

تجارت جهانی

در مدیریت شهری

فصل اول

مبانی مدیریت شهری

درباره مشکلات شهرها می توان کتابها نوشت؛ اما گسترش شهرنشینی و مسائل و مشکلات خاص زندگی شهری، بیش از پیش ضرورت توجه همه جانبه به راهبردها و چاره های سودمند برای بهینه سازی زندگی ساکنان شهرها را روشن ساخته است. در میان موضوعهایی مانند محیط زیست شهری، حمل و نقل شهری، ایمنی شهری و برنامه ریزی شهری، یک عامل بسیار مهم که تأثیر فزاینده و تعیین کننده ای بر دیگر عوامل سازنده زندگی شهری دارد، مدیریت شهری است. هر فعالیت

اجتماعی بدون وجود مدیریت سازمان یافته - که اهداف و ابزارهای رسیدن به آنها را مشخص کند و فعالیتها را هماهنگ سازد، از هم می پاشد و به بی نظمی می گراید؛ و شهر نیز که پیچیده ترین و متنوع ترین جلوه های زندگی بشری را در خود دارد - بدون وجود نظام مدیریت شهری، که ضمن انجام برنامه ریزیهای لازم برای رشد و توسعه آینده شهر، به مقابله با مسائل و مشکلات کنونی آن بپردازد، بی سامان می گردد.

در این فصل، مدیریت شهری تعریف و تشریح شده و مفاهیم سازنده آن با از هم شناختن عناصر تشکیل دهنده اش بررسی شده است؛ بعد از تعریف مدیریت شهری، اهداف، گونه ها، وظایف و سطوح آن بیان می گردد، سپس سیر تحول مدیریت شهری در ایران و جهان طرح خواهد شد.

۱ - ۱ - تعریف مدیریت شهری

اگر مدیریت به درختی تشبیه شود که شاخه های گوناگونی مانند مدیریت صنعتی، مدیریت مالی، مدیریت روستایی و چون اینها دارد، یکی از شاخه های جدید این درخت، مدیریت شهری است. پیش از تعریف مدیریت شهری، سودمند است که مفهوم مدیریت روشن گردد. اگر چه مدیریت به شکلهای مختلفی تعریف شده است، اما با نگاهی دقیق به این تعاریف، مشخص می شود که منظور اصلی همه آنها این نکته بوده است که: مدیریت، روش دستیابی به اهدافی می باشد که برای سازمان نظر گرفته شده است؛ لیکن برای ارائه تعریف جامع می توان گفت که مدیریت " کارکردن با افراد و گروهها برای رسیدن به مقاصد سازمان "، گفته می شود.

وظایفی که بر عهده مدیر گذاشته شده است نیز عبارتند از: برنامه ریزی، سازماندهی، نظارت و انگیزش. این وظایف با هم مرتبط اند و تفاوتی ندارد که در سازمان یا در چه سطح مدیریتی مطرح شوند. " برنامه ریزی شامل تعیین اهداف و مقاصد سازمان و تکمیل کردن نقشه های کاری است که نشانگر طریقه رسیدن به این اهداف و مقاصد می باشد. زمانی که برنامه ها تهیه شدند، سازماندهی دارای معنا و مفهوم می گردد. " سازماندهی شام گردآوری منابع، مردم و وسایل است به مؤثرترین شیوه برای رسیدن به اهداف ".

وظیفه مهم دیگری که بر عهده مدیریت می باشد، نظارت است. در تعریف نظارت نیز گفته شده که نظارت در بردارنده نقد نتایج و پیگیری کارهاست. به عبارت دیگر، مقایسه کارهای انجام شده با برنامه سازمان، برای اصلاح کارهایی که از اهداف

منحرف شده اند، نظارت خوانده می شود. ارتباط و وابستگی وظایف مدیر به یکدیگر، این موضوع را نفی نمی کند که گاهی ممکن است یک یا تعدادی از آنها اهمیت ویژه یا بیشتری داشته باشند. شکل زیر نشانگر ارتباط وظایف مدیریت با یکدیگر است.

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 برنامه ریزی آینده و اداره امور کنونی قرار گیرد. این عنصر را می توان مدیریت شهر نامید. مسائل بسیاری در شهرها وجود دارند که برای حل آنها وجود مدیریت شهری، الزامی قلمداد می شود. 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 کوچه ها و ... آنچه وظیفه هر مدیری به شمار می آید، وظیفه مدیریت شهری نیز هست. مدیریت شهری باید برای شهر، برنامه ریزیهای 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.

در کنار مفهوم مدیریت شهری، مفاهیم مشابه دیگری مانند مدیریت شهرداری و یا مدیریت حکومت محلی نیز مطرح است که بسیاری اوقات به جای یکدیگر به کار برده می شوند. اما معمولاً مدیریت شهری، به عنوان زیرمجموعه ای 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 جامعه ای با توجه به 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 می کند و در کشورهای پیشرفته، شهرداریها در واقع نوعی حکومت محلی به شمار می روند، بنابراین باید حکومت محلی نیز تعریف شود.

۲-۱ - تعریف حکومت محلی

حکومت محلی، سازمانی عمومی است که به موجب قوانین عمومی و یا اساسی یک کشور در قسمتی از خاک آن ایجاد می گردد تا در محدوده ای که مشخص شده، خدماتی را که کاملاً محلی هستند برای ساکنان آن محدوده تأمین کند. "

حکومتهای محلی داری محدوده معین، جمعیت معین، سازمان و امتیازهای لازم برای انجام وظایف محلی می باشند. بسیاری از حکومتهای محلی دارای شخصیت حقوقی، اختیار وضع مالیات و بودجه مستقل می باشند و صفت مشخصه آنها این است که فاقد اقتدار عالی سیاسی می باشند".

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

گونه بندی حکومتهای محلی

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

۱ - حکومتهای محلی که انتخابی اند و هدفهای عمومی را تحقق می بخشند. از مهمترین آنها باید از شهرداریها که در مناطق شهری ایجاد می شوند، نام برد. این حکومتها، دارای شخصیت حقوقی بوده، در سطح محلی نیز اختیارات زیادی دارند. مدیریت شهری، به تعبیری، در این گونه قرار می گیرد. زیرا به دنبال تحقق اهداف عمومی در مناطق شهری است و در کنار شخصیت حقوقی خود، از استقلال و اختیاری در سطح محلی برخوردار است.

۲ - حکومتهای محلی انتخابی که تنها برای انجام برخی وظایف خاص ایجاد شده اند و فعالیتشان از محدوده یک یا چند وظیفه مخصوص فراتر نمی رود.

۳ - برخی از حکومتهای محلی که توسط حکومت مرکزی ایجاد می شوند تامقاصد حکومت مرکزی را در اجرای کارها تسهیل بخشند. این واحدها بین حکومت مرکزی و واحدهای اصلی حکومت محلی قرار می گیرند و در بیشتر موارد در محدوده محل خود، چند حکومت محلی دیگر پدید می آورند. این واحدهای حکومت محلی، واسط خوانده می شوند و طبق وظیفه، خدمات محلی را مطابق سیاست حکومت مرکزی انجام داده و فعالیت وزارتخانه ها را در سطح محلی هماهنگ می کنند. وظیفه مهم دیگر آنها نظارت بر واحدهای محلی است.

در ایران، استانداری ها، نمونه مشخص این نوع واحدهای حکومت‌های محلی واسط هستند. وظیفه پیش برد برنامه ها و هدایت امور شهری در سطح شهر نیز بر عهده شهرداری است. بنابراین می توان گفت که صرف نظر 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.

۳ - ۱ - تعریف شهرداری

تعریفهایی که از مفهوم شهرداری شده به قدری زیادند که مشکل می توان از میان آنها تعریفی جامع استخراج کرد. برای تعریف مفهوم شهرداری باید تا حد زیادی بر چارچوب سیاسی که شهرداری در آن قرار گرفته، متکی بود. (چنانکه 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 می شود که به وسیله مردم در قسمتی از خاک یک کشور به منظور اداره امور محل و ارائه خدمات مورد نیاز مردم آن منطقه تشکیل می شود. شهرداری مهمترین قسمت حکومت محلی را تشکیل می دهد و از لحاظ حقوقی، تقریباً زیر نظر حکومت محلی در استان مربوطه می باشد."

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 می گردد و منظور آن است که امور با مشارکت شهروندان حل و فصل شود."

۳ - "شهرداری به واحدی اطلاق می شود که در یک مرکز جمعیتی دارای خصایص شهری به منظور اداره امور محل و ارائه خدمات عمومی مورد نیاز تشکیل می شود."

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 می آورند و به آن اختیار و نمایندگی می دهند تا هزینه خدماتی را که به عهده آن واگذار گردیده است، با اسلوبی منطقی و عادلانه بین سکنه شهر و استفاده کنندگان 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 - " ناحیه ای که به وسیله مرزهای اداری معینی مشخص شده است، ویژگی مسلط شهری دارد و معمولاً توسط شهری دارد و معمولاً توسط یک مجموعه از مأموران برگزیده محلی اداره می شود و در محدوده یک واحد حکومتی بالاتر مثل فرمانداری قرار دارد."

به طوریکه ذکر آن گذشت، از شهرداری تعاریف زیادی شده و همچنان نیز می توان از منابع گوناگون تعاریف بسیار دیگری هم بیان کرد. اما نکاتی که در همه این تعاریف مشترک اند، عبارتند از:

۱ - شهری بودن

شهرداری سازمانی است که در سطح شهر فعالیت دارد. البته ملاکهایی که براساس آن می توان به جایی نام شهر داد، متفاوت اند. 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 برگزیده اند و اختیار خود را برای تصمیم گیری و اداره امور شهرشان به آنها سپرده اند. بنابراین شهرداری، سازمانی غیردولتی است که دولت فقط نظارت بر آن را به عهده دارد.

۳ - استقلال

با توجه به آن که شهرداری، سازمانی غیردولتی است و مسؤولان آن منتخب مردم هستند، برای انجام وظایفش در حیطه ی 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 به عنوان مدیر یا مدیران شهر برگزینند 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 مورد نیاز ساکنان شهر

شهرداری وظایفی مانند تهیه نقشه توسعه شهر، نظارت بر ساخت و ساز، حفاظت از محیط و مانند اینها را که از عهده تک تک 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.

اگر چه شهرداری وظایف مهمی در شهرسازی، حفظ ایمنی شهروندان در برابر حوادث و آتش سوزیها، کنترل حمل و نقل درون شهری و ده‌ها وظیفه مهم دیگر دارد، برداشت و نگاه عمومی، شهرداری را - تنها سازمانی که مهمترین و بیشترین وظیفه اش 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، صرف نظر 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 آن که در "اغلب شهرهای دنیا، وظایف شهرداریها گسترده تر از وظایف شهرداریها در ایران است. در بسیاری از این شهرها آموزش و پرورش، بهداشت، امنیت، امور فراغت و رفاه اجتماعی بر عهده شهرداری

است و در برخی از شهرها حتی وظایف تولیدی و اقتصادی نیز برعهده واحدهای مختلف شهرداری قرار گرفته است".

شهرداریها ژاپن، سوئد، آمریکا و فرانسه، در بسیاری از امور، قدرت و اختیاری فراوان دارند. اما در ایران، شهرداری تنها در زمینه هایی مشخص اختیار دارد زیرا هر یک از وزارتخانه با تأسیس ادارات محلی، امور مربوط به خود را سازماندهی و هدایت می کنند 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 شده اند. نیروی انتظامی، فرمانداری، آموزش و پرورش، شرکتهای آب، برق، گاز و مخابرات و ده ها سازمان و نهاد دیگر اغلب بدون هماهنگی با یکدیگر به دخالت در امور شهری پرداخته و در مدیریت شهری امروز ایران اثر گذاشته اند.

(System ۴-۱ - مدیریت شهری به مثابه یک نظام)

برای درک مدیریت شهری می توان آن را به یک نظام تشبیه کرد. "نظام عبارت است از ترکیبی از اجزا و قسمتهای یک مجموعه که به یکدیگر وابسته اند 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 اداره های 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 صفحه بعد نشان داده شده:

نظام مدیریت شهری از نظر رده بندی نظامها، در رده نظامهای اجتماعی قرار می گیرد، زیرا متشکل از تعداد زیادی افراد بوده، دارای ساخت سلسله مراتبی و تقسیم کار دقیق است قسمت مهم این نظام، امور مالی است که مهمترین مسأله نظام مدیریت شهری را تشکیل می دهد و درجه استقلال این نظام تا حد زیادی به وضع مالی آن بستگی دارد. از این رو در برخی منابع آمده است: "شهرداریهایی که دارای منابع درآمد کافی نمی باشند، اگر هم دارای قدرت و اختیار زیادی باشند، قادر به انجام خدمات موثر نخواهند بود... در بسیاری از کشورها، یکی از مهمترین مسأله های

شهرداریها و حکومت‌های محلی، چاره جویی برای افزایش درآمد است". امور مالی در مدیریت شهری، همانند قلب، خون را به جریان می‌اندازد.

اگر چه 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 بر عهده مدیر نظام یا شهردار است.

۵ - ۱ - وظایف مدیر شهر

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

۱ - فرماندهی، به معنی برنامه ریزی 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 برای آنها معین شده، اجرا می نمایند و کار دستگاهها طبق برنامه پیش می رود.

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

۶ - ۱ - انعطاف پذیری مدیریت شهری

آنچه امروزه در هدایت نظام مدیریت شهری اهمیت بسیار دارد، توانایی این نظام در انعطاف پذیری (درونی است.

Flexibility)

در بحثهای عمومی از نظامها، آنها را برحسب روابطشان با محیط به ، بسته و باز تقسیم می کنند. نظامهای باز، نظامهایی هستند که "مبادلات زیادی با هر چیزی که در اطراف آنها وجود دارد انجام می دهند" و در مقابل، نظامهای بسته، "نظامهایی هستند که در خود فرو رفته اند". البته در واقعیت هیچ نظام کاملاً بسته ای وجود ندارد و

نظامهای باز، " نظامهایی هستند که معمولاً بهتر عمل می کنند و می توانند خود را با شرایط خطرناک محیط دور و بر، به خوبی 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 غیر قابل 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 بپردازد.

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

۷-۱ - ضرورت تعالی نظام مدیریت شهری

در نظریه های جدید مدیریت، به بالاترین سازمان از نظر کیفیت، سازمان متعالی می گویند. در تعریف این سازمان گفته شده: "یک سازمان متعالی، یک سازمان متقابل نیز هست، اما فراتر از حیطه نوع متقابل است... روابط یا ارتباط، زمانی متعالی است که تمام اعضا به ماهیت ذاتی و درونی روابط خود اهمیت دهند، بدین معنا که هر فردی برای کارایی بیشتر از هیچ کوششی دریغ نرزد. برخلاف یک رابطه متقابل خشک و رسمی که در آن، طرفین به چگونگی تقسیم منافع، علاقمندی نشان می دهند، شرکت کنندگان در یک رابطه متعالی و برتر، بیشتر مایل اند بدانند چگونه هر یک از آنان می توانند نفع بیشتری به شرکت ارائه دهند. در این قالب، برای ذات و ماهیت هدف سازمان وجود دارد... افزون بر این، تمامی اعضای سازمان به این موضوع علاقمنداند که چگونه می توانند برای افراد خارج از سازمان نیز مثمر ثمر باشند".

نظام مدیریت شهری نیز می باید تلاش کند خود را به سطح متعالی ارتقاء دهد. در این صورت این نظام می تواند به جایگاه واقعی خود برسد. راههای رسیدن به این هدف برای نظام مدیریت شهری عبارتند از:

- "اطلاعات: فراهم کردن جریان بهتر اطلاعات در جهت اخذ تصمیم مناسب و کاهش از هم پاشیدگی خدمات.

- مشارکت: با استفاده از اطلاعات فوق و فراهم آوردن امکانات ابتکار برای پرسنل.

- برقراری آزادیهای کافی در تصمیم گیری: در تمامی سطوح سلسله مراتبی در جهت مقابله با موقعیتهای ویژه و تنظیم کل سازمان".

از میان این راهها باید بر عنصر بسیار مهم اطلاعات تکیه کرد که از عدم قطعیت در روند تصمیم گیریها می کاهد. نظام مدیریت شهری باید به ابزارهایی برای گردآوری و پردازش اطلاعات مجهز شود. آمارگیریهای گسترده و دقیق، انجام نمونه گیریهای لازم و تحقیقات میدانی، تهیه نقشه های اطلاعاتی از جنبه های گوناگون، و تشکیل بانک اطلاعات رایانه ای از اطلاعات مورد نیاز، بخشی از فعالیتهایی است که در این زمینه قابل اشاره اند.

فصل دوم

وظایف مدیریت شهری

۱- ۲- تنوع وظایف

هر یک از سازمانها و تشکیلات فعال جامعه بشری وظایفی بر عهده دارند که برای برآورده کردن نیازهای جوامع انجام می گیرند. برای نمونه وظیفه دستگاه آموزش و پرورش، آموزش و انتقال تجربه ها و یافته های علمی به نسل جدید، وظیفه نیروهای نظامی، دفاع از مرزها و مقابله با تجاوز و مدیریت شهری نیز وظایفی خاص خود دارد. از زمانی که شهرها پا گرفتند، وظیفه تأمین نیازمندیهای عمومی شهر مانند نظارت 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 نوانخانه ها و پرورگاهها 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. لکن اکنون وظایف مدیریت شهری بسیار گسترده تر شده است.

" شهرداریها که روزگاری برای نظافت شهر و تهیه ارازق و کم یا بیش مواردی از این قبیل پایه گذاری شدند، اکنون عرصه فعالیتهايشان چندان وسیع شده است که تقریباً شامل تمام عواملی که برای زندگی شهری و رفاه شهروندان

در این زندگی لازم است می شود. البته وسعت عرصه وظایف و مسؤولیتهای شهرداریها و عوامل سازنده این وظایف و مسؤولیتهها، از شهری به شهر دیگر و از کشوری به کشور دیگر تفاوت می کند. برای آگاهی از تنوع وظایفی که امروزه بر عهده 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، حمل و نقل عمومی(اتوبوس، تراموا، ترنهای سریع السیر)، نظافت شهر، انجام امور اقتصادی(شامل بخشی از کارهای وزارت اقتصاد) و کارهای عام المنفعه، پلیس(عمومی و راهنمایی)، امور نظام وظیفه، ثبت موایید و ازدواج و مرگ و میر، امور مربوط به کار و اشتغال، امور سالمندان، ورزش و تفریجات سالم، امور شهرداریها(حکومت‌های محلی)، تأسیسات انجمنها، مسائل مالی شهرداری، بودجه، بازدید فنی از اتومبیلها، مشاوره و اطلاعات، جمع آوری و لگردها، ساختمان سازی و صدور گواهی نامه رانندگی و پاسپورت، ساخت کشتارگاه، دارالتأدیب، گورستان، رستوران و خانه سالمندان، پذیرایی از خارجیها، کنترل مواد غذایی، موقوفات، صدور شناسنامه، آتش نشانی، بیمه همگانی، بیمارستان، تعلیم و تربیت، خدمات و کمکهای مالی، قراردادهای داخلی شهر، امور بنادر داخلی، خانه سازی و مسکن، آپارتمانهای دولتی، امور جوانان و خانه های جوانان، هنر و فرهنگ، کتابخانه ها، آرشیو نوار و فیلم، آرشیو شهر و تاریخچه شهر، نمایشگاهها و موزه ها، تئاتر و کنسرت، باغ وحش، آمار جمعیت، ارکستر سمفونیک، امور فستیوالها.
استکهلم	سوئد	شهرسازی، محیط زیست، اوقات فراغت، واحد امور مدارس، واحد امور اجتماعی، واحد امور مالی، امور پرسنلی، املاک و ابنیه، معابر و ترافیک، امور صنایع، حمل و نقل و ترافیک استکهلم(شامل سیستم اتوبوسرانی، سیستم گسترده و مدرن متروی زیرزمینی، سیستم راه آهن بین شهری و

		نواحی اطراف)، مدیریت مدارس، کمیته امور کتابخانه ها، کمیته امور آرشيوها، کمیته امور خارجيهها، کشتارگاهها و فروشگاه ها، کمیته دفاع ملی، سرپرستی یتیمان، کمیته گورستانها، آتش نشانی و دفاع، تأمین مسکن.
برلن	آلمان	آموزش و پرورش، حمل و نقل ترافیک، سیستم حمل و نقل منطقه، امور مسکن، نظارت و مسؤولیت بر سایر دستگاههای دولتی که در زمینه برنامه ریزی، 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 شبکه های مهدهای کودک، نگهداری و توسعه شبکه امکانات ورزشی، نگهداری و توسعه فروشگاههای مرکزی.
پکن	چین	بهداشت، فرهنگ، ورزش، سرشماری، مهدهکودک، زیباسازی کوچه ها و خیابانهای محل.
تورنتو	کانادا	بهداشت عمومی، برنامه ریزی، امور فراغت، پارک و فضای سبز، خانه سازی، تعیین ضوابط شهرسازی، توسعه و عمران، آتش نشانی، تفریحات سالم.
توکیو	ژاپن	رفاه اجتماعی، آموزش عمومی، بهداشت عمومی، برنامه ریزی شهری، تأمین محیط زیست، امور فرهنگی، دانشگاه توکیو، سالمندان، کار و امور اقتصادی، بندر و اسکله.
کوالالامپور	مالزی	شهردار، اختیاراتی وسیع در شهر دارد و کلیه امور خدماتی زیر نظر شهردار اداره می شود.
لندن	انگلستان	مسکن، پارکهای محلی، برنامه ریزی محلی، گازرسانی، برق، مدارس و حمل و نقل، بهداشت عمومی و برنامه ریزیهای فراغتی، پزشکی، خانه سازی.
لس آنجلس	آمریکا	امنیت شهر، حفاظت محیط خانه و شهر، حمل و نقل، 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 برنامه ریزی شهرداری تهران، بی تا.

