمین کند. "حکومت‌های محلی دارای محدوده معین، جمعیت معین، سازمان و امتیازهای لازم برای انجام وظایف محلی می‌باشند. بسیاری از حکومت‌های محلی دارای شخصیت حقوقی، اختیار وضع مالیات و بودجه مستقل می‌باشند و صفت مشخصه آن‌ها این است که فاقد اقتدار عالیله سیاسی می‌باشند".

حکومت‌های محلی، حالتی دوگانه دارند؛ از یک سو باید امور محلی را با نظرسنجی از مردم محل، مطابق قانون انجام دهند و از طرف دیگر باید به‌عنوان نماینده حکومت مرکزی، سیاست‌ها و خطوط مشی عمومی آن حکومت را در سطح محلی اجرا کنند. به‌طور معمول، حکومت‌های محلی دارای یک سازمان حکومتی کامل هستند که تمام یا برخی از کارکنان آن را مردم انتخاب می‌کنند.

### گونه‌بندی حکومت‌های محلی

از نظر حدود، اهداف و اختیارات، حکومت‌های محلی در سه طبقه جای می‌گیرند:

۱. حکومت‌های محلی که انتخابی‌اند و هدف‌های عمومی را تحقق می‌بخشند. از مهم‌ترین آن‌ها باید از شهرداری‌ها که در مناطق شهری ایجاد می‌شوند، نام برد. این حکومت‌ها، دارای شخصیت حقوقی بوده و در سطح محلی نیز اختیارات زیادی دارند. مدیریت شهری، به تعبیری، در این‌گونه قرار می‌گیرد. زیرا به دنبال تحقق اهداف عمومی در مناطق شهری است و در کنار شخصیت حقوقی خود، از استقلال و اختیاراتی در سطح محلی برخوردار است.
۲. حکومت‌های محلی انتخابی که تنها برای انجام برخی وظایف خاص ایجاد شده‌اند و فعالیت‌شان از محدوده یک یا چندوظیفه مخصوص فراتر نمی‌رود.
۳. برخی از حکومت‌های محلی که توسط حکومت مرکزی ایجاد می‌شوند تا مقاصد حکومت مرکزی را در اجرای کارها تسهیل بخشند. این واحدها بین حکومت مرکزی و واحدهای اصلی حکومت محلی قرار می‌گیرند و در بیشتر موارد در محدوده محل خود، چند حکومت محلی دیگر پدید می‌آورند. این واحدهای حکومت محلی، واسط خوانده می‌شوند و طبق وظیفه، خدمات محلی را مطابق سیاست حکومت مرکزی انجام داده و فعالیت وزارتخانه‌ها را

در سطح محلی هماهنگ می‌کنند. وظیفه مهم دیگر آن‌ها نظارت برواحدهای محلی است.

در ایران، استانداری‌ها، نمونه مشخص این نوع واحدهای حکومت‌های محلی واسط هستند. وظیفه پیشبرد برنامه‌ها و هدایت امور شهری در سطح شهر نیز برعهده شهرداری است. بنابراین می‌توان گفت که صرف‌نظر از تفاوت‌ها و اختلافاتی که شهرداری‌های کشورهای جهان با یکدیگر دارند، مدیریت شهری همان شهرداری است. اگر شهرداری مساوی با مدیریت شهری باشد، تعریف شهرداری، با تعریف مدیریت شهری تفاوت چندانی نخواهد داشت.

### تعریف شهرداری

تعریف‌هایی که از مفهوم شهرداری شده به‌قدری زیادند که مشکل می‌توان از میان آن‌ها تعریفی جامع استخراج کرد. برای تعریف مفهوم شهرداری باید تا حد زیادی برچارچوب سیاسی که شهرداری در آن قرار گرفته، متکی بود. برای نمونه، در نظام‌های سیاسی نامتمرکز، نقش انتخاب شهرداری‌ها و اختیارات و قدرت محلی عاملی مهم در تعریف شهرداری است.

برای آنکه تعریفی مناسب از مفهوم شهرداری ارائه شود، مرور تعاریفی چند در این زمینه لازم است:

۱. "شهرداری یا حکومت شهر به واحدی گفته می‌شود که به‌وسیله مردم در قسمتی از خاک یک کشور به‌منظور اداره امور محل و ارائه خدمات موردنیاز مردم آن منطقه تشکیل می‌شود. شهرداری مهم‌ترین قسمت حکومت محلی را تشکیل می‌دهد و از لحاظ حقوقی، تقریباً زیر نظر حکومت محلی در استان مربوطه می‌باشد."
۲. "شهرداری سازمانی است حقوقی، محلی و مستقل که در محدوده شهر برای رفع نیازهای عمرانی، رفاهی و خدماتی مردم شهر که جنبه محلی دارد تشکیل می‌گردد و منظور آن است که امور با

- مشارکت شهروندان حل و فصل شود".
۳. "شهرداری به واحدی اطلاق می‌شود که در یک مرکز جمعیتی دارای خصایص شهری به منظور اداره امور محل و ارائه خدمات عمومی مورد نیاز تشکیل می‌شود".
۴. "شهرداری سازمانی است که سکنه یک شهر با استفاده از حقوق طبیعی خود و اختیاری که قانون به آن‌ها اعطا نموده است، به منظور ایجاد و اداره کردن تأسیسات عمومی، وضع و اجرای نظامات شهری و تأمین نیازمندی‌های مشترک محلی به وجود می‌آورند و به آن اختیار و نمایندگی می‌دهند تا هزینه خدماتی را که به عهده آن واگذار گردیده است، با اسلوبی منطقی و عادلانه بین سکنه شهر و استفاده‌کنندگان توزیع و سرشکن نموده، از آن‌ها وصول کند و در صورتی که هر یک از آن‌ها پرداخت سهمی که باید پرداخت کند خودداری و یا نظامات شهری را رعایت نکند، با استفاده از قوه قهریه که به حکم قانون به وسیله مردم شهر به آن داده شده است، آن‌ها را وادار به پرداخت سهم خود و رعایت نظامات و مقررات شهری بنماید".
۵. "شهرداری (براساس ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور) سازمانی عمومی و غیردولتی که دارای استقلال و شخصیت حقوقی بوده و تحت نظر شورای شهر که منتخب مردم است و نظارت دولت از طریق وزارت کشور برای انجام وظایفی که در قانون شهرداری آمده، تأسیس شده است".
۶. "ناحیه‌ای که به وسیله مرزهای اداری معینی مشخص شده است، ویژگی مسلط شهری دارد و معمولاً توسط یک مجموعه از مأموران برگزیده محلی اداره می‌شود و در محدوده یک واحد حکومتی بالاتر مثل فرمانداری قرار دارد".
- به‌طوریکه ذکر آن گذشت، از شهرداری تعاریف زیادی شده و



همچنان نیز می‌توان از منابع گوناگون تعاریف بسیار دیگری هم بیان کرد. اما نکاتی که در همه این تعاریف مشترک‌اند، عبارتند از:

**۱ - شهری بودن:** شهرداری سازمانی است که در سطح شهر فعالیت دارد. البته ملاک‌هایی که براساس آن می‌توان به‌جایی نام شهر داد، متفاوت‌اند. داشتن جمعیتی بیشتر از حد معین، سیمای شهری، روابط شهری و مانند اینها از جمله این معیارها هستند.

**۲ - غیردولتی بودن:** شهرداری سازمانی است که اهالی شهر، مدیران آن را برگزیده‌اند و اختیار خود را برای تصمیم‌گیری و اداره امور شهرشان به آن‌ها سپرده‌اند. بنابراین شهرداری، سازمانی غیردولتی است که دولت فقط نظارت بر آن را به عهده دارد.

**۳ - استقلال:** با توجه به آن‌که شهرداری، سازمانی غیردولتی است و مسؤولان آن منتخب مردم هستند، برای انجام وظایفش در حیطه‌ی عملکرد خود، دارای استقلال است.

**۴ - انتخابی بودن:** از آنجا که یکایک شهروندان نمی‌توانند اداره‌ی امور شهر را انجام دهند، از میان خود، افرادی را به‌عنوان مدیر یا مدیران شهر برمی‌گزینند و حق طبیعی اداره امور شهری خود را به آن‌ها واگذار می‌کنند.

**۵ - رسمیت داشتن:** شهرداری، مطابق با قانون اساسی و دیگر قوانین و مقررات مربوط به آن تشکیل شده و شخصیتی حقوقی دارد.

**۶ - اداره امور محل و ارائه خدمات عمومی موردنیاز ساکنان شهر:** شهرداری وظایفی مانند تهیه نقشه توسعه شهر، نظارت بر ساخت‌وساز، حفاظت از محیط و مانند اینها را که از عهده تک‌تک شهروندان خارج است، انجام می‌دهد.

حال می‌توان گفت که تعریف مدیریت شهری (با توجه به دیدگاهی که آن را مساوی با شهرداری می‌گیرد)، عبارت است از اداره سازمانی غیردولتی که برای برآورده کردن نیازهای مشترک شهروندان در سطح

شهر، از طرف آنان و مطابق با قانون، تأسیس می‌گردد و در محدوده فعالیت خود استقلال سازمانی دارد.

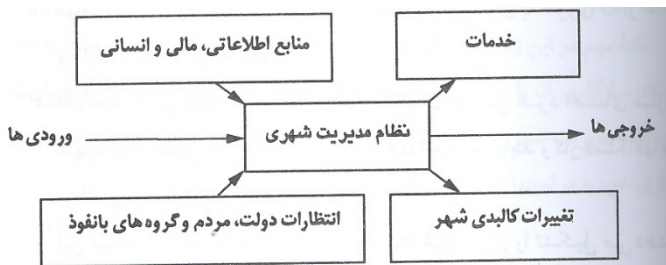
اگرچه شهرداری وظایف مهمی در شهرسازی، حفظ ایمنی شهروندان در برابر حوادث و آتش‌سوزی‌ها، کنترل حمل‌ونقل درون‌شهری و ده‌ها وظیفه مهم دیگر دارد، برداشت و نگاه عمومی، شهرداری را - تنها سازمانی که مهم‌ترین و بیشترین وظیفه‌اش حفظ نظافت و پاکیزگی شهری است - می‌داند. متأسفانه این دیدگاه در کتاب‌های رسمی آموزشی نیز به نسل جدید منتقل شده و خود سبب شیوع چنین نظری می‌گردد. برای نمونه در کتاب تعلیمات اجتماعی سال سوم دوره راهنمایی تحصیلی، در بحث از سازمان‌ها و مؤسسات متعددی که برای تأمین نیازهای افراد جامعه به وجود آمده‌اند، گفته شده که "مدرسه برای تأمین نیاز آموزش، بانک برای تأمین نیازهای اقتصادی و شهرداری برای تأمین نیاز به پاکیزگی محیط" است.

البته یکی از دلایل چنین نگرشی، صرف‌نظر از عملکرد نادرست آموزشی، آن است که برخلاف ویژگی‌های ذکر شده برای شهرداری، مدیریت شهری در ایران (شهرداری)، دارای اختیار و استقلال عمل نیست و حیطه وظایف و عملکرد آن محدود است. حال آن‌که در "اغلب شهرهای دنیا، وظایف شهرداری‌ها گسترده‌تر از وظایف شهرداری‌ها در ایران است. در بسیاری از این شهرها آموزش و پرورش، بهداشت، امنیت، امور فراغت و رفاه اجتماعی برعهده شهرداری است و در برخی از شهرها حتی وظایف تولیدی و اقتصادی نیز برعهده واحدهای مختلف شهرداری قرار گرفته است".

شهرداری‌ها در ژاپن، سوئد، آمریکا و فرانسه، در بسیاری از امور، قدرت و اختیاری فراوان دارند. اما در ایران، شهرداری تنها در زمینه‌هایی مشخص اختیار دارد زیرا هر یک از وزارتخانه‌ها با تأسیس ادارات محلی، امور مربوط به خود را سازماندهی و هدایت می‌کنند و در این زمینه کاری

هم به شهرداری ندارند. این وضعیت، مشکلات بسیاری به وجود آورده که یک نمونه روشن آن، ناهماهنگی میان ادارات شهر و شهرداری است. از این رو، در شهرهای ایران، شهرداری‌ها به تنهایی مدیریت شهر را به عهده ندارند، بلکه همه نهادها به نوعی در اداره شهر اثرگذار شده‌اند. نیروی انتظامی، فرمانداری، آموزش و پرورش، شرکت‌های آب، برق، گاز و مخابرات و ده‌ها سازمان و نهاد دیگر اغلب بدون هماهنگی با یکدیگر به دخالت در امور شهری پرداخته و در مدیریت شهری امروز ایران اثر گذاشته‌اند.

مدیریت شهری به مثابه یک نظام برای درک مدیریت شهری می‌توان آن را به یک نظام تشبیه کرد. "نظام عبارت است از ترکیبی از اجزا و قسمت‌های یک مجموعه که به یکدیگر وابسته‌اند و روابط متقابل میان آن‌ها به شکل خاصی سازمان یافته است". این سازمان یافتگی برای به انجام رساندن کاری، یا دستیابی به هدفی خاص است. مدیریت شهری نیز از قسمت‌هایی چون معاونت‌ها و سازمان‌ها یا اداره‌های وابسته تشکیل شده که با یکدیگر در قالب ساختاری واحد، روابط متقابل دارند. این ارتباط ممکن است ضعیف یا قوی باشد. نظام مدیریت شهری مانند هر نظام دیگری ورودی و خروجی‌هایی دارد که نمایش ساده آن در شکل زیر نشان داده شده:



شکل ۲. مدیریت شهری به عنوان یک نظام

نظام مدیریت شهری از نظر رده‌بندی نظام‌ها، در رده نظام‌های اجتماعی قرار می‌گیرد، زیرا متشکل از تعداد زیادی افراد بوده، دارای ساخت سلسله‌مراتبی و تقسیم کار دقیق است قسمت مهم این نظام، امور مالی است که مهم‌ترین مسأله نظام مدیریت شهری را تشکیل می‌دهد و درجه استقلال این نظام تا حد زیادی به وضع مالی آن بستگی دارد. از این‌رو در برخی منابع می‌بینیم که گفته شده شهرداری‌هایی که منابع درآمد کافی ندارند حتی در صورت داشتن قدرت و اختیار زیاد، بازهم قادر به انجام خدمات مؤثر نخواهند بود. بی‌جهت نیست که در بسیاری از کشورها، یکی از مهم‌ترین مسائل شهرداری‌ها چاره‌جویی برای یافتن منابع مالی و افزایش درآمد است. امور مالی در مدیریت شهری، همانند قلب در بدن است که خون را به جریان می‌اندازد و آن را به همه ارگان‌های بدن می‌رساند.

اگرچه قسمت‌های گوناگون مدیریت شهری هر یک در کار خود استقلالی نسبی دارند، برای تحقق اهداف نظام باید با یکدیگر هماهنگی داشته باشند. انجام این وظیفه مهم برعهده مدیر نظام یا شهردار است.

### وظایف مدیر شهر

شهردار یا مدیر شهر در اداره نظام مدیریت شهری باید سه جنبه را در نظر داشته باشد:

۱. فرماندهی، به معنی برنامه‌ریزی کارهایی که در شهرداری باید انجام شود و صدور دستورهای لازم برای انجام آن‌ها.
۲. هماهنگ کردن وظایف و کار قسمت‌های مختلف شهرداری به طوری که از تداخل وظایف و ایجاد موانع جلوگیری شود.
۳. نظارت در انجام کارها به این معنی که اطمینان حاصل شود اعضای سازمان شهرداری الگویی را که برای آن‌ها معین شده، اجرا می‌نمایند و کار دستگاه‌ها طبق برنامه پیش می‌رود.

این سه وظیفه، هسته مرکزی کار مدیریت شهرداری را تشکیل می‌دهند و شهردار باید بداند که انجام این وظایف تنها با بهره‌گیری از یاری و همکاری همه کارکنان شهرداری میسر است.

### انعطاف‌پذیری مدیریت شهری

آنچه امروزه در هدایت نظام مدیریت شهری اهمیت بسیار دارد، توانایی این نظام در انعطاف‌پذیری<sup>۱</sup> درونی است.

در بحث‌های عمومی از نظام‌ها، آن‌ها را برحسب روابطشان با محیط به نظام‌های بسته و باز تقسیم می‌کنند. نظام‌های باز، نظام‌هایی هستند که "مبادلات زیادی با هر چیزی که در اطراف آن‌ها وجود دارد انجام می‌دهند" و در مقابل، نظام‌های بسته، "نظام‌هایی هستند که در خود فرو رفته‌اند". البته در واقعیت هیچ نظام کاملاً بسته‌ای وجود ندارد و نظام‌های باز، "نظام‌هایی هستند که معمولاً بهتر عمل می‌کنند و می‌توانند خود را با شرایط خطرناک محیط دور و بر، به‌خوبی سازگار سازند".

در شرایط کنونی، با توجه به متغیرهای بسیار و محیط ناهمگن و متنوعی که نظام مدیریت شهری در آن قرار دارد، این نظام باید به روش باز عمل کند و ساختارهای خشک و غیرقابل انعطاف را از خود دور سازد؛ زیرا این نظام باید بتواند خود را با محیط اطرافش سازگار کند و ضمن حفظ کلیت خود، به تبادل پویا با آن پردازد.

نکته مهم در این زمینه بهره‌گیری نظام مدیریت شهری از فرصت‌های زمانی است که امکان سازگاری آن را برای کارایی بهتر در زمان مطلوب فراهم می‌آورد. به عبارت دیگر، نظام مدیریت شهری باید به اندازه کافی تنوع داشته باشد تا بتواند از عهده سازگاری خود با موقعیت‌های جدید برآید.

1- Flexibility

## مدیریت شهری و نقش آن در توسعه شهری

توسعه شهری کار ساده‌ای نیست و بستگی بسیار به توسعه‌یافتگی کشوری دارد که شهر در آن قرار گرفته است. برخی از صاحب‌نظران توسعه نسبت به توسعه پیدا کردن کشورها شک و تردید دارند. برای مثال اسوالدو ریورو می‌گوید تاکنون همواره فرض بر این بود که تمام کشورها صرف‌نظر از وضعیتی که در آن قرار دارند می‌توانند توسعه پیدا کنند. اما تجربه‌ی قرن بیستم نشان داد که این فرض درست نیست و سبب شد تا برخی به امری باورنکردنی بیان‌دیشند؛ یعنی این‌که، بسیاری از کشورها که به غلط «درحال توسعه» نامیده شده‌اند در مسیر تبدیل شدن به کشورهای تازه صنعتی شده قرار ندارند. از نظر ریورو به‌جای حرکت به سمت آینده‌ای خوب، این کشورها در حال لغزیدن به سوی وضعیت اقتصادهای ملی ناکارآمد هستند. شرایطی که اگر وضعیتشان وخیم‌تر نشود، ممکن است از درون دچار انفجار خشونت شوند (ریورو، ۱۳۸۳: ۱۵).

از مشکلاتی که کشورهای درحال توسعه گرفتار آن هستند رشد سریع شهرنشینی است که سبب پدید آمدن مشکلات عمده اجتماعی، اقتصادی و فیزیکی شده است. برخی از مهم‌ترین این مشکلات عبارتند از: افزایش فقر در شهرها، دسترسی ناکافی به مسکن و خدمات اصلی شهری، بیگانگی شهروندان از هم، ایجاد زاغه و مسکن‌های غیرقانونی، سامانه حمل‌ونقل ناکافی و نارسایی امکانات اصلی شهری. یکی از صاحب‌نظران مدیریت شهری به نام چیمما می‌گوید که شهرها در این شرایط دو رهیافت را می‌توانند دنبال کنند:

«راه نخست کاستن از فشار جمعیتی بر شهر از راه کنترل مهاجرت از روستا به شهر و تشویق کاهش نرخ زاد و ولد است. راه دوم به‌کرد مدیریت شهری است» (چیمما، ۱۳۷۹: ۳).

برخی کشورها تلاش کردند تا جلوی مهاجرت‌های روستایی به

شهر را بگیرند حتی در کشوری مثل کامبوج زمانی مردم را به‌زور از شهرها به روستاها راندند اما تقریباً تمام این سیاست‌ها شکست خورد و به قول معروف مردم نظر خود را با پای خود بیان کردند، پایی که محکم به سمت شهرها در حال حرکت بود.

از همین رو یکی از راه‌های باقی‌مانده لزوم داشتن سیاست و استراتژی‌های مناسب در زمینه شهرنشینی در سطح ملی برای اقدامات نوآورانه شهرداری‌های است. شهرها با تولید بیش از ۶۰ درصد درآمد ناخالص ملی، کمک مهمی به اقتصاد کشورهای رو به توسعه می‌کنند اما کارایی شهرها در ایفای نقش «موتور رشد اقتصادی» تا اندازه بسیار زیادی به شهرداری‌ها بستگی دارد تا منابع محلی بسیج شوند، امکانات اصلی ارایه شود و دسترسی به مسکن و خدمات افزایش یابد.

پیچیده‌ترین اجتماعات و سکونت‌گاه‌های بشری، شهرها هستند. تمرکز، تراکم و تجمع هزاران و میلیون‌ها نفر در شهرها و کلان‌شهرها سبب پیدایش و شکل‌گیری انواع گروه‌های اجتماعی، فعالیت‌های اقتصادی و تشکل‌های سیاسی می‌شود که منافع متفاوت، متعارض و در مواردی ستیزه‌جو دارند. از همین رو پرسش‌های مهم در بحث مدیریت شهری این است که چه شیوه‌هایی برای اداره شهرها وجود دارند؟ و چه کسانی بر شهر حکم می‌رانند و درباره تقسیم و توزیع منابع قدرت و ثروت تصمیم می‌گیرند؟ روشن است که در صورت نبود سازوکارهای اداره‌کننده مشارکتی، منعطف، شفاف و قانون‌مند، مدیریت شهرها کار آسانی نخواهد بود و مشکلات شهرنشینی چون انواع ازدحام و آلودگی و کمبود خدمات و امکاناتی چون مسکن و حمل‌ونقل عمومی افزایش خواهند یافت.

چینا در این زمینه می‌نویسد به علت سرعت روند شهرنشینی در آفریقا، آسیا و آمریکای لاتین، بیشتر شهرداری‌ها فاقد منابع مالی و سازمانی برای ارایه خدمات اصلی شهری‌اند و سرمایه‌گذاری بیشتر

به محله‌های پردرآمد و متوسط اختصاص داده می‌شود. در نتیجه شهروندان فقیر به حال خود رها شده برای حصول به خدمات اصلی سازکارهای‌های غیررسمی پیدا کرده‌اند. در بیشتر موارد، فقرا زمین‌های بخش دولتی یا خصوصی را اشغال کرده و به خرج خود سرپناهی ساخته‌اند که لزوماً مطابق قوانین ساخت‌وساز و استانداردها و یا سایر مقررات نیست. در نتیجه زاغه‌ها و مسکن‌های غیرقانونی در کشورهای رو به توسعه پدیدار شده‌اند (چیمبا، همان: ۸).

به‌طور معمول شهرها برای ترسیم مسیر آینده حرکت خود از سازوکاری به نام طرح‌های توسعه شهری استفاده می‌کنند که در روزگار فعلی انواع و اقسام متفاوتی از کلاسیک‌ها گرفته مانند طرح جامع شهر تا طرح‌های تاب‌آوری و راهبردی دارند. در هر حال آن چه مهم است نقشی است که مدیریت شهری در طراحی، به اشتراک‌گذاری و تدوین طرح توسعه شهر دارد. به تجربه فهمیده‌ایم که حتی در صورت تهیه بهترین طرح اگر اراده‌ای از سوی سازمان مدیریت شهری یا همان شهرداری برای اجرای طرح توسعه نباشد، چنین طرح‌هایی راه به‌جایی نخواهند برند. از همین رو خواست و اراده مدیریت شهری برای داشتن برنامه‌ای آینده‌نگر و ترسیم‌کننده نقشه راه اهمیت زیادی در توسعه شهری دارد.

شکل‌گیری خواست توسعه شهر و تحقق آن بستگی زیادی به نیروهایی دارد که در سازمان قدرت مدیریت شهری وارد می‌شوند و ماهیت آن‌ها شکل‌دهنده آن چیزی است که به نام «رژیم شهری» شناخته می‌شود. برای مثال اگر مناصب تصمیم‌گیری و اجرایی مدیریت شهری در اختیار گروهی باشد که بهترین راه توسعه شهر را ساخت‌وساز و فروش تراکم می‌دانند نحوه اداره شهر بسیار تفاوت خواهد داشت با زمانی که برای مثال گروهی طرفدار حفظ محیط‌زیست و حقوق شهری در این مناصب حضور پیدا کنند.



## حکمرانی شهری

چند سالی است که برای حل مشکلات شهرها از ضرورت اتخاذ و به‌کارگیری رویکرد جدیدی به نام «حکمرانی خوب شهری»<sup>۱</sup> صحبت می‌شود. گفته شده که مشکلات شهرها در کشورهای درحال توسعه نه پول است نه تخصص و نه قوانین جدید. آن چه که اهمیت دارد داشتن حکمرانی خوب شهری است. سردمدار این مباحث هم یکی از سازمان‌های وابسته به سازمان ملل متحد است که شهرداران و اعضای شوراها کم‌وبیش با آن آشنا هستند. نام این سازمان برنامه اسکان بشر ملل متحد یا به‌اصطلاح یو‌ان‌هایتات<sup>۲</sup> است. این برنامه برای زندگی شهری بهتر تلاش می‌کند. رسالت هیئتات به گفته خود ترویج و ارتقاء توسعه اجتماعی و زیست‌محیطی **اسکان بشر** و دستیابی به هدف مسکن درخور برای عموم است. هیئتات می‌کوشد تا با پیشگامی در فرایند شهری شدن و ترویج تغییر سیاست‌ها، روش‌ها و نگرش‌های مقابله با نیازهای توسعه شهری، رشد شهرها و مناطق روستایی را به فرصتی فراگیر برای همه شهروندان برای توسعه تبدیل کند. اما بینیم از نگاه هیئتات حکمرانی چیست و اصول حکمرانی خوب چیستند؟

در تعریفی ساده حکمرانی همان حکومت نیست. از نظر حکمرانی قدرت درون و بیرون از اقتدار رسمی و نهادهای حکومتی وجود دارد. به این ترتیب مفهوم حکمرانی شامل حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی هر سه با هم می‌شود. تأکید حکمرانی بر «فرآیند» است و تصدیق می‌کند که تصمیم‌ها را می‌توان بر مبنای روابط پیچیده موجود میان بازیگران مختلفی گرفت که اولویت‌های متفاوتی دارند.

در عرصه شهر حکمرانی شامل بازیگران رسمی و غیررسمی مختلفی مانند مقامات شهرداری، تأمین‌کنندگان خدمات، نمایندگان محلی دولت

1- Good Urban Governance

2- Un habitat (United Nations Human Settlements Center)

مرکزی، سازمان‌های مردم‌نهاد، ذی‌نفعان بخش خصوصی، رسانه‌ها، گروه‌های اجتماعی، سازمان‌های مردمی و به‌ویژه خود شهروندان می‌شود (سازمان ملل متحد، برنامه اسکان بشر، ۱۳۹۲: ۳۹).

از نگاه برنامه اسکان بشر حکمرانی خوب شهری هشت ویژگی دارد. خوب است به این ویژگی‌ها نگاهی بیندازیم:

یک. ویژگی اول حکمرانی خوب مشارکتی بودن آن است. حکمرانی بدنبال تقویت مشارکت است و آن را در میان شهروندان تشویق می‌کند. در این چارچوب مشارکت گروه‌هایی مانند کودکان، زنان و افرادی و گروه‌هایی که تاکنون در حاشیه یا انزوا مانده‌اند مانند اقلیت‌های مذهبی، مهاجران و مانند این‌ها اهمیت بیشتری دارند.

دو. احترام به قانون و قانونمندی ویژگی دوم حکمرانی است. قرار نیست تصمیمات مبنایی شخصی و جناحی داشته باشد، هر تصمیمی که برای شهر گرفته می‌شود باید بر مبنای قانونی استوار باشد.

سه. یکی از الزامات حکمرانی خوب که ویژگی سوم آن به شمار می‌رود، شفافیت در تصمیم‌گیری‌هاست. نظامی که متکی به حکمرانی خوب است اطلاعات پنهانی ندارد و داده‌های مربوط به اداره شهر از قراردادها گرفته تا واگذاری‌ها آزادانه در دسترس همه قرار دارد. حتی تلاش می‌شود تا اطلاعات پیچیده مالی و فنی به زبانی ساده و قابل فهم وجود داشته باشد.

چهار. پاسخ‌گویی ویژگی چهارم حکمرانی است. تصمیم‌ها در یک محدوده زمانی مشخص اجرا می‌شوند و نیازها نیز به همین ترتیب تأمین می‌شوند.

پنج. حکمرانی تأکید بر اجماعی بودن دارد و شرایطی را فراهم می‌آورد تا همه ذینفعان به‌ویژه کسانی که محروم هستند مانند افراد فقیر و حاشیه‌ای در تصمیم‌گیری‌ها و سازوکارهای اداره‌کننده شهر

حضور داشته و نظراتشان را بیان دارند. قرار نیست فقط نظرات و صدای قدرتمندان در اداره شهر شنیده شود.

شش. حکمرانی خوب دنبال **برابری** و شمولیت است. شهروندان باید احساس کنند که عضو از جامعه بوده و سهمی در اداره شهر دارند. هفت. **کارآمدی** ویژگی هفتم حکمرانی است. این نظام به دنبال آن است که با بهترین شیوه‌ها اقتصاد شهر توسعه یافته و کالاها و خدمات در شهر تأمین شوند.

هشت. آخرین ویژگی حکمرانی خوب، **مسئولیت پذیری** است که شامل همه بازیگران شهری یعنی نهادهای حکومتی، بخش خصوصی و جامعه مدنی می‌شود.

## وظایف مدیریت شهری

### تنوع وظایف

هریک از سازمان‌ها و تشکیلات فعال جامعه وظایف یا کارکردهایی برعهده دارند که برای برآورده کردن نیازهای جوامع انجام می‌گیرند. برای نمونه وظیفه دستگاه آموزش و پرورش، آموزش و انتقال تجربه‌ها و یافته‌های علمی به نسل جدید، وظیفه نیروهای نظامی، دفاع از مرزها و مقابله با تجاوز است و مدیریت شهری نیز وظایفی خاص خود دارد که از عهده دستگاه‌های دیگر خارج است. البته امروزه اجماع بر این است که اگر توانایی انجام وظایف سنتی مدیریت شهری در بخش خصوصی یا جامعه مدنی وجود دارد بهتر است این وظایف به آن بخش‌ها واگذار شود تا مدیریت شهری بتواند با تمرکز بر وظایف اصلی خود به‌ویژه موضوع توسعه شهری، به شکلی چابک و کارآمد وظایف خود را انجام دهند.

از زمانی که شهرها پا گرفتند، وظیفه تأمین نیازمندی‌های عمومی شهر مانند نظافت محیط و تأمین آب و روشنایی برعهده مدیریت شهری

قرار گرفت. این وظایف پایه اولیه تشکیل شهرداری‌ها شدند. در آن زمان هدف از بنیان شهرداری، انجام وظایف خدماتی مانند تلاش در راه ایمنی شهر، تأمین آب آشامیدنی، ایجاد نوانخانه‌ها و پرورشگاه‌ها بود. در دوران معاصر وظایفی مانند تأمین برق و گاز، ایجاد کتابخانه، برپایی نمایشگاه‌های بازرگانی و هنری و تسهیلات فرهنگی نیز به این وظایف افزوده شده است. اما اکنون وظایف مدیریت شهری بسیار گسترده‌تر شده است.

”شهرداری‌ها که روزگاری برای نظافت شهر و تهیه ارزاق و کم یا بیش مواردی از این قبیل پایه‌گذاری شدند، اکنون عرصه فعالیت‌هایشان چندان وسیع شده است که تقریباً شامل تمام عواملی می‌شود که برای زندگی شهری و رفاه شهروندان در این زندگی لازم است. البته وسعت عرصه وظایف و مسئولیت‌های شهرداری‌ها و عوامل سازنده این وظایف و مسئولیت‌ها، از شهری به شهر دیگر و از کشوری به کشور دیگر می‌تواند متفاوت باشد.

برای آگاهی از تنوع وظایفی که امروزه برعهده شهرداری‌ها قرار دارد، در جدول شماره ۱، وظایف ۱۲ شهرداری مهم جهان آمده است:

## جدول شماره ۱: وظایف شهرداری‌های شهرهای مهم جهان

شهر	کشور	زمینه وظایف
آمستردام	هلند	تهیه برق، آب سرد، آب گرم، آنتن تلویزیون، آنتن رادیو، حمل‌ونقل عمومی (اتوبوس، تراموا، ترن‌های سریع‌السیر)، نظافت شهر، انجام امور اقتصادی (شامل بخشی از کارهای وزارت اقتصاد) و کارهای عام‌المنفعه، پلیس (عمومی و راهنمایی)، امور نظام وظیفه، ثبت موالید و ازدواج و مرگ‌ومیر، امور مربوط به کار و اشتغال، امور سالمندان، ورزش و تفریحات سالم، امور شهرداری‌ها (حکومت‌های محلی)، تأسیسات انجمن‌ها، مسائل مالی شهرداری، بودجه، بازدید فنی از اتومبیل‌ها، مشاوره و اطلاعات، جمع‌آوری و لگندها، ساختمان‌سازی و صدور گواهی‌نامه رانندگی و پاسپورت، ساخت کشتارگاه، دارالتأدیب، گورستان، رستوران و خانه سالمندان، پذیرایی از خارجی‌ها، کنترل مواد غذایی، موقوفات، صدور شناسنامه، آتش‌نشانی، بیمه همگانی، بیمارستان، تعلیم و تربیت، خدمات و کمک‌های مالی، قراردادهای داخلی شهر، امور بنادر داخلی، خانه‌سازی و مسکن، آپارتمان‌های دولتی، امور جوانان و خانه‌های جوانان، هنر و فرهنگ، کتابخانه‌ها، آرشیو نوار و فیلم، آرشیو شهر و تاریخچه شهر، نمایشگاه‌ها و موزه‌ها، تئاتر و کنسرت، باغ‌وحش، آمار جمعیت، ارکستر سمفونیک، امور فستیوال‌ها.
استکهلم	سوئد	شهرسازی، محیط‌زیست، اوقات فراغت، واحد امور مدارس، واحد امور اجتماعی، واحد امور مالی، امور پرسنلی، املاک و ابنیه، معابر و ترافیک، امور صنایع، حمل‌ونقل و ترافیک استکهلم (شامل سیستم اتوبوسرانی، سیستم گسترده و مدرن متروی زیرزمینی، سیستم راه‌آهن بین‌شهری و نواحی اطراف)، مدیریت مدارس، کمیته امور کتابخانه‌ها، کمیته امور آرشیوها، کمیته امور خارجی‌ها، کشتارگاه‌ها و فروشگاه‌ها، کمیته دفاع ملی، سرپرستی یتیمان، کمیته گورستان‌ها، آتش‌نشانی و دفاع، تأمین مسکن.
برلن	آلمان	آموزش و پرورش، حمل‌ونقل ترافیک، سیستم حمل‌ونقل منطقه، امور مسکن، نظارت و مسؤولیت بر سایر دستگاه‌های دولتی که در زمینه برنامه‌ریزی، توسعه و آبادانی شهر فعالیت دارند. امور فرهنگی، مدارس و تسهیلات ورزشی، تخریب و ساختمان، خدمات شهری آب، فاضلاب، گورستان، زباله، آزمایشگاه‌ها، خدمات درمانی و اجتماعی.
پراگ	چک	گازرسانی، برق، آب، نگهداری و توسعه شبکه‌های مهندسی کودک، نگهداری و توسعه شبکه امکانات ورزشی، نگهداری و توسعه فروشگاه‌های مرکزی.
پکن	چین	بهداشت، فرهنگ، ورزش، سرشماری، مهدکودک، زیباسازی کوچه‌ها و خیابان‌های محل.
تورنتو	کانادا	بهداشت عمومی، برنامه‌ریزی، امور فراغت، پارک و فضای سبز، خانه‌سازی، تعیین ضوابط شهرسازی، توسعه و عمران، آتش‌نشانی، تفریحات سالم.
توکیو	ژاپن	رفاه اجتماعی، آموزش عمومی، بهداشت عمومی، برنامه‌ریزی شهری، تأمین محیط‌زیست، امور فرهنگی، دانشگاه توکیو، سالمندان، کار و امور اقتصادی، بندر و اسکله.
کوالالمپور	مالزی	شهرداری، اختیاراتی وسیع در شهر دارد و کلیه امور خدماتی زیر نظر شهردار اداره می‌شود.
لندن	انگلستان	مسکن، پارک‌های محلی، برنامه‌ریزی محلی، گازرسانی، برق، مدارس و حمل‌ونقل، بهداشت عمومی و برنامه‌ریزی‌های فراغتی، پزشکی، خانه‌سازی.
لس آنجلس	آمریکا	امنیت شهر، حفاظت محیط‌خانه و شهر، حمل‌ونقل، اوقات فراغت، آموزش و فرهنگ، منابع انسانی، تعالی اقتصادی و توسعه.
مسکو	روسیه	توسعه اقتصادی شهر، مقاصد آموزشی، بهداشت، بازنشستگی.

منبع: "نحوه مدیریت شهری در برخی شهرهای مهم جهان"، دفتر مطالعات برنامه‌ریزی شهرداری تهران، بی‌تا.

همان‌گونه که در جدول شماره یک نشان داده شده است، شهرداری‌ها در زمینه‌های گوناگون زندگی شهری از امور مربوط به سرپرستی نیروی پلیس گرفته تا مسائلی مانند بازدید فنی از اتومبیل و وظایفی بر عهده‌دارند.

### وظایف کنونی مدیریت شهری

در مجموع، وظایف کنونی مدیریت شهری (صرف‌نظر از تنوع و اختلاف در نظام‌های اجتماعی و سیاسی گوناگون) به شرح زیر است:

۱. برنامه‌ریزی شهری، شامل وضع ضوابط و مقررات در تهیه نقشه‌های توسعه شهری، نوسازی و بهسازی شهر، اختصاص فعالیت‌ها به بخش‌های متفاوت شهر در قالب ضوابط حوزه‌بندی.

۲. وظایف عمرانی، شامل ساخت خیابان‌ها و راه‌های جدید، تعمیر و نگهداری خیابان‌ها و راه‌های موجود، ساخت پل‌های درون‌شهری

و...

۳. وظایف خدماتی، مانند تأمین آب، برق، فاضلاب، گاز، حمل‌ونقل عمومی.

۴. تأمین بهداشت شهری، شامل جمع‌آوری و دفع زباله، نظافت شهری، ایجاد کشتارگاه، نظارت بر تهیه و عرضه مواد غذایی.

۵. خدمات اجتماعی، مانند ساخت نوانخانه‌ها، بیمارستان‌ها، مهدهای کودک، آسایشگاه‌های سالمندان.

۶. وظایف ایمنی، شامل مبارزه با آتش‌سوزی و حوادث - اعم از مترقبه با غیرمترقبه - سرپرستی نیروی پلیس شهر.

۷. وظایف فرهنگی، شامل ایجاد کتابخانه، تأسیس انجمن‌های فرهنگی، بایگانی (آرشیو) نوار و فیلم، موزه‌ها، نمایشگاه‌ها، تئاترها، سینماها، کنسرت‌ها، جشنواره‌های فرهنگی و هنری.

۸. ارتقای محیط‌زیست شهری، شامل ساخت پارک‌های درون‌شهری، تأمین فضای سبز.

۹. وظایفی نظارتی، مانند نظارت بر امور ساختمانی و شهرسازی.

## وظایف مدیریت شهری در ایران

” در ایران مطابق با فصل ششم قانون شهرداری (مصوب ۱۱ تیرماه ۱۳۳۴)، شهرداری‌های کشور در یک تقسیم‌بندی کلی وظایف چهارگانه **عمرانی، خدماتی، نظارتی و رفاه اجتماعی** را برعهده دارند.

وظایف عمرانی نظیر احداث خیابان و فضای سبز، وظایف خدماتی مانند تنظیف معابر و دفع زباله، وظایف نظارتی مانند صدور پروانه ساختمان و نظارت بر امور صحتی اصناف و رفاه اجتماعی مواردی نظیر تأسیس نوانخانه و احداث مسکن ارزان قیمت برای نیازمندان در برمی‌گیرند.“

هرچند این فصل از قانون شهرداری مطابق با مصوبه‌های ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ و ۱۳۵۲/۵/۱۷ شاهد الحاق و حذف موادی بوده، اما اصول اساسی آن دست‌نخورده باقی‌مانده است. طی دهه‌های گذشته - از زمان تصویب آخرین قانون شهرداری - بسیاری از وظایف شهرداری‌ها را سایر سازمان‌ها برعهده گرفته‌اند.

” بر طبق تقسیم‌بندی انجام شده، شهرداری دارای ۵۳ وظیفه بوده است که اکنون کمتر از نیمی (۳۹/۶ درصد) از این وظایف توسط خود شهرداری انجام می‌پذیرد. (مانند ایجاد خیابان‌ها و کوچه‌ها، میدان‌ها و باغ‌های عمومی). ۷ وظیفه دیگر (۱۳/۲ درصد) به‌طور مشترک توسط شهرداری و ادارات دیگر انجام می‌پذیرد (مانند تنظیف و نگهداری فاضلاب و انبارهای عمومی) و ۲۱ وظیفه (۳۹/۶ درصد) نیز به ادارات دیگر و بخش خصوصی محول شده است (مانند تأمین روشنایی و ایجاد ورزشگاه).“

در مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی وظایف شهرداری توضیح داده شده است.

## اهمیت ارزیابی مردم از خدمات مدیریت شهری

مدیریت شهرها در خلاء اتفاق نمی‌افتد و سازمان‌های مدیریت شهری نمی‌توانند نسبت به محیط اطراف و بازیگران مهم آن بی‌تفاوت باشند. در میان این بازیگران مردم شهر نقش مهمی دارند. آن‌ها کسانی هستند که با رأی خود مهم‌ترین مقامات شهرداری یعنی اعضای شورای شهر و شهردار را تعیین می‌کنند. مدیران شهری قانوناً وظیفه دارند تا در زمان‌های منظم و مشخصی مثلاً هر شش ماه یکبار به مردم شهر گزارش عملکرد شهرداری و دخل و خرج آن را گزارش دهند. مردم کسانی هستند که با عوارض و مالیاتی که به شهرداری پرداخت می‌کنند هزینه‌های گردش این سازمان عظیم را تأمین می‌کنند. از این رو آن‌ها را می‌توان صاحبان اصلی سازمان‌های اداره‌کننده شهر محسوب کرد.

مردم شهر با داوری خود نسبت به عملکرد مدیران و سازمان‌های اداره‌کننده شهر در نهایت حکم خود را درباره موفقیت یا شکست آن‌ها بیان می‌کنند. روشن است که هرچه اطلاعات دقیق و واقعی به مردم داده شود آن‌ها داوری منصفانه‌تری نسبت به عملکردها خواهند داشت. تعاملاتی که مردم در جریان روزمره با سازمان مدیریت شهری دارند، نگرش آن‌ها را شکل خواهد داد. اگر از تعاملات راضی باشند و در زمانی مناسب و با هزینه اندک چه از نظر مالی و چه از نظر زمانی به پاسخ‌ها یا نیازهای خود رسیده باشند، نگرش آن‌ها مثبت خواهد بود اما اگر وقتشان تلف شده یا احساس کرده باشند که با آن‌ها در سازمانی که متعلق به خودشان است، برخورد مناسبی نشده، نگرش آن‌ها منفی خواهد بود.

نگرش‌های شهروندان از منظر انگیزه آن‌ها برای مشارکت در اداره شهر است که اهمیت می‌باید. بدون داشتن یک نظر مثبت و نگرشی خوش‌بینانه نسبت به شهرداری و مدیران شهری، کمتر شهروندی حاضر خواهد شد تا به میل و رضا و به شکل داوطلبانه در امور



شهرداری مشارکت کند. مشارکتی که مدیریت شهری در چارچوب رویکرد حکمرانی شهری خوب به شدت به آن نیازمند است و بدون آن به تنهایی قادر به حل مشکلات پیچیده اداره شهر نخواهد بود.

مهم‌ترین وظیفه و کارکرد سازمان اداره‌کننده شهر در سراسر جهان تأمین خدمات عمومی است. مردم انتظار دارند تا نیازهای عمومی آنان چون فضای سبز، آسمان آبی، زمین پاک، حمل و نقل همگانی، رسیدگی به فقرا، تسهیلات برای سالمندان و ایمنی شهری را حکومت‌های محلی یا همان شهرداری‌ها تأمین کنند. رسیدگی به نیازهای شهروندان به شیوه‌ای مسؤولانه، پاسخ‌گو و کارآمد توجه و زمان زیادی از مدیران شهری را به خود اختصاص می‌دهد. پس اگر خدمات عمومی را یک کارکرد اساسی شهرداری محسوب کنیم منطقی است که مقامات شهری به موضوع درک شهروندان از این خدمات توجه زیادی داشته باشند. یکی از بهترین ابزارها برای آگاهی از نظر و درک شهروندان از این موضوع، پیمایش‌های شهروندی است که می‌تواند عملکرد خدمات عمومی شهرداری را بسنجد. حکومت‌های محلی در کشورهای توسعه‌یافته به‌خوبی از این امکان برای سنجش میزان توفیق در عملکرد خود از چشم‌انداز شهروندان بهره می‌گیرند. از نظر تاریخی پیمایش‌های شهروندی در دهه ۱۹۶۰ که مصادف با توسعه خدمات عمومی بود در ایالات متحده محبوبیت پیدا کردند و تا امروز به‌عنوان یک تابلوی راهنما برای بهبود تأمین خدمات محلی عمل می‌کنند (ژن و همکاران، ۲۰۱۰).

این پیمایش‌ها به‌عنوان ابزارهای برای افزایش مشارکت شهروندان، تأمین عدالت، تعیین اولویت‌های بودجه‌ای، دستیابی به اثربخشی برنامه‌ها، پاسخ‌گو نمودن شهرداری نسبت به نتایج، و کسب اطلاعات درباره تجربه‌ها، ادراکات و ارزیابی‌های ذهنی شهروندان از خدمات دریافتی مورد استفاده مقامات شهری قرار می‌گیرند. در سال‌های اخیر که شهرداری‌ها تعدادی قابل توجهی از وظایف خود

را برون‌سپاری کرده‌اند و تأمین آن‌ها را برعهده شرکت‌های خصوصی یا سازمان‌های مردم‌نهاد گذاشته‌اند، آن‌ها همچنان از پیمایش‌های شهروندی برای گرفتن بازخورد درباره تأمین خدمات استفاده می‌کنند. به‌طور خلاصه شهرداری‌ها تلاش می‌کنند تا رضایت شهروندان را اندازه بگیرند و براساس داده‌های بدست آمده نسبت به اصلاح و تغییر رویه‌ها در کارهای خود اقدام کنند.

در ایران هم در سال‌های گذشته پژوهش‌های زیادی در حوزه سنجش رضایت شهروندان از خدمات شهرداری‌ها انجام شده است (برای مثال برک‌پور و همکاران، ۱۳۸۹). عمده این پژوهش را محققان دانشگاهی انجام داده‌اند و بیشتر آن‌ها به نظر می‌رسد که پایان‌نامه‌هایی دانشجویی باشد. توجه جامعه دانشگاهی به پژوهش‌هایی از این نوع نسبت به زمان تدوین ویرایش اول این کتاب در سال ۱۳۷۳ بسیار افزایش یافته و این مساله جای تقدیر دارد اما نکته مهم این است که مقامات شهری بدنبال چنین پیمایش‌های ارزیابانه‌ای بوده و یافته‌های آن‌ها را مبنای سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌های خود قرار دهند. شاید لازم باشد که در این زمینه سیاستی کشور از سوی وزارت کشور اعلام و چارچوبی برای انجام منظم ارزیابی‌های شهروندی از عملکرد مدیریت شهری تدوین شود.

### وظایف جدید مدیریت شهری

تحولاتی که طی چند دهه اخیر با سرعت گرفتن فراینده شهرنشینی و پدید آمدن کلان‌شهرها در سطح جهان روی داده، لزوم بازنگری در مدیریت شهری و وظایف آن را مطرح کرده است. اکنون معلوم شده که جامعه آینده، جامعه‌ای شهرنشین خواهد بود بنابراین، شهرها به‌جای این‌که مکان‌هایی بی‌ثمر برای سرمایه‌گذاری اقتصادی یا تراکم کارگران بیکار با انبوه مشکلات اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی باشند، باید به مراکز رشد و پویایی اقتصادی و اجتماعی در چارچوب

ملی و جهانی بدل شوند این مراکز باید آفرینش‌گر فرصت‌هایی ارزنده برای رفاه و توسعه نه‌تنها جمعیت ساکن در آن، بلکه جمعیت تمامی کشور باشند.

امروزه شهرها از دو جنبه اهمیت یافته‌اند: یکی به‌عنوان مرکز تجمع گروه عظیمی از مردم، دیگری به‌عنوان عمده‌ترین بازیگر نقش اقتصادی در کل اقتصاد ملی. از این‌رو باید به مسائل و مشکلات آن‌ها توجه بیشتر و دقیق‌تر کرد. زیرا در حالتی که برنامه‌ریزی دقیق و درست، سبب رشد اقتصادی، تثبیت سیاسی و افزایش مشارکت شهروندان در امور شهرها می‌گردد، شکست در حل مشکلات و مسائل شهری نیز سبب رکورد اقتصادی، نارضایتی‌های اجتماعی و سیاسی، فقر، بیکاری و تخریب محیط‌زیست خواهد شد. در این میان یکی از مهم‌ترین نقش‌ها برعهده مدیریت شهری است و باید با توجه به وظایف محوله آن، مشکلات را رفع کند.

امروزه می‌توان پنج نوع وظیفه را برای مدیریت شهری بهینه بیان کرد:

۱- مدیریت و بهبود سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی.

۲- ارائه و توزیع خدمات اجتماعی.

۳- بهبود شرایط زندگی مردم.

۴- برنامه‌ریزی راهبردی.

۵- حفاظت از محیط‌زیست شهری

آخرین وظیفه را از این جهت اهمیت دارد که در سال‌های اخیر مشخص شده است که دخالت‌های بشر و بهره‌گیری از ظرفیت‌های محیط‌زیستی بدون توجه به سازوکارهای ترمیم و احیاء آن مشکلات زیادی را در سطح جهانی مانند افزایش گرمایش جهانی و تغییرات اقلیمی سبب شده است. شهرها به‌عنوان مهم‌ترین سکونت‌گاه‌های بشری نقش مهمی در حفاظت از محیط‌زیست دارند و می‌توانند با

اجرای سیاست‌های دوستدار محیط‌زیست در این زمینه گام‌های مفیدی بردارند. این یک مساله اخلاقی نیست و در این زمینه تکالیف قانونی هم وجود دارد. برای مثال در «سیاست‌های کلی محیط‌زیست» کشور در چارچوب سیاست «گسترش اقتصاد سبز» بر اقداماتی مانند استفاده از انرژی‌های پاک، مدیریت پسماندها و پساب‌ها با بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های اقتصادی، اجتماعی، طبیعی و زیست‌محیطی تأکید شده است. همچنین باید برای توسعه حمل‌ونقل عمومی سبز و غیرفسیلی از جمله برقی و افزایش حمل‌ونقل همگانی به‌ویژه در کلان‌شهرها اقدام کرد. تقریباً تمامی موارد بیان شده در حوزه وظایف مدیریت شهری قرار می‌گیرد.

برای انجام بهینه این وظایف باید در تعریف و ترسیم مجدد مدیریت شهری بازنگری اساسی انجام پذیرد. ساختار تشکیلاتی غیرمتمرکز، توسعه منابع جدید، آموزش و تعلیم نیروی انسانی از ضروریات این اقدام است.

### ضرورت بازنگری در وظایف مدیریت شهری

هنوز تا دستیابی به هدف مدیریت شهری آرمانی فاصله زیادی داریم. انتظار نویسندگان کتاب آن بود که پس از گذشت سه دهه از ضرورت‌های بازنگری در وظایف مدیریت شهری کاسته شده باشد. اما تحقق آن چنان هدفی کار ساده‌ای نیست و همچنان ضرورت‌ها و چالش‌هایی وجود دارند که بازنگری مدیریت شهری را الزامی می‌کنند. مهم‌ترین این مسائل را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

۱- وجود شکاف در برنامه‌ریزی و فعالیت میان سازمان‌های محلی و دولت مرکزی مسؤول مدیریت شهری، تقسیم اختیارات و وظایف مدیریت شهری به صورت جدا از هم در میان وزارتخانه‌های کشوری و شهرداری‌ها.

۲- وجود شکاف در برنامه‌ریزی و فعالیت‌ها و ناهماهنگی میان

بخش‌های مختلف یک شهرداری واحد به‌منظور تدوین طرح‌ها و اتخاذ سیاست‌های مشترک.

۳- شهرداری‌ها و سازمان‌های محلی مسئول مدیریت شهری، سازمان‌هایی هستند که کارایی ضعیف، ساختار تشکیلاتی انعطاف‌ناپذیر و وابسته دارند.

۴- مشارکت ضعیف مردم در اداره امور شهری با وجود تشکیل شوراهای شهر.

۵- منابع درآمدی ناپایدار و اتکای شهرداری‌ها به فروش تراکم و تخلف که در درازمدت ظرفیت شهر برای احیا و توسعه را تضعیف می‌کند.

۶- شکاف میان سازمان‌هایی که مسئول ارائه خدمات می‌باشند با سازمان‌هایی که توسعه خدمات را برعهده دارند."

### نکات اساسی برای انجام وظایف جدید مدیریت شهری

واگذاری وظایف جدید به سازمان‌های اداری مستلزم رعایت پیش‌شرط‌هایی است. برای مثال ممکن است آموزش‌های جدیدی برای برعهده گرفتن وظایف جدید لازم باشد. اگر قرار است وظایف توسعه فرهنگی شهر مانند ساخت کتابخانه، نظارت بر مراکز فرهنگی و واگذاری مسئولیت مراکز فرهنگی و هنری دولتی به شهرداری‌ها مانند انواع موزه‌ها به شهرداری‌ها انتقال یابد، آموزش مدیران شهری مانند شهردار و مدیران شهری درباره اهمیت توسعه فرهنگی در شهر از ضروریات محسوب می‌شود. در ادامه برخی نکات مهم برای دگرگون شدن مدیریت شهری را ذکر می‌کنیم:

۱. مدیریت واحد شهری؛ یعنی تقویت نقش شهرداران به‌عنوان مدیر و هماهنگ‌کننده عمران شهر و مرجع اصلی هماهنگ‌کننده اداره امور شهر.

۲. واگذاری تصدی همراه با حاکمیت در سطح محلی؛ یعنی مسؤولیت باید همراه با اختیارات مربوط به شهرداری واگذار گردد. شهرداری باید دارای اختیارات متناسب با امور محدود تصدی باشد.
۳. عهده‌داری وظایف همراه با اعتبارات و منابع جدید؛ یعنی واگذاری وظایف از سایر وزارتخانه‌ها به شهرداری که باید به همراه اعتبارات آن‌ها باشد. به تدریج و در میان‌مدت برای تصدی وظایف جدید، منابع درآمدی جدید، چون واگذاری مالیات‌های محلی به شهرداری‌ها پیش‌بینی شود.
۴. واگذاری وظایف همراه با امکانات، نیروی انسانی و سازمان؛ یعنی واگذاری وظایف نباید منجر به انحلال سازمان‌های اجرایی موجود شود، بلکه با حفظ ارتباط تخصصی و فنی سازمان‌های مذکور با وزارتخانه‌های مربوطه، مجموعه سازمان به همراه نیروی انسانی و امکانات مربوط به شهرداری ملحق شوند.
۵. واگذاری وظایف به تناسب اندازه و توان شهرداری؛ یعنی در واگذاری وظایف جدید باید به تفاوت بین شهرداری‌های بزرگ، متوسط و کوچک توجه شود و متناسب با قابلیت‌ها و امکانات، رده‌های عملکردی جمعیتی، تصدی وظایف جدید پیشنهاد گردد.
۶. واگذاری وظایف پس از آزمون؛ یعنی تقبل وظایف جدید از طرف شهرداری‌ها باید به‌طور تدریجی و مرحله‌ای انجام شود. بدین ترتیب که ابتدا در چند شهر به‌صورتی آزمایشی انجام گیرد و پس از شناخت ضعف و قوت به سایر شهرداری‌ها تعمیم داده شود.
۷. واگذاری همراه با ارکان متناسب؛ یعنی ساختارهای تشکیلاتی جدید متناسب با وظایف جدید مدیریت شهری در شهرداری‌ها ایجاد گردد.

## وظایف مدیریت شهری در کلان‌شهرها

برای اداره شهرهای بزرگ یا کلان‌شهرها نیاز به تدابیر جداگانه است. تجمع توده‌های عظیم انسانی در کلان‌شهرها به همراه خود مشکلات بسیاری مانند عدم دسترسی همگانی به آب آشامیدنی سالم و خدمات پزشکی، بهداشتی و آموزشی، وضعیت نامناسب مسکن و صدها مسأله دیگر پدید آورده است. با نگاهی به تجربه‌های جهانی، وظایف مدیریت کلان‌شهرها را می‌توان این‌گونه برشمرد:

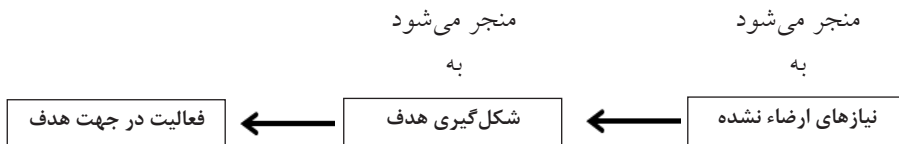
۱. " بررسی نیازها، منابع و اولویت‌های شهری در سطح کلان‌شهر، به‌منظور برنامه‌ریزی هماهنگ.
۲. تدوین برنامه و تشکیلات برنامه‌ریزی هماهنگ و متمرکز در سطح منطقه‌ای کلان‌شهر.
۳. ایجاد هماهنگی در امر برنامه‌ریزی فیزیکی با جنبه‌های برنامه‌ریزی اجتماعی، اقتصادی.
۴. برنامه‌ریزی جامع و در حد امکان مستقل در حیطه فعالیت‌های تشکیلاتی مدیریت و امور مالی.
۵. اقدام به برنامه‌ریزی توسعه شهری از جنبه‌های اقتصادی، فیزیکی، اجتماعی و تشکیلاتی این برنامه‌ریزی باید سیاستی را برای اجرا تدوین کند که همه با قسمتی از آن بتوانند در برنامه‌های کشوری و منطقه‌ای توسعه گنجانده شود.
۶. تشویق مشارکت و همکاری مردم در امر تدوین و اجرای برنامه‌های شهری به‌طور مستقیم یا توسط نمایندگان انتخابی‌شان.
۷. تأسیس، نگهداری و به‌هنگام ساختن سیستم اطلاعاتی متمرکز و جامع.
۸. برنامه‌ریزی و کنترل منابع نایاب زمین، منابع انسانی و منابع مالی.
۹. ارائه و رفع کمبود فوری خدمات ضروری و روزمره شهری که با توسعه کلان‌شهرها به‌طور وسیعی احساس می‌شود. در این راستا، تعیین هزینه‌های سنگین دولتی برای اداره و ارائه سیستم خدمات عمومی، مشخص و دارای اهمیت است.

۱۰. واگذاری خدمات عمومی شهری به معنای گسترده و همه‌جانبه به مدیریت کلان‌شهری و تمرکززدایی این خدمات و وظایف برحسب نوع آن به شهرداری‌های منطقه‌ای یا مقامات کلان‌شهر."

### اهداف مدیریت شهری

زندگی پیچیده شهری همراه خود نیازهای مشترک بسیاری پدید آورده است که با نیازهای گذشته تفاوت‌های زیادی دارند. برای مثال اکنون که این کتاب در حال بازنگری است تمامی کشورهای دنیا درگیر بیماری کرونا و مسائل ناشی از آن مانند تعطیلی بسیاری از کسب‌وکارها و آموزش هستند. یکی از امکانات پیش رو برای آن‌که دانش آموزان و دانشجویان از فرایندهای آموزشی عقب نمانند، اتکا به آموزش‌های مجازی است. اما تحقق این موضوع بسترهای اینترنتی نیاز دارد. چنین نیازی بسیاری از دولت‌ها و شهرداری‌ها را وامی‌دارد تا تقویت زیرساخت‌های ارتباطی مجازی را بدل به یک هدف کرده و برای رسیدن به آن تلاش کنند.

خوب است از تعییر "اهداف، راه‌های ارضای نیازها به شمار می‌آیند" استفاده کنیم. ارتباط موجود میان نیازها و اهداف در شکل زیر نشان داده شده است:



"نیازهای ارضاء نشده سبب می‌گردند، اهداف برای برآورده ساختن و دستیابی به نیازها شکل گیرند."

برای آن‌که بتوان تصویر روشنی از اهداف مدیریت شهری داشت، در آغاز باید نیازهایی را که سبب ایجاد نظام مدیریت شهری شده‌اند،



مشخص کرد. شمار این‌گونه نیازها بسیار است اما می‌توان آن‌ها را در کلی‌ترین وجوه خود برشمرد. سه نیاز جهان شمول در این زمینه وجود دارند:

**الف: نیاز به ارتقای شرایط کار و زندگی همه مردم شهر:** شهرها مراکز فرصت‌های اجتماعی، مولد قسمت اعظم ثروت یک جامعه و محل تجلی پیشرفت و توانایی‌های بالقوه بشری به شمار می‌روند. بیشتر مردم، شهر را محل کار، رفت‌وآمد و گذران زندگی می‌دانند. از این‌رو ضرورت دارد شرایط کار و زندگی شهروندان برای استفاده آنان از خدمات شهری مناسب، بهبود یابد. در غیراین صورت شؤون انسانی آنان از دست می‌رود و ناآرامی و هرج‌ومرج در شهرها پدید خواهد آمد. هم‌اکنون شهرها نیازهای بسیاری دارند که همانند نیازهای گذشته نیست. محیط‌زیست سالم، بهداشت، جمع‌آوری فاضلاب، آب آشامیدنی سالم، مکان سکونت مناسب، جلوگیری از گسترش شهر و فشار زاغه‌ها و حلی‌آبادها از جمله نیازهایی هستند که به راه‌حل‌های جدی نیاز دارند.

**ب: نیاز به توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار:** محدودیت امکانات و ضرورت حفاظت از آن‌ها برای بهره‌گیری بهینه نسل کنونی و نسل‌های آینده از جمله نیازهای زندگی شهری است. برای تحکیم مبانی توسعه پایدار و کمک به فرآیند توسعه جوامع شهری باید به موارد زیر توجه داشت:

- تقویت انگیزه‌ها و سازوکارهای لازم برای جلب مشارکت فعال شهروندان در مدیریت شهری.
- تقویت انگیزه‌ها و سازوکارهای لازم برای بیشترین بهره‌وری از منابع توسعه شهری.
- تقویت و بهینه‌سازی سازمان‌های منتخب شهروندان برای اداره امور شهر.
- تقویت کیفیت برنامه‌ریزی و مدیریت شهری.

- ج: نیاز به حفاظت از محیط کالبدی شهر:** کالبد شهر به‌عنوان مکان زندگی و کار شهرنشینان، اهمیتی بنیادین دارد. کالبد مناسب شهری، افزون برکاستن از مشکلاتی مانند ازدحام، ترافیک بیش از حد و سکونتگاه‌های نامناسب، سبب آرامش روانی شهرنشینان نیز می‌گردد.
- در مجموع، هدف اساسی مدیریت شهری را می‌توان پدید آوردن شهری سالم دانست که نشانه‌های آن عبارتند از:
- ۱- داشتن فضای تمیز و محیط فیزیکی مطمئن با کیفیت عالی (این امر شامل کیفیت مسکن نیز می‌شود).
  - ۲- داشتن محیط‌زیست که اکنون ثابت و در درازمدت پایدار باشد.
  - ۳- داشتن جامعه‌ای منسجم و قوی با حمایت دوجانبه مردم و دولت.
  - ۴- ایجاد زمینه برای مشارکت و کنترل بیشتر مردم در اخذ تصمیم‌هایی که بر زندگی، بهداشت و رفاه مؤثر است.
  - ۵- برآوردن نیازهای اساسی از قبیل غذا، آب، سرپناه، درآمد، ایمنی و کار برای همه مردم شهر.
  - ۶- دسترسی گسترده به انواع تجربه‌ها و منابع با داشتن امکان زیاد برای تماس‌های گوناگون، دخالت و ارتباطات در سطح گسترده.
  - ۷- داشتن اقتصاد شهری زنده، نوآور و پویا.
  - ۸- تشویق شهروندان به داشتن رابطه با تمدن و میراث تمدنی سایر گروه‌ها و نسل‌های گذشته.
  - ۹- داشتن روشی که با خصوصیات موجود سازگار بوده، موجبات ادامه راه را فراهم آورد.
  - ۱۰- داشتن حداقل سطح مناسب از بهداشت عمومی و خدمات مراقبت از بیماری‌ها، به‌گونه‌ای که این خدمات در دسترس همگان قرار گیرد.
  - ۱۱- داشتن وضعیت بالای بهداشتی (بالابودن سطح مثبت بهداشت و پایین بودن سطح بیماری‌ها).

## اهداف مدیریت شهری در ایران

در ایران منابع گوناگونی اهداف مدیریت شهری را تعیین می‌کنند. عمده‌ترین این منابع عبارتند از:

۱- برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور.

۲- طرح‌های شهری.

۳- قانون شهرداری‌ها.

۴- درخواست‌های شهروندان

### برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور

یکی از منابع مهم تعیین اهداف مدیریت شهری، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور است. برای مثال در برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۸-۱۳۷۴) اهداف زیر به‌عنوان هدف‌های فصل عمران شهری ذکر شده بودند و آن‌ها پیوندی اساسی با مدیریت شهری داشتند:

- "دستیابی به توسعه منظم و پیش‌اندیشیده در شهرها.
- بالابردن توان مدیریتی، برنامه‌ریزی، فنی و اجرایی شهرداری‌ها و سوق دادن شهرداری‌ها به سمت خودکفایی، با ایجاد شوراهای اسلامی شهر در شهرهای کشور.
- ارتقای کمی و کیفی آب شرب شهرها.
- اداره اقتصادی واحدهای ارائه‌کننده خدمات شهری (شهرداری‌ها، اتوبوسرانی‌ها، شرکت‌های آب و فاضلاب و ..) همراه با کاهش هزینه.
- بهبود کمی و کیفی تأسیسات جمع‌آوری و دفع فاضلاب شهری و افزایش ظرفیت تصفیه فاضلاب و استفاده مجدد و مطمئن از پساب‌های تصفیه شده.

- بهبود امور حمل‌ونقل و ترافیک درون‌شهری.
- افزایش ایمنی و حفاظت شهرها و شهروندان در مقابل سوانح، حوادث طبیعی و بازسازی تأسیسات و تجهیزات شهرهای آسیب‌دیده.
- بهسازی، نوسازی و بازسازی بافت‌های مسأله‌دار شهری با حفظ هویت بافت‌های با ارزش.
- ارتقای توان مراکز آموزشی و پژوهشی در امور شهری و گسترش تحقیقات شهری.
- بهره‌مندی متناسب شهرها از تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری.
- افزایش بهره‌وری فنی و اقتصادی در امر خدمات و عمران شهری و استفاده بهینه از اراضی شهری.
- بهبود شرایط زیست‌محیطی در شهرها و جلوگیری از تخریب فضای سبز شهری."

اهدافی که در برنامه دوم برای عمران شهرهای کشور در نظر گرفته شده بود به‌خوبی در آن زمان نشانگر بخشی از نیازهای اساسی شهرهای کشور بود. هدف‌گذاری کلان برای مدیریت شهری، اگرچه دارای مزایایی مانند تمرکز امور و سهولت نظارت و کنترل بر اجرای برنامه‌هاست، اما اهداف مذکور این نقص را هم دارد که به‌صورتی مرکزی و عمومی و تا حد زیادی غیرتخصصی و کلی تعیین شده‌اند.

اکنون کشور در حال اجرای برنامه ششم توسعه خویش است. در این برنامه هم اهدافی برای مدیریت شهری و توسعه شهرها در نظر گرفته شده است که آگاهی از آنها می‌تواند نشانگر تصویری باشد که سیاست‌گذار از اهداف مدیریت و توسعه شهری دارد. برای مثال زارع و همکاران (۱۳۹۷) در پژوهشی به این نتیجه رسیدند که در زمینه توسعه فرهنگی شهر در برنامه ششم مقوله‌ای به نام «سرمایه فرهنگی شهر» قابل‌شناسایی است که موضوعاتی چون توسعه فضاهای گردشگری و

فرهنگی، ایجاد و توسعه مکان‌های ورزشی و برگزاری نمایشگاه‌ها و جشنواره‌های فرهنگی را در برمی‌گیرد. در عین حال از نظر محققان مقوله‌های گسترش ارتباطات بین‌شهری، گسترش پارک‌ها و فضای سبز، راه‌اندازی اینترنت در مکان‌های عمومی شهر، گسترش مطبوعات و مجلات محلی و استفاده بیشتر از عناصر فرهنگی و هنری در فضای شهری مورد اشاره در برنامه ششم نیست.

در هر حال اگر خواسته باشیم مهم‌ترین نکات برنامه ششم را درخصوص مسائل مدیریت شهری برشماریم می‌توانیم به این موارد اشاره کنیم:

- موضوع ایجاد تشکیلاتی واحد و یکپارچه برای اداره امور شهرها شاید به‌طور مرتب در برنامه‌های توسعه کشور مورد اشاره است. البته می‌دانیم که گام عملی چندانی برای تحقق این موضوع که یک تکلیف برنامه‌های هم هست به علل گوناگون تاکنون برداشته نشده است. در هر حال در بند الف ماده ۷۷ برنامه ششم ذکر شده که دولت مجاز است در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به‌منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازرگری و به روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقاء جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آن‌ها اقدام قانونی به عمل آورد. قابل ذکر است که این موضوع در ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنج توسعه هم ذکر شده بود و تکرار آن نشان از عملیاتی نشدن آن است.
- در بند ب ماده ۷۷ قانون برنامه ششم بیان شده که شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط موظفند تا پایان سال اول برنامه از طریق تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها با اعمال

سیاست‌هایی که در برنامه قید شده، اقدام نمایند. این موضوع پیش از این هم در ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم بیان شده بود.

### قانون شهرداری

از دیگر منابع مؤثر برای تعیین اهداف مدیریت شهری در ایران، قانون شهرداری است. قانون شهرداری با بیان جنبه‌های گوناگون سازمان، تشکیلات و وظایف شهرداری، تعیین‌کننده اهداف شهرداری نیز هست. این اهداف که از قانون شهرداری استخراج شده‌اند، به سه دسته تقسیم می‌شوند:

۱. تأمین و ارائه خدمات شهری، مانند پاکیزگی معابر و دفع زباله.
۲. عمران شهری و انجام عملیات و طرح‌های عمرانی و شهرسازی برای بهبود کالبدی شهری، مانند ساخت خیابان و ایجاد فضای سبز.
۳. ایجاد و تجهیز امکانات لازم برای مقابله با مسائل شهری، با استفاده از تجهیز امکانات مالی و تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه کالبدی شهر.

در این میان، برخی اهداف با گذشت زمان کم‌اهمیت شده و تحقق آن‌ها برعهده دیگر سازمان‌ها و ادارات گذاشته شده است. همچنین باید به هدف نظارت بر برخی مسائل زندگی شهری اشاره کرد که از آن جمله‌اند: نظارت بر حسن اداره فروش گوشت و نان، نظارت بر مراقبت در صحت اوزان و مقیاس‌ها و مراعات در نگهداری بهداشت و گرمابه‌ها که به عهده وزارت بهداشت گذاشته شده است.

### طرح‌های توسعه شهری

دیگر منبع عمده تعیین هدف برای مدیریت شهری، طرح‌های توسعه شهری است.

نخستین این طرح‌ها، طرح هادی شهری است که برای شهرهای فاقد طرح جامع تهیه می‌شود.

طرح هادی اصول کلی توسعه شهرها را تعیین می‌کند. در این طرح آن چه بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد، هدایت توسعه شهرها است. طرح هادی به بیان دیگر «برنامه راهنمای توسعه شهر» است و آن موضوعاتی که معمولاً در یک طرح جامع شهری بایستی عمیقاً مطالعه و بررسی شوند در طرح هادی به صورت کلی تری مطرح می‌شود. وزارت راه و شهرسازی طرح‌های هادی شهری را چنین تعریف می‌کند: «طرح هادی شهری عبارت از طرحی است که در آن جهت گسترش آتی شهر و نحوه استفاده از زمین‌های شهری برای عملکردهای مختلف به منظور حل مشکلات حاد و فوری شهر و ارایه راه‌حل‌های کوتاه‌مدت و مناسب برای شهرهایی که دارای طرح جامع نمی‌باشند، تهیه می‌شود».

### طرح جامع شهری

به منظور تدوین برنامه و تعیین جهات توسعه شهر و نیز تأمین نیازمندی‌های آن برمبنای پیش‌بینی‌ها و اهداف توسعه شهری، طرح جامع شهری تهیه می‌شود. این طرح به طور معمول برای شهرهای بزرگ با جمعیت بیش از ۵۰/۰۰۰ نفر به مرحله اجرا در می‌آید. طرح جامع شهری "عبارت است از برنامه‌ای که به صورت راهنما عمل کند. در حقیقت طرح جامع را می‌توان روشی دانست که خط‌مشی اصولی و کلی سیاست‌های شهری را تعیین می‌کند. از طرف دیگر، طرح جامع را می‌توان منطقی جهت انتخاب الگوی صحیح استفاده از اراضی شهری دانست".

بنابه تعریف وزارت راه و شهرسازی، تعریف طرح جامع شهر عبارت است از: «طرح بلندمدتی است که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری و کشاورزی و تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری و نیازمندی‌های عمومی شهری،

خطوط کلی ارتباطی و محل مراکز انتهایی خط (ترمینال) و فرودگاه‌ها و بنادر و سطح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات عمومی مناطق نوسازی، بهسازی و اولویت‌های مربوط به آن‌ها تعیین می‌شود و ضوابط و مقررات مربوط به کلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی، تهیه و تنظیم می‌گردد. طرح جامع شهر برحسب ضرورت قابل تجدیدنظر خواهد بود.

### طرح تفصیلی شهری

پس از تهیه طرح جامع شهری برای یک شهر، طرح تفصیلی با هدف انجام برنامه‌های اجرایی یا تصویب شده آن طرح صورت می‌پذیرد. به عبارت دیگر در طرح تفصیلی چگونگی استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هریک از آن‌ها و وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور و میزان تراکم جمعیت، تراکم در واحدهای شهری، اولویت‌های مربوط به مناطق بهسازی و نوسازی، توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیتی که عوامل مختلف شهری در آن تعیین می‌شود و مشخصات مربوط به مالکیت براساس مدارک ثبتی تهیه و تنظیم می‌گردد."

تا سال ۱۳۷۵ سازمان مسؤل طرح‌های تفصیلی نیز وزارت مسکن و شهرسازی وقت بود که از این تاریخ به بعد، شهرداری‌ها به‌عنوان سازمان مسؤل طرح‌های تفصیلی قلمداد شده‌اند و با همکاری مهندسان مشاور خصوصی، آن‌ها را تهیه می‌کنند. این طرح‌ها بیشتر به سمت مسائل کالبدی و چگونگی استفاده از اراضی شهری و تخصیص کاربری‌ها گرایش دارند. این موضوع از نقاط ضعف طرح‌های توسعه شهری است، زیرا هدف‌گذاری برای حل مسائل و مشکلات شهرها بیشتر در بُعد کالبدی مورد توجه قرار گرفته و سایر جنبه‌ها از جمله جنبه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی تا حد زیادی در آن‌ها نادیده گرفته شده است. این مسأله سبب شده که چنین طرح‌هایی در عمل



غیرقابل انعطاف باشند و بیشتر مواقع برای اجرا با مشکل مواجه شوند. از دیگر طرح‌های شهرسازی که بر اهداف، وظایف و عملکرد مدیریت شهری مؤثرند می‌توان به طرح‌هایی چون کالبدی ملی و مجموعه شهری اشاره کرد. در ادامه تعاریف مهم‌ترین این طرح را هم جهت اطلاع بیشتر می‌آوریم.

### طرح کالبدی ملی

با هدف مکان‌یابی برای گسترش آینده شهرهای موجود و ایجاد شهرها و شهرک‌های جدید، پیشنهاد شبکه شهری آینده کشور یعنی اندازه شهرها، چگونگی استقرار آن‌ها در پهنه کشور و سلسله مراتب میان شهرها به‌منظور تسهیل و مدیریت سرزمین و امر خدمت‌رسانی به مردم و پیشنهاد چارچوب مقررات ساخت‌وساز در کاربری‌های مجاز زمین‌های سراسر کشور تهیه می‌شود.

### طرح جامع سرزمین

طرحی است که شامل استفاده از سرزمین در قالب هدف‌ها و خط‌مشی‌های ملی و اقتصادی از طریق بررسی امکانات و منابع و مراکز جمعیت شهری و روستایی کشور و حدود و توسعه و گسترش شهرها و شهرک‌های فعلی و آینده و قطب‌های صنعتی و کشاورزی و مراکز جهانگردی و خدماتی بوده و در اجرای برنامه‌های عمرانی بخش‌های عمومی و خصوصی ایجاد نظم و هماهنگی نماید.

### طرح کالبدی منطقه‌ای

با هدف مکان‌یابی برای گسترش آینده شهرهای موجود و ایجاد شهرها و شهرک‌های جدید، پیشنهاد شبکه شهری آینده کشور یعنی اندازه شهرها، چگونگی استقرار آن‌ها در پهنه کشور و سلسله مراتب میان شهرها به‌منظور تسهیل و مدیریت سرزمین و امر خدمت‌رسانی به مردم و پیشنهاد چارچوب مقررات ساخت‌وساز در کاربری‌های مجاز زمین‌های سراسر کشور تهیه می‌شود.

### طرح توسعه و عمران (جامع) ناحیه‌ای

این طرح در اجرای وظایف محول شده در قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن - مصوب ۱۳۵۳- و تصویب‌نامه شماره ۷۰۹۷۱/ت/۴۰۷ هـ مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۵ هیات وزیران، به‌منظور تدوین سیاست‌ها و ارائه راهبردها در زمینه هدایت و کنترل توسعه و استقرار مطلوب مراکز فعالیت، مناطق حفاظتی و همچنین توزیع متناسب خدمات برای ساکنان شهرها و روستاها در یک یا چند شهرستان که از نظر ویژگی‌های طبیعی و جغرافیایی همگن بوده و از نظر اقتصادی، اجتماعی و کالبدی دارای ارتباطات فعال متقابل باشند، تهیه می‌شود.

### طرح مجموعه شهری

این طرح براساس مصوبه شماره ۹۸۶۰/ت/۱۵۳۱۱ هـ مورخ ۱۳۷۴/۸/۱۳ هیات وزیران برای شهرهای بزرگ و شهرهای اطراف آن‌ها تهیه می‌شود.

### طرح‌های بهسازی، نوسازی، بازسازی و مرمت بافت‌ها:

طرح‌هایی هستند که برای بهسازی، نوسازی و بازسازی محلات شهر اعم از قدیم، جدید و یا مسالهدار به‌عنوان طرح تفصیلی بخشی از بافت موجود شهر تهیه می‌شوند.

### طرح‌های آماده‌سازی توسعه‌های جدید در شهرها:

این طرح‌ها شامل مجموعه عملیات لازم برای مهیا نمودن زمین جهت احداث مسکن و تأسیسات لازم مربوط مطابق قانون زمین شهری و آیین‌نامه‌های اجرایی آن است و به‌عنوان طرح تفصیلی توسعه‌های جدید شهری تهیه می‌شوند.

### طرح شهرهای جدید

از طرح‌هایی که برای ایجاد شهرهای جدید طبق تعریف ماده یک

تصویب‌نامه شماره ۲۳۴۰/ت/۲۷۶هـ مورخ ۱۳۷۱/۶/۲۵ در قالب طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای و جامع ناحیه‌ای ضرورت و مکان ایجاد آن‌ها با سقف جمعیتی و نوع فعالیت معین به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران خواهد رسید و متعاقب آن و مانند سایر شهرها بایستی برای آن‌ها طرح جامع و تفصیلی تهیه شود.

### طرح شهرک‌های مسکونی

طرحی که برای ایجاد یک مرکز جمعیتی جدید در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها - مصوب ۱۳۵۵ - تهیه می‌شود.

### هدف‌گذاری از سوی شهرداری‌ها

برخی از شهرداری‌های کشور در قالب برنامه‌های خود که رأساً تدوین می‌کنند، برای مدیریت شهری هدف‌گذاری می‌کنند. که در بین آن‌ها می‌توان به اقدامات شهرداری‌های تهران و اصفهان در دهه ۱۳۷۰ اشاره کرد.

هدف‌گذاری شهرداری تهران: شهرداری تهران در سال ۱۳۷۴ طرح برنامه‌ریزی کلان نگر (استراتژیک) تهران - ۸۰ را تهیه کرده است. در این طرح، شهرداری تهران در سال ۱۳۸۰ به دنبال تحقق اهداف زیر است:

۱. "شهر پاک" برای دستیابی به ارتقاء و بهبود کیفیت زندگی و تأمین تعادل‌های زیست‌محیطی.

۲. "شهر روان" برای دستیابی به شهری که مردم بتوانند در زمانی مناسب، سفرهای درون‌شهری خود را میان محل سکونت و کار یا برای تأمین نیازمندی‌ها، تفریح و استراحت به انجام برسانند.

۳. "شهر سبز" برای دستیابی به توسعه فضای سبز در حد ایده‌آل و امکان بهره‌برداری بهینه از آن.

۴. "شهری با فرهنگ غنی" برای دستیابی به تبیین مبانی فرهنگ شهرنشینی برای مردم، برقراری زمینه مناسب برای رشد و توسعه

این فرهنگ، ارتقاء و در مواردی اصلاح فرهنگ همگانی با تکیه بر محله‌های شهر به‌عنوان پایگاه و محور فعالیت‌های فرهنگی و توجه جدی به امر آموزش".

۵. "شهر پویا" برای دستیابی به کاهش سفرهای درون‌شهری.

۶. "شهری با بافت سنتی و مدرن" برای دستیابی به اهدافی مانند اصلاح و ارتقای ضوابط و مقررات شهری، ارتقای تأسیسات و سطوح خدماتی متناسب با نیاز و توزیع مناسب آن در سطح شهر، بازسازی بافت کهن، و ..

هدف‌گذاری مدیریت شهر تهران تنها محدود به اهداف خدماتی و کالبدی نیست، بلکه مسائل فرهنگی و اجتماعی بایسته برای زندگی شهری نیز، در زمره این اهداف قرار دارند.

**هدف‌گذاری شهرداری اصفهان:** شهرداری اصفهان با تدوین برنامه‌ای میان‌مدت و به نام برنامه "اصفهان+۲۲" تلاش داشت ۲۲ عنوان پروژه مهم و حیاتی را در شهر اصفهان به بهره‌برداری برساند. در "برنامه" اصفهان+۲۲، ۹ طرح فرهنگی - اجتماعی، ۹ طرح حمل‌ونقل و ترافیک، سه طرح مربوط به فضای سبز شهر و یک مورد طرح خدماتی اجرا می‌شد و قرار بود انجام این برنامه حداکثر پنج سال به طول بینجامد. اکنون که شوراها مدیریت شهرها را برعهده گرفته‌اند نقش شهرداران در تهیه برنامه‌های مدیریت شهری اهمیت زیادی پیدا کرده است. سازوکار انتخابات محلی در کشور رأی به افراد است نه رأی به برنامه‌ها و از همین رو نامزدهای انتخابات شوراها ضرورتی برای داشتن برنامه‌ای جمعی، دقیق و زمانمند احساس نمی‌کنند.