همان گونه که در جدول شماره یک نشان داده شده است، شهرداریها در زمینه های گوناگون زندگی شهری از امور مربوط به حفظ سرپرستی نیروی پلیس گرفته تا مسائلی مانند بازدید فنی از اتومبیل از وظایفی بر عهده دارند.

۲-۲ - وظایف کنونی مدیریت شهری

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

۱ - برنامه ریزی شهری، شامل وضع ضوابط و مقررات در تهیه نقشه های توسعه شهری، نوسازی و بهسازی شهر، اختصاص فعالیتها به بخشهای متفاوت شهر در قالب ضوابط حوزه بندی.

۲ - وظایف عمرانی، شامل ساخت خیابانها و راههای جدید، تعمیر و نگهداری خیابانها و راههای موجود، ساخت پلهای درون شهری و...

۳ - وظایف خدماتی، مانند تأمین آب، برق، فاضلاب، گاز، حمل و نقل عمومی.

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

۵ - خدمات اجتماعی، مانند ساخت نوانخانه ها، بیمارستان ها، مهدهای کودک، آسایشگاههای سالمندان.

۶ - وظایف ایمنی، شامل مبارزه با آتش سوزی 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، موزه ها، نمایشگاهها، تئاترها، سینماها، کنسرتها، جشنواره های فرهنگی و هنری.

۸ - ارتقای محیط زیست شهری، شامل ساخت پارکهای درون شهری، تأمین فضای سبز.

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

۳ - ۲ - وظایف مدیریت شهری در ایران

" در ایران مطابق با فصل ششم قانون شهرداری (مصوب ۱۱ تیرماه ۱۳۳۴)، شهرداریهای کشور در یک تقسیم بندی 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 مساکن ارزان قیمت برای نیازمندان در بر می گیرند."

هر چند این فصل از قانون شهرداری مطابق با مصوبه های ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ و ۱۳۵۲/۵/۱۷ شاهد الحاق و حذف موادی بوده، اما اصول اساسی آن دست نخورده باقی مانده است. طی چهل سال گذشته - از زمان تصویب آخرین قانون شهرداری - بسیاری از وظایف شهرداریها را سایر سازمانها بر عهده گرفته اند.

" بر طبق تقسیم بندی انجام شده، شهرداری دارای ۵۳ وظیفه بوده است که اکنون کمتر از نیمی (۳۹/۶ درصد) از این وظایف توسط خود شهرداری انجام می پذیرد. (مانند ایجاد خیابانها و کوچه ها، میدانها و باغهای عمومی). ۷ وظیفه دیگر (۱۳/۲ درصد) به طور مشترک توسط شهرداری و ادارات دیگر انجام می پذیرد (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.

۴ - ۲ - نگرش مردم به وظایف مدیریت شهری در ایران

اکنون در میان وظایف شهرداریهای کشور، وظایف عمرانی و خدماتی شهرداری مانند آسفالت کوچه ها و خیابانها و نظافت شهر، رونق بیشتری دارد و در سایر زمینه ها مانند امور آموزشی، فرهنگی، انتظامی (در مجموع اموری که در بیشتر شهرهای جهان بر عهده شهرداریهاست)، شهرداریهای کشور وظیفه ای به عهده ندارند. مشاهدات و یافته ها نیز نشان می دهند که شهروندان وظایف عمرانی و خدماتی شهرداری را به عنوان وظایف اصلی آن می شناسند. برای نمونه، در یک نظرسنجی که آذرماه سال ۱۳۷۳ از طرف مرکز تحقیقات، مطالعات و سنجش برنامه ای

صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، واحد آذربایجان غربی با عنوان سنجش گرایش مردم شهر ارومیه نسبت به عملکرد شهرداری ارومیه انجام گرفت نتایج زیر به دست آمد:

در پاسخ به این پرسش که "به نظر شما وظایف شهرداری چیست؟" پاسخ گویان وظایف اصلی شهرداری را این گونه بیان کرده بودند:

۱ - تنظیف شهر (۶۸ درصد پاسخ گویان).

۲ - زیباسازی و ایجاد فضای سبز (۲۷ درصد پاسخ گویان).

۳ - آسفالت کوچه ها و خیابانها (۱۴ درصد پاسخ گویان).

و در پاسخ به این پرسش که تا چه حد با وظایف شهرداری آشنایی دارید؟" به طور متوسط، ۳۲ درصد از افراد مورد پرسش با وظایف شهرداری آشنایی داشتند، این نسبت در میان مردان ۳۹ درصد و در میان زنان ۲۶ درصد بوده است."

هر چند که نمی توان این یافته ها را تعمیم داد، اما روشن است که آشنایی مردم با وظایف شهرداری چندان زیاد نیست و همان گونه که از کتاب درسی تعلیمات اجتماعی سال سوم دوره راهنمایی تحصیلی - مثال آورده شد، مردم مهمترین وظیفه شهرداری را تأمین نظافت شهری می دانند.

۵ - ۲ - وظایف جدید مدیریت شهری

تحولاتی که طی چند دهه اخیر با سرعت گرفتن فزاینده شهر نشینی و پدید آمدن کلان شهرها در سطح جهان روی داده، لزوم بازنگری در مدیریت شهری و وظایف آن را مطرح کرده است. بسیاری معتقدند که جامعه آینده، جامعه ای شهرنشین خواهد بود بنابراین، شهرها به جای این که مکانهایی بی ثمر برای سرمایه گذاری اقتصادی یا تراکم کارگران بیکار با انبوه مشکلات اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی باشند، باید به مراکز رشد و پویایی اقتصادی و اجتماعی در چارچوب ملی بدل شوند این مراکز باید آفرینشگر فرصتهایی ارزنده برای رفاه و توسعه نه تنها جمعیت ساکن در آن، بلکه جمعیت تمامی کشور باشند.

امروزه شهرها از دو جنبه اهمیت یافته اند: یکی به عنوان مرکز تجمع گروه عظیمی از مردم، دیگری به عنوان عمده ترین بازیگر نقش اقتصادی در کل اقتصاد ملی. از این رو باید به مسائل و مشکلات آنها توجه بیشتر و دقیقتر کرد. زیرا در حالتی که برنامه ریزی دقیق و درست، سبب رشد اقتصادی، تثبیت سیاسی و افزایش مشارکت شهروندان در امور شهرها می گردد، شکست در حل مشکلات و مسائل شهری نیز سبب رکورد اقتصادی، نارضایتی های اجتماعی و سیاسی، فقر، بیکاری و تخریب محیط زیست خواهد شد.

در این میان یکی از مهمترین نقشها بر عهده مدیریت شهری است و باید با توجه به وظایف محوله آن، مشکلات را رفع کند. امروزه می توان چهار نوع وظیفه را برای مدیریت شهری بهینه بیان کرد:

۱ - مدیریت و بهبود سرمایه گذاریهای زیربنایی.

۲ - ارائه و توزیع خدمات اجتماعی.

۳ - شرایط زندگی مردم.

۴ - برنامه ریزی استراتژیک.

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.

۶-۲ - ضرورت بازنگری در وظایف مدیریت شهری

ضرورتهایی را که در بازنگری مدیریت شهری کنونی و وظایف آن در سطح جهانی الزامی کرده اند به شرح زیر شمرده می شوند:

۱" - وجود شکاف در برنامه ریزی و فعالیت میان سازمانهای محلی و دولت مرکزی مسؤول مدیریت شهری، تقسیم اختیارات و وظایف مدیریت شهری به صورت جدا از هم در میان وزارتخانه های کشوری و شهرداریها.

۲ - وجود شکاف در برنامه ریزی و فعالیتها و ناهماهنگی میان بخشهای مختلف یک شهرداری واحد به منظور تدوین طرحها و اتخاذ سیاستهای مشترک.

۳ - شهرداریها و سازمانهای محلی مسؤول مدیریت شهری، سازمانهایی هستند که کارایی ضعیف، ساختار تشکیلاتی انعطاف پذیر و وابسته.

۴ - نداشتن حضور و مشارکت مردم به طور مستقیم یا غیرمستقیم (توسط نمایندگان خود) در اداره امور شهری.

۵ - نبود بودجه کافی برای شهرداریها و وابستگی زیاد به دولت مرکزی جهت تأمین این بودجه (در ایران طی سالیان اخیر از میزان وابستگی مالی شهرداریها به دولت مرکزی کاسته شده و در حال حاضر تنها ۳٪ از منابع درآمدی شهرداریها را دولت تأمین می کند؛ البته مشکل نبود بودجه کافی شهرداریها به جای خود باقی است).

۶ - شکاف میان سازمانهایی که مسؤول ارائه خدمات می باشند با سازمانهایی که توسعه خدمات را برعهده دارند".
نکات اساسی برای انجام وظایف جدید مدیریت شهری

۱ - مدیریت واحد شهری؛ یعنی تقویت نقش شهرداران به عنوان مدیر و هماهنگ کننده عمران شهر و مرجع اصلی هماهنگ کننده 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 - عهده داری وظایف همراه با اعتبارات و منابع جدید؛ یعنی واگذاری وظایف از سایر وزارتخانه ها به شهرداری که باید به همراه اعتبارات آنها باشد. به تدریج و در میان مدت برای تصدی وظایف جدید، منابع درآمدی جدید، چون واگذاری مالیاتهای محلی به شهرداریها پیش بینی 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 وزارتخانه های مربوطه، مجموعه سازمان به همراه نیروی انسان 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، رده های عملکردی جمعیتی، تصدی وظایف جدید پیشنهاد گردد.

۶ - واگذاری وظایف پس از آزمون؛ یعنی تقبل وظایف جدید از طرف شهرداریها باید به طور تدریجی و مرحله ای انجام شود. بدین ترتیب که ابتدا در چند شهر به صورتی 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.

۷ - ۲ - وظایف مدیریت شهری در کلان شهرها

برای اداره شهرهای بزرگ یا کلان شهرها نیاز به تدابیر جداگانه است. تجمع توده های عظیم انسانی در کلان شهرها 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 تجربه های جهانی، وظایف مدیریت کلان شهرها را می توان این گونه جمع بندی کرد:

" ۱ - بررسی نیازها، منابع و اولویتهای شهری در سطح کلان شهر، به منظور برنامه ریزی هماهنگ.

۲ - تدوین برنامه و تشکیلات برنامه ریزی هماهنگ و متمرکز در سطح منطقه ای کلان شهر.

۳ - ایجاد هماهنگی در امر برنامه ریزی فیزیکی با جنبه های برنامه ریزی اجتماعی، اقتصادی.

۴ - برنامه ریزی جامع و در حد امکان مستقل در حیطه فعالیتهای تشکیلاتی مدیریت و امور مالی.

۵ - اقدام به برنامه ریزی توسعه شهری از جنبه های اقتصادی، فیزیکی، اجتماعی و تشکیلاتی این برنامه ریزی باید سیاستی را برای اجرا تدوین کند که همه با قسمتی از آن بتواند در برنامه های کشوری و منطقه ای توسعه گنجانده شود.

۶ - تشویق مشارکت و همکاری مردم در امر تدوین و اجرای برنامه های شهری به طور مستقیم یا توسط نمایندگان انتخابی شان.

۷ - تأسیس، نگهداری و به هنگام ساختن سیستم اطلاعاتی متمرکز و جامع.

۸ - برنامه ریزی و کنترل منابع نایاب زمین، منابع انسانی و منابع مالی.

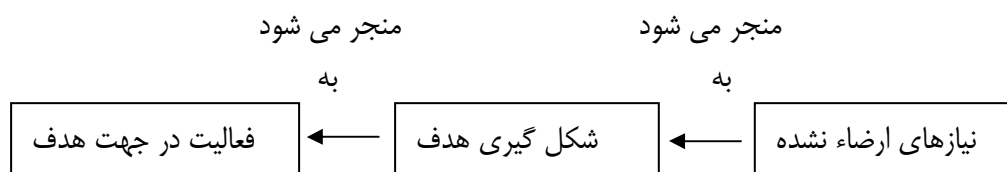
۹ - ارائه و رفع کمبود فوری خدمات ضروری و روزمره شهری که با توسعه کلان شهرها به طور وسیعی احساس می شود. در این راستا، تعیین هزینه های سنگین دولتی برای اداره و ارائه سیستم خدمات عمومی، مشخص و حایز اهمیت است.

۱۰ - واگذاری خدمات عمومی شهری به معنای گسترده و همه جانبه به مدیریت کلان شهری و تمرکززدایی این خدمات و وظایف برحسب نوع آن به شهرداریهای منطقه ای یا مقامات کلان شهر".

فصل سوم

اهداف مدیریت شهری

زندگی پیچیده شهری، همراه خود نیازهای مشترک بسیاری پدید آورده است که سبب ایجاد نظام مدیریت شهری گردیده اند و تعیین کننده اهداف آن نیز هستند. به عبارت دیگر "اهداف، راههای ارضای نیازها به شمار می آیند". ارتباط موجود میان نیازها و اهداف در شکل زیر نشان داده شده است:



"نیازهای ارضاء نشده سبب می گردند، اهداف برای برآورده ساختن و دستیابی به نیازها شکل گیرند". برای آن که بتوان تصویر روشنی از اهداف مدیریت شهری داشت، در آغاز باید نیازهایی را که سبب ایجاد نظام مدیریت شهری شده اند، مشخص کرد. شمار این گونه نیازها بسیار است اما می توان آنها را در کلی ترین 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 توانایی های بالقوه بشری به شمار می روند. بیشتر مردم، شهر را محل کار، رفت و آمد و گذران زندگی می دانند. از این رو ضرورت دارد شرایط کار و زندگی شهروندان برای استفاده آنان از خدمات

شهری مناسب، بهبود یابد. در غیر این صورت شؤون انسانی آنان از دست می رود و ناآرامی و هرج و مرج در شهرها پدید خواهد آمد.

هم اکنون شهرها نیازهای بسیاری دارند که همانند نیازهای گذشته نیست. محیط زیست سالم، بهداشت، جمع آوری فاضلاب، آب آشامیدنی سالم، مکان سکونت مناسب، جلوگیری از گسترش شهر و فشار زاغه ها و حلبی آبادها از جمله نیازهایی هستند که به راه حل‌های جدی نیاز دارند.

ب: نیاز به توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار: محدودیت امکانات و ضرورت حفاظت از آنها برای بهره گیری 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 انگیزه ها و ساز کارهای لازم برای جلب مشارکت فعال شهروندان در مدیریت شهری.

- تقویت انگیزه ها و ساز کارهای لازم برای بیشترین بهره وری از منابع توسعه شهری.

- تقویت و بهینه سازی سازمانهای منتخب شهروندان برای اداره امور شهر.

- تقویت کیفیت برنامه ریزی و مدیریت شهری.

ج: نیاز به حفاظت از محیط کالبدی شهر: کالبد شهر به عنوان مکان زندگی و کار شهرنشینان، اهمیتی بنیادین دارد. کالبد مناسب شهری، افزون بر کاستن از مشکلاتی مانند ازدحام، ترافیک بیش از حد و سکونتگاههای نامناسب، سبب آرامش روانی شهرنشینان نیز می گردد.

در مجموع، هدف اساسی مدیریت شهری را می توان پدید آوردن شهری سالم دانست که نشانه های آن عبارتند از:

۱- داشتن فضای تمیز و محیط فیزیکی مطمئن با کیفیت عالی (این امر شامل کیفیت مسکن نیز می شود).

۲- داشتن محیط زیست که اکنون ثابت و در دراز مدت پایدار باشد.

۳- داشتن جامعه ای منسجم و قوی با حمایت دو جانبه مردم و دولت.

۴- ایجاد زمینه برای مشارکت بیشتر مردم و کنترل آنان در اخذ تصمیمهایی که بر زندگی، بهداشت و رفاه موثر است.

- ۵ - برآوردن نیازهای اساسی از قبیل غذا، آب، سرپناه، درآمد، ایمنی و کار برای همه مردم شهر.
 - ۶ - دسترسی گسترده به انواع تجربه ها 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 بیولوژیکی 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، بگونه ای که این خدمات در دسترس همگان قرار گیرد.
 - ۱۱ - داشتن وضعیت بالای بهداشتی (بالا بودن سطح مثبت بهداشت و پایین بودن سطح بیماریها)".
- ۱-۳ - اهداف مدیریت شهری در ایران
- در ایران منابع گوناگونی اهداف مدیریت شهری را تعیین می کنند. عمده ترین این منابع عبارتند از:
- ۱ - برنامه های توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور.
 - ۲ - طرحهای شهری.
 - ۳ - قانون شهرداریها.
- ۱-۳-۱ - برنامه های پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور
- یکی از منابع مهم تعیین اهداف مدیریت شهری، برنامه های پنج ساله توسعه کشور است. در برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۴ - ۱۳۷۸) که آخرین برنامه کلان کشور است، اهداف زیر به عنوان هدفهای فصل عمران شهری ذکر شده اند که پیوندی اساسی با مدیریت شهری دارند:
- " - دستیابی به توسعه منظم و پیش اندیشیده در شهرها.
- بالا بردن توان مدیریتی، برنامه ریزی، 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 ارائه کننده خدمات شهری (شهرداریها، اتوبوس رانیها، شرکتهای آب و فاضلاب و ...) همراه با کاهش هزینه.
 - بهبود کمی و کیفی تأسیسات جمع آوری و دفع فاضلاب شهری و افزایش ظرفیت تصفیه فاضلاب و استفاده مجدد و مطمئن از پساب های تصفیه شده.
 - بهبود امور حمل و نقل و ترافیک درون شهری.
 - افزایش ایمنی و حفاظت شهرها و شهروندان در مقابل سوانح، حوادث طبیعی و بازسازی تأسیسات و تجهیزات شهرهای آسیب دیده.
 - بهسازی، نوسازی و بازسازی بافتهای مسأله دار شهری با حفظ هویت بافتهای با ارزش.
 - ارتقای توان مراکز آموزشی و پژوهشی در امور شهری و گسترش تحقیقات شهری.
 - بهره مندی متناسب شهرها از تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری.
 - افزایش بهره وری فنی و اقتصادی در امر خدمات و عمران شهری و استفاده بهینه از اراضی شهری.
 - بهبود شرایط زیست محیطی در شهرها و جلوگیری از تخریب فضای سبز شهری."
 - اهدافی که در برنامه دوم برای عمران شهرهای کشور در نظر گرفته شده به خوبی نشانگر نیازهای اساسی شهرهای کشور است. هدف گذاری کلان برای مدیریت شهری، اگر چه دارای مزایایی مانند تمرکز امور و سهولت نظارت و کنترل بر اجرای برنامه هاست، اما اهداف مذکور این نقص را هم دارد که به صورتی مرکزی و عمومی و تا حد زیادی غیر تخصصی و کلی تعیین شده اند.
- ۲- ۱- ۳- قانون شهرداری
- از دیگر منابعی که در ایران اهداف مدیریت شهری را تعیین می کند، قانون شهرداری است. قانون شهرداری با بیان جنبه های گوناگون سازمان، تشکیلات و وظایف شهرداری، تعیین کننده اهداف شهرداری نیز هست. این اهداف که از قانون شهرداری استخراج شده اند، به سه دسته تقسیم می شوند:

- 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 برنامه های توسعه کالبدی شهر.
- در این میان، برخی اهدافی با گذشت زمان کم اهمیت شده و تحقق آنها بر عهده دیگر سازمانها و ادارات گذارده شده است. همچنین باید به هدف نظارت بر برخی مسائل زندگی شهری اشاره کرد که از آن جمله اند: نظارت بر حسن اداره فروش گوشت و نان، نظارت بر مراقبت در صحت اوزان و مقیاسها و مراعات در نگهداری بهداشت و گرمابه ها که به عهده وزارت بهداشت گذاشته شده است.
- ۳ - ۱ - ۳ - طرحهای توسعه شهری
- دیگر منبع عمده تعیین هدف برای مدیریت شهری، طرحهای توسعه شهری است.
- نخستین این طرحها، طرح هادی شهری است که بیشتر برای شهرهای کوچک بویژه شهرهایی که کمتر از ۵۰/۰۰۰ نفر جمعیت دارند، تهیه می شود. " طرح هادی در حقیقت تعیین کننده اصول کلی توسعه شهرهاست. در این طرح بیشتر، هدایت توسعه شهرها مورد توجه قرار دارد. آنچه که معمولاً در یک طرح جامع شهری بایستی مورد مطالعه عمیق قرار گیرد، در طرح هادی به صورت کلی تری مطرح می گردد. از طرح هادی می توان به عنوان برنامه راهنمای توسعه شهر نیز نام برد".
- طرح جامع شهری: به منظور تدوین برنامه و تعیین جهات توسعه شهر و نیز تأمین نیازمندیهای آن بر مبنای پیش بینی ها و اهداف توسعه شهری، طرح جامع شهری تهیه می شود. این طرح برای شهرهای بزرگ با جمعیت بیش از ۵۰/۰۰۰ نفر به مرحله اجرا در می آید. طرح جامع شهری " عبارت است از برنامه ای که به صورت راهنما عمل کند. درحقیقت طرح جامع را می توان روشی دانست که خط مشی اصولی و کلی سیاستهای شهری را تعیین می کند. از طرف دیگر، طرح جامع را می توان منطقی جهت انتخاب الگوی صحیح استفاده از اراضی شهری دانست".