از سوی دیگر احزاب سیاسی حرفه‌ای و صاحب تجربه هم در کشور نیستند که بتوانند برای نامزدهایی که جهت انتخابات شوراها معرفی می‌کنند، برنامه کار تهیه کنند. از همین رو شعارهایی کلی در روز انتخابات است که به رأی گذاشته می‌شود (صدیق سروستانی و همکاران، ۱۳۸۶).

با این حال از زمان تأسیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور موضوع برنامه مدیریت شهری برای فعالیت‌های ثمربخش به شکل جدی دنبال شده است. از جمله ضرورت «تهیه برنامه راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری» برای شهرهای با جمعیت ۵۰۰ هزار نفر و بیشتر که الزامات قانونی آن عبارتند از:

- ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب ۱۳۴۷/۹/۷)،
  - بند ۲ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵/۳/۱)،
  - بند ۳۲ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵/۳/۱) و،
  - ماده ۲۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲).
- برنامه راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری به دنبال تحقق اهداف عمده‌ای است که مهم‌ترین آن‌ها را می‌توان به شرح زیر برشمرد:
- تنظیم یک چارچوب راهبردی برای اتخاذ تصمیمات در حوزه مدیریت شهری،
  - هماهنگ کردن اقدامات کلیه دستگاه‌های اجرایی در زمینه اداره شهر،
  - فراهم آوردن بستر مشارکت فعال تمامی گروه‌های ذینفع شهری شامل سازمان‌های مردم‌نهاد، بخش خصوصی و متخصصین مرجع شهرسازی و مدیریت شهری و،
  - تقویت جایگاه شوراهای اسلامی شهر برای نقش‌آفرینی مؤثرتر در عرصه برنامه‌ریزی راهبردی- عملیاتی توسعه شهر.

### گونه‌های مدیریت شهری

مدیریت شهری در هرکشوری پیوندی همه‌جانبه با نظام سیاسی دارد. ویژگی‌های نظام سیاسی (مانند باز یا بسته بودن و متمرکز یا غیرمتمرکز بودن) بازتاب خود را در شهرها و در مدیریت شهری نشان

می‌دهد. برای نمونه اگر در کشوری انتخاب مدیران سیاسی جامعه از طریق انتخابات انجام پذیرد، در سطح مدیریت شهری نیز همین شیوه اجرا می‌شود و شهردار - از طریق انتخابات - برگزیده شده و نظارت مردم از طریق انجمن‌ها یا شورای شهر اعمال می‌گردد.

از این‌رو گونه‌های مدیریت شهری را می‌توان با استفاده از گونه‌بندی‌های رایج در علوم سیاسی، مطرح ساخت. معمول‌ترین و در عین حال ساده‌ترین گونه‌بندی نظام‌های سیاسی، تقسیم آن‌ها به متمرکز و نامتمرکز است که به شرح آن‌ها می‌پردازیم:

### نظام سیاسی متمرکز

به نظامی که در آن، تصمیم‌های همگانی اعم از ملی و محلی در مرکز سیاسی واحد در پایتخت کشور یا استان، اتخاذ می‌گردد، نظام سیاسی متمرکز می‌گویند. در این وضعیت، سازمان‌های مرکزی قدرت و اختیار و اجرای امور را به عهده‌دارند.

### ویژگی‌های نظام سیاسی متمرکز

- نظام سیاسی متمرکز، ویژگی‌هایی دارد که برخی از آن‌ها عبارتند از:
۱. حکومت مرکزی، قوانین و مقررات را وضع می‌کند و صلاحیت این کار را تنها محدود به خود می‌داند.
  ۲. به‌کارگیری و از کار بازداشتن مأموران دولت، با سازمان امور اداری است که تشکیلات حکومت مرکزی به شمار می‌رود.
  ۳. تنظیم بودجه کشور، نگهداری حساب اموال و دارایی و وجوه عمومی، بررسی حساب درآمد و هزینه دستگاه‌ها (یعنی حسابرسی و ممیزی اسناد و مدارک دخل و خرج) به عهده دستگاه حکومت مرکزی است.
  ۴. در نظام سیاسی متمرکز سلسله مراتب اداری از کوچک‌ترین واحد سازمان محلی که معمولاً سطح روستاست تا مرکز، به‌شدت رعایت می‌شود.

۵. شخصیت حقوقی دولت به صورت متمرکز است.
  ۶. دستورهای مقامات ارشد سازمان‌های مرکزی در همه مراحل برای سازمان‌های محلی و کارکنان آن‌ها لازم‌الاجراست.
  ۷. مردم مشارکت چندانی در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌های حکومت ندارند.
  ۸. در انتخاب مقامات و رؤسا، مردم نقشی ندارند.
- در علل پیدایش این شیوه اداره امور، افزون بر گذشته تاریخی، باید به ناآشنایی مردم به حقوق اجتماعی، تمایل دولت‌مردان به تمرکز امور و بی‌میلی آن‌ها در تفویض اختیار و همچنین به ویژگی‌های فرهنگی - اجتماعی جامع اشاره کرد.

### مزایای نظام سیاسی متمرکز

مدافعان نظام سیاسی متمرکز استدلال می‌کنند که مأموران اعزامی از مرکز به محل، چون با اهالی، اشتراک منافع و ارتباط خویشاوندی یا دوستانه ندارند، در حل و رفع مشکلات محل بی‌طرفی را رعایت کرده، بیشتر اجراکننده دستورهای مرکز خواهند بود تا اینکه در اندیشه رسیدگی به خواسته‌های اهالی محل باشند. از نظر این عده، مرکز مانند قانون بی‌طرف است.

### معایب نظام سیاسی متمرکز

مخالفان این نظام عقیده دارند که تمرکز امور سبب کندی جریان کارها و تصمیم‌گیری‌ها می‌شود و لزوم رعایت سلسله مراتب اداری و عدم دسترسی سریع و به هنگام، به مقامات اصلی تصمیم‌گیرنده، تأخیرهای فراوانی در امور پدید می‌آورد.

از طرف دیگر، نظام سیاسی متمرکز تمایل به گسترش خود دارد. این وضعیت سبب می‌شود که دیوان‌سالاری و تشریفات و مقررات، بیش از اندازه در سازمان‌های نظام سیاسی متمرکز حاکمیت یابد. انتقاد

دیگر مخالفان نظام متمرکز، عدم نظارت بر عملکرد و اقدامات مسؤولان امور است. در واقع از آنجا که مردم نقشی در انتخاب مقامات ارشد و تصمیم‌گیری‌ها ندارند، در نظارت بر کار مسؤولان امور و پاسخ‌خواستن از آن‌ها نیز سهمی ندارند.

### نظام سیاسی نامتمرکز

در نظام سیاسی نامتمرکز برخلاف نظام سیاسی متمرکز، نوعی تقسیم امور انجام گرفته است. یعنی در این نظام، انجام امور ملی به سازمان‌های مرکزی، امور منطقه‌ای به سازمان‌های منطقه‌ای و امور محلی به سازمان‌های محلی محول می‌شود.

#### ویژگی‌های نظام سیاسی نامتمرکز

۱. هر یک از سازمان‌های سه‌گانه مرکزی، منطقه‌ای و محلی در انجام امور خود از استقلال لازم برخوردارند و این استقلال را قانون اساسی و قوانین مرتبط با بحث حاکمیت و اداره امور، تضمین کرده‌اند.
۲. با وجود واگذاری بخشی از اختیارات نظام سیاسی مرکزی به مقامات و سازمان‌های منطقه‌ای و محلی، صلاحیت و قدرت این سازمان‌ها در مقایسه با صلاحیت و قدرت حکومت مرکزی محدودتر است و این نسبت در همه شؤون اجتماعی، سیاسی، فنی، جغرافیایی و سازمانی برقرار است.
۳. در چنین نظامی، انجام امور منطقه‌ای و محلی برعهده سازمان‌ها یا انجمن‌هایی است که ساکنان آن منطقه و محل انتخاب می‌کنند.
۴. مطابق با حدودی که قوانین کشور مشخص کرده، هر تشکیلات منطقه‌ای و محلی، سازماندهی، بودجه، وظایف و مقررات خاص خود دارد.
۵. مرجع تصویب مقررات اداری منطقه - و محل و تصمیمات مربوط به ساکنان انجمن‌های رسمی و قانونی هستند.
۶. در نظام سیاسی نامتمرکز، سازمان‌های منطقه‌ای و محلی تابع نظام‌های محلی هستند، اما حکومت مرکزی بر آن‌ها و افرادشان نظارت دارد.



۷. در این نظام، مردم در تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی‌ها مشارکت دارند.
۸. انتخاب مقامات و رؤسا در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی برعهده مردم است.

با توجه به معایبی که نظام سیاسی متمرکز در زمینه‌های کندی کارها و بی‌توجهی به خواست ساکنین محلی و منطقه‌ای دارد، می‌توان هدف نهایی نظام سیاسی نامتمرکز را حل و رفع مشکلات منطقه‌ای و محلی و تأمین خواست‌ها و انتظارات ساکنین آن‌ها در زمان کمتر و با سرعت بیشتر دانست.

بسیاری از کشورهای جهان برای مقابله با مشکلات منطقه‌ای و محلی و همچنین تأمین به موقع نیازمندی‌ها و انتظارات مردم، سیاست ایجاد و تقویت سازمان‌های منطقه‌ای و محلی را برگزیده‌اند. در پرتو چنین سیاستی به مردم فرصت و موقعیت لازم برای سازندگی و عمران منطقه و محل زندگی خود داده می‌شود. البته دادن این فرصت باید همراه با واگذاری اختیارات و منابع مالی باشد.

### مزایای نظام سیاسی نامتمرکز

- مدافعان نظام نامتمرکز در برشماری مزایای آن به موارد زیر اشاره می‌کنند:
۱. تنظیم برنامه‌ها با توجه به امکانات محلی انجام می‌گیرد و از این نظر هزینه‌های اداری دولت به میزان زیادی کاهش می‌یابد.
۲. مشارکت مردم در اداره امور محلی به پرورش و رشد اجتماعی - سیاسی آن‌ها کمک می‌کند.
۳. نظام سیاسی نامتمرکز، با تمایل‌های بشری موافق است. بشر تمایل طبیعی دارد که در امور سیاسی و سرنوشت اداری خود نقش مؤثر داشته باشد.

### معایب نظام سیاسی نامتمرکز

با وجود مزایای فراوان در نظام نامتمرکز، این شیوه اداره امور معایبی نیز دارد. از جمله این‌که، اگرچه نظام نامتمرکز اداره امور، سبب استقلال

و اختیار سازمان‌های منطقه‌ای و محلی می‌گردد، ممکن است سبب استبداد و خودکامگی مقامات محلی شود. تسلط منافع فردی و گروهی بر منافع عمومی که احتمال آن در سطوح منطقه‌ای و محلی زیاد است، می‌تواند انجام امور را دچار مشکل کرده، اجرای اهداف عمرانی و اجتماعی را نیز ناممکن کند.

امروزه در هیچ‌یک از نظام‌های سیاسی موجود، وضعیت تمرکز یا عدم تمرکز مطلق وجود ندارد. زیرا پیچیدگی زندگی، دخالت متغیرهای بسیار در روند اجرای امور و تخصصی شدن کارها، سبب شده‌اند که هیچ نظام سیاسی نتواند تمامی امور را در قبضه خود گیرد. از طرف دیگر هیچ نظام سیاسی هم یافت نمی‌شود که همه کارها و قسمت‌های اداره امور را کاملاً غیرمتمرکز (مستقل) سازد.

با این حال گرایش عمومی از دهه ۱۹۹۰ میلادی به این سو حرکت به سوی تمرکززدایی و واگذاری مسؤولیت‌ها و وظایف بیشتر به سطوح پایین از سطوح ملی بوده است. سیاست‌هایی چون خصوصی‌سازی، تقویت حکومت‌های محلی و سازمان‌های مردم‌نهاد مهم‌ترین سیاست‌هایی بوده‌اند که در سال‌های گذشته در این زمینه به اجرا درآمده‌اند (ویلیس، ۱۳۹۳).

### مدیریت شهری مستقل

با توجه به گسترش شهرنشینی، پیچیده شدن چگونگی اداره امور شهری و تخصصی شدن امور، این ضرورت پیش‌آمده است که مدیریت شهری در هر منطقه مستقل باشد. امروزه در بسیاری از شهرهای بزرگ جهان، کلیه امور مربوط به شهر، سوای مسائل نظامی و دیپلماتیک برعهده مدیریت شهری منتخب مردم است که استقلال و اختیارات کامل و کافی دارد.

بررسی کوتاه از روش‌های مدیریتی در شهرهای بزرگ دنیا، اعم از شهرهای کشورهای دنیای سرمایه‌داری و یا سوسیالیستی، حاکی از آن

است که اکثراً مدیریتی مقتدر، مستقل و مردمی بر این شهرها حکومت می‌کند. بررسی چارت‌های سازمانی نشان می‌دهد که مدیریت شهرها حتی در شهرهای کوچک نیز برای اداره شهر از هیچ نهاد یا فرد غیر ارگانیک دستور نمی‌پذیرد. به عبارتی یا باید شهر را در جهت خواسته‌های شهروندان ساخت و یا این‌که خواسته‌های شخصی یا نهادی را اعمال نمود."

تاریخ ایران نشان می‌دهد که تا پیش از انقلاب مشروطه، عموم مردم در تعیین سرنوشت خویش دخالتی نداشتند و ساختار سیاسی کشور به شدت متمرکز بود. روشن است که در مدیریت شهری نیز جایی برای مشارکت مردمی وجود نداشته است. در آن دوران، مدیران شهری کلانترها بودند که عموم آن‌ها "از سوی حاکم با پادشاه یا حداقل با نظر مساعد آنان انتخاب می‌شدند و اغلب بیش از آن‌که در پی منافع مردم باشند سعی در اثبات وفاداری و اخلاص خود به پادشاه و دیوانیان داشتند و کمتر از حقوق پایمال شده مردم به‌طور جدی حمایت می‌کردند."

نخستین بار در دوره اول مجلس شورای ملی، به سال ۱۲۸۶ خورشیدی، از مدیریت شهری به شکل نو سخن به میان آمد و قانون تشکیل بلدیة مشتمل بر ۱۰۸ ماده به تصویب رسید. نکته قابل‌توجه این قانون، آن بود که انتخاب شهردار برعهده انجمن بلدی یا انجمن شهر گذاشته شد.

پیش از انقلاب اسلامی نیز با وجود آن‌که قانون شهرداری به تأسیس انجمن شهر تصریح داشت، به سبب تمایل حکومت مرکزی به تمرکز قدرت و عدم رشد سیاسی مردم شهرنشین، این امر هیچ‌گاه به‌طور واقعی در شهرهای کشور تحقق نیافت و انجمن‌های شهر در ایفای وظایف خود با مشکلاتی چون تمرکزگرایی دولتی و فساد و بی‌کفایتی اعضای انجمن مواجه بودند (صبوری کاشانی، ۱۳۵۳).

## شوراهای اسلامی شهر

زمانی که ویرایش اول این کتاب در اوایل دهه ۱۳۷۰ تهیه شد خبری از حضور نمایندگان مردم شهر یا همان شورای شهر برای اداره امور شهرها نبود. خوشبختانه در سال ۱۳۷۷ انتخابات اولین دوره شوراهای کشوری شامل شوراهای شهری و روستایی در سراسر کشور برگزار شد و از آن زمان تاکنون یعنی در آخرین سال قرن چهاردهم هجری خورشیدی، پنج دوره انتخابات شوراها در کشور برگزار شده است و نمی‌توان شهری را پیدا کرد که شورا نداشته باشد.

هدف از تشکیل شوراها در ماده ۱ "قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران" مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مجلس شورای اسلامی، چنین بیان شده است: "به منظور پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی، پرورشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم و نظارت بر امور روستا، بخش، شهر و شهرک، شوراهایی به نام شورای اسلامی روستا، بخش، شهر و شهرک تأسیس خواهد شد."

### وظایف شوراهای اسلامی شهر

تاریخچه قوانین شوراهای کشوری نشان می‌دهد که قوانین مذکور بارها مورد تغییر و اصلاح قرار گرفته‌اند. با این حال آخرین قانون شوراها در سال ۱۳۷۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که مبنای فعالیت شوراها براساس این قانون و اصلاحات بعدی آن است. براساس ماده ۷۱ قانون مذکور وظایف بسیاری در زمینه مدیریت شهری برعهده شورای اسلامی شهر گذارده شده است که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

۱. انتخاب شهردار برای مدت چهار سال.

تبصره ۱- شورای اسلامی شهر موظف است بلافاصله پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط اقدام نماید.

تبصره ۲- شهردار نمی‌تواند همزمان عضو هیچ‌یک از شوراهای اسلامی شهر و روستای کشور باشد.

تبصره ۳- نصب شهرداران در شهرها با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد. شورای شهر براساس ضوابط و شرایط احراز صلاحیت شهرداران مندرج در آیین‌نامه مصوب این قانون شهردار موردنظر خود را انتخاب می‌کند. وزیر کشور و استانداران موظفند حکم شهردار معرفی شده را ظرف مدت ده روز صادر نمایند.

در صورتی که وزیر کشور یا استاندار، شهردار معرفی شده را واجد شرایط تعیین شده نداند، مراتب را با ذکر دلیل و مستندات به شورای شهر منعکس می‌نماید، در صورت اصرار شورای شهر بر نظر قبلی خود و عدم صدور حکم شهردار، موضوع توسط شورای شهر به هیأت حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع خواهد شد.

هیأت مذکور ظرف پانزده روز مکلف به تصمیم‌گیری بوده و تصمیم آن هیأت برای طرفین (وزارت کشور و شورای اسلامی شهر) لازم‌الاجرا می‌باشد. چنانچه در مدت مقرر، هیأت حل اختلاف نظر خود را اعلام ننماید، نظر شورای شهر متبع خواهد بود و شهردار می‌تواند اختیارات قانونی خود را اعمال و اجراء نماید.

تبصره ۴- دوره خدمت شهردار در موارد زیر خاتمه می‌پذیرد:

الف - استعفای کتبی با تصویب شورا.

ب - برکناری توسط شورای شهر با رعایت مقررات قانونی.

ج - تعلیق طبق مقررات قانونی.

د - فقدان هر یک از شرایط احراز سمت شهردار به تشخیص شورای شهر.

۲. بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها جهت

- برنامه‌ریزی و ارائه آن به مقامات مسؤول ذی‌ربط.
۳. نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان‌های خدماتی در صورتی که این نظارت مخل جریان عادی این امور نگردد.
  ۴. همکاری با مسئولین اجرایی و نهادها و سازمان‌های مملکتی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنا به درخواست آنان.
  ۵. برنامه‌ریزی درخصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه‌های ذی‌ربط.
  ۶. تشویق و ترغیب مردم درخصوص گسترش مراکز گردشگری و تفریحی، ورزشی و فرهنگی با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط.
  ۷. اقدام درخصوص تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تأسیس تعاونی‌های تولید و توزیع و مصرف، نیز انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع ارزاق عمومی با توافق دستگاه‌های ذی‌ربط.
  ۸. نظارت برحسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت برحساب درآمد و هزینه آن‌ها به‌گونه‌ای که مخل جریان عادی امور شهرداری نباشد.
  ۹. تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آن‌ها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور.
  ۱۰. تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یک‌بار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزارت کشور.
  ۱۱. همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تأیید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی.

۱۲. تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر. تبصره - کلیه درآمدهای شهرداری به حساب‌هایی که با تأیید شورای شهر در بانک‌ها افتتاح می‌شود واریز و طبق قوانین مربوطه هزینه خواهد شد.
۱۳. تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مدت و میزان کارمزد.
۱۴. تصویب معاملات و نظارت بر آن‌ها اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجاره که به نام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری.
- تبصره - به منظور تسریع در پیشرفت امور شهرداری، شورا می‌تواند اختیار تصویب و انجام معاملات را تا میزان معینی با رعایت آیین‌نامه معاملات شهرداری به شهردار واگذار نماید.
۱۵. تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور.
۱۶. تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود.
۱۷. نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری.
۱۸. نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر.
۱۹. نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها، و دیگر اماکن عمومی، که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظارت و بهداشت این قبیل مؤسسات بر طبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش‌سوزی و مانند آن.

۲۰. تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیرمحصور شهری از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمران و زیبایی شهر.
۲۱. نظارت بر ایجاد گورستان، غسلخانه و تهیه وسایل حمل اموات مطابق با اصول بهداشت و توسعه شهر.
۲۲. وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری.
۲۳. نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میداين و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی شهر بر طبق مقررات موضوعه.
۲۴. تصویب نام‌گذاری معابر، میداين، خیابان‌ها، کوچه و کوی در حوزه شهری و همچنین تغییر نام آن‌ها با رعایت مقررات مربوطه.
۲۵. تصویب مقررات لازم به پیشنهاد شهرداری جهت نوشتن هر نوع مطلب و یا الصاق هر نوع نوشته و آگهی و تابلو بر روی دیوارهای شهر با رعایت مقررات موضوعه و انتشار آن برای اطلاع عموم.
۲۶. تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها با رعایت مقررات قانونی مربوط.
۲۷. تصویب نرخ کرایه وسایط نقلیه درون‌شهری.
۲۸. وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان‌های عمومی توسط شهرداری برای خرید و فروش مایحتاج عمومی با رعایت مقررات موضوعه.
۲۹. وضع مقررات لازم در مورد تشریک مساعی شهرداری با ادارات و بنگاه‌های ذی‌ربط برای دایر کردن نمایشگاه‌های کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره با رعایت مقررات قانونی مربوط.
۳۰. نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های وابسته و تابعه شهرداری و حفظ سرمایه، دارایی‌ها، اموال عمومی و اختصاصی شهرداری، همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آن‌ها با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض



- و تخلف به شهردار و پیگیری‌های لازم براساس مقررات قانونی.
- تبصره- کلیه پرداخت‌های شهرداری در حدود بودجه مصوب با اسناد مثبت و با رعایت مقررات مالی و معاملاتی شهرداری به عمل می‌آید که این اسناد باید به امضای شهردار و ذی‌حساب یا قائم مقام آنان که مورد تأیید شورای شهر باشند برسد.
- تبصره ۲. شورای شهر موظف است که یک نسخه از نتیجه گزارش حسابرسی رسمی را جهت بررسی و هرگونه اقدام قانونی به وزارت کشور ارسال نماید.
۳۱. شورا موظف است در پایان هر سال مالی صورت بودجه و هزینه خود را جهت اطلاع عموم منتشر نماید و نسخه‌ای از آن را جهت بررسی به شورای شهرستان و استان ارسال کند.
۳۲. واحدهای شهرستانی کلیه سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی که در زمینه ارائه خدمات شهری وظایفی را به عهده‌دارند، موظفند برنامه سالانه خود درخصوص خدمات شهری را که در چارچوب اعتبارات و بودجه سالانه خود تنظیم شده به شورا ارائه نمایند.
۳۳. همکاری با شورای تأمین شهرستان در حدود قوانین و مقررات.
۳۴. بررسی و تأیید طرح‌های هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها پس از ارائه آن توسط شهرداری و ارسال به مراجع ذیربط قانونی جهت تصویب نهایی.
- شوراهای شهر حق ندارند در نصب و عزل کارکنان شهرداری‌ها و یا شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آنها دخالت نمایند یا به آنها دستور دهند و واگذاری مسئولیت اجرایی، عضویت هیات مدیره و مدیریت عامل به اعضای شوراهای مذکور در شهرداری‌ها، شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه ممنوع می‌باشد.
- اعضا شوراهای و بستگان درجه یک آنها به هیچ‌وجه حق انجام

معامله با شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به آن را نخواهند داشت و انعقاد هر نوع قرارداد با آن‌ها ممنوع می‌باشد. در غیر این صورت ضمن لغو قرارداد و سلب عضوی دائم از شورا، پرونده به مراجع ذیصلاح ارسال می‌شود. هرگونه استفاده شخصی از اموال، دارایی‌ها و امکانات شوراها، شهرداری، مؤسسات و شرکت‌های وابسته توسط اعضا شورا ممنوع شده است.

### سطوح مدیریت شهری در ایران

در ایران، از آنجا که شهرداری‌ها بیشتر از گونه سازمان‌های محلی هستند - نه حکومت محلی مستقل - مدیریت شهری به تنهایی از سوی آن‌ها انجام نمی‌گیرد. از این رو با توجه به ارتباطات و تأثیرهایی که سازمان‌های کشوری و استانی بر مدیریت شهری اعمال می‌کنند، می‌توان برای مدیریت شهری در ایران سه سطح قایل شد: یکی سطح کلان، دیگری سطح منطقه‌ای و سومی سطح محلی.

### سطح کلان مدیریت شهری

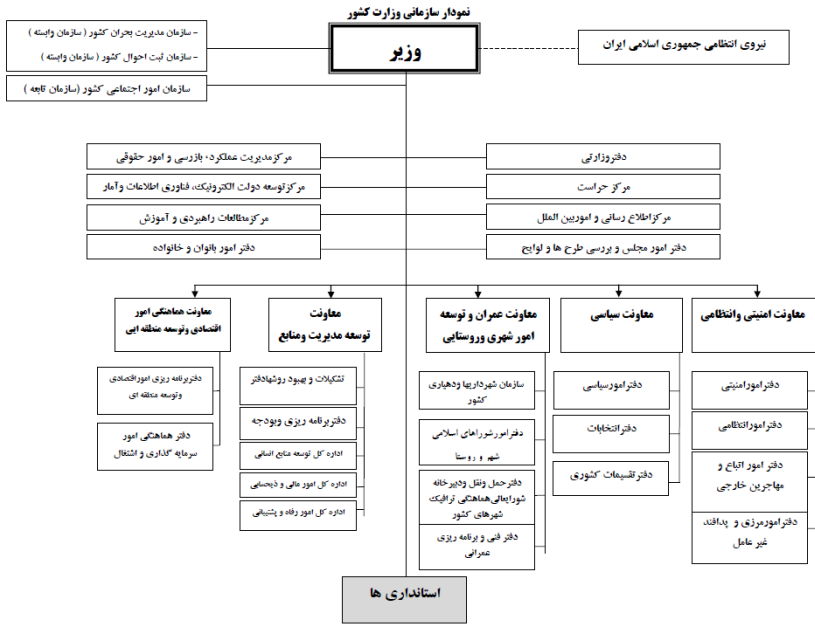
در این سطح، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و دستگاه‌هایی قرار می‌گیرند که حیطه اختیار و عمل آن‌ها کل کشور است و توانایی تصمیم‌گیری برای مدیریت شهری را دارند. مهم‌ترین این نهادها عبارتند از:

### وزارت کشور

در رأس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مؤثر بر مدیریت شهری و شهرداری‌ها، وزارت کشور قرار دارد که قدیمی‌ترین وزارتخانه کشور است و پیشینه آن به عهد ناصرالدین شاه باز می‌گردد. انتخاب شهرداران در شهرهایی با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر که شهرهای مهم کشور محسوب می‌شوند، با وزیر کشور است. موافقت با کلیه تغییرات سازمانی شهرداری‌ها، بررسی و تصویب طرح‌های عمرانی آن‌ها و تصویب طرح‌های هادی و جامع شهری نیز با این وزارت است.

- طبق شرح وظایفی که سازمان امور اداری و استخدامی کشور ترسیم کرده، وظایف وزارت کشور در برابر شهرداری‌ها بدین شرح است:
۱. "نظارت و راهنمایی شهرداری‌ها در انجام وظایف محوله و تأمین مایحتاج عمومی.
  ۲. نظارت در اجرای کلیه قوانین، آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به شهرداری‌ها.
  ۳. نظارت بر حسن اجرای قانون نوسازی و عمران شهری.
  ۴. تعیین نیازمندی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منطقه‌ای و محلی و تشخیص اولویت آن‌ها در محدوده برنامه‌ریزی کشور.
  ۵. اعمال نظارت قانونی بر امور کلیه شوراها از جمله شورای شهر."

براساس مواد ۸۴، ۷۷، ۵۴، ۲، ۱ و ۹۹ قانون شهرداری، ماده ۲ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی، مواد ۵۸، ۵۲ و ۱۶۲ قانون نوسازی و عمران شهری، وزارت کشور نظارت خود را بر مدیریت شهری اعمال می‌کند. در این وزارتخانه در دهه هفتاد معاونت هماهنگی امور عمرانی، متشکل از اداره کل امور شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها، دفتر فنی، دفتر مطالعات و هماهنگی امور ایمنی و بازسازی، دفتر برنامه‌ریزی عمرانی و دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، عهده‌دار انجام وظایف وزارت کشور در رابطه با شهرداری‌ها بودند. با تأسیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور تغییراتی در چارت تشکیلاتی وزارت کشور به عمل آمد و در حال حاضر این سازمان مهم‌ترین تشکیلات دولتی در خصوص سطح کلان و ملی مدیریت شهری محسوب می‌شود. نام معاونت هماهنگی امور عمرانی اکنون به «معاونت عمران و توسعه امور شهری و روستایی» تغییر یافته و ذیل آن سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، دفتر امور شوراهای اسلامی شهر و روستا، دفتر حمل‌ونقل و دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، و دفتر فنی و برنامه‌ریزی عمرانی به فعالیت مشغولند. شکل زیر آخرین نمودار سازمانی وزارت کشور را نشان می‌دهد.



شکل شماره ۳- نمودار سازمانی وزارت کشور، [jajarmi](http://www.jajarmi.ir)

از دیگر وظایف وزارت کشور در خصوص مدیریت شهری باید به وظیفه شناخت شهر و تأسیس شهرداری اشاره کرد. مطابق با قانون ضوابط و تعاریف تقسیمات کشوری، موضوع شناخت شهر برعهده دفتر تقسیمات کشوری معاونت سیاسی وزارت کشور است. تأسیس شهرداری در یک منطقه، هنگامی امکان‌پذیر است که آن شهر از طرف دفتر تقسیمات کشوری به رسمیت شناخته شده باشد. پس از شناخت رسمی شهر (در صورتی که توانایی آن شهر برای تأسیس شهرداری از طرف سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تأیید شود) موضوع به کمیسیون سیاسی، دفاعی هیأت دولت ارسال می‌گردد و در صورت موافقت هفت وزیر عضو این کمیسیون با ریاست وزیر کشور، تأسیس شهرداری در آنجا امکان‌پذیر است.

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در اجرای مفاد ماده ۶۲

قانون شهرداری‌ها و تصویب‌نامه هیات وزیران به‌منظور ایجاد هماهنگی در امور شهرداری‌ها و آموزش کارکنان شهرداری‌ها و همچنین هدایت و نظارت بر فعالیت‌های شهرداری‌ها و اجرای وظایفی که قانوناً در این رابطه به عهده وزارت کشور گذاشته شده است تشکیل شده است. اهداف سازمان، هدایت و نظارت بر فعالیت‌های شهرداری‌ها در حدود وظایف محوله به وزارت کشور و پشتیبانی‌های مالی، فنی، اجرائی و مدیریتی از شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته به آن‌ها در زمینه‌های مختلف با حداکثر استفاده از امکانات موجود در چارچوب سیاست‌های دولت می‌باشد.

مهم‌ترین وظایف این سازمان در خصوص مدیریت شهری را هم به شرح زیر است:

۱. تقویت مدیریت شهری و روستایی کشور از طریق حمایت، نظارت و پشتیبانی فنی، مالی و علمی از شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با هدف ارتقای خدمات‌رسانی مطلوب به شهروندان.
۲. بسترسازی لازم برای ترویج استفاده از تجهیزات و فناوری‌های نوین در شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و ایجاد تأسیسات و زیرساخت موردنیاز با مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی.
۳. بررسی و تنقیح قوانین و مقررات و تدوین دستورالعمل‌ها و ضوابط مرتبط با امور شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.
۴. ساماندهی تشکیلات و نیروی انسانی شاغل در شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.
۵. تهیه و تدوین نظام برنامه‌ریزی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.
۶. نظارت عالیه بر نحوه اجرای پروژه‌ها و طرح‌های عمرانی و خدمات شهری و روستایی از نظر فنی و اجرایی.
۷. ایجاد بانک‌های اطلاعاتی تخصصی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.
۸. برگزاری همایش‌های علمی و دوره‌های آموزشی به‌منظور ارتقای دانش شغلی مدیران و کارشناسان شاغل در شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.
۹. انجام پژوهش‌های کاربردی در حوزه‌های مختلف مدیریت شهری و روستایی.

۱۰. انتشار کتب و نشریات تخصصی در حوزه‌های مدیریت شهری و روستایی

### وزارت راه و شهرسازی

وزارت راه و شهرسازی یکی از مهم‌ترین وزارتخانه‌های کشور است که مسئولیت دو حوزه مهم توسعه شهری و راه و حمل‌ونقل را برعهده دارد. این وزارتخانه عظیم پس از ادغام دو وزارت مسکن و شهرسازی و راه و ترابری تأسیس شد.

#### اهداف وزارت راه و شهرسازی عبارتند از:

- تعیین مراکز جمعیتی و تعادل مطلوب بین جمعیت و وسعت شهرها در سطح کشور به‌منظور برنامه‌ریزی عمران منطقه‌ای و استفاده بهتر از منابع سرزمین نظیر خاک و آب و جلوگیری از ایجاد مشکلات شهری در اثر رشد و توسعه ناموزون آن‌ها و در نتیجه اتلاف منابع اقتصادی و انسانی کشور
- مدیریت یکپارچه زمین با همکاری دستگاه‌های اجرائی
- تأمین رفاه اجتماعی در زمینه مسکن
- مشارکت در ساماندهی بازار سرمایه در امر زمین و مسکن
- کمک به حفظ تعادل اقتصادی از طریق اعمال سیاست‌های تشویقی و استفاده از سرمایه‌گذاری در امر ساختمان و مسکن
- راهبری تحقیقات ساختمانی به‌منظور ایمن‌سازی ساختمان‌ها در قبال حوادث طبیعی، استفاده بهتر از منابع و مصالح محلی و افزایش کیفیت مصنوعات ساختمانی
- هماهنگی و تمرکز در تهیه و اجرای طرح‌ها و ساختمان‌های دولتی و عمومی در سطح کشور
- تأمین راه‌های کشور اعم از زمینی (راه و راه‌آهن) و راه‌های دریایی و هوایی
- اداره امور ترابری کشور، پی‌ریزی سیاست جامع هماهنگ برای آن و ایجاد توسعه، تجهیز، گسترش و نگاهداری تأسیسات زیربنایی آن با توجه به مقتضیات توسعه اجتماعی، اقتصادی، عمرانی و دفاع ملی

وزارت مسکن و شهرسازی با مدیریت شهری پیوندهای زیادی دارد. شاید بتوان گفت بسترسازی توسعه شهری که بر مبنای آن مدیریت شهری قابل اعمال می‌شود، باید از سوی این وزارتخانه انجام گیرد. این وزارتخانه وظایف گسترده‌ای دارد که جای اشاره به همه آن‌ها در اینجا نیست، از این رو به مهم‌ترین وظایف مرتبط با مدیریت شهری اشاره می‌کنیم:

- اتخاذ و اعمال سیاست‌ها و تنظیم برنامه‌های جامع و هماهنگ برای ایجاد تعادل مطلوب بین جمعیت و وسعت شهرها در سطح کشور
- تعیین محل شهرها و مراکز جمعیت آینده
- بررسی ارتباط شهرهای فعلی و آینده در سطح منطقه و کشور
- تهیه و تنظیم سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی و ضوابط لازم برای هدایت و کنترل شهرنشینی در جهت تحقق طرح جامع سرزمین با لحاظ اولویت‌های آمایشی
- مشخص نمودن شهرها و شهرک‌ها از نظر فعالیت‌های صنعتی، کشاورزی، جهانگردی، تاریخی، خدماتی و غیره
- تعیین حدود توسعه و ظرفیت شهرهای آینده با توجه به شرایط فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی و طرح و تنظیم نقشه توزیع جمعیت (تهیه طرح جامع برای هر یک از شهرها با توجه به ضوابط و استانداردهای مصوب و تعیین ضوابط و استانداردها برای تهیه نقشه‌های هادی و اعلام آن به وزارت کشور)
- تهیه معیارها، ضوابط و آئین‌نامه‌های شهرسازی و ابلاغ مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مسؤول و ارشاد و راهنمایی دستگاه‌های مربوط در مورد مسائل ناشی از اجرای طرح‌های جامع شهری
- اعتلای هنر معماری ایران و رعایت سبک‌های مختلف معماری سنتی و ملی و تقویت و توسعه فرهنگ و ارزش‌های اسلامی در معماری و شهرسازی

- پیشنهاد ایجاد شهر و شهرک غیرروستایی در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها جهت تصویب به شورای عالی شهرسازی
- نظارت بر فعالیت‌های شهرسازی بخش خصوصی از حیث رعایت معیارها و ضوابط شهرسازی
- نظارت بر تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی و جلب نظر شورای شهر و شهرداری مربوط در حین تهیه طرح‌های تفصیلی و همچنین نظارت بر اجرای مراحل مختلف طرح‌های مذکور
- سیاست‌گذاری در مورد طرح‌ریزی شهری ونحوه مدیریت مجموعه‌های شهری
- راهبری تعیین استانداردها برای مسکن، ساختمان‌های دولتی و تأسیسات شهری و همچنین تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی شهری در چارچوب نظام فنی و اجرایی کشور
- نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری با هدف ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و شهرها و در چارچوب نظام فنی و اجرایی کشور با رعایت اصول پدافند غیرعامل
- راهبری و ساماندهی طرح‌های بهسازی، نوسازی و بازسازی محلات قدیمی، فرسوده و ناکارآمد شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی با هدف توانمندسازی ساکنین و ارتقا محیط زندگی شهری
- اعمال سیاست‌های دولت بر اراضی شهری اعم از خالصه و موات، بایر، دایر و سایر رقبات شهری و اجرای قانون زمین شهری و آئین‌نامه اجرایی آن
- برنامه‌ریزی و مدیریت عمران زمین‌های شهری و نظارت در زمینه استفاده بهینه از زمین در محدوده‌های شهری
- راهبری تدوین موازین، استانداردها و مشخصات فنی و مقررات ملی برای ساختمان‌ها و مسکن در چارچوب برنامه و راهبری تحقیق و بررسی مسائل مربوط به ساختمان و مصالح ساختمانی و نیز راهبری



- تهیه استانداردهای لازم برای مصالح ساختمانی با همکاری موسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران و حمایت از تولیدکنندگان آن‌ها
- اتخاذ تصمیم و تعیین خط‌مشی برنامه‌های اجرایی زمین، مسکن، شهرسازی، ساختمان‌های دولتی و عمران شهری
- تهیه و اجرای طرح‌های ساختمان‌های دولتی و تأمین ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی موردنیاز جامعه از طریق مهندسين مشاور و پیمانکاران تأیید صلاحیت شده و در چارچوب نظام فنی و اجرایی کشور
- تعیین سیاست‌های دولت در زمینه تولید و عرضه مسکن در کشور و توسعه و بهبود استانداردهای کمی و کیفی مسکن
- ارائه خط‌مشی و نظارت بر چگونگی تأمین نیازهای اقشار مختلف به مسکن به‌ویژه مسکن گروه‌های کم‌درآمد و روستائیان
- ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضا در بازار مسکن و تأمین و توسعه مسکن مناسب
- تأمین مسکن و عرضه آن به‌صورت اجاره‌ای
- سیاست‌گذاری در مورد خانه‌های سازمانی
- تعیین سیاست‌های مربوط به نحوه واگذاری زمین موردنیاز به کارکنان دولت و تهیه آئین‌نامه اجرائی آن
- بازنگری در ضوابط و مقررات شهرسازی در جهت تسهیل عبور و مرور معلولین
- سیاست‌گذاری در خصوص ارتقاء دانش فنی، فناوری ساختمان و کیفیت خدمات مهندسی در کشور و ایجاد زمینه برای جلب مشارکت حرفه‌ای در صنعت ساختمان
- بررسی صلاحیت حرفه‌ای، آموزش و آزمون به‌منظور صدور پروانه اشتغال اشخاص حقیقی و حقوقی در رشته‌های اصلی مهندسی ساختمان و همچنین پروانه اشتغال به کار کاردان‌های فنی و تجربی و تعیین محل‌هایی که اشتغال اشخاص به امور فنی در بخش‌های

ساختمان و شهرسازی مستلزم داشتن صلاحیت حرفه‌ای است

- نظارت برتشکیل و عملکرد سازمان نظام مهندسی ساختمان و ارکان آن و رسیدگی به تخلفات حرفه‌ای صاحبان حرف مهندسی
- راهبری تدوین اصول و قواعد فنی مقررات ملی ساختمان
- تعیین مدیر دولتی برای شرکت‌های ساختمانی بی‌سرپرست و رها شده
- اجرای وظایفی که طی لوایح قانونی، آئین‌نامه‌ها یا تصویب‌نامه‌های مختلف به وزارتخانه ارجاع شده یا می‌شود

با مشاهده این همه وظایف متعدد شاید بتوان گفت که کمتر موضوعی در حوزه مسائل شهری و شهرسازی باقی مانده که از حیثه وظایف این وزارت خانه به دورمانده باشد. البته این میزان از گستردگی وظایف، پراکندگی و تمرکز آن‌ها خود یک مساله قابل بحث است. برای مثال به نظر می‌رسد برخی وظایف این وزارت خانه مانند برنامه‌ریزی و مدیریت عمران زمین‌های شهری و نظارت در زمینه استفاده بهینه از زمین در محدوده‌های شهری و تأمین مسکن و عرضه آن به صورت اجاره‌ای، وظایفی نیستند که لازم باشد وزارتخانه دولتی و ملی تصدی آن‌ها را برعهده گیرد. برنامه‌ریزی و مدیریت عمران زمین‌های شهری از وظایف مدیریت شهری هر شهر است و امری محلی محسوب می‌شود نه ملی، همچنین است مساله تأمین مسکن به باید از سوی بخش خصوصی و تعاونی‌ها انجام پذیرد و ورود وزارت خانه‌ای که قاعدتاً باید سیاست گزار باشد به عرصه امور اجرایی می‌تواند موجب صدمه به قابلیت سیاست‌گذاری شود.