طرح تفصیلی شهری: پس از تهیه طرح جامع شهری برای یک شهر، طرح تفصیلی با هدف انجام برنامه های اجرایی یا تصویب شده آن طرح صورت می پذیرد. به عبارت دیگر در طرح تفصیلی چگونگی استفاده از زمینهای شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک 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 می شود و مشخصات مربوط به مالکیت بر اساس مدارک ثبتی تهیه و تنظیم می گردد."

تا سال ۱۳۷۵ سازمان مسؤل طرحهای تفصیلی نیز وزارت مسکن و شهرسازی بود که از این تاریخ به بعد، شهرداریها به عنوان سازمان مسؤل طرحهای تفصیلی قلمداد شده اند و با همکاری مهندسان مشاور خصوصی، آنها را تهیه می کنند.

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 هدف گذاری برای حل مسائل و مشکلات شهرها بیشتر در بُعد کالبدی مورد توجه قرار گرفته و سایر جنبه ها از جمله جنبه های 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.

۲-۳- هدف گذاری از سوی شهرداریها

برخی از شهرداریهای کشور در قالب برنامه های خود که رأساً تدوین می کنند، برای مدیریت شهری هدف گذاری می کنند. که در بین آنها باید به شهرداریهای تهران و اصفهان اشاره کرد.

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

- ۱- "شهر پاک" برای دستیابی به ارتقاء و بهبود کیفیت زندگی و تأمین تعادلهای زیست محیطی.

- ۲ - "شهر روان" برای دستیابی به شهری که مردم بتوانند در زمانی مناسب، سفرهای درون شهری 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 ایده ال و امکان بهره برداری 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 محله های شهر به عنوان پایگاه و محور فعالیتهای فرهنگی و توجه جدی به امر آموزش".
- ۵ - "شهریویا" برای دستیابی به کاهش سفرهای درون شهری.
- 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 ... هدف گذاری 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.
- هدف گذاری شهرداری اصفهان: شهرداری اصفهان با تدوین برنامه ای میان مدت و به نام برنامه "اصفهان +۲۲" تلاش دارد ۲۲ عنوان پروژه مهم و حیاتی را در شهر اصفهان به بهره برداری برساند. در "برنامه" اصفهان +۲۲، ۹ طرح فرهنگی - اجتماعی، ۹ طرح حمل و نقل و ترافیک، سه طرح مربوط به فضای سبز شهر و یک مورد طرح خدماتی اجرا خواهد شد. انجام این برنامه حداکثر پنج سال به طول خواهد انجامید.

فصل چهارم

گونه های مدیریت شهری

مدیریت شهری در هر کشوری پیوندی همه جانبه با نظام سیاسی دارد. ویژگیهای نظام سیاسی (مانند باز یا بسته بودن، متمرکز یا غیرمتمرکز بودن) بازتاب خود را در شهرها و در مدیریت شهری نشان می دهد. برای نمونه اگر در کشوری انتخاب مدیران سیاسی جامعه از طریق انتخابات انجام پذیرد، در سطح مدیریت شهری نیز همین شیوه اجرا

می شود و شهردار - از طریق انتخابات - برگزیده شده و نظارت مردم از طریق انجمنها یا شورای شهر اعمال می گردد.

از این رو گونه های مدیریت شهری را می توان با استفاده از گونه بندیهای رایج در علوم سیاسی، مطرح ساخت. معمولترین و در عین حال ساده ترین گونه بندی نظامهای سیاسی، تقسیم آنها به متمرکز و نامتمرکز است که به شرح آنها می پردازیم:

۱ - ۴ - 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 می گردد، نظام سیاسی متمرکز می گویند. در این وضعیت، سازمانهای مرکزی قدرت و اختیار و اجرای امور را به عهده دارند.

۱ - ۱ - ویژگیهای نظام سیاسی متمرکز

نظام سیاسی متمرکز، ویژگیهایی دارد که برخی از آنها عبارتند از:

- ۱ - حکومت مرکزی، قوانین و مقررات را وضع می کند و صلاحیت این کار را تنها محدود به خود می داند.
- ۲ - به کارگیری و از کار بازداشتن مأموران دولت، با سازمان امور اداری است که تشکیلات حکومت مرکزی به شمار می رود.
- 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، به شدت رعایت می شود.
- ۵ - شخصیت حقوقی دولت به صورت متمرکز است.
- ۶ - دستورهای مقامات ارشد سازمانهای مرکزی در همه مراحل برای سازمانهای محلی و کارکنان آنها لازم الاجراست.

۷- مردم مشارکت چندانی در تصمیم گیریها و برنامه ریزیهای 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 دولت مردان به تمرکز امور و بی میلی آنها در تفویض اختیار و همچنین به ویژگیهای فرهنگی - اجتماعی جامع اشاره کرد.

۲- ۱- ۴- مزایای نظام سیاسی متمرکز

مدافعان نظام سیاسی متمرکز استدلال می کنند که مأموران اعزامی از مرکز به محل، چون با اهالی، اشتراک منافع و ارتباط خویشاوندی یا دوستانه ندارند، در حل و رفع مشکلات محل بی طرفی را رعایت کرده، بیشتر اجرا کننده دستورهای مرکز خواهند بود تا اینکه در اندیشه رسیدگی به خواسته های اهالی محل باشند. از نظر این عده، مرکز مانند قانون بی طرف است.

۳- ۱- ۴- معایب نظام سیاسی متمرکز

مخالفان این نظام عقیده دارند که تمرکز امور سبب کندی جریان کارها و تصمیم گیریها می شود و لزوم رعایت سلسله مراتب اداری و عدم دسترسی سریع و به هنگام، به مقامات اصلی تصمیم گیرنده، تأخیرهای فراوانی در امور پدید می آورد.

از طرف دیگر، نظام سیاسی متمرکز تمایل به گسترش خود دارد. این وضعیت سبب می شود که دیوان سالاری 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 آن جا که مردم نقشی در انتخاب مقامات ارشد و تصمیم گیریها ندارند، در نظارت بر کار مسؤولان امور و پاسخ خواستن از آنها نیز سهمی ندارند.

۲- ۴- 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 منطقه ای به سازمانهای منطقه ای و امور محلی به سازمانهای محلی محول می شود.

۱- ۲- ۴- ویژگیهای نظام سیاسی نامتمرکز

۱- هر یک از سازمانهای سه گانه مرکزی، منطقه ای 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 کرده اند.

۲- با وجود واگذاری بخشی از اختیارات نظام سیاسی مرکزی به مقامات و سازمانهای منطقه ای 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 منطقه ای و محلی بر عهده سازمانها یا انجمنهایی است که ساکنان آن منطقه و محل انتخاب می کنند.

۴- مطابق با حدودی که قوانین کشور مشخص کرده، هر تشکیلات منطقه ای 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 منطقه ای و محلی تابع نظامهای محلی هستند، اما حکومت مرکزی بر آنها و افرادشان نظارت دارد.

۷- در این نظام، مردم در تصمیم گیری و برنامه ریزیها مشارکت دارند.

۸- انتخاب مقامات و رؤسا در سطوح ملی، منطقه ای و محلی برعهده مردم است.

با توجه به معایبی که نظام سیاسی متمرکز در زمینه کندی کارها و بی توجهی به خواست ساکنین محلی و منطقه ای دارد، می توان مدف نهایی نظام سیاسی نامتمرکز را حل و رفع مشکلات منطقه ای 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 منطقه ای و محلی و همچنین تأمین به موقع نیازمندیها و انتظارات مردم، سیاست ایجاد و تقویت سازمانهای منطقه ای و محلی را برگزیده اند. در پرتو چنین سیاستی به مردم فرصت و موقعیت لازم برای سازندگی و عمران منطقه و محل زندگی خود داده می شود. البته دادن این فرصت باید همراه با واگذاری اختیارات و منابع مالی باشد.

۲- ۴- مزایای نظام سیاسی نامتمرکز

مدافعان نظام نامتمرکز در برشماری مزایای آن به موارد زیر اشاره می کنند:

۱- تنظیم برنامه ها با توجه به امکانات محلی انجام می گیرد و از این نظر هزینه های اداری دولت به میزان زیادی کاهش می یابد.

۲- مشارکت مردم در اداره امور محلی به پرورش و رشد اجتماعی - سیاسی آنها کمک می کند.

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.

۳- ۲- ۴- معایب نظام سیاسی نامتمرکز

با وجود مزایای فراوان در نظام نامتمرکز، این شیوه اداره امور معایبی نیز دارد. از جمله این که، اگر چه نظام نامتمرکز اداره امور، سبب استقلال و اختیار سازمانهای منطقه ای و محلی می گردد، ممکن است سبب استبداد و خودکامگی مقامات محلی شود. تسلط منافع فردی و گروهی بر منافع عمومی که احتمال آن در سطوح منطقه ای و محلی زیاد است، می تواند انجام امور را دچار مشکل کرده، اجرای اهداف عمرانی و اجتماعی را نیز ناممکن کند.

امروزه در هیچ یک 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 شده اند که هیچ نظام سیاسی نتواند تمامی امور را در قبضه خود گیرد. از طرف دیگر هیچ نظام سیاسی هم یافت نمی شود که همه کارها و قسمتهای اداره امور را کاملاً غیرمتمرکز(مستقل) سازد.

۳- ۴- مدیریت شهری مستقل

با توجه به گسترش شهرنشینی، پیچیده شدن چگونگی اداره امور شهری و تخصصی شدن امور، این ضرورت پیش آمده 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 بر عهده 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 سرمایه داری و یا سوسیالیستی، حاکی از آن است که اکثراً مدیریتی مقتدر، مستقل و مردمی بر این شهرها حکومت می کند. بررسی چارتهای سازمانی نشان می دهد که مدیریت شهرها حتی در شهرهای کوچک نیز برای اداره شهر از هیچ نهاد یا فرد غیر ارگانیک دستور نمی پذیرد. به عبارتی یا باید شهر را در جهت خواسته های شهروندان ساخت و یا این که خواسته های شخصی یا نهادی را اعمال نمود".

تاریخ ایران نشان می دهد 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 یا پادشاه یا حداقل با نظر مساعد آنان انتخاب می شدند و اغلب بیش از آن که در پی منافع مردم باشند سعی در اثبات وفاداری و اخلاص خود به پادشاه و دیوانیان داشتند و کمتر از حقوق پایمال شده مردم به طور جدی حمایت می کردند".

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 بلدییه مشتمل بر ۱۰۸ ماده به تصویب رسید. نکته قابل توجه این قانون، آن بود که انتخاب شهردار بر عهده انجمن بلدی یا انجمن شهر گذاشته شد.

پیش از انقلاب اسلامی نیز با وجود آن که قانون شهرداری به تأسیس انجمن شهر تصریح داشت، به سبب تمایل حکومت مرکزی به تمرکز قدرت و عدم رشد سیاسی مردم شهرنشین، این امر هیچ گاه به طور واقعی در شهرهای کشور تحقق نیافت.

اینک که برواگذاری مدیریت شهری به نهادهای منتخب مردمی تأکید می شود، تحقق امور شهری در شهرهای کشور برعهده شوراهای اسلامی شهر گذاشته شده است. در ماده ۱ "قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران" مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مجلس شورای اسلامی، چنین آمده است: "به منظور پیش برد سریع برنامه های 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".

۱-۴-۴ - وظایف شوراهای اسلامی شهر

در قانون مذکور، وظایف بسیاری در زمینه شهری بر عهده شورای اسلامی شهر گذارده شده است.

فصل پنجم

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 نمی گیرد. از این رو با توجه به ارتباطات و تأثیرهایی که سازمانهای کشوری و استانی بر مدیریت شهری اعمال می کنند، می توان برای مدیریت شهری در ایران سه سطح قایل شد: یکی سطح کلان، دیگری سطح منطقه ای و سومی سطح محلی.

۱-۵ - سطح کلان مدیریت شهری

در این سطح، وزارتخانه ها، سازمانها و دستگاههایی قرار می گیرند که حیطة اختیار و عمل آنها کل کشور است و توانایی تصمیم گیری برای مدیریت شهری را دارند. مهمترین این نهادها عبارتند از:

۱-۱-۵ - وزارت کشور

در رأس وزارتخانه ها و سازمانهای مؤثر بر مدیریت شهری و شهرداریها، وزارت کشور قرار دارد که قدیمی ترین وزارتخانه کشور است و پیشینه آن به عهد ناصرالدین شاه باز می گردد. انتخاب شهرداران در شهرهایی با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر که شهرهای مهم کشور محسوب می شوند، 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، آیین نامه ها و مقررات مربوط به شهرداریها.

۳ - نظارت بر حُسن اجرای قانون نوسازی و عمران شهری.

۴ - تعیین نیازمندیهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منطقه ای و محلی و تشخیص اولویت آنها در محدوده برنامه ریزی کشور.

۵ - اعمال نظارت قانونی بر امور کلیه شوراهای شهرها از جمله شورای شهر."

بر اساس مواد ۱، ۲، ۴، ۵، ۷، ۸۴ و ۹۹ قانون شهرداری، ماده ۲ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی، مواد ۵۲، ۵۸ و ۱۶۲ قانون نوسازی و عمران شهری، وزارت کشور نظارت خود را بر مدیریت شهری اعمال می کند.

در این وزارتخانه، 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 برنامه ریزی عمرانی و دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، عهده دار انجام وظایف وزارت کشور در رابطه با شهرداریها هستند.

معاونت هماهنگی امور عمرانی، به میزان زیادی، وظایفی را که برعهده سازمان شهرداریها گذاشته شده بود و تاکنون به سبب عدم تأسیس آن انجام نشده است، پیش می برد. از جمله این وظایف می توان به راهنمایی شهرداریها و مطالعه و بررسی مسائل آنها اشاره کرد.

وزارت کشور تا چندین سال پیش، کمکهای مالی زیادی به شهرداریها می کرد اما با تغییر سیاستهای دولت و تصمیم به خوداتکایی شهرداریها، از میزان این کمکها کاسته شد. کمکهای موجود نیز فقط به شهرداریهای محروم اختصاص یافت. هم اکنون در قالب سیاستهای برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، اعتبارات در نظر گرفت

شده برای شهرداریها از سوی این وزارتخانه، در جهت اجرای اهداف فصل عمران شهری همچون برنامه های ایمنی شهری، حمل و نقل درون شهری و موارد دیگر توزیع می شود.

از دیگر تأثیرات وزارت کشور بر مدیریت شهری باید به وظیفه شناخت شهر و تأسیس شهرداری اشاره کرد. مطابق با قانون ضوابط و تعاریف تقسیمات کشوری، موضوع شناخت شهر بر عهده دفتر تقسیمات کشوری معاونت سیاسی و اجتماعی وزارت کشور است. تأسیس شهرداری در یک منطقه، هنگامی امکان پذیر 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 اداره کل امور شوراهای اسلامی شهر و شهرداریها تأیید شود) موضوع به کمیسیون سیاسی، دفاعی هیأت دولت ارسال می گردد و در صورت موافقت هفت وزیر عضو این کمیسیون با ریاست وزیر کشور، تأسیس شهرداری در آن جا امکان پذیر است.

۲ - ۱ - ۵ - وزارت مسکن و شهرسازی

وزارت مسکن و شهرسازی بیشتر به شهرسازی و تأمین مسکن می پردازد. ارتباط وزارت مسکن و شهرسازی با مدیریت شهری در حیطه مدیریت و نظارت بر طرحهای جامع است. برخی از وظایف این وزارتخانه که پیوندی بیشتر با مدیریت شهری دارد، عبارت است از:

تهیه معیارها و ضوابط و آیین نامه های شهرسازی.

- نظارت بر اجرای مراحل گوناگون طرحهای تفصیلی شهری.

- اجرای طرحهای عمران شهری.

۳ - ۱ - ۵ - شورای عالی شهرسازی و معماری

بر اساس ماده ۹۷ و ماده الحاقی به قانون شهرداری که در سال ۱۳۴۷ به تصویب هیأت وزیران رسید، برای رسیدگی و پیش برد اقدامات شهرسازی و هماهنگ کردن آن برنامه ها، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در وزارت مسکن و شهرسازی تشکیل شده است. اعضای کنونی این شورا عبارتند از: وزیر مسکن و شهرسازی، وزیر کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزیر نیرو، وزیر بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، وزیر

کشاورزی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست.

در مجموع می توان گفت هر یک از وزارتخانه ها و سازمانهای کشوری که کاری مرتبط با شهر انجام می دهند، به نوعی بر مدیریت شهری تاثیر می پذیرند و هر یک از وزارتخانه ها به سهم خود وظایف و مسؤولیتهایی در این زمینه به عهده دارند.

۲-۵- سطح منطقه ای مدیریت شهری

با توجه به تقسیم بندی استانی کشور، مدیریت شهری در این سطح نیز قابل بررسی است. در سطح منطقه ای یا استانی، سازمان مستقل مدیریت شهری وجود ندارد. بلکه سازمانهای موجود، شعبه های استانی وزارتخانه ها و سازمانهای کشوری محسوب می شوند که حیطة اختیار آنها استانی است و بر مدیریت شهری در آن سطح، تأثیر می گذارند. البته در سطح استانی سازمان همیاری شهرداریهای استان وجود دارد که عمده کارکردش در زمینه مسائل مالی است. اما مهمترین سازمان مؤثر بر مدیریت شهری در سطح منطقه ای، استانداری است.

۱- ۲- ۵- 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 معاونت امور عمرانی وزارت کشور، نقش رابط میان وزارت کشور با شهرداریها را به عهده استانی معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور، نقش رابط میان وزارت کشور با شهرداریها را به عهده دارد. معاونت امور عمرانی استانداری از دو دفتر به نامهای دفتر فنی و دفتر امور شهری و روستایی تشکیل شده است. از جمله وظایف عمده دفتر فنی، می توان به تهیه طرحهای هادی و نقشه های تفصیلی شهری که با همکاری مهندسان مشاور حقیقی و حقوقی انجام می گیرد، راهنمایی های فنی به شهرداریها که بیشتر آنها کادر متخصص شهرساز و مهندس معمار ندارند، اشاره کرد. دفتر امور شهری و روستایی نیز به امور مالی، صدور دستور کارهای لازم

و ایجاد هماهنگی برای اجرای طرحهای عمرانی در شهرها و روستاها می پردازد. بررسی نیازهای مالی شهرداریها و نظارت بر امور پرسنلی و استخدامی شهرداریها، از وظایف دیگر این دفتر است. وزارت مسکن و شهرسازی و دیگر وزارتخانه ها و سازمانهای کشوری، هر یک در سطح استان ها، ادارات و شعبه هایی دارند.

در میان دیگر عناصر مؤثر بر مدیریت شهری در سطح منطقه ای، باید شوراهای اداری برنامه ریزی و شهرسازی استان به عنوان شعبه استانی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، کمیسیون ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شورای تأمین استان و شوراهایی مانند شورای ترافیک، کمیسیون نظارت (ماده ۴۸ قانون نظام صنعتی)، کمیسیون ماده ۲ و کمیسیون رسیدگی به ساخت و سازهای بی رویه شهری را نام برد. هر یک از این شوراهای و کمیسیونها بر حسب مورد از ادارات و سازمانهایی تشکیل می شوند و استاندار، عضو ثابت همه آنهاست.

۳- ۵- سطح ملی مدیریت شهری

در سطح محلی یا سطح شهرها، به جز شهرداری که عمده ترین نقش را در مدیریت شهری بر عهده دارد، سازمانها و گروههای دیگر اعم از رسمی و غیررسمی نیز سهیم اند. عناصر رسمی تصمیم گیری مدیریت شهری در شهرها به میزان زیادی یکسان هستند. این عناصر عبارتند از:

۱- ۳- ۵- شهرداری

شهرداری در سطح محلی از عناصر اصلی تصمیم گیری به شمار می رود و مهمترین نقش را در مدیریت شهری (در سطح شهر) بر عهده دارند. در سالهای اخیر، بسیاری از تصمیمهایی که مراجع مختلف درباره شهر گرفته اند، ارتباط مستقیم با خواسته ها و تصمیمات شهرداری داشته است. البته میزان این تأثیرگذاری بر حسب شرایط و قدرت شهرداران متفاوت است.

۲- ۳- ۵- شورای اسلامی شهر

طبق قانون اساسی و قانون شورای اسلامی، نقش اصلی در مدیریت شهری بر عهده شوراهای اسلامی شهر - که نمایندگان از طرف مردم انتخاب شده اند و تعیین کننده شهردار می باشند - گذاشته شده است. همه برنامه ها و تصمیمهای شهرداری باید با هماهنگی و نظارت این شوراهای انجام پذیرد. طبق قانون شوراهای اسلامی، شورای شهر به منظور پیش برد برنامه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و دیگر امور رفاهی با همکاری مردم و نظارت بر امور شهر تشکیل می شود. مدت فعالیت اعضای شوراهای چهار سال است و تعداد اعضا برحسب جمعیت شهر متغیر می باشد.

۲- ۳- ۵- فرمانداری

فرمانداری به سبب نظارت عالی ای که بر کلیه امور شهرستان دارد، از عناصر مهم در تصمیم گیری و هدایت مدیریت شهری به شمار می آید. در حال حاضر وابستگی زیاد شهرداریها به وزارت کشور این وابستگی را تقویت می کند.

۴- ۳- ۵- شورای تأمین شهرستان

مسائل امنیتی و انتظامی، نقش شورای تأمین شهرستان را که به ریاست فرماندار و عضویت رؤسای نهادهای انتظامی و امنیتی تشکیل می شود، مشخص می کند. وظیفه این شورا سیاست گذاری و کنترل امور امنیتی شهرستان است.

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 می گیرد و هر کدام از آنها تلاش می کنند تا مدیریت شهری و تصمیمات آن را با منافع و خواسته های 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 ششم

مبانی مدیریت شهرداری

شهردار، مدیر سازمان شهرداری است و باید که از همه ویژگیهای مطلوبی که برای مدیر سازمان برمی شمارند، برخوردار باشد. امروزه مدیریت، عامل اصلی و تعیین کننده موفقیت هر سازمانی شناخته می شود. روشن است که هر مدیری باید توانایی مدیریت بر سازمان را داشته باشد. این توانایی ها 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 بهره مند 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 می شود.
 - ۴ - قدرت درک سازمان به عنوان 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 نهاده اند.
- شهردار یا مدیر شهر در اداره امور سازمان شهرداری وظایفی دارد که اهم آنها عبارتند از:

۱ - برنامه ریزی

۲ - سازماندهی

۳ - هماهنگی

۴ - کنترل و نظارت

۵ - هدایت و رهبری

۱-۶ - برنامه ریزی

برنامه ریزی از وظایف اصلی شهردار است و بر سایر وظایف او تقدم دارد. برنامه ریزی به زبان ساده یعنی چه کاری، چگونه، چه زمانی و از سوی چه افرادی انجام پذیرد. روشن است که برحسب نوع کار و کوچکی یا بزرگی آن برنامه ریزی متفاوت است. شهردار باید اقداماتی را که انجام می گیرد، پیش بینی کرده و راه حلهای اجرایی آنها را برای دستیابی به هدفهای شهرداری تعیین کند.

سودمندیهای برنامه ریزی بسیارند:

- ۱ - اقدامات لازم برای دستیابی به هدف مشخص، به اجزایی کوچکتر تقسیم می شود.
 - ۲ - ارتباط منطقی امور مشخص می گردد.
 - ۳ - امکان هماهنگی فراهم می شود.
 - ۴ - از زمان، مکان و امکانات به صورت بهینه بهره گیری می شود.
 - ۵ - امکان ارزیابی و نظارت بر امور مهیا می گردد.
 - ۶ - محدودیتهای و امکانات کارها روشن می شوند.
- برخی از اموری که شهردار می تواند در برنامه ریزی 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 تغییرات 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 تعیین کننده 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 سالیان ارائه هر خدمت به خصوص را تعیین کند و آنگاه این هزینه را در هزینه های سالیان عملیات و نگهداری و هزینه های سرمایه ای، سرشکن سازد.
 - ۶ - میزان درآمد شهرداری را بر اساس نرخ عوارض فعلی و براساس نرخ پایین تر 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 برنامه ای دراز مدت که در آن اقلام مورد نیاز هر قسمت از شهرداری در هر سال که به منظور اجرای برنامه خدمات شهری آمده را طرح کند. چنین برنامه کلی می تواند 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 بر اساس طرح خدماتی دراز مدت و مصرف نخستین قسمت از بودجه برنامه ای تنظیم کند."

هر برنامه ای که تهیه می شود باید ویژگیهای زیر را داشته باشد:

● اهداف برنامه برای همه روشن، مشخص و قابل درک باشد.

● برنامه باید ساده، اما جامع باشد.

● انعطاف پذیر 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 برنامه های سایر واحدها هماهنگ باشد.

۲-۶ - سازماندهی

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 به طور هماهنگ در سریعترین زمان با کمترین هزینه و بالاترین کیفیت به انجام رسد. سازماندهی با انجام برنامه های تشکیلاتی قابل وصول است برنامه ریزی تشکیلاتی عبارت است از "تصمیم گیری در مورد ساختار تشکیلاتی متناسب با یک موسسه این فرایند مشتمل است بر گروه بندی فعالیتها، طرح ریزی اختیار و مسؤولیت و ایجاد ارتباط کاری".

در موضوع سازماندهی بحث صنف و ستاد طرح می گردد و در شهرداری اداراتی که موظف به انجام هدفها و خدمات اصلی شهرداری هستند و در عین حال برای نیل به هدفهای مورد نظر عملیات تخصصی را به عهده دارند. از نظر سازمانی صف محسوب می وند. معمولاً فعالیت هر یک از ادارات صف حول یک هدف واحد دور می زند مثل کاهش خسارات حریق یا حفظ سلامتی مردم آن قسمت از اداراتی که واجد نوعی از تخصص بوده و عملیات آنها مورد استفاده ی تمام یا قابل ادارات صف قرار میگیرند تحت عنوان ستاد یا ادارات کمکی قرار داده شده اند.

ارتباطاتی که در سازمان وجود دارند به دو گروه تقسیم می شوند:

۱ - ارتباطات عمودی

الف : از بالا به پایین ، به صورت دستور لازم الاجرا هستند

ب : از پایین به بالا به صورت گزارش

۲ - ارتباطات افقی

این گونه ارتباطات به لحاظ هماهنگکردن امور و تبادل اطلاعات بین واحدهای که عملیات آنها با یکدیگر همبستگی دارند صورت می گیرند . برای جلوگیری از ایجاد نارسایی و اختشاش لازم است برای این گونه اطلاعات ضوابط و روشهای مکتوب تهیه شود همچنین شهردار باید یک نظام صحیح کارگزینی ، شامل استخدام ، آموزش و تأمین شرایط مطلوب کار ، فراهم نماید .

۳ - ۶ - هماهنگی

برای انجام وظایف گوناگون سازمان به واحدهای کوچکتر تقسیم می شود این اقدامسازماندهی نام دارد اما برای موفقیت سازمان و دستیابی به اهداف مدیر باید بین واحدها هماهنگی ایجاد کند . و در هر واحد نیز هماهنگی بین عملیات انجام پذیرد . در سازمانهای کوچک ایجاد هماهنگی آسان است اما هر قدر بر ابعاد سازمان افزوده گردد ایجاد هماهنگی دشوارتر می شود. از این رو وظیفه شهرداران شهرهای بزرگ در ایجاد هماهنگی ، سنگین و دشوارتر است . برای ایجاد هماهنگی می توان از روشهای زیر سود برد .

۱ - هماهنگی از طریق سلسله مراتب فرماندهی : در این روش ایجاد هماهنگی از طریق مدیران در واحد خودشان انجام می گیرد .

۲ - هماهنگی از طریق مشخص کردن استانداردها 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 بر عهده دارد. شهردار باید وظایف و کار قسمتهای متفاوت شهرداری را به گونه ای که از تداخل وظایف پرهیز شود ، با یکدیگر هماهنگسازد . 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

۴ - ۶ - 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 می تواند با اعمال نظام گزارش دهی و گزارش گیری به خوبی به این وظیفه عمل کند. مدیر باید بداند که اغلب افراد ، کاری را انجام می دهند که بر آن نظارت می شود. نه کاری که او انتظار انجامش را دارد !.

۵ - ۶ - هدایت و رهبری

یکی از پیچیده ترین و حساس ترین وظایف مدیر ، هدایت و رهبری افراد سازمان است . هدایت و رهبری ، هنری است که نقش تعیین کننده در موفقیت یا شکست هر سازمانی دارد. مدیریت مطلوب در شهرداری را می توان اداره صحیح امور کارکنان و تأمین همکاری صمیمانه آنها دانست . این مهم در صورتی قابل تحقق است که شهردار از هنر هدایت و رهبری بهره مند باشد . در غیر این 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 فعالیتهای کارکنان شهرداری و قبول مسؤولیت و به کمک فعالیت گروهی کارکنان می توان به هدفهای سازمان شهرداری دست یافت .

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

۱ - شناسایی مسأله و تجزیه و تحلیل آن ، که سر انجام منجر به اخذ تصمیمی گردد

- ۲ - تجزیه و تحلیل موقعیت که منظور از آن ، سنجش وضعیت و موقعیتها از نظر اداری ، سیاسی ، سازمانی و کارکنان شهرداری است .
- ۳ - تجزیه و تحلیل عملیات که در بر گیرنده کیه موضوع های شهرداری است و زیر بنای برنامه ریزی ، سازماندهی ، مدیریت و کنترل راتشکیل می دهد .
- ۴ - تعبیر و تفسیر شنونده نگر ، مهارتی است که بوسیله ان می توان از تجزیه و تحلیل مسائل و عقاید ونظرات کتبی یا شفاهی گروههای گوناگون آگاه شد ودر شنیدن حرفها و عقاید ، مهارت و توانایی خاص داشت .
- ۵ - شهردار باید در تفویض اختیارها و تشدید نظر در امور شهرداری واجد اطلاعاتنی ارزنده باشد و برای پیش برد هدفهای شهرداری جلسه های به عنوان مذاکره و کنفرانس با گروههای 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 بهره گیری از بهترین روشها و فنون مدیریت ، به اداره امور شهرداری بپردازد تا در کمترین زمان و با کمترین نیروی انسانی ، ابزار و تجهیزات و منابع مالی ، به بیشترین کارایی و بهره وری برسد.

تابلوی شماره ۱

- درايران اداره امور سازمان شهرداری به طور عمده بر عهده معاونت اداری و مالی است . وظایف این معاونت بسیار گسترده و مهم است . اهم وظایف معاون اداری و مالی شهرداری تهران به شرح زیر است :
- ۱ - تشخیص و تعیین اهداف شهرداری در زمینه های اداری و مالی و تعیین خط مشی و سیاست های اجرایی آن با اخذ نظرات مقام مافوق در چارچوب سیاست ها و هدفهای کلی
- ۲ - ابلاغ برنامه ها و سیاست های مصوب در زمینه های اداری و مالی به کلیه واحدها جهت اجرا .
- ۳ - مطالعه و شناخت روشهای اجرایی برنامه های مصوب اداری و مالی و انتخاب بهترین روش ممکن جهت انجام وظایف واحدها و صدور دستور کارهای لازم در این مورد .
- ۴ - نظارت بر حسن اجرای کلیه ضوابط و مقررات اداری و مالی در کلیه واحدهای شهرداری .

- ۵ - نظارت بر اداره ی اموراستخدامی شهرداری و اتخاذ تصمیم در مورد نیازهای پرسنلی ، استخدام ، انتصابات و جابجایی پرسنل با اخذ نظرات هر یک از معاونت‌های شهرداری در شاخه مربوطه و کمیسیون انتصابات
- ۶ - رسیدگی و اتخاذ تصمیم در مورد پیشنهادهای واصله از واحدهای زیر ربط در زمینه وصول درآمد شهرداری و نظارت بر تهیه تنظیم طرحهای لازم ، جهت تصویب مقام مافوق و مراجع ذی صلاح .
- ۷ - نظارت و تعیین خط مشی واحد ذی ربط در مورد ادراه ی امور ساختمانها ، تأسیسات وسایر وسایل و ملزومات شهرداری و صدور دستور کارهای لازم به منظور استفاده بهتر و صحیحتر از کلیه ساختمانها و تأسیسات و وسایل و برنامه ریزی جهت کاهش استهلاك و افزایش کارایی آنها.
- ۸ - بررسی و اتخاذ تصمیم در مورد طرحها ، تهیه و تدارک ملزومات و وسای مورد نیاز شهرداری با رعایت اصول صرفه جویی و صرفه صاح شهرداری و در چارچوب هدفهای کلی
- ۹ - نظارت بر تهیه استانداردها و معیارهای مختلف کار و ابلاغ آنها به واحدها و کنترل آنها به منظور وصول اطمینان از اجرای صحیح آنها
- ۱۰ - نظارت بر حسن اجرای وظایف محوله واداره امور سازمانهای تحت سرپرستی
- ۱۱ - بررسی پیشنهادهای و برنامه های تنظیم شده ، توسط واحدهای تابع و در صورت لزوم انجام اصلاحات ضروری .
- ۱۲ - راهنمایی ، آموزش و صدور دستورهای لازم به مدیران واحدهای تحت سرپرستی در زمینه های امور محوله و تشکیل جلسات مرتب با انها به منظور رفع مشکلات موجود ودر جهت ایجاد هماهنگی هر چه بیشتر

تابلوی شماره ۲

چارت تشکیلاتی معاونت مالی واداری شهرداری تهران

همانگونه که در شرح وظایف معاونت مالی واداری شهرداری تهران نشان داد ، از نظر اداری این دو فعالیت پیوندی اساسی با یکدیگر دارند این موضوعی است که تنها اختصاص به شهرداری ندارد بلکه بسیاری از سازمانهای اداری ایران ، امور

اداری و مالی خود را در تشکیلاتی یکسان دنبال می کنند. اما در کتابی آموزشی باید برای درکروشن مطلب ، موضوعات تا حد امکان از یکدیگر تفکیک گردند . از این رو در فصل هفتم ، مدیریت مالی و. پس از آن مدیریت اداری شرح داده خواند شد .

فصل هفتم

منابع مدیریت مالی شهرداری

۱ - ۷ - تعریف

در کتاب فرهنگ مدیریت ، مدیریت مالی چنین تعریف شده است : " فعالیتهای است مبنی بر تنظیم و حصول بودجه برای یک موسسه و ارزیابی بهترین طرق کاربری آن ". بودجه ، نیز در کتاب فرهنگ بزرگ علوم اقتصادی ، آمده است : " بودجه عبارت سات از پیش بینی در آمد و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه برنامه ها و عملیات معین که در دوره محدودی از زمان انجام می شود ."

بودجه ابزاری است که برنامه کار هر قسمت از شهرداری را در چارچوب ارقام و اعداد مالی تعیین می کند. همچنین می تواند از بودجه برای کنترل پیشرفت کار و حصول اطمینان از انجام کار ، طبق برنامه های تعیین شده ، بهره گرفت. برای این منظور شهردار می تواند از مدیران واحدهای شهرداری بخواهد با تنظیم صورت حسابها و گزارشهای مرتب ، وضع پیشرفت کار و هزینه های انجام شده را به اطلاع او برسانند.

در ماده ۲۳ آیین نامه شهرداریها ، بودجه شهرداری این گونه تعریف شده است :

" بودجه سالانه شهرداری عبارت است از : یک برنامه جامع مای که در آن کیه خدمات و فعالیتها و اقداماتی که باید طی سال مای انجام شود همراه با برآورد مبلغ و میزان مخارج و درآمدهای لازم برای تأمین هزینه انجام آنها پیش بینی می شود و پس از تصویب انجمن شهر قابل اجرا است ."

اهمیت بودجه در مدیریت مالی شهرداری بقدری 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 تشکیات شهرداری) و واگذاری این وظیفه از طرف شهردار به هر یک از مأموران شهرداری رفع مسوولیت نخواهد کرد ."

اگر چه بودجه هدر منابع مالی شهرداری اهمیت اساسی دارد، اما نه تنها مدیریت مای نیازمند حرکت انداختن و منظم کردن ابزارهای ازم برای مقاصد توسعه شهری است که محدود به بودجه شهرداری نمی گردد بلکه تمامی منابع مالی را کد و فعال موجود در شهر را در بر می 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. .

۲ - ۷ - اهداف

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

الف : " حفظ قدرت پرداخت قروض یا مستطیع کردن شهرداری

ب : تضمین درآمد کافی برای انجام مسوولیتهای اصلی شهرداری در مقابل شهر

پ : مراقبت از تأمین مالی شهرداری از طریق تخصیص متعادل مالیتها و عوارض

ت : تضمین استفاده از منابع شهرداریها بر طبق اوویت ها

ث : مراقبت از استفاده قانونی و مشروع از منابع

ج - تأمین کارکنان مطلع برای اداره امور شهرداری "

اشکال مختلف اداره شهر : ۱ - شکل مشاوره ای مدیریت ۲ - شکل کمیسیونی مدیریت

۳ - ۷ - وظایف

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

اهم از وظایف مدیریت مالی شهرداریها می توان این گونه برشمرد :

- ۱ - تهیه برنامه عملیات مالی (تنظیم بودجه)
 - ۲ - هماهنگ ساختن عملیات مالی جاری
 - ۳ - نظارت بر کیه امور واحدهای تحت سرپرستی و اختصاص ندادن منابع به هزینه های غیر ضروری و نامعقول
 - ۴ - صدور دستورها و تعلیمات لازم
 - ۵ - ایجاد منابع سرمایه ای برای تسهیل سرمایه گذاری
 - 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 موسسات و واحدهای تابع شهرداری و مراقبت از حسن گردش امور مالی و حسابداری آنها
 - ۹ - وصول درآمد و تلاش در تحصیل ونگهداری حساب درآمد
 - ۱۰ - مطالعه و بررسی به منظور پیشنهاد منابع جدید عوارض و افزایش درآمد
 - ۱۱ - ارایه روشهای تازه و بهبود روش وصول عوارض برای تضمین برآورد هدفهای مالی
 - ۱۲ - اتخاذ تدابیر ازم برای استیفای حقوق شهرداری و وصول بدهی مودیان
- این وظایف با یگدیگر پیوندی درونی دارند و برای تحقق همه آنها باید خط مشی مناسبی اتخاذ کرد .
- ۴ - ۷ - اصول مدیریت مالی

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

۱- ۴- ۷- انصاف

منطق حکم می کند هر کسی که در شهر از برق، تلفن، آب لوله کشی ودر مجموع، خدمات همگانی که همه از آنها به نحوی نفع می برند استفاده می کند، هزینه آن را نیز بپردازد. باید برای تأمین هزینه خدمات از هر دو منبع هزینه بهره برداری و یارانه استفاده کرد. به طور کلی می توان 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 می شود و به نوعی به منافع عمومی

صدمه می زند، هزینه بهره برداری از آن را می توان افزایش داد. شهردار باید تا حد امکان قیمت‌های خدمات را براساس هزینه واقعی تعیین کند.

۲- ۴- ۷- کارایی

در تأمین منابع مالی، شهرداری باید به کارایی توجه داشته باشد. برای نمونه می توان برخی از خدمات، تقاضا را سهمیه بندی کرد، زیرا آنان که انتفاع بیشتری از خدمتی می برند، برای پرداخت آن نیز باید آمادگی بیشتری داشته باشند. همچنین با تلاش بیشتر می توان از ضایعات جلوگیری نمود. شهردار می تواند با آموزشهای لازم، انگیزه این کار را نزد شهروندان پدید آورد. در مجموع، کارایی سبب می گردد تا از هزینه ها کاسته شود. تحقق این اصل مستلزم ارزیابی وضع موجود و بررسی جایگزینهای است که آزمایش و از پیش اندیشیده شده اند.

۳- ۴- ۷- اداره آسانتر

مدیریت امور مالی شهرداری باید به گونه ای انجام پذیرد که استیفای حقوق شهرداری به آسانی تحقق یابد. برای نمونه، گرفتن هزینه بهره برداری نسبت به اخذ مالیات، در بیشتر مواقع راه ساده تری برای کسب درآمد است. زیرا در بیشتر موارد می توان از طریق قطع تأمین یک خدمت، هزینه بهره برداری را وصول کرد.

افرادی که به عنوان مدیر مالی به شهرداری کمک می کنند، باید به نحوی قدرت حل مسائل و مشکلات شهرداری را داشته و دارای وسعت نظر باشند، نه تنها سعی نمایند از اصرار در پیش بردن نظرات و عقاید شخصی خودداری ورزند و همچنین خود را به عنوان 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 تکنیکهای تنظیم و کنترل بودجه، باید توانایی درک مسائلی غیر از امور مالی و صورت حسابها را داشته باشند و از مفهوم واقعی بودجه متعادل برای انجام خدمات به خوبی آگاه باشند.

۵- ۷- منابع درآمد شهرداری

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

به طور 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 آیین نامه 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 به طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد".

۶-۷ - روشهای کسب درآمد

اگر چه هر یک از کشورها بر اساس نظام سیاسی و ویژگیهای فرهنگی و اقتصادی خود، روشهایی برای کسب درآمد در شهرداریها برگزیده‌اند، اما دو خط مشی 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 تجدید نظری کلی انجام شود.

۲ - دولت باید به عنوان مسؤوَل تأمین زندگی شهروندان، درصدی از بار مالی خدمات شهری را که از عهده شهرداریها خارج است، بر عهده گیرد و از برخی طرحها و پروژه ها(مانند طرحهای تأمین نیازهای افراد کم درآمد شهری و تأمین طرحهای تحقیقاتی مهم) حمایت کند.

اشاره شد که روشهای کسب درآمد شهرداریها در کشوری متفاوت است. اما می توان منابع درآمدی شهرداریهای جهان را در چهار دسته زیر طبقه بندی کرد:

۱" - عوارضی که شهرداریها رأساً دریافت می دارند.

۲ - بهای خدمات انجام شده که بین مردم شهر سرشکن شده و وصول می شود.

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 می پردازند."