### شورای عالی شهرسازی و معماری

براساس ماده ۹۷ و ماده الحاقی به قانون شهرداری که در سال ۱۳۴۷ به تصویب هیأت وزیران رسید، برای هماهنگ کردن برنامه‌های شهرسازی به‌منظور ایجاد محیط‌زیست بهتر برای مردم، همچنین به‌منظور اعتلای هنر معماری ایران و رعایت سبک‌های مختلف معماری سنتی و ملی و ارائه ضوابط و جنبه‌های اصیل آن با در نظر گرفتن روش‌های نوین

علمی و فنی و در نتیجه یافتن شیوه‌های اصولی و مناسب ساختمانی در مناطق مختلف کشور با توجه به شرایط اقلیمی و طرز زندگی و مقتضیات محلی، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تأسیس شده است.

### مهم‌ترین وظایف این شورا عبارتند از:

- بررسی پیشنهادهای لازم در مورد سیاست کلی شهرسازی برای طرح در هیات وزیران
- اظهار نظر نسبت به پیشنهادهای و لوایح شهرسازی و مقررات مربوط به طرح‌های جامعه شهری که شامل منطقه بندی، نحوه استفاده از زمین، تعیین مناطق صنعتی بازرگانی اداری، مسکونی، تأسیسات عمومی، فضای سبز و سایر نیازمندی‌های عمومی شهر می‌باشد
- بررسی و تصویب نهائی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آنها خارج از نقشه‌های تفصیلی
- تصویب معیارها و ضوابط و آئین‌نامه‌های شهرسازی

### اعضای کنونی این شورا عبارتند از:

وزیر راه و شهرسازی (رئیس شورا)، معاون معماری و شهرسازی وزیر راه و شهرسازی (دبیر شورا)، وزارت کشور (معاون عمرانی و توسعه امور شهری و روستایی وزارت مذکور)، وزارت جهاد کشاورزی (معاون وزیر و رئیس سازمان امور اراضی کشور)، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، وزارت راه و شهرسازی (معاون حمل و نقل)، وزارت صنعت، معدن و تجارت (معاون وزیر و مدیرعامل سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران)، وزارت نیرو، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، سازمان برنامه و بودجه، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، سازمان نظام مهندسی ساختمان کشور سازمان پدافند غیرعامل و یک نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به عنوان عضو ناظر.

جالب است که با وجود اهمیت تصمیمات این شورا برای مدیریت شهری هیچ عضوی به نمایندگی از شهرداری‌های کشور در این شورا عضو نیست.

در مجموع می‌توان گفت هر یک از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های کشوری که کاری مرتبط با شهر انجام می‌دهند، به‌نوعی بر مدیریت شهری تأثیر می‌پذیرند و هر یک از وزارتخانه‌ها به سهم خود وظایف و مسؤولیت‌هایی در این زمینه به عهده‌دارند.

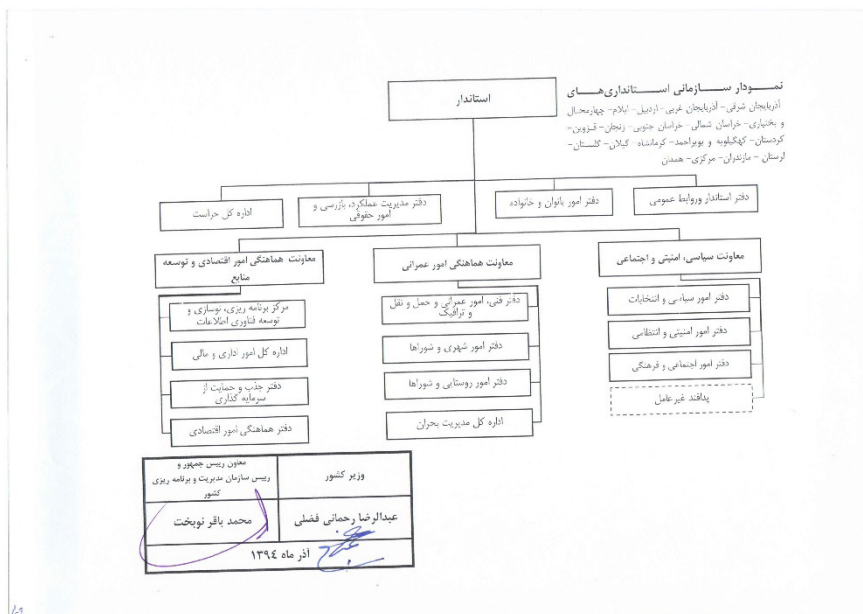
### سطح منطقه‌ای مدیریت شهری

با توجه به تقسیم‌بندی استانی کشور، مدیریت شهری در این سطح نیز قابل بررسی است. در سطح منطقه‌ای یا استانی، سازمان مستقل مدیریت شهری وجود ندارد. بلکه سازمان‌های موجود، شعبه‌های استانی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های کشوری محسوب می‌شوند که حیطه اختیار آن‌ها استانی است و بر مدیریت شهری در آن سطح، تأثیر می‌گذارند. البته در سطح استانی سازمان همیاری شهرداری‌های استان وجود دارد که عمده کارکردش در زمینه مسائل مالی است و به‌عنوان مؤسسه‌ای عمومی غیردولتی و وابسته به شهرداری محسوب می‌شود. اما مهم‌ترین سازمان مؤثر بر مدیریت شهری در سطح منطقه‌ای، استانداری است.

### استانداری

استاندار، بالاترین مقام اداری مؤثر بر مدیریت شهری در سطح استان است. انتخاب شهرداران شهرهایی با جمعیت کمتر از دویست هزار نفر با استاندار است. استانداری از فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها تشکیل شده و مسائل مربوط به مدیریت شهری را بیشتر از طریق معاونتی به نام عمرانی راهبری می‌کند. این معاونت که می‌توان آن را تشکیلات استانی معاونت عمرانی و توسعه امور شهری و روستایی وزارت کشور دانست، نقش رابط میان وزارت کشور با شهرداری‌ها را به عهده دارد.

معاونت امور عمرانی استانداردها به‌طور معمول از سه یا چهار دفتر به نام‌های دفتر فنی و حمل و دفتر امور شهری، دفتر امور روستایی و اداره کل مدیریت بحران تشکیل شده است. از جمله وظایف عمده دفتر فنی، می‌توان به تهیه طرح‌های هادی و نقشه‌های تفصیلی شهری که با همکاری مهندسان مشاور حقیقی و حقوقی انجام می‌گیرد، راهنمایی‌های فنی به شهرداری‌های کوچک که بیشتر آن‌ها کادر متخصص شهرساز و مهندس معمار ندارند، اشاره کرد. دفاتر امور شهری و روستایی نیز به امور مالی، صدور دستور کارهای لازم و ایجاد هماهنگی برای اجرای طرح‌های عمرانی در شهرها و روستاها می‌پردازند. بررسی نیازهای مالی شهرداری‌ها و نظارت بر امور پرسنلی و استخدامی شهرداری‌ها، از وظایف دیگر دفتر امور شهری است. برای آشنایی با چارت تشکیلاتی استانداری‌ها و جایگاه معاونت عمرانی به تصاویر زیر نگاه کنید:



شکل شماره ۴- چارت تشکیلاتی استانداری‌ها

وزارت راه و شهرسازی و دیگر وزارت خانه‌ها و سازمان‌های کشوری، هر یک در سطح استان‌ها، ادارات و شعبه‌هایی دارند که در سطح منطقه‌ای بر عملکرد مدیریت شهری اثرگذار هستند.

در میان دیگر عناصر مؤثر بر مدیریت شهری در سطح منطقه‌ای، باید شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان اشاره کرد که در همه استان‌های کشور فعالیت دارد. هدف از تشکیل این شوراها هماهنگی و تصمیم‌گیری در امور برنامه‌ریزی، توسعه و عمران استان‌ها و نظارت آن‌ها و هدایت و تصویب طرح‌ها در چارچوب برنامه‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور است.

مهم‌ترین وظایف این شورا را می‌توان به شرح زیر دانست:

- بررسی و تأیید برنامه‌های توسعه. شامل جهت‌گیری‌های توسعه بلندمدت استان، در چارچوب نظام برنامه‌ریزی کشور و در راستای جهت‌گیری آمایش سرزمین
- بررسی و تصویب برنامه‌های میان‌مدت توسعه استان و شهرستان شامل هدف‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های توسعه استان و نظارت بر آن‌ها
- تهیه، تدوین و نظارت بر برنامه عملیاتی پنج‌ساله استان و شهرستان
- تصویب طرح‌های توسعه و عمران و سلسله مراتب خدمات شهری و روستایی در قالب برنامه‌های توسعه استان، با رعایت سیاست‌های مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران
- بررسی راه‌های تجهیز و جذب پس‌اندازهای بخش غیردولتی و نیز توسعه مشارکت‌های مردمی در امور استان

### سطح محلی مدیریت شهری

در سطح محلی یا سطح شهرها، به‌جز شهرداری که عمده‌ترین نقش را در مدیریت شهری برعهده دارد، سازمان‌ها و گروه‌های دیگر اعم از رسمی و غیررسمی نیز سهیم‌اند. عناصر رسمی تصمیم‌گیری

مدیریت شهری در شهرها به میزان زیادی یکسان هستند. این عناصر عبارتند از:

### شهرداری

شهرداری در سطح محلی از عناصر اصلی تصمیم‌گیری به شمار می‌رود و مهم‌ترین نقش را در مدیریت شهری (در سطح شهر) برعهده دارد. در سال‌های اخیر، بسیاری از تصمیم‌هایی که مراجع مختلف درباره شهر گرفته‌اند، ارتباط مستقیم با خواسته‌ها و تصمیمات شهرداری داشته است. البته میزان این تأثیرگذاری برحسب شرایط و قدرت شهرداران متفاوت است.

### شورای اسلامی شهر

طبق قانون اساسی و قانون شورای اسلامی، نقش اصلی در مدیریت شهری برعهده شوراهای اسلامی شهر - که نمایندگان از طرف مردم انتخاب شده‌اند و وظیفه انتخاب شهردار را عهده‌دار می‌باشند - گذاشته شده است. همه برنامه‌ها و تصمیم‌های شهرداری باید با هماهنگی و نظارت این شوراها انجام پذیرد. طبق قانون شوراهای اسلامی، شورای شهر به‌منظور پیشبرد برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و دیگر امور رفاهی با همکاری مردم و نظارت بر امور شهر تشکیل می‌شود. مدت فعالیت اعضای شوراها چهار سال است و تعداد اعضا برحسب جمعیت شهر متغیر می‌باشد.

### فرمانداری

فرماندار یک مأمور بلندپایه کشوری است که اداره هر شهرستان را به‌عهده دارد. فرمانداران در قلمرو مأموریت خویش به‌عنوان نماینده عالی دولت، مسؤولیت اجرای سیاست‌های عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌نمایند، نهادهای انقلاب

اسلامی، نیروهای انتظامی، شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی را عهده‌دار هستند. همچنین نیروهای انتظامی در چارچوب وظایفی که در ارتباط با امنیت منطقه دارند، تحت نظارت فرماندار عمل خواهند کرد.

برابر تبصره ۲ ماده ۱ مصوبه هشتادمین جلسه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۸ استاندار به‌عنوان نماینده عالی دولت در برابر رئیس‌جمهور و هیات وزیران مسؤول بوده و به‌عنوان نماینده وزیر کشور مسؤولیت اجرای وظایف و اختیارات آن وزارت را در استان عهده‌دار خواهد بود و در مقابل وزیر کشور پاسخگوست و به همین ترتیب فرماندار نیز مسؤولیت‌های مذکور را در مقابل هیئت محترم دولت عهده‌دار می‌باشد. فرماندار به سبب نظارت عالی‌ای که بر کلیه امور شهرستان دارد، از عناصر مهم در تصمیم‌گیری و هدایت مدیریت شهری به شمار می‌آید. مهم‌ترین وظایفی که فرمانداری در خصوص مدیریت شهری دارد را می‌توان به این شرح برشمرد:

- تشکیل منظم شورای عمرانی شهرستان برای اجرای وظایف مقرر و هماهنگ کردن فعالیت‌های عمرانی دستگاه‌ها و سازمان‌های اجرایی در سطح شهرستان
- نظارت در امور شهرداری‌های حوزه فرمانداری طبق قانون شهرداری و دستورالعمل‌های صادر شده
- بررسی و اظهارنظر در مورد پیشنهادهای شهرداری‌های تابع به‌منظور اجرای صحیح قانون شهرداری و آئین‌نامه‌های مربوط
- رسیدگی و اظهارنظر در مورد میزان عوارض پیشنهادی شهرداری‌های فاقد شورای شهر
- بررسی و اظهارنظر در مورد مصوبات شورای شهر طبق مقررات
- مراقبت در حسن اجرای مقررات و قوانین مربوط به شهرداری‌های تابعه



- بررسی و اظهارنظر در مورد تغییر نام، تأسیس و انحلال شهرداری‌های تابع براساس مقررات
  - اقدام در مورد رسیدگی به شکایات دریافتی از اشخاص و مؤسسات و ادارات در مورد شهرداری‌ها
  - اقدام در ایجاد تسهیلات لازم برای شهرداری‌های تابعه به‌منظور استفاده صحیح از اعتبارات عمرانی
  - مراقبت در تأمین ارزاق و نیازمندی‌های عمومی از طریق شهرداری‌ها
  - مراقبت در اجرای برنامه‌های عمرانی شهرداری‌ها
  - بررسی و اظهارنظر در مورد طرح‌های سازمانی و تشکیلاتی شهرداری‌های تابعه و سازمان‌های وابسته به آن‌ها
  - بررسی و اظهارنظر درباره صلاحیت شهرداران تابعه و پیشنهاد صدور احکام مربوط به انتصاب آنان به وزارت کشور یا استاندار
  - رسیدگی به شکایات مربوط به عوارض از طریق تشکیل کمیسیون موضوع ماده ۸ قانون نوسازی و عمران شهری و ماده ۷۷ قانون شهرداری
  - بررسی و اظهارنظر در مورد نقشه‌های هادی شهرهای تابعه براساس استانداردهای شهرسازی و نظارت بر اجرای صحیح نقشه‌های هادی و جامع شهرها که به تصویب سازمان‌های مربوط رسیده باشد
  - نظارت و مراقبت کلی بر نرخ‌ها و اقدام لازم به‌منظور جلوگیری از افزایش بی‌رویه قیمت‌ها طبق مقررات
  - اظهارنظر در مورد بودجه و نظارت بر هزینه‌های شهرداری‌ها و سازمان‌های تابعه و وابسته به آن‌ها و همچنین اظهارنظر نسبت به میزان بخشودگی عوارض نوسازی در حوزه فرمانداری براساس ضوابط و دستورالعمل‌های صادره
- همان‌طور که مشاهده می‌شود، فرماندار به‌عنوان نماینده عالی دولت

در سطح شهرستان دارای اختیارات و مسؤولیت‌های زیادی نسبت به نظارت و هدایت شهرداری‌ها و شوراهای شهر می‌باشد.

براساس ماده ۱۸ قانون تقسیمات کشوری، به‌منظور ایجاد هماهنگی و تشریک مساعی بین ادارات و پیشرفت امور در هر شهرستانی، شورایی بنام شورای اداری شهرستان به ریاست فرماندار تشکیل می‌شود. عضویت شورا انتخابی نیست و فرماندار و معاون او و رؤسای عالی مقام ادارات کشوری و لشکری شهرستان، اعضای اصلی و ثابت این شورا هستند. این شورا هر ماه حداقل یک‌بار جلسه خواهد داشت.

وظایف شورای اداری شهرستان به شرح زیر هستند:

یک. ایجاد وحدت عمل و تشریک مساعی در پیشرفت امور شهرستان؛

دو. مطالعه و تهیه وسایل بهبود وضع فلاحی و بهداشت و فرهنگ شهرستان و تربیت بدنی و به‌طوری کلی، امور مربوط به عمران شهرستان؛

سه. رسیدگی به اعتراضات اشخاص ذینفع و همچنین رسیدگی به تصمیمات شورای بخش؛

چهار. بررسی هر مطلبی که رئیس شورا در حدود قوانین مطرح می‌کند؛

پنج. ایجاد وحدت عمل بین شوراهای بخش‌های شهرستان و هماهنگ کردن عملیات آن‌ها با یکدیگر.

لازم به ذکر است که تصمیمات این شورا در جهت شور و مشورت و مساعدت فرمانداری بوده و برای فرمانداری لازم‌الاجرا نیستند.

### عناصر غیررسمی مؤثر بر مدیریت شهری

نظام مدیریت شهری نیز مانند هر نظام دیگری از طرف عناصر و سازمان‌ها و تشکیلات غیررسمی تحت تأثیر قرار می‌گیرد و هرکدام از آن‌ها تلاش می‌کنند تا مدیریت شهری و تصمیمات آن را با منافع و

خواسته‌های خود همگام سازند.

این عناصر در سطوح محلی تأثیر زیادی بر هدایت کانون‌های قدرت محلی و تصمیمات آن‌ها دارند. عناصر غیررسمی مؤثر بر مدیریت شهری در سطح محلی عبارتند از: نمایندگان مجلس شورای اسلامی، ائمه جمعه و جماعات، افراد و گروه‌های فشار سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، مجامع تخصصی و گروه متخصصین.

## فصل دوم

### مبانی مدیریت شهرداری



## مبانی مدیریت شهرداری

شهردار، عالی‌ترین «مدیر»<sup>۱</sup> سازمان اداری شهرداری است و باید دارای همه ویژگی‌های مطلوبی باشد که برای مدیر سازمان برمی‌شمارند. اگر خواسته باشیم تعریف ساده‌ای از مدیر ارایه کنیم می‌توانیم بگوییم او شخصی است که مسؤلیت اداره سازمان را برعهده دارد و صاحب اقتدار استفاده از «منابع سازمان» مانند پول، نیروی کار و یا ابزار و وسایل در جهت پیشبرد اهداف سازمان است.

مدیر وظایفی را برعهده دارد که می‌توان مهم‌ترین آن‌ها را شامل برنامه‌ریزی، سازماندهی، کنترل و تصمیم‌گیری در جهت دستیابی به «اهداف سازمان» دانست. امروزه مدیریت، عامل اصلی و تعیین‌کننده موفقیت هر سازمانی شناخته می‌شود. روشن است که هر مدیری باید توانایی مدیریت بر سازمان را داشته باشد. این توانایی‌ها مبانی قدرت مدیر است.

مبانی قدرت شهردار عبارتند از:

۱. قدرت قانونی، داشتن اختیار تنبیه و تشویق که برای دستیابی به آن باید از مهارت اداری بهره‌مند باشد.
۲. قدرت فنی و تخصصی و اطلاع کافی از تخصص شغلی، یا داشتن مهارت فنی.
۳. قدرت جذب افراد و آگاهی از چگونگی برقراری روابط پویا و موفق که به آن مهارت انسانی گفته می‌شود.
۴. قدرت درک سازمان به‌عنوان یک پدیده کلی، شهردار یا مدیر شهر باید بتواند کیفیت وظایف گوناگون سازمان شهرداری و اثر متقابل وظایف بر یکدیگر را بفهمد. این قدرت را «مهارت مفهومی» نام نهاده‌اند.

1- Manager

2- Planning

شهردار یا مدیر شهر در اداره امور سازمان شهرداری وظایفی دارد که اهم آن‌ها عبارتند از:

- ۱- برنامه‌ریزی
- ۲- سازماندهی<sup>۱</sup>
- ۳- هماهنگی<sup>۲</sup>
- ۴- کنترل و نظارت
- ۵- هدایت و رهبری

### برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی از وظایف اصلی شهردار است و بر سایر وظایف او تقدم دارد. برنامه‌ریزی به زبان ساده یعنی چه کاری، چگونه، چه زمانی و از سوی چه افرادی انجام می‌پذیرد. برنامه‌ریزی فرایندی هوشمندانه است که در جریان آن مدیریت یک سازمان به تعیین اهداف سازمان برای مدت زمانی که موردنظر است پرداخته و به مشخص کردن راهبردها و چارچوب‌های تصمیم‌گیری برای نیل به اهداف تعیین شده با توجه به محدودیت‌های موجود و قابل پیش‌بینی در طی برنامه، اقدام می‌کند. برنامه‌ریزی بخش مهم و حساس هر سازمانی می‌باشد از همین رو خوب است به نکات زیر در مورد آن توجه شود:

- برنامه‌ریزی یک جریان است نه یک عمل مقطعی و یا یک سند تدوین شده، برنامه‌ریزی یک امر مستمر و مجموعه‌ای از فعل و انفعالات پیچیده در زمینه جمع‌آوری، انتخاب، بررسی و قضاوت، تعیین اولویت‌ها و ابتکار راهبردها و شیوه‌های تصمیم‌گیری است که دستیابی به اهداف موردنظر را میسر می‌کند.
- برنامه‌ریزی یک امر آگاهانه است و باید عزم و قصد برای آن باشد. هرچند ممکن است برنامه‌ریزی تصادف، شانس و احتمالات

1- Organizing

2- Coordination

را در نظر بگیرد اما جریان برنامه‌ریزی، انتخاب منطقی و اصولی شقوق مختلف کار و سیاست‌هایی در حوزه‌های گوناگون اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی به‌منظور تحقق اهداف تعیین شده می‌باشد.

- برنامه‌ریزی مشخص کردن و تنظیم یک سلسله فعالیت‌ها و اقدام‌ها است که قرار است برای تحقق اهداف برنامه در آینده انجام گیرد. این سلسله فعالیت‌ها بایستی از یک‌طرف با یکدیگر هماهنگ بوده و از طرف دیگر متناسب با اهداف برنامه تنظیم شده باشند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳: ۲۲۶).

روشن است که برحسب نوع کار و کوچکی یا بزرگی آن برنامه‌ریزی متفاوت است. شهردار باید اقداماتی را که انجام می‌گیرد، پیش‌بینی کرده و راه‌حل‌های اجرایی آن‌ها را برای دستیابی به هدف‌های شهرداری تعیین کند.

سودمندی‌های برنامه‌ریزی بسیارند:

۱. اقدامات لازم برای دستیابی به هدف مشخص، به اجزایی کوچک‌تر تقسیم می‌شود.
۲. ارتباط منطقی امور مشخص می‌گردد.
۳. امکان هماهنگی فراهم می‌شود.
۴. از زمان، مکان و امکانات به‌صورت بهینه بهره‌گیری می‌شود.
۵. امکان ارزیابی و نظارت بر امور مهیا می‌گردد.
۶. محدودیت‌ها و امکانات کارها روشن می‌شوند.

برخی از اموری که شهردار می‌تواند در برنامه‌ریزی برای شهرداری انجام دهد، به شرح زیرند:

۱. "اهداف یا هدف‌های هر یک از ادارات شهرداری را با دقت تمام تعیین کند.



۲. میزان افزایش یا کاهش را که ممکن است به سبب تغییر عواملی مانند جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی در میزان نیاز شهر به هر یک از خدمات در طول یک واحد از زمان پدید آید، برآورد کند.
  ۳. عوامل اصلی را که تعیین‌کننده هزینه هر یک از خدمات شهرداری است، مشخص کند.
  ۴. برای هر یک از خدمات، یک حد استاندارد از نظر کیفی و کمی تعیین کند.
  ۵. هزینه تقریبی سالیانه ارائه هر خدمت به‌خصوص را تعیین کند و آنگاه این هزینه را در هزینه‌های سالیانه عملیات و نگاهداری و هزینه‌های سرمایه‌ای، سرشکن سازد.
  ۶. میزان درآمد شهرداری را براساس نرخ عوارض فعلی و براساس نرخ پایین‌تر و نرخ بالاتر توأم با درآمد از سایر منابع تعیین کند.
  ۷. برآورد هزینه چند قسمت را مخلوط کرده و آن را با برآورد درآمد متوازن کند.
  ۸. بودجه برنامه‌ای درازمدت که در آن اقلام موردنیاز هر قسمت از شهرداری در هر سال که به‌منظور اجرای برنامه خدمات شهری آمده را طرح کند. چنین برنامه کلی می‌تواند ۱۵ تا ۲۰ سال آینده را در برگیرد و در آن کارهایی را که پنج سال نخست باید اجرا شود، منعکس سازد.
  ۹. بودجه سالیانه شهرداری را براساس طرح خدماتی درازمدت و مصرف نخستین قسمت از بودجه برنامه‌ای تنظیم کند".
- هر برنامه‌ای که تهیه می‌شود باید ویژگی‌های زیر را داشته باشد:
- اهداف برنامه برای همه روشن، مشخص و قابل درک باشد.
  - برنامه باید ساده، اما جامع باشد.
  - انعطاف‌پذیر باشد.

- سقف زمانی داشته باشد.
- با مشارکت و همکاری کارکنان تهیه شود تا آن‌ها در اجرای برنامه احساس علاقه کنند.
- برنامه یک واحد شهرداری با برنامه‌های سایر واحدها هماهنگ باشد.

## سازماندهی

در تعریفی ساده سازماندهی بخشی از وظیفه مدیریت است که شامل توسعه ساختار سازمانی و تخصیص منابع انسانی برا تضمین دستیابی به اهداف می‌شود. ساختار سازمان چارچوبی است که براساس آن هماهنگ کردن فعالیت‌ها انجام می‌شود. سازماندهی در شهرداری، یعنی تعیین وظایف تخصصی هر یک از کارکنان، معلوم کردن چگونگی روابط میان آن‌ها و تشخیص خطوط فرماندهی و اختیارات. هدف از سازماندهی آن است که تمامی امور به‌طور هماهنگ در سریع‌ترین زمان با کمترین هزینه و بالاترین کیفیت به انجام رسد.

سازماندهی با انجام برنامه‌های تشکیلاتی قابل وصول است برنامه‌ریزی تشکیلاتی عبارت است از "تصمیم‌گیری در مورد ساختار تشکیلاتی متناسب با یک موسسه این فرایند مشتمل است بر گروه‌بندی فعالیت‌ها، طرح‌ریزی اختیار و مسؤولیت و ایجاد ارتباط کاری".

در موضوع سازماندهی بحث صنف و ستاد<sup>۱</sup> مطرح می‌شود که به دو گونه کارکرد در سازمان‌ها اشاره دارند. مدیران ستاد به تعیین اهداف پرداخته و دستورات لازم را برای انجام وظایف کارکنان صف صادر می‌کنند. در شهرداری اداراتی که موظف به سرانجام رساندن هدف‌ها و خدمات اصلی شهرداری هستند و در عین حال برای نیل به هدف‌های موردنظر عملیات تخصصی را به عهده‌دارند، از نظر سازمانی صف محسوب می‌شوند. معمولاً فعالیت هر یک از ادارات صف حول یک

1- Staff and line

هدف واحد مثل کاهش خسارات حریق یا حفظ سلامتی مردم قرار می‌گیرد. آن قسمت از اداراتی که واجد نوعی از تخصص بوده و عملیات آن‌ها مورد استفاده‌ی تمام یا بخشی از ادارات صف قرار می‌گیرند تحت عنوان ستاد یا ادارات کمکی قرار داده شده‌اند.

ارتباطاتی که در سازمان وجود دارند به دو گروه تقسیم می‌شوند:

۱- ارتباطات عمودی شامل دو گونه؛

الف: از بالا به پایین، به صورت دستورات لازم‌الاجرا هستند، و

ب: از پایین به بالا به صورت گزارش

۲- ارتباطات افقی؛

این‌گونه ارتباطات برای هماهنگ کردن امور و تبادل اطلاعات بین واحدهایی که عملیات آن‌ها با یکدیگر همبستگی دارند، انجام می‌گیرند. برای جلوگیری از ایجاد نارسایی و اغتشاش لازم است برای این‌گونه اطلاعات ضوابط و روش‌های مکتوب تهیه شود. همچنین شهردار باید یک نظام صحیح کارگزینی، شامل استخدام، آموزش و تأمین شرایط مطلوب کار را فراهم کند.

### هماهنگی

برای انجام وظایف گوناگون سازمان به واحدهای کوچک‌تر تقسیم می‌شود این اقدام سازماندهی نام دارد اما برای موفقیت سازمان و دستیابی به اهداف مدیر باید بین واحدها هماهنگی ایجاد کند و در هرواحد نیز هماهنگی بین عملیات انجام گیرد.

در سازمان‌های کوچک ایجاد هماهنگی آسان است اما هر قدر برابعداد سازمان افزوده گردد ایجاد هماهنگی دشوارتر می‌شود. از این‌رو وظیفه شهرداران شهرهای بزرگ در ایجاد هماهنگی، سنگین و دشوارتر است. برای ایجاد هماهنگی می‌توان روش‌های زیر را به کار گرفت:

۱. هماهنگی از طریق سلسله مراتب فرماندهی: در این روش ایجاد هماهنگی از طریق مدیران در واحد خودشان انجام می‌گیرد.
۲. هماهنگی از طریق مشخص کردن استانداردهای سازمانی: یعنی تدوین روش‌های تفاوت و الگو قرار دادن آن‌ها در اجرای عملیات واحدها.
۳. ایجاد واحد هماهنگی: که وظیفه هماهنگ کردن عملیات درون هر واحد و یا بین واحدهای گوناگون را برعهده دارد. شهردار باید وظایف و کار قسمت‌های متفاوت شهرداری را به‌گونه‌ای که از تداخل وظایف پرهیز شود با یکدیگر هماهنگ سازد. برخی از کارها در این زمینه (هماهنگی) عبارت است از:

۱- از میان برداشتن اختلاف میان ادارات گوناگون در زمینه حدود مسؤولیت و اختیار؛

۲- توزیع عادلانه پول و منابع مالی شهرداری بین ادارات؛

۳- اطمینان از اینکه برنامه و عملیات هر یک از ادارات با طرح توسعه و اصلاحات شهر مطابقت و هماهنگی دارد؛

۴- اطمینان از وجود مجاری صحیح ابلاغ و تبادل اطلاعات بین واحدها و ادارات گوناگون سازمان شهرداری.

## کنترل و نظارت

کنترل و نظارت از وظایف دیگر شهردار است. او باید انجام عملیات قسمت‌های متفاوت شهرداری را بررسی کند و با پیگیری و در صورت نیاز اصلاح مسیر، از کیفیت و کمیت کارها اطمینان یابد. شهردار می‌تواند با اعمال نظام گزارش‌دهی و گزارش‌گیری به‌خوبی به این وظیفه عمل کند. مدیر باید بداند که اغلب افراد، کاری را انجام می‌دهند که بر آن نظارت می‌شود نه کاری که او انتظار انجامش را دارد.

## هدایت و رهبری

یکی از پیچیده‌ترین و حساس‌ترین وظایف مدیر، هدایت و رهبری

افراد سازمان است. هدایت و رهبری هنری است که نقش تعیین کننده در موفقیت یا شکست هرسازمانی دارد. مدیریت مطلوب در شهرداری را می توان اداره صحیح امور کارکنان و تأمین همکاری صمیمانه میان آنها دانست. این مهم در صورتی قابل تحقق است که شهردار از هنر هدایت و رهبری بهره مند باشد در غیراین صورت هر قدر هم که کارمندان یک شهرداری دارای صلاحیت و استعداد فنی و اطلاعات علمی باشند، اگر با بی میلی، اکراه و رفع تکلیف وظایف خویش را انجام دهند، یا آنکه همکاری لازم را با یکدیگر نداشته باشند، سازمان شهرداری در اجرای وظایف بزرگ و سنگین خود با شکست روبرو خواهد شد. با هدایت فعالیت های کارکنان شهرداری و قبول مسؤولیت و به کمک فعالیت گروهی کارکنان می توان به هدف های سازمان شهرداری دست یافت.

برای دستیابی به هنر هدایت و رهبری، مهارت های زیر مورد نیاز است:

۱. شناسایی مسأله و تجزیه و تحلیل آن که سرانجام منجر به اخذ تصمیم شود.
۲. تجزیه و تحلیل موقعیت که منظور از آن، سنجش وضعیت و موقعیت ها از نظر اداری، سیاسی، سازمانی و کارکنان شهرداری است.
۳. تجزیه و تحلیل عملیات که در برگیرنده کلیه فعالیت های شهرداری است و زیربنای برنامه ریزی، سازماندهی، مدیریت و کنترل را تشکیل می دهد.
۴. تعبیر و تفسیر شنونده نگر، مهارتی است که به وسیله آن می توان از تجزیه و تحلیل مسائل و عقاید و نظرات کتبی یا شفاهی گروه های گوناگون آگاه شد و در شنیدن حرف ها و عقاید، مهارت و توانایی خاص داشت.
۵. شهردار باید در تفویض اختیارها و تشدید نظر در امور شهرداری واجد اطلاعاتی ارزنده باشد و برای پیشبرد هدف های شهرداری جلسه هایی به عنوان مذاکره و کنفرانس با گروه های گوناگون تشکیل دهد.

بخش عمده از وظایف شهرداری، تبیین وظایف و مسؤولیت‌های قانونی اداری، مالی و فنی است که در داخل سازمان شهرداری برای کارکنان وجود دارد. شهردار باید با رعایت اصول صحیح و بهره‌گیری از بهترین روش‌ها و فنون مدیریت، به اداره امور شهرداری پردازد تا در کمترین زمان و با کمترین نیروی انسانی، ابزار و تجهیزات و منابع مالی، به بیشترین کارایی و بهره‌وری برسد.

## منابع مدیریت مالی شهرداری

### تعریف

در کتاب فرهنگ مدیریت، مدیریت مالی چنین تعریف شده است: «فعالیت‌هایی است مبنی بر تنظیم و حصول بودجه برای یک مؤسسه و ارزیابی بهترین طرق کاربری آن». در تعریف بودجه نیز در کتاب فرهنگ بزرگ علوم اقتصادی آمده است: «بودجه عبارت است از پیش‌بینی درآمد و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه برنامه‌ها و عملیات معین که در دوره محدودی از زمان انجام می‌شود».

بودجه ابزاری است که برنامه کار هر قسمت از شهرداری را در چارچوب ارقام و اعداد مالی تعیین می‌کند. همچنین می‌تواند از بودجه برای کنترل پیشرفت کار و حصول اطمینان از انجام کار، طبق برنامه‌های تعیین شده، بهره‌گرفت. برای این منظور شهردار می‌تواند از مدیران واحدهای شهرداری بخواهد با تنظیم صورت‌حساب‌ها و گزارش‌های مرتب، وضع پیشرفت کار و هزینه‌های انجام شده را به اطلاع او برسانند. در ماده ۲۳ آیین‌نامه شهرداری‌ها، بودجه شهرداری این‌گونه تعریف شده است:

«بودجه سالانه شهرداری عبارت است از: یک برنامه جامع مالی که در آن کلیه خدمت و فعالیت‌ها و اقداماتی که باید طی سال مالی انجام شود همراه با برآورد مبلغ و میزان مخارج و درآمدهای لازم برای تأمین هزینه انجام آن‌ها پیش‌بینی می‌شود و پس از تصویب انجمن شهر قابل اجرا است».

اهمیت بودجه در مدیریت مالی شهرداری به قدری است که مسؤولیت آن به طور مستقیم برعهده شهردار گذاشته شده است. ماده ۲۶ آیین نامه مالی شهرداری‌ها در این زمینه تصریح دارد که «مسؤولیت تنظیم بودجه شهرداری و مراقبت در حسن اجرا آن و همچنین تنظیم تفریق بودجه به عهده شهردار و مسوول امور مالی است (مدیر امور مالی یا رئیس حسابداری بسته به وضع تشکیلات شهرداری) و واگذاری این وظیفه از طرف شهردار به هر یک از مأموران شهرداری رفع مسؤولیت نخواهد کرد».

اگرچه بودجه در منابع مالی شهرداری اهمیت اساسی دارد، اما مدیریت مالی نیازمند به حرکت انداختن و منظم کردن ابزارهای لازم برای مقاصد توسعه شهری است که این موضوع محدود به بودجه شهرداری نشده بلکه تمامی منابع مالی راكد و فعال موجود در شهر را در برمی گیرد. تولید، تنظیم و مدیریت منابع مالی برای انجام وظایف گوناگون برعهده شهرداری است و این سازمان باید تلاش کند منابع مالی را از طرق گوناگون تأمین کند. برای نمونه، شهرداری باید از سرمایه گذاری خصوصی نه فقط از جهت پشتیبانی عملیات اجرایی بلکه از جهت بوجود آوردن اعتبار برای جذب حمایت مالی بیرونی نیز حمایت کند. در سال‌های اخیر محدودیت پدید آمده در منابع مالی شهرداری‌ها آن‌ها را وادار به جستجوی منابع دیگری کرده است. یکی از اشتباهات بزرگی که تعدادی از شهرداری‌ها به ویژه در شهرهای بزرگ مرتکب شده اند کسب درآمد از تخلفات شهرسازی بوده است. شاید در ظاهر چنین کاری به درآمدهای شهرداری منابع قابل توجهی را اضافه می کند، منابعی که می تواند در شهری چون تهران سر به میلیاردها تومان در سال بزند، اما واقعیت آن است که همه مسائل قابل تبدیل به پول نیست و تقلیل تخلف به یک بده بستان مالی موجب نابودی جنبه اخلاقی موضوع می شود و هدف اصلی که پایبندی همه به قانون است پایمال می شود.

شهرها منابع بیکران فرصت و سرمایه هستند، سرمایه هم محدود به منابع مالی نمی‌شود و بخش مهمی از سرمایه‌ها اشکال دیگری چون سرمایه انسانی و سرمایه اجتماعی دارند و این وظیفه تمامی کارکنان شهرداری از مدیر گرفته تا ساده‌ترین کارمند است که از پویایی و شادابی شهر مراقبت به عمل آورده و قانون‌گرایی را با التزام عملی خویش به‌عنوان یک الگوی خوب از مدیریت شهری و یکی از اصول حکمرانی خوب شهری ترویج و تشویق کنند.

### اهداف

اهداف اصلی مدیریت مالی در همه سازمان‌های شهرداری به قرار زیر می‌باشد:

- الف: " حفظ قدرت پرداخت قروض یا مستطیع کردن شهرداری
- ب: تضمین درآمد کافی برای انجام مسؤولیت‌های اصلی شهرداری در مقابل شهر
- پ: مراقبت از تأمین مالی شهرداری از طریق تخصیص متعادل مالیات‌ها و عوارض
- ت: تضمین استفاده از منابع شهرداری‌ها بر طبق اولویت‌ها
- ث: مراقبت از استفاده قانونی و مشروع از منابع
- ج - تأمین کارکنان مطلع برای اداره امور شهرداری "

### وظایف

مدیریت مالی، صاحب حساب شهرداری است و وظیفه دارد که ضمن تأمین اعتبار موردنیاز برای فعالیت‌های عمرانی، خدمات شهری و سرمایه‌گذاری، با ضوابط و مقررات مالی، مراقب حسن گردش کار مالی و حسابداری واحدهای شهرداری باشد.

اهم وظایف مدیریت مالی شهرداری‌ها را می‌توان این‌گونه برشمرد:

۱. تهیه برنامه عملیات مالی (تنظیم بودجه)



۲. هماهنگ ساختن عملیات مالی جاری
  ۳. نظارت بر کلیه امور واحدهای تحت سرپرستی و اختصاص ندادن منابع به هزینه‌های غیرضروری و نامعقول
  ۴. صدور دستورها و تعلیمات لازم
  ۵. ایجاد منابع سرمایه‌ای برای تسهیل سرمایه‌گذاری
  ۶. تهیه گزارش‌های مالی، ترازنامه، تفریق بودجه سالانه و بررسی و تأیید آن‌ها
  ۷. نظارت بر نگهداری حساب‌ها در ممیزی و رسیدگی به لیست‌ها و اسناد هزینه
  ۸. بررسی عملیات مالی مؤسسات و واحدهای تابع شهرداری و مراقبت از حسن گردش امور مالی و حسابداری آن‌ها
  ۹. وصول درآمد و تلاش در تحصیل و نگهداری حساب درآمد
  ۱۰. مطالعه و بررسی به‌منظور پیشنهاد منابع جدید عوارض و افزایش درآمد
  ۱۱. ارزیابی روش‌های تازه و بهبود روش وصول عوارض برای تضمین برآورد هدف‌های مالی
  ۱۲. اتخاذ تدابیر لازم برای استیفای حقوق شهرداری و وصول بدهی مؤدیان
- این وظایف با یکدیگر پیوندی درونی دارند و برای تحقق همه آن‌ها باید خط‌مشی مناسبی اتخاذ کرد.

### اصول مدیریت مالی

مدیریت مالی شهرداری در زمینه تأمین منابع مالی باید سه اصل انصاف، کارایی اقتصادی و اداره آسان‌تر را رعایت کند.

#### انصاف

منطق حکم می‌کند هرکسی که در شهر از برق، تلفن، آب لوله‌کشی و در مجموع، خدمات همگانی که همه از آن‌ها به نحوی نفع می‌برند

استفاده می‌کند، هزینه آن را نیزپردازد. باید برای تأمین هزینه خدمات از هر دو منبع هزینه بهره‌برداری و یارانه استفاده کرد. به‌طور کلی می‌توان هزینه برخی از خدمات را افزایش داد تا مصرف آن‌ها کاهش یابد. مثلاً برای استفاده عالمانه از پارکینگی که در مرکز شهر قرار دارد و منجر به آلودگی هوا می‌شود و به‌نوعی به منافع عمومی صدمه می‌زند، هزینه بهره‌برداری از آن را می‌توان افزایش داد. شهردار باید تا حد امکان قیمت‌های خدمات را براساس هزینه واقعی تعیین کند.

### کارایی

در تأمین منابع مالی، شهرداری باید به کارایی توجه داشته باشد. برای نمونه می‌توان برای برخی از خدمات، تقاضا را سهمیه‌بندی کرد، زیرا آنان که انتفاع بیشتری از خدمتی می‌برند، برای پرداخت آن نیز باید آمادگی بیشتری داشته باشند. همچنین با تلاش بیشتر می‌توان از ضایعات جلوگیری نمود. شهردار می‌تواند با آموزش‌های لازم، انگیزه این کار را نزد شهروندان پدید آورد. در مجموع، کارایی سبب می‌گردد تا از هزینه‌ها کاسته شود. تحقق این اصل مستلزم ارزیابی وضع موجود و بررسی جایگزین‌هایی است که آزمایش و از پیش اندیشیده شده‌اند.

### اداره آسان‌تر

مدیریت امور مالی شهرداری باید به‌گونه‌ای انجام پذیرد که استیفای حقوق شهرداری به‌آسانی تحقق یابد. برای نمونه، گرفتن هزینه بهره‌برداری نسبت به اخذ مالیات، در بیشتر مواقع راه ساده‌تری برای کسب درآمد است. زیرا در بیشتر موارد می‌توان از طریق قطع تأمین یک خدمت، هزینه بهره‌برداری را وصول کرد.

افرادی که به‌عنوان مدیر مالی به شهرداری کمک می‌کنند، باید به نحوی قدرت حل مسائل و مشکلات شهرداری را داشته و دارای وسعت نظر باشند، نه‌تنها سعی نمایند از اصرار در پیش بردن نظرات

و عقاید شخصی خودداری ورزند و همچنین خود را به‌عنوان کارشناس به معنای محدود آن بدانند، بلکه باید تخصص واقعی خود را در ایجاد هماهنگی و تعادل بین خدمات و مسائل گوناگون اداره شهرداری نشان دهند. این افراد در کنار آشنایی کامل به اصول حسابداری و فنون تنظیم و کنترل بودجه، باید توانایی درک مسائلی غیر از امور مالی و صورت‌حساب‌ها را داشته باشند و از مفهوم واقعی بودجه متعادل برای انجام خدمات به‌خوبی آگاه باشند.

### منابع درآمد شهرداری

امروزه یکی از مسائل مهم شهرداری‌ها در سراسر جهان، ایجاد منابع کافی درآمد و تأمین هزینه خدمات شهری است. از این ازجمله مسؤولیت‌های اساسی شهردار، این است که همواره در تلاش برای تهیه طرح‌ها و برنامه‌هایی برای افزایش منابع درآمدی شهرداری باشد.

به‌طور کلی، درآمد شهرداری‌ها از دو منبع تأمین می‌گردد:

۱. منابع درآمد داخلی: این درآمدها شامل دریافتی‌های مستقیم شهرداری از عوارض مستغلات (اراضی و املاک) و درآمد حاصل از عوارض غیرمستغلات است.
۲. منابع درآمد خارجی: این منابع شامل درآمدهایی است که خارج از سازمان شهرداری دریافت می‌گردد، مانند عوارض دریافتی از آب، برق، تلفن و نیازمندی‌های شهری مشابه، کارخانه‌ها و همچنین کمک‌های بلاعوض دولت.

ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، درآمد شهرداری‌ها را به شش طبقه زیر تقسیم کرده است:

۱. "درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر).
۲. درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی
۳. بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری.

۴. درآمدهای حاصله از وجوه اموال شهرداری.
۵. کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی.
۶. اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و اموال و دارایی‌هایی که به‌طور اتفاقی یا به‌موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد."

### روش‌های کسب درآمد

اگرچه هر یک از کشورها براساس نظام سیاسی و ویژگی‌های فرهنگی و اقتصادی خود، روش‌هایی برای کسب درآمد در شهرداری‌ها برگزیده‌اند، اما دو خط‌مشی اصلی در این زمینه وجود دارد که:

۱. تا جایی که امکان دارد نباید بار مالی خدماتی عمرانی شهرها بردوش دولت تحمیل گردد. برای تأمین کسری بودجه شهرداری که بر اثر قطع کمک دولتی به وجود می‌آید، باید در میزان اخذ عوارض شهرداری تجدیدنظری کلی انجام شود.
۲. دولت باید به‌عنوان مسؤل تأمین زندگی شهروندان، درصدی از بار مالی خدمات شهری را که از عهده شهرداری‌ها خارج است، برعهده گیرد و از برخی طرح‌ها و پروژه‌ها (مانند طرح‌های تأمین نیازهای افراد کم‌درآمد شهری و تأمین طرح‌های تحقیقاتی مهم) حمایت کند.

اشاره شد که روش‌های کسب درآمد شهرداری‌ها در هر کشوری متفاوت است. اما می‌توان منابع درآمدی شهرداری‌های جهان را در چهار دسته زیر طبقه‌بندی کرد:

۱. "عوارضی که شهرداری‌ها رأساً دریافت می‌دارند.
۲. بهای خدمات انجام شده که بین مردم شهر سرشکن شده و وصول می‌شود.
۳. کمک دولت از بودجه عمومی که معمولاً میزان این کمک در دخالت دولت بر امور شهرداری مؤثر است.

۴. هدایا و کمک‌های نقدی که اشخاص خیر برای مصارف عام یا خاص شهر به شهرداری می‌پردازند."

موارد زیر از جمله اقداماتی است که شهرداری‌ها می‌توانند در راه کسب درآمد بیشتر انجام دهند:

۱. "اجرای کامل و دقیق مقررات جاری: با قدرت کامل به وصول کلیه عوارض موجود بپردازد، آمار دقیقی از مستغلات شهر تهیه کند و عوارض مربوط را وصول نماید. ممیزی‌های لازم در مورد پرداخت عوارض کسبه و بازرگانان را به عمل آورد.

۲. تحلیل شرایط مخصوص شهر: شناخت وضعیت و شرایط شهر می‌تواند در شناسایی انواع منابع درآمدی کمک نماید. آیا در شهر گروه‌ها یا افرادی هستند که عوارض لازم از آن‌ها گرفته نمی‌شود؟ در صورت وجود چنین گروه‌هایی باید فوراً برای تعیین عوارض و وصول از آن‌ها اقدام شود.

۳. یادگیری از طرز کار دیگران: شهرداری باید درباره منابع درآمد شهرهای دیگر و یا سایر شهرهای مشابه خود، در سراسر کشور مطالعه کند و چنانچه بعضی از منابع درآمدی آن‌ها را برای شهر خود مناسب تشخیص دهد، به وضع عوارض مربوطه مبادرت ورزد.

۴. بهترین منبع درآمد را برای شهرداری انتخاب کند.

۵. آثار و نتایج ضمنی و نهایی را در مورد کسب منابع درآمد بررسی و مورد توجه قرار دهد.

۶. پیش آمد مشکلات و درگیری‌های ناشی از وصول عوارض از پیش‌بینی کند و در رفع آن‌ها بکوشد.

۷. یک کمیته تأمین درآمد با شرکت شهروندان تشکیل دهد.

۸. از کمک و راهنمایی‌های مقامات رسمی استان و دولت نیز می‌توان برای حل مشکل و افزایش درآمد استفاده کرد."

تابلوی شماره ۳	
منابع تأمین درآمد شهرداری سه شهر مهم جهان	
منابع تأمین درآمد	نام شهرداری
<p>۶/۴۰٪ مالیات‌های محلی از شرکت‌ها، سکنه، املاک، وسایط نقلیه سبک، دخانیات، معادن، حمام‌ها و ...</p> <p>۵/۳۵٪ از دولت مرکزی</p> <p>۸/۷٪ انتشار اوراق قرضه</p> <p>سایر درآمدها از انجام خدمات و یا درآمدهای حاصل از املاک و دارایی</p>	توکیو
<p>۳۷٪ مالیات‌های شهری</p> <p>۱۹٪ از دولت مرکزی</p> <p>۱۹٪ عوارض بر اسناد شهری</p> <p>۱۵٪ هدایای محلی</p> <p>۲٪ مالیات‌های ارث</p> <p>۱۸٪ سایر منابع</p>	اوزاکا
<p>۹۵/۴۲٪ درآمد خصوصی (درآمد فاضلاب، مالیات گاز، هدایا، ورودیه برای خدمات اختصاصی)</p> <p>۵/۵۷٪ درآمد‌های غیرخصوصی (درآمد اداره پلیس، آتش‌نشانی، فعالیت‌های عمومی)</p> <p>جمع‌آوری تخلصات، نگهداری و تعمیر خیابان، حمل‌ونقل، تفریح و پارک، ساختمان‌سازی و سلامتی ادارات)</p>	لوس آنجلس

#### تابلوی شماره ۴

یکی از طریق تأمین درآمد که بیشتر شهرداری‌های شهرهای بزرگ از آن بهره می‌گیرند، استفاده از کمک‌ها و وام‌های بین‌المللی است. شهرداری می‌تواند پس از اطمینان از اینکه شهرش دارای اعتبار خوبی در جامعه بین‌المللی است از طریق سازمان‌های وام‌دهنده بین‌المللی مانند بانک‌های بین‌المللی، بانک جهانی یا سازمان‌های خصوصی، برخی از مخارج بلندمدت ثابت را تأمین کند.

بانک‌ها و سازمان‌هایی که در این زمینه فعال‌اند به سه دسته تقسیم می‌شوند:

۱ - بانک‌های تجاری با تمایل به پرداخت وام کوتاه‌مدت به شهرداری‌ها، با حمایت یا بدون حمایت حکومت مرکزی.

۲ - برنامه‌های ارتقای صادرات کشورهای در حال توسعه (وام‌های گسترش صادرات که ارزان‌تر از وام‌های تجاری است، مانند وارد کردن سیستم راه‌آهن و مترو).

۳ - سازمان‌های مالی بین‌المللی، مانند بانک جهانی و شرکت مالی بین‌المللی.

استفاده از وام‌های بین‌المللی نیاز به بررسی و دقت نظر فراوان دارد و شهردار باید در هنگام امضای موافقت‌نامه‌های وام، در زمینه ارتباط بین تحول خدمات و پرداخت وام و نیز موضوع شروع پرداخت‌ها فقط پس از تحویل محصول، دقت بسیار داشته باشد.

## عوارض شهرداری‌ها

از مهم‌ترین منابع کسب درآمد شهرداری، اخذ عوارض از شهروندان است انواع عوارض شهرداری‌ها به شرح زیر است:

۱. عوارض بر مستغلات: شامل اراضی و املاک که مهم‌ترین منبع درآمد شهرداری‌هاست.

۲. عوارض غیرمستغلات: مانند عوارض بر کسب و عوارض فروشگاه‌ها.

۳. عوارض پذیرش، بیشتر در شهرهای مرکزی به سبب داشتن موقعیت مخصوص تفریحی یا تجارتي که پیوسته مورد آمدورفت عده زیادی از مردم غیربومی قرار دارند، وصول می‌شود.

۴. عوارض صدور پروانه کسب، دستمزدها و جرایم.

۵. عوارض مصرف.

۶. عوارض بر درآمد.

۷. عوارض وسایل موتوری.

۸. عوارض متفرقه، مانند عوارض خدمات سامانه فاضلاب، عوارض جمع‌آوری زباله، عوارض استخرهای شنا و زمین‌های ورزشی و

سایر تسهیلات تفریحی و پارک‌ها، عوارض آب، برق و تلفن.

با توجه به اینکه عوارض دریافتی از مهم‌ترین منابع تأمین درآمد شهرداری است، به‌طور طبیعی عموم شهرداری‌ها تمایل دارند دامنه عوارض دریافتی خود را گسترش دهند. اما در وضع عوارض جدید باید دقت نظر فراوان داشت و ملاحظات زیر را در نظر گرفت:

۱. آیا وضع عوارض پیشنهادی، از لحاظ حقوق و قانونی، عملی است؟

۲. آیا عوارض پیشنهادی، درآمد موردنظر را برای شهرداری تأمین خواهد کرد؟

۳. آیا عوارض پیشنهادی، از لحاظ اقتصادی و هزینه وصول مقرون به‌صرفه است؟

۴. آیا این عوارض به‌طور طبیعی ساده و محقق است؟

۵. آیا پرداخت‌کننده عوارض می‌فهمد که اساس محاسبه عوارض چگونه است؟

۶. آیا عوارض پیشنهادی با سود حاصل از محل فعالیت‌های عوارض به آن تعلق گرفته، متناسب می‌باشد؟

در دهه ۱۳۳۰ امور مالی شهرداری‌های ایران از نظر وضع و اخذ عوارض مرتب نبود و هر شهرداری به هر طریق، عوارض گوناگونی وضع و از مردم وصول می‌کرد.

روش دریافت عوارض در شهرداری‌های کشورهای جهان تفاوت‌هایی با یکدیگر دارد. در تابلوی شماره ۵ انواع عوارض دریافتی شهرداری‌های نه کشور جهان آمده است.

تابلوی شماره ۵	
انواع عوارضی که از سوی شهرداری‌های دنیا وصول می‌شود	
نام کشور	نوع عوارض
اتریش	عوارض طرح‌ها و مزایده‌ها، عوارض پروانه نگهداری حیوانات.
دانمارک	۱ - عوارض محلی بر درآمد شخص هر فردی که در محدوده شهرداری زندگی می‌کند، براساس درصدی که به تصویب انجمن شهر می‌رسد. ۲ - عوارض پروانه هتل‌ها و رستوران‌هایی که بخواهند از موزیک و برنامه‌های دیگر استفاده کنند. ۳ - عوارض کلیسایی، که توسط مسئولان کلیسا از اعضای کلیساها جمع‌آوری می‌شود.
فنلاند	عوارض نگهداری از سگ.
آلمان	عوارض شکار و ماهی‌گیری که بر پروانه‌های مربوطه بسته می‌شود، عوارض بستنی.
هندوستان	عوارض زیارت، عوارض ایمنی از آتش‌سوزی، عوارض بر زمین‌های مزروعی.
ایرلند	عوارض راه‌آهن و ایستگاه‌های واقع در شهر.
ایتالیا	۱ - عوارض بر خانواده که براساس میزان ثروت هر خانواده دریافت می‌شود. ۲ - عوارض افزایش قیمت زمین و مستغلات. ۳ - عوارض مسافران و جهانگردانی که برای گذراندن تعطیلات به شهر وارد می‌شوند.
هلند	۱ - عوارض بر مستأجران درجه دوم که خانه یا اتاق مبلیه از مالک یا مستأجر درجه اول اجاره می‌کنند. ۲ - عوارض بر طناب یا لنگر کشی که به ساحل بسته می‌شود. ۳ - عوارض ازدواج.
پاکستان	عوارض تولد، ازدواج، فرزندخواندگی و میهمانی، عوارض عبور از راه‌ها.



## اموال شهرداری‌ها

شهرداری اموالی دارد که طبق ماده ۴۵ آیین‌نامه شهرداری‌ها اعم از منقول و غیرمنقول بر دو نوع تقسیم می‌شود:

الف - اموال اختصاصی: اموالی است که شهرداری حق تصرف مالکانه آن‌ها را دارد. مانند اراضی و ابنیه و اثاث و نظایر آن.

ب - اموال عمومی: اموال عمومی شهرداری، اموالی است که متعلق به شهر بوده، برای استفاده عموم اختصاص یافته است. مانند معابر عمومی، خیابان‌ها، میدان‌ها، پل‌ها، گورستان‌ها، سیل برگردان مجاری آب و فاضلاب و متعلقات آن‌ها، انهار عمومی، اشجار (اعم از اشجاری که شهرداری یا اشخاص در معابر و میدان‌ها عمومی کاشته و غرس نموده‌اند)، چمن‌کاری، گل‌کاری و امثال آن.

از مسؤولیت‌های مهم شهرداری در مدیریت مالی شهرداری، تلاش در حفاظت بهره‌برداری بهینه از اموال شهرداری است.

## مشارکت مردم در مدیریت مالی شهرداری‌ها

شهرداری در خدمت مردم است. بدون همکاری و مشارکت شهروندان در اداره امور شهر، شهرداری موفقیت‌های چندانی در دستیابی به اهداف خود نخواهد داشت. اکنون در سراسر دنیا و از جمله ایران، بار اصلی تأمین هزینه‌های شهرداری بر دوش شهروندان است و این حق آنان است که برچگونگی هزینه درآمدهای شهرداری نظارت داشته باشند. اگر شهروندان به‌طور کامل از اعمال انجام شده و هزینه پروژه‌های گوناگون رضایت داشته باشند، با طیب خاطر، مالیات‌ها و عوارض متعلقه را پرداخت خواهند کرد. و در صورت توجه به مشارکت شهروندان، در پروژه‌های منتخب مانند تأمین ایمنی شهر، حفظ و نگهداری فضای سبز و حتی مدیریت شهری - شهرداری مشارکت مستقیم آنان بهره‌مند خواهد شد.

در ماده ۷۱ قانون شهرداری، به روشنی بر ضرورت آگاهی مردم از چگونگی گردش امور مالی شهرداری تصریح شده است:

”ماده ۷۱- شهرداری مکلف است هر شش ماه یکبار منتهی تا پانزدهم ماه بعد، صورت جامعی از درآمد و هزینه شهرداری را به تصویب انجمن شهر رساند و برای اطلاع عموم منتشر کند و سه نسخه از آن را به وزارت کشور ارسال نماید و همچنین شهردار مکلف است هر شش ماه یک دفعه آمار کلیه عملیات انجام شده از قبیل خیابان‌سازی و ساختمان‌های عمارات و سایر امور اجتماعی و بهداشتی و امثال آن را برای اطلاع عموم منتشر نموده، نسخه‌ای از آن را به وزارت کشور بفرستد.“

روشن است که آگاهی مردم از برنامه‌های انجام شده و مشاهده بهبودها و تسهیلات، تضمین‌کننده مشارکت همه‌جانبه و از جمله مالی آنهاست.

در ایران، طبق قانون شهرداری و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب اول خرداد ۱۳۷۵، نظارت سازمان‌یافته مردمی بر شهرداری از سوی شورای اسلامی شهر (جایگزین انجمن شهر سابق) تحقق می‌یابد.

از میان وظایفی که قانون برای شورای اسلامی شهر بر شمرده، نزدیک به یک‌سوم آن‌ها در زمینه مدیریت مالی شهرداری است. آن دسته از بندهای ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران که به امور مالی شهرداری مربوط هستند از قرار زیر می‌باشند:

۱. نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آن‌ها به‌گونه‌ای که مُخل جریان عادی امور شهرداری نباشد.

۲. تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه

- یک‌بار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزارت کشور.
۳. تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریق بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین بودجه شورای شهر.
- تبصره - کلیه درآمدهای شهرداری به حساب‌هایی که با تأیید شورای شهر در بانک‌ها افتتاح می‌شود، واریز و طبق قوانین مربوطه هزینه خواهد شد.
۴. تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مدت و میزان کارمزد.
۵. تصویب معاملات و نظارت بر آن‌ها اعم از خرید و فروش و مقاطعه، اجاره و استیجاره که به نام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری.
- تبصره - به‌منظور تسریع در پیشرفت امور شهرداری، شورا می‌تواند اختیار تصویب و انجام معاملات را تا میزان معین با رعایت آیین‌نامه معاملات شهرداری به شهردار واگذار نماید.
۶. تصویب لوایح، برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود.
۷. تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها.
۸. تصویب نرخ کرایه وسایط نقلیه درون‌شهری.
۹. وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان‌های عمومی توسط شهرداری برای خرید و فروش مایحتاج عمومی با رعایت مقررات موضوع.

از اقدامات اساسی که شهرداری می‌تواند در راه جلب مشارکت شهروندان برای افزایش درآمد و کاستن از هزینه‌های شهرداری به انجام رساند، آموزش به مردم از کوچک تا بزرگ است.

### آیین‌نامه‌ها و مقررات مالی شهرداری‌ها

مدیریت مالی شهرداری‌ها، به سبب ویژگی‌هایی که این سازمان‌ها دارند، با مؤسسات بازرگانی و تولیدی تفاوت‌هایی دارد. برای نمونه حسابداری شهرداری از نوع حسابداری دولتی است. "موضوع حسابداری دولتی عبارت است از سیستم حسابداری و نگاهداری حساب‌ها و ثبت عملیات مؤسسات و سازمان‌های دولتی و شهرداری‌ها. وظیفه اصلی آن‌ها تهیه و تنظیم اطلاعات مربوط به فعالیت‌های مالی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی است."

شهرداری‌ها در انجام امور مالی خود موظف به رعایت قوانین و مقررات مالی شهرداری هستند. از میان فصول نه‌گانه قانون شهرداری، فصل هفتم با عنوان «مقررات استخدامی و مالی»، به مدیریت مالی و اداری شهرداری اختصاص دارد. در ماده ۱۰۴ این قانون آمده است:

«نحوه انجام معاملات و مقررات مالی شهرداری‌ها طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون از طرف وزارت کشور تهیه و به تصویب کمیسیون مشترک مجلسین کشور برسد. مادام که آیین‌نامه مزبور به تصویب نرسیده، مقررات مالی فعلی به قوت خود باقی است.»

آیین‌نامه مورد اشاره (ماده ۱۰۴ قانون شهرداری) در تاریخ ۱۲ تیر ۱۳۴۶ به تصویب رسید و هم‌اکنون نیز ملاک عمل شهرداری‌هاست. این آیین‌نامه از هفت قسمت تشکیل شده است:

- ۱- امور معاملات ۲- مناقصه ۳- انعقاد پیمان ۴- ترتیب تحویل ۵- مزایده ۶- سایر معاملات شهرداری ۷- مقررات عمومی.

قسمت آخر این آیین‌نامه، خود هفت فصل دارد که عناوین آن عبارت است از بودجه، درآمدها، هزینه‌ها، صندوق و عملیات استقراری شهرداری، حسابداری، ممیزی و حسابرسی اموال.

شهرداری تهران جدا از سایر شهرداری‌ها، آیین‌نامه معاملاتی جداگانه‌ای دارد که مصوب ۲۵ فروردین ۱۳۵۵ است. این آیین‌نامه تا حد زیادی مشابه آیین‌نامه معاملات شهرداری‌هاست و از هفت فصل با عناوین نصاب معاملات، مناقصه، ترتیب و تحویل کالا یا خدمت مزایده، ترک مناقصه یا مزایده، حراج و مقررات عمومی تشکیل شده است. برخی دیگر از آیین‌نامه‌های مربوط به امور مالی شهرداری‌ها به قرار زیرند:

۱. آیین‌نامه ترتیب ممیزی و تشخیص و طرز وصول عوارض (موضوع تبصره ماده ۲ قانون نوسازی و عمران شهری)، مصوب یکم تیر ۱۳۴۸ هیأت وزیران.
۲. آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۲ قانون نوسازی و عمران شهری، مصوب ۳۰ خرداد ۱۳۴۹ هیأت وزیران.
۳. آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۱۶ نوسازی و عمران شهری، مصوب یکم تیرماه ۱۳۴۸ هیأت وزیران.
۴. آیین‌نامه قبوض مخصوص پرداخت اقساط بهای املاک موضوع تبصره ۱ ماده ۲۰ قانون نوسازی و عمران شهری، مصوب یکم تیرماه ۱۳۴۸ هیأت وزیران.
۵. آیین‌نامه نحوه واگذاری املاک به شرکت‌ها و مؤسسات و شرایط فسخ قرارداد مصوب یکم تیرماه ۱۳۴۸ هیأت وزیران.
۶. آیین‌نامه نحوه تعیین و تشخیص و پرداخت حق کسب و پیشه یا تجارت، مصوب یکم تیر ۱۳۴۸ هیأت وزیران.
۷. آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۱ قانون نوسازی و عمران شهری، مصوب ۲۶ آبان ۱۳۴۸ هیأت وزیران.

## مفاهیم اساسی مدیریت مالی شهرداری حسابداری

حسابداری فن ثبت، طبقه‌بندی و تلخیص فعالیت‌های مالی یک مؤسسه در قالب اعداد قابل سنجش به پول و تفسیر نتایج حاصل از بررسی این ارقام است.

اگرچه تعریف حسابداری شهرداری که بخشی از حسابداری دولتی است از حدود تعریف بالا خارج نیست، اما باید توجه داشت که تمامی فعالیت‌های مالی سازمان‌های دولتی و شهرداری‌ها براساس قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های مربوط به آن انجام می‌گیرد.

بخش عمده کار حسابداری، تهیه صورت‌حساب‌های مالی بر مبنای بودجه برنامه‌ای شهرداری است. سودمندی این اقدام در آن است که تحلیل و تفسیر این صورت‌حساب‌ها، مدیران شهری را قادر می‌سازد - درآمدهای پرهزینه و اضافی را که اثرات نامطلوب در اقتصاد منطقه دارند - حذف کنند. از سوی دیگر، موجب توجه بیشتری به درآمدهایی می‌شود که به‌آسانی به دست می‌آیند و اثرات مثبت اقتصادی و اجتماعی دارند.

### درآمد و هزینه

در فرهنگ حسابداری، هرگاه در اثر یک فعالیت مالی، در سرمایه مؤسسه افزایشی ایجاد شود، این افزایش در سرمایه مؤسسه کاهش می‌پدید آید، آن را «هزینه» نامند. در مؤسسه‌های بازرگانی که هدف انتفاع دارند، در پایان دوره مالی، حساب‌های درآمد و هزینه که به حساب‌های موقت یا اسمی مرسوم‌اند به حساب سود و زیان بسته خواهند شد تا سود یا زیان و درنهایت «ارزش ویژه» مؤسسه تعیین گردد. اما در حسابداری شهرداری‌ها به‌جای حساب سود و زیان از حسابی به نام «درآمد و هزینه» برای بستن حساب‌های موقت و تعیین «مازاد» و یا «کسر» خالص استفاده می‌شود و درآمد شهرداری برای یک دوره نسبت

به هزینه‌های انجام شده همان دوره در قالب این حساب محاسبه و مشخص می‌گردد.

با توجه به وظایفی که قانون‌گذار برای شهرداری‌ها تعریف کرده است و نوع فعالیت‌های این سازمان‌ها در ردیف مؤسسه‌های خدماتی غیرانتفاعی و بدون سرمایه محسوب می‌شوند؛ از این‌رو مازاد خالص شهرداری‌ها در بودجه مصوبه سال پسین به‌عنوان مازاد تخصیص نیافته منعکس خواهد شد.

### بودجه برنامه‌ای

بودجه برنامه‌ای نوعی از بودجه است که در آن هزینه‌ها براساس وظایف برنامه‌ها و طرح‌ها یا فعالیت‌های گوناگون دستگاه‌های اجرایی برآورد و تنظیم می‌گردد. بودجه شهرداری‌ها در ردیف بودجه برنامه‌ای است زیرا ماده ۲۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مقرر داشته که بودجه شهرداری‌ها باید براساس برنامه‌ها و وظایف فعالیت‌های مختلف و هزینه هر یک از آن‌ها تنظیم گردد.

برای تنظیم چنین بودجه‌ای باید در آغاز، وظایف قانونی شهرداری‌ها طبقه‌بندی شوند و سپس در داخل هر طبقه از وظایف طبقه‌بندی شده، برنامه‌های مربوط گروه‌بندی و مشخص گردند. در قالب هر برنامه، طرح‌ها و یا فعالیت‌هایی وجود دارند که هزینه هر یک از آن‌ها براساس فصول چهارگانه و مواد بیست‌گانه و بر مبنای متداول و بودجه‌بندی و طبق شیوه‌نامه‌ای که وزارت کشور در هر سال ابلاغ می‌کند، برآورد می‌گردد. در صورت استقرار شورای اسلامی شهر، شهرداری موظف است بودجه برآورده شده را برای تصویب به شورا ارائه کند.

عناوین طبقه‌بندی عملیات یا طبقه‌بندی وظایف، برنامه‌ها و فعالیت‌های شهرداری‌های ایران به شرح زیر است:

۱۰۰- امور اداری شهرداری (شامل ۷ برنامه و ۲۸ فعالیت).

- ۲۰۰- طراحی شهر و خدمات مهندسی و نظارت ساختمانی و شهرسازی (شامل ۶ برنامه و ۱۲ فعالیت).
- ۳۰۰- خیابان‌سازی و آسفالت (شامل ۵ برنامه و ۱۲ فعالیت).
- ۴۰۰- خدمات بهداشتی شهری (شامل ۴ برنامه و ۱۰ فعالیت).
- ۵۰۰- پارک‌سازی، درختکاری و زیبایی شهر (شامل ۳ برنامه و ۱۰ فعالیت).
- ۶۰۰- حفاظت شهر (شامل ۶ برنامه و ۵ فعالیت).
- ۷۰۰- آب، فاضلاب، برق و گاز (شامل ۵ برنامه و ۱۲ فعالیت).
- ۸۰۰- خدمات اجتماعی (شامل ۶ برنامه و ۱۹ فعالیت).
- ۹۰۰- خدمات تعاونی و خیریه (شامل ۴ برنامه و ۱۰ فعالیت).

چنان‌که از نظر می‌گذرد، تمامی وظایف و عملیات شهرداری به ۹ طبقه اصلی تقسیم شده است. در فهرست بالا در شماره‌های قراردادی سه رقمی، رقم اول سمت چپ نشان‌دهنده شماره وظیفه؛ رقم دوم، نشان‌دهنده شماره برنامه‌های داخل در آن وظیفه و رقم سوم، نشان‌دهنده شماره فعالیت‌های داخل در آن برنامه است.

### حسابرسی بودجه شهرداری

شیوه انجام حسابرسی بودجه شهرداری، به این ترتیب است که در پایان سال مالی و در پایان دوره بودجه، امور مالی شهرداری، حساب‌های موقت و دائمی را می‌بندد و مانده حساب‌های دائمی را از طریق تراز افتتاحیه و اختتامیه نقل می‌کند. پس از آن، صورت حساب‌های مالی را تهیه می‌کند و مراتب را برای تصویب تفریق بودجه تا آخر اردیبهشت ماه سال بعد به شورای اسلامی شهر گزارش می‌دهد. شورای اسلامی شهر موظف است تا آخر خرداد ماه به صورت حساب‌های مالی شهرداری رسیدگی کند. در کنار این اقدام، شهرداری مکلف است نسخه‌ای از تفریق بودجه را بیشینه تا ۱۵ روز پس از تصویب توسط فرمانداری به وزارت کشور ارسال دارد. ماده ۴۴ آیین‌نامه مالی



شهرداری‌ها رسیدگی و ممیزی حساب شهرداری‌ها را در سه مرحله به شرح زیر مقرر داشته است:

”ماده ۴۴: رسیدگی و ممیزی حساب شهرداری‌ها در سه مرحله به شرح زیر انجام خواهد گردید:

الف: حسابرسی به‌وسیله شهرداری قبل و بعد از خرج به‌وسیله کارکنان ثابت شهرداری که اطلاعات کافی در امور مالی و حسابداری داشته باشند.

ب: حسابرسی به‌وسیله حسابرسان وزارت کشور انجام می‌گیرد و در صورت نداشتن حسابرس، انجمن شهر می‌تواند از وجود حسابرسان قسم‌خورده یا کارشناسان رسمی دادگستری استفاده نماید که در این صورت انجمن شهر و شهرداری مکلف‌اند نتیجه گزارش حسابرسان مذکور را به وزارت کشور ارسال دارند.

ج: رسیدگی نهایی به‌وسیله انجمن شهر از طریق بررسی گزارش مالی و گزارش حسابرسان مذکور در بند ب ماده فوق.

تبصره: طرز انجام حسابرسی شهرداری طبق دستور کاری است که وزارت کشور تنظیم و به شهرداری‌ها ابلاغ خواهد کرد.”

### طبقه‌بندی درآمدهای شهرداری

در بودجه برنامه‌ای شهرداری‌ها، درآمد و منبع مالی را به ۹ طبقه تقسیم شده است و هر طبقه، پنج منبع را شامل می‌شود. عناوین طبقه‌بندی درآمد شهرداری‌ها و شماره قراردادی آن‌ها به شرح زیر است:

۱۰- سهمیه شهرداری از پرداخت وزارت کشور.

۲۰- عوارض توأم با مالیات وصولی در محل.

۳۰- عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی.

۴۰- عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل.

- ۵۰- عوارض بر پروانه‌ها، کسب و فروش و تفریحات.
  - ۶۰- درآمد حاصل از فروش و درآمدهای وصولی در مقابل خدمات.
  - ۷۰- درآمد تأسیسات شهرداری و جرایم و تخلفات.
  - ۸۰- درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری.
  - ۹۰- کمک بلاعوض و هدایا و وام‌ها و استفاده از موجودی‌های نقدی و موجودی‌های دوره‌های قبل.
- در فهرست بالا، شماره‌های قراردادی درآمدهای در رقمی است:  
رقم اول سمت چپ نشان‌دهنده شماره طبقه و رقم سمت چپ بیانگر شماره منبع داخل در هر طبقه است

### طبقه‌بندی هزینه‌های شهرداری

هزینه‌های شهرداری‌های کشور به چهار فصل و ۲۰ ماده تقسیم شده‌اند. هر فصل شامل چند ماده و هر ماده مشتمل بر چند جزء است. عناوین فصول و مواد هزینه‌های شهرداری و شماره‌های قراردادی آن‌ها به شرح زیر است:

- ۱۰۰۰- فصل اول: هزینه‌های پرسنلی
- ۱۰۱۰- ماده ۱: حقوق دستمزد
- ۱۰۲۰- ماده: مزایا و کمک‌ها
- ۲۰۰۰- فصل دوم: هزینه‌های اداری
- ۲۰۳۰- ماده ۳: هزینه سفر، مأموریت، حمل و نقل و ارتباطات
- ۲۰۴۰- ماده ۴: اجاره و کرایه
- ۲۰۵۰- ماده ۵: خدمات قراردادی اداری و جاری
- ۲۰۶۰- ماده ۶: سوخت، آب و برق
- ۲۰۷۰- ماده ۷: مواد و لوازم مصرف نشدنی
- ۲۰۸۰- ماده ۸: هزینه‌های پیش‌بینی نشده

- ۳۰۰۰- فصل سوم: هزینه‌های سرمایه‌ای
- ۳۰۹۰- ماده ۹: مطالعه برای ایجاد ساختمان و تأسیسات
- ۳۱۰۰- ماده ۱۰: خرید ساختمان، زمین، حقوق انتفاعی
- ۳۱۱۰- ماده ۱۱: ساختمان
- ۳۱۲۰- ماده ۱۲: ماشین‌آلات و تجهیزات عمده
- ۳۱۳۰- ماده ۱۳: سایر کالاهای مصرف‌نشدنی
- ۳۱۴۰- ماده ۱۴: خرید مصالح و لوازم ساختمانی و تأسیساتی
- ۳۱۵۰- ماده ۱۵: وام و مشارکت در سرمایه، بخش خصوصی و عمومی
- ۴۰۰۰- فصل چهارم: پرداخت‌های انتقالی
- ۴۱۶۰- ماده ۱۶: کمک و اعانه و پرداخت‌های دیگر بخش عمومی
- ۴۱۷۰- ماده ۱۷: کمک و اعانه بخش خصوصی
- ۴۱۸۰- ماده ۱۸: بازپرداخت وام و پرداخت بهره وام‌ها
- ۴۱۹۰- ماده ۱۹: پرداخت‌های انتقالی به کارکنان
- ۴۲۰۰- ماده ۲۰: دیون

شماره‌های قراردادی جدول بالا چهار رقمی است. رقم نخست سمت چپ نشان‌دهنده شماره فصل، رقم دوم و سوم، نشان‌دهنده شماره ماده و رقم چهارم یا نخستین رقم سمت راست، شماره جزء از ماده و فصل مربوطه را مشخص می‌سازد.

### پرداخت هزینه‌ها در شهرداری

براساس ماده ۳۳ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، اصل تحقق هزینه و ایجاد تعهد و مراحل پرداخت هزینه، این‌گونه بیان شده است:

”ماده ۳۳: پرداخت هزینه‌ها در شهرداری مستلزم طی مراحل سه‌گانه زیر است:

الف: ایجاد تعهد در حدود اعتبارات مصوب مقررات جاری و تحقق یافتن تعهد، به این صورت که کار و خدمتی انجام یا اموالی به تصرف شهرداری درآمده و بدین وسیله دینی برای شهرداری ایجاد شده باشد.

ب: تشخیص مستند مبلغی که باید به هر یک از دائین پرداخت شود.

ج: صدور حواله در وجه داین یا دائین در قبال اسناد مثبت.

تبصره: ایجاد تعهد تشخیص و صدور حواله به شرح فوق در صلاحیت شهردار یا کسانی است که از طرف شهردار به‌طور کتبی و منجز، اختیارات لازم به آن‌ها تفویض می‌شود..

### تنخواه‌گردان

تنخواه‌گردان، عبارت است از وجوهی که از محل اعتبارات مصوب برای پرداخت هزینه‌های جاری از طرف صاحب حساب در اختیار مأموران یا واحده‌های مربوط قرار می‌گیرد تا به تدریج که هزینه‌های مربوطه انجام می‌شود اسناد هزینه تحویل داده شوند تا مجدداً معادل همان اسناد وجه دریافت دارند.

به‌طور معمول در شهرداری‌ها امکان پرداخت سه نوع تنخواه‌گردان زیر ضروری به نظر می‌رسد:

۱- تنخواه‌گردان حسابداری.

۲- تنخواه‌گردان پرداخت.

۳- تنخواه‌گردان مناطق و واحدهای اجرایی.

### اسناد و دفاتر مورد عمل و امور مالی شهرداری‌ها

اسناد و دفاتر مورد عمل در امور مالی شهرداری‌ها به دو بخش اداری و مالی تقسیم می‌گردند:

الف: اسناد اداری، اسنادی هستند که به‌منظور رعایت کامل مقررات و به‌موجب قانون تهیه می‌گردند و به‌عنوان اسناد مثبت، در موقع

تسجیل اسناد قابل استناد هستند. این اسناد عبارتند از: اجازه خروج (تشخیص)، تأمین اعتبار، برگ درخواست خرید، قبض انبار، حواله انبار، صورت جلسه تحویل کالا و یا انجام خدمت، فاکتور فروشنده کالا یا انجام خدمت، لیست حقوق و دستمزد کارگران و کارمندان، استعمال بهای فیش بانکی، پیش آگهی، چک، حواله وجه، درخواست وجه، سند هزینه تنظیمی، احکام مأموریت، کارت کارگزینی، لاشه اسناد پرداختی و به طور کلی هر سندی که به موجب قانون و دستور کارهای صادره قابل استناد باشد.

ب: اسناد و دفاتر حسابداری برای ثبت و طبقه‌بندی و تلخیص فعالیت‌ها، در واحدهای مالی شهرداری نگهداری می‌شوند و مورد عمل قرار می‌گیرند. این اسناد و دفاتر عبارتند از: برگ حسابداری، دفتر صدور برگه، دفتر روزنامه، دفتر کل، دفاتر معین، تراز عملیات (تراز آزمایشی)، صورت حساب‌ها یا گزارش‌های مالی.

### گزارش مالی

یکی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین وظایف مدیریت مالی، تهیه و تنظیم گزارش‌های مالی است. این گزارش‌ها برای آگاهی مدیران و عموم مردم از چگونگی فعالیت‌های انجام شده توسط شهرداری به موجب قانون منتشر می‌گردند. ماده ۷۱ قانون شهرداری‌ها، مصوب تیر ماه ۱۳۳۳ مقرر داشته که شهرداری هر شش ماه یکبار متهی تا پانزدهم ماه بعد، صورت جامعی از درآمد و هزینه شهرداری را که به تصویب انجمن شهر رسیده برای آگاهی شهروندان منتشر کند و سه نسخه از آن را به وزارت کشور ارسال کند.

انتشار این گزارش‌ها دارای سودمندی‌های زیر است:

۱ - کسب نظر و تبادل اطلاعات مالی بین شهرداری‌های کشور.

۱ - تعیین قدرت و بنیه مالی شهرداری‌ها به منظور اعطای وام و یا کمک بلاعوض دولت.

۲- حذف عوارض و یا هزینه‌های زاید که اثرات سوء در اقتصاد عمومی کشور (رواج صادرات و توسعه صنایع داخلی) داشته باشد.

۳- تأیید بر صحت عمل و کاردانی مأموران شهرداری.

۴- ایجاد راه‌حل‌های مناسب برای خودکفایی شهرداری‌ها.

۵- آگاهی در پیشرفت برنامه‌های زمان‌بندی شده

۶- ارائه اطلاعات لازم و درست برای مدیران به‌منظور تعیین خط‌مشی‌های آینده و بهره‌وری از منابع موجود در جهت پیشبرد اهداف شهرداری."

مدیران شهری باید این نکته مهم را مدنظر داشته باشند که انتشار به‌هنگام گزارش‌های مالی، سبب تشویق و ترغیب شهروندان به پرداخت عوارض متعلقه خواهد شد.

گزارش‌ها و صورت‌حساب‌های مالی که در پایان دوره مالی از طرف شهرداری‌ها منتشر می‌گردند و به دو بخش تقسیم می‌شوند :

الف : گزارش‌های اصلی شامل :

- صورت درآمد و هزینه

- صورت مازاد

- صورت ترازنامه

- صورت تفریق بودجه

ب : گزارش‌های فرعی شامل :

- صورت وضعیت صندوق

- صورت‌های مقایسه‌ی فعالیت‌های مالی

## مبانی مدیریت اداری شهرداری

یکی از لوازم اساسی تضمین موفقیت سازمان در دستیابی به اهداف خود، اداره‌ی بهینه‌ی امور داخلی است. اگر سازمانی نتواند اداره‌ی امور خود را سامان دهد، در انجام وظایفش چندان موفق نخواهد بود. از این‌رو، متخصصان علم مدیریت و سازمان، بر اهمیت اداره‌ی امور داخلی سازمان تأکید دارند و آن را عنصری مهم در پویایی و موفقیت سازمان برمی‌شمارند.

شهرداری نیز به‌عنوان یک سازمان هم برای مدیریت شهری نیازمند برخورداری از مدیریت اداری صحیح است. جهت‌گیری اصلی مدیریت اداری، توجه به آموزش، و هدایت و تأمین نیروی سازمان است. روشن است که نیروی انسانی در هر سازمانی، مهم‌ترین عامل دستیابی به اهداف محسوب می‌شود. هر چه کارکنان، انگیزه، عهد و تخصص بیشتری داشته باشند، سازمان و جامعه از تلاش آنان بهره‌ی بیشتری خواهند برد. اهمیت نیروی انسانی در سازمان‌های امروز در حدی است که به آن‌ها «سرمایه انسانی»<sup>۱</sup> گفته می‌شود که اهمیتی به مراتب بیشتر از سرمایه اقتصادی و سرمایه تجهیزاتی دارند.