موارد زیر از جمله اقداماتی است که شهرداریها می توانند 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 می تواند در شناسایی انواع منابع درآمدی کمک نماید. آیا

در شهر گروهها یا افرادی هستند که عوارض لازم از آنها گرفته نمی شود؟ 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 پیش بینی کند و در رفع آنها بکوشد.

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

۸ - از کمک و راهنمایی های مقامات رسمی استان و دولت نیز می توان برای حل مشکل و افزایش درآمد استفاده کرد."

تابلوی شماره ۳	
منابع تأمین درآمد شهرداری سه شهر مهم جهان	
نام شهرداری	منابع تأمین درآمد
توکیو	۴۰/۶٪ مالیاتهای محلی از شرکتهای، سکنه، املاک، وسائط نقلیه سبک، دخانیات، معادن، حمامها و ... ۳۵/۵٪ از دولت مرکزی ۷/۸٪ انتشار اوراق فرضه سایر درآمدها از انجام خدمات و یا درآمدهای حاصل از املاک و دارایی
اوزاکا	۳۷٪ مالیاتهای شهری ۱۹٪ از دولت مرکزی ۱۹٪ عوارض بر اسناد شهری ۱۵٪ هدایای محلی ۲٪ مالیاتهای ارث ۱۸٪ سایر منابع
لوس آنجلس	۴۲/۹۵٪ درآمد خصوصی(درآمد فاضلاب، مالیات گاز، هدایا، ورودیه برای خدمات اختصاصی) ۵۷/۰۵٪ درآمدهای غیرخصوصی(درآمد ادارت پلیس، آتش نشانی، فعالیتهای عمومی) جمع آوری تخلفات، نگهداری و تعمیر خیابان، حمل و نقل، تفریح و پارک، ساختمان سازی و سلامتی ادارات)

تابلوی شماره ۴

یکی از طریق تأمین درآمد که بیشتر شهرداریهای شهرهای بزرگ از آن بهره می گیرند، استفاده از کمکها و وامهای بین المللی

است. شهرداری می تواند پس از اطمینان از اینکه شهرش دارای اعتبار خوبی در جامعه بین المللی است از طریق سازمانهای وام دهنده بین المللی مانند بانکهای بین المللی، بانک جهانی یا سازمانهای خصوصی، برخی از مخارج بلند مدت ثابت را تأمین کند. بانک ها و سازمانهایی که در این زمینه فعال اند به سه دسته تقسیم می شوند:

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

۲ - برنامه های ارتقای صادرات کشورهای در حال توسعه (وامهای گسترش صادرات که ارزاتر از وامهای تجاری است، مانند وارد کردن سیستم راه آهن و مترو).

۳ - سازمانهای مالی بین المللی، مانند بانک جهانی و شرکت مالی بین المللی".

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

۷-۷ - 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 تجاری که پیوسته مورد آمد و رفت عده زیادی از مردم غیربومی قرار دارند، وصول می شود.
- ۴ - عوارض صدور پروانه کسب، دستمزدها و جرایم.
- ۵ - عوارض مصرف.
- ۶ - عوارض بردرآمد.
- ۷ - عوارض وسایل موتوری.

۸ - عوارض متفرقه، مانند عوارض خدمات سیستم فاضلاب، عوارض جمع آوری 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، به طور 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 مورد نظر را برای شهرداری تأمین خواهد کرد؟
 - ۳ - آیا عوارض پیشنهادی، از لحاظ اقتصادی و هزینه وصول مقرون به صرفه است؟
 - ۴ - آیا این عوارض به طور طبیعی ساده و محقق است؟
 - ۵ - آیا پرداخت کننده عوارض می فهمد که اساس محاسبه عوارض چگونه است؟
 - ۶ - آیا عوارض پیشنهادی با سودی حاصل از محل فعالیتی که عوارض به آن تعلق گرفته، متناسب می باشد؟
- 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 می کرد. 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 می شود	
نام کشور	نوع عوارض
اتریش	عوارض طرحها و مزایده ها، عوارض پروانه نگهداری حیوانات.
دانمارک	۱ - عوارض محلی بردرآمد شخص فرد فرد مردمی که در محدود شهرداری زندگی می کنند، براساس درصدی که به تصویب انجمن شهر می رسد.

۲ - عوارض پروانه هتلها و رستورانهایی که بخواهند از موزیک و برنامه های دیگر استفاده کنند. ۳ - عوارض کلیسایی، که توسط مسؤولان کلیسا از اعضای کلیساها جمع آوری می شود.	
عوارض نگهداری از سگ.	فنلاند
عوارض شکار و ماهی گیری که بر پروانه های مربوطه بسته می شود، عوارض بستنی.	آلمان
عوارض زیارت، عوارض ایمنی از آتش سوزی، عوارض بر زمینهای مزروعی.	هندوستان
عوارض راه آهن و ایستگاههای واقع در شهر.	ایرلند
۱ - عوارض بر خانواده که بر اساس میزان ثروت هر خانواده دریافت می شود. ۲ - عوارض افزایش قیمت زمین و مستغلات. ۳ - عوارض مسافران و جهانگردانی که برای گذراندن تعطیلات به شهر وارد می شوند.	ایتالیا
۱ - عوارض بر مستأجران درجه دوم که خانه یا اتاق مبلیه از مالک یا مستأجر درجه اول اجاره می کنند. ۲ - عوارض بر طناب یا لنگر کشی که به ساحل بسته می شود. ۳ - عوارض ازدواج.	هلند
عوارض تولد، ازدواج، فرزند خواندگی و میهمانی، عوارض عبور از راهها.	پاکستان

۸ - ۷ - اموال شهرداریها

شهرداری اموالی دارد که طبق ماده ۴۵ آیین نامه شهرداریها اعم از منقو و غیرمنقول بر دو نوع تقسیم می شود:

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 نموده اند)، چمن کاری، گل کاری و امثال آن.

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

۹-۷- 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 هزینه های شهرداری بر دوش شهروندان است و این حق آنان است که بر چگونگی هزینه درآمدهای شهرداری نظارت داشته باشند. اگر شهروندان به طور کامل از اعمال انجام شده و هزینه پروژه های گوناگون رضایت داشته باشند، با طیب خاطر، مالیاتها و عوارض متعلقه را پرداخت خواهند کرد. و در صورت توجه به مشارکت شهروندان، در پروژه های منتخب مانند تأمین ایمنی شهر، حفظ و نگهداری فضای سبز و حتی مدیریت شهری - شهرداری مشارکت مستقیم آنان بهره مند 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 یک بار 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 خیابان سازی و ساختمان عمارات و سایر امور اجتماعی و بهداشتی و امثال آن را برای اطلاع عموم منتشر نموده، نسخه ای از آن را به وزارت کشور بفرستد."

روشن است که آگاهی مردم از برنامه های انجام شده و مشاهده بهبودها و تسهیلات، تضمین کننده مشارکت همه جانبه 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 سازمان یافته مردمی بر شهرداری از سوی شورای اسلامی شهر (جایگزین انجمن شهر سابق) تحقق می یابد. از میان وظایفی که قانون برای شورای اسلامی شهر بر شمرده، نزدیک به یک سوم 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 اند از قرار زیر می باشند:

- ۸ - نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیر منقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها به گونه ای که مُخل جریان عادی امور شهرداری نباشد.
- ۱۰ - تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یک بار توسط شهرداری تهیه می شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه ای از آن به وزارت کشور.
- ۱۲ - تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریق بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکتهای وابسته به شهرداری با رعایت آیین نامه مالی شهرداریها و همچنین بودجه شورای شهر.
- تبصره - کلیه درآمدهای شهرداری به حسابهایی که با تأیید شورای شهر در بانکها افتتاح می شود، 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 و فروش و مقاطعه، اجاره و استیجاره که به نام شهر و شهرداری صورت می پذیرد با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین نامه مالی و معاملات شهرداری.
- تبصره - به منظور تسریع در پیشرفت امور شهرداری، شورا می تواند اختیار تصویب و انجام معاملات را تا میزان معین با رعایت آیین نامه معاملات شهرداری به شهردار واگذار نماید.
- 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 می شود.
- ۲۶ - تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمانهای وابسته به آن با رعایت آیین نامه مالی و معاملات شهرداریها.
- ۲۷ - تصویب نرخ کرایه وسائط نقلیه درون شهری.
- ۲۸ - 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 می تواند در راه جلب مشارکت شهروندان برای افزایش درآمد و کاستن از هزینه های شهرداری به انجام رساند، آموزش به مردم از کوچک تا بزرگ است.

۱۰- ۷- آیین نامه ها و مقررات مالی شهرداریها

مدیریت مالی شهرداریها، به سبب ویژگیهایی که این سازمانها دارند، با مؤسسات بازرگانی و تولیدی تفاوتی 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 وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی است."

شهرداریها در انجام امور مالی خود موظف به رعایت قوانین و مقررات مالی شهرداری هستند. از میان فصول نه گانه 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 آیین نامه ای 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 آیین نامه مزبور به تصویب نرسیده، مقررات مالی فعلی به قوت خود باقی است».

آیین نامه مورد اشاره (ماده ۱۰۴ قانون شهرداری) در تاریخ ۱۲ تیر ۱۳۴۶ به تصویب رسید و هم اکنون نیز ملاک عمل شهرداریهاست. این آیین نامه 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 آیین نامه، خود هفت فصل دارد که عناوین آن عبارت است از بودجه، درآمدها، هزینه ها، صندوق و عملیات استقراری شهرداری، حسابداری، ممیزی و حسابرسی اموال.

شهرداری تهران صرف نظر از سایر شهرداریها، آیین نامه معاملاتی جداگانه ای دارد که مصوب ۲۵ فروردین ۱۳۵۵ است. این آیین نامه تا حد زیادی مشابه آیین نامه 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 آیین نامه های مربوط به امور مالی شهرداریها به قرار زیرند:

۱ - آیین نامه ترتیب ممیزی و تشخیص و طرز وصول عوارض (موضوع تبصره ماده ۲ قانون نوسازی و عمران شهری)، مصوب یکم تیر ۱۳۴۸ هیأت وزیران.

۲ - آیین نامه اجرایی ماده ۱۲ قانون نوسازی و عمران شهری، مصوب ۳۰ خرداد ۱۳۴۹ هیأت وزیران.

۳ - آیین نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۱۶ نوسازی و عمران شهری، مصوب یکم تیرماه ۱۳۴۸ هیأت وزیران.

۴ - آیین نامه قبوض مخصوص پرداخت اقساط بهای املاک موضوع تبصره ۱ ماده ۲۰ قانون نوسازی و عمران شهری، مصوب یکم تیرماه ۱۳۴۸ هیأت وزیران.

۵ - آیین نامه نحوه واگذاری املاک به شرکتها و مؤسسات و شرایط فسخ قرارداد مصوب یکم تیرماه ۱۳۴۸ هیأت وزیران.

۶ - آیین نامه نحوه تعیین و تشخیص و پرداخت حق کسب و پیشه یا تجارت، مصوب یکم تیر ۱۳۴۸ هیأت وزیران.

۷ - آیین نامه اجرایی ماده ۳۱ قانون نوسازی و عمران شهری، مصوب ۲۶ آبان ۱۳۴۸ هیأت وزیران.

۱۱ - ۷ - مفاهیم اساسی مدیریت مالی شهرداری

۱ - ۱۱ - حسابداری

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

اگر چه 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 بر اساس قوانین و مقررات و آیین نامه های مربوط به آن انجام می گیرد. بخش عمده کار حسابداری، تهیه صورت حسابهای مالی بر مبنای بودجه برنامه ای شهرداری است. سودمندی این اقدام در آن است که تحلیل و تفسیر این صورت حسابها، مدیران شهری را قادر می سازد - درآمدهای

پرهزینه و اضافی را که اثرات نامطلوب در اقتصاد منطقه دارند - حذف کنند. از سوی دیگر، موجب توجه بیشتری به درآمدهایی که به آسانی به دست می آیند و اثرات مثبت اقتصادی و اجتماعی دارند، می گردد.

۲- ۱۱- ۷- درآمد و هزینه

در فرهنگ حسابداری، هرگاه در اثر یک فعالیت مالی، در سرمایه مؤسسه افزایشی ایجاد شود، این افزایش در سرمایه مؤسسه کاهشی پدید آید، آن را «هزینه» نامند. در مؤسسه های بازرگانی که هدف انتفاع دارند، در پایان دوره مالی، حسابهای درآمد و هزینه که به حسابهای موقت یا اسمی مرسوم اند به حساب سود و زیان بسته خواهند شد تا سود یا زیان و در نهایت «ارزش ویژه» مؤسسه تعیین گردد. اما در حسابداری شهرداریها به جای حساب سود و زیان از حسابی به نام «درآمد و هزینه» برای بستن حسابهای موقت و تعیین «مآزاد» و یا «کسر» خالص استفاده می شود و درآمد شهرداری برای یک دوره نسبت به هزینه های انجام شده همان دوره در قالب این حساب محاسبه و مشخص می گردد.

با توجه به وظایفی که قانون گذار برای شهرداریها تعریف کرده است و نوع فعالیتهای این سازمانها در ردیف مؤسسه های خدماتی غیرانتفاعی و بدون سرمایه محسوب می شوند؛ از این رو مآزاد خالص شهرداریها در بودجه مصوبه سال پسین به عنوان مآزاد تخصیص نیافته منعکس خواهد شد.

۳- ۱۱- ۷- بودجه برنامه ای

بودجه برنامه ای نوعی از بودجه است که در آن هزینه ها براساس وظایف برنامه ها و طرحها یا فعالیتهای گوناگون دستگاههای اجرایی برآورد و تنظیم می گردد. بودجه شهرداریها در ردیف بودجه برنامه ای است زیرا ماده ۲۵ آیین نامه مالی شهرداریها مقرر داشته که بودجه شهرداریها باید بر اساس برنامه ها و وظایف فعالیتهای مختلف و هزینه هر یک از آنها تنظیم گردد.

برای تنظیم چنین بودجه ای باید در آغاز، وظایف قانونی شهرداریها طبقه بندی شوند و سپس در داخل هر طبقه از وظایف طبقه بندی شده، برنامه های مربوط گروه بندی و مشخص گردند. در قالب هر برنامه، طرحها و یا فعالیتهایی وجود دارند که هزینه هر یک از آنها براساس فصول چهارگانه و مواد بیست گانه و بر مبنای متداول و بودجه بندی و طبق شیوه نامه ای

که وزارت کشور در هر سال ابلاغ می کند، برآورد می گردد. در صورت استقرار شورای اسلامی شهر، شهرداری موظف است بودجه برآورده شده را برای تصویب به شورا ارائه کند.

عناوین طبقه بندی عملیات یا طبقه بندی وظایف، برنامه ها 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 - خیابان سازی و آسفالت (شامل ۵ برنامه و ۱۲ فعالیت).

۴۰۰ - خدمات بهداشتی شهری (شامل ۴ برنامه و ۱۰ فعالیت).

۵۰۰ - پارک سازی و 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).

چنان که از نظر می گذرد، تمامی وظایف و عملیات شهرداری به ۹ منطقه اصلی تقسیم شده است. در فهرست بالا در شماره های قراردادی سه رقمی، رقم اول سمت چپ نشان دهنده شماره وظیفه؛ رقم دوم، نشان دهنده شماره برنامه های داخل در آن وظیفه و رقم سوم، نشان دهنده شماره فعالیت‌های داخل در آن برنامه است.

۴- ۱۱- ۷ - 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 می بندد و مانده حسابهای دائمی را از طریق تراز افتتاحیه و اختتامیه نقل می کند. پس از آن، صورت حسابهای مالی را تهیه می کند و مراتب را برای تصویب تفریق بودجه تا آخر اردیبهشت ماه سال بعد به شورای اسلامی شهر گزارش می دهد. شورای اسلامی شهر موظف است تا آخر خرداد ماه به صورت حسابهای مالی شهرداری رسیدگی کند. در کنار این اقدام، شهرداری مکلف است نسخه ای از تفریق بودجه را بیشینه تا ۱۵ روز پس

از تصویب توسط فرمانداری به وزارت کشور ارسال دارد. ماده ۴۴ آیین نامه 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 به وسیله شهرداری قبل و بعد از خرج به وسیله کارکنان ثابت شهرداری که اطلاعات کافی در امور مالی و حسابداری داشته باشند.

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

ج: رسیدگی نهایی به وسیله 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."

۵- ۱۱- ۷- طبقه بندی درآمدهای شهرداری

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

۱۰- سهمیه شهرداری از پرداخت وزارت کشور.

۲۰- عوارض توام با مالیات وصولی در محل.

۳۰- عوارض بر ساختمانها و اراضی.

۴۰- عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل.

۵۰- عوارض بر پروانه ها، کسب و فروش و تفریحات.

۶۰- در آمد حاصل از فروش و درآمدهای وصولی در مقابل خدمات.

۷۰- در آمد تأسیسات شهرداری و جرایم و تخلفات.

۸۰- در آمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری.

- ۹۰ - کمک بلاعوض و هدایا و وامها و استفاده از موجودیهای نقدی و موجودیهای دوره های قبل.
- در فهرست بالا، شماره های قراردادی درآمد های در رقمی است: رقم اول سمت چپ نشاندهنده شماره طبقه و رقم سمت چپ بیانگر شماره منبع داخل در هر طبقه است
- ۶- ۱۱- ۷ - طبقه بندی هزینه های شهرداری
- هزینه های شهرداریهای کشور به چهار فصل و ۲۰ ماده تقسیم شده اند. هر فصل شامل چند ماده و هر ماده مشتمل بر چند جزء است. عناوین فصول و مواد هزینه های شهرداری و شماره های قراردادی آنها به شرح زیر است:
- ۱۰۰۰ فصل اول: هزینه های پرسنلی
- ۱۰۱۰ ماده ۱: حقوق دستمزد
- ۱۰۲۰ ماده: مزایا و کمکها
- ۲۰۰۰ فصل دوم: هزینه های اداری
- ۳۰ - ۲۰ ماده ۳: هزینه سفر، مأموریت، حمل و نقل و ارتباطات
- ۴۰ - ۲۰ ماده ۴: اجاره و کرایه
- ۵۰ - ۲۰ ماده ۵: مخدّمات قراردادی اداری و جاری
- ۶۰ - ۲۰ ماده ۶: سوخت، آب و برق
- ۷۰ - ۲۰ ماده ۷: مواد و لوازم مصرف نشدنی
- ۸۰ - ۲۰ ماده ۸: هزینه های پیش بینی نشده
- ۳۰۰۰ فصل سوم: هزینه های سرمایه ای
- ۳۰۹۰ ماده ۹: مطالعه برای ایجاد ساختمان و تأسیسات
- ۳۱۰۰ ماده ۱۰: خرید ساختمان، زمین، حقوق انتفاعی
- ۳۱۱۰ - ماده ۱۱: ساختمان
- ۳۱۲۰ - ماده ۱۲: ماشین آلات و تجهیزات عمده

- ۳۱۳۰ - ماده ۱۳: سایر کالاهای مصرف نشدنی
- ۳۱۴۰ - ماده ۱۴: خرید مصالح و لوازم ساختمانی و تاسیساتی
- ۳۱۵۰ - ماده ۱۵: وام و مشارکت در سرمایه، بخش خصوصی و عمومی
- ۴۰۰۰ - فصل چهارم: پرداخت های 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

شماره های قراردادی جدول بالا چهار رقمی است. رقم نخست سمت چپ نشان دهنده شماره فصل، رقم دوم و سوم، نشان دهنده شماره ماده و رقم چهارم یا نخستین رقم سمت راست، شماره جزء از ماده و فصل مربوطه را مشخص می سازد.

۷-۱۱-۷ - پرداخت هزینه ها در شهرداری

براساس ماده ۳۳ آیین نامه مالی شهرداریها، اصل تحقق هزینه و ایجاد تعهد و مراحل پرداخت هزینه، این گونه بیان شده است:

"ماده ۳۳: پرداخت هزینه ها در شهرداری مستلزم طی مراحل سه گانه 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 حواه 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 بطور کتبی و منجز، اختیارات لازم به آنها تفویض می شود."

۸-۱۱-۷ - تنخواه گردان

تنخواه گردان،" عبارت است از وجوهی که از محل اعتبارات مصوب برای پرداخت هزینه های جاری از طرف صاحب حساب در اختیار مأموران یا واحده های مربوط قرار می گیرد تا به تدریج که هزینه های مربوطه انجام میشود اسناد هزینه تحویل داده شوند تا مجدداً معادل همان اسناد وجه دریافت دارند."

به طور معمول در شهرداریها امکان پرداخت سه نوع تنخواه گردان زیر ضروری به نظر می رسد:

۱- تنخواه گردان حسابداری.

۲- تنخواه گردان پرداخت.

۳- تنخواه گردان مناطق و واحدهای اجرایی.

۹- ۱۱- ۷- 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 می گردند:

الف: اسناد اداری، اسنادی هستند که به منظور رعایت کامل مقررات و به موجب قانون تهیه میگردند و به عنوان 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، استعلام 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 کار های صادره قابل استناد باشد.

ب: اسناد و دفاتر حسابداری برای ثبت و طبقه بندی و تلخیص فعالیتها، در واحد های مالی شهرداری نگهداری میشوند و مورد عمل قرار می گیرند. 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.

۱۰- ۱۱- ۷- گزارش مالی

یکی از مهمترین و اساسی ترین 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 می گردند. ماده ۷۱ قانون

شهرداریها، مصوب تیر ماه ۱۳۳۳ مقرر داشته که شهرداری هر شش ماه یک بار منتهی 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 هزینه های 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 راه حل های مناسب برای خود کفایی شهرداریها .

۵- آگاهی در پیشرفت برنامه های زمان بندی شده

۶- ارائه اطلاعات لازم و درست برای مدیران به منظور تعیین خط مشی های آینده و بهره وری از منابع موجود در جهت پیشبرد اهداف شهرداری "

مدیران شهری باید این نکته مهم را مد نظر داشته باشند که انتشار به هنگام گزارش های مالی، سبب تشویق و ترغیب

شهروندان به پرداخت عوارض متعلقه خواهد شد .

گزارش ها و صورت حساب های مالی که در پایان دوره مالی از طرف شهر داری ها منتشر می گردند و به دو بخش تقسیم میشوند :

الف : گزارشها ی اصلی شامل :

- صورت در آمد و هزینه

- صورت مازاد

- صورت تراز نامه

- صورت تفریق بودجه

ب: گزارشهای فرعی شامل:

- صورت وضعیت صندوق

- صورت های مقایسه ی فعالیت های مالی

فصل هشتم

مبانی مدیریت اداری شهرداری

یکی از لوازم اساسی تزمین موفقیت سازمان در دستیابی به اهداف خود ، اداره ی بهینه ی امور داخلی است . اگر سازمانی نتواند اداری امور خود را سامان دهد ، در انجام وظایفش چندان موفق نخواهد بود. از این رو ، متخصصان علم مدیریت و سازمان ، بر اهمیت اداره ی امور داخلی سازمان تأکید دارند و آن را عنصری مهم در پویایی و موفقیت سازمان بر می شمارند . شهرداری نیز به عنوان یک سازمان هم برای مدیریت شهری نیازمند برخورداری از مدیریت اداری صحیح است. جهت گیری اصلی مدیریت اداری ، توجه به آموزش ، وهدایت و تأمین نیروی سازمان است . روشن است که نیروی انسانی در هر سازمانی ، مهمترین عامل دستیابی به اهداف محسوب می شود . هر چه کارکنان ، انگیزه ، عهد و تخصص بیشتری داشته باشند ، سازمان و جامعه از تلاش آنان بهره ی بیشتری خواهد برد .

۱- ۸- تعریف

مدیریت اداری، فعالیت یا وظیفه ای است که به مدیران یک سازمان کمک می کند تا از منابع سازمان ، بویژه منابع انسانی ، به بهترین طریق استفاده شود .

۲- ۸- اهداف

اگر چه اهداف متعددی را می توان برای مدیریت اداری برشمرد ، اما همه ی آنها به سه دسته زیر، قابل طبقه بندی هستند :

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

۲- اجرای تدابیر خدمتی نیروی انسانی ، مانند انتقال و ترفیع ، تنزل رتبه ، ارزشیابی کمیّت و کیفیت کارکنان ، آموزش آنان ، تنظیم روابط کارمندان با سازمان شهرداری ، امور رفاه و بهداشت و نگهداری سوابق استخدامی .

۳- کاهش نیروی انسانی ؛ گاهی گاهی بر اثر مقتضیات پیش آمده ، شهرداری باید از تعداد نیروها ی انسانی خود بکاهد.

۴- گردش امور داخلی سازمان .

۳ - ۸ - وظایف

وظایف اصلی مدیریت اداری به شرح زیرند :

۱- برنامه ریزی نیروی انسانی یعنی ، بر آورد تعداد و نوع مستخدمانی که یک سازمان در آینده نیاز دارد و نیز تهیه ی طرحهای لازم برای برخورد با این نیازها.

۲- کارمند یابی، برای مشاغل جدید شهرداری .

۳- انتخاب و استخدام نیروی انسانی جدید و به کار گماردان آنها که در شغل مناسبی که استعداد و تخصص آن را دارند

۴- طبقه بندی مشاغل و تعیین حقوق و دستمزد .

۵- آموزش کارکنان .

۶- ارزشیابی کمیّت 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 کار کنان خطی .

۱۲-انجام امور دبیر خانه، بایگانی و ماشین نویسی .

تابلوی شماره ۶

واحد امور اداری شهرداری اصفهان

این واحد شامل چهار قسمت ماشین نویسی ، دبیر خانه و بایگانی و کارگزینی است که تمامی امور اداری و پرسنلی از جمله به کارگیری نیرو ، تمدید قراقردها ، صدور احکام ، بخشنامه ها ی داخلی ، ابلاغ دستور کارهای رسیده ، تهیه و تکمیل فرمهای اطلاعاتی پرسنل ، نامه های رسیده به واحد و مانند این موارد را انجام می دهد.

۴ - ۸ - عناصر

۱ - ۴ - ۸ - کارگزینی

مهمترین وظیفه امور ، اداری شهرداری ، تأمین نیروی انسانی مناسب و کارآمد ، نگهداری و کسب بیشترین بهره وری از آنهاست . رپوشن است که سوای ساختمان و ملزومات اداری ، عامل حیاتی شهرداری ، نیروی انسانی است . از این رو شهردار باید توجه ویژه ای به این امر داشته باشد.

به طور معمول ، اقدامهایی که برای حفظ نیروی انسانی در شهرداری صورت می گیرد به عهده کارگزینی است . هر شهرداری باید روشها و مقررات مهم کارگزینی را به صورت دستور کار ساده و مختصر تهیه کرد و در اختیار کارکنان و مدیران شهرداری قرار داد.

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

۱ - تنظیم امور کارکنان برای دستیابی به بیشترین کارایی با بهره گیری از ابزارهای انتقال ، ترفیع و تنزل مقام.

۲ - سنجش وادمزه گیری کارایی و انجام کار یا کارسنجی

۳ - برقراری برنامه های آموزش ضمن خدمت

۴ - تعیین روش معین برای روابط کارکنان

۵ - تعیین خطوط مشی جدی و دقیق در مورد ساعات کاری ، مقررات مرخصی و آمد و رفت کارکنان

۶ - تأکید و گواهی صحت فہزست حقوق بر اساس حضور و غیاب کارکنان در دوره مورد پرداخت.

۷ - طرح و اجرای برنامه های بهداشتی ، ایمنی و رفاهی برای کارکنان

۸ - ایجاد روش مناسب برای دریافت شکایات و نظریات کارکنان

از آنجا که ایجاد اداره کارگزینی به حجم فاعیتهای ساغزمان شهرداری بستگی دارد . شهرداریهای بزرگ دارای چنین تشکیات هستند ، ولی در سازمان بیشتر شهرداریهای کوچک عملا اداره کارگزینی منظور نشده است. زیرا امور استخدامی آنان در آن حد نیست که مستلزم برقراری اداره کارگزین در چنان شهرداریهای باشد .

تأبوی شماره ۷

امور استخدامی شهرداری توکیو

بیشتر کارکنان از طریق آزمون عمومی استخدام می شوند . کمیسیون پرسنلی وظیفه استخدام کارکنان شهری ، برگزاری امتحان مربوط به ارتقای کارکنان ، پیشنهاد حقوق و دستمزد آنها ، بررسی در جهت حصول از عدلات در امور پزسنی را بر عهده دارد.

شهرداری توکیو از استخدام معلوان نیز حمایت می کند و اکنون ۲/۶ درصد از کارکنان این شهرداری را معلولان تشکیل می دهد.

۵ - ۸ - انضباط اداری

به حفظ و نظم و ترتیب و رعایت مقررات کار ، انضباط اداری می گویند. برای حفظ و تقویت روحیه کارکنان شهرداری ، رعایت اصول انضباط اداری ازم است . کارکنان شهرداری موظف اند همدر 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 این رو در هر شهرداری یک رشته مقررات انضباطی تعیین و اجرا می گردد تا این اطمینان به دست آید که همه کارکنان برای اجرای مقررات و نی به هدفهای شهرداری تباش و کوشش کافی به عمل می آورند.

مراعات انضباط در شهرداری باید به شیوه ای هماهنگ ، عادلانه و انعطاف پذیر دنیا 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 می کند . مهمترین آنها عبارتند از :
- " ۱ - عدم توجه کارمند به وظایف مربوطه و نشان دادن نارسایی هایی مانند بی توجهی ، تنبی ، بی دقتی .
- ۲ - عدم کارایی و فقدان راندمان کاری
- ۳ - عدم از اطاعت مافوق که شامل از تخلف از قانون و مقررات می باشد
- 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 به طور عمدی . "
- کارمندان شهرداری از انواع خطاهای و مجازات اداری تابع مفاد ماده ۵۹ استخدام کشوری اند. طبق این ماده روشهای انضباطی رسمی برای اعمال انواع تنبیهات و مجازاتهای اداری پنین است :
- " ۱ - توبیخ کتبی یا درج در پرونده خدمتی کارمند
- ۲ - کسر حقوق و فوق العاده های ماهانه مستخدم تا یک سوم ، از یک تا سه ماه .
- ۳ - کسر حقوق و فوق العاده های ماهانه مستخدم تا یک سوم ، از یک تا شش ماه .
- ۴ - برکنار 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 . "

تابوه شماره ۸

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 به دقت از طریق دستور کارهای مخصوص ، (آیین نامه مرخصی ها ، موضوع مواد ۴۷ ، ۴۸ ، و ۴۹ قانون استخدام کشوری) به

آگاهی کارکنان شهرداری برسد و مدیران مربوط ، به رعایت آن نظارت کنند .

۶ - ۸ - 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 هر یک از آنان به میزانی مناسب بهبود یابد . آموزش برای نیروی انسانی ، فرصتی فراهم می آورد تا در پرتوی آن مهارت ، استعداد و توانایی خویش را گسترش دهد. روشن است که با گسترش اطلاعات کارکنان شهرداری آنان آمادگی قبول مسؤلیتهای بیشتر و بزرگتر را خواهند داشت. مهمترین اهداف در آموزش کارکنان شهرداری عبارتند از :

" ۱ - تأمین مهارتهای خاص برای کارمندی که فاقد آن مهارتها هستند . این مهارتها ممکن است آموزش روش و یا رفتار و آموزش طرز کار با یک وسیله یا دستگاه باشد . مثلا 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 ازم به آتش نشانان برای انجام صحیح وظایف خود.)

۳ - لازم است شیوه و روش کار برای اجرای وظیفه های خاص ، آموزش داده شود. مثلا 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 می شود ، باید برای احراز آن مقام و شغل و انجام وظایف مربوطه آموزش ببیند .

۵ - باید هتدیفهای 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 می کند چیست . داشتن اطلاعات کامل از هدف و وظایف و طرز کار سازمان و یا قسمت مربوط ممکن است مستقیما به کار کارمند و یا کارگر ارتباطی نداشته باشد ، وی در ایجاد یک روحیه وظیفه شناسی و علاقه به شهرداری اثر عمیقی دارد. "

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

۷ - ۸ - 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 تاش برای کاستن و یا از میان بردن آنها و همچنین تقویت نکات مثبت سازمان وجود ندارد.

سودمندیهای که برای ارزشیابی می شمارند ، به شرح زیر است :

" ۱ - کارمندان آگاه می شوند که مدیریت از آنها چه انتظاراتی دارد و خود آنها تا چه میزان پاسخ گوی این انتظارات بوده اند

۲ - کسانی که کار خوب انجامی دهند، ارزش کار آنها شناخته می شود.

۳ - سرپرستان از این طریق می توانند نقاط ضعف امور اجرایی را بشناسند و برای برطرف ساختن آنها چاره اندیشی کنند.

۴ - نوع و میزان آموزشی که باید به کارکنان داده شود، شناخته می شود.

۵ - یک سابقه دایمی از چگونگی وضع کارمندان میزان کارایی آنها فراهم می ود.

۶ - برای دادن ترفیعهها ، انتصابات ، انتقالها و سایر امور مربوط به کارمندان ، عیار مناسبی در اختیار مدیریت قرار دارد.

۷ - میزان صحت ودقت شرح وظایف و طبقه بندی مشاغل موجود روشن می گردد.

۸ - میزان دقت وحسن اجرای جریان انتخاب و استخدام افراد جدید تعیین می شود.

۹ - درجه مطلوبیت استانداردهای اجرای عملیات تعیین می گردد.

۱۰ - علت دادن ترفیع یا ندادن ترفیع به کارمندان توجیه می گردد."

مدیریت شهرداری برای اجرای یک نظام مناسب رزشیابی می تواند 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 بر اساس کاری که انجام می دهد در مقایسه با کاری که سایر کارمندان هم سطح انجام می دهند ، ارزیابی کرد .

۳ - سرپرست مربوط باید قضاوتی را که انجام داده با دلایل ، مستن نماید و چگونگی آغاز ارزیابی را بیان نماید.

۴ - به کارمند باید فرصت داده شود در مورد ارزیابی که از کار او شده با رئیس خود مذاکره نماید."

۸ - ۸ - انتقال و ترفیع کارکنان شهرداری

۱ - ۸ - ۸ - انتقال

اتخدام ، امری ثابت و بدون تحریک 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 مسؤولیت‌های او ندهد و متضمن افزایش حقوق و مزایا نباشد ، آن را انتقال می گویند .

اهدافی را که در انتقال کارکنان مورد نظر است به شرح زیر است :

" ۱ - جادادن کارمند در شغلی که بتوان از کارایی و مهارت بیشتر وی استفاده نمود .

۲ - آشنا کردن کارکنان با مشاغل مختلف ، بطوری که بتوان از آنها در مشاغل بالاتر و پر مسؤولیت تر 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 ملاحظه های شخصی بین یک کارمکنند و رئیس او .

۵ - بکار گرفتن کارمندان ارزشمند در مشاغلی که می توان از خدمات آنها بهره بیشتری به دست آورد."

۲ - ۸ - ۸ - ترفیع

اگر کارمندی به شغل بالاتر برود که متضمن انجام وظایف مشکلتر در سطحی بالاتر باشد و نسبت به شغل قبلی مسؤولیت بیشتری داشته باشد ، ترفیع یافته است . ترفیع از مهمترین و حساس ترین کارها در نظام اداری است . شهرداری باید با

استفاده از مقررات و آیین نامه های مربوط، خط مشی روشنی برای نظام ترفیع کارکنان خود به وجود آورد. ترفیع کارمندان پیوندی اساسی با نظام ارزشیابی دارد و نمراتی که فرد از ارزشیابی دریافت می کند، پایه و اساس ترفیعیهای او به حساب می آیند.

در کنار ترفیع، تنز مقام قرار دارد. اگر کارمندی توانایی های لازم را داشته باشد اما از انجام وظایف خود غفلت ورزد و در کار اهمال روا دارد، منطق اداری حکمی کند که تنزل مقام یابد. از آنجا که تنزل مقام، برای کارمند متضمن خسارات مالی و حتی حیثیتی است، در انجام آن دقت کامل صورت می گیرد.

۹ - ۸ - روابط عمومی شهرداری

روابط عمومی در شهرداریهای بزرگ، واحدی جداگانه به شمار می رود. وزیر نظر مستقیم شهردار فعالیت می کند. ایجاد پیوند میان مردم و شهرداری بخش عمده ای از مدیریت شهرداری به حساب می آید 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 می توان در نظر گرفت، به شرح زیر است:

۱ - بررسی افکار و نظرات شهروندان به منظور تعیین خواسته ها و انتظارات آنها از شهرداری.

۲ - پاسخ گویی به پرسشهای مردم درباره خدمات شهری، برنامه ها و مشکلات شهرداری

۳ - توجه به شکایات شهروندان و احرام 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 - بهره گیری از رسانه های همگانی برای آگاهی رساندن به شهروندان درباره برنامه ها و اقدامات شهرداری.

تابلوی شماره ۹

یکی از مناسب ترین شیوه های آگاهی رسانی به مردم، تشکی جلسات سایانه در باز است. در چنین دوره هایی مردم می توانند 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، نمونه هایی از ادوات و وسایل کار خود و پروژه ۹ها و غیره را که مربوط به کار آنها است تهیه کرده ، در معرض نمایش قرار دهند و افرادی را برای ادای توضیح درباره خدمات ومشکات بگمارد . "

۱۰ - ۸ - آیین نامه های اداری شهرداری

مهمترین آیین نامه در زمینه امور اداری شهرداریها - آیین نامه استخدامی شهرداریهای کشور - مصوب آبان ۱۳۵۸ (با اصلاحات بعدی آن) است . این آیین نامه از هشت فصل تشکیل شده است که عناوین فصول هشتگانه آن به ترتیب عبارتند از : کلیات ، ورود به خدمت ، حقوق ، مزایا ، آموزش ، رفاه ، بازنشستگی و مقررات مختلف.

تابلوی شماره ۱۰

اگر چه طبق ماده ۲ استخدام کشوری ، شهرداریها از شمول این قانون خارج اند اما تبصره ذیل ماده ۱۱۲ قانون مزبور برای جلوگیری از ناهماهنگی ، چنین پیش بینی کرده است :

" وزارتخانه ها و شهرداریها و کیه موسسات دوتی اعماز اینکهمشمول مقررات این قانون باشند یا نباشند مکلف اند نسبت به کیه لوایح استخدامی و هر نوع وضع واصلاح تغییر مقررات استخدامی قبلا موافقت سازمان امور اداری و استخدامی کشور را جلب نمایند. "

تابلوی شماره ۱۱

شهردار مشهد برای اجرای برنامه های رفاهی کارکنان شهرداری ، کمیته ای با عنوان کمیته رفاه تشکی داده که مهمترین وظایف آن به شرح زیر است :

۱ - مطالعه و برنامه ریزی طرحهای رفاهی برای کارکنان ، از قبیل ایجاد باشگاهها، شرکتهای تعاونی مصرف ومسکن ، پس انداز ونظایر آن .

۲ - برنامه ریزی برای گسترش ورزش و تربیت بدنی بین کارکنان شهرداری و خانواده های آنان.

۳ - نظارت بر گردش امور، نگهداری واستفاده بهینه از تأسیسات ورزشی

۴ - مطالعه و برنامه ریزی جهت ایجاد امکانات ورزشی برای استفاده کارکنان و عموم شهروندان

سیر مدیریت شهری در ایران

درباره چگونگی مدیریت شهری در ایران گذشته ، بویژه در دوران پیش از اسلام ، اطلاعات دقیق و بسنده ای در دسترس نیست . با این حال ، آگاهی ما از گستردگی و عظمت شهرهای باستانی ایرانن مانند هگمتانه ، شوش ، ایلام ، سیلک و شهر سوخته ، این موضوع را روشن می سازد که زندگی در آن شهرها بدون وجود دستگاه منظم اداره کننده شهر ، امکانپذیر بوده است . از این رو در این قسمت ،ویژگیهای اساسی شهر نشینی روزگار گذشته ایران که پیوندی اساسی با مدیریت شهری داشته بیان می شود تا در پرتو آن بتوان برخی ویژگیهای اصلی مدیریت شهری آن روزگار را باز یافت.

۱- ۹- مدیریت شهری در دوران باستان

در دوران مادها، شهرها بیشتر کارکردی نظامی و سیاسی داشتند . در ان دوران ساختار اقتصادی - اجتماعی کشور چندان تکامل پیدانکرده بود . تا رونق بازرگانی و تولید صنایع دستی را که هر دو به زندگی شهری شکل می دهند. سبب گردد . پس از شکست هخامنشیان بدست اسکندرمقدونی و ایجاد حکومت سلوکیان ، سیاست پادشاه جدید برای ایجاد شهرهای نو و توسعه شهر نشینی قرار گرفت و این روزگار نمایانگر تجربه بزرگ تاریخی در بنیان گذاری شهرهای است که حکومت خود فرمان (به سبک شهرهای یونانی) دارند و در این زمان است که شهرنشینی در ایران شتاب می گیرد . " درروزگار سلوکیان ، از نظر حقوقی تابع مستقیم فرمانهای شاه بودند و هنگام بروز اختلاف میان آنها و مقامهای اداری ساتراپی ، نمایندگان شهر به پادشاه مراجعه می کردند اما "بیشتر پادشاهان سلوکی از دخالت مستقیم در امور داخلی شهرها اجتناب میکردند... زیرا امورداخلی شهرها توسط شورای شهر اداره می شد. شهروندان از آزادی عقیده برخوردار بودند و در شهرهایی که جمعیت ان ترکیبی از اقوام گوناگون بود هر گروه سنتها وآداب خودرا به جا می آورد. "

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 نمی توان سخن به میان آورد. آگاهی پیرامون مراکز هلنیستی این کشور بقدری ناچیز است کهگاه 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 می‌کند 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 شیوه‌پویسی اداره می‌شدند گرفتار تضادهای درونی و مبارزه شدید طبقاتی بودند که بیشتر با توسل و مراجعه با 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، مسوولان و سپس اهالی شهر مخاطب قرار گرفته‌اند. "به نظر می‌رسد مقصود از مسوولان (archontes) اندسته از نمایندگان شهر بودن که حق اداره امور را داشتند. در شوش فرمانده پادگان یا ساتراپ (Stratge) و نیز خزانه دار مخصوص که با عنوان Otanaias آمده نیز از زمره مسوولان بودند... مسوولان برای مدت یک سال انتخاب می‌شدند."

این نامه به خوبی، سازمان و مسوولان اداره کننده شهر شوش را نشان داده است. بنابراین می‌توان گفت که خودفرمایی، 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 رفته رفته 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 شاه راههای داد و ستد 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 می یافتند 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 مرحله بندی 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 بنیان گذاری 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.