### تعریف

مدیریت اداری، فعالیت یا وظیفه‌ای است که به مدیران یک سازمان کمک می‌کند تا از منابع سازمان، به‌ویژه منابع انسانی، به بهترین طریق استفاده شود.

### اهداف

اگرچه اهداف متعددی را می‌توان برای مدیریت اداری برشمرد، اما همه‌ی آن‌ها به سه دسته زیر، قابل طبقه‌بندی هستند:

- ۱- تأمین نیروی انسانی سازمان که در سرلوحه‌ی امور اداری شهرداری قرار دارد

1- Human Capital

- ۲- اجرای تدابیر خدمتی نیروی انسانی، مانند انتقال و ترفیع، تنزل رتبه، ارزشیابی کمیت و کیفیت کارکنان، آموزش آنان، تنظیم روابط کارمندان با سازمان شهرداری، امور رفاه و بهداشت و نگاهداری سوابق استخدامی.
- ۳- کاهش نیروی انسانی؛ گاهی بر اثر مقتضیات پیش‌آمده، شهرداری باید از تعداد نیروهای انسانی خود بکاهد.
- ۴- گردش امور داخلی سازمان.

### وظایف

وظایف اصلی مدیریت اداری به شرح زیرند :

- ۱- برنامه‌ریزی نیروی انسانی یعنی، برآورد تعداد و نوع مستخدمانی که یک سازمان در آینده نیاز دارد و نیز تهیهی طرح‌های لازم برای برخورد با این نیازها.
- ۲- کارمندیابی، برای مشاغل جدید شهرداری.
- ۳- انتخاب و استخدام نیروی انسانی جدید و به کار گماردن آن‌ها که در شغل مناسبی که استعداد و تخصص آن را دارند.
- ۴- طبقه‌بندی مشاغل و تعیین حقوق و دستمزد.
- ۵- آموزش کارکنان.
- ۶- ارزشیابی کمیت و کیفیت کار.
- ۷- مراقبت از سلامتی، رفاه و ایمنی نیروی انسانی.
- ۸- انتقال و ترفیع کارکنان.
- ۹- تعیین ساعات کار و استفاده از مرخصی‌ها.
- ۱۰- اجرای تدابیر انضباطی و تنبیهات اداری.
- ۱۱- انفصال خدمت کارکنان خاطی.
- ۱۲- انجام امور دبیرخانه، بایگانی و ماشین‌نویسی.



## عناصر کارگزینی

مهم‌ترین وظیفه امور اداری شهرداری، تأمین نیروی انسانی مناسب و کارآمد، نگهداری و کسب بیشترین بهره‌وری از آنهاست. روشن است که سوای ساختمان و ملزومات اداری، عامل حیاتی شهرداری، نیروی انسانی است. از این‌رو شهردار باید توجه ویژه‌ای به این امر داشته باشد.

به‌طور معمول، اقدام‌هایی که برای حفظ نیروی انسانی در شهرداری صورت می‌گیرد به عهده کارگزینی است. هر شهرداری باید روش‌ها و مقررات مهم کارگزینی را به‌صورت دستور کار ساده و مختصر تهیه کرده و در اختیار کارکنان و مدیران شهرداری قرار دهد.

برای ایجاد نظام مناسب کارگزینی، باید اقدامات زیر انجام گیرد:

۱. تنظیم امور کارکنان برای دستیابی به بیشترین کارایی با بهره‌گیری از ابزارهای انتقال، ترفیع و تنزل مقام.
۲. سنجش و اندازه‌گیری کارایی و انجام کار یا کارسنجی
۳. برقراری برنامه‌های آموزش ضمن خدمت
۴. تعیین روش معین برای روابط کارکنان
۵. تعیین خطوط مشی جدی و دقیق در مورد ساعات کاری، مقررات مرخصی و آمدورفت کارکنان
۶. تأکید و گواهی صحت فهرست حقوق براساس حضور و غیاب کارکنان در دوره مورد پرداخت.
۷. طرح و اجرای برنامه‌های بهداشتی، ایمنی و رفاهی برای کارکنان
۸. ایجاد روش مناسب برای دریافت شکایات و نظریات کارکنان

از آنجا که ایجاد اداره کارگزینی به حجم فعالیت‌های سازمان شهرداری بستگی دارد شهرداری‌های بزرگ دارای چنین تشکیلاتی هستند ولی در سازمان بیشتر شهرداری‌های کوچک عملاً اداره کارگزینی منظور نشده است. زیرا امور استخدامی آنان در آن حد نیست که مستلزم برقراری اداره کارگزینی در چنان شهرداری‌هایی باشد.

### تابلوی شماره ۶

امور استخدامی شهرداری توکیو

بیشتر کارکنان از طریق آزمون عمومی استخدام می‌شوند. کمیسیون پرسنلی وظیفه استخدام کارکنان شهری، برگزاری امتحان مربوط به ارتقای کارکنان، پیشنهاد حقوق و دستمزد آن‌ها، بررسی در جهت حصول از عدالت در امور پرسنلی را برعهده دارد. شهرداری توکیو از استخدام معلولان نیز حمایت می‌کند و اکنون ۲/۶ درصد از کارکنان این شهرداری را معلولان تشکیل می‌دهد.

### انضباط اداری

به حفظ نظم و ترتیب و رعایت مقررات کار، انضباط اداری می‌گویند. برای حفظ و تقویت روحیه کارکنان شهرداری، رعایت اصول انضباط اداری لازم است. کارکنان شهرداری موظف‌اند هم در داخل و هم در خارج از محیط سازمان شهرداری، اصول و مبانی انضباط را رعایت کنند؛ زیرا رفتار یک کارمند نمایان‌گر انضباط سازمانی است. از این‌رو در هر شهرداری یک‌رشته مقررات انضباطی تعیین و اجرا می‌شود تا این اطمینان به دست آید که همه کارکنان برای اجرای مقررات و نیل به هدف‌های شهرداری تلاش و کوشش کافی را انجام می‌دهند.

مراعات انضباط در شهرداری باید به شیوه‌ای هماهنگ، عادلانه و انعطاف‌پذیر دنبال شود. البته مراد از اتخاذ تدابیر انضباطی، اصلاح کارمند و رعایت اصل تنبیه و تشویق در سازمان شهرداری است.

تدابیر انضباطی هنگامی مؤثرند که فقط کار خطای کارمندان شهرداری را محکوم کنند، نه این‌که به شخصیت و حیثیت آن‌ها صدمه بزنند، زیرا ممکن است کارمند شهرداری فرد بسیار خوب و درستکار باشد، اما به علت غفلت، دچار خطاهای اداری گردد.

اجرای مقررات انضباطی در موارد گوناگون ضرورت پیدا می‌کند. مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

۱. "عدم توجه کارمند به وظایف مربوطه و نشان دادن نارسایی‌هایی مانند بی‌توجهی، تنبلی، بی‌دقتی.

۲. عدم کارایی و فقدان راندمان کاری
۳. عدم از اطاعت مافوق که شامل تخلف از قانون و مقررات می‌باشد
۴. نداشتن علاقه به انجام وظیفه و وجدان کار و ایمان به خدمت
۵. تخلف از اصول اخلاقی مانند خوردن مال دیگران، قبول رشوه و عدم اجرای قانون به‌طور عمدی.

کارمندان شهرداری از نظر انواع خطاها و مجازات اداری تابع مفاد ماده ۵۹ استخدام کشوری‌اند. طبق این ماده روش‌های انضباطی رسمی برای اعمال انواع تنبیهات و مجازات‌های اداری چنین است:

۱. "توبیخ کتبی یا درج در پرونده خدمتی کارمند
۲. کسر حقوق و فوق‌العاده‌های ماهانه مستخدم تا یک‌سوم، از یک تا سه ماه.
۳. کسر حقوق و فوق‌العاده‌های ماهانه مستخدم تا یک‌سوم، از یک تا شش ماه.
۴. برکناری از خدمت از سه ماه تا یکسال
۵. انفصال موقت از سه ماه تا یکسال
۶. اخراج از خدمت شهرداری
۷. انفصال دائم از خدمت دولت.

#### تابلو شماره ۷

از آنجا که یکی از مهم‌ترین موارد مربوط به رعایت انضباط، داشتن نظم در ساعات حضور و غیاب کارکنان است. باید مقررات مربوط به وقت اداری، ساعت ورود، ساعت خروج، مقررات مربوط به مرخصی استخدامی، مرخصی استعلاجی به‌دقت از طریق دستور کارهای مخصوص (آیین‌نامه مرخصی‌ها، موضوع مواد ۴۷، ۴۸ و ۴۹ قانون استخدام کشوری) به آگاهی کارکنان شهرداری برسد و مدیران مربوط، به رعایت آن نظارت کنند.

### آموزش کارکنان شهرداری

شهرداری‌ها چه بزرگ باشند و چه کوچک، نباید وظیفه مهم خود را در گسترش اطلاعات کارکنان شهرداری نادیده بگیرند. اهمیت آموزش نیروی انسانی، همواره مورد تأکید کارشناسان علم مدیریت قرار داشته است.

هدف از آموزش کارکنان این است که کیفیت انجام وظایف محوله هریک از آنان به میزانی مناسب بهبود یابد. آموزش برای نیروی انسانی، فرصتی فراهم می‌آورد تا در پرتو آن مهارت، استعداد و توانایی خویش را گسترش دهد. روشن است که با گسترش اطلاعات کارکنان شهرداری آنان آمادگی قبول مسؤولیت‌های بیشتر و بزرگ‌تر را خواهند داشت.

مهم‌ترین اهداف در آموزش کارکنان شهرداری عبارتند از:

۱. "تأمین مهارت‌های خاص برای کارمندانی که فاقد آن مهارت‌ها هستند. این مهارت‌ها ممکن است آموزش روش و یا رفتار و آموزش طرز کار با یک وسیله یا دستگاه باشد. مثلاً چگونگی مصاحبه با یک متقاضی کار برای اینکه حداکثر اطلاعات از متقاضیان به دست آید.
۲. تأمین اطلاعات لازم مربوط به کارکنان (برای نمونه آموزش‌های لازم به آتش‌نشانان برای انجام صحیح وظایف خود)
۳. لازم است شیوه و روش کار برای اجرای وظیفه‌های خاص، آموزش داده شود. مثلاً بازرس ساختمان باید روش مخصوص داشته باشد تا بتواند همکاری مردم را برای رعایت مقررات و ضوابط ساختمان جلب کند.
۴. کارمندی که برای احراز مقام‌های بالاتر و یا انتقال به پست دیگر در نظر گرفته می‌شود، باید برای احراز آن مقام و شغل و انجام وظایف مربوطه آموزش ببیند.
۵. باید هدف‌های کلی سازمان و طرز کار رسیدن به آن هدف‌ها به کارمند آموزش داده شود تا او بداند طرز کار و هدف سازمانی که در آن کار می‌کند چیست. داشتن اطلاعات کامل از هدف و وظایف و طرز کار سازمان و یا قسمت مربوط ممکن است مستقیماً به کار کارمند و یا کارگر ارتباطی نداشته باشد، ولی در ایجاد یک روحیه وظیفه‌شناسی و علاقه به شهرداری اثر عمیقی دارد."

ماده ۲۸ آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌های کشور تصریح کرده است که "وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) مکلف است در اجرای ماده ۶۲ قانون شهرداری به منظور بالا بردن سطح معلومات فنی و تخصصی کارکنان موجود موردنیاز شهرداری‌ها زمینه‌های آموزش پیش از خدمت و ضمن خدمت داوطلبان استخدام شاغلین را به طرق مقتضی و در صورت نیاز با ایجاد مراکز آموزشی، فراهم آورد".

### ارزشیابی

مدیریت باید برای شناخت کمیت و کیفیت کار کارکنان و آگاهی از چگونگی عملکرد نیروی انسانی سازمان، رفتارهای اداری کارکنان را ارزشیابی کند. زیرا بدون انجام ارزشیابی، شناخت نکات منفی و تلاش برای کاستن و یا از میان بردن آن‌ها و همچنین تقویت نکات مثبت سازمان وجود ندارد.

سودمندی‌های که برای ارزشیابی می‌شمارند، به شرح زیر است:

۱. "کارمندان آگاه می‌شوند که مدیریت از آن‌ها چه انتظاراتی دارد و خود آن‌ها تا چه میزان پاسخ‌گوی این انتظارات بوده‌اند.
۲. کسانی که کار خوب انجام می‌دهند، ارزش کار آن‌ها شناخته می‌شود.
۳. سرپرستان از این طریق می‌توانند نقاط ضعف امور اجرایی را بشناسند و برای برطرف ساختن آن‌ها چاره‌اندیشی کنند.
۴. نوع و میزان آموزشی که باید به کارکنان داده شود، شناخته می‌شود.
۵. یک سابقه دایمی از چگونگی وضع کارمندان و میزان کارایی آن‌ها فراهم می‌شود.
۶. برای دادن ترفیعات، انتصابات، انتقال‌ها و سایر امور مربوط به کارمندان، عیار مناسبی در اختیار مدیریت قرار دارد.
۷. میزان صحت و دقت شرح وظایف و طبقه‌بندی مشاغل موجود روشن می‌شود.

۸. میزان دقت و حسن اجرای جریان انتخاب و استخدام افراد جدید تعیین می‌شود.
  ۹. درجه مطلوبیت استانداردهای اجرای عملیات تعیین می‌شود.
  ۱۰. علت دادن ترفیع یا ندادن ترفیع به کارمندان توجیه می‌شود.
- مدیریت شهرداری برای اجرای یک نظام مناسب ارزشیابی می‌تواند اقدامات زیر را انجام دهد:
۱. "سرپرستان و مدیران باید در مورد ارزیابی کردن کار کارمندان آموزش کافی را دریافت کنند.
  ۲. کارمند را باید براساس کاری که انجام می‌دهد در مقایسه با کاری که سایر کارمندان هم‌سطح انجام می‌دهند، ارزشیابی کرد.
  ۳. سرپرست مربوط باید قضاوتی را که انجام داده با دلایل، مستند نماید و چگونگی آغاز ارزشیابی را بیان نماید.
  ۴. به کارمند باید فرصت داده شود در مورد ارزیابی که از کار او شده با رئیس خود مذاکره نماید."

## انتقال و ترفیع کارکنان شهرداری

### انتقال

استخدام، امری ثابت و بدون تحرک نیست. باید با توجه به شرایط، افراد از شغلی به شغل دیگر انتقال یابند. اگر جابجایی فرد از شغلی به شغل دیگر تغییری در میزان کار و مسئولیت‌های او ندهد و متضمن افزایش حقوق و مزایا نباشد، آن را انتقال می‌گویند.

اهدافی را که در انتقال کارکنان موردنظر است به شرح زیر است:

۱. "جا دادن کارمند در شغلی که بتوان از کارایی و مهارت بیشتر وی استفاده نمود.
۲. آشنا کردن کارکنان با مشاغل مختلف، به طوری که بتوان از آنها در مشاغل بالاتر و پر مسئولیت‌تر استفاده نمود.

۳. حصول حداکثر کارایی از سازمان و نیروی کارکنان، از طریق انتقال کارمندان به قسمت‌هایی که میزان کار آن‌ها بیشتر است.
۴. جلوگیری از برخورد و ایجاد ناراحتی در هنگام بروز درگیری از لحاظ ملاحظه‌های شخصی بین یک کارمند و رئیس او.
۵. بکار گرفتن کارمندان ارزشمند در مشاغلی که می‌توان از خدمات آن‌ها بهره بیشتری به دست آورد.

### ترفیّع

اگر کارمندی به شغل بالاتر برود که متضمن انجام وظایف مشکل‌تر در سطحی بالاتر باشد و نسبت به شغل قبلی مسؤولیت بیشتری داشته باشد، ترفیّع یافته است. ترفیّع از مهم‌ترین و حساس‌ترین کارها در نظام اداری است. شهرداری باید با استفاده از مقررات و آیین‌نامه‌های مربوط، خط‌مشی روشنی برای نظام ترفیّع کارکنان خود به وجود آورد. ترفیّع کارمندان پیوندی اساسی با نظام ارزشیابی دارد و نمراتی که فرد از ارزشیابی دریافت می‌کند، پایه و اساس ترفیّع‌های او به حساب می‌آیند.

در کنار ترفیّع، تنزل مقام قرار دارد. اگر کارمندی توانایی‌های لازم را داشته باشد اما از انجام وظایف خود غفلت ورزد و در کار اهمال روا دارد، منطق اداری حکم می‌کند که تنزل مقام یابد. از آنجا که تنزل مقام، برای کارمند متضمن خسارات مالی و حتی حیثیتی است، در انجام آن دقت کامل صورت می‌گیرد.

### روابط عمومی شهرداری

روابط عمومی در شهرداری‌های بزرگ، واحدی جداگانه به شمار می‌رود و زیر نظر مستقیم شهردار فعالیت می‌کند. ایجاد پیوند میان مردم و شهرداری بخش عمده‌ای از مدیریت شهرداری به حساب می‌آید که باید به آن توجه بسیار کرد. در شهرداری‌های کوچک نیز باید

تلاشی پایدار در جهت ایجاد روابط پویا با شهروندان صورت پذیرد. داشتن روابط عمومی فعال، بخشی از هدف بزرگ‌تر مدیریت شهری برای مشارکت شهروندان در امور شهر است.

اهدافی که برای نظام روابط عمومی شهرداری می‌توان در نظر گرفت، به شرح زیر است:

۱. بررسی افکار و نظرات شهروندان به منظور تعیین خواسته‌ها و انتظارات آن‌ها از شهرداری.
۲. پاسخ‌گویی به پرسش‌های مردم درباره خدمات شهری، برنامه‌ها و مشکلات شهرداری
۳. توجه به شکایات شهروندان و احترام به نظرات و عقاید آن‌ها و تلاش برای برطرف کردن کاستی‌های مورد توجه آنان
۴. فراهم آوردن تسهیلاتی برای تماس مردم با مدیران شهرداری
۵. تشویق و ترغیب شهروندان برای مشارکت فعالانه آن‌ها در اداره امور شهر.
۶. بهره‌گیری از رسانه‌های همگانی و رسانه‌ای اجتماعی مبتنی بر بستر اینترنت برای آگاهی‌رساندن به شهروندان درباره برنامه‌ها و اقدامات شهرداری.

#### تابلوی شماره ۸

یکی از مناسب‌ترین شیوه‌های آگاهی‌رسانی به مردم، تشکیل جلسات سالانه دربار است. در چنین دوره‌هایی مردم می‌توانند به ادارات شهرداری بروند و از بخش‌های گوناگون شهرداری شهر خود دیدن کنند. در این دوره هر یک از ادارات مسئولیت دارند که طرح‌های مخصوص نمایشگاه‌ها، نمونه‌هایی از ادوات و وسایل کار خود و پروژه‌ها و غیره را که مربوط به کار آن‌ها است تهیه کرده، در معرض نمایش قرار دهند و افرادی را برای ادای توضیح درباره خدمات و مشکلات بگمارند.

### آیین‌نامه‌های اداری شهرداری

مهم‌ترین آیین‌نامه در زمینه امور اداری شهرداری‌ها - آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌های کشور - مصوب آبان ۱۳۵۸ (با اصلاحات بعدی



آن) است. این آیین‌نامه از هشت فصل تشکیل شده است که عناوین فصول هشت گانه آن به ترتیب عبارتند از: کلیات، ورود به خدمت، حقوق، مزایا، آموزش، رفاه، بازنشستگی و مقررات مختلف.

#### تابلوی شماره ۹

اگرچه طبق ماده ۲ استخدام کشوری، شهرداری‌ها از شمول این قانون خارج‌اند اما تبصره ذیل ماده ۱۱۲ قانون مزبور برای جلوگیری از ناهماهنگی، چنین پیش‌بینی کرده است:

”وزارتخانه‌ها و شهرداری‌ها و کلیه مؤسسات دولتی اعم از این که مشمول مقررات این قانون باشند یا نباشند مکلف‌اند نسبت به کلیه لوایح استخدامی و هر نوع وضع و اصلاح تغییر مقررات استخدامی قبلاً موافقت سازمان امور اداری و استخدامی کشور را جلب نمایند.

## فصل سوم

### سیر مدیریت شهری در ایران و جهان



## سیر مدیریت شهری در ایران

درباره چگونگی مدیریت شهری در ایران گذشته، به‌ویژه در دوران پیش از اسلام، اطلاعات دقیق و بسنده‌ای در دسترس نیست. با این حال، آگاهی ما از گستردگی و عظمت شهرهای باستانی ایران مانند هگمتانه، شوش، ایلام، سیلک و شهر سوخته، این موضوع را روشن می‌سازد که زندگی در آن شهرها بدون وجود دستگاه منظم اداره‌کننده شهر، امکان‌ناپذیر بوده است.

از این‌رو در این قسمت ویژگی‌های اساسی شهرنشینی روزگار گذشته ایران که پیوندی اساسی با مدیریت شهری داشته، بیان می‌شود تا در پرتو آن بتوان برخی ویژگی‌های اصلی مدیریت شهری آن روزگار را بازیافت.

## مدیریت شهری در دوران باستان

در دوران مادها، شهرها بیشتر کارکردی نظامی و سیاسی داشتند. در آن دوران ساختار اقتصادی - اجتماعی کشور چندان تکامل پیدا نکرده بود تا رونق بازرگانی و تولید صنایع دستی را که هر دو به زندگی شهری شکل می‌دهند، سبب شود.

پس از شکست هخامنشیان بدست اسکندر مقدونی و ایجاد حکومت سلوکیان، سیاست پادشاه جدید برای ایجاد شهرهای نو و توسعه شهرنشینی قرار گرفت و این روزگار نمایانگر تجربه بزرگ تاریخی در بنیان‌گذاری شهرهای است که حکومت خود فرمان (به سبک شهرهای یونانی) دارند و در این زمان است که شهرنشینی در ایران شتاب می‌گیرد.

”در روزگار سلوکیان، شهرها از نظر حقوقی تابع مستقیم فرمان‌های شاه بودند و هنگام بروز اختلاف میان آن‌ها و مقام‌های اداری ساتراپی، نمایندگان شهر به پادشاه مراجعه می‌کردند اما بیشتر پادشاهان سلوکی

از دخالت مستقیم در امور داخلی شهرها اجتناب می‌کردند... زیرا امور داخلی شهرها توسط شورای شهر اداره می‌شد. شهروندان از آزادی عقیده برخوردار بودند و در شهرهایی که جمعیت آن ترکیبی از اقوام گوناگون بود هر گروه سنت‌ها و آداب خود را به‌جا می‌آورد."

درباره جزئیات شیوه اداره شهرها در دوران سلوکیان، اطلاعات زیادی وجود ندارد. پیگولوسکایا در این زمینه می‌نویسد: "از شیوه اداره پولیسی شهرهای ایران در مقیاس وسیع نمی‌توان سخن به میان آورد. آگاهی پیرامون مراکز هلنیستی این کشور به قدری ناچیز است که گاه جز نام چیزی از آن بر جا نمانده است."

از اندک آگاهی‌های موجود در این زمینه می‌توان به اطلاعات موجود درباره شهر سلوکیه اشاره کرد. این شهر را مجلس سنای شهر اداره می‌کرد که در آن ۳۰۰ نفر برپایه ثروت و خرد انتخاب می‌شدند. تاسیتوس مورخ یونانی عقیده داشت که اینان مظهر نیروی مردم و ضامن آن بودند. البته روشن است که این عده اشراف و بزرگان بودند که اداره امور شهر را برعهده داشتند.

در روزگار پارتیان، سیاست اداره شهرها بر تابعیت پادشاه قرار داشت. شهرهایی که به شیوه پولیسی اداره می‌شدند گرفتار تضادهای درونی و مبارزه شدید طبقاتی بودند که بیشتر با توسل و مراجعه به شاه، اختلافشان را حل و فصل می‌کردند. شاه نیز هیچ‌وقت فرصت را برای مداخله و اعمال قدرت در شهرها از کف نمی‌داد. برای نمونه می‌توان به مداخله اردوان سوم پادشاه پارت، در سال‌های ۲۱ و ۲۲ میلادی در شهر شوش اشاره کرد. در متن نامه‌ای که او به اهالی شوش نوشته، مسؤولان و سپس اهالی شهر مخاطب قرار گرفته‌اند. "به نظر می‌رسد مقصود از مسؤولان آن دسته از نمایندگان شهر بودند که حق اداره امور را داشتند. در شوش فرمانده پادگان یا ساتراپ<sup>۱</sup> و نیز خزانه‌دار مخصوص

1- Stratge

که با عنوان Otanaias آمده نیز از زمره مسؤولان بودند... مسؤولان برای مدت یک سال انتخاب می‌شدند."

این نامه به‌خوبی، سازمان و مسؤولان اداره‌کننده شهر شوش را نشان داده است. بنابراین می‌توان گفت که خود فرمایی، یکی از وجوه تشابه پارتیان و سلوکیان در اداره شهرهاست.

در روزگار ساسانیان همه شهرها زیر فرمان و قدرت شاهان قرار داشتند: "این نکته که شهرها رفته‌رفته به تابعیت شاهان درآمدند و زمینه برای مداخله شاهان در امور شهرها فراهم آمد، خود واقعیتی است. نوشته‌های یونانی، شوشی و نامه منقوش اردوان سوم به شهر مذکور، مؤید این واقعیت است". در این دوران، شهرهای بزرگ و مهم که روستاهای پهناوری داشتند از جنبه اداری در ردیف شهرستان‌ها قرار می‌گرفتند و رأس آن‌ها حاکمی مرسوم به شهراب (شهردار) اداره امور را برعهده داشت.

در آغاز پادشاهی ساسانیان - خاصه در قرن ششم - شهرهای بسیاری پدید آمد. شهرهای کهن نیز گسترش و رونق فراوان یافتند. در واقع رونق بازرگانی و صنعت، گسترش شاهراه‌های دادوستد و بازرگانی و رشد شهرهای وابسته به دستگاه اداری پادشاهی، از میان رفتن نهادهای یونانی شهر، افزایش دخالت دستگاه اداری در زندگی شهری و امور اصناف و بازرگانان و فعالیت‌های اقتصادی آنان، از مهم‌ترین ویژگی‌های دوره ساسانیان است."

بسیاری از این شهرها به شهرهای شاهی بدل شدند. "شهرهای شاهی از سوی شاهنشاه بنیان می‌یافتند و وابسته به او بودند. در بیشتر شهرهای شاهی، کاخ‌ها و اقامتگاه‌های شاه و اعضای خانواده وی قرار داشتند."

با توجه به آن چه گذشت، اگر شهرنشینی در دوره باستان مرحله‌بندی شود، مراحل زیر به دست خواهند آمد:

"نخست، دوره پیدایش شهرها و رشد آرام شهرنشینی در زمان امپراتوری ماد و هخامنشی.

دوم، دوره تجربه بزرگ تاریخی و بنیان‌گذاری شهرهای خود فرمان به سبک شهرهای یونانی، به دست فرمانروایان سلوکی و رشد شتابان شهرنشینی در عهد سلوکیان و پارتیان.

سوم، دوره به زیر فرمان درآوردن شهرهای یونانی وار توسط دولت مرکزی در دوره ساسانی."

روشن است که ویژگی‌های بنیادی ساختار اقتصادی - اجتماعی جامعه در هر یک از این مراحل بر مدیریت شهرهای آن دوران تأثیر بسیاری داشته است.

### مدیریت شهری در دوران اسلامی

با فروپاشی تشکیلات سیاسی ساسانیان، شیوه اداره شهرهای کشور نیز دست‌خوش تغییرات بسیاری گردید و قوانین اسلامی وارد زندگی شهری ایران شد و دوران اسلامی - عده‌ای از مأموران محلی و دولتی - امور اجتماعی، اقتصادی و انتظامی هر شهر را اداره می‌کردند و هر یک از آن‌ها وظایف، تکالیف و مسؤولان و تکالیف هر یک از آن‌ها در همه دوره‌ها یکسان نبود و در هر دوره، حتی در مناطق گوناگون با یکدیگر تفاوت داشت. در این دوران مقام و موقعیت حاکم شهر را حکومت مرکزی معین می‌کرد. در مرکز ایالات، والی و حکام حکومت می‌کردند و در شهرهای کوچک‌تر که مرکز اداری ولایات و نواحی و بخش‌های کوچک‌تر بودند، حکومت‌های ایالاتی حاکمانی بر آن‌ها می‌گماردند. در مجموع، تشکیلات مدیریت شهری در این دوران را می‌توان به چهار گروه زیر تقسیم کرد:

الف: امور اداری، سیاسی و امنیتی شهر و منطقه تحت نفوذ آن، که برعهده حاکم یا امیر شهر بود.

ب: امور اجتماعی، اقتصادی و خدماتی که برعهده رئیس شهر، کلانتر و کدخدایان محله‌ها بود.

پ: امور انتظامی شهر که به عهده عسس و داروغه بود.

ت: امور قضایی که مسئولیت آن با قضات بود.

مقام‌های عهده‌دار هر یک از این امور در آن روزگار عبارت بودند از:

### حاکم

در رأس تمام مسؤولان و مدیران شهر، حاکم یا امیر هر ولایت قرار داشت. او اختیارات گسترده‌ای داشت و بر تمام سازمان‌ها و نهادهای اداری و قضایی قلمروش نظارت می‌کرد. بیشتر حاکمان از میان شاهزادگان، امیرزادگان و بزرگان انتخاب می‌شدند. او گذشته از شهر، به مناطق تابع نیز حکومت داشت. "انتخاب، نصب و عزل مسؤولان دیوان مظالم، کارکنان دفتر اسناد و رسیدگی به قباله‌های املاک و نظارت بر کار عسس، محتسب و نرخ بازار با او بود. کارهای عمرانی تحت نظر او صورت می‌گرفت و مراقبت از وضع باروی شهر، پل‌ها و بناهای عمومی نیز با او بود. همچنین به رئیس شهر در انجام خدماتش که گویا در آن عهد، تعیین نرخ اجناس و رسیدگی به امور اصناف بود، یاری می‌کرد. خارج از شهر، نگهداری و حفاظت از جاده‌های بازرگانی و مراقبت از کاروان‌ها در برابر خطر راهزنان نیز از وظایف او به شمار می‌رفت."

### کلانتر (رئیس شهر)

پس از حاکم یا امیر، منصب رئیس شهر قرار داشت. اختیارات رئیس شهر بیشتر، مسائل و امور داخلی بود و تحت نظر حاکم کار می‌کرد. بنابراین، رسیدگی به امور اجتماعی، اقتصادی و امور خدماتی که امروزه در حیطه اختیار شهرداری‌هاست، برعهده رئیس شهر بود. "از دوره حکومت ترکمانان در قرن نهم هجری تا دوره صفویه، منصبی



با عنوان کلانتر پدید آمد. کلانتر، مسؤول رسیدگی به امور اصناف و انجمن‌های صنفی، محله‌های شهر، تقسیم‌کارهای اجتماعی و شهری بین زیردستانش، تعیین سهم مالیات هر صنف و گروه و نحوه پرداخت آن و کارهایی که از این قبیل بود. وی مالیات اصناف و بنیچه هرکدام از پیشه‌وران را با کمک شخصی موسوم به نقیب که مهم‌تر اصناف بود، انجام می‌داد. گاهی اوقات تنبیه پیشه‌وران خطاکار و جلوگیری از اجحاف و گران‌فروشی آنان نیز برعهده کلانتر گذاشته می‌شد."

### کدخدا

در سطح محلات شهر کدخدا وجود داشت که بیشتر از میان محترم‌ترین و ثروتمندترین افراد محله برگزیده می‌شد. از آنجا که کدخدا با وضعیت اقتصادی و اجتماعی اهالی محله آشنا بود، در زمینه مسائل اقتصادی و اداری از طرف کلانتر و حاکم با او مشورت می‌شد و از او خواسته می‌شد تا مالیات‌ها یا هزینه‌های دیگر را بین اهالی تقسیم و از آن‌ها وصول نماید. کدخدای محله را می‌توان نوعی واسطه میان مردم محله و حکومت شهر محسوب کرد.

### محتسب

محتسب اختیارات گسترده‌ای داشت. زمینه فعالیت‌های او را می‌توان مذهبی و اقتصادی دانست؛ امر به معروف و نهی از منکر می‌کرد و هر جا خُمهای شراب می‌یافت آن‌ها را می‌شکست و خرابات را تعطیل می‌کرد. در زمینه اقتصادی نیز به تعیین نرخ اجناس می‌پرداخت و بر قیمت آن‌ها نظارت داشت تا مانع گران‌فروشی شود. رسیدگی به کیفیت غذاها نیز از وظایف محتسب بود و او می‌توانست ناگهانی وارد مغازه‌ای شود و اجناس آن را بازرسی کند. سرکشی به گرمابه‌ها و فضاهای عمومی شهر نیز از دیگر وظایف او بود.

بیشتر محتسبان در محل نزدیک بازار و یا داخل آن، به‌ویژه در

چهارسوق‌ها مستقر بودند. در سده‌های نخستین هجری، محتسبان از میان عالمان و فقیهان برگزیده می‌شدند تا به امور و احکام شرعی آشنا باشند و بتوانند از عهده وظایف خود برآیند. وظایفی که برعهده محتسب بود تشابه زیادی با وظایف شهرداری‌های کنونی دارد.

از منابع باارزشی که به تشریح و بیان وظایف محتسبین پرداخته، باید به کتاب **آیین شهرداری در قرن هفتم هجری** (معالم القربه فی احکام الحسبه) اثر محمد بن احمد قرشی معروف به ابن اخوه اشاره کرد که در قرن هفتم هجری تألیف شده است.

پس از حمله مغول به ایران، رفته‌رفته از قدرت و اختیارات محتسبین کاسته شد ولی در دوره قاجار، اداره‌ای به نام احتسابیه که دو شعبه احتساب و تنظیف داشت، تشکیل شد. این اداره را می‌توان نخستین گام برای ایجاد شهرداری به شکل امروزی در ایران دانست. "این سازمان در آن زمان (هنگام سلطنت ناصرالدین‌شاه) متشکل بود از عده معدودی میراب که وظیفه آن‌ها از یک سو تقسیم آب به محلات شهر و از سوی دیگر، نصب تعدادی فانوس بر سر گذرها به منظور تأمین روشنایی شهر ضمناً آب‌پاشی معابر عمومی که همگی خاکی و ناهموار و سنگلاخی بودند از جمله وظایف آنان نیز محسوب می‌شد".

### عسس

امور انتظامی شهر برعهده عسس بود. او وظیفه داشت هنگام شب در بازار و محله‌های شهر به گشت زنی پرداخته، افراد مظنون را دستگیر و از آن‌ها بازجویی نماید. عسس‌ها در مقابل سرقت اموال شهرنشینان مسؤول بودند و در صورت وقوع سرقت باید اموال دزدی را پیدا کرده یا خسارت آن را به صاحبش می‌پرداختند. سرپرست عسس‌ها میرشب یا میرعسس نام داشت.

## داروغه

اگرچه داروغه تا پیش از دوره صفویه بیشتر لقب حاکم شهر بود، اما از آن دوره به بعد امور انتظامی و مراقبت از رعایت قوانین، به‌طور خاص برعهده داروغه گذاشته شد. این سمت در دوره ناصرالدین‌شاه از میان رفت و به‌جای آن نظمیته تهران به کمک کارشناسان خارجی از جمله شخصی به نام کنت دو مونت فرت تأسیس شد.

## قاضی

منصب قضاوت از مهم‌ترین منصب‌ها به شمار می‌رفت و دارنده آن احترام و منزلت بسیار داشت. در ابتدا که تشکیلات اداری استحکام و گسترش زیادی پیدا نکرده بودند، حکام شرع به همه امور قضایی رسیدگی می‌کردند، "اما در پی گسترش شهرها و افزایش مسائل مورد اختلاف، برخی از دعاوی و مشکلات ساده یا جزایی به مقامات دیگر واگذار شد و به این ترتیب، به‌تدریج سه نوع محکمه به وجود آمد: اول: محاکم شرع که تحت نظر حکام شرع اداره می‌شد و در آن‌ها به دعاوی قضایی، عقود، خریدوفروش، ازدواج، طلاق و مسائل مهم رسیدگی می‌کردند.

دوم: محاکم عرف که در آن‌ها به امور جزایی از قبیل جرح و قتل، سرقت و غارت رسیدگی می‌شد و قضاوت جزایی و داروغه‌ها تحت نظر دیوان‌بیگی که ناظر کار عدلیه بود، مسئولیت رسیدگی به امور مزبور را برعهده داشتند.

سوم: محاکم حسبت که در آن اوزان و نرخ‌ها و برخی از مسائل صنفی و شهرداری رسیدگی می‌شد و مسئولیت آن با محتسب بود".

## تشکیلات غیررسمی

سواى تشکیلات رسمی، عناصر غیررسمی نیز در مدیریت و اداره شهرها در آن زمان تأثیر بسیار داشتند که از مهم‌ترین آن‌ها باید به

انجمن‌های صنفی شهر اشاره کرد. این انجمن‌ها که در عهد ساسانیان پدید آمده بودند، از قرن سوم هجری قمری همراه با رونق تجارت و گسترش شهرنشینی به صورتی مستقل و متفاوت با گذشته شکل گرفتند. اینان در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و اداری نقش داشتند و گاه رقیب و گاه همکار برای حاکمان شهرها و ولایات، به شمار می‌رفتند.

از دیگر عناصر مؤثر در مدیریت شهری آن روزگار، باید به روحانیان، نظامیان، شاهزادگان و وابستگان به شخص حاکم و شاه اشاره کرد. اینان می‌توانستند در مواردی تصمیمات اداری را به سود خود تغییر دهند. این بررسی مختصر، نشان می‌دهد که تا زمان مشروطیت، شهروندان جای چندانی در مدیریت و اداره شهر نداشتند و همه تصمیم‌گیری‌ها بدون اعتنا به خواست آنان و البته تا حدودی با رعایت نظر افرادی مانند کدخدای محلات یا بزرگان اصناف گرفته می‌شد.

### مدیریت شهری پس از مشروطیت

مشروطیت سرآغاز تحولات جدید و ورود به دوران نوسازی ایران است. مدیریت شهری به شکل نو نیز در ایران، به دوران پس از مشروطیت تعلق دارد. قانون اساسی کشور که در آن دوران با الهام از قوانین اساسی کشورهای فرانسه و بلژیک نگاشته شده بود، در زمینه مدیریت و اداره شهرها نیز ساختاری را معرفی می‌کرد که برگرفته از مدیریت شهری اروپایی بود. طبق قانون بلدیة (مصوب سال ۱۲۸۶ خورشیدی) اداره امور هر شهر به عهده انجمن بلدی گذارده شد و این انجمن موظف به اجرای خواست‌ها و انتظارات مردم شهرنشین بود.

در آن روزگار وظایف شهرداری‌ها بسیار ساده بود و از زمره امور خدماتی و رفاهی فراتر نمی‌رفت. برای نمونه، نظافت شهر، پیشگیری از شیوع بیماری‌های مسری، تأمین ارزاق، نظارت بر قیمت کالاهای ضروری (مانند نان و گوشت)، ساخت خیابان و برخی تأسیسات

زیربنایی از جمله وظایفی بود که شهرداری‌ها عهده‌دار آن بودند. شهر تهران - نخستین شهر کشور بود که در سال ۱۲۸۶ براساس قانون بلدیة صاحب تشکیلات بلدیة (شهرداری) شد. در آن روزگار تا پیش از به قدرت رسیدن رضاشاه تنها در ۹ شهر دیگر از کشور، شهرداری ایجاد شد که سال تأسیس این شهرداری‌ها به ترتیب عبارتند از: شیراز و همدان (۱۲۹۰)، تبریز (۱۲۹۶)، مشهد و آستارا (۱۲۹۷)، دزفول (۱۲۹۹)، مراغه، کرمان و ماکو (۱۳۰۰).

### قانون بلدیة در سال ۱۲۸۶

قانون بلدیة که در سال ۱۲۸۶ تهیه شد، پنج فصل داشت و در فصل نخست که عنوان قواعد کلی داشت، منظور از تشکیل بلدیة، شرح وظایف و مسؤولیت‌های شهردار و تکلیف شهرداری در برابر قانون ذکر شده بود و در فصل دوم به چگونگی تشکیلات انجمن بلدیة و اعضای آن همراه با شرح وظایف آن‌ها پرداخته شده بود. در فصل سوم و چهارم، چگونگی کار بلدیة، تقسیم کار، وظایف و حدود اختیارات و مسؤولیت اعضای انجمن و واحدهای تابعه و شیوه اعمال نظارت و مداخله حاکم در امور بلدیة معین شده بود و وضع استخدامی کارکنان بلدیة و توضیح آن نیز در فصل پنجم این قانون بیان شده بود.

قانون بلدیة با آن در دوران خود، قانونی پیشرفته برای مدیریت شهری به شمار می‌رفت، در اجرا با شکست مواجه شد. عمده‌ترین دلیل این شکست، بی‌تناسبی این قانون با شرایط و ویژگی‌های جامعہ ایران بود. در سال‌های آغازین سده بیست میلادی، شهرنشینی در ایران چندان گسترش نیافته بود و نسبت شهرنشینان به زحمت به رقم ۲۰ درصد می‌رسید. افزون بر این، شهرنشینی در ایران برخلاف شهرنشینی در اروپا، ویژگی‌های ایجاد مدیریت شهری مستقل و برخوردار از حمایت و پشتیبانی مردم را نداشت. بی‌سوادی بیشتر شهرنشینان، نفوذ زیاد قدرتمندان محلی و بی‌تجربگی مسؤولان و کارگزاران دولتی، سبب شد

تا در سال ۱۲۹۰ خورشیدی دولت اجازه انحلال کلیه انجمن‌های بلدی (و همچنین انجمن‌های ایالتی و ولایتی) و تجدیدنظر در قوانین مربوطه را از مجلس بگیرد و بی‌درنگ اقدام به انحلال انجمن‌های مزبور کند.

### مدیریت شهری در دوره پهلوی

دوران حکومت رضاشاه از بسیاری جهات پایه‌گذار تغییراتی چند در ساختار اقتصادی - اجتماعی جامعه ایران گردید. ایجاد نظام، نو در آموزش رسمی، برپایی ادارات جدید به سبک اروپایی، ایجاد نخستین کارخانه‌های صنعتی، احداث راه‌آهن سراسری، تدوین و اجرای قانون نظام وظیفه و... به همراه تمرکز شدید اداری - سیاسی از جمله تحولاتی بود که در این دوران اتفاق افتاد.

مدیریت شهری نیز از این تحولات، به‌ویژه تمرکزگرایی شدید، نصیب نبود. در این دوران انتخاب شهردار برعهده دولت بود و اعضای شهرداری، کارمند دولت محسوب می‌شدند. در سال ۱۳۰۹ با لغو قانون بلدیة (مصوب سال ۱۲۸۶) و تصویب قانون جدید شهرداری‌ها، به‌طور رسمی نظارت و هدایت شهرداری‌ها برعهده وزارت کشور گذاشته شد. با توجه به اینکه در قانون جدید بر وابستگی شهرداری‌ها از نظر مالی، اداری و اجرایی به دولت تأکید شده بود، جای چندانی برای استقلال عمل و خودکفایی آن‌ها باقی نمانده بود. هرچند که طبق ماده سوم این قانون، دولت ملزم شده بود که انجمن‌های شهر را به رسمیت بشناسد، اما بیشتر به سبب همان عواملی که به شکست قانون بلدیة انجامید و مانع از ایجاد انجمن‌های بلدی و استواری آن‌ها گردید، انجمن‌های شهر نیز در این دوران پا نگرفتند.

در دوران هفده ساله حکومت رضاشاه، در مجموع ۱۳۶ شهرداری تأسیس شدند که بیانگر رشد شهرنشینی در این دوران است. "در فاصله ۱۷ ساله حکومت پهلوی اول، میانگین تأسیس شهرداری در هر سال ۸ شهرداری بوده است. این رقم به نحوی نمایشگر رشد شهرنشینی و

توجه دولت به تأسیس شهرداری حتی در مناطقی که شباهت چندانی به شهر نداشته‌اند، می‌باشد."

در سال ۱۳۲۸ بار دیگر قانون جدیدی به نام قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصبات مشتمل بر ۵۰ ماده از تصویب مجلس شورای ملی گذشت. تفاوت اساسی این قانون با قانون سال ۱۳۰۹ در آن بود که اختیارات تازه‌ای به انجمن‌های شهر داد و به شرایط تعیین شهردار و حقوق و مزایای او پرداخت.

براساس ماده ۲۹ قانون جدید، انجمن شهر، سه نفر از اهالی محل، کارکنان دولت یا شهرداران منصوب وزارت کشور را به‌عنوان شهردار انتخاب یا نامزد کرده، آن‌ها را به وزارت کشور پیشنهاد می‌کند تا وزارت کشور از میان آن‌ها یک تن را به‌طور رسمی به‌عنوان شهردار برگزیده و منصوب کند. حقوق شهردار را نیز انجمن شهر تعیین می‌کرد.

پس از به قدرت رسیدن دکتر محمد مصدق، در لایحه الحاقی به قانون شهرداری سال ۱۳۲۸ - که مشتمل بر ۹۰ ماده بود، اختیارات انجمن‌های شهر افزایش یافت و این لایحه در سال ۱۳۳۱ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. در فاصله سال‌های ۱۳۲۱ تا ۱۳۲۷ تنها یازده شهرداری جدید در کشور تأسیس شدند. زیرا این سال‌ها مصادف با آشفتگی سیاسی و اقتصادی در کشور بود." در فاصله سال‌های ۱۳۲۸ تا ۱۳۳۰ رقم شهرداری‌های تأسیس شده بالاتر رفت و به ترتیب ۹، ۱۱ و ۱۵ شهرداری تأسیس گردید."

با کودتای ۲۸ مرداد در سال ۱۳۳۲ و تحکیم پایه‌های حکومت مرکزی، سیاست تمرکزگرایانه دولت در مدیریت شهرها نیز مؤثر افتاد و با تغییراتی که در قانون سال ۱۳۳۲ با عنوان قانون شهرداری‌ها (سال ۱۳۳۴) صورت گرفت، از اختیارات انجمن شهر در زمینه انتخاب شهرداران کاسته شد و گزینش شهرداران، زیر نفوذ و اختیار وزارت کشور درآمد. در سال ۱۳۴۵ آخرین تغییر عمده در قانون شهرداری‌ها صورت گرفت.

موضوعات افزوده شده به قانون شهرداری، درباره چگونگی انتخابات انجمن شهر، روش ثبت‌نام برای شرکت در انتخابات و چگونگی انحلال انجمن شهر بود. همچنین در این قانون از اختیارات وزارت کشور به‌عنوان تنها مرجع دارای صلاحیت برای انحلال انجمن‌های شهر کاسته شد. انتخاب شهردار نیز برعهده انجمن شهر گذاشته شد تا بلافاصله پس از رسمیت یافتن، یک نفر را به‌عنوان شهردار به وزارت کشور معرفی کند.

طی سال‌های پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ تا سال ۱۳۵۷، پنج برنامه عمرانی در کشور تهیه و اجرا گردید که در آن‌ها به عمران شهرها و تجهیز شهرداری و آموزش کارکنان آن توجه شده بود. افزایش درآمدهای نفتی و سیاست‌های جاه‌طلبانه مدرنیستی دولت سبب گسترش شهرنشینی گردید و بین سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۴۵ تعداد شهرداری‌ها از ۱۹۰ شهرداری به ۴۵۳ شهرداری تا هنگام سقوط سلسله پهلوی افزایش یافت. در این دوران نیز مدیریت شهری انتخابی پا نگرفت و با وجود تلاش برای تشکیل انجمن‌های شهر در سطح شهرهای کشور، این تجربه به سبب ناآشنایی مردم و کارگزاران دولتی با روش‌های مردم‌سالارانه به شکست گرایید.

### مدیریت شهری در دوران جمهوری اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و تغییر بنیادین نظام سیاسی کشور، قانون اساسی جدید بر اداره شورایی کشور در سطح کشوری، استانی، شهری و روستایی تأکید ورزید، چنان‌که یک فصل از قانون اساسی به شوراها اختصاص یافته است و مطابق اصل ۱۰۰ قانون اساسی "برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان



یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند."

در سطح شهرها، شورای اسلامی شهر جایگزین انجمن شهر شد و وظایفی که برعهده این انجمن بود برعهده شورای اسلامی شهر گذاشته شد.

براساس لایحه "تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران"، انتخاب شهردار برعهده شورای اسلامی شهر و صدور حکم آن در شهرهای با جمعیت کمتر از دویست هزار نفر برعهده استاندار و در شهرهای بزرگ‌تر و برعهده وزیر کشور گذاشته شد. مسائل و مشکلات ناشی از جنگ تحمیلی هشت ساله، مانع برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر گردید. اما خوشبختانه در سال ۱۳۷۵ قانون "تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و سپس تأیید شورای نگهبان رسید و در تاریخ ۱۳۷۵/۴/۱۱ از طرف رئیس‌جمهوری برای اجرا به وزارت کشور ابلاغ شد. با این حال، این شوراها پا نگرفتند تا این‌که پس از انتخاب سید محمد خاتمی به‌عنوان رئیس‌جمهوری، وزارت کشور با تصمیمی قاطعانه و به‌رغم مشکلات بسیاری که فرا روی داشت، انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا را در هفتم اسفند ماه سال ۱۳۷۷ برگزار کرد و اولین نمایندگان شوراها در این زمان آغاز به کار کردند.

## قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران

این قانون پس از انجام اصلاحات اکنون از پنج فصل، صد و هشت ماده تشکیل شده است. فصل اول این قانون به بیان تشکیلات شوراها و معیارهای لازم برای تشکیل آن پرداخته است. در فصل دوم با عنوان "انتخابات، چگونگی انجام انتخابات و شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان" بیان شده است. در فصل سوم با عنوان "وظایف شوراها"،

وظایف آن‌ها برحسب سطح تشکیلاتی در روستا، بخش و شهر بیان شده است. در این فصل و در ماده ۷۱ وظایف شوراهای اسلامی شهر ذکر شده است. فصل چهارم این قانون با عنوان "ترتیب رسیدگی به تخلفات" راه‌کارهای رسیدگی به شکایات از شوراهای را بیان کرده است و در فصل پنجم آن با عنوان "سایر مقررات" مواردی مانند تکلیف سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران برای پخش برنامه‌های آموزشی انتخابات و کلیه اعلامیه‌ها و اطلاعیه‌های مربوط به آن از شبکه سراسری یا محلی خود، همکاری تمامی وزارتخانه و سازمان‌ها و نهادها و مؤسسات دولتی برای توجیه و آگاه کردن مردم از چگونگی انتخابات شوراهای و تعیین وزارت کشور به‌عنوان مسئول اجرای این قانون شرح داده شده است.

در مجموع، در فاصله سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۷۵ با وجود جنگ تحمیلی و مشکلات اقتصادی تعداد ۱۶۷ شهرداری جدید در کشور تأسیس شد. در سال ۱۳۷۵ تعداد شهرداری‌های کشور به ۶۵۰ شهرداری رسید و از تحولات مهم این دوره، کاسته شدن حمایت‌های مالی دولت از شهرداری‌هاست و شهرداری‌ها مجبور شدند به منابع داخلی خود متکی شوند.

## سیر مدیریت شهری در جهان

روشن است که در این نوشتار نمی‌توان به همه ابعاد مدیریت شهری در جهان پرداخت؛ از این‌رو به ناچار در این قسمت، به جنبه‌های عام سیر مدیریت شهری در جهان پرداخته نگام بیان وضعیت کنونی آن در جهان، از اطلاعات دو کشور آمریکا و سوئد استفاده می‌کنیم.

### مدیریت شهری در یونان باستانی

چنان‌که در تاریخ آمده است، در یونان باستان هر یک از شهرها خودمختار بوده است و به‌گونه‌ای مستقل به اداره امور خود پرداخته‌اند. این شیوه اداره امور شهرها که به آن «دولت-شهر» گفته می‌شود، در شهرهای یونان باستان مانند آتن و اسپارت حاکم بود. این شهرها مجلسی داشتند که وظیفه آن اداره امور شهرها بود. درباره شیوه دولت - شهر، ویل دورانت در جلد دوم تاریخ تمدن با عنوان یونان باستان می‌نویسد: "کشور - شهر از نظر تاریخی، صورت تکامل یافته اجتماعی روستایی است که دارای بازار عمومی و مرکز اجتماع و دادگاه است. مردم آن، زمین‌های یک منطقه را کشت می‌کنند و به یک نژاد تعلق دارند و یک خدا را می‌پرستند. از نظر سیاسی کشور-شهر بهترین وسیله تحصیل نظم و آزادی به شمار می‌رود. اجتماعات کوچک از عهده تأمین امنیت بر نمی‌آیند و اجتماعات بزرگ‌تر به‌زودی تبدیل به جامعه استبدادی می‌شوند. ... کمال مطلوب بنابر آرزوی فیلسوفان یونانی متشکل از کشور - شهرهای مستقل است که در نوع هماهنگی فیثاغورثی تعاون داشته باشند. ارسطو دولت را اجتماعی از آزادگان می‌دانست که از یک حکومت اطاعت می‌کنند و بتوانند در یک مجلس با یکدیگر به مشورت پردازند. وی عقیده داشت که اگر دولت بیش از ده هزار کارمند داشته باشد، اداره دولت غیرعملی می‌شود. بدین سبب در یونان، شهر و دولت را به یک نام یعنی پولیس می‌خواندند."

مجالسی که اداره شهرهای یونان باستان را برعهده داشتند متشکل از اشراف و بزرگان شهر بودند که از طرف مردم برای مدت معینی انتخاب می‌شدند و می‌توانستند در همه زمینه‌های زندگی شهری تصمیم بگیرند.

### مدیریت شهری در دوران فئودالیسم

پس از امپراطوری روم که می‌توان آن را وارث تمدن یونان باستان به شمار آورد، بحران اقتصادی و سیاسی دامن‌گیر اروپا شد. آشکارترین تأثیر آن خرابی شهرها و پراکندگی ساکنان آن در حومه شهرها بود. در سده ۵ میلادی، خرابی اوضاع اقتصادی سبب شد مردم به‌سوی زمین‌های خارج از شهر، جایی که می‌توانستند خوراک خود را تأمین کنند، و آن را از دل زمین بیرون بکشند، روی آوردند. در این جامعه روستایی که مبانی جامعه فئودال را تشکیل می‌داد، شهرها در درجه دوم اهمیت قرار داشتند زیرا نه به‌عنوان مراکز اداری، دارای عملکرد بودند و نه مراکز تجاری و تولیدی بشمار می‌رفتند.

اما از اواخر سده دهم میلادی تجدید حیات اقتصادی اروپا آغاز شد. جمعیت از حدود ۲۲ میلیون نفر به حدود ۵۵ میلیون نفر در سال ۱۳۵۰ میلادی افزایش یافت و فرآورده‌های کشاورزی بیشتر شد و صنعت و بازرگانی بار دیگر رونق یافت. در این دوران بخشی از جمعیت جدید که کاری در روستا نداشتند به شهرها آمدند و این عامل سبب رشد کمی صنعتگران و بازرگانان در حاشیه جامعه فئودال شد.

شهرهای برج و بارودار اوایل قرن وسطی که گاهی «بورگ» خوانده می‌شدند، توانایی افزایش این جمعیت را نداشتند و در نتیجه محلات جدید شهری، در کنار دروازه‌ها و خارج از دیوار شهرها شکل گرفتند بورگوا نامیده می‌شوند و پس از گذشت مدتی از هسته اصلی شهر بزرگ‌تر شدند.

افزایش ساختن شهر به ساختن حصار تازه‌ای برای در برگیری این حومه‌ها و دیگر ساختمان‌هایی که در خارج از دیوار قرار داشتند، مانند کلیساها، دیرها و دژها نیاز داشت و این گسترش تا جایی، ادامه پیدا کرد که برخی از شهرها از چندین مجموعه حصار بهره می‌گرفتند. حاکمیت شهرها در این هنگام با صاحبان کلیسا، زمین‌داران بزرگ و شاهان بودند.

با افزایش تعداد صنعتگران و بازرگانان ساکن در شهرها که بورگوس یا بورژوا خوانده می‌شدند، رفته‌رفته تحولاتی در مدیریت شهری روی دادند. آنان کم‌کم کوشیدند تا خود را از پیروی نظام سیاسی فئودالی رها کند و شرایط مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی بوجود آورند. آزادی‌های شخصی، استقلال قضایی، استقلال اداری و ایجاد نظام مالیاتی مناسب با درآمد برای امور عمرانی (به‌ویژه امور دفاعی مثل ساختن استحکامات و سلاح‌های جنگی موردنیاز)، موضوع مورد بحث در شهرها بود. این حرکت تازه که ابتدا به‌صورت اتحادیه‌ای از افراد آغاز شد، در کشاکش با اسقف‌ها و شاهزادگان فئودال قرار گرفت و به نیروی سازمان‌یافته‌ای بدل گردید. اصل و منشأ کمون ایتالیایی بود، دولتی با قوه قانون‌گذاری که خود حق حکومت برافراد و گروه‌ها را داشت ولی در عین حال امتیازات اقتصادی آنان را محترم می‌شمرد. "از این رو ساختار مدیریت شهری تغییر پیدا کرد و نظام شورایی برای اداره آن متشکل از افراد صاحب نفوذ و ثروتمند تشکیل گردید.

### ساختار مدیریت شهری در دولت - شهرهای اروپایی سده میانه

در آن روزگار سازمان‌های حکومت شهری که بر شهرهای اروپایی فرمان می‌راندند عبارت بودند از:

۱. شورای بزرگ، متشکل از نمایندگان خاص شهر.
۲. شورای کوچک - که به شکل ستاد اجرایی عمل می‌کرد.
۳. تعدادی قاضی، که از طریق انتخابات یا قرعه‌کشی تعیین می‌شدند

و در فرانسه آن‌ها را Jures در ایتالیا Consoli و در فنلاند Echevins می‌نامیدند.

در کنار این تشکیلات، قشرهایی ویژه از اجتماع نیز نمایندگان خود را داشتند مانند اتحادیه‌های صنعتی (arti در ایتالیا، guilds در انگلیس و Zunfte در آلمان) و نمایندگان نیروی نظامی که از میان خود یکی را به‌عنوان کلانتر برمی‌گزیدند. در کنار قدرت مدنی، قدرت مذهبی اسقفی و نظام رهبانی نیز در شهر برای خود محل و جایگاه‌هایی را دارا بود. در بعضی از بخش‌های ایتالیا یک کلانتر کل (یا Podesta) نیز بوده که کارش حکمیت بین دستگاه حکومتی و شهروندان به هنگام پیش آمدن اختلاف‌های سیاسی بود."

دولت - شهر قرون وسطایی اروپا برای تأمین غذای خود به روستاها وابسته بود و به همین منظور، زمین‌های پهناوری را اداره می‌کرد که اندازه آن‌ها به تناسب نیازهای شهر تفاوت می‌کرد اما برخلاف دولت - شهرهای یونانی، حقوق مساوی برای روستاییان قایل نبود، زیرا سیاستش فقط در جهت منافع محدود جمعیت شهری رهبری می‌شد. از طرف دیگر چون جمعیت ساکن در این شهر متجانس نبودند؛ نمی‌خواستند مانند دولت - شهرهای یونانی تصمیماتی اجتماعی بگیرند.

درباره وضعیت حاکمیت در شهرهای اروپایی آن دوران، ماکس وبر در کتاب *شهر در گذر زمان* می‌نویسد: "حلقه حاکمه، دربرگیرنده خانواده‌های شهری بود که با مالک شدن زمین، در شهر اقامت گزیده و سرمایه را از طریق تجارت صلح‌آمیز، به‌ویژه سرمایه تضمین شده در قرون وسطی، یا با مشارکت شخصی در تجارت یا جنگ دریایی، به دست می‌آورد. امیر یا پرنس اغلب برای دوره کوتاهی انتخاب می‌شد و در هر صورت قطعاً محدودیت‌هایی در اقتدار او بود. در شهرهای بازرگانی دریایی باستانی، از زمان هومر به تدریج شورای سالانه شهرداری تشکیل شد. غالباً تشکیلات مشابهی در آغاز سده‌های میانی پدید می‌آمد. در

و نیز، شوراهایی با فرمانروایان و قدرت‌هایی همسنگ تشکیل می‌شد که از نظر رهبری شرایط گوناگون داشت."

## رسانس

رشد شهرنشینی، همراه با گسترش صنعت و بازرگانی، سبب فروپاشی نظام کهن فئودالی در اروپا شد. روستاها در آن زمان غذا را فقط به مقدار نیاز خود تولید می‌کردند و ابزار لازم را تنها برای کارشان می‌ساختند. اما نیازهای روزافزون شهرنشینان به محصولات غذایی روستا سبب شد که آن‌ها تعداد فزاینده‌ای از کارگران روزمزد را که در مناطق خارج از این روستاها بودند، به استخدام بگیرند. زمین‌داران بزرگ اروپایی ناگزیر برای سکناي این کارگران، زیستگاه‌هایی جدید در زمین‌هایی که هنوز برای مقاصد کشاورزی استفاده نشده بود، ساختند. این زیستگاه‌ها، هسته‌های اولیه شهرهای جدید اروپایی را تشکیل دادند.

"این شهرهای جدید گرچه توسط خانواده‌های زمین‌دار بنیان نهاده می‌شد ولی در سازمان‌بندی‌شان از ویژگی‌های سنتی تبعیت نمی‌شد. این شهرها، آزادی‌های فردی کارگران را تضمین می‌کرد، دارای حکومت خودمختار بود و توسط یک کلاتر اداره می‌شد که تقریباً همیشه از سوی مردم برگزیده می‌شدند. همچنین این شهرها به‌رغم آن‌که از لحاظ سیاسی و قضایی تابع قوانین فئودالی باقی می‌ماند، ولی از سازمان‌بندی شهری دولت - شهر تقلید می‌کرد."

"تجربه دولت - شهرهای یونانی که برای شهرهای سده‌های میانه اروپا به میراث مانده بود به همراه شهرهای جدیدی که دارای حکومت مستقل و خودمختار بود و مدیر شهر منتخب ساکنان آن بود، زیربنای مدیریت شهری امروز اروپا و در مجموع کشورهای شمال را تشکیل می‌دهند. به عبارت دیگر شیوه کنونی مدیریت شهری در آن کشورها که بر استقلال حکومت محلی و رأی مردم مبتنی است - ریشه‌ای چند صدساله دارد. اهمیت شورا در اداره شهرهای اروپایی چنان بود که "در

بسیاری از شکل‌گیری‌های مدنی، مجمع عمومی شهروندان که در ایتالیا مجمع قانون‌گذار خوانده می‌شد، عالی‌ترین هیأت مقتدر اداری جامعه به شمار می‌آمد<sup>۱۱</sup> البته در آن دوره، بیشتر اعضای این‌گونه شوراها را اعیان متنفذ و مالکان زمین شهری و اشراف تشکیل می‌دادند.

### تأثیر قدرت‌های شهری در فضای عمومی شهرها

در شهرهای آن روزگار، قدرت‌های گوناگونی حضور داشتند که از بین آن‌ها می‌توان به حکومت استقفی، حکومت شهرداری، فرقه‌های مذهبی و اتحادیه‌های صنفی اشاره کرد. از این‌رو فضاهای عمومی شهری، ساختی پیچیده و درهم داشتند. شهرهای نسبتاً بزرگ، یک مرکز واحد نداشتند و در آن‌ها یک مرکز مذهبی شامل کاتدرال و کاخ اسقفی، یک مرکز قدرت مدنی یا کاخ شهرداری و یک یا چند مرکز تجاری اتاق‌گاه‌ها و تالارهای اتحادیه‌های صنفی، دیده می‌شد.

### انقلاب صنعتی و گسترش فزاینده شهرنشینی

تا پیش از انقلاب صنعتی در سده هجدهم میلادی، رشد شهر دیرزمانی بود که محدود مانده بود. شهرهای گذشته مانند شهرهای دره‌های بزرگ نیل، بین‌النهرین، سند و چین که پیشینه‌ای چند هزارساله داشتند، تنها با توسل به آبیاری - که امکان تولید مازاد بر نیاز جامعه کشاورزی را می‌داد - توانسته بودند به حیات خود ادامه دهند اما "نخستین انقلاب صنعتی با پدید آوردن شهرهای قارچی، نخستین شهرهای میلیونی و نواحی شهری شده با تغییراتی ناگهانی را در ضرب‌آهنگ شهرنشینی موجب شد. ولی در سده نوزدهم تسریع در امر شهرنشینی، عموماً در کشورهای صنعتی شده (در رأس همه بریتانیای کبیر) و در برخی از کشورهای نو محدود ماند."

انقلاب صنعتی همراه با خود، موج شهرنشینی را آورد و نخستین بار در تاریخ حیات بشر، شهر بر روستا برتری یافت. با آن‌که کشورهای



صنعتی اروپا و آمریکا، کشورهای شهری به شمار می‌روند، نباید از تفاوت میان شهرهای اروپایی و آمریکایی غافل ماند. شهرهای آمریکایی از ویژگی‌های سنتی محلی در درازمدت بی‌بهره بودند. مارتین دال در این زمینه می‌نویسد: "یک شهر نوین‌داری ساختی نسبتاً ساده شده، در تقابل با نمونه‌ی منشأ خود است. چرا که نقطه آغاز آن به‌طور اجتناب‌ناپذیر، برگردان‌های ساده شده از مرحله‌ی نهایی یک شهر توسعه‌یافته است. شهرهای آمریکایی برگردان‌هایی ساده شده از نمونه‌های شهرهای رایج در انگلستان، هنگام بنیاد گرفتن شان بودند و با آن‌که در اروپا به‌طور کلی، قدرت ملی تا حدی همزمان با تکامل شهر رشد کرد، اما در آمریکا تأسیس قدرت ملی پیش‌تر از شکل‌بندی بسیاری از شهرها صورت گرفت.

در دوران جدید که برخی آن را دوران حاکمیت شهرها نامیده‌اند، شیوه‌ی مدیریت شهری نیز در کنار سایر پدیده‌های اجتماعی - اقتصادی تغییر یافته و دچار دگرگونی‌های بسیار شده است. اکنون در بسیاری از کشورهای جهان یا به گفته‌ی بهتر، در کشورهای توسعه‌یافته مدیریت شهری مستقل و منتخب مردمی بر شهرها حکومت دارد.

مدیریت شهری در این کشورها وظایف بسیاری به عهده دارد و اهمیت سیاسی شهرداری‌ها تا آنجا است که براساس نتایج انتخاب آن‌ها، سرنوشت سیاسی کشورها رقم‌زده می‌شود.

در این قسمت برای آشنایی با وضعیت کنونی مدیریت شهری در جهان ویژگی‌های اساسی این پدیده در آمریکا و سوئد بیان می‌شوند.

### مدیریت شهری در آمریکا

ایالات متحده آمریکا مرکب از ۵۴ ایالت است که هر یک در امور داخلی خود مستقل‌اند و دولت فدرال تنها در زمینه‌ی امنیت ملی، حفظ وحدت ایالات، امور خارجی و در مجموع مسائلی که قانون اساسی این

کشور مقرر داشته، مسؤولیت دارد. هر یک از ایالات آمریکا، مجلس قانون‌گذاری خاص خود را دارد که نمایندگان آن را مردم انتخاب می‌کنند. فرماندار یا به عبارت بهتر حاکم ایالت و معاون او نیز در انتخابات عمومی که هر ۴ سال یک‌بار برگزار می‌شود، برگزیده می‌شود. در این چارچوب سیاسی، شهرداری‌ها نیز که بیشتر متشکل از شهردار و شورای شهر هستند، با رأی مستقیم شهروندان انتخاب می‌شوند و میزان تابعیت آن‌ها از قوانین فدرال و قوانین ایالتی معین است. به عبارت دیگر در آمریکا تمایز روشنی میان امر ملی و امر محلی وجود دارد و میزان دخالت مقامات ملی در امور محلی مقید و محدود است.

در نظام مدیریت شهری آمریکا شوراهای اهمیت بسیاری دارند. مدت عضویت در این شوراهای در ابتدا فقط یک سال بود ولی کم‌کم به چهار سال افزایش یافت. همراه با عضویت در شورای شهر، تعداد اعضای آن نیز نسبت به گذشته کاهش یافتند. علت اصلی این دگرگونی، کارایی بیشتر تعداد نفرات کمتر در ترکیب شورای شهر بود. در نظام مدیریت شهری آمریکا برای اداره‌ی شهرها، از شیوه‌های متفاوتی پیروی می‌شود که از میان آن‌ها می‌توان سه الگو را شاخص دانست:

### الگوی شهردار، شورای شهر، نوع شهردار کم‌قدرت.

در این الگو شهردار قدرت و اختیار چندانی ندارد و کمیسیون‌ها یا هیأت‌هایی که اعضای آن‌ها را مردم یا شورای شهر انتخاب کرده‌اند به اداره امور شهر اشتغال دارند. اختیار شهردار در انتصاب کارکنان شهرداری محدود است و او باید همه این امور را به تأیید و تصویب اعضای شورای شهر برساند. در مسایلی که نیاز به تصمیم‌گیری دارد، شهردار حق و تو دارد، اما اگر اعضای شورا بر تصمیم خود پافشاری کنند، در دور دوم رأی‌گیری می‌توانند و توی شهردار را خشتی کنند. در این الگو وظیفه‌ی عمده شهردار نظارت بر تصمیم‌ها و فعالیت‌های هیأت‌های شهرداری است.

## الگوی شهردار ، شورای شهر ، نوع شهردار پر قدرت

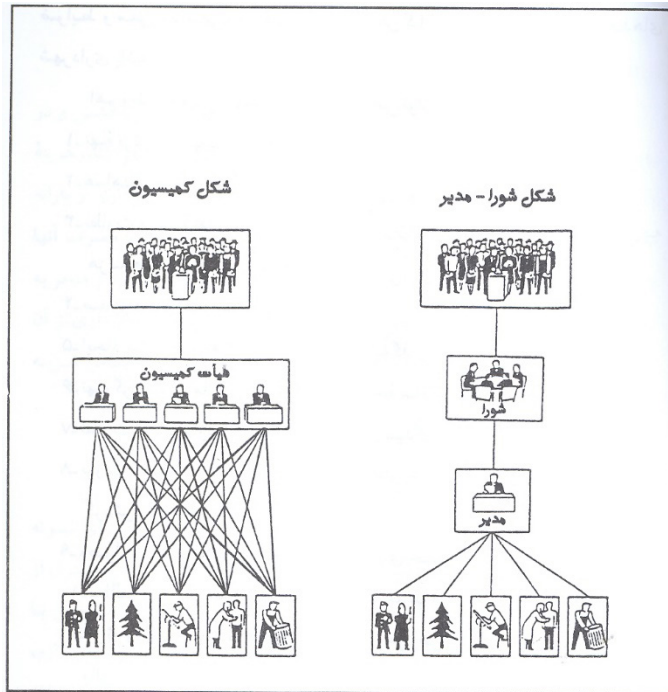
در این الگو، برخلاف الگوی پیشین شهردار اختیار و قدرت بسیار دارد و مدیریت شهری در اختیار کامل اوست. او اختیار انتصاب رؤسای سازمان‌های شهرداری را دارد و در این زمینه به مشورت با شورای شهر نیازی ندارد. رؤسای سازمان‌های شهرداری، همگی با نظر و تأیید و تصویب شهردار تصمیم می‌گیرند.

هزینه کردن بودجه‌ی شهرداری نیز به نظر و تصمیم شهردار بستگی دارد. در تصمیم‌گیری نیز شهردار حق و تو دارد، اما شورای شهر مانند الگوی اول می‌تواند با دوسوم آرای خود و توی شهردار را در دور دوم رأی‌گیری ختشی کند. در این الگو، اگرچه شهردار اختیار و قدرت بسیار دارد این قدرت با نظر و تصمیم شورای شهر نظارت و مهار شده است.

## الگوی مدیر شهر

در این الگو، اساس بر آن است که "شهر را باید مانند یک شرکت بازرگانی اداره کرد. از این‌رو همان‌گونه که صاحبان سهام یک شرکت برای اداره امور آن ممکن است یک نفر را به‌عنوان مدیرعامل استخدام کند، شهر نیز باید مدیری در استخدام خود داشته باشد."

در این وضعیت شهردار فقط نقش نمادین می‌یابد که به‌عنوان پدر شهر در مراسم و تشریفات شرکت می‌کند و البته ناظر عالی امور نیز هست. او در برخی از شهرها از حق و تو نیز برخوردار می‌باشد. در این الگو اختیارات و قدرت انجمن شهر افزایش می‌یابد. در شهرهای کوچک‌تر ممکن است الگوی دیگری به نام کمیسیونی حاکم باشد. در این الگو مقام مشخصی به‌عنوان مقام اجرایی وجود ندارد و کارهای اجرایی هم از سوی اعضای شورای شهر انجام می‌شود. در شکل زیر دو مدل از مدل‌های اداره شهر آمده است:



شکل شماره ۵- مدل‌های مختلف اداره شهر

## مدیریت شهری سوئد

با اینکه حکومت کشور سوئد پادشاهی است، اداره امور در آن کشور براساس خودگردانی محلی از طریق شهرداری‌ها و خودگردانی منطقه‌ای از طریق شوراهای استان انجام می‌شود. این شیوه حکومت بر پیشینه‌ای طولانی و تاریخی استوار است و اصول بنیادین آن در قانون اساسی سوئد بیان شده است. در ماده ۱ قانون اساسی آن کشور آمده است: در سوئد اقتدار عمومی از مردم ناشی می‌شود. دموکراسی سوئد، بر آزادی نظر و عمومیت و برابری آرا بنا شده که در شکل حکومت پارلمانی و خودگردانی محلی تحقق یافته است.

براساس مجموعه قوانین حکومتی سوئد، شهرداری‌ها و شوراهای

استان حق وضع مالیات دارند و تصمیم‌گیری‌های اجرایی در سطح محلی، به نمایندگان منتخب مردم واگذار شده است. در این کشور شهروندان ۱۸ سال به بالا می‌توانند در انتخابات دولت محلی شرکت کرده و به کسانی که می‌خواهند رأی دهند.

طبق قانون دولت محلی، شهرداری‌ها باید اداره امورشان را خود برعهده گیرند. فعالیت‌های شهرداری باید از طرف مردم پذیرفته شده و سرشت سوداگرانه نداشته باشد. کنترل و نظارت بر شهرداری‌ها در سوئد، بر دوش شهروندان است. آن‌ها با داشتن حق بازخواست در سطح محلی، این مسؤلیت را به عهده گرفته‌اند تا این سازمان از چارچوب مقرر خارج نشود. همچنین استقلال مدیریت شهری محترم شمرده شده و هیچ‌یک از سازمان‌های دولت مرکزی نمی‌توانند به تصمیمات شورای شهر اعتراض کنند.

در نظام مدیریت شهری سوئد، نهاد عالی تصمیم‌گیری، شورای شهر است. شورا تنها نهادی است که شهروندان محلی آنرا انتخاب می‌کنند. مدت فعالیت شورای شهر ۳ سال است و در هر شهر بین ۳۱ تا ۱۰۱ نفر عضو دارد. شورای شهر، اعضای کمیته اجرایی و کمیته‌های دیگر دولت محلی را انتخاب کرده، رؤسای آن‌ها را نیز منصوب می‌کنند. مدیریت شهری در شهرهای سوئد حق دارد برای تصمیم‌گیری در مورد فعالیت‌های خود، همه‌پرسی مشورتی انجام دهد.

### فعالیت‌های بین‌المللی مدیریت شهری

همزمان با برنامه‌ها و اقدامات کشورها در زمینه نظام مدیریت شهری، از چند سال پیش، فعالیت‌های بین‌المللی در زمینه مدیریت شهری آغاز شده که یکی از مهم‌ترین آن‌ها، برنامه مدیریت شهری<sup>۱</sup> بود. زمان نوشتن ویرایش اول این کتاب، برنامه مذکور فعال بود و به انتشار منابعی

1- Urban Management Programme (UMP)

در زمینه ترویج مفهوم مدیریت شهری در آسیا و اقیانوسیه می‌پرداخت. برنامه مدیریت شهری در سال ۲۰۰۳ به مأموریت قبلی خویش پایان داد و وظایف و مأموریت‌های آن به به‌عنوان یک برنامه کمک فنی جهانی در بخش شهری به دفتر فوکوکا مرکز اسکان بشر واگذار شده است. با این حال خوب است بدانیم این برنامه از سوی سازمان ملل حمایت می‌شد و مرکز اسکان بشر ملل متحد<sup>۱</sup> و بانک جهانی نیز با هدف کمک به شهرهای بزرگ و کوچک کشورهای در حال توسعه، حامی آن بودند. این برنامه در واقع یک برنامه همکاری‌های فنی برای پشتیبانی از شهرها و شهرک‌های موجود در حال توسعه بشمار می‌رفت که مقصود از اجرای آن تقویت ظرفیت‌ها در زمینه‌های زیر بود:

- بسیج منابع مالی شهری برای بهره‌مندی کشور در مجموع و جوامع شهری به‌طور خاص.
  - تأمین، به‌کارگیری و توسعه زیرساخت‌ها و خدمات موردنیاز فعالیت‌های شهری.
  - اداره منابع زیست‌محیطی شهرها که برای توسعه پایدار جنبه حیاتی دارد.
  - حمایت از تعداد فزاینده تهیدستان شهری.
- مهم‌ترین ابزار این برنامه، افزایش ظرفیت‌ها در مواردی بود که به پیشبرد هدف‌های فوق کمک کند. بدین معنی که اقداماتی را برای فعال کردن روابط میان دولت‌های مرکزی و محلی و روابط بین شهرداری‌ها در صدر کار خود قرار داد تا بتواند روندهای زیر را بهبود دهد:
- سازماندهی مؤسسات و سازمان‌های شهری و نظام مدیریت آن‌ها.
  - بسیج، تخصیص و اداره منابع.
  - توسعه منابع انسانی و آموزشی.

1- UN-HABIAT Fukuoka Office

2- UN- Habitat

توجه مبتکران این برنامه بر ۴ جنبه خاص متمرکز بود که عبارت بودند از: اول، بعد سیاسی مدیریت شهری که مشارکت، نحوه افزایش حمایت‌ها از تغییرات در سیاست‌گذاری و تعیین سهم برنامه‌ریزی و نیروهای بازار در اقتصاد شهری را شامل می‌شد.

دوم، موفقیت اجرایی سازمان‌های شهری که به ساختار مدیریتی و روش‌های هماهنگی آن‌ها، میزان و نقش بخش خصوصی رسمی و غیررسمی در فعالیت‌ها در چارچوب قانونی آن‌ها بستگی داشت. سوم، منابع مالی که خود تابع سیاست‌های مالی و پولی، درآمدهای مالیاتی و عوارض، مشارکت‌های خصوصی و عمومی و برنامه‌ریزی و اداره منابع مالی بود.

چهارم، توسعه انسانی که به کیفیت زندگی شهری، مشارکت جوامع در امور شهری، ایجاد کار و توسعه پایدار وابسته بود.

از برنامه‌های مهم جهانی که به کار مدیریت شهری می‌آید و از سوی مرکز اسکان بشر سازمان ملل دنبال می‌شود باید به «دستور کار جدید شهری»<sup>۱</sup> اشاره کرد. دستور کار جدید شهری سندی اقدام - محور است که استانداردهای جهانی دستیابی به توسعه شهری پایدار، بازاندیشی در نحوه ساخت‌وساز، مدیریت و زندگی در شهرها را از طریق همکاری با همکاران متعهد، ذینفعان مربوطه، و بازیگران شهری در همه سطوح دولتی و خصوصی تدوین می‌کند.

حدود ۱۷۰ کشور در اختتامیه نشست «هیتات ۳» در کیتو در کشور اکوادور به اتفاق آرا «دستور کار جدید شهری» را پذیرفتند. این دستور کار جدید شهری، راهبرد ۲۰ ساله سازمان ملل متحد در خصوص شهرنشینی پایدار را تشکیل می‌دهد. البته این دستور کار الزام‌آور نبوده و صرفاً چارچوب‌های جهانی را ارائه می‌کند همه کشور عضو سازمان ملل متحد مورد توافق قرار گرفته است.

اجلاس کیتو سومین نشست مهم شهری در تاریخ جهان بود که رهبران جهانی و متخصصان شهری گردهم آمدند تا در مورد شهرهای جهان گفتگو کرده و به بحث پردازند. دستور کار جدید شهری به خاطر تمرکز بر نقش مهم و اساسی دولت‌های محلی در خصوص راهبری توسعه شهری بر مبنای عدالت و حقوق شهروندی و همچنین به سبب بهره‌گیری از اصول برنامه‌ریزی برای ایجاد شهرهایی که از لحاظ زیست‌محیطی، اجتماعی و مالی پایدار هستند، مورد توجه قرار گرفته است.

از موضوعاتی که در دستور کارهای جهانی بر آن تأکید می‌شود، لزوم تهیه «سیاست ملی شهری» برای هر کشوری است. به نظر طرفداران این بحث، برای مواجهه با چالش‌های شهرنشینی به شیوه‌ای پایدار و منصفانه، به رویکردی بین بخشی در برخورد با سیاست‌های شهری و افزایش میزان هماهنگی در سطوح عمودی و افقی نیاز داریم. از همین رو سیاست ملی شهری کمک می‌کند تا تلاش‌ها در تمامی سطوح دولت، جامعه مدنی، بخش خصوصی و سایر ذی‌نفعان به اشتراک گذاشته شود. به عبارت دیگر سیاست ملی شهری را می‌توان ابزاری برای هدایت توسعه پایدار شهری در یک کشور دانست.

سند دستور کار اهداف توسعه پایدار نیز چارچوب حقوقی تلاش‌های جهانی برای حفظ محیط‌زیست و پایداری فعالیت‌های بشری را تهیه کرده است. این دستور کار با عنوان «تغییر جهان ما»، در اوایل مهرماه ۱۳۹۴ در نشست سران کشورهای جهان در مجمع عمومی سازمان ملل مورد تصویب ۱۹۳ کشور قرار گرفت. بنا به مدعای سازمان ملل این دستور کار، برنامه اقدام مردم، کره زمین و سعادت بشری است و در صدد تقویت صلح جهانی در قالب آزادی‌های بیشتر است. در این دستور کار، محورهای «مردم، کره زمین، سعادت بشری، صلح، مشارکت»، حوزه‌های اصلی فعالیت در ۱۵ سال آینده خواهند بود. ۱۷ هدف کلان و



۱۶۹ هدف خرد توسعه پایدار در این سند آمده است (جواهریان، ۱۳۹۵).  
از میان ۱۷ هدف کلان، هدف شمار ۱۱ با عنوان «ایجاد شهرها و شهرک‌های فراگیر، ایمن، تاب‌آور و پایدار» با بحث ما درباره مدیریت شهری مرتبط است و از همین رو توضیح مختصری درباره آن در اینجا داده خواهد شد. در ذیل این هدف کلان، به این موضوعات توجه شده است:

۱. ایجاد دسترسی به مسکن مناسب، امن و قابل استطاعت و خدمات پایه و ارتقای مناطق نابسامان شهری برای همگان تا سال ۲۰۳۰
۲. ایجاد دسترسی به سامانه حمل‌ونقل ایمن، قابل استطاعت، در دسترس و پایدار برای همه افراد، ارتقای ایمنی جاده‌ها، به‌ویژه از طریق گسترش حمل‌ونقل عمومی، با توجه ویژه به نیازهای افراد ساکن در مناطق آسیب‌پذیر، زنان، کودکان، افراد ناتوان و مسن تا سال
۳. افزایش شهرنشینی جامع و پایدار و ظرفیت برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه، پایدار و مشارکتی سکونت‌گاه‌های انسانی در تمامی کشورها تا سال ۲۰۳۰
۴. تقویت تلاش‌ها در جهت حمایت و حفاظت از میراث فرهنگی و طبیعی جهان
۵. کاهش چشمگیر تعداد مرگ‌ومیر افراد متأثر و کاهش چشمگیر زیان‌های مستقیم اقتصادی مرتبط با تولید ناخالص داخلی جهانی ناشی از بلایای طبیعی، از جمله بلایای مرتبط با آب، با تمرکز بر حمایت از فقرا و افراد ساکن در مناطق آسیب‌پذیر تا سال ۲۰۳۰
۶. کاهش سرانه اثرات نامطلوب زیست‌محیطی در شهرها، از جمله با توجه ویژه به کیفیت هوا و مدیریت زباله‌های شهری و سایر موارد مشابه تا سال ۲۰۳۰
۷. ایجاد دسترسی جهانی به فضاها، ایمن، جامع و قابل دسترس،

سرسبز و عمومی، به‌ویژه برای زنان و کودکان، افراد ناتوان و مسن  
تا سال ۲۰۳۰

الف - حمایت از پیوندهای مثبت اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی  
میان مناطق شهری، حومه شهری و روستایی از طریق تقویت  
برنامه‌ریزی توسعه ملی و منطقه‌ای

ب- افزایش چشمگیر شمار شهرها و سکونت‌گاه‌های انسانی که  
به‌کارگیری و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های یکپارچه در راستای  
شمول، کارایی منابع، کاهش تأثیرات و سازگاری با تغییرات اقلیمی،  
تاب‌آوری در برابر بلایای طبیعی و توسعه و اجرا مطابق با چارچوب  
سند کاهش خطرات بلایای سِنَدای ۲۰۳۰-۲۰۱۵ و مدیریت همه‌جانبه  
خطرات بلایای طبیعی در تمامی سطوح

ج- حمایت از کشورهای کمتر توسعه‌یافته، از جمله از طریق ارائه  
کمک‌های مالی و فنی در ایجاد ساختمان‌های پایدار و تاب‌آور با  
استفاده از مصالح ساختمانی محلی



پیوست‌ها



## پیوست یک: وظایف قانونی شهرداری‌ها

ماده ۵۵ قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴): وظایف شهرداری به شرح زیر است:

۱. ایجاد خیابان‌ها و کوچه‌ها و میدان‌ها و باغ‌های عمومی و مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین موضوعه.

۲. نظیف و نگاهداری و تسطیح معابر و نه‌های عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و تنقیه قنات‌های مربوط به شهر و تأمین آب و روشنایی با وسایل ممکنه.

تبصره ۱: (۱۳۴۵/۱۱/۲۷) سد معابر عمومی و اشغال پیاده‌روها، استفاده غیرمجاز آن‌ها، میدان‌ها، پارک‌ها و باغ‌های عمومی برای کسب، سکنی و یا هر نوع دیگری ممنوع است و شهرداری مکلف است از آن جلوگیری و در رفع موانع موجود و آزاد نمودن معابر و اماکن مذکور فوق به وسیله مأموران خود رأساً اقدام کنند. در مورد دکه‌های منصوب قبل از تصویب این قانون، شهرداری مکلف است نسبت به برداشتن آن‌ها اقدام و چنانچه صاحبان این قبیل دکه‌ها ادعا خسارتی داشته باشند، با نظر کمیسیون مقرر در ماده ۷۷ نسبت به جبران خسارات آن‌ها اقدام کنند، ولی کسانی که بعد از تصویب این قانون اقدام به نصب دکه‌های در معابر عمومی کنند. شهرداری موظف است رأساً و به وسیله مأمورین خود در برداشتن این قبیل دکه‌ها و رفع سد معبر اقدام کنند و اشخاص مزبور حق ادعای هیچ‌گونه خسارتی نخواهند داشت.

تبصره ۲: (اصلاحی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) احداث تأسیسات تولید و توزیع برق و تعیین نرخ آن در شهرها تا موقعی که وزارت آب و برق نیروی آن را تأمین نکرده است با موافقت قبلی وزارت آب و برق به عهده شهرداری است.

تهیه آب مشروب شهرها و تأمین وسایل توزیع و وضع مقررات

مربوط به آن و همچنین تعیین نرخ آب در شهرها به استثنای مواردی که سازمان‌های تابعه وزارت آب و برق عهده‌دار آن هستند با تصویب انجمن شهر به عهده شهرداری خواهد بود. این قبیل شهرداری‌ها می‌توانند با تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور تهیه آب مشروب و توزیع آن را به مؤسساتی که طبق اصول بهداشتی عمل می‌نمایند، واگذار کنند.

تبصره ۳: (مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) مؤسسات خیریه که تأمین آب شهرها را قبل از تصویب این قانون به عهده داشته‌اند و عملیات آن‌ها مورد تأیید شهرداری و محل و وزارت کشور باشد، می‌توانند کماکان به کار خود ادامه دهند.

تبصره ۴: (الحاقی ۱۳۵۲/۵/۱۷) شهرداری مکلف است محل‌های خصوصی برای تخلیه زباله و نخاله و فضولات ساختمانی و مواد رسوبی فاضلاب‌ها و نظایر آن‌ها تعیین و ضمن انتشار آگهی به اطلاع عموم برساند.

محل‌های تخلیه زباله باید خارج از محدوده شهر تعیین شود و محل تأسیس کارخانجات تبدیل زباله به کود به تشخیص شهرداری خواهد بود.

رانندگان وسایط نقلیه اعم از کندرو یا موتور، مکلف‌اند آن‌ها را فقط در محل‌های تعیین شده از طرف شهرداری خالی نمایند. مجازات متخلفین طبق ماده ۲۷۶ قانون کیفر عمومی تعیین می‌شود. در صورت تخلف، مراتب هر بار در گواهی‌نامه رانندگی متخلف قید و اگر ظرف یک سال، سه بار مرتکب همان تخلف شود، بار سوم به حداکثر مجازات خلافی، محکوم و گواهی‌نامه او برای یک سال ضبط می‌شود و در همان مدت از رانندگی ممنوع خواهد بود. به تخلفات مزبور در دادگاه بخش رسیدگی خواهد شد.

۳. مراقبت و اهتمام کامل در نصب برکه قیمت بر روی اجناس و اجرای تصمیمات انجمن، نسبت به ارزانی و فراوانی خواربار و مواد مورد

- احتیاج عمومی و جلوگیری از فروش اجناس فاسد و معدوم نمودن آن‌ها.
۴. مراقبت در امور بهداشت ساکنان شهر و تشریک مساعی با مؤسسات وزارت بهداشت در آبله‌کوبی و تلقیح واکسن و غیره برای جلوگیری از امراض ساریه.
۵. جلوگیری از گدایی و واداشتن گدایان به کار و توسعه آموزش عمومی و غیره.
۶. (اصلاحی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) اجرای تبصره یک ماده ۸ قانون تعلیمات اجباری و تأسیس مؤسسات فرهنگی و بهداشتی و تعاونی مانند بنگاه حمایت مادران و نوانخانه و پرورشگاه و درمانگاه و بیمارستان و شیرخوارگاه و تیمارستان و کتابخانه و کلاس‌های مبارزه با بی‌سوادی و کودکستان و باغ کودکان و امثال آن در حدود اعتبارات مصوب و همچنین کمک به این قبیل مؤسسات و مساعدت مالی به انجمن تربیت بدنی و پیشاهنگی و کمک به انجمن‌های خانه و مدرسه و اردوی کار.
- شهرداری در این قبیل موارد و همچنین در مورد موزه‌ها و خانه‌های فرهنگی و زندان با تصویب انجمن شهر از اراضی و ابنیه متعلق به خود با حفظ مالکیت به‌رایگان و یا با شرایط معین به‌منظور ساختمان و استفاده به اختیار مؤسسات مربوط خواهد گذاشت.
- تبصره ۱: (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) تبصره ماده ۵ قانون نظارت در مصرف سهمیه فرهنگ از درآمد شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴/۳/۲۸ به قوت خود باقی است.
- تبصره ۲: (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) تبصره ۵۹ قانون بودجه سال ۱۳۳۹ کل کشور به قوت خود باقی است.
۷. حفظ و اداره دارایی منقول و غیرمنقول شهرداری و اقامه دعوی بر اشخاص و دفاع از دعاوی اشخاص علیه شهرداری.



۸. برآورد و تنظیم بودجه و متمم بودجه و اصلاح بودجه و تفریق بودجه شهرداری و تنظیم پیشنهاد برنامه ساختمانی و اجرای آن. پس از تصویب انجمن شهر یک نسخه از بودجه مصوب و برنامه ساختمانی به وسیله فرماندار یا بخشدار به وزارت کشور ارسال می‌شود.
۹. (اصلاحی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) انجام معاملات شهرداری اعم از خرید و فروش اموال منقول و غیرمنقول و مقاطعه و اجاره و استیجاره پس از تصویب انجمن شهر با رعایت صلاح و صرفه و مقررات آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها پیش‌بینی شده در این قانون.
۱۰. اهدا و قبول اعانات و هدایا به نام شهر با تصویب انجمن. اعانات پرداختی به شهرداری یا مؤسسه‌های خیریه از طرف وزارت دارایی، جزو هزینه قابل قبول اعانه‌دهندگان پذیرفته می‌شود و اعانه‌دهنده نسبت به مبلغ اعانه‌ای که داده است از مالیات بر درآمد معاف می‌باشد.
۱۱. نظارت و مراقبت در صحت اوزان و مقیاس‌ها.
۱۲. تهیه آمار مربوط به امور شهر و موالید و متوفی‌ها.
۱۳. ایجاد غسل‌خانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آن‌ها.
۱۴. (اصلاحی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیواره‌های شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالان‌های عمومی و خصوصی و پرکردن و پوشاندن چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر و جلوگیری از گذاردن هر نوع اشیاء در بالکن‌ها و ایوان مشرف و مجاور به معابر عمومی که افتادن آن‌ها موجب خطر برای عابرین است و جلوگیری از زحمت و خسارت نآودان‌ها و دودکش‌های ساختمان‌ها برای ساکنان شهرها باشد.

تبصره: (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) در کلیه موارد مربوط به رفع خطر از بناها و غیره و رفع مزاحمت‌های مندرج در ماده فوق، شهرداری پس از کسب نظر مأموریتی فنی خود به مالکیت یا صاحبان اماکن یا صاحبان ادوات منصوب، ابلاغ مهلت‌دار متناسب صادر می‌نماید و اگر دستور شهرداری در مهلت معین به مورد اجرا گذاشته نشود، شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام به رفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود و هزینه مصروف را به اضافه صدی پانزده خسارت از طرف دریافت خواهد کرد.

مقررات فوق شامل کلیه اماکن عمومی مانند سینماها، گرمابه‌ها، مهمانخانه‌ها، دکان‌ها، قهوه‌خانه‌ها، کافه رستوران‌ها، پاساژها و امثال آن که محل رفت و آمد و مراجعه عمومی است، نیز می‌باشد.

۱۵. جلوگیری از شیوع امراض ساریه انسانی و حیوانی و اعلام این گونه بیماری‌ها و وزارت بهداشتی و دامپزشکی و شهرداری‌های مجاور، هنگام بروز آن‌ها و دور نگاه داشتن بیماران مبتلا به امراض ساریه و معالجه و دفع حیواناتی که مبتلا به امراض ساریه بوده و یا در شهر بی‌صاحب و مضر هستند.

۱۶. تهیه مقررات صنفی و پیشنهاد آن به انجمن شهر و مراقبت در امور صحنی اصناف و پیشه‌وران.

۱۷. پیشنهاد اصلاح نقشه شهر در صورت لزوم و تعیین قیمت عادلانه اراضی و ابنیه متعلق به اشخاص که مورد احتیاج شهر باشد برطبق قانون توسعه معابر و تأمین محل پرداخت آن و ایجاد و توسعه معابر و خیابان‌ها و میدان‌ها و باغ‌های عمومی و تهیه اراضی لازم برای ساختمان مخزن و نصب دستگاه تصفیه و آب‌گیری و متعلقات آن‌ها برطبق قانون توسعه معابر.

۱۸. تهیه و تعیین میدان‌های عمومی برای خرید و فروش ارزاق و توقف وسایط نقلیه و غیره.

۱۹. تهیه و تدوین آیین‌نامه برای فراوانی و مرغوبیت و حسن اداره فروش گوشت و نان و اجرای آن پس از تصویب انجمن شهر.

۲۰. (اصلاحی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه اماکن که به نحوی از انحاء موجب بروز مزاحمت برای ساکنین یا مخالف اصول بهداشت در شهرهاست. شهرداری مکلف است از تأسیس کارخانه‌ها، کارگاه‌ها، گاراژهای عمومی و تعمیرگاه‌ها و دکان‌ها و همچنین مراکزی که مواد محترقه می‌سازند و اصطبل چهارپایان و مراکز دامداری و به‌طور کلی تمام مشاغل و کسب‌هایی که ایجاد مزاحمت و سروصدا کنند یا تولید دود، عفونت و یا تجمع حشرات و جانوران نمایند، جلوگیری کند و در تخریب کوره‌های آجر و گچ و آهک‌پزی و خزینه گرمابه‌های عمومی که مخالف بهداشت است اقدام نماید و با نظارت و مراقبت در وضع دودکش‌های اماکن و کارخانه‌ها و وسایط نقلیه که کارکردن آن‌ها دود ایجاد می‌کند و از آلوده شدن هوای شهر جلوگیری نماید و هرگاه تأسیسات مذکور فوق، قبل از تصویب این قانون به وجود آمده باشد، آن‌ها را تعطیل کند و اگر لازم شود آن‌ها را به خارج از شهر انتقال دهد.

تبصره: (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) شهرداری در مورد تعطیل و تخریب و انتقال به خارج از شهر مکلف است مراتب را ضمن دادن مهلت مناسبی به صاحبان آن‌ها ابلاغ نماید و اگر صاحب‌ملک به نظر شهرداری معترض باشد باید ظرف ده روز اعتراض خود را به کمیسیون مرکب از سه نفر که از طرف انجمن شهر انتخاب خواهند شد، تسلیم کند. رأی کمیسیون قطعی و لازم‌الاجراء است.

هرگاه رأی کمیسیون مبنی بر تأیید نظر شهرداری باشد و یا صاحب‌ملک در موقع اعتراض نکرده و یا در مهلت مقرر شخصاً اقدام نکند، شهرداری به‌وسیله مأمورین خود رأساً اقدام خواهد نمود.

۲۱. احداث بناها و ساختمان‌های موردنیاز محل از قبیل رختشوی‌خانه، مستراح، حمام عمومی، کشتارگاه، میدان، باغ کودکان و ورزشگاه مطابق اصول صحیح و فنی و اتخاذ تدابیر لازم برای ساختمان ارزان قیمت برای اشخاص بی‌بضاعت ساکن شهر.

۲۲. تشریک مساعی با وزارت فرهنگ در حفظ ابنیه و آثار باستانی شهر و ساختمان‌های عمومی و مساجد و غیره.

۲۳. اهتمام در مراعات شرایط بهداشت در کارخانه‌ها و مراقبت در پاکیزگی گرمابه‌ها و نگاهداری اطفال بی‌بضاعت و سرراهی.

۲۴. صدور پروانه برای کلیه ساختمان‌هایی که در شهر می‌باشد.

تبصره: (مصوب ۱۳۵۲/۵/۱۷) شهرداری در شهرهایی که نقشه جامع شهر تهیه شده، مکلف است طبق ضوابط نقشه مذکور در پروانه‌های ساختمانی، تنوع استفاده از ساختمان را قید کند. در صورتی که برخلاف مندرجات پروانه ساختمانی در منطقه غیرتجاری، محل کسب یا پیشه و یا تجارت دایر شود، شهرداری مورد را در کمیسیون مقرر در تبصره یک ماده ۱۰۰ این قانون، مطرح می‌نماید و کمیسیون در صورت احراز تخلف مالک یا مستأجر با تعیین مهلت مناسب که نباید از دو ماه تجاوز کند در مورد تعطیل محل کسب یا پیشه و یا تجارت، ظرف مدت یک ماه اتخاذ تصمیم می‌کند.

این تصمیم به‌وسیله مأمورین شهرداری اجرا می‌شود و کسی که آگاهانه از محل مزبور پس از تعطیل برای کسب و پیشه و یا تجارت استفاده کند به حبس جنحه‌ای از شش ماه تا دو سال و جزای نقدی از پنج هزار و یک ریال تا ده هزار ریال محکوم خواهد شد و محل کسب نیز مجدداً تعطیل می‌شود.

دایر کردن دفتر وکالت و مطب و دفتر اسناد رسمی و ازدواج و طلاق و دفتر روزنامه و مجله و دفتر مهندسی به‌وسیله مالک، از

نظر این قانون استفاده تجاری محسوب نمی‌شود.

۲۵. (اصلاحی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) ساختن خیابان‌ها و آسفالت کردن سواره‌روها و پیاده‌روهای معابر و کوچه‌های عمومی و انهار و جدول‌های طرفین از سنگ آسفالت و امثال آن به هزینه شهرداری هر محل.

تبصره: طبق ماده ۱۱۳ حذف شده.

۲۶. پیشنهاد برقراری یا القای عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان عوارض اعم از کالاهای وارداتی و صادراتی کشور و محصولات داخلی و غیره و ارسال یک نسخه از تصویب‌نامه برای اطلاع وزارت کشور.

تبصره ۱: به منظور تشویق صادرات کشور نسبت به کالاهای صادراتی، بیشتر از یک درصد قیمت کالا نباید وضع عوارض شود.  
تبصره ۲: کالاهای عبوری از شهرها که برای مقصد معینی حمل می‌شود از پرداخت هرگونه عوارض به شهرداری‌های عرض راه، معاف می‌باشد.

تبصره ۳: ماده اول قانون مصوبه بهمن ماه ۳۳ راجع به تشویق صادرات و تولید از تاریخ تصویب این قانون طبق تبصره ۱ این بند تصحیح می‌شود.

تبصره ۴: آیین‌نامه‌های گریز از پرداخت عوارض شهرداری و استتکاف از آن با موافقت وزارتین کشور و دادگستری تنظیم و پس از تصویب هیأت وزیران به موقع اجرا گذاشته می‌شود.

۲۷. (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) وضع مقررات خاصی برای نام‌گذاری معابر و نصب لوحه نام آن‌ها و شماره‌گذاری اماکن و نصب تابلوی الصاق اعلانات و برداشتن و محو کردن آگهی‌ها از محل‌های غیرمجاز و هرگونه اقداماتی که در حفظ نظافت و زیبایی شهر مؤثر باشند.

۲۸. (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) صدور پروانه کسب برای اصناف و پیشه‌وران. کلیه اصناف و پیشه‌وران مکلف‌اند برای محل کسب خود از شهرداری محل، پروانه کسب دریافت دارند.

تبصره: (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) شهرداری می‌تواند نسبت به تعطیل محل کسب فاقد پروانه رأساً و به‌وسیله مأمورین خود اقدام نماید. ماده ۵۶: شهرداری خارج از حدود مصوب شهر حق تعهد تهیه و توزیع آب و برق و سایر تأسیسات شهری را ندارد.

ماده ۵۷: اجرای مقررات شهرداری که جنبه عمومی دارد و به تصویب انجمن رسیده، پس از اعلام برای کلیه ساکنین شهر لازم‌الرعایه است و اگر تصمیمی در حدود قوانین و وظایف مربوط به انجمن شهر راجع به شخص یا اشخاص یا مؤسسات معینی اتخاذ شده باشد، پس از ابلاغ در صورتی که آن‌ها به تصمیم متخذه تسلیم نباشند، می‌توانند ابتدا به انجمن شهر و در ثانی به انجمن ولایتی و در صورت نبودن انجمن ولایتی به وزارت کشور شکایت نمایند و نظر انجمن ولایتی یا وزارت کشور ابلاغ می‌شود و چنانچه قبل از انجام تشریفات فوق اقدامی از طرف شهرداری شده باشد و پس از رسیدگی محقق شود که ضرورت نداشته و متضمن خسارتی باشد، شهرداری باید خسارت ناشی از آن اقدام را جبران کند. چنانچه تصمیم وزارت کشور به ضرر معترض یا معترضین اتخاذ شود، متضرر می‌تواند به دادگاه‌های عمومی مراجعه نماید. در ماده ۷۱ این قانون آمده است:

## پیوست دو: وظایف شورای اسلامی شهر

ماده ۸۰ - وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است:

۱- انتخاب شهردار برای مدت چهار سال

تبصره ۱- شورای اسلامی شهر موظف است بلافاصله پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط اقدام نماید.

تبصره ۲- (اصلاحی ۱۳۸۳/۱۰/۲۷) شهردار نمی‌تواند همزمان عضو هیچیک از شوراهای اسلامی شهر و روستای کشور باشد.

تبصره ۳- (اصلاحی ۱۳۸۲/۸/۴) نصب شهرداران در شهرها با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنابه پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد. شورای شهر براساس ضوابط و شرایط احراز صلاحیت شهرداران مندرج در آیین‌نامه مصوب این قانون شهردار موردنظر خود را انتخاب می‌کند. " وزیر کشور و استانداران موظفند حکم شهردار معرفی شده را ظرف مدت ده روز صادر نمایند.

در صورتی که وزیر کشور یا استاندار، شهردار معرفی شده را واجد شرایط تعیین شده نداند، مراتب را با ذکر دلیل و مستندات به شورای شهر منعکس می‌نماید، در صورت اصرار شورای شهر بر نظر قبلی خود و عدم صدور حکم شهردار، موضوع توسط شورای شهر به هیأت حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع خواهد شد. هیأت مذکور ظرف پانزده روز مکلف به تصمیم‌گیری بوده و تصمیم آن هیأت برای طرفین (وزارت کشور و شورای اسلامی شهر) لازم‌الاجرا می‌باشد. چنانچه در مدت مقرر، هیأت حل اختلاف نظر خود را اعلام ننماید، نظر شورای شهر متبع خواهد بود و شهردار می‌تواند اختیارات قانونی خود را اعمال و اجراء نماید.

تبصره ۴- دوره خدمت شهردار در موارد زیر خاتمه می‌پذیرد:

الف- استعفای کتبی با تصویب شورا.

- ب - برکناری توسط شورای شهر با رعایت مقررات قانونی.
- ج - تعلیق طبق مقررات قانونی
- د - فقدان هر یک از شرایط احراز سمت شهردار به تشخیص شورای شهر.
- ۲- بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها جهت برنامه‌ریزی و ارائه آن به مقامات مسوول ذیربط
- ۳- نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان‌های خدماتی در صورتی که این نظارت منحل جریان عادی این امور نگردد.
- ۴- همکاری با مسؤولین اجرایی و نهادهای و سازمان‌های مملکتی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنابه درخواست آنان
- ۵- برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه‌های ذیربط.
- ۶- (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) تشویق و ترغیب مردم در خصوص گسترش مراکز گردشگری و تفریحی، ورزشی و فرهنگی با هماهنگی دستگاه‌های ذیربط
- ۷- اقدام از انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تأسیس تعاونی‌های تولید و توزیع و مصرف و همکاری در انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع ارزاق عمومی با رعایت مقررات مربوطه.
- ۸- نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب



- درآمد و هزینه آن‌ها به‌گونه‌ای که مخل جریان عادی امور شهرداری نباشد.
- ۹- تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آن‌ها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور.
- ۱۰- تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یک‌بار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزارت کشور.
- ۱۱- همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تأیید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۱۲- تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر. تبصره - کلیه درآمدهای شهرداری به حساب‌هایی که با تأیید شورای شهر در بانک‌ها افتتاح می‌شود واریز و طبق قوانین مربوطه هزینه خواهد شد.
- ۱۳- تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مدت و میزان کارمزد.
- ۱۴- تصویب معاملات و نظارت بر آن‌ها اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجاره که به نام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری
- تبصره - به‌منظور تسریع در پیشرفت امور شهرداری، شورا می‌تواند اختیار تصویب و انجام معاملات را تا میزان معینی با رعایت آیین‌نامه معاملات شهرداری به شهردار واگذار نماید.

- ۱۵- تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور.
- ۱۶- تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود.
- ۱۷- نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری.
- ۱۸- نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر.
- ۱۹- نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل مؤسسات بر طبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش‌سوزی و مانند آن.
- ۲۰- تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیرمحصور شهری از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمران و زیبایی شهر
- ۲۱- نظارت بر ایجاد گورستان، غسلخانه و تهیه وسایل حمل اموات مطابق با اصول بهداشت و توسعه شهر.
- ۲۲- وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری.
- ۲۳- نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میادین و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی شهر بر طبق مقررات موضوعه.
- ۴۲- (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) تصویب نام‌گذاری معابر، میادین، خیابان‌ها، کوچه و کوی در حوزه شهری و همچنین تغییر نام آن‌ها با رعایت مقررات مربوطه.
- ۲۵- تصویب مقررات لازم به پیشنهاد شهرداری جهت نوشتن هر نوع مطلب و یا الصاق هر نوع نوشته و آگهی و تابلو بر روی دیوارهای

- شهر با رعایت مقررات موضوعه و انتشار آن برای اطلاع عموم.
- ۲۶- (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها با رعایت مقررات قانونی مربوط.
- ۲۷- (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) تصویب نرخ کرایه وسایط نقلیه درون‌شهری.
- ۲۸- وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان‌های عمومی توسط شهرداری برای خرید و فروش مایحتاج عمومی با رعایت مقررات موضوعه.
- ۲۹- (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) وضع مقررات لازم در مورد تشریک مساعی شهرداری با ادارات و بنگاه‌های ذیربط برای دایر کردن نمایشگاه‌های کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره با رعایت مقررات قانونی مربوط.
- ۳۰- (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های وابسته و تابعه شهرداری و حفظ سرمایه، دارائی‌ها، اموال عمومی و اختصاصی شهرداری، همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آن‌ها با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به شهردار و پیگیری‌های لازم براساس مقررات قانونی.
- تبصره ۱- (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) کلیه پرداخت‌های شهرداری در حدود بودجه مصوب با اسناد مثبت و با رعایت مقررات مالی و معاملاتی شهرداری به عمل می‌آید که این اسناد باید به امضای شهردار و ذی‌حساب یا قائم‌مقام آنان که مورد تأیید شورای شهر باشند برسد.
- تبصره ۲- (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷) شورای شهر موظف است یک نسخه از نتیجه گزارش حسابرس رسمی را جهت بررسی و هرگونه اقدام قانونی به وزارت کشور ارسال نماید.
- ۳۱- (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) شورا موظف است در پایان هر سال مالی

صورت بودجه و هزینه خود را جهت اطلاع عموم منتشر نماید و نسخه‌ای از آن را جهت بررسی به شورای شهرستان و استان ارسال کند.

۳۲- (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) واحدهای شهرستانی کلیه سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی که در زمینه ارائه خدمات شهری وظایفی را به عهده دارند. موظفند برنامه سالانه خود درخصوص خدمات شهری را که در چارچوب اعتبارات و بودجه سالانه خود تنظیم شده به شورا ارائه نمایند.

۳۳- (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) همکاری با شورای تأمین شهرستان در حدود قوانین و مقررات.

۴۳- (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) بررسی و تأیید طرح‌های هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها پس از ارائه آن توسط شهرداری و ارسال به مراجع ذی‌ربط قانونی جهت تصویب نهائی.  
تبصره ۱- به موجب قانون اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷ حذف شد.  
تبصره ۲- به موجب قانون اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷ حذف شد.

## منابع

- ۱- این اخوه: آیین شهرداری در قرن هفتم هجری یا معالم القریه فی حاکن الحسبه، ترجمه جعفر شعار، چاپ سوم، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، تهران ۱۳۶۷.
- ۲- اسکندری، علی‌اکبر: اداره امور شهرداری‌ها، استانداری آذربایجان شرقی، تبریز ۱۳۷۰.
- ۳- اشرف، احمد: شهرنشینی در ایران از دیدگاه جامعه‌شناسی تاریخی، (جزوه درسی سال تحصیلی ۵۸ - ۱۳۵۷)، گروه شهرسازی دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران.
- ۴- اشرف، احمد: «ویژگی‌های تاریخی شهرنشینی در ایران»، فصل‌نامه علوم اجتماعی، دوره اول، شماره ۴، (تیرماه ۱۳۵۴).
- ۵- اصفهان + ۲۲: اولین برنامه پنج‌ساله توسعه عمرانی، اجتماعی و فرهنگی شهرداری اصفهان، روابط عمومی شهرداری اصفهان، ۱۳۷۵.
- ۶- ایمانی جاجرمی، حسین، بررسی آمار شهرداری‌های تأسیس شده در ایران، (۱۲۸۶ - ۱۳۷۲)، وزارت کشور، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، تهران ۱۳۷۳.
- ۷- ایمانی جاجرمی، حسین - سعیدی رضوانی، نوید: دو مقاله درخصوص مدیریت شهری در ایران، وزارت کشور، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، تهران ۱۳۷۴.
- ۸- آیین‌تلاش، کارنامه عملکرد شهرداری مشهد در سال‌های ۷۲ و ۱۳۷۳، مدیریت روابط عمومی و آمار شهرداری مشهد، مشهد (آذرماه ۱۳۷۴).
- ۹- اصول حسابداری، چاپ پنجم، سازمان مدیریت صنعتی، تهران ۱۳۷۲.
- ۱۰- برک‌پور، ناصر؛ گوهری پور، حامد؛ کریمی، مهدی (۱۳۸۹) ارزیابی عملکرد شهرداری‌ها بر پایه سنجش میزان رضایت مردم از خدمات شهری (نمونه موردی: مناطق ۱ و ۱۱ شهر تهران). فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲۵: ۲۰۳-۲۱۸.
- ۱۱- بنه ولو، لئوناردو: تاریخ شهر، شهرهای اسلامی و اروپایی در قرون وسطی، ترجمه پروانه موحد، مرکز نشر دانشگاهی، تهران ۱۳۶۹.
- ۱۲- بهبود مدیریت شهری، ترجمه نوید سعیدی رضوانی، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، تهران ۱۳۷۳.
- ۱۳- بیست گام برای توسعه شهر سالم، از انتشارات منطقه اروپایی سازمان بهداشت جهانی (۱۹۹۲)، ترجمه حسن سلمان منش، ستاد شهر سالم، تهران ۱۳۷۳.
- ۴۱- «برنامه مدیریت شهری» آبادی، سال چهارم، شماره ۱۵، (زمستان ۱۳۷۲).
- ۱۵- بت عیوض، ژولیت: دستیار مدیریت، مؤسسه تحقیقات و آموزش مدیریت، مرکز آموزش دوره‌های کوتاه‌مدت، تهران، بی‌تا.
- ۱۶- بهرامی، پورهنگ: حسابداری شهرداری و مدیریت امور مالی شهرداری‌های ایران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران ۱۳۶۹.

- ۱۷- پیگولوسکایا: شهرهای ایران در روزگار پارتیان و ساسانیان، ترجمه عنایت‌الله رضا، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، تهران ۱۳۶۷.
- ۱۸- پیوست لایحه برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۷-۱۳۷۳ (پیشنهادی)، سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات، تهران ۱۳۷۲.
- ۱۹- تحلیلی بر ساختار شهرداری در ایران، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، تهران بی‌تا.
- ۲۰- "تهران - ۸۰" ویژه‌نامه مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، شماره ۵، (سه‌شنبه ۲۹ خرداد ۱۳۷۵).
- ۲۱- چیمبا، شایبر (۱۳۷۹) مدیریت شهر: خط‌مشی‌ها و نوآوری‌ها در کشورهای در حال توسعه/ جی. شایبر چیمبا؛ با همکاری ساندررا. ای. وارد؛ ترجمه پرویز زاهدی. تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
- ۲۲- جواهریان، زهرا (۱۳۹۵) اهداف توسعه پایدار. ترجمه و تألیف زهرا جواهریان، سید امیر فاتح وحدتی، علیرضا رحمتی و لیلا زمانی؛ به {سفارش} سازمان حفاظت محیط‌زیست، دفتر توسعه پایدار و اقتصاد محیط‌زیست. تهران: گروه بین‌الملل طرفه، انتشارات حک.
- ۲۳- دورانت، ویل، تاریخ تمدن (یونان باستان)، ترجمه امیرحسین آریان پور، فتح‌الله مجتبابی و هوشنگ پرنظر، چاپ چهارم، انتشارات آموزش و انقلاب اسلامی، چاپ چهارم، تهران ۱۳۷۲.
- ۲۴- دوران، دانیل: نظریه سیستم‌ها، ترجمه محمد یمنی دوزی سرخابی، انتشارات انقلاب اسلامی، تهران ۱۳۷۰.
- ۲۵- دوروسنی، ژول و بیشون، جون: روش تفکر سیستمی، ترجمه امیرحسین جهانگللو، انتشارات پایپروس، تهران ۱۳۷۰.
- ۲۶- روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، سال پنجاه و دوم، شماره ۱۴۹۵۷، (۲۱ تیرماه ۱۳۷۵).
- ۲۷- ریورو، اسوالدو (۱۳۸۳) افسانه‌ی توسعه اقتصادهای ناکار آمد قرن بیست و یکم. ترجمه محمود عبدالله زاده. تهران: اختران.
- ۲۸- زارع، بیژن؛ صفری شالی، رضا؛ فاطمی، داود (۱۳۹۷) جایگاه توسعه‌ی فرهنگی شهر در نظام سیاست‌گذاری ج. ا. ایران (موردمطالعه: قانون برنامه‌های پنج‌ساله‌ی پنجم و ششم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی). مجله برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی. شماره ۳۷: ۱۵۵-۱۸۹.
- ۲۹- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳) فرهنگ واژگان نظام فنی و اجرایی کشور. معاونت امور فنی، دفتر امور فنی، تدوین معیارها و کاهش خطرپذیری ناشی از زلزله. تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

- ۳۰- سلطان‌زاده، حسین: مقدمه‌ای بر تاریخ شهر و شهرنشینی در ایران، چاپ دوم، مؤسسه انتشارات امیرکبیر، تهران ۱۳۶۷.
- ۳۱- شاریه، ژان پی یر: شهرها و روستاها، ترجمه سیروس سهامی، نشر نیکا، مشهد ۱۳۷۳.
- ۳۲- شیعه، اسماعیل: مقدمه‌ای بر مبانی برنامه‌ریزی شهری، چاپ سوم، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران ۱۳۷۱.
- ۳۳- شهرداری توکیو و جایگاه آن در سیستم اداری کشور، سفارت جمهوری اسلامی ایران در توکیو، بی‌تا.
- ۳۴- صبوری کاشانی، منوچهر (۱۳۵۳) «بررسی انجمن‌های شهر در نظام کنونی عدم تمرکز». گزارش طرح تحقیقاتی موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی. تهران، موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی.
- ۳۵- صدیق سروستانی، رحمت‌الله؛ ایمانی جاجرمی، حسین و فیروز آبادی، سیداحمد (۱۳۸۶) «تحلیل مدل‌های حکمرانی شهری در انتخابات سومین دوره شورای اسلامی شهر تهران»، مجله رفاه اجتماعی، شماره ۲۶: ۷-۲۴. ۲۸ - طرح جامع سیستم تأمین منابع درآمد شهرداری، بی‌تا، تهران بی‌تا.
- ۳۶- فربودی، یوسف: اداره امور شهرداری‌ها (قسمت اول)، دانشکده امور اداری و مدیریت بازرگانی، دانشگاه تهران، تهران ۱۳۶۲.
- ۳۷- فرنچ، درک و ساورد، هیشر: فرهنگ مدیریت، ترجمه محمد صائبی، مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران ۱۳۷۱.
- ۳۸- فرهنگ، منوچهر: فرهنگ بزرگ علوم اقتصادی، نشر البرز، تهران ۱۳۷۱.
- ۳۹- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، تهران ۱۳۷۰.
- ۴۰- قانون محاسبات عمومی کشور.
- ۱۴- "قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۵۱/۳/۱" روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، سال پنجاه و دوم، شماره ۱۴۹۵۷، (۲۱ تیرماه ۱۳۷۵).
- ۴۲- قهاری، منوچهر: اداره امور شهر، انتشارات رامین، تهران ۱۳۶۴.
- ۴۳- کنوتس، کارل: خودگردانی محلی در سوئد. ترجمه قدیر معتقدی، آبادی، سال اول، شماره ۲، (پاییز ۱۳۷۰).
- ۴۴- گزارش فعالیت‌های سال ۱۳۷۲ شهرداری اصفهان، اداره روابط عمومی شهرداری اصفهان، بی‌تا.
- ۴۵- مجموعه اهداف، وظایف و نمودار تشکیلاتی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، دفتر تشکیلات و روش‌های اداری، تهران ۱۳۷۰.

- ۴۶- مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی، تدوین غلامرضا حجتی اشرفی، چاپ هشتم، کتابخانه گنج دانش، تهران ۱۳۷۴.
- ۴۷- مدیریت شهری و شیوه‌های متمرکز و نامتمرکز، سازمان‌های محلی گره‌گشای مسائل شهری، مدیریت و برنامه‌ریزی شهری ۲، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، (۵ بهمن ۱۳۷۴). سازمان ملل متحد، برنامه اسکان بشر (۱۳۹۲) قابلیت‌های کلیدی برای بهبود حکمرانی محلی: مفاهیم و استراتژی‌ها/ [سازمان ملل متحد، برنامه اسکان بشر]: مترجمان طیبه نادرآبادی، مرتضی قلیچ، محمدعلی رضوانی
- ۴۸- مزینی، منوچهر: مطالعه‌ای برای طراحی نظام نوین مدیریت شهری، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، تهران ۱۳۷۵.
- ۴۹- ملکی، حسن و انتظاری، علی: تعلیمات اجتماعی، سال سوم دوره راهنمایی تحصیلی، وزارت آموزش و پرورش، تهران ۱۳۷۴.
- ۵۰- مجموعه گزارش‌های تحولات ژاپن، سفارت جمهوری اسلامی ایران در توکیو، توکیو ۱۳۶۹.
- ۵۱- مجموعه کامل قوانین و مقررات استخدای، تدوین محمدحسن وطنی، چاپ دوم، انتشارات دانشور، تهران ۱۳۷۱.
- ۵۲- مدیریت منابع مالی شهرداری در خاورمیانه، سمپوزیوم مدیریت منابع مالی شهرداری در خاورمیانه، ۱۷ و ۱۸ خرداد ۱۳۶۹، IULA، بی‌نا، بی‌تا.
- ۵۳- نامه شماره ۳۳۲/۳۴۷، ۱۸/۶/۱۳۷۵ معاون هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور به معاون امور تشکیلات و روش‌های سازمان امور اداری و استخدامی کشور.
- ۵۴- نحوه مدیریت شهری در برخی از شهرهای مهم جهان، دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، تهران بی‌تا.
- ۵۵- نگرشی بر الگوهای برنامه‌ریزی شهری در ایران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، تهران ۱۳۶۹.
- ۵۶- نیامی، علی: مدیریت شهرداری، چاپ دوم، اتحادیه شهرداری‌های کشور، تهران ۱۳۴۸.
- ۵۷- وان دیک، ماین پیتسر (۱۳۹۳) مدیریت شهری، از نظریه تا عمل: اداره شهرها در کشورهای در حال توسعه. ترجمه غلامرضا کاظمیان و حامد رستگار؛ سفارش‌دهنده اداره کل مطالعات اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران. تهران: نشر تیسرا.
- ۵۸- وبر، ماکس: شهر در گذر زمان، ترجمه شیوا(منصوره) کاویانی، شرکت سهامی انتشار، تهران ۱۳۶۹.
- ۵۹- هاشمی، فضل‌الله: حقوق شهری و قوانین شهرسازی، چاپ سوم، وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، تهران ۱۳۷۱.
- ۶۰- هرسی، پاول و بلانچارد، کنت ایچ: مدیریت رفتار سازمانی، ترجمه قاسم کبیری، چاپ سوم، مؤسسه انتشارات جهاد دانشگاهی (ماجد)، تهران ۱۳۷۱.



- ۶۱- هیردینیا، ابراهیم: حکومت محلی و مدیریت شهرداری، انتشارات اتحادیه شهرداری‌های کشور، تهران ۱۳۵۸.
- ۶۲- هیکس، هربرت جی و گوست، سی. ری: تئوری‌های سازمان و مدیریت، جلد یکم، ترجمه گوئل کهن، چاپ هشتم، انتشارات اطلاعات، تهران ۱۳۷۴.
- ۶۳- ویلیس، کتی (۱۳۹۳) نظریه‌ها و تجربه‌های توسعه. مترجمان حسین ایمانی جاجرمی و پیمان پور رجب. تهران: پژوهاک.
- 64- Office Of Mayor Los Angeles, 199394- Budget Policy, Office Of the Mayor Los Angeles, October 1992.
- 65- CHEN, Z., LI, D., & WANG, J. (2010). CITIZENS' ATTITUDES TOWARD LOCAL GOVERNMENT PUBLIC SERVICES: A Comparative Analysis Between the City of Xiamen and the City of Phoenix. *Public Performance & Management Review*, 34(2), 221-235. Retrieved September 13, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/41104058>
- 66- Reynolds Theodore, Smith & Nani Ali. A report covrein an observation tour of Taiwan, Japan, United Ststes, Italy< Regarding Tax Adminstration system, Research Center of Tehran City, 1976.
- 67- Training manual on urban local government finance for English- Speaking East and South African countries, Habitat, Nairobi, 1992.

### مدیریت شهری

کتاب سبز ۱۴۰۰ (راهنمای عمل شهرداری‌ها)، مشتمل بر ۲۰ جلد با موضوع‌های مختلف است که در سال یک‌هزار و چهارصد هجری شمسی منتشر شده است. در این جلد موضوع "مدیریت شهری" مورد بحث قرار گرفته است. محتوای این کتاب مشتمل بر مواردی همچون؛ اصول و مبانی مدیریت شهری، فرآیند تصمیم‌گیری و ابعاد اجرایی آن، اهداف و وظایف مدیریت شهری و گونه‌ها و سطوح مدیریت شهری می‌باشد. همچنین مبانی مدیریت شهرداری، منابع مدیریت مالی، مبانی مدیریت اداری و سیر مدیریت شهری در ایران و جهان از محورهای دیگر این کتاب است.



انتشارات مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری و روستایی