۲-۹ - مدیریت شهری در دوران اسلامی

با فروپاشی تشکیلات سیاسی ساسانیان، شیوه اداره شهرهای کشور نیز دست خوش تغییرات بسیاری گردید و قوانین اسلامی وارد زندگی شهری ایران شد و دوران اسلامی - عده ای از مأموران محلی و دولتی - امور اجتماعی، اقتصادی و انتظامی هر شهر را اداره می کردند و هر یک از آنها وظایف، تکالیف و مسؤولان و تکالیف هر یک از آنها در همه دوره ها 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 می کرد. در مرکز ایالات، والی و حکام حکومت می کردند و در شهرهای کوچکتر که مرکز اداری ولایات و نواحی و بخشهای کوچکتر بودند، حکومتهای ایالاتی حاکمانی بر آنها می گماردند.

- در مجموع، تشکیلات مدیریت شهری در این دوران را می توان به چهار گروه زیر تقسیم کرد:
- الف: امور اداری، سیاسی و امنیتی شهر و منطقه تحت نفوذ آن، که بر عهده حاکم یا امیر شهر بود.
- ب: امور اجتماعی، اقتصادی و خدماتی که بر عهده رئیس شهر، کلانتر و کدخدایان محله ها بود.
- پ: امور انتظامی شهر که به عهده عسس و داروغه بود.
- ت: امور قضایی که مسؤولیت آن با قضات بود.

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

حاکم

در رأس تمام مسئولان و مدیران شهر، حاکم یا امیر هر ولایت قرار داشت. او اختیارات گسترده ای داشت و بر تمام سازمانها و نهادهای اداری و قضایی قلمروش نظارت می کرد. بیشتر حاکمان از میان شاه زادگان، امیرزادگان و بزرگان انتخاب می شدند. او گذشته از شهر، به مناطق تابع نیز حکومت داشت. "انتخاب، نصب و عزل مسؤولان دیوان مظالم، کارکنان دفتر اسناد و رسیدگی به قباله های املاک و نظارت بر کار عسس، محتسب و نرخ بازار با او بود. کارهای عمرانی تحت نظر او صورت می گرفت 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 می کرد. خارج از شهر، نگهداری و حفاظت از جاده های بازرگانی و مراقبت از کاروانها در برابر خطر راهزنان نیز از وظایف او به شمار می رفت."

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 می کرد. بنابراین، رسیدگی به امور اجتماعی، اقتصادی و امور خدماتی که امروزه در حیطه اختیار شهرداریهاست، بر عهده 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، محله های شهر، تقسیم کارهای 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 هر کدام از پیشه وران را با کمک شخصی موسوم به نقیب که مهمتر اصناف بود، انجام می داد. گاهی اوقات تنبیه پیشه وران خطاکار و جلوگیری از اجحاف و گران فروشی آنان نیز بر عهده کلانتر گذاشته می شد."

کدخدا

در سطح محلات شهر کدخدا وجود داشت که بیشتر از میان محترم ترین و ثروتمندترین افراد محله برگزیده می شد. از آن جا 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 می شد و از او خواسته می شد تا مالیاتها یا هزینه های دیگر را بین اهالی تقسیم و از آنها وصول نماید.

محتسب

محتسب اختیارات گسترده ای 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 مغازه ای 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، بویژه 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 بر عهده محتسب بود تشابه زیادی با وظایف شهرداریهای کنونی دارد.

از منابع باارزشی که به تشریح و بیان وظایف محتسبین پرداخته، باید به کتاب 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، رفته رفته از قدرت و اختیارات محتسبین کاسته شد ولی در دوره قاجار، اداره ای به نام احتساییه 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 ناصرالدین شاه) 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 سرگذرها به منظور تأمین روشنایی شهر ضمناً آب پاشی 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 مسئول 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

اگر چه داروغه تا پیش از دوره صفویه بیشتر لقب حاکم شهر بود، اما از آن دوره به بعد امور انتظامی و مراقبت از رعایت قوانین، به طور خاص بر عهده داروغه گذاشته شد. این سمت در دوره ناصرالدین شاه از میان رفت و به جای آن نظمیته تهران به کمک کارشناسان خارجی تأسیس شد.

قاضی

منصب قضاوت از مهمترین منصبها به شمار می رفت 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 می کردند، " 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، به تدریج سه نوع محکمه به وجود آمد:

اول: محاکم شرع که تحت نظر حکام شرع اداره می شد و در آنها به دعاوی قضایی، عقود، خرید و فروش، ازدواج، طلاق و مسائل مهم رسیدگی می کردند.

دوم: محاکم عرف که در آنها به امور جزایی از قبیل جرح و قتل، سرقت و غارت رسیدگی می شد و قضاوت جزایی و داروغه ها تحت نظر دیوان بیگی که ناظر کار عدلیه بود، مسؤولیت رسیدگی به امور مزبور را بر عهده داشتند.

سوم: محاکم حسب که در آن اوزان و نرخها و برخی از مسائل صنفی و شهرداری رسیدگی می شد و مسؤولیت 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 تصمیم گیریهای سیاسی و اداری نقش داشتند و گاه رقیب و گاه همکار برای حاکمان شهرها و ولایات، به شمار می رفتند.

از دیگر عناصر مؤثر در مدیریت شهری آن روزگار، باید به روحانیان، نظامیان، شاه زادگان و وابستگان به شخص حاکم و شاه اشاره کرد. اینان می توانستند در مواردی تصمیمات اداری را به سود خود تغییر دهند. این بررسی مختصر، نشان می دهد که تا

زمان مشروطیت، شهروندان هیچ جایی در مدیریت و اداره شهر نداشتند و همه تصمیم گیریه‌ها بدون اعتنا به خواست آنان گرفته می شد.

۳-۹ - 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 می کرد که برگرفته از مدیریت شهری اروپایی بود. طبق قانون بلدی (مصوب سال ۱۲۸۶ خورشیدی) اداره امور هر شهر به عهده انجمن بلدی گذارده شد و این انجمن موظف به اجرای خواسته‌ها و انتظارات مردم شهرنشین بود.

در آن روزگار وظایف شهرداریها بسیار ساده بود و از زمره امور خدماتی و رفاهی فراتر نمی رفت. 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 عهده دار آن بودند. شهر تهران - نخستین شهر کشور بود که در سال ۱۲۸۶ براساس قانون بلدی - صاحب تشکیلات بلدی (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 بلدی در سال ۱۲۸۶

قانون بلدی در سال ۱۲۸۶

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

قانون بلدیہ با آن در دوران خود، قانونی پیشرفته برای مدیریت شهری به شمار می رفت، در اجرا با شکست مواجه شد. عمده ترین دلیل این شکست، بی تناسبی این قانون با شرایط و ویژگیهای جامعه ایران بود. در سالهای آغازین سده بیست میلادی، شهرنشینی در ایران چندان گسترش نیافته بود و نسبت شهرنشینان به زحمت به رقم ۲۰ درصد می رسید. افزون بر این، شهرنشینی در ایران برخلاف شهرنشینی در اروپا، ویژگیهای ایجاد مدیریت شهری مستقل و برخوردار از حمایت و پشتیبانی مردم را نداشت. بی سوادی بیشتر شهرنشینان، نفوذ زیاد قدرتمندان محلی و بی تجربگی مسوولان و کارگزاران دولتی، سبب شد تا در سال ۱۲۹۰ خورشیدی دولت اجازه انحلال کلیه انجمنهای بلدی (و همچنین انجمنهای ایالتی و ولایتی) و تجدید نظر در قوانین مربوطه را از مجلس بگیرد و بی درنگ اقدام به انحلال انجمنهای مزبور کند.

۴-۹ - مدیریت شهری در دوره پهلوی

دوران حکومت رضا شاه از بسیاری جهات پایه گذار تغییراتی چند در ساختار اقتصادی - اجتماعی جامعه ایران گردید. ایجاد نظام، نو در آموزش رسمی، برپایی ادارات جدید به سبک اروپایی، ایجاد نخستین کارخانه های صنعتی، احداث راه آهن 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، بویژه تمرکزگرایی شدید، نصیب نبود. در این دوران انتخاب شهردار بر عهده دولت بود و اعضای شهرداری، کارمند دولت محسوب می شدند. در سال ۱۳۰۹ با لغو قانون بلدی (مصوب سال ۱۲۸۶) و تصویب قانون جدید شهرداریها، به طور رسمی نظارت و هدایت شهرداریها بر عهده وزارت کشور گذاشته شد. با توجه به اینکه در قانون جدید بروابستگی شهرداریها از نظر مالی، اداری و اجرایی به دولت تاکید شده بود، جای چندان برای استقلال عمل و خودکفایی آنها باقی نمانده بود. هر چند 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 بلدی انجامید و مانع از ایجاد انجمنهای بلدی و استواری آنها گردید، انجمنهای شهر نیز در این دوران پا نگرفتند.

در دوران هفده ساله حکومت رضا شاه، 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 چندان به شهر نداشته اند، می باشد".

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

بر اساس ماده ۲۹ قانون جدید، انجمن شهر، سه نفر از اهالی محل، کارکنان دولت یا شهرداران منصوب وزارت کشور را به عنوان شهردار انتخاب یا نامزد کرده، آنها را به وزارت کشور پیشنهاد می کند تا وزارت کشور از میان آنها یک تن را به طور رسمی به عنوان شهردار برگزیده و منصوب کند. حقوق شهردار را نیز انجمن شهر تعیین می کرد.

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 پایه های 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 ثبت نام برای شرکت در انتخابات و چگونگی انحلال انجمن شهر بود. همچنین در این قانون از اختیارات وزارت کشور به عنوان تنها مرجع دارای صلاحیت برای انحلال انجمن های شهر کاسته شد. انتخاب شهردار نیز برعهده انجمن شهر گذاشته شد تا بلافاصله پس از رسمیت یافتن، یک نفر را بعنوان 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 جاه طلبانه 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 نآشنایی مردم و کارگزاران دولتی با روشهای مردم سالارانه به شکست گرایید.

۵-۹ - 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، چنان که یک فصل از قانون اساسی به شوراهای اختصاص یافته است و مطابق اصل ۱۰۰ قانون اساسی " برای پیش برد سریع برنامه های 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 می گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می کنند".

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

بر اساس لایحه " تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران"، انتخاب شهردار بر عهده شورای اسلامی شهر و صدور حکم آن در شهرهای با جمعیت کمتر از دویست هزار نفر بر عهده استاندار و در شهرهای بزرگتر و بر عهده 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 رئیس جمهوری برای اجرا به وزارت کشور ابلاغ شد. با این حال، این شوراهای پا نگرفتند تا اینکه پس از انتخاب سید محمد خاتمی به عنوان رئیس جمهوری، وزارت کشور با تصمیمی قاطعانه و به رغم مشکلات بسیاری که فرا روی داشت، انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا را در هفتم اسفند ماه سال ۱۳۷۷ برگزار کرد و اولین نمایندگان شوراهای در این زمان آغاز به کار کردند.

۶-۹ - قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران

این قانون از پنج فصل، نود و چهار ماده و پنجاه و یک تبصره تشکیل شده است. فصل اول این قانون به بیان تشکیلات شوراهای و معیارهای لازم برای تشکیل آن پرداخته است. در فصل دوم با عنوان "انتخابات، چگونگی انجام انتخابات و شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان" بیان شده است. در فصل سوم با عنوان "وظایف شوراهای"، وظایف آنها بر حسب 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" راه کارهای 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 برنامه های آموزشی انتخابات و کلیه اعلامیه ها و اطلاعیه های 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 به عنوان مسؤؤل 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.

فصل دهم

سیر مدیریت شهری در جهان

روشن ست که در این نوشتار نمی توان به همه ابعاد مدیریت شهری در جهان پرداخت؛ از این رو بناچار در این قسمت، به جنبه های عام سیر مدیریت شهری در جهان پرداخته نگام بیان وضعیت کنونی آن در جهان، از اطلاعات دو کشور آمریکا و سوئد استفاده می کنیم.

۱ - ۱۰ - مدیریت شهری در یونان باستانی

چنان که در تاریخ آمده است، در یونان باستان هر یک از شهرها خود مختار بوده است و بگونه ای مستقل به اداره امور خود پرداخته اند. این شیوه اداره امور شهرها که به آن دولت، شهر گفته می شود، 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 می نویسد: "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 می کنند و به یک نژاد تعلق دارند و یک خدا را می پرستند. از نظر سیاسی کشور - شهر بهترین وسیله تحصیل نظم و آزادی به شمار می رود. اجتماعات کوچک از عهده تأمین امنیت بر نمی آیند و اجتماعات بزرگتر به زودی تبدیل به جامعه استبدادی می شوند... کمال مطلوب بنا بر آرزوی فیلسوفان یونانی متشکل از کشور - شهرهای مستقل است که در نوع هماهنگی فیثاغورثی تعاون داشته باشند. ارسطو دولت را اجتماعی از آزادگان می دانست که از یک حکومت اطاعت می کنند 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 غیر عملی می شود. بدین سبب در یونان، شهر و دولت را به یک نام یعنی پولیس می خواندند."

مجالسی که اداره شهرهای یونان باستان را بر عهده داشتند متشکل از اشراف و بزرگان شهر بودند که از طرف مردم برای مدت معینی انتخاب می شدند و می توانستند در همه زمینه های زندگی شهری تصمیم بگیرند.

۲ - ۱۰ - مدیریت شهری در دوران فئودالیسم

پس از امپراطوری روم که می توان آن را وارث تمدن یونان باستان به شمار آورد، بحران اقتصادی و سیاسی دامن گیر 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 به سوی زمینهای خارج از شهر، جایی که می توانستند خوراک خود را تأمین کنند، و آنرا از دل زمین بیرون بکشند، روی آوردند. در این جامعه روستایی که مبنای جامعه فئودال را تشکی می داد، شهرها در درجه دوم اهمیت قرار داشتند زیرا نه به عنوان مراکز اداری، دارای عملکرد بودن و نه مراکز تجاری و تولیدی بشمار می رفتند.

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 فرآوردهای 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 شد کمی صنعتگران و بازرگانان در حاشیه جامعه فئودال گردد.

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

افزایش ساختن شهر به ساختن حصار تازه ای برای در برگیری این حومه ها 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 می گرفتند. حاکمیت شهرها در این هنگام با صاحبان کلیسا ، زمین دارن بزرگ و شاهان بودند.

با افزایش تعداد صنعتگران و بازرگانان ساکن در شهرها که بورگوس یا بورژوا خوانده می شدند، رفته رفته تحولاتی در مدیریت شهری روی دادند. آنان کم کم 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 (بویژه امور دفاعی مثل ساختن استحکامات و سلاحهای جنگی) ، موضوع مورد بحث در شهرها بود. این حرکت تازه که ابتدا به صورت اتحادیه ای از افراد آغاز شد ، در کشاکش با اسقافها و شاهزادگان فئودال قرار گرفت و به نیروی سازمان یافته ای بدل گردید. اصل و منشأ کمون ایتالیایی بود ، دولتی با قوه قانون گذاری که خود حق حکومت بر افراد و گروهها را داشت ، ولی در عین حال امتیازات اقتصادی آنان را محترم می شمرد. " از این رو ساختار مدیریت شهری تغییر پیدا کرد و نظام شورایی برای اداره آن متشکل از افراد صاحب نفوذ و ثروتمند تشکیل گردید.

۳ - ۱۰ - ساختار مدیریت شهری در دولت - شهرهای اروپایی سده میانه

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

۱ - شورای بزرگ ، متشکل از نمایندگان خاص شهر.

۲ - شورای کوچک - که به شکل ستاد اجرایی عمل می کرد.

۳ - تعدادی قاضی ، که از طریق انتخابات یا قرعه کشی تعیین می شدند و در فرانسه آنها را Jures در ایتالیا Consoli و در فنلاند Echevins می نامیدند .

در کنار این تشکیلات ، قشرهایی ویژه از اجتماع نیز نمایندگان خود را داشتند . ، مانند اتحادیه های صنعتی (arti در ایتالیا ، guilds در انگلیس و Zunfte در آلمان) و نمایندگان نیروی نظامی که از میان خود یکی را به عنوان کلانتر بر می گزینند . در کنار قدرت مدنی ، قدرت مذهبی اسقفی ونظام رهبانی نیز در شهر برای خود محل وجایگاههایی را دارا بود. در بعضی از بخشهایی 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، زمین پهنا پهناوری را اداره می کرد. که اندازه آن به تناسب نیازهای شهر تفاوت می کرد اما برخلاف دولت - شهرهای یونانی ، حقوق مساوی برای روستائینان قایل نبود ، زیرا سیاستش فقط در جهت منافع محدود جمعیت شهری رهبری می شد. از طرف دیگر چون جمعیت ساکن در این شهر متجانس نبودند ؛ نمی خواستند مانند دولت ، شهرهای یونانی تصمیماتی اجتماعی بگیرند.

درباره وضعیت حاکمیت در شهرهای اروپایی آن دوران ، ماکس وبر در کتاب شهر در گذر می نویسد : " حلقه حاکمه ، دربرگیرنده خانواده های شهری بود که با مالک شدن زمین ، در شهر اقامت گزیده و سرمایه راز طریق تجارت صلح امیز ، بویژه سرمایه تضمین شده در قرون وسطی ، یا با مشارکت شخصی در تجات یا جنگ دریایی ، به دست می آورد. امیر یا پرنس اغلب برای دوره کوتاهی انتخاب می شد. و در هر صورت قطعاً محدودیتهای در اقتدار او بود . در شهرهای بازرگانی دریایی باستانی ، از زمان هومر به تدریج شورای سالانه شهرداری تشکیل شد. غالباً تشکیلات مشابهی در آغاز سده های میانی پدید می آمد. در ونیز ، شوراها با فرمانروایان وقدرتهایی همسنگ تشکیل می شد که از نظر رهبر شرایط گوناگون داشت . "

۴ - ۱۰ - رنسانس

رشد شهر نشینی ، همراه با گسترش صنعت وبازرگانی ، سبب فرو پاشی نظام کهن فئودالی در اروپا گردید . روستا ها در آن زمان غدارا فقط به مقدار نیاز خود تولید می کردند و ابزار لازم را تنها برای کارشان می ساختند. اما نیاز های روز افزون شهرنشینان به محصولات غذایی روستا ، سبب شد که آنها تعداد فزاینده ای از کارگران روز مزدرا که در مناطق خارج از این روستا ها بودند، به استخدام بگیرند. زمین داران بزرگ اروپایی ناگزیر برای ساکنای این کارگران، زیستگاههایی جدید در زمینهایی که هنوز برای مقاصد کشاورزی استفاده نشده بود، ساختند. این زیستگاهها، هسته های اولیه شهرهای جدید اروپایی را تشکیل دادند.

" این شهرهای جدید گرچه توسط خانواده های زمین دار بنیان نهاده می شد ولی در سازمان بندیشان از ویژگیهای سنتی تبعیت نمی شد. این شهرها، آزادیهای فردی کارگران را تضمین می کرد، دارای حکومت خودمختار بود و توسط یک کلانتر اداره می شد که تقریباً همیشه از سوی مردم برگزیده می شدند. همچنین این شهرها به رغم آن که از لحاظ سیاسی و قضایی تابع قوانین فئودالی باقی می ماند، ولی از سازمان بندی شهری دولت - شهر تقلید می کرد".

" تجربه دولت - شهرهای یونانی که برای شهرهای سده های 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 می دهند. به عبارت دیگر شیوه کنونی مدیریت شهری در آن کشورها که بر استقلال حکومت محلی و رأی مردم مبتنی است - ریشه ای چند صد ساله دارد. اهمیت شورا در اداره شهرهای اروپایی چنان بود که " در بسیاری از شکل گیریهای مدنی، مجمع عمومی () شهروندان که در ایتالیا مجمع قانون گذار () خوانده می شد، عالیترین هیأت مقتدر اداری جامعه به شمار می آمد" البته در آن دوره، بیشتر اعضای این گونه شوراها را اعیان متنفذ و مالکان زمین شهری و اشراف تشکیل می دادند.

تأثیر قدرتهای شهری در فضای عمومی شهرها

در شهرهای آن روزگار، قدرتهای گوناگونی حضور داشتند که از بین آنها می توان به حکومت استقفی، حکومت شهرداری، فرقه های مذهبی و اتحادیه های صنفی اشاره کرد. از این رو فضاهای عمومی شهری، ساختی پیچیده و درهم داشتند. شهرهای نسبتاً بزرگ، یک مرکز واحد نداشتند و در آنها یک مرکز مذهبی شام کاتدرال و کاخ اسقفی، یک مرکز قدرت مدنی یا کاخ شهرداری و یک یا چند مرکز تجاری تاق گاهها و تالارهای اتحادیه های صنفی، دیده می شد.

۵-۱۰ - انقلاب صنعتی و گسترش فزاینده شهرنشینی

تا پیش از انقلاب صنعتی در سده هجدهم میلادی، رشد شهر دیر زمانی بود که محدود مانده بود. شهرهای گذشته مانند شهرهای درّه های بزرگ نیل، بین النهرین، سند و چین که پیشینه ای چند هزار ساله داشتند، تنها با توسل به آبیاری - که امکان تولید مازاد بر نیاز جامعه کشاورزی را می داد - 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 ضرب آهنگ 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 آن که کشورهای صنعتی اروپا و آمریکا، کشورهایی شهری به شمار می روند، نباید از تفاوت میان شهرهای اروپایی و آمریکایی غافل ماند. شهرهای آمریکایی از ویژگی های سستی محلی در دراز مدت بی بهره بودند. مارتین دال در این زمینه می نویسد: "یک شهر نوپنیا دارای ساختی نسبتاً ساده شده، در تقابل با نمونه ی منشأ خوداست. چرا که نقطه آغاز آن به طور اجتناب ناپذیر، برگردانهایی ساده شده از مرحله ی نهایی یک شهر توسعه یافته است. شهرهای آمریکایی برگردانهایی ساده شده از نمونه های شهرهای رایج در انگلستان، هنگام بنیاد گرفتنشان بودند. و با آنکه در اروپا به طور کلی، قدرت منلی تا حدی همزمان با تکامل شهر رشد کرد، اما در آمریکا تأسیس قدرت ملی پیشتر از شکبندی بسیاری تر شهرها صورت گرفت.

در دوران جدید که برخی آن را دوران حاکمیت شهرها نامیده اند، شیوه ی مدیریت شهری نیز در کنار سایر پدیده های اجتماعی - اقتصادی تغییر یافته و دچار دگرگونی های بسیار شده است. اکنون در بسیاری از کشورهای جهان یا به گفته ی بهتر، در کشورهای توسعه یافته 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 انتخابات آنها، سرنوشت سیاسی کشورها رقم زده می شود.

در این قسمت برای آشنایی با وضعیت کنونی مدیریت شهری در جهان ویژگی های اساسی این پدیده در آمریکا و سوئد بیان می شوند.

۶ - ۱۰ - مدیریت شهری در آمریکا

ایالات متحده آمریکا مرکب از ۵۴ ایالت است که هر یک در امور داخلی خود مستقل اند و دولت فدرال تنها در زمینه ی امنیت ملی، حفظ وحدت ایالات، امور خارجی و در مجموع مسایی که قانون اساسی این کشور مقرر داشته، مسؤولیت دارد. هر یک از ایالات آمریکا، مجلس قانونگذاری خاص خود دارد. که نمایندگان آنرا مردم انتخاب می کنند. و فرماندار و معاون او نیز در انتخابات عمومی که هر ۴ سال یکبار برگزار می شود، برگزیده می شود. در این چارچوب سیاسی، شهرداریها نیز که بیشتر

متشکل از شهردار و شورای شهر هستند ، با رأی مستقیم شهروندان انتخاب می شوند و میزان تابعیت آنها از قوانین فدرال و قوانین ایالتی معین است .

در نظام مدیریت شهری آمریکا شوراها اهمیت بسیاری دارند . مدت عضویت در این شوراها در ابتدا فقط یکسال بود ولی کم کم به ۴ 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 اداره ی شهرها ، از شیوه های پیروی می شود که از میان آنها می توان سه الگو را شاخص دانست :

۱ - ۶ - ۱۰ - الگوی شهردار ، شورای شهر ، نوع شهردار کم قدرت .

در این الگو شهردار قدرت و اختیار چندانی ندارد و کمیسیونها یا هیأت‌های که اعضای آنها را مردم یا شورای شهر انتخاب کرده اند 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 تصمیم گیری دارد ، شهردار حق و تو دارد ، اما اگر اعضای شورا بر تصمیم خود پافشاری کنند ، در دور دوم رأی گیری ، می توانند وتوی شهردار را خنثی کنند . در این الگو وظیفه ی عمده شهردار نظارت بر تصمیمها و فعالیتهای هیأت‌های شهرداری است .

۲ - ۶ - ۱۰ - 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 شورا شهر نیازی ندارد . رؤسای سازمانهای شهرداری ، همگی با نظر و تأیید و تصویب شهردار تصمیم می گیرند . هزینه کردن بودجه ی شهرداری نیز به نظر و تصمیم شهردار بستگی دارد. در تصمیم گیری نیز شهردار حق و تو دارد ، اما شورای شهر مانند الگوی او می تواند با دوسوم آرای خود وتوی شهردار را در دوره دوم رأی گیری خنثی کنند . در این الگو ، اگر چه شهردار اختیار و قدرت بسیار دارد این قدرت با نظر و تصمیم شورای شهر نظارت و مهار شده است .

۳ - ۶ - ۱۰ - الگوی مدیر شهر

در این الگو، اساس بر آن است که " شهر را باید مانند یک شرکت بازرگانی اداره کرد . از این رو همان گونه که صاحبان سهام یک شرکت برای اداره امور آن ممکن است یک نفر را به عنوان مدیر عامل استخدام کند. شهر نیز باید مدیری در استخدام خود داشته باشد . در این صورت شهردار فقط نقش نمادین می یابد که به عنوان پدر شهر در مراسم و تشریفات شرکت می کند و البته ناظر عالی امور نیز هست در برخی از شهرها از حق وتو نیز برخوردار می باشد . برعکس ، اختیارات و قدرت انجمن شهر افزایش می یابد " .

۷ - ۱۰ - مدیریت شهری سوئد

با اینکه حکومت کشور سوئد پادشاهی است ، اداره امور در آن کشور بر اساس خودگردانی محلی از طریق شهرداریها و خودگردانی منطقه ای از طریق شوراهای استان انجام می شود. این شیوه حکومت بر پیشینه ای 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 می شود. 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 تصمیم گیریهای اجرایی در سطح محلی ، به نمایندگان منتخب مردم واگذار شده است. در این کشور شهروندان ۱۸ سال به بالا می توانند در انتخابات دولت محلی شرکت کرده و به کسانی که می خواهند رأی دهند . طبق قانون دولت محلی ، شهرداریها باید اداره امورشان را خود بر عهده 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 گرفته اند تا این سازمان از چارچوب مقرر خارج نشود . همچنین استقلال مدیریت شهری محترم شمرده شده و هیچ یک از سازمانهای دولت مرکزی نمی توانند به تصمیمات شورای شهر اعتراض کنند .

در نظام مدیریت شهری سوئد - نهاد عالی تصمیم گیری - شورای شهر است. شورا تنها نهادی است که شهروندان محلی آنرا انتخاب می کنند. مدت فعالیت شورای شهر ۳ سال است و در هر شهر بین ۳۱ تا ۱۰۱ نفر عضو دارد. شورای شهر، اعضای کمیته

اجرائی و کمیته هایی دیگر دولت محلی را انتخاب کرده ، رؤسای آنها را نیز منصوب می کنند . مدیریت شهری در شهرهای سوئد حق دارد " برای تصمیم گیری در مورد فعالیتهای خود ، همه پرسى مشورتى انجام دهند . "

۸ - ۱۰ - فعالیتهای بین المللی مدیریت شهری

همزمان با برنامه ها و اقدامات کشورها در زمینه نظام مدیریت شهری ، از چند سال پیش ، فعالیتهای بین المللی در زمینه مدیریت شهری آغاز شده که هسته آن ، برنامه مدیریت شهری (UNP) از U . N . D . P است . این برنامه از سازمان ملل حمایت می کند ، مرکز سکونتگاههای بشری این سازمان (Habitat) و بانک جهانی (Bank world) نیز با هدف کمک به شهرهای بزرگ و کوچک کشورهای در حال توسعه ، حامی آنند . این برنامه در واقع " یک برنامه همکاریهای فنی برای پشتیبانی از شهرها و شهرکهای موجود در حال توسعه بشمار می رود . مقصود از اجرای آن تقویت ظرفیتهای در زمینه های زیر است :

- بسیج منابع مالک شهری برای بهره مندی کشور در مجموع و جوامع شهری به طور خاص .

- تأمین ، بکارگیری و توسعه زیر ساختها و خدمات مورد نیاز فعالیتهای شهری .

- اداره منابع زیست محیطی شهرها که برای توسعه پایدار جنبه حیاتی دارد .

- حمایت از تعداد فزاینده تهیدستان شهری .

مهمترین ابزار این برنامه ، افزایش ظرفیتهای در مواردی است که به پیش برد 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 داده است تا به بهبود روندهای زیر بیانجامد ::

- سازماندهی مؤسسات و سازمانهای شهری ونظام مدیریت آنها .

- بسیج ، تخصیص و ادره منابع .

- توسعه منابع انسانی و آموزشی .

توجه مبتکران این برنامه بر ۴ جنبه خاص متمرکز است :

اول ، بعد سیاسی مدیریت شهری که مشارکت، نحوه افزایش حمایتها از تغییرات در سیاست گذاری و تعیین سهم برنامه ریزی و نیروهای بازار در اقتصاد شهری را شامل می شود.

دوم ، موفقیت اجرایی سازمانهای شهری که به ساختار مدیریتی و روشهای هماهنگی آنها ، میزان ونقش بخش خصوصی رسمی و غیر رسمی در فعالیتهای در چارچوب قانونی آنها بستگی دارد.

سوم ، منابع مالی که خود تابع سیاستهای مالی و پولی ، درآمدهای مالیاتی و عوارض ، مشارکتهای خصوصی وعمومی و برنامه ریزی واداره منابع مالی است .

چهارم، توسعه انسانی که به کیفیت زندگی شهری ، مشارکت جوامع در امور شهری ، ایجاد کار وتوسعه پایدار وابسته است . به اعتقاد دست اندرکاران این برنامه ، هدفهای فوق ، زمانی متحقق می گردد که در قدم اول اقدامی برای پیش برد روندی بهبود مدیریت شهری ، در سیاست گذاری و عمل صورت پذیرد "

یکی دیگر از ویژگیهای این برنامه آن است که برای حمایت از ابتکارات درون کشوری ، به کسانی که در مرتبه اول به بهبود وضع خود کمک می کنند ، یاری رسانند . دفتر منطقه آسیا و اقیانوسیه این برنامه در کوالالامپور ، پایتخت مالزی قرار دارد .

پیوست یک : وظایف قانونی شهرداریها

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

- ۱ - ایجاد خیابانها و کوچه ها و میدانها و باغهای عمومی و مجاری آب وتوسعه معابر در حدود قوانین موضوعه.
- ۲ - نظیف و نگاهداری وتسطیح معابر ونهرهای عمومی ومجاری آبها و فاضلاب و تنقیه قناتهای مربوط به شهر وتأمین آب و روشنایی با وسایل ممکنه .

تبصره ۱ : (۲۷ / ۱۱ / ۱۳۴۵) سد معابر عمومی و اشغال پیاده روها ، استفاده غیر مجاز آنها ، میدانها ، پارکها ، و باغهای عمومی برای کسب ، سکنی ویا هر نوع دیگری ممنوع است و شهرداری مکلف است از ان جلوگیری ودر رفع موانع موجود وآزاد نمودن معابر و اماکن مذکور فوق بوسیله مأموران خود رأسا اقدام کنند . در مورد دکه های منصوب قبل از تصویب این قانون، شهرداری مکف است نسبت به برداشتن آنها اقدام و چنانچه صاحبان این قبیل دکه ها 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

دکه های در معابر عمومی کنند. شهرداری موظف است رأسا وبوسیله مأمورین خود در برداشتن این قبیل دکه ها و رفع سد معبر اقدام کنند و اشخاص مزبور حق ادعای هیچگونه خسارتی نخواهند داشت.

تبصره ۲: (اصلاحی ۲۷ / ۱۱ / ۱۳۴۵) 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 عهده دار آن هستند با تصویب انجمن شهر به عهده شهرداری خواهد بود. این قبیل شهرداریها می توانند با تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور تهیه آب مشروب و توزیع آن را به مؤسساتی که طبق اصول بهداشتی عمل می نمایند، واگذار کنند.

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

تبصره ۴: (الحاقی ۱۳۵۲/۵/۱۷) شهرداری مکلف است محللهای 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.

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

رانندگان وسائط نقلیه اعم از کندرو یا موتور، مکلف اند آنها را فقط در محللهای تعیین شده از طرف شهرداری خالی نمایند. مجازات متخلفین طبق ماده ۲۷۶ قانون کیفر عمومی تعیین می شود. در صورت تخلف، مراتب هر بار در گواهی نامه رانندگی متخلف قید و اگر ظرف یک سال، سه بار مرتکب همان تخلف شود، بار سوم به حداکثر مجازات خلافی، محکوم و گواهی نامه او برای یک سال ضبط می شود 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 بهداشتی در آبله کوبی 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 بی سوادگی 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 موزه ها و خانه های فرهنگی و زندان با تصویب انجمن شهر از اراضی و ابنیه متعلق به خود با حفظ مالکیت برایگان و یا با شرایط معین به منظور 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 دعوی 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 می شود.

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 آیین نامه مالی شهرداریها پیش بینی شده در این قانون.

۱۰ - اهدا و قبول اعانات و هدایا به نام شهر با تصویب انجمن. اعانات پرداختی به شهرداری یا مؤسسه های خیریه از طرف وزارت دارایی، جزو هزینه قابل قبول اعانه دهندگان پذیرفته می شود و اعانه دهنده نسبت به مبلغ اعانه ای که داده است از مالیات بر درآمد معاف می باشد.

۱۱ - نظارت و مراقبت در صحت اوزان و مقیاسها.

۱۲ - تهیه آمار مربوط به امور شهر و مولید و متوفی ها.

۱۳ - ایجاد غسال خانه 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 بنا ها و دیواره های شکسته و خطر ناک واقع در معابر عمومی و کوچه ها و اماکن عمومی و دالانهای عمومی و خصوصی و پرکردن و پوشاندن چاهها و چاله های واقع در معابر و جلوگیری از گذاردن هر نوع اشیا در بالکنها و ایوان مشرف و مجاور به معابر عمومی که افتادن آنها موجب خطر برای عابرین است و جلوگیری از زحمت و خسارت ناودانها 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 مهلت دار متناسب صادر می نماید 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، گرمابه ها، مهمانخانه ها، دکانها، قهوه خانه ها، کافه رستورانها، پاساژها و امثال آن که محل رفت و آمد و مراجعه عمومی است، نیز می باشد.

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 بی صاحب و مضر هستند.

۱۶ - تهیه مقررات صنفی و پیشنهاد آن به انجمن شهر و مراقبت در امور صحتی اصناف و پیشه وران.

۱۷ - پیشنهاد اصلاح نقشه شهر در صورت لزوم و تعیین قیمت عادلانه اراضی و ابنیه متعلق به اشخاص که مورد احتیاج شهر باشد بر طبق 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 آب گیری و متعلقات آنها بر طبق قانون توسعه معابر.

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

۱۹ - تهیه و تدوین آیین نامه 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 کارخانه ها، کارگاهها، گاراژهای عمومی و تعمیرگاهها و دکانها و همچنین مراکزی که مواد محترقه می سازند و اصطبل چهارپایان و مراکز دامداری و به طور 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 آهک پزی و خزینه گرمابه های عمومی که مخالف بهداشت است اقدام نماید و با نظارت و مراقبت در وضع دودکشهای اماکن و کارخانه ها و وسائط نقلیه که کارکردن آنها دود ایجاد می کند و از آلوده شدن هوای شهر جلوگیری نماید و هر گاه 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 صاحب ملک 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 لازم الاجراء است.

هر گاه رأی کمیسیون مبنی بر تأیید نظر شهرداری باشد و یا صاحب ملک در موقع اعتراض نکرده و یا در مهلت مقرر شخصاً اقدام نکند، شهرداری به وسیله مأمورین خود رأساً اقدام خواهد نمود.

۲۱ - احداث بناها و ساختمانهای مورد نیاز 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 بی بضاعت 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 کارخانه ها و مراقبت در پاکیزگی گرمابه ها و نگاهداری اطفال بی بضاعت و سرراهی.

۲۴ - صدور پروانه برای کلیه ساختمانهایی که در شهر می باشد.

تبصره: (مصوب ۱۳۵۲/۵/۱۷) شهرداری در شهرهایی که نقشه جامع شهر تهیه شده، مکلف است طبق ضوابط نقشه مذکور در پروانه های 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 می نماید 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 می کند.

این تصمیم به وسیله مأمورین شهرداری اجرا می شود و کسی که آگاهانه از محل مزبور پس از تعطیل برای کسب و پیشه و یا تجارت استفاده کند به حبس جنحه ای 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 می شود.

دایر کردن دفتر وکالت و مطب و دفتر اسناد رسمی و ازدواج و طلاق و دفتر روزنامه و مجله و دفتر مهندسی به وسیله مالک، از نظر این قانون استفاده تجاری محسوب نمی شود.

۲۵ - (اصلاحی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) ساختن خیابانها و آسفالت کردن سواره روها و پیاده روهای معابر و کوچه های 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 الغای 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 تصویب نامه 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 می شود از پرداخت هر گونه عوارض به شهرداریهای عرض راه، معاف می باشد.

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 می شود.

تبصره ۴: آیین نامه های گریز از پرداخت عوارض شهرداری و استنکاف از آن با موافقت وزارتین کشور و دادگستری تنظیم و پس از تصویب هیأت وزیران به موقع اجرا گذاشته می شود.

۲۷ - (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) وضع مقررات خاصی برای نام گذاری معابر و نصب لوحه نام آنها و شماره گذاری اماکن و نصب تابلوی الصاق اعلانات و برداشتن و محو کردن آگهی ها از محل های غیرمجاز و هر گونه اقداماتی که در حفظ نظافت و زیبایی شهر مؤثر باشند.

۲۸ - (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) صدور پروانه کسب برای اصناف و پیشه وران. کلیه اصناف و پیشه وران مکلف اند برای محل کسب خود از شهرداری محل، پروانه کسب دریافت دارند.

تبصره: (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) شهرداری می تواند نسبت به تعطیل محل کسب فاقد پروانه رأساً و به وسیله 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 لازم الرعایه 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 متخذ تسلیم نباشند، می توانند 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 می شود 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 می تواند به دادگاههای عمومی مراجعه نماید. در ماده ۷۱ این قانون آمده است: پیوست دو: وظایف شورای اسلامی شهر

ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵): 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: شهردار نمی تواند هم زمان عضو شورای شهر باشد.

تبصره ۳: نصب شهرداران در شهرهایی 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 می گیرد.

تبصره ۴: دوره خدمت شهردار در موارد زیر خاتمه می پذیرد:

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 سِمَت شهردار به تشخیص شورای شهر.

۲ - بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرحها و پیشنهادهای اصلاحی و راه حل های کاربردی در این زمینه ها جهت برنامه ریزی و ارائه آن به مقامات مسؤول مربوطه.

۳ - نظارت بر حُسن 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 مسؤولان اجرایی و نهادها و سازمانهای مملکتی در زمینه های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنا به درخواست آنان.
- ۵ - برنامه ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاههای مربوطه.
- ۶ - تشویق و ترغیب مردم در خصوص گسترش مراکز تفریحی، ورزشی و فرهنگی با هماهنگی دستگاههای مربوطه.
- ۷ - اقدام در خصوص تشکیل انجمنها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تأسیس تعاونیهای تولید و توزیع و مصرف و نیز انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع ارزاق عمومی با توافق دستگاههای مربوطه.
- ۸ - نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها بگونه ای که مخل جریان عادی امور شهرداری نباشد.
- ۹ - تصویب آیین نامه های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آنها با رعایت دستور کارهای وزارت کشور.
- ۱۰ - تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یک بار توسط شهرداری تهیه می شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه ای از آن به وزارت کشور.
- ۱۱ - همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرحهای هادی و جامع شهرسازی و پس از تهیه آن توسط شهرداری با تأیید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۱۲ - تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریق بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکتهای وابسته به شهرداری با رعایت آیین نامه مالی شهرداریها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر.
- تبصره: کلیه درآمدهای شهرداری به حسابهایی که با تأیید شورای شهر در بانکها افتتاح می شود واریز و طبق قوانین مربوطه هزینه خواهد شد.
- ۱۳ - تصویب وامهای پیشنهادی شهرداری پس از بررسی دقیق در مورد 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 می پذیرد، با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین نامه مالی و معاملات شهرداری.

- ۱۵ - تصویب اساس نامه 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 می شود.
- ۱۷ - نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری.
- ۱۸ - نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر.
- ۱۹ - نظارت بر امور تماشاخانه ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می شود 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 آتش سوزی و مانند آن.
- ۲۰ - تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیر محصور شهری از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمران و زیبایی شهر.
- ۲۱ - نظارت بر ایجاد گورستان، غسل خانه و تهیه وسایل حمل اموات مطابق با اصول بهداشت و توسعه شهر.
- ۲۲ - وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیره های 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 نام گذاری معابر، میداين، خیابانها، کوچه و کوی در حوزه شهری و همچنین تغییر نام آنها.
- 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 آیین نامه مالی و معاملات شهرداریها.
- ۲۷ - تصویب نرخ کرایه وسائط نقلیه درون شهری.
- ۲۸ - وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میداينهای 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 مربوطه برای دایر کردن نمایشگاههای کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره.

تبصره ۱: در کلیه قوانین و مقرراتی که انجمن شهر عهده دار وظایفی بوده است، شورای اسلامی شهر با رعایت مقررات این قانون بعد از یک سال از تاریخ تصویب، جانشین انجمن شهر خواهد بود.

تبصره ۲: وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و سازمانهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، موظف اند در طول مدت یک سال مذکور در تبصره فوق با بررسی قوانین و مقررات مربوط به خود هر کجا نامی از انجمن شهر سابق آمده و وظایفی را به آن محول نموده است، جهت اصلاح این گونه موارد لایحه اصلاحی به مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند.