

«به نام خدا»

دانشگاه پیام نور

جزوه مدیریت شهری (تجدید نظر شده بهار ۱۳۹۲)

تألیف:

دکتر بیژن دادرس

دکتر نصر اصفهانی

مقدمه

فصل اول : کلیات

مقدمه

۱-۱ : فلسفه وجودی سازمانها

۲-۱ : تعریف سازمان

۱-۲-۱ : همسانی

۲-۲-۱ : تبعیت

۳-۲-۱ : تکرار

۴-۲-۱ : مقررات

۳-۱ : ضرورت مدیریت

۴-۱ : تعریف مدیریت

۵-۱ : کارایی و اثربخشی

فصل دوم : مفهوم مدیریت شهری

۱-۲ : مفهوم مدیریت شهری

۱-۱-۲ : اهداف مدیریت شهری

۲-۱-۲ : عملیات مدیریت شهری

۳-۱-۲ : مسئولیت

۲-۲ : رویکردهای مدیریت شهری

۱-۲-۲ : توسعه پایدار

۲-۲-۲ : رویکرد سیستمی

۳-۲-۲ : رویکرد اقتصادی

۱-۳-۲-۲ : قادرسازی

- ۲-۳-۲-۲ : توسعه پایدار
 - ۳-۳-۲-۲ : فقر
 - ۳-۲ : حوزه مدیریت شهری
 - ۱-۳-۲ : زمین شهری
 - ۲-۳-۲ : محیط طبیعی
 - ۳-۳-۲ : زیرساختها
 - ۴-۳-۲ : سرپناه
 - ۵-۳-۲ : خدمات اجتماعی
 - ۶-۳-۲ : توسعه اقتصادی
 - ۴-۲ : مدیریت شهری بعنوان یک پروسه
 - ۵-۲ : وظایف مدیریتی مدیریت شهری
 - ۱-۵-۲ : بازاریابی
 - ۲-۵-۲ : مدیریت اطلاعات
 - ۳-۵-۲ : مدیریت مالی
 - ۴-۵-۲ : مدیریت منابع انسانی
 - ۵-۵-۲ : بهبود سازمانی
 - ۶-۵-۲ : مدیریت عملیاتی
 - ۶-۲ : ابعاد فضایی مدیریت شهری
 - ۷-۲ : ابعاد مکانی و بازیگران مدیریت شهری
 - ۸-۲ : ابعاد فضایی و پروسه مدیریت شهری
- فصل سوم: مدیریت شهری و مشارکت**

مقدمه

- ۱-۳ : مفهوم مشارکت

۲-۳ : رویکردهای توسعه اجتماعی

۳-۳ : رویکرد توانمند سازی/بیدار سازی

۴-۳ : رویکرد مشارکت بخشی

۵-۳ : NGO تشکل های مردمی

فصل چهارم: ساختار مدیریت شهری

۱-۴ : ساختار مدیریت شهری

۲-۴ : حکومت شهری در کشورهای جهان سوم

۳-۴ : ساختار حکومت شهری

۴-۴ : انواع ساختارهای حکومت محلی

۱-۴-۴ : گروه انگلوساکسون

۲-۴-۴ : گروه اروپای شمالی

۳-۴-۴ : مرکز و شمال غربی اروپا

۴-۴-۴ : گروه اروپای شرقی

۵-۴-۴ : گروه جنوب اروپا

۶-۴-۴ : گروه آمریکای جنوبی و مرکزی

۷-۴-۴ : گروه کشورهای آسیای غربی و شمال آفریقا

۸-۴-۴ : گروه جنوب آسیا و شرق آفریقا

۹-۴-۴ : گروه شرق آسیا

۵-۴ : تغییر و تحول در ساختار مدیریت شهری

۱-۵-۴ : دوره قبل از مشروطیت

۲-۵-۴ : مدیریت شهری پس از مشروطیت

۳-۵-۴ : دوران پس از انقلاب اسلامی

۶-۴ : شورای اسلامی شهر

۷-۴ : تعامل شورا باشهروندان

۸-۴ : نظام اداری مدیریت شهری در دوران بعد از انقلاب اسلامی

۹-۴ : ساختار شهرداری در ایران

۱۰-۴ : وزارت کشور

۱۱-۴ : وزارت مسکن و شهرسازی

۱۲-۴ : مدیریت در سطح محلی

۱۳-۴ : استانداری

۱۴-۴ : شورای عالی شهرسازی

۱۵-۴ : سازمان زمین شهری

۱۶-۴ : بنیاد مسکن

فصل پنجم: مدیریت شهری و برنامه ریزی حمل و نقل شهری

مقدمه

۱-۵ : حمل و نقل شهری

۱-۱-۵ : فرم و ساخت شهر

۲-۱-۵ : شیوه های حمل و نقل

۳-۱-۵ : مدیریت حمل و نقل شهری

۲-۵ : سیستم حمل و نقل شهری در کشورهای جهان سوم

۳-۵ : مدیریت حمل و نقل شهری در ایران

۱-۳-۵ : شهرداری

۲-۳-۵ : شورای عالی هماهنگی ترافیک

۳-۳-۵ : سازمان محیط زیست

فصل ششم: مدیریت شهری و ساماندهی ایستگاه های اتش نشانی

وایمنی و حفاظت

۱-۶ : مدیریت شهری و ایمنی شهرها

فصل هفتم: مدیریت شهری و خدمات شهری

۱-۷ : مدیریت خدمات شهری

۱-۱-۷ : مدیریت آب شهری

۲-۱-۷ : مدیریت انرژی

۲-۷ : تأسیسات خدماتی تحت مدیریت شهری

۱-۲-۷ : مدیریت مواد زائد شهری

۲-۲-۷ : تونل مشترک خدمات شهری

فصل هشتم : مدیریت شهری و ساخت و سازهای شهری

۱-۸ : مصوبات

۲-۸ : اهداف کنترل ساختمان

۳-۸ : عناصر و نهادهای مؤثر در کنترل ساختمان

فصل نهم: مدیریت شهری و برنامه ریزی شهری

۱-۹ : مفهوم برنامه ریزی شهری

۲-۹ : نظام برنامه ریزی شهری

۳-۹ : برنامه ریزی کاربری زمین

۱-۳-۹ : دیدگاه سامان دهی زمین

۲-۳-۹ : دیدگاه کارکردگرایی

۳-۳-۹ : دیدگاه توسعه پایدار

۴-۹ : مدیریت شهری و برنامه ریزی کاربری زمین

۱-۴-۹ : منطقه بندی

۱-۱-۴-۹ : منطقه بندی کاربردی

۹-۴-۱-۲ : منطقه بندی ارتفاعی

۹-۴-۱-۳ : منطقه بندی تراکمی

۹-۵ : ساختار مدیریت کاربری زمین

فصل دهم: مدیریت شهری و بافت های قدیمی و تاریخی شهر

۱۰-۱ : بافت شهر

۱۰-۲ : گونه بندی بافت شهر

۱۰-۳ : بافت تاریخی شهر های ایران

۱۰-۴ : بهسازی

۱۰-۵ : احیاء

۱۰-۶ : بازسازی

۱۰-۷ : دیدگاههای جهانی به مدیریت بافت تاریخی

۱۰-۸ : عناصر مؤثر در مدیریت بافت های تاریخی شهر های ایران

فصل یازدهم: مدیریت شهری واصناف

۱۱-۱ : شیوه مدیریت اصناف در قبل از انقلاب اسلامی

۱۱-۲ : مدیریت اصناف بعد از انقلاب اسلامی

فصل دوازدهم: مدیریت شهری وحاشیه نشینی

۱۲-۱ : حاشیه نشینی

۱۲-۲ : رویکردهای مدیریت حاشیه نشینی

۱۲-۳ : مدیریت شهری وحاشیه نشینی در ایران

فصل سیزدهم: فضای سبز شهری ومبلمان شهری

۱۳-۱ : تعریف

۱۳-۲ : سرانه فضای سبز شهری

۱۳-۳ : مدیریت شهری و فضای سبز شهری

۴-۱۳ : مبلمان شهری

۱-۴-۱۳ : مفهوم مبلمان شهری

۲-۴-۱۳ : مدیریت مبلمان شهری

فصل چهاردهم: نقش و وظیفه شهرداری در برنامه ریزی

فضاهای تفریحی و فرهنگی

۱-۱۴ : مدیریت امور تفریحی و فرهنگی

۱-۱-۱۴ : نقش و وظیفه شهرداری در برنامه ریزی و مدیریت کتابخانه ها

۲-۱-۱۴ : نقش و وظیفه شهرداری در برنامه ریزی و مدیریت ورزشگاهها

۳-۱-۱۴ : وظیفه شهرداری در احداث و مدیریت زمین های بازی

۴-۱-۱۴ : نقش و وظیفه شهرداریها در سامان دهی تفرجگاههای پیرامون شهر

فصل پانزدهم: مدیریت شهری و منابع درآمدی

مقدمه

۱-۱۵ : درآمد پایدار

۲-۱۵ : طبقه بندی درآمد شهرداریها و شماره قراردادی آنها

۳-۱۵ : خودکفایی

۴-۱۵ : هزینه های شهرداری

مقدمه:

با افزایش جمعیت جهان و متعاقب آن گسترش شهرها از نظر تعداد و محدوده جغرافیایی سازمان اداری آنها شکل پیچیده ای بخود گرفت از طرفی عدم توانایی کشورهای جهان سوم در ارائه خدمات به مردم و فراهم آوردن شرایط زیست مناسب از نظر محیطی، اجتماعی و اقتصادی با معضلات اجتماعی، اقتصادی در زمینه های فقر، بیکاری، فاصله طبقاتی، تخریب محیط، زاغه نشینی، ناآرامی های اجتماعی و افزون بر آنها بدهی خارجی این کشورها لزوم تغییر در رویکردها و اداره امور شهرها بیش از پیش ضروری به نظر رسید.

سازمانهای بین المللی مثل سازمان ملل، صندوق بین المللی پول و بانک جهانی بارویکرد مشارکت مردم در اداره امور شهرها و واگذاری فعالیت ها به مردم با استفاده از ظرفیتهای علمی دانشگاه ها بخصوص مراکز علمی اقدام به مطالعات گسترده و ارائه راهکار و تربیت نیروی انسانی نموده و درکنار آن گزارشات و کتابهای گوناگونی تدوین گردید.

فارغ از مسایل بالا مدیریت شهری بعنوان یک مقوله علمی در موضوعات شهری مطرح بوده و یکی از زیرمجموعه های آن محسوب می گردد بتبع آن در رشته جغرافیا و برنامه ریزی شهری نیز یکی از واحدهای اصلی را تشکیل می دهد.

هرچند در سالهای اخیر کتاب ها و گزارشات زیادی در این زمینه نوشته شده است اما لازم بود باتوجه به سرفصل وزارت علوم و تحقیقات و براساس چارچوب کتابهای آموزشی پیام نور کتابی در زمینه مدیریت شهری نوشته شود. سرفصل قبلی سازمان برنامه ریزی درسی وزارت علوم بیشتر روی الگوهای خارجی، ساختارهای سازمانی، مشارکت، بهره وری و مباحث مدیریتی متمرکز بود و مطالب نیز بر همین اساس تهیه و نوشته شد. اما در سال گذشته ۱۳۸۹ دوس و سرفصل ها بازبینی گردید که سرفصل جدید با قبلی تفاوت های زیادی داشت و بانظر گروه جغرافیای پیام نور قرار شد که مطالب کتاب با سرفصل های جدید انطباق داده شود و این امر صورت گرفت بعبارت دیگر در حقیقت این کتاب دوباره به رشته تحریر درآمد.

در تدوین این کتاب آقای دکتر نصر اصفهانی عضو هیأت علمی رشته مدیریت دانشگاه اصفهان همکاری داشتند که ضمن نوشتن فصل هزینه و درآمد شهر داریها و ویراستاری اولیه را نیز انجام دادند.

بیژن دادرس بهار ۹۲

بسم الله الرحمن الرحيم

فصل اول: کلیات

مقدمه:

مدیریت يك مفهوم عام و كلي است كه بنا به اهداف و منظور هاي مختلفي بكار گرفته مي شود. بطور مثال هدايت فعاليتهاي جامعه در يك مسير خاص يا مشخص نمودن ارکان و نوع زیر ساختها در يك شهر خاص و يا نقش و عملکرد های گروهی در يك واحد توليدي يا اداري جهت دست يابي به هدف ویژه اي و ... را مي توان مثال زد. اما بحث اصلي تاکيد روي شهر، نقش افراد و سازمانها به مفهوم هدايت کننده فعاليتهاي مورد نیاز جامعه شهري مي باشد. بنابراین در يك شکل كلي مي توان شهر را بصورت سازماني درك نمود كه داراي هدف يا اهدافي بوده و افراي اين سازمان را در رسيدن به اهدافش ياري مي رساند. البته اين يك بحث ساده و چارچوبي مفهومي محسوب شده و موضوعاتي مثل مسائل اجتماعي، اقتصادي و سياسي كه روح اين موارد تلقي مي گردد در اینجا فعلا مطرح نمي باشد.

بدین ترتیب با توجه به مسائل یاد شده ابتدا لازم است مفهوم سازمان در حدنیاز مشخص گردد و آنگاه به موضوع مدیریت که نقش کلیدی در سازمان دارد پرداخته شود.

۱-۱: فلسفه وجودی سازمانها

اگر زندگی روزمره خود را مرور کنیم نتیجه می گیریم که سازمانها شدیداً در زندگی ما نفوذ کرده اند. ما روزانه با سازمانهای متعددی سروکار و بیشتر مردم قسمت اعظم زندگیشان را در سازمانها می گذرانند. چنانچه افراد مقدار قابل توجهی از وقت شان را به عنوان عضو سازمان صرف نکنند، به عنوان مشتری و یا ارباب رجوع با سازمانها سروکار دارند. ما از سازمانهایی که با آنها سروکار داشته ایم خاطرات تلخ و شیرین بسیار به یاد داریم. برخی از سازمانها به طور کار آمد اداره می شوند و نیازهای انسانی را پاسخگو هستند و بعضی دیگر نه تنها توان تامین نیازها را ندارند، بلکه موجب نارضایتی و یاس مشتریان می شوند و آنها را به ستوه می آورند. به این ترتیب، تلقی ما از سازمانها ممکن است مثبت یا منفی باشد.

فلسفه اصلي و عقلايي براي وجود سازمانها این است که هدفهای معین فقط از طریق همکاری گروهی از مردم محقق می شود. بنابراین هدف خواه سود، تعلیم و تربیت، تامین بهداشت، امنیت عمومی، مسکن و رفاه اجتماعی باشد و خواه ترویج مذهب، سازمانها با هدفهای مشخص، علت وجودی خود را پیدا می کنند. به عبارت دیگر سازمانها هدفهای کوتاه مدت و بلند مدتی را تعقیب می کنند که می تواند به طور کارآمد و موثر با کوششهای ثمر بخش و مشترك افراد تامین می شود.

۲-۱: تعریف سازمان:

در هر جامعه ای سازمانهای متفاوتی وجود دارد. این سازمانها می توانند کوچک یا بزرگ، دولتی یا خصوصی، انتفاعی یا غیر انتفاعی باشند. هدف آنها ممکن است تولید کالای خاص یا ارائه خدمت

بخصوص باشد. همه سازمانها و جوه مشترك دارند و از سه جزء تشكيل شده اند افراد ، موقعيت ها (پست ها) ووظايف . تعريف كلي سازمان عبارتنداز:

دو يا چند نفر كه به يك روش نظام يافته براي نيل به اهداف معين با يكديگر تعامل دارند .

همواره در سازمان ترتيب خاص و تقسيم كار مشخصي براي رسيدن به اهداف تعيين شده با يكديگر همكاري مي كنند .براي اينكه اين افراد (حداقل دو نفر) بتوانند براساس يك روش نظام يافته و براي نيل به اهداف مقرر شده با يكديگر تعامل داشته باشند ،نيازمند مديريت هستيم .هرسازمانی از سه

درهرسازمانی يك سری دستورالعملها وهنجارهایی وجود دارد كه ارتباطات افرادراشكل داده وبراساس آن می توان رفتارمشخصی را ازافرادآن انتظارداشت و تازمانی كه اين رفتارها با اين انتظاراتسازگاري داشته باشد نظم و ترتيب و پايداري سازمان هم وجود خواهد داشت .در صورتيكه رفتارها و انتظارات سازگاري نداشته باشند اختلال و بي نظمي بوجود مي آيد (John.Barrett/۱۹۷۵/p.۱۹) . جان بارت و آرنولد تاننبايوم معتقدند كه اين رفتار مورد انتظار به شكل زير در جامعه نمايان مي شود.

۱-۲-۱ همساني :

اولين شكل رفتار مورد انتظار است كه از طريق همساني های رفتارهاي خاص در كل يابخشي از سازمان اتفاق مي افتد .بطور مثال تمام يا تعدادی از اعضا يك سازمان سركار خود حاضر مي شوند ،براي خوردن غذا دست از كار مي كشند و در يك برنامه زمان بندي شده كار خود را ترك مي كنند ويااينكه افراد در گروههایی مشخص براي انجام فعاليتهاي معين شده قراردادده ميشوند .همساني ها نه تنها ممكن است رفتار معمول ويامعنی دار اعضا رادبرگيرد بلکه ممكن است ظاهر كلي افراد ،لباسهای آنها و يانگرشهای همسوی آنها را نیز دربرگيرد .بدین ترتيب رفتار تعداد زيادي از مردم از طريق ملاكهای مشخص يا هنجارها و براساس اين همساني ها اتفاق ميافتد

۲-۲-۱ تبعیت :

دومين شكل رفتار مورد انتظار هنگامي اتفاق مي افتد كه تعدادي از اعضا ء سازمان از دستورات (يا پيشنهادات) ديگران پيروي مي كنند . بنا بر اين رفتارهاي افراد تابع انتظارات افراد دستوردهنده است .چنين رفتار مورد انتظار مبناي قدرت (Authority) شده است كه بعضي ،نسبت به ديگران دارند . سازمانهاي اجتماعي نمی توانند بدون چنين قدرت و هدفی كه آن را خلق مي كنند بوجود آیند .

۳-۲-۱ تکرار :

بيشتر رفتارهايي كه در سازمانها اتفاق مي افتد قابل پيش بيني است چرا كه آنها تكراري يا حالتی گردشی دارند .بعبارت ديگر سازمان نظمي را در طی زمان نشان مي دهد كه درنتيجه با توجه به ابعاد ذاتي رفتار اعضا درآينده تا حد زيادي همانند بوده و از طريق كنجش هاي امروزي قابل پيش بيني خواهند بود .

۱-۲-۴ مقررات :

بسیاری از سازمانها اساسنامه ها، طرحها، قواعد و مقررات خاص خودشان را دارند. این موارد در کل وضعیتی را بوجود میآورند که براساس آن چگونگی عملکرد سازمان تعیین میشود و مادامی که عملکرد سازمان به شیوه های مشخصی انجام میگیرد رفتار مورد انتظار حفظ می شود.

مهمترین مسئله در مورد سازمان پایداری نظم و افزایش کارآمدی می باشد این موضوع بطور مشخص و صریح مربوط به تمام تئوریهای سازمان بوده و تحول تئوری سازمانی جهت موثرتر کردن عملکرد آنها می تواند بصورت گسترده ای در مورد مفاهیم نوع نظامی که مشخصه سازمان بوده یا باید باشد دیده شود.

۱-۳: ضرورت مدیریت

کلیه سازمانها به وسیله يك یا چند مدیر اداره می شوند. مدیران منابع کمیاب را در جهت حصول هدفهای تعیین شده تخصیص می دهند و در واقع، مدیران هستند که رابطه بین هدف و وسایل نیل به هدف را تعیین می کنند. هر يك از ما ضمن آشنایی با سازمانهای مختلف و به علت تماسهای روزانه و مداوم با آنها، برداشتی از مدیریت این سازمانها پیدا می کنیم. این برداشت نیز مانند برداشت از سازمان، ممکن است مثبت یا منفی باشد.

موفقیت سازمان در تامین هدفها و انجام مسئولیتهای اجتماعی که بعهده دارد تا حد بسیار زیادی به مدیران آن بستگی دارد. اگر مدیران و کارکنان وظایف خود را به نحو عالی انجام دهند سازمان به هدفهایش می رسد. و اگر سازمانهای اصلی و عمده يك کشور به هدفهای خود برسند سیستم اقتصادی کل کشور موفق می شود. یر همین اساس پیتر دراگر اندیشمند معاصر مدیریت معتقد است که مدیران رکن حیات بخش يك سازمان می باشند.

واقعیت آن است که سازمان به مدیر نیاز دارد و مدیران می توانند نقش حیاتی در هر جامعه داشته باشند. پیچیدگی فزاینده جامعه، پیشرفت علمی و تکنولوژی و به تبع آن، افزایش نیازمندیها و گسترش سازمانها، ایجاب می کند که از مدیران کارآمد در اداره امور سازمانها استفاده گردد. زیرا عملکرد مطلوب مدیران موجب بقاء و رشد سازمان و در نهایت برای جامعه ثمر بخش خواهد بود.

۱-۴: تعریف مدیریت

بطور سنتی برای مدیریت تعاریف زیر بیان شده است:

۱- مدیریت عبارت است از انجام امور مردم (انجمن مدیریت آمریکا)

۲- مدیریت عبارت است فرآیند سازمان دهی، تأمین منابع انسانی، رهبری، هدایت، برنامه ریزی کردن و کنترل.

تعاریفی که در متون مختلف وجود دارند نیز با اندکی تفاوت به همین موارد اشاره دارند بطور مثال اگر به دو تعریف زیر توجه شود این موضوع بخوبی درک خواهد شد.

"مدیریت ، فرآیند به کارگیری مؤثر و کارآمد منابع مادی و انسانی در برنامه ریزی ، سازمان دهی ، بسیج منابع و امکانات ، هدایت و کنترل است که برای دستیابی به اهداف سازمانی و براساس نظام ارزشی مورد قبول ، صورت میگیرد.(علی رضاییان ، ۱۳۸۳ ، ص ۷)"

یا میتوان گفت که "مدیریت عبارت است از فرآیند برنامه ریزی ، سازمان دهی ، رهبری و اعمال کنترل بر تلاش ها و کارهای اعضای سازمان و نیز استفاده نمودن از منابع سازمانی برای دست یابی به هدفهای اعلان شده سازمان (جیمز ای .اف .استونر و همکاران ۱۳۷۹ ، ص ۱۲).

بعضی افراد مدیریت را شامل تصمیم گیری (decision – making) که فرآیند انتخاب گزینه ای از میان گزینه های متعدد است و سرپرستی (supervision) میدانند. (Stanley E.Seashore and Robert J.Neill/۱۹۷۵/p.۲۷۵).

۱-۵ : کارایی و اثربخشی

یکی از معیارهای شنجش عملکرد مدیر و سازمان کارایی و اثر بخشی است که اولین بار توسط پیتر دراکر در متون مدیریتی بکار برده شد. کارایی (Efficiency) به معنی انجام دادن کارها به نحو شایسته یا مناسب و اثربخشی (Effectiveness) یعنی انجام دادن کارهای شایسته یا مناسب.(جیمز . ای .اف استونر و همکاران ، ۱۳۷۹ ص ۱۱) و یا کارایی تخصیص بهینه منابع به گونه ای که هزینه کمتر و سود بیشتر باشد (فرانک سیف الدینی ، ۱۳۷۸ ، ص ۱۵۳).

کارایی در قالب و برحسب رابطه داده ها و ستاده ها بیان میشود یک مدیر کارا کسی است که میتواند به نتیجه ها یا دستاوردهایی دست یابد که میتوان آنها را براساس داده های مصرفی (نیروی انسانی ، مواد و زمان) اندازه گیری کرد. مدیرانی که بتوانند هزینه های مربوط به منابع مورد نظر (برای رسیدن به آن هدفها) را به کمترین حد ممکن برسانند، کارایی خواهند داشت.

اثربخشی به گزینش هدف های مناسب مربوط میشود. مدیری که هدفی نامناسب انتخاب کند بدون اثر بخشی خواهد بود.(استونر و همکاران ، ص ۱۱) مثلاً مردم به بهداشت نیاز دارند مدیر هدف گذاری خود را روی چیز دیگر قرار دهد.

در حوزه مدیریت شهری اثربخشی اقدامات زیر را در بر میگیرد (Keneth Davey & Etal/۱۹۹۷):

- توانایی فنی در انتخاب ، طراحی ، سرمایه گذاری در زیرساختها از نظر اجراء و نگهداری آنها
- کارایی در استفاده از منابع مالی ، انسانی و فیزیکی بوسیله بودجه بندی مناسب ، زمان بندی مناسب پروژه ، مدیریت نیروی انسانی و برنامه اجرایی.

- بدست آوردن منابع مالی مطمئن از طریق درآمدهای محلی و مدیریت مناسب آنها

- پاسخ به نیازهای در حال رشد شهر بوسیله طرح توسعه که در رأس آن خدمات قرار دارد و یا حداقل همگام با نیازها باشد.

- حساس بودن نسبت به درخواستهای فقرای شهری وتاندازه ای دخالت بخش دولتی در ارتقاء دسترسی اقشار ضعیف به سرپناه ، شغل وخدمات اساسی.

-برای حفاظت محیط خدمات عمومی مناسب ارائه شود وضوابط ومقررات برای بخش خصوصی تدوین گردد.

فصل دوم: مدیریت شهری

۱-۲: مفهوم مدیریت شهری :

مکانهای شهری دارای جمعیت متراکم و شیوه های خاص زندگی است که آنها را از مکانهای پیرامون خود تمایز می کند صرفنظر تعریف مشخصی از شهر، بیشتر چگونگی اداره کردن يك واحد سکونتگاهی بنام شهر مطرح است که در آن مسائل پیچیده و متنوع اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و محیطی وجود دارد. علاوه بر این افزایش روز افزون جمعیت علی الخصوص در کشورهای در حال توسعه که رشد سریع شهرنشینی را تجربه می کنند و با مشکلات عدیده ای مثل تامین زیر ساختها، خدمات مختلف و ناهنجاریهای اجتماعی و اقتصادی و عدم توانایی دستگاههای دولتی در برآورده نمودن نیازهای مردم روبرو هستند که حکومتها را با چالشی جدید بنام مدیریت شهری، مواجه کرده است و در زمان کنونی بیش از هر زمان دیگر مورد توجه قرار گرفته است. و حتی از طرف سازمانهای بین المللی بعنوان رویکردی برای رشد و توسعه شهر و در نهایت کشور مطرح می باشد که در مباحث بعدی مورد بررسی قرار می گیرد.

بطور کلی اگر مدیریت معادل تصمیم گیری و نظارت در یک سازمان نظر گرفته شود مدیریت شهری شامل تصمیم گیری و نظارت در امور شهری است. البته از طرف صاحب نظران و محققین این رشته تعاریف متعددی از مدیریت شهری شده است که با اندکی تفاوت تا حدودی نزدیک بهم می باشند. برای شناخت بهتر موضوع این تعاریف بیان گردیده است.

کنت جی داوی در کتاب اصول مدیریت شهری (Kenneth.J.Davey/۱۹۹۳/p.x) به این گونه تعریف کرده است :

مدیریت شهری با سیاستها، طرحها، برنامه ها و عملیاتی مرتبط می شود که امکان دسترسی های در حال رشد را به زیر ساختارهای اساسی سرپناه و اشتغال تضمین کند. بر عین حال که دست یابی به این گونه نیازها تا حد زیادی به خلاقیت های بخش خصوصی و شرکتهای وابسته است اما اینها بطور چشمگیری از سیاستها و وظایف بخش دولتی تأثیر می پذیرند به گونه ای که حکومت می تواند انجام دهد.

میتینگ لی با بررسی منتقدانه تعابیر و تفاسیر گذشته در مورد مدیریت شهری روی سه اصل یعنی اهداف، عملیات و مسئولیت در تعریف مدیریت شهری تاکید می کند و هر يك را بطور جداگانه نقد و بررسی می کند در زیرنکات برجسته آن برای مشخص شدن مفهوم مدیریت شهری آورده شده است.

۱-۱-۲ - اهداف مدیریت شهری :

اهداف باعث میشود مدیریت معنا پیدا کند و مسائل، فرصتها و فعالیتهایی که در يك شهر بایستی انجام گیرد را تعیین می کند و معیارهایی را برای قضاوت در مورد ما حاصل و روند اداره کردن و اجرای این اهداف بوجود می آورد ... اهدافی که يك مدیریت شهری می تواند دنبال کند بسیار متنوع است و عبارتند از اصلاح و بهبود قدرت تولیدی شهر، کاهش فقر، حفاظت محیط شهر برای آیندگان در راستای بهبود شرایط

زندگی در نواحی شهری در کشورهای در حال توسعه علی الخصوص از طریق بهبود ارائه خدمات و کالاهای عمومی به افراد فقیر که در حال افزایش هستند.

۲-۱-۲ - عملیات مدیریت شهری

اگر مدیریت شهری به مفهوم بعهد گرفته مسئولیتی مداوم جهت انجام فعالیت برای دستیابی به اهداف خاص در سکونت گاههای انسان ها در نظر گرفته شود انجام عملیات برحسب زمان و مکان متفاوت خواهد بود. هنگامیکه بواسطه شرایط پیش آمده در یک شهر اهداف مدیریتی مطرح می شود با توجه به بافت اجتماعی، اقتصادی و سیاسی و فیزیکی که نیاز خودش را دارد عمل صورت می گیرد. بهتر است این عملیات را به دو دسته تقسیم نمود اول اقداماتی که روی فعالیتهای جاری یک شهر تاثیر می گذارد دوم عملیاتی که در میان این وظایف جاری می شود (که ممکن است بعنوان فرایند مدیریتی خوانده شود).

در دیدگاه جامع مدیریت شهری علاوه بر تلاش برای ارائه خدمات مختلفی مثل آب، زه کشی، جمع آوری زباله، آتش نشانی، پلیس و خدمات اورژانس، حفظ بهداشتت به شکلهای مختلف (از جمله بازرسی و کنترل تولید کننده های مواد غذایی)، حمل و نقل عمومی، روشنایی خیابانها، مقررات ساخت و ساز و برنامه ریزی و حتی مسکن بایستی به مسائلی همچون آموزش، ارتباطات، اشتغال، غذا و انرژی نیز بپردازد.

۲-۱-۳ - مسئولیت :

عرصه و عمق مسئولیتی که گرفته می شود بوسیله هدف و اهداف آن مسئولیت تعریف می شود. قلمرو این مسئولیت فراتر از مسئولیتی است که از طریق تفویض اختیار، وظایف تعیین شده یا شکلهای سنتی آن تعریف می شود و این تفاوت نه تنها آنچه که اداره می شود را در بر می گیرد بلکه اداره کننده را نیز شامل می شود. در این صورت مسئولیت مشمول اداره کردن عملیات مناسبی می باشد که براساس اهداف و شرایط انجام می گیرد. کسی که مدیریت می کند نمی تواند خودش به تنهایی این وظایف و جریانها را انجام دهد. مدیریت انجام کار بادیگران و بوسیله دیگران می باشد. این عمل تنها از طریق کنترل و یافشار آوردن انجام نمی گیرد بلکه می تواند بوسیله هدایت یا راهنمایی کردن، تشویق، ترغیب و ایجاد انگیزه صورت گیرد. بطور مثال برای مدیریت شهری بهتر است توان خود را در تهیه امکانات ارتباطی یا نیروی الکتریسیته متمرکز کند تا اینکه خود شبکه تلفن و یا الکتریسیته ایجاد کند.

احمد سعید نیا در جلد یازدهم کتاب سبز شهرداری مدیریت شهری را یکی از زیر مجموعه های علم مدیریت می داند و به این شکل آن را تعریف می کند.

اگر شهر، همچون سازمان در نظر گرفته شود، لازم است که در راس آن عنصری برای برنامه ریزی آینده و اداره امور کنونی قرار گیرد. این عنصر را می توان مدیریت شهر نامید. مسایل بسیاری در شهرها وجود دارند که برای حل آنها وجود مدیریت شهری، الزامی قلمداد می شود. مسائلی مانند چگونگی گسترش آینده شهر، تامین خدمات عمومی (آب، برق، نظافت و...)، احداث مراکز عمومی با کارکرد های تفریحی - فرهنگی و ورزشی، ساختن خیابانها و کوچه ها... آنچه وظیفه هر مدیری به شمار آید، وظیفه مدیریت شهری نیز هست.

مدیریت شهری باید برای شهر، برنامه ریزی هایی 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 اینجا لازم به ذکر است که مدیریت شهری را نمی توان در ردیف مدیریت يك واحد صنعتي يا تجاري قرار داد زیرا همانطوریکه جی.دی استوارت (J.D.Stewart/۱۹۷۲) عنوان می کند محیطي که مدیریت شهری روی آن تاثیر می گذارد يك محیط باز بوده ولي محیط کارکنان محیط بسته محسوب می شود علاوه بر آن واسطه گران بین مدیریت و محیط در هر دو نیز متفاوت می باشد در شهر واسطه گران تعلیم دهندگان، مددکاران اجتماعي و بازرسان بهداشت عمومي هستند در صورتیکه واسطه گران در يك واحد کارخانه فروشندگان، واحدهای تدارکاتی یا توانایی روابط عمومي برای فروش کالا و محصولات می باشند. در این باره نظر خود را به این شکل ابراز دارد:

در محدوده مدیریت محلي کارها بسیار متنوع و گسترده هستند. از خدمات آموزشی، رفاهي و تفریحی گرفته تا ساخت و مدیریت مساکن عمومي، ساخت شبکه بزرگراهي، کارشناسی زمین، پروانه ساخت، نظارت و پذیرش فعالیتهای مختلف را در بر می گیرد و از اینرو طیف گسترده ای از وظایف را شامل می گردد

محدوده مدیریت محلي را می توان بصورت مجموعه ای از کارهای متفرقه دید (همانند يك شرکت بزرگ مرکزی که شرکتهای تابعه آن فعالیتهای خود را بطور مجزا بدون وقفه انجام می دهند) و این مسئله با نگرشی می تواند انطباق پیدا کند که از طریق تنوع زیاد مصرف حاکمیت محلي شکل می گیرد. مصرف کنندگان از این خدمات متنوع استفاده می کنند، از آنها آگاه هستند و نسبت به این بسته ی خدماتي واکنش نشان می دهند. آنها مدرسه را می بینند و نه انجمن مدرسه را. مدیریت محلي تنها نسبت به میزان تقاضا واکنش نشان می دهد.

عمل مدیریتی نیروی حاکمه در يك فضای بسته همانند فضای بسته يك کارخانه صورت نمی گیرد و صرفاً در يك تالار شهر نیز به وقوع نمی پیوندد بلکه در خیابانها و مساکن شهری رخ می دهد. مدیریت محلي بطور مستقیم از طریق مددکاران اجتماعي، آموزگاران و بازرسان بهداشت عمومي روی محیط بیروني تاثیر می گذارد و درعین حال در محیط بازتری نسبت به محیط صنعتي عمل می کند چرا که يك شرکت صنعتي برای روابط خود با بیرون از طریق نقش های تعریف شده مثل فروشندگان، واحدهای تدارکاتی و روابط عمومي عمل می کند در حالیکه روابط عمومي برای يك مدیریت محلي در ارتباط با مردم بوده و بطور مستقیم و بدون منافع واسطه گران عمل می کند ... موضوع مهم این است که محیطي که مستقیماً با حاکمیت محلي مربوط می شوند محیطي محدود و تعریف شده ای است تا محیطي که با شرکتهای صنعتي مرتبط می باشد و از اینرو روابط آن نیز متراکم می باشد مدیریت محلي روی محیط بقدری از ابعاد گوناگون و مستقیماً تاثیر می گذارد که محیط بلافصل آن همان رفتاری را که در محیط بیروني يك شرکت صنعتي وجود دارد را نمی تواند داشته باشد. این حاکمیت در رابطه با محیط بلافصل خودش يك نقش گرداننده را دارد و نیازی به يك مدیریت ندارد بلکه محتاج يك سیستم مدیریت سیاسي می باشد.

با توجه به جمیع مطالب ذکر شده به این نتیجه می‌رسیم که مدیریت شهری نقش اتخاذ سیاستها و رودیگردهای مناسب و مطمئن با شرایط محیطی، اجتماعی و فرهنگی و سیاسی و اقتصادی هر محلی را در جهت بهبود شرایط زندگی ساکنین شهری و برآورده کردن نیازهای مختلف آنها دارد. برای درک بهتر از این مقوله در ادامه مباحثی در مورد حوزه مدیریت شهری، وظایف، گستره فضایی، چارچوب کلی و بازیگران مدیریت شهری آورده شده است.

هنوز بخش دولتی ماهیت واحدی را در اداره کردن امور شهر ندارد و مسئولیتهای مختلف برای اداره کردن امور شهر توسط ادارات تابعه و ازرتخانه ها، شرکت ها و ادارات تابعه صورت می‌گیرد که هر کدام از آنها دیدگاه خاص خودشان را در مورد امور مختلف شهر دارند و با توجه به اولویتهای و اهدافشان، وظایف را نیز متفاوت می‌بینند.

۲-۲-۲- رویکردهای مدیریت شهری

۲-۲-۲-۱- توسعه پایدار شهری

توسعه پایدار پل ارتباطی بین توسعه و محیط است. بحث آن از زمانی مطرح شد که چگونه رفتار کنیم تا استفاده از منابع تداوم داشته باشد. در همین راستا برنامه ریزان و مدیران را ترغیب کرد تا جهت گیری طرحهای شهری و برنامه های توسعه به سمت حفاظت از محیط زیست باشد. در کل توسعه پایدار از سه بعد زیر تشکیل شده است:

۱- اجتماع: بیشتر روی آداب و رسوم، ارزشهای انسانی و روابط نهادها تأکید دارد.

۲- اقتصاد: به تخصیص و توزیع منابع کمیاب می‌پردازد.

۳- اکولوژی: که شامل ارتباط اجتماع و اقتصاد و ارتباط و تأثیر آنها روی محیط است.

برای تأمین اهداف توسعه پایدار مدیریت شهری با مسائلی مثل کاربری زمین، انرژی، حمل و نقل، مشارکت اجتماعی و فقر و عدالت روبرو است. کاربری های مختلط، حفاظت از زمین های مرغوب و کشاورزی، استفاده از حمل و نقل عمومی و طراحی شبکه حمل و نقل فشرده برای دسترسی آسان به نقاط مختلف شهر و استفاده از انرژی های تجدیدپذیر از طریق تکنولوژی و معماری ساختمان از جمله شیوه های مدیریت توسعه پایدار شهری بحساب می‌آید. جی. کلارک در چهارچوب توسعه پایدار شهری، مدیریت شهری را در کشورهای در حال رشد به شرح توضیح می‌دهد (G.Clark/۱۹۹۱/p,۸-۲): برای دست یابی به اهداف رشد اقتصادی و بهبود عدالت در چهارچوب مدیریت توسعه پایدار شهری نیازمند یک سری فعالیتهایی میباشد مثل ۱- طراحی و اجرای سیاستهای صحیح که بتواند کارایی نقش بخش خصوصی را در امور برنامه ریزی، سرمایه گذاری، تأمین مالی، ساخت، اجرا، نگهداری و توان بخشی خدمات به حداکثر برساند ۲- این رویکرد نیازمند سیاستها و استراتژیهای است که اصلاح و بهبود عملکرد بازار را برای منابع و خدمات اصلی ارتقاء دهد و تا زمان سهولت دسترسی به خدمات و منابع ادامه یابد. در این چهارچوب توزیع مناسب مسئولیتهای و حیطه اختیارات بخش های خصوصی و دولتی و سطوح مختلف حکومتی

بسیار مهم هستند. تدوین این سیاست شامل برقراری شرایط مناسب، محرکه ها، مقررات و تعیین اهداف برای هدایت فعالیت در بخش خصوصی و دولتی در محیط شهری می باشد. بطور خلاصه رؤس فعالیت‌هایی مورد نیاز برای مدیریت شهری به شرح زیر دسته بندی می گردد.

- حکمرانی: شامل روابط انسانی بین سطوح حکومت محلی، استانی و ملی مرتبط با توزیع مسئولیت و منابع به همراه ساختار درونی مسئولیت‌های مدیریتی.
- سیاست توسعه و هماهنگی سرمایه گذاری: شامل استراتژی‌های کلی میان مدت، کوتاه مدت و بلند مدت برای توسعه و برنامه ریزی شهر در چهار چوب بودجه تعیین شده و بخش های سرمایه گذاری، تعیین مسئولیت برای بازیگران بخش خصوصی و دولتی.
- مدیریت خدمات و دارایی‌ها: شامل اجرا، عملیات و نگهداری خدمات فیزیکی و اجتماعی، قیمت گذاری آنها، تعیین هزینه و درآمد مشخص کردن مسئولیت سازمان‌های خصوصی و دولتی برای این خدمات.
- وظایف جمعی: شامل ارزیابی و جمع آوری مالیات‌ها و درآمدهای عمومی، چهارچوب‌های قانونی برای فعالیت‌های دولتی و خصوصی فعالیت‌های شامل حمل و نقل، ارتباطات، عمران زمین و پروانه مشاغل.

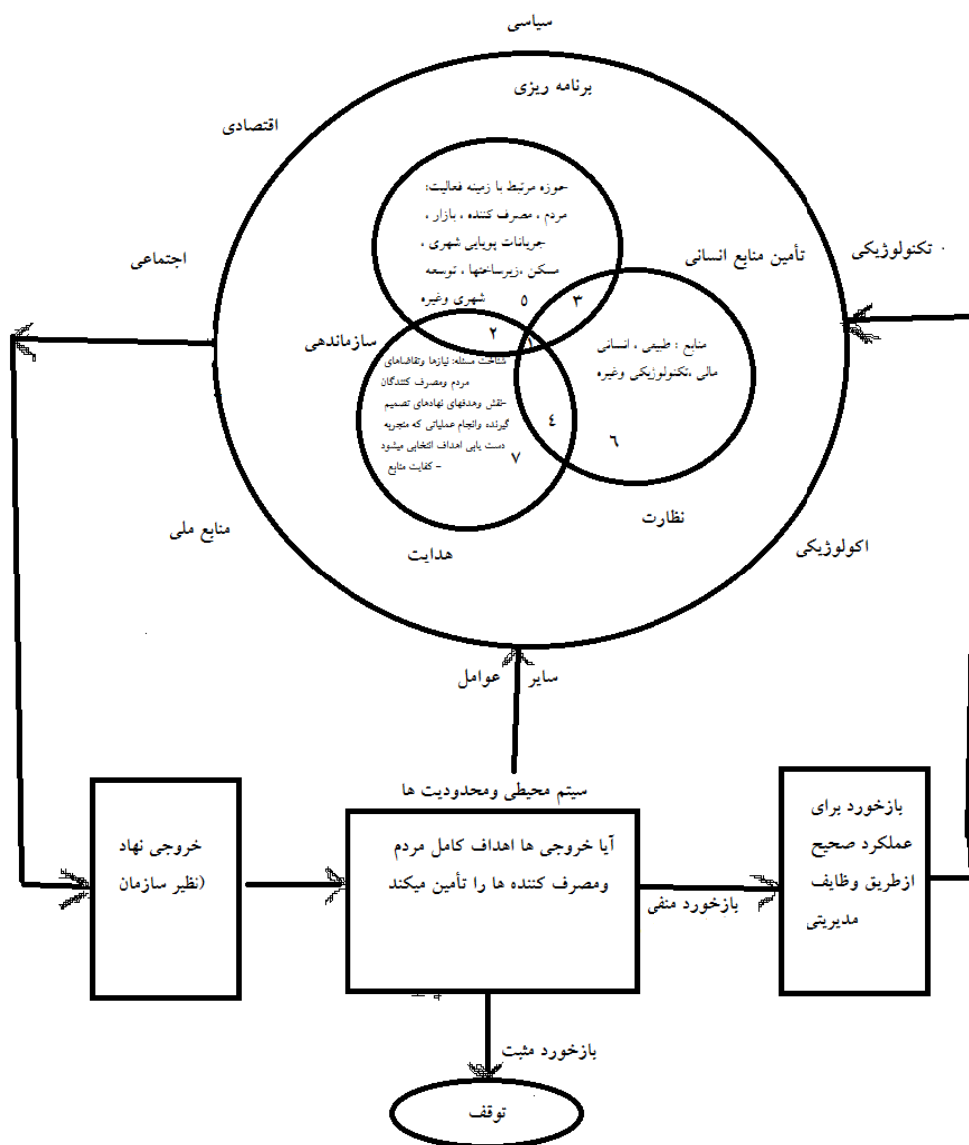
۲-۲-۲- رویکرد سیستمی:

علم مدیریت حول پنج وظیفه برنامه ریزی، سازماندهی، تأمین نیروی انسانی، رهبری و کنترل سازمان می یابد و متقابلاً مدیریت شهری نیز همین اصول را دارد. رویکرد سیستمی یک روش پذیرفته شده در مدیریت است. بطوریکه مدیران را قادر می سازد تا عوامل بحرانی و محدودیت‌ها و تأثیرات آنها برهمدیگر در هر سطحی از سیستم مثل سطوح مدیریتی سازمان، بخش، زیربخش و غیره آگاهی پیدا کنند. با اتخاذ رویکرد سیستمی این پنج وظیفه مدیریت شهری میتواند در سطوح مختلف سیستمی یکپارچه شود و پیوستگی شهر با محیط آن کلیتی برای دست یابی اهداف مورد نظر شود. وظیفه مدیریت شهری تبدیل داده های بیرونی (پول، افراد، مهارت‌ها و غیره) تبدیل به خروجی هایی مثل خدمات شهری، منافع، رضایت مندی یکپارچه سازی اهداف افراد ذینفع در سازمان شهری و موارد دیگر به شیوه ای مؤثر و کارآمد شود.

از آنجاییکه فعالیت های شهری طیف گسترده ای از عناصر را در سطح شهر تشکیل میدهد به مدیریت شهری کمک میکند تا تمامی فعالیت ها را در سطوح مختلف یکپارچه کند تا اهداف سازمانی تبدیل به اهداف اجتماعی شود آن وقت است که میتوان گفت خدمات شهری و کیفیت زندگی بهبود یافته است (B. K. Chakrabarty/۲۰۰۱/p.۳۳۱).

درواقع در رویکرد سیستمی مدیریت شهری روی مدیریت یکپارچه با استفاده از اصول پنجگانه مدیریت باهدف ایجاد کارایی و اثربخشی و در نتیجه بهره وری مدیریت شهری تأکید میکند و معتقد است برای دستیابی به این اهداف بایستی بین اصول پنجگانه مدیریتی و همچنین سازمان‌های شهری یکپارچگی وجود داشته باشد. عبارت مدیریت یکپارچه محور این رویکرد را تشکیل میدهد. طبق این تفکر برنامه ریزی شهری بایستی برنامه ای انعطاف پذیر باشد یعنی اینکه طبق شرایط زمانی و مکانی تهیه شود هرچند که امکان دارد

تفاوت‌هایی را با اصول وقوانین برنامه قبلی داشته باشد بااین روش برنامه ریزی میتوان از هدر رفتن سرمایه های انسانی ، مالی وامکانات جلوگیری نمود .استفاده از نرم افزارهای مدیریتی وگرافیکی وتکنیک تحقیق در عملیات برای رسیدن به اهداف را ضروری تلقی میکند .مدل مفهومی مدیریت شهری یکپارچه در رویکرد سیستمی در شکل نشان داده شده است :



شکل شماره ۱-۲ : ساختار مفهومی مدیریت یکپارچه (منبع ۲۰۰۱، B.K.Chakrabarty)

۲-۲-۳- رویکرد اقتصادی

تعداد کمی از دولتهای کشورهای جهان سوم در اداره امور شهرهایشان موفق بوده اند . در شهرها مشکلاتی مثل خرابی سیستم های آبی ، خاموشی برق ، فقدان سیاستهای مناسب ، حفرة و دست انداز در خیابانهای شهری و امثالهم وجود دارد . در اتمورد " بازو و ون و لیندن " در مورد شهرهای جهان سوم اعتقاد دارند

که آشفته‌گی شهری شاید مناسبترین توصیف از ما در شهرها یا شهرهای بزرگ در کشورهای جهان سوم باشد (A.Gilbert/۱۹۹۲/p.۴۵۰).

یکی از ویژگی‌های شهری جهان سوم رشد سریع شهرها نسبت به توانایی و کارآمدی سازمان‌های ارائه‌کننده خدمات و زیرساختها به جمعیت‌های در حال رشد آنها می‌باشد بدین منظور در سال‌های اخیر این سازمانها برای اصلاح و بهبود عملکردشان تحت فشار قرار گرفته‌اند با اینحال برای تحقق چنین اصلاحاتی ابزار چندان‌ی در اختیار نداشتند از طرفی انتقادات شدیدی از طرف راستگراها نسبت به عملکرد این سازمانها و حکومت‌های جهان سوم فرزونی یافته است. این حملات با توجه به دولتهای راستگرا و کنترل‌های مالی آنها روی سازمان‌های بین‌المللی مثل بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول افزایش یافته است. براساس ایدئولوژی آنها تنها راه حل رکورد اقتصادی را رول بک (Rollback) یا عبارت دیگر کنار گذاشتن سیاست‌های اقتصادی گذشته می‌باشد که طی آن دولت در امور دخالت می‌کرد و آوردن به خصوصی‌سازی از اساس آن بشمار می‌آید. (ibide/p.۴۵۰) انتقادهای مشابهی نیز از طرف چپ‌گراها به عملکرد حکومت‌های جهان سوم وجود داشت با این تفاوت که هدف عمده آنها تثبیت موقعیت خود و بدست آوردن فرصتهای شغلی بود بطوریکه والیز (Wallis/۱۹۸۹/p.۱۷) در مورد آفریقا عنوان می‌کند «آنچه که بطور گسترده‌ای اصلاحات چپ‌نامیده می‌شود نویسنده‌گانی را شامل می‌شود که بلوایی را بر علیه بوروکراتها به راه انداختند و استفاده از حربه به انحطاط‌کشاندن الگوی بهره‌کشی استعماری غرب از منابع کشورهای جهان سوم و توده مردمی که در کسب فرصتهای شغلی فراموش شده بودند در جهت تثبیت موقعیت خودشان بهره‌برداری کردند».

حتی در آسیا و آمریکای لاتین که حکومتها بسیار بهتر عمل کرده‌اند چپ‌ها اعتراض می‌کنند که حاکمیت شهری در ارائه خدمات به جمعیت‌های شهری خود در زمینه سرپناه کافی و مناسب به بهداشت عمومی یا زیرساختها ناموفق بوده‌اند.

علاوه بر آن ایجاد نوسهرها در کشورهای جهان سوم برای تمرکز زدایی فضایی نیز نه تنها مشکلات این کشورها را نتوانست حل کند بلکه معضلات آنها را نیز پیچیده‌تر نمود بطوریکه هو لستون در مورد برازیلیا در کشور برزیل به این نکته اشاره می‌کند که هدف اصلی از احداث شهر برازیلیا برای کمک به تغییر و تحول برزیل بود و نه فقط بایستی دسترسی به داخل را تسهیل می‌کرد بلکه بایستی جزئی از سیمای آتی برزیل می‌شد که در آن جامعه‌ای بدون فقر و نمودی از تجدد گرایی را به نمایش می‌گذاشت. اما متأسفانه این اتوپیا از برزیل واقعی دور بود و اینروسیل مهاجرت از سایر قسمت‌های برزیل به راه افتاد. برنامه ریزان با توجه به نادیده گرفتن فقر ناخواسته در شهرهای اقماری دور دست تفکراتشان این واقعیت‌ها را نادیده گرفت در این جریان جدایی عمل با برنامه دربرخوردها این واقعیت بی‌برنامه ... کنش متقابل بین تفسیر و هدف بعضی از موارد اغراق‌آمیز جلوه داده شد و بسیاری از شرایط مورد خواسته برنامه ریزان فراموش گردید. (Holestom/۱۹۸۹/p.۲۸۹)

در مسائل دیگر شهری نظیر تامین مسکن و ارائه زمین به افراد کم‌درآمد شهری و کمک به آنها در زمینه ساخت مساکن مناسب نیز که با مشکلات مالی نهادهای دولتی و مدیریت شهری همراه بود لزوم تغییر

ساختار اداری شهری مطرح شد در این مورد کوهن (۱۹۹۰) می گوید «نظام» بوروکراسی دولتی نقش عمده ای در ایجاد بحرانهای جاری داشته است و دسوتو در پرو اعتقاد داشت که نقش دولت در جامعه بایستی يك نقش رول بک (Roll back) باشد و دولت سوداگر بایستی دخالت خود را در امور جاری زندگی شهروندان متوقف کند و قدرت را به شهروندان بازگرداند. آسان سازی برای کاهش موانع فعالیتهاى بخش غیر رسمی، تمرکز زدایی برای ایجاد حکومتي قابل دسترس تر برای مردم و رفع محدودیت برای برداشتن کنترلهاي دولت و افزایش حقوق افراد می باشد .

در این مورد آلن گیلبرت معتقد است این اظهارات اغوا کننده می باشد که از آرمانگرایانه و ساده لوحانه بودن آن نشأت می گیرد. وی می گوید «فقر شهری در پرو نیازمند کمک است تا اصلاح قانون»

در کنار توصیه ها و نظریاتی که محققین و صاحب نظران طبق پایگاه فکری و زمینه های تخصصی شان برای شهرهای جهان سوم ارائه نمودند سازمانهای بین المللی و کشورهای پیشرفته که اعتبارات مالی در اختیار دارند با توجه به شرایط مورد بحث در بالا نظر آتی را پیرامون مسائل شهری جهان سوم در قالب نوشته ها و جلسات دوره ای عنوان نمودند محور این مباحث عبارت بودند از :

۱- تغییرات ساختاری در اقتصاد و روی آوردن به سمت اقتصاد مبتنی بر بازار (احمد ساعی، ص ۱۰۷) و در پیش گرفتن سیاست اقتصادی ریاضت طلبانه که طی آن از حجم واردات کاسته شده و بر میزان صادرات افزوده شود .

۲- افزایش بکار گیری بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی که یکی از محرکه های اساسی دنیای رقابت محسوب می شود .

۳- عدم تمرکز و دموکراتیک کردن مدیریت شهری با توجه به تقویت بنیه مالی برای حکومت محلی (Stephen Hammett/۱۹۹۸/p.۱-۲).

در سال ۱۹۹۱ گزارش بانک جهانی روی هزینه های ناشی از سیاستهای نامناسب ترکیب فضایی شهری، شیوه ها و استانداردهای هائی که به هزینه های احداث واحدهای تولیدی تحمیل می شود و همچنین هزینه های ناشی از ضعف سازمانهای شهری از نظر مالی و تکنیکی تاکید می کرد. جهت افزایش تولید و کمک به اقتصاد کلان نیازمند رفع این موانع در سطح ملی و شهرها بوده و برای این منظور نیاز به اصلاح سیاست های گذشته است و باتلاش برای تقویت سازمانهای شهری نقش دولت از ارائه دهنده مستقیم خدمات و زیر ساختهای شهری به يك "قادر کننده" (Enabler) تبدیل شود. بدین منظور بایستی يك زمینه مالی و منظمی را خلق کند که در آن شرکتهای خصوصی، خانوارها و گروههای اجتماعی نقشی بیشتر در برطرف کردن نیازهای خودشان ایفا نمایند. بنابراین مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه با دو وظیفه اساسی مواجه می شود :

۱- افزایش رشد اقتصادی تا حدی که استاندارد های زندگی را افزایش دهد .

۲- کوشش برای اصلاح ارائه خدمات و زیر ساختها تا حدی که به منابع محیطی درون و یا اطراف شهرها آسیبی زده نشود. (G.Clarke/۱۹۹۱/p.۹۵)

در چارچوب این رویکرد برای مدیریت شهری سه هدف عمده در نظر گرفته می شود .

- قادر سازی Enabling

- توسعه پایدار شهر Sustainable Development

- فقر (Poverty)

۲-۲-۳-۱ - قادر سازی :

قادر سازی نقش اصلی را به دولت مرکزی در ایجاد قالبی برای توسعه شهر می دهد و در مقابل نقش اندکی را برای سرمایه گذاری های دولت فراهم می کند. این رویکرد از طرحها و برنامه های شهری بزرگ و کوچک، هزینه و درآمدهایی که توسط خانوارها، افراد، اجتماعات و حرف انجام می گیرد حمایت و تشویق می کند. مهمترین هدفی که این تفکر دنبال آن می باشد افزایش قدرت تولیدی شهرهای جهان سوم می باشد. اما در حال حاضر این شهرها در این زمینه با چهار محدودیت روبرو می باشند (A.Gilbert/۱۹۹۲).

۱- نامناسب بودن زیر ساختها که سرمایه گذاری بخش خصوصی را در بیشتر شهرهای جهان سوم محدود می کند .

۲- نظارت ناکافی

۳- نقش مسلط حکومت در برنامه ریزی و بودجه بندی زیر ساختهای شهری و نیاز شدید حکومتی محلی به منابع مالی

۴- تامین نامناسب منابع مالی که سرمایه گذاری در زیر ساختها، مسکن و سایر فعالیتهای شهری را به تاخیر می اندازد .

بنابراین بیشترین توجه در این تغییر ساختاری روی افزایش ظرفیت مالی سازمانهای دولتی صرف شده است که در این راه از بین بردن سوبسید و انداختن هزینه های خدمات و زیر ساختها بر روی دوش مصرف کنندگان جامعه در راس خط مش های آن قرار دارد. بطور مثال اندرسون می گوید. « ارائه خدمات و زیرساختها در شهرهای آفریقایی باید مالیاتی شود تا پول مورد نیاز برای توسعه فراهم شود » (Ibide). این باعث میشود استفاده از خدمات شهری انحصاراً در اختیار یک گروه قرار نگیرد و یا اینکه با افزایش قیمت کالا و خدمات، بهره برداری های نامشروع و غیر قانونی افزایش پیدا نکند .

بطور مثال در سانتیگو با افزایش کرایه حمل و نقل مسافران شهری تعداد زیادی از مسافران به پای پیاده مسیرهای خود را طی می کنند و یا در بوگوتا، افزایش نرخ برق که در فاصله سالهای ۱۹۷۷ تا ۱۹۸۷ به

چهار برابر رسید مصارف غیر قانونی (بدون پرداخت) بسرعت بیشتر افزایش داشته است و عین این مشکل را نیز شرکت آب شهری با آن مواجه بوده است.. (Ibid)

در دهه ۱۹۸۰ يك تفكر گسترده اي وجود داشت مبني بر اينكه كنترلها و نظارتهاي نامناسب دولت شور و شوق افراد، خانوارها و جامعه را در سرمايه گذاريها و فعاليتهايي كه براي سلامتي و موفقيت شهرها ضروري هستند را کاهش ميدهد. در عین حال این مشکل نیز وجود دارد که عدم کنترل و نظارت دولت باعث می شود تا افراد، جوامع و شرکتها توانمند اثرات سوءخود بر دیگران تحمیل کنند.. (WorldBank/۱۹۹۶)

۲-۲-۳-۲- توسعه پایدار :

تعریف کلی که از توسعه پایدار می شود عبارتست از بر طرف کردن نیازهای نسل حاضر بدون اینکه لطمه ای به نیروی نسل های آتی در برطرف کردن نیازهایشان وارد شود . (World Bank/۱۹۹۶) (David Smith –Darakaiss/۱۹۹۵)

در این تعریف دو بحث اصلی نیازهای نسل فعلی و پایدار محیط برای نسل های آتی مطرح می شود و از آنجائیکه تداوم نسل آتی به چگونگی فعالیت و عملکرد نسل فعلی مرتبط می شود بنابراین باید به گونه ای سیاستگذار یها و تصمیم گیریها و برنامه ریزیها صورت گیرد تا اینکه بتوان محیط را برای نسل آتی حفظ کرد . در این راستا مدیریت شهری بدلیل نقش آن در تهیه یا فراهم آوردن زمینه در برطرف کردن نیازهای ساکنین شهری و همچنین نظارت و کنترل محیط فیزیکی در مسئله توسعه پایدار شهری از جایگاه با اهمیتی برخوردار است . با بررسی و نگریستن به اهداف توسعه پایدار که برای شهرها بکار گرفته می شود شاید این موضوع بیشتر مشخص در دوران انقلاب صنعتی کارخانجات از عمده ترین منابع آلوده کننده بحساب می آمدند چرا که آنها بیشتر از نفت سنگین ،زغال و بیوماس که بعنوان «آلاینده های سنتی» محسوب می شوند استفاده می کردند اما بعدها ترافیک وسایل نقلیه و ایجاد منوکسید کربن و سرب این آلودگی ها را تشدید نمود . (World Bank /۱۹۹۶/p.۱۴۳)

هر چند عوامل متعددی برای آلودگی هوا در نظر گرفته می شود اما یکی از مسائلی که در مورد آلودگی بایستی در نظر گرفت ارتباط آن با ساخت شهر می باشد چرا که از این طریق بهتر می توان تفاوت بین آلودگی در شهرهای جهان سوم و پیشرفته را توجیه نمود . در اینمورد تولی (Tolly) عنوان می کند که ساکنین شهری جهت اجتناب از آلودگی و نبود امکانات رفاهی از سکنی گزیدن در جوار واحدهای صنعتی بشدت خوداری می کنند و در عوض با توجه به دسترسی به اراضی، پیوندهای اقتصادی و نظارتهای و قوانین منطقه بندی صنایع ترجیح می دهند که در کنا رهمدیگر باشند بنابراین آلودگی هوا در اطراف همان واحدهای تولیدی خواهد بود . و ازاینرو در اقتصاد مبتنی بر بازار بواسطه اتخاذ سازگاری با فضا آلودگی و هزینه های ناشی از آن بشدت کاهش می یابد . این در حالی است که در کشورهای توسعه نیافته

بخش خصوصی (وهمینطور بخش عمومی) از مسئله مکان یابی اجتناب می کنند که در تشدید شکل آلودگی بی تاثیر نیست. (Shukl and pakikh/۱۹۹۴, ۴۲۵)

برای مشخص کردن این روابط از رویکرد هم مرکزیت کاربری زمین در یک محدوده شهری که یک نقطه مرکزی جذب کننده نظیر بندر یا ایستگاه راه آهن و... را در نظر گرفته و فعالیتها و سکونتگاهها را با توجه به آن مورد ارزیابی قرار می دهد استفاده شده است. در این تفکر فعالیتها در نقاطی شکل می گیرند که از نظر حمل و نقل کالا یا آمد و شد صرفه اقتصادی داشته باشد. از طرفی سعی بر این است که قیمت های پیشنهادی در اراضی اطراف به گونه ای باشد که از نظر فضایی معادل مسافتهای دورتر از شهر باشند. در حالت کلی با توجه به هزینه های فوق و رانت اقتصادی نوع شکل یابی فضاهای شهری به این صورت است که در ابتدا واحدهای تجاری نزدیک به مرکز و بعد از آن سکونتگاههای شهری و فعالیتهای صنعتی و کشاورزی بترتیب در فاصله دورتری قرار می گیرند. در کشورهای پیشرفته در زمانی که تمرکز زدایی صنایع بوجود آمد حومه نشینی در اثر افزایش درآمد، تقاضای مسکن بهتر و اصلاح و بهبود حمل و نقل که هزینه آمد و شد را کاهش داده رو به افزایش گذاشت اما در کشورهای در حال توسعه بدلیل مشکل حمل و نقل و مسکن همراهِ با تداوم اهمیت صرفه اقتصادی ناشی از تجمع همجواری با مرکز شهر بشدت دنبال می شود و تحولاتی که از نظر فضایی در کشورهای پیشرفته رخ داد در اینجا اتفاق نیفتاده است. در نتیجه شهرها در کشورهای محدودیت منابع مالی و فقر آنها مصیبت بارتر هستند. بنابراین فقر بحران ها را تشدید می کند. (ganis.D.Bernstein/۱۹۹۴/p.۱۴-۱۷)

در نواحی شهری کشورهای جهان سوم ضعف برنامه ریزی، طراحی نامناسب مسکن، ساختمانهای نادرست، عدم نگهداری و ترمیم ساختمانها و حاشیه نشینی در اراضی حادثه خیز باعث تخریب محیط و افزایش آسیب پذیری نسبت به حوادث مصیبت بار می گردد. بطور مثال هر چند زلزله یک رویداد طبیعی محسوب می شود اما عمده خسارتها وارده ناشی از تصمیمات در برنامه های توسعه می باشد بطوریکه گسترش زاغه ها و نواحی حاشیه نشین در اراضی آسیب پذیر هزینه خسارتهای زلزله را افزایش داده است و بیشتر خسارتها ناشی از طراحی نامناسب، ضعف تکنیکی مسکن، نظارت ضعیف ساختمان سازی و تاثیرات ضعف نگهداری زیر ساختها و مسکن می باشد (Ibid/p.۲۰).

۲-۲-۳- فقر Poverty

مفهوم کلی فقر محرومیت انسانی را در بر می گیرد که نمی توانند نیازهای خود را برآورده نمایند. این پدیده در جوامع مختلف از طریق فقدان درآمودارایی کافی برای تأمین نیازهای طبیعی انسان مثل غذا، پوشاک و مسکن مناسب و همچنین خدمات اساسی مثل بهداشت، آب سالم، انرژی و... شناخته می شود (World Bank ۱۹۹۶).

اندازه گیری فقر جهت مشخص شدن انسانی که از محرومیت رنج می برند و هم برای نشان دادن توسعه ارزیابی عملکرد سازمانهای اداری در سطح ملی و بین المللی اهمیت دارد و برای بیان کمی آن از خط فقر استفاده می شود که بطور کلی بیان کننده میزان درآمد افراد است که در زیر درآمد متوسط جامعه قرار دارد. البته برای بیان فقر از اصطلاحات دیگری مثل فقر مطلق و فقر نسبی استفاده می شود که در این

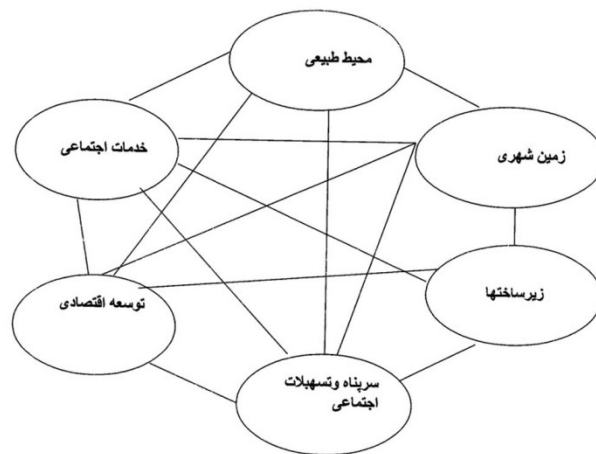
حالت حداقل درآمدی را تعیین می کنند که خانوارهایی را که در گروههای پایینتری قرار دارند خانوارهای کم درآمدی فقیر می نامند. (عابدین درکوش، ص ۱۴۵-۱۴۴).

در حال حاضر بیش از ۲۰ تا ۲۵ درصد جمعیت جهان در فقر مطلق بسر می برند که بیش از ۹۰ درصد آنها در کشورهای جنوب زندگی می کنند (World Bank ۱۹۹۶). و تخمین زده می شود که در حدود ۳۳۰ میلیون از فقرادر شهرهای جهان سوم ساکن باشند. در دوره ۱۹۷۰-۱۹۸۱ فقر در کشورهای در حال توسعه در حدود ۲۲ درصد افزایش داشته است که از این میزان ۱۱ درصد در مناطق روستایی ۷۳ درصد در مناطق شهری بوده است. (Pugh.P. ۱۹۹۷C.P. ۱۵۴۸)

۲-۳ - حوزه مدیریت شهری: ۱.

اداره کردن امور هر شهری علی الخصوص شهرهایی که رشد سریع دارند يك عمل پیچیده

بوده که هرگز پایانی برای آن نمی توان متصور شد در عین حال حرفه ای عام المنفعه محسوب می شود ساکنین شهرها نیازهای گوناگونی در حال و آینده دارند که برای برآورده ساختن آن نیازمند مدیریتی کارآمد و مؤثر میباشد



نمودار شماره ۱: بخش های مدیریت شهری

۱- مطالب این بخش از منبع زیر انتخاب شده است:

حکومت‌های محلی در سطح شهرکها، شهرها و نواحی مادر شهری و استانها و یا در سطح معمول خود یعنی ایالت اداره شش بخش بهم پیوسته شهری را بعهده دارند که در واقع نوع و حیطة عمل مدیریت شهری را تشکیل میدهند. این بخش‌ها عبارتند از :

- زمین شهر
- محیط طبیعی
- زیرساختها
- سرپناه و تسهیلات اجتماعی
- خدمات اجتماعی (از جمله کاهش فقر)
- توسعه اقتصادی

۲-۳-۱- زمین شهری :

مدیریت عادلانه، موثر، کارآمد و اقتصادی زمین شهری یکی از ابتدایی‌ترین وظایف هر مدیریت محلی است. مدیریت جامع زمین شهری بطور کلی نیازمند مشارکت پنج مورد به شرح زیر است:

الف- مدیریت محلی بایستی نقشه زمین به‌مراه اطلاعات مربوط به آن به روز شده است در اختیار داشته باشد..

ب- تنظیم قوانین ثبت زمین بطور مناسب جهت تسهیل اداره امور حقوق مالکیت

ج- مکانیسم‌های عادلانه و صریح جهت تجمیع زمین و نقل و انتقال آن به انضمام مکانیسم‌های صحیح قیمت گذاری بازار .

د- برنامه ریزی جامع و مشارکتی کاربری زمین در جهت تامین توسعه منظم شهری

ه- بکارگیری شیوه کارآمد و موثر و سیستماتیک برای تحصیل درآمد از زمین از طریق مکانیسم‌های مالیات بندی، قیمت‌های مصرف‌کننده و مکانیسم‌های ارزش عمومی مصرف زمین.

۲-۳-۲- محیط طبیعی :

هر چند مدیریت محیط طبیعی از وظایف مهم حکومت مرکزی به شمار می‌آید اما بدلیل اینکه شهرهای کوچک و بزرگ مهمترین مصرف‌کننده منابع طبیعی هستند و همچنین منبع آلودگی و تخریب به شمار می‌آیند نقش مدیریتی، مدیریت شهری از جایگاه خاصی برخوردار است. در صورتیکه مصرف در شهرهای بزرگ و کوچک در قالب توسعه پایدار صورت نگیرد می‌تواند خسارتهای شدید بخصوص در مورد منابع تجدیدناپذیر جایگزینی به محیط وارد کند که نتیجه آن تاثیر نامطلوب بر بهداشت عمومی و امنیت و قابلیت‌های سیستم‌های طبیعی برای یک توسعه پایدار می‌باشد. اگر قرار است توسعه اقتصادی و اجتماعی

شهرهاي كوچك و بزرگ پايدار باشد بايستي مديريت صحيح منابع آب، كنترل كيفي هوا و منابع زميني از طريق ارگانهايي كه قدرت لازم را براي تاثير گذاري روي مسائل اقتصادي و محيطي در سطح محلي را دارند اعمال شود.

۲-۳-۳- زیرساختها :

برنامه ريزي، اجرا و نگهداري از شبكه هاي زير ساختي پيچيده ترين تعهداتي است كه مديريت محلي با آن مواجه مي باشد. زير ساختهاي موجود اغلب قديمي بوده و علاوه بر عدم تناسب آنها با نيازها، بطور مناسب نگهداري نمي گردند. اين امر براي تمامي زيرساختهاي شهري عموميت دارد و شامل موارد زير مي باشد.

- تامين آب و سيستمهاي بازيافتي هم براي آب آشاميدني و هم آبي كه توسط صنايع مصرف مي گردد
 - سيستمهاي مديريت بهداشت و دفع زباله شامل جمع آوري و انهدام مواد زايد سمی
 - سيستمهاي توليد و توزيع انرژي براي مصارف عمومي و صنعتي
 - سيستمهاي حمل و نقل عمومي و خصوصي
 - سيستمهاي ارتباطي از تلفن گرفته تا ارتباطات از راه دور
- يكي از مسائلي كه در مديريت زير ساختها ي شهري اهميت دارد هماهنگي بين سازمانهاي برنامه ريزي كننده، سازمانهاي مجري و سيستم هاي نگهداري كننده مي باشد.

۲-۳-۴- سرپناه و تسهيلات اجتماعي :

درچندسال گذشته تجريه نشان داده است كه خانه سازي براي اقشار كم درآمد تحت عنوان « مسكن ارزان دولتي » توسط ارگانهاي وابسته به دولت مركزي در بيشتر مواقع با شكست مواجه شده است. در حال حاضر موثرترين استراتژي در تهيه مسكن مناسب و قابل قبول واگذاري مسئوليت آن به سازمانهاي محلي مي باشد. حكومتهاي محلي بطور فزاينده اي نقش «توانمند سازي» در تهيه مسكن و تسهيلات اجتماعي از طريق شيوه هاي زير ايفا مي كنند :

- در اختيار گذاشتن زمين هاي دولتي براي ساخت خوديار
- تهيه زير ساختهاي اساسي
- سازماندهي و همياري جامعه در جهت دسترسي به منابع مالي براي ساخت مسكن
- عقلايي كردن مقررات و برنامه ريزي و ساخت و ساز در جهت کاهش هزينه هاي مالي ساخت و تشويق مشاركت گسترده تر بخش خصوصي در ساخت مسكن

۲-۳-۵- خدمات اجتماعي :

اغلب حكومت محلي يك طيف گسترده اي از خدمات اجتماعي را بعهده دارد كه عبارتند از :

- حفظ بهداشت بخصوص از طريق كلينيك محلي .
 - حداقل آموزش در سطح ابتدائي .
 - جلوگیری از جرم و جنایت.
 - امنیت عمومي در برابر آتش و بلایاي طبيعى و موارد خاص
 - برنامه ریزی جهت رفاه براي معلولين و سالخورده گان .
 - کاهش فقر .
 - برنامه ریزی جهت اوقات فراغت مردم (فضاي باز عمومي ،پارك ،تسهيلات فرهنگي و ورزش و غيره)
- اگر چه خدمات اجتماعي از نظر برنامه ريزان اقتصادي بعنوان سرمايه گذاري غير توليدي ديده مي شود اما واضح است كه بدون بهداشت ،آموزش ،امنيت ،سلامتي و باوجود كسالت و بي حوصلگي ،جمعيت هاي شهري مشاركت موثري را در اقتصاد نخواهند داشت . در حقيقت ساكنين شهري در صورتيكه به حال خود رها شوند مي توانند ناآرامي هاي سياسي و اقتصادي را سبب گردند .چالش اصلي براي مديريت محلي ايجاد تعادل در سرمايه گذاري خدمات اجتماعي با زير ساختها و توسعه اقتصادي مي باشد .تقويت همكاريهاي دولت و بخش خصوصي در ارائه خدمات اجتماعي شهري بعنوان يك ابزار حياتي براي اداره اين بخش مهم مديريت شهري محسوب مي گردد .

۲-۳-۶- توسعه اقتصادي :

حكومت محلي بوسيله سياستها و برنامه هاي مختلف روي سرمايه گذاري ،چگونگی توزیع کالا و خدمات و تامین هزینه هاي فعاليتهاي مختلف از طريق ماليات بندي و ساير مكانيسمها تاثير مستقيمي دارد .اين تاثيرات تاممي بخش اقتصادي زير را در بر مي گيرد :

- بخش اول اقتصادي كه منابع استخراجي را شامل مي شود مانند كشاورزي در حاشيه شهرها
- بخش دوم اقتصادي كه شامل فعاليتهاي كارخانه اي و ساختمان مي باشد
- بخش سوم اقتصادي مربوط به توزيع فيزيكي كالاها و منابع مي گردد .
- بخش چهارم اقتصادي فعاليتهاي مربوط به خدمات تداركاتي را شامل مي شود مثل بانك و بیمه

۲-۴- مديريت شهري بعنوان يك پروسه :

حکومت محلی در اداره کردن محیط طبیعی، زمین شهری، زیر ساختها، سرپناه و تسهیلات اجتماعی، خدمات اجتماعی و توسعه اقتصادی با یک وظیفه سنگین و پیچیده ای روبرو است بیشتر این پیچیدگی مربوط به شبکه ارتباطی بهم تنیده و پیچیده بین این بخش ها می باشد. با توجه به اینکه در نواحی که رشد سریع شهرنشینی را دارند رقابت برای کسب این امکانات بسیار زیاد است. ارزیابی تأثیرات عملیات در یک بخش در مقابل بخش دیگر و ارائه یک رویکرد عقلایی جهت تعیین اولویتها برای برنامه ریزی، هدایت و مدیریت سرمایه گذاریهای عمومی کاری بس دشوار و پیچیده است. شیوه سیستماتیکی که عمل می شود برگرفته از شیوه های مدیریتی است که در آن تمام برنامه ها و پروژه های شهری در یک سیکل مدیریت چند بخشی که شامل برنامه ریزی استراتژیکی و عملیات برنامه ریزی تاکتیکی است را در بر می گیرد.

برنامه ریزی استراتژیکی شامل تعیین اهداف دوره ای و نهایی، تنظیم و ارزیابی سیاست هایی است که به یک سازمان برای دست یابی به اهدافش کمک می کند این امر مستلزم انتخاب گزینه های استراتژیک اهداف و سیاستها بطور واقع بینانه میباشد که در چارچوب منافع متضاد گروههایی که نقش دارند، عوامل بیرونی و نقاط ضعف و قوت درونی عملی باشد.

در یک سازمان اهدافی هستند که در یک دوره طولانی مدت به آنها دست پیدا می کند و هدفهایی که در یک مدت کوتاه به آن می رسد. سیاستهایی شامل چارچوب های قانونی سازمانها، اقتصاد، عملیات و تکنیک هایی میشود که در قالب اهداف بلند مدت از طریق معیارهای قابل قبول، عادلانه، اقتصادی و کارآمد می توان به آن دست یافت.

استراتژی اجرایی شامل برنامه ریزی تاکتیکی و برنامه ریزی عملیاتی می باشد که مبنایی برای اجراء در جهت تحقق اهداف بلند مدت است در حالیکه برنامه ریزی عملیاتی فعالیتهای روزمره یک سازمان را در بر می گیرد.

در مجموع فرآیندی که بایستی در بخش های چندگانه مدیریت شهری دنبال شود شامل ۹ مرحله اساسی به شرح زیر است:

- ۱- تعریف مشکلات و امکانات: تجزیه و تحلیل مسائل و ایجاد و توسعه فرصتها، کنار گذاشتن جریاناتی که تأثیر گذار هستند و اولویت بندی آنها
- ۲- تدوین اهداف بلند مدت: از طریق درک کامل و جامع مشکلات و فرصتها، اجماع نظر در میان سازمانها و بازیگرانی که نقش دارند، گسترش دادن اهداف و واقعیات قابل دسترس
- ۳- تدوین سیاستها: ارائه رویکرد هایی که با چگونگی اجرای اهداف مورد نظر بالا در آینده ارتباط دارند. در این مرحله نیازمند ارائه معیارهای قانونی، مقرراتی، سازمانی، اقتصادی، مالی و فنی مناسب برای اهداف مذکور به همراه تحلیل کاملی از امکان پذیری آنها می باشد.
- ۴- ایجاد اصلاحات نهادی: هنگامیکه سیاستها پایه گذاری می شوند نیازمند طراحی روابط نهادی و ساختار های سازمانی و سیستم مناسب برای پیاده شدن اهداف مورد نظر می باشد.

۵- برنامه نویسی : مشخص کردن جزئیات برنامه های مختلف که نیازمند به نتیجه رسیدن اهداف مورد نظر می باشد .

۶- تدوین برنامه : ارائه برنامه های فنی مفصل در چهار چوب برنامه های تدوین شده در مرحله قبل

۷- اجرا : ساختار عینی یا اجرایی طرحهای تفصیلی

۸- پیوستگی عملیات : به روز شدن عملیات و نگهداری از کارهای انجام شده و پی گیری اصلاحات سازمانی تا اینکه شرایط اقتصادی، برابری، کارآمدی و اثر بخشی استراتژی تامین گردد .

۹- ارزیابی : مشخص کردن وضعیت اهداف مورد نظر در استراتژی از طریق طرحهای انجام شده یا در حال انجام و تعدیل استراتژی بر اساس تحولات اقتصادی، اجتماعی، فنی، فرهنگی، سیاسی و قانون .

این مراحل یک سیکلی هستند که بایستی بصورت یک جریان منظم پذیرفته و عمل گردد تا اینکه با شرایط در حال تغییر منطبق گردد. در هر یک از این مراحل مدیریتی چهار منبع زیر برای دنبال کردن اهداف مورد نظر نیاز است :

- مردم : شامل افراد، سازمانها، نهادها، جامعه

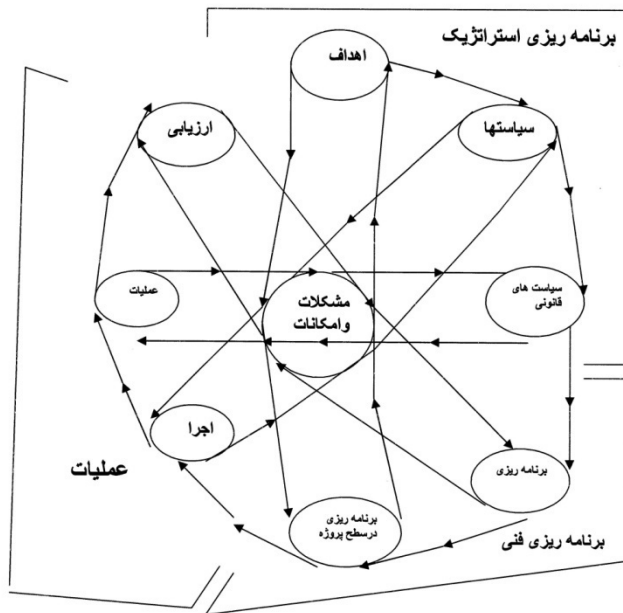
- اطلاعات : اطلاعات موجود در درون و بیرون سازمان

- منابع مالی : پول، وسایل، مواد، تسهیلات، انرژی

- قدرت : توانایی برای ایجاد، نفوذ و کنترل فعالیتها

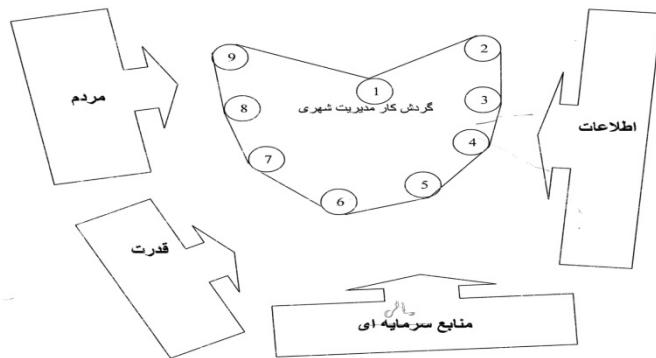
این منابع همانگونه که در شکل شماره ۳ مشاهده می شود با همدیگر ارتباط دارند و بدون هر یک از آنها مدیریت کارآمد نمی تواند تحقق پیدا کند. بدون قدرت کافی بر ای تصمیم گیری استراتژیکی، سازمانها قادر به ادامه حیات در یک دوره طولانی نخواهند بود. و بدون اطلاعات کافی در مورد سیاستها، اهداف و شیوه کار یک هدف تعریف شده برای مدیر وجود نخواهد داشت تا بتواند افراد را در یک سازمان مشارکت دهد .

این منابع چهار گانه تحت تاثیر یک سری عواملی قرار دارند که عبارتند از زمان، مکان فیزیکی، محیط، اندازه و وسعت سازمان، تغییرات سیاسی و نهادی، سطح توسعه تکنولوژیکی، تحولات و ارزشهای اجتماعی - فرهنگی و شرایط اقتصادی، این عوامل نوع و میزان اطلاعات، افراد، منابع مالی، سرمایه ای و قدرتی که بایستی مدیریت شهر داشته باشند را تعیین می کنند



شکل
شماره ۲

سیکل برنامه ریزی استراتژیک مدیریت شهری



شکل شماره ۳: منابع موردنیاز مدیریت شهری

۲-۵- وظایف مدیریتی مدیریت شهری :

وقتی بحث از وظایف مدیریتی میشود آن بخش از فعالیت هارا دربر میگیرد که برای رسیدن به اهداف لازم میباشد یابعبارت دیگر روند کاری مدیریت شهری راتشکیل میدهد که شامل شش وظیفه کلی است . اجرای صحیح آنها منوط به تشکیلات کارآمد، اثر بخش ،متعادل و اقتصادی مدیریت شهری باشد . این وظایف به شرح زیر است (شکل شماره ۲)

- بازاریابی (Marketing)

- مدیریت عملیاتی (operational Mangemet)
- مدیریت اطلاعات (Information Management)
- مدیریت مالی (Finance Management)
- مدیریت منابع انسانی (Human Resorce Mamagemet)
- بهبود سازمانها (Organizationl Development)

۲-۵-۱- بازار یابی :

یکی از وظایف مدیریت شهری بازاریابی است که بطور کلی به عهده بخش خصوصی و مشاغلی است که بدنبال سودمی باشند و تمامی حکومتها بویژه در سطح محلی دل مشغولی دور و درازی در این خصوص دارند. اگر بازاریابی عبارت باشد از شناسایی و برآورده کردن نیازهای دسته ای از مردم که برای برآورده شدن نیازهای زندگی خود راغب به پرداخت پول و یا حتی غرامت هستند پس دلیل روشنی است مبنی بر اینکه مدیریت محلی برای ایفای وظیفه خود بطور مناسب درگیر آن شود.

برای بازار یابی می توان سه فعالیت زیر را مد نظر قرار داد :

- تحقیق در بازار : شناخت کافی نیازمندیهایی که نهایتا از طریق بازار تامین می گردد .
- روابط بیرونی : به تصویر کشاندن پیامهای حقیقی از فرهنگ و هدف سازمان
- ارتقاء : دریافت منابع انسانی ، قدرتی ، اطلاعاتی و منافع مالی مورد نیاز برای دنبال کردن سیاستهای حکومت ملی و تحقق اموری که تحت اختیار سا زمان است .
- بازار در سطح حکومت محلی در عرصه های مختلف بشرح زیر نمود پیدا می کند :
- حوزه انتخاباتی :

- در میان مردم : مردمی که در همسایگی همدیگر و کل جامعه بسر می برند باید در پیشبرد برنامه ها یا پروژه ها و استراتژی های خاص اشراف و توافق داشته باشند .

- در میان مدیران محلی: رقابت در جذب منابع مالی و سایر منابع بودجه ای جهت پی گیری امور مربوطه سیاستها و برنامه و پروژه های محلی

- در سطوح بالاتر حکومت : بدست آوردن موافقت یا اخذ وجوه برای تحقق استراتژیهایی که جهت به ثمر رساندن امور تحت اختیار و سازمانها مورد نیاز است .

- سازمانهای بین المللی : کسب کمک های فنی یا حمایتی مالی برای پروژه ها و برنامه های خاص

- سرمایه گذاران داخلی و خارجی: جذب سرمایه های خارجی در زیر ساختها، توریسم با سایر امکانات توسعه برای بهبود و ارتقاء توسعه شهر

۲-۵-۲- مدیریت اطلاعاتی :

تمام فعالیتهایی مدیریتی برپایه اطلاعات قرار دارد که خواه کامپیوتری باشد و یا نوشتاری و گفتاری، انتقال مطلوب و همچنین تبادل اطلاعات محور اصلی موفقیت برنامه ها و طرحهای شهری است. مدیریت اطلاعات درون بخش ها و در بین بخش های مختلف عبارتند از :

- جمع آوری و بررسی صحت آنها
- دسته بندی داده ها در يك ساختار مدیریت پایگاه داده ها
- ذخیره سازی یا بازیابی اطلاعات از طریق پردازش الکتريکی داده ها یا شیوه های معمول
- انتشار اطلاعات مربوط به افرادی که در روند امور مدیریت شهر نقش دارند .
- عدم صحت و نقص اطلاعات و یا قدیمی بودن آن درناکارآمدي، غیر اقتصادی، بی عدالتی و نامتناسب بودن برنامه های شهری خودش را نشان می دهد. دقت در جمع آوری، ذخیره سازی، اصلاح و انتشاره داده ها يك امر حیاتی برای موفقیت سازمان، بازار یابی، توسعه سازمان، مدیریت عملیاتی، مدیریت منابع انسانی و مدیریت مالی محسوب می گردد .

۲-۵-۳- مدیریت مالی :

با افزایش تمرکز زدایی وظایف مدیریت شهری به سطح محلی حوزه مسئولیت پذیری مدیریت مالی را نیز در پی خواهد داشت. پرداختهای اندک به شهرداریها از طرف حکومت مرکزی یا انتقال اجباری درآمدی هایی که در محل حاصل می شود به حکومت مرکزی باعث کوچک شدن بودجه می شود و این محدودیت را برای مدیریت شهری بوجود می آورد که روی تحصیل درآمد بازنگری داشته باشد، و جوه را با دقت بیشتری صرف کند و هزینه ها را به شیوه ای موثر کنترل نماید. مدیریت مالی شامل :

- برنامه ریزی مالی درآمد و هزینه و به تصویر کشاندن جریانات نقدي
- تامین پول از طریق مالیات، تصمیم گیری در زمینه مصرف، اجاره یا فروش داراي ها علي الخصوص زمین
- کنترل و نظارت هزینه ها

۲-۵-۴- مدیریت منابع انسانی :

آموزش خوب افراد و باانگیزه بودن آنها کلیدی برای موفقیت مدیریت شهری به حساب می آید. کنترل و برنامه ریزی برای کارکنان و یا دادن حق و حقوق افرادی که وظایف خود را بخوبی انجام می دهند

مدیریت منابع انسانی محسوب می شود تمام پرسنل بایستی در معرض آموزش و تربیت و بازآموزی در چهارچوب تخصصی که دارند قرار گیرند که این امر يك اصل ضروري براي انگیزش افراد است .

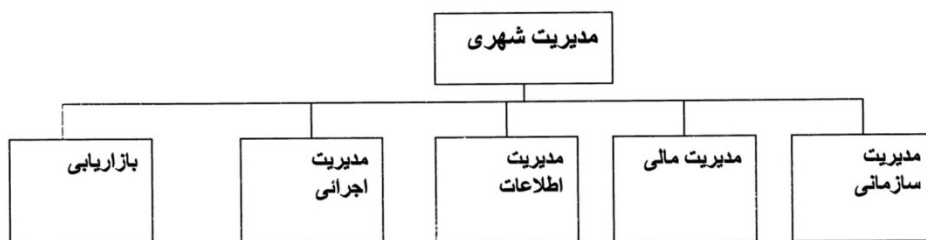
يك عامل مهم ديگر در ايجاد انگیزه اشاعه فرهنگ مشاركت ، (يا ايجاد سيستم ارزش ها درون يك سازمان می باشد که بطور پيوسته از مدیریت ارشد به کارکنان پایین تر بایستی منتقل شود . این مسئله در فعالیتهای خصوصی نسبت به بخش دولتی راحت تر انجام می گیرد اما برای مدیران شهری بسیار اهمیت دارد که بدانند آنچه را که کارکنان انجام می دهند برای چه منظوری است .

۲-۵-۵- بهبود سازمان :

در يك شهر بزرگ یا كوچك که شهر نشینی سریع را تجربه می کند نیازها ، آگاهی ها و دسترسی به منابع (مردم ، اطلاعات ، سرمایه و قدرت) دائماً در حال تغییر است و مدیریت شهری بایستی توانایی انطباق با شرایط راداشته باشد به شرطی که:

- از نظر کارآمدی ، اثر بخشی و اقتصادی بتوانند سازمانهای موجود خود را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهند .
- در این شهرهایی که در حال تغییر و تحول هستند برای بهینه کردن وظایف و تداوم ارتباط بایستی توانایی پی ریزی سازمانهای جدیدی را داشته باشند و یابند سازمانهای موجود را تعدیل نمایند .
- سازمانهایی که تعدیل شده اند بتوانند روی تداوم وظایفی که آنها داشته اند کنترل و نظارت کنند .

انجام این موارد بویژه در کشورهای که شهر نشینی سریع را تجربه می کنند ممکن است مشکل باشد زیرا رقابت در حکومت برای کسب منافع بسیار زیاد است و ساختارهای قدرت (در هنگام موضع گیری برای پیاده کردن موارد فوق مشکل بوجود می آورد . با اینحال در صورتیکه مدیریت شهری در برابر فرصتها و مسائل شهری شدیداً احساس مسئولیت نماید بهبود سازمانی يك وظیفه اصلی مدیریتی است که بایستی بطور پيوسته درك و اجرا گردد . در حقیقت می توان آن را همانند يك وسیله موتوری در نظر گرفت که بطور مرتب نیاز به نگهداری محافظت و تعمیر دارد تا اینکه احتمال خرابی آن به حداقل برسد و کارکرد آن به خوبی تداوم داشته باشد



شکل شماره ۴ : وظایف مدیریت شهری

۲-۵-۶- مدیریت عملیاتی :

در این بخش طیف گسترده ای از فعالیت های شهری را در بر می گیرد که بابرنامه ریزی، سازمان دهی، کنترل و مشارکت بخش دولتی و خصوصی به همراه مردم برای تحقق اهداف بصورت یکپارچه عمل میشود. تأمین زیرساختها، خدمات عمومی (انرژی، آب، بهداشت، جمع آوری زباله و...)، تهیه طرحهای عمرانی و فعالیت های دیگری که نیازهای کوتاه مدت و بلند مدت را برآورده می سازد از طریق مدیریت عملیاتی تحقق می پذیرد.

۲-۶- ابعاد فضایی مدیریت شهری :

شهرها از شهرهای کوچک گرفته تا مادر شهرها مجموعه ای از فضاهای گوناگونی تشکیل شده اند که تمامی آنها نیازمند مدیریتهای خاص می باشند (شکل شماره ۵) این فضاها عبارتند از:

- محله ها : بطور معمول از چند خانوار تشکیل می شوند و بطور کلی خود اداره کننده هستند.

- منطقه : از چند محله تشکیل می شود و مدیریت آن میتواند همانند محله نباشد بطوریکه در بعضی از کشورها واحدهای اولیه اداری را شامل میشوند که وظیفه آنها نگهداری راهها، جمع آوری زباله، آموزش، بهداشت اولیه و اوقات فراغت را میباشند..

- در مقیاس شهر طیف گسترده ای از وظایف مدیریت شهری صورت می پذیرد .

- در بعضی کشورها گسترش شهرهای بزرگ مادر شهر را بوجود می آورند .

- شهرهای بزرگ نواحی مادر شهری تاثیر عمیقی روی محدوده ای دارند که امکان دارد بخشی از یک استان یا ایالت باشد و در بعضی مواقع ممکن است تصمیمات اتخاذ شده توسط مدیریت تاثیرات بسیار گسترده تر از این محدوده داشته باشد .

- بالاتر از محدوده کلان شهرها سطح ملی قرار دارد که مدیریت شهری یک جزء بسیار مهم از سیاست های شهر نشینی آن می باشد و بیانگر مسائل کلی رشد و توسعه شهری و مشارکت آن در توسعه اقتصادی ملی است .

- در بافت اقتصاد جهانی ابعاد منطقه ای و بین المللی مطرح است که در آن روابط بین شهری اصلی جهان حفظ می شود .

۲-۷- ابعاد مکانی و بازیگران مدیریت شهری :

مدیران بخش ها و شهرداری ها تنها افرادی نیستند که در مدیریت شهری نقش دارند بلکه بایستی مدیران محلی در بیشتر اوقات بامدیریت های استانی، منطقه ای و ملی ارتباط داشته باشند. این مدیریتها نیز بایستی از نیازها، توانایی ها و محدودیتهای سازمان های اجتماعی و سازمانهای غیر دولتی و همچنین اتحادیه های مشاغل گوناگون اطلاع داشته باشند. بعلاوه مدیران شهری، بایستی از انتظارات و امکانات سازمانهای کمک کننده، شرکتهای خصوصی، سرمایه گذاران (داخلی و خارجی) و بخش غیر رسمی که در روند عمران و توسعه شهری تمایل به همکاری دارند آگاهی های لازم را داشته باشند. در کشورهاییکه رشد

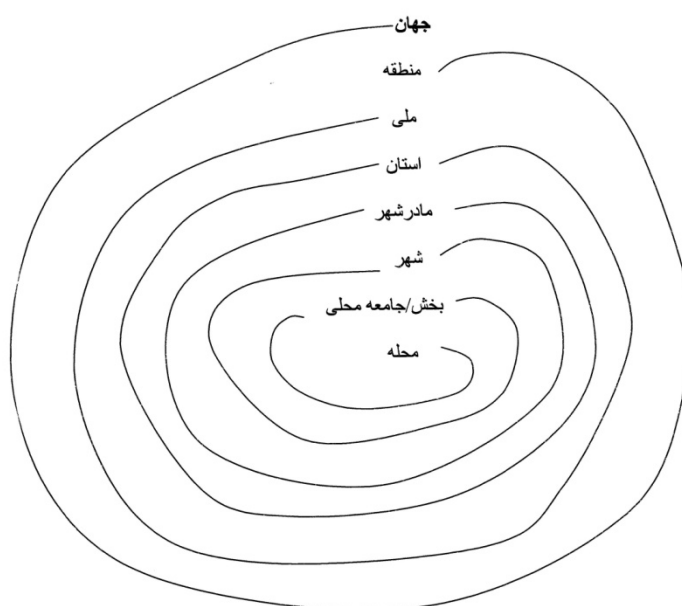
سریع شهر نشینی را دارند تلاش در برقراری ارتباط با سازمانها ی حمایت کننده بین المللی ضرورت دارد

شبکه ای که در مدیریت شهری نقش دارند بسیار پیچیده است و بدلیل تغییر در قدرت دائماً تغییر می کند. از اینرو مدیران شهری بایستی تغییرات احتمالی آن را در پروژه ها و برنامه های که در حال حاضر در دست تهیه دارند و یا حتی در مرحله اجراستندرا مد نظر قرار دهند. برای اینکه تغییرات به حداقل برسد در شروع تهیه برنامه لازم است در مورد استراتژیها و برقراری پیوند و ارتباط اجزاء در طول روند کار با افرادی که در جامعه و مدیریت شهری نقش دارند مشورت صورت گیرد. مکانیسمهای مشارکتهای مشورتی باید بعنوان فعالیتی اصلی نهادینه شده و استمرار یابد تا مبنایی برای بررسی و تعدیل امور طبق یک پایه قانونی شود.

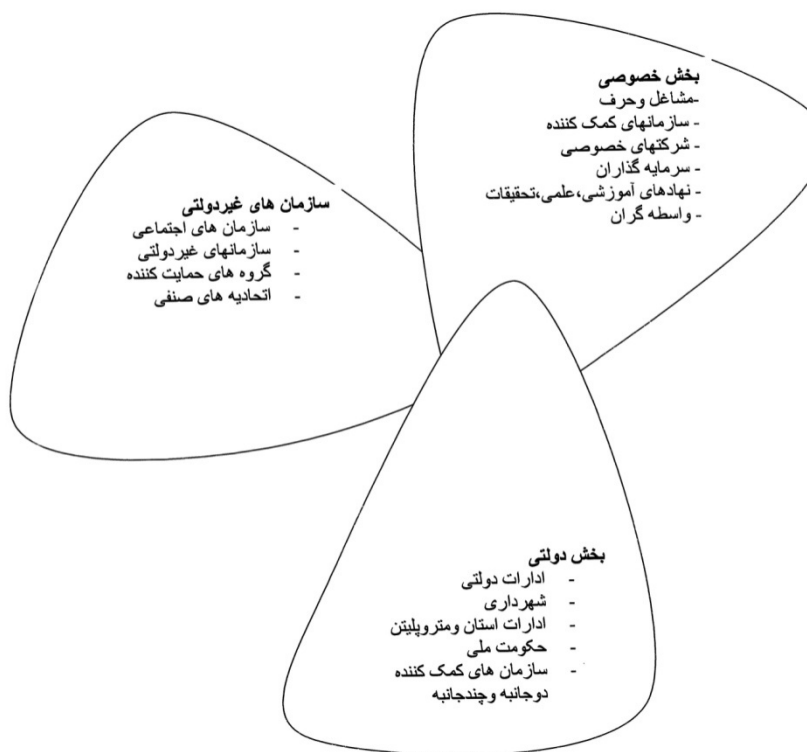
۲-۸- ابعاد فضایی و پروسه مدیریت شهری :

ترکیب مراحل شش گانه و سیکل مدیریت شهری، وظایف مدیریت شهری، واحدهای مکانی اداری، عناصر اصلی درگیر در این پروسه میباشند که چارچوب کل مدیریت شهری را تشکیل می دهند.

این چهار چوب یک ابزار تحلیلی و برنامه ریزی را عرضه می کند که می تواند به مدیران شهری در برنامه ریزی سیاستها، برنامه ها و پروژه های آنها کمک کند. همچنین ابزاری را برای حمایت از رویکرد چند بخشی برای مدیریت شهری، تعادل بخشی به نقش های مدیریتی و عقلایی کردن مشارکت گروهها و افراد مختلف را در این پروسه ارائه می دهد.



شکل شماره ۵ : ابعاد فضایی مدیریت شهر



شکل شماره ۶ : بازیگران مدیریت شهری

فصل سوم

مدیریت شهری و مشارکت

مقدمه

با توجه به رشد روز افزون جمعیت شهری در دهه ی اخیر و متعاقب آن مشکلات و مسائلی که این انبوهی جمعیت بوجود آورده است مدیران جامعه را برآن داشته است تا با سیاستها و خط مشی های گوناگون با این بحران مقابله نمایند. سازمانهای بین المللی مثل سازمان ملل متحد، بانک جهانی و صندوق بین المللی پول و ... کوشیده اند با طرح مسائل خاص و برپایی نشست های گوناگون بصورت دوره ای ضمن طرح مسائل خاص مثل مدیریت شهری، توسعه پایدار شهری، مدیریت مسکن، ...م با مطالعه موردی در شهرهای جهان بطور عمیق مسائلی را شناسایی و راه حل های گوناگونی را ارائه دهند. البته نبایستی دیدگاههای خاص حاکم بر این نهادها را فراموش کرد بهر حال یکی از مباحث عمده ای که در همین راستا در جهت حل مسائل شهری بیان می گردد مشارکت شهروند ان در امور شهری است هر چند نحوه مشارکت در ادوار مختلف با توجه به شرایط فرهنگی، اجتماعی و جغرافیایی متفاوت بوده است اما برای مقابله با مسائل روز افزون شهری از اواخر دهه ۱۹۹۰ در مرحله سوم برنامه (urban Mamagenet program) توسط نهاد سکونت سازمان ملل متحد (Habitat) و بانک جهان روی سه مسئله ریشه کنی فقر، بهبود محیط و حکمرانی مشارکتی (participatory) تاکید شد و طی آن موضوع مشارکت از طریق گزارشات و مطالعات موردی متعددی مورد بحث و نقد قرار گرفت.

۳-۱- مفهوم مشارکت :

اصطلاح مشارکت از نظر لغوی به معنای درگیری و تجمع برای منظور خاص می باشد در مورد مفهوم آن بحث های فراوانی شده است ولی در مجموع می توان جوهره اصلی آن را درگیری، فعالیت و تاثیر پذیری دانست (علیرضا علوی تبار، ۱۳۷۹، ص ۱۵). با پذیرش این اصل برخی از صاحب نظران مدیریت تعریف زیر را برای مشارکت ارائه داده اند :

مشارکت درگیری ذهنی و عاطفی اشخاص در موقعیت های گروهی است که آنان را برمی انگیزد تا برای دست یابی به هدفهای گروهی همدیگر را یاری دهند و در مسئولیت کار شریک گردند.

در این تعریف سه جزء مهم وجود دارد: درگیر شدن، یاری دادن و مسئولیت درک عمیق این تعریف مستلزم مرور اجمالی این سه جزء می باشد (Shery Arnstien / ۲۰۰۲/p. ۲۵۰).

الف- درگیری ذهنی و عاطفی: در مرتبه نخست و شاید پیش از هر چیز دیگر مشارکت به معنای درگیری ذهنی و عاطفی بوده و تنها به کوشش های بدن محدود نمی شود، در مشارکت خود شخص نیز درگیر است و تنها مهارت و توانایی های وی و یا کمک هایی که می کند درگیر نیست چرا که جنبه روانشناختی دارد و نه جسمانی. کسی که مشارکت می کند خود درگیر است و نه کار - درگیر اگر خود احساس کند به صورت واقعی در حرکت های اجتماعی مشارکت داده شده است به خود درگیری دست پیدا می کند.

ب- انگیزش برای یاری رساندن : هر فردی این فرصت را پیدا می کند که از قابلیت ها، ابتکارات و خلاقیت خود برای دست یابی به هدفهای گروهی استفاده نماید از اینرو مشارکت با موافقت فرق می کند. در موافقت، موافقت کننده آنچه را پیش روی او می گذرانند می پذیرد. در واقع در موافقت نقش اصلی را تصمیم گیرنده ایفا می کند که می کوشد تا با استفاده از توانایی های خویش جمع را به موافقت وادارد. اما مشارکت فراتر از موافقت بوده و یک مجمع برای تصمیمی از پیش گرفته شده نمی باشد مشارکت یک داد و ستد اجتماعی دوسویه میان مردم است و نه روش قبولاندن اندیشه ی مسئولان بالادست. در واقع در مشارکت نقش اصلی با مشارکت کننده است که می کوشد تا توانایی خویش را آشکار سازد.

ج- پذیرش مسئولیت : مشارکت اشخاص را بر می انگیزد تا در کوشش های گروه خود مسئولیت بپذیرند در واقع مشارکت هنگامی تحقق می یابد که بی تفاوتی و بی مسئولیتی جای خود را به احساس مشارکت در سرنوشت و مسئولیت بدهد.

تعاریف دیگری که از مشارکت شده عبارتند از (حتمی، بیگی، شریف زاده، ۱۳۸۳، ص ۲).

- مشارکت عبارتست از دخالت و همکاری داوطلبانه مردم در پروژه ها بدون شرکت در تصمیم گیری ها .
 - مشارکت عبارتست از احساس سازی مردم جهت افزایش قدرت و توانایی پذیرش و پاسخ آنان در برابر پروژه های توسعه است .
 - مشارکت عبارتست از برقراری یک گفتگو بین مردم محلی و کارکنان مسئول آماده سازی، اجراء و نظارت و ابراز شناسایی پروژه به منظور کسب اطلاعات در مورد شرایط محلی و اثرات اجتماعی پروژه است .
 - مشارکت عبارتست از مداخله داوطلبانه مردم در تغییرات تعیین شده توسط خودشان
 - مشارکت عبارت از دخالت مردم در توسعه و تکامل زندگی خود و محیط زیست خودشان (FAO, ۱۹۸۹).
- بعضی از محققین با دیدگاهی انتقادی به نقد و بررسی مشارکت پرداخته اند و بر ای بیان بهتر و گویاتر از مشارکت مردم در مدیریت شهری، جامعه را بر حسب مراحل رشد سیاسی و اجتماعی تقسیم بندی کرده و مشارکت را در هر مرحله مشخص نموده اند. معروفترین مقاله در این خصوص نردبان مشارکت اجتماعی مربوط به شری آرن اشتاین می باشد که دیدگاه و نظرات متفاوتی را ارائه نموده و در جواب سوالی که خود او مطرح می کند در مورد مشارکت اظهار نظر می کند (Meashel Pcion/۲۰۰۲/iv/p.۳۰۷).

جواب موشکافانه من به سوال چه چیز بودن مشارکت؟ بسیار دشوار است. از اینرو مشارکت شهروندان را در چهار رچوب قدرت دسته بندی می کنیم. این دسته بندی عبارتست از توزیع مجدد قدرت شهروندان فقیری که «در شرایط فعلی از پروسه سیاسی و اقتصادی بدور هستند و آنها را قادر می سازد تا به مرور زمان در نظر گرفته شوند. این یک استراتژی است که افراد در تصمیم گیری شرکت کنند چگونه اطلاعات تسهیم شود، سیاست و اهداف چگونه تنظیم شوند، منابع مالیاتی چگونه تخصیص داده شوند، برنامه ها چگونه انجام پذیرد و منابع درآمدی مثل واگذاری پیمانها و خریدها چگونه واگذار شوند. به وسیله این راهبردها

میتوان اصلاحات اجتماعی را دنبال نمود به گونه ای که افراد فقیر را قادر سازد تا در سود جامعه ای مرفه شریک گردند .

یک تفاوت هایی بین مشارکت پوچ و شعاری و توزیع قدرت که روی برآیند پروژه تاثیر گذار است وجود دارد این تفاوت در یک پوستر در جمع دانشجویان معترض فرانسوی بخوبی نشان داده شده است .

من مشارکت می کنم ، تو مشارکت می کنی ، او مشارکت می کند ، ما مشارکت می کنیم ، شما مشارکت می کنید ... آنها سود می برند .

در واقع آرنشتاین با انتقاد از جامعه سرمایه داری که همه امکانات و دنبال آن قدرت در دست تعدادی ثروتمند مرفه می باشد خواهان توزیع مجدد قدرت و ورود افراد فقیر در این دایره قدرت می باشد براین مبنا راه حل دست یابی به مشارکت واقعی را در هشت مرحله بنام پله های مشارکت می بینید که در نمودار شماره ۷ آمده است .



شکل شماره ۷: نردبان مشارکت

در عرصه مشارکت اجتماعی رویکردهای متعددی توسط اندیشمندان و صاحب نظران عنوان گردید که ضمن ارائه نظرات مختلف سعی بر عملیاتی کردن و چگونگی اندازه گیری آن نموده اند که در زیر خلاصه ای از آنها جهت آشنایی آمده است

۲-۳- رویکرد توسعه اجتماعی

این رویکرد که در چهارچوب مدرنیزاسیون مطرح می باشد خواستگاه اصلی آن در کشورهای آمریکا و انگلیس بود که بعد از استقلال دول مستعمره تعریف مجددی از توسعه اجتماعی که اهداف سیاسی و اجتماعی رادر برآورده شدن نیازهای واقعی جامعه می دید ارائه شد و سازمان ملل اولین نهادی بود که نظریه توسعه اجتماعی را با مشارکت اجتماعی یکی دانست و بعدا محققین با مضمون سنت اجتماعی - تاریخی جوامع ، مشارکت مدد زنگی سیاسی رابکرات بکاربردند . این رویکرد که از طرف کشورهای استعمار گر علی الخصوص انگلستان بعنوان روشی برای رشد آزادی سیاسی و ابتکار عمل محلی و همچنین ابزاری برای همکاری مردم با گروه حاکم درآمد . سازمان ملل تعریفی که از توسعه اجتماعی ارائه می دهد عبارتند از :

«اصلاح توسعه اجتماعی مطرح در سطح بین المللی کنایه از پروسه ای دارد که در آن مردم جهت بهبود شرایط اجتماعی ، اقتصادی و فرهنگی جامعه شان بامسؤلان کشورشان متحد میشوندو این یکی شدن باحیات ملی آنها را در ترقی ملی توانمند میسازد» (John Abbot/ ۱۹۹۶/P.۷۰).

در چار چوب رویکرد توسعه اجتماعی ، مشارکت اجتماعی در چهار خصیصه تبلور پیدا می کند (Ibid/p ۷۹-۷۴):

- ۱- روابط متقابل جامعه با حکومت : در این رابطه برای مشارکت مردم حکومت باید در يك سیستم دموکراتیک عمل کند و اساس آن بر مبنای عدل و انصاف و تعادل باشد .
- ۲- ماهیت تصمیم گیری : دخالت دادن مردم بوسیله اطلاع رسانی در مورد چگونگی تخصیص منابع ، چگونگی اجرای برنامه ها ، برپایی آموزش ، استفاده از شیوه های کار آمد در تصمیم گیری که به نوعی مردم درگیر آن هستند را شامل میشود .
- ۳- پویایی جامعه: مشخص کردن نیازهای مردم و تشویق آنها به تشکیل گروههایی که توانایی بیان نیازهایشان را دارند . این شیوه همانند رویکرد مدیریت جامعه است با این تفاوت که در رویکرد مدیریت جامعه از گروههای بزرگتر و در توسعه اجتماعی از گروههای کوچکتر و متجانس استفاده می شود .
- ۴- مشارکت و نیازهای جامعه : در این فرآیند برآورده شدن نیازهای مردم مطرح است که در حیطه وظایف حکومت قرار دارند . در این راستا افراد ذینفع و سایر بازیگران که با همدیگر عمل می کنند یا از بدنه حکومت هستند و یا نقش ثانویه دارند در هر حال بدلیل اینکه برنامه توسط مردم اداره میشود مورد حمایت جامعه قرار می گیرند .

۳-۳- رویکرد توانمند سازی/بیدار سازی :

پس از عدم توانایی مدرنیزاسیون وبه دنبال آن رویکرد توسعه اجتماعی در دست یابی به اهداف جامعه تئوری وابستگی توسط فرانک مطرح گردید که نسبت به دیدگاه مدرنیزاسیون در مورد تغییر در نهادهای جامعه که ریشه تاریخی داشتند و توجه به بازرگانی که واقعیت آن استعمارگری وبهره برداری بود انتقاد داشت و باتحلیل اجتماعی فریر منجر به رشد تفکر بیدار سازی شد (conscientisacion). همانطوریکه

ریشه توسعه اجتماعی در کشورهای پیشرفته است بیدارسازی ریشه خود را در کشورهای در حال توسعه بخصوص در آمریکای لاتین جستجو میکند بیدارسازی اصطلاحی است که اشاره به یادگیری و درک اجتماعی از تضادهای اقتصادی و سیاسی و در دست گرفتن ابتکار عمل برای مقابله با عوامل واقعی ظلم و ستم دارد و همچنین ارتقاء دهنده توانمندسازی (empowerment) است که شکل های جدیدی از مشارکت اجتماعی را بیان می کنند.

در بیدار سازی اعتقاد بر این است که افراد ستم دیده با تصویری که از ستمگر و شیوه عمل او در ذهن خود ملکه کرده است از آزادی می ترسد. آزادی نیازمند آموزش است که این تصویر غلط را از ذهن او بیرون آورد و استقلال رای و مسئولیت پذیری را جایگزین آن نماید.

فلسفه ای که پشت سر رویکرد بیدار سازی قرار دارد مبتنی بر جنبه ای فرهنگی می باشد تا امر فیزیکی و انقلابی چرا که تهاجم فرهنگی ابزار اصلی استعمارگری است فریر از بیدار سازی بعنوان عمل گفتگوی فرهنگی (dialogical culturalacting) نام می برد که چهار جزء دارد.

همکاری و یاری (Cooperation)

سازماندهی (Organization)

پیوند فرهنگی (cultural sythesis)

وحدت برای آزادی (unity for libration)

توانمند سازی در دهه ۱۹۷۰ در میان سازمانهای بین المللی بطور آکادمیک مطرح گردید نهاد تحقیقات سازمان ملل توانمند سازی را کوشش های سازمان یافته ای می داند که برای افزایش نظارت روی منابع و نهادهای قانونی در شرایط مشخص اجتماعی تلاش می کند و روی آن گروهها و جنبش هایی که تا کنون از چنین نظارتی محروم بوده اند تاکید دارد (Jhon Abbot/۱۹۹۷/p۸۱-۸۲).

بطور کلی در توانمند سازی تمرکز روی موضوعی خاص و بدنبال آن مشارکت مردم با توجه به نیاز می باشد بعبارت دیگر توانمند سازی بسیج مردم در یک برنامه خاص جهت رسیدن به یک هدف خاص می باشد.

بعد سیاسی آن بعنوان یک تغییر انقلابی دیده می شود بطوریکه مبارزات زمین در بوننس آیرس آرژانتین بین سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۴ جهت تصرف زمین مساکن غیر رسمی و یاتحریم پرداخت اجاره بها در شهرکهای سیاه پوست نشین آفریقایی جنوبی از (۱۹۸۳ تا ۱۹۹۰) که سرپیچی موفقیت آمیزی از فرامین دولتی و پایه ای برای سازمانهای مدنی بود. لذا در توانمند سازی سیاسی سه خصیصه وجود دارد.

۱- جنبش شهری قوی درون جامعه ای در محدوده جغرافیایی قابل تعریف

۲- غلبه يك مسئله اي خاص به گونه اي که بتواند مشارکت مردم جامعه را در سطحی گسترده جلب نماید.

۳- سازمان اجتماعي را با اهرم فشار شکل ميدهد بطور مثال در مزارات زمين گروهي به زمين هجوم مي بردند و آن را اشغال مي کردند تا بصورت ابزاري براي گفتگو و چانه زني باشد .

۳-۴- رويکرد مشارکت بخشي :

رويکرد توسعه با محور قرار دادن رشد اقتصادي دو بخش کشاورزي و صنعت را در بر گرفت و در دست يابي به اهداف ناکامي هاي نيز وجود داشت . در دهه ۱۹۷۰ برنامه «پيشنهاده براي اقدام» (proposal) (Act) سازمان ملل عنوان نمود که :

«فقط رشد صرف وجود ندارد بلکه رشد به همراه تغيير به معني تغيير در شرايط اجتماعي : فرهنگي همراه با اقتصاد و کيفيت به همراه کميت که مبنای اساسی برای بهبود کيفيت زندگي مردم ميباشد .»

از آنجا که برنامه هاي توسعه اقتصادي از پروژه بسيار زيادي تشکيل مي شد و ارتباط آنها بسيار پيچيده بود و در کشورهای جهان سوم نيروی انسانی کارآمد بودجه کافی وجود نداشت . بتدریج تغيير گرايشی به سمت دريافت وام براساس پروژه ها صورت گرفت درکنار آن تغيير رويکرد از رشد صرف به توجه به مسائل اجتماعي و برآورده کردن نيازهاي اساسي مردم بعنوان محور توسعه قرار گرفت اين نيازهاي اساسي طبق تعريف برنامه اقدام سازمان ملل از دو بخش تشکيل مي شود اولين بخش شامل حداقل معيني از نيازهاي مصرفي يك خانوار شامل غذاي کافي ، سرپناه و پوشاک به همراه وسايل و تجهيزات خاص خانگي و بخش دوم حمل و نقل عمومي و تسهيلات آموزش ، بهداشتي و فرهنگي .

در اين رويکرد توسعه که بر مبنای نيازهاي اساسي بود مشارکت اجتماعي محور اساسي آن را تشکيل می داد . دربر نامه هاي توسعه اقتصادي مشارکت اجتماعي رابطه اي دو طرفه بين حکومت و مردم ميباشد در حالیکه در اين رويکرد یعنی توسعه پروژه محور اين رابطه سه جانبه بوده و علاوه بر ارتباط متقابل بين حکومت و مردم ارتباط با پروژه نيز وجود دارد .

پال (paul) با تحليل گزارشات مربوط به پروژه هاي بانک جهاني در زمينه هاي مختلفي مثل تغذيه و بهداشت ، زه کشي و آبياري ، مسکن شهري و... رويکردي را مطرح کرد که بيان کننده مشارکت در رويکرد نيازهاي اساسي يا توسعه پروژه محور در زير بخش هاي اقتصادي و اجتماعي بود . مشارکت را از نظر شدت از همدیگر تفکیک نمود بطور مثال اندازه ای که باميزان مشارکت مردم در رسيدن به هدف مؤثر است . او اعتقاد داشت که تا زماني که از مشارکت اجتماعي براي نیل به هدف يا اهداف استفاده مي شود امکان دارد اين مشارکت شدت وضعف داشته باشد و از اين طريق مشارکت را در يك پروژه خاص يا حتي در يك مرحله اي خاص از پروژه مي توان مورد بررسی قرار داد .

۳-۵- NGO تشکلهای مردمی :

NGO سازمانهاي غير دولتي مردمی هستند که بعنوان يك بخش سوم در بين دو بخش خصوصي و دولتي قرار مي گیرند . و اختيارات اندک دارند و خارج از ساختار قدرت سياسي قرار مي گیرند و اهداف و انگیزه شان غير تجاري مي باشد . تشکلهای مردمی با توجه به افراي که با آنها کار مي کنند طبیعتاً ریشه

در خارج از يك جامعه محلي دارند. اهداف آنها می تواند فرهنگي، انساني و يا در يك بينش توسعه اقتصادي و اجتماعي باشد. اين در حالي است كه همكاري با احزاب سياسي ندارند اما ممكن است برنامه هاي مرتبط سياسي را ارتقاء دهند. در سالهاي اخير سازمان هاي مردمی توسعه مدار - (development Oriented) تأثير چشمگيري روي رويکرد هاي علمي در مسائل توسعه داشته اند. NGO ها معمولاً حمايتهايي در سطح اجتماعات دارند در عين حال نگاهی نیز به بهبود ارتباط و همكاري بين اين اجتماعات و حاکمین حکومت وجود دارند. همكاريهاي خاص آنها ممكن است شامل آموزش و بسج، تسهيل در دست يابي به اعتبارات، تقويت توانايي سازمانی CBO، تأمين دانش فني انجام فعاليتی خاص، بوجود آوردن كانالهاي ارتباطي و ياري رساندن به اجتماعات براي ايفاي نقش فعال تر در برنامه ريزي عمومي و فرايند تصميم گيري باشد. مهمترين نقش NGO ها نظارت، ميانجی گری و در اغلب مواقع مدیریت پروژه می باشد.

اين ميانجی گري (Mediation) همیشه يك نقش مهم فعاليت هاي NGO ها در زمينه محیطي، مسكن و اصلاح و بهبود خدمات می باشد. حتي در جائيكه توسعه مشاركتي زیر ساختها توسط يك بخش دولتي اجرا می شود نقش NGO محلي بعنوان پلي بين سازمانهاي اجتماعي و حکومت دیده می شود كه اين مسئله اهميت بيشتري دارد (Peterr schubeler/۱۹۹۶p.۲۵)

تشكل های (غير دولتي) مردم نهاد عبارت از نهادي مستقل، بدون وابستگي به دولت و غير سياسي است كه توسط افراد خيرخواه و بشر دوست اداره می شود. اعضاي تشكل براي انجام هدفی مشترك و معين گرد هم آمده اند تا خدمات مشخصي را بصورت داوطلبانه و غير انتفاعي انجام دهند و نسبت به مردمی كه براي خدمت به آنها اعلام موجود ديت نموده اند همراه با احساس مسووليت پاسخ گو باشند. (باقر نمازي، ۱۳۸۱ص ۴۰).

در ايران از زمان قديم بدليل مشكلات طبيعي و كم آبي و قهر طبيعت و از سوي ديگر تسلط دير پاي استبداد و حكم رانان و تهاجم اقوام مختلف به ايران (همان منبع ص ۴۳) تشكلهای مردمی به شكلهاي مختلف وجود داشته است كه می توان به سه دسته توليدي، تجاري و خدماتي طبقه بندي نمود (همان منبع)

۱- تشكلهای توليدي

- ياري گري ها در زمينه آب و آب رساني

- ياري گري در زمينه كشتهای زود بهره

- ياري گري در شكل بنه

- ياري گري در زمينه باغ داري

- ياري گري ها در زمينه دامداري

۲ - تشكلهای اعتباري و تجاري

- صندوق هاي قرض الحسنه
 - بازار هاي هفتگي
 - ۳-تشکل هاي خدماتي
 - انجمن هاي خيريه
- از ويژگيهاي NGO هاي سنتي در ايران مي توان به موارد زير اشاره نمود (ايماني، بيگدل، حناجي، ۱۳۸۳ص ۲۱) داشتن ارتباط مستحکم و مداوم با مردم، اتکاء به کمک هاي مردمي و خصوصي براي تامين نيازهاي مالي، تاکيد روي نيازهاي مبرم مردم، ارائه خدمات مشخص و ملموس، مقاومت و دوام در برابر فشارها و محدوديتهاي دولتي و محيطي (با اتکا به نيروي ايمان مذهبي)، مورد اعتماد مردم. (علي نوذر پور، ۱۳۸۳، ص/۲۱). در سالهاي اخير در بعضي از شهرهاي ايران مديران شهري يك سري شيوه ها والگوهاي جديدي را جهت تسهيل نظارت و انجام امور اقدام به تشيکل تشکلهائي نموده اند که از اين نظر مي توان منشا آنها را دولتي دانست. مثل (همان منبع ص ۱۱۳-۵۶ و مرکز مطالعات برنامه ريزي شهري، مديريت شهري شماره ۱۳۸۰/۵ ص ۱۰۷):
- شهروندان افتخاري محلات شهر تربيت صديريه
 - رابطان افتخاري شهرداري با استفاده از رابطان بهداشتي در شهر سنندج
 - در شهر زاهدان تعداد زيادي NGO وجود دارد که اسامي تعدادي از آنها عبارتند از انجمن فرهنگي بانوان، انجمن مهندسان، جمعيت آفتاب، انجمن آفتاب، انجمن تفتان، انجمن سبز، محليت تفتان، انجمن دوچرخه سواران
 - پروژه سالم: اين پروژه مبتني بر فرآيند ابتکارات خود انگيخته مردم و سازمانها براي ارتقاء و اعتلال مستمر سطح سلامت جسمي، اجتماعي، اقتصادي و روي و رواني شهروندان است.
 - طرح شهردار مدرسه: اهداف اين طرح عبارتند از:
 - ۱- شخصيت بخشيدن از جوانان براي ايجاد تعادل رفتاري و عاطفي
 - ۲- تقويت روحيه مشارکت جويي داوطلبانه نوجوانان در سطح شهر، مدرسه و خانواده
 - ۳- شناخت بهتر شهر و مدرسه و شيوه هاي اداره آنها به منظور ايجاد رابطه عاطفي و مسئول نسبت به محيط زندگي
 - طرح پيشگامان فضاي سبز - اين طرح براي تشويق شهروندان به توسعه فضاي سبز تحقق يافته است
 - محله سالم: هدف اصلي اجراي اين طرح ارائه هر چه بهتر خدماتي شهر داري و آشنا کردن شهروندان به حقوق و وظائف شان است.

- طرح استقبال از بهار: این طرح برای مشارکت دادن شهروندان در اجرای سنت های با ارزش نوروز ابداع شده است طرح مذکور کارکردی متنوعی دارد که تشویق شهروندان به پاک سازی و نظافت خانه و محله از اولین نتایج آن است .

فصل چهارم

۴-۱- ساختار مدیریت شهری

امروزه حاکمیت هوشمندانه در جهان اساسا از چهار نوع حکومت برخوردار می باشد فراحاکمیت ،حاکمیت ملی وشبه حاکمیت (فدرال)یا ایالت و بالاخره حکومت های محلی بصورت حاکمیت پائین دستی .

فراحاکمیت مثل اتحادیه زغال و فولاد واورپا که توسعه چندانی پیدا نکرد و یا در حال حاضر اتحادیه اروپامهمترین مثال از این دست می باشد امروزه مفهوم ومعنای حاکمیت حکومت های ملی عملکردمقتدرانه وقدرتمند آنها وبرخورداری از نظام اداری گسترده می باشد وعقیده ودیدگاه اکثریت مردم بیشتر متوجه این شیوه حاکمیت می باشد .یک شبه حاکمیت چه از نظر تئوریکی طبق قانون اساسی یاز جنبه عملی در هر حالتی بخشی از حکومت فدرالی میباشد .ضروری ترین اصل در یک حکومت فدرال حاکمیت می باشد که شامل قدرت واقتدار آن در سطح بالا بوده ودراصل اقتدار بین حکومت ملی یک کشور در کل و حکومت های ایالتی که تشکیل دهنده بخش های مختلف جغرافیایی آن سرزمین می باشندتقسیم شده است بطوریکه حوزه هر یک از آنها متعالی ومستقل از همدیگرمی باشند. یکی از حوزه هایی که اصولا در داخل حکومت فدرالی وجود دارد حکومت محلی می باشد . بدین ترتیب تدوین قوانین ونظارت بر حکومت محلی درسطح ایالتی بوده ونظارت های اداری واجرائی روی حکومت محلی یانهادی فدرالی معمولا توسط ادارات ایالتی صورت می پذیرد از منظر یک حکومت محلی ، ایالت و حکومت ملی هر دو بعنوان حکومت مرکزی محسوب می شوند ایالت های دارای شبه حاکمیت می باشند وبنابراین بعنوان حکومت محلی تلقی نمی شوند .

حکومت های محلی واحدی جغرافیایی با حاکمیت فردوستی (infra sovereign) درون حاکمیت یاشبه حاکمیت ایالتی می باشند این حکومت های محلی شامل استانها و واحدهای مرتبط دیگر بهمراه شهرداریها وسایر واحدهایی را در بر می گیرد همانند تمامی واحدهای حکومتی ،حکومت محلی نیز دارای یک محدوده تعریف شده بهمراه جمعیت و مجموعه ای از سازمانها بوده وبواسطه داشتن اختیار برای اداره امور وقدرت انجام فعالیت های عمومی .بسیاری از آنها شخصیت قانونی دارند به این معنی که می توانند پی گرد قانونی کنندو پی گرد قانونی شوند و می توانند پیمان ببندند عمده ترین ویژگی متمایز حکومت محلی عبارت از حاکمیت فردوستی آنهاست که همه ابعاد حاکمیتی راندارند .

حکومت های محلی حاکمیت های فردوستی هستند که واحدهای جغرافیایی زیر مجموعه حاکمیت ملی یا حاکمیت ایالتی بوده وارائه کننده خدمات عمومی در یک واحد شهری می باشند در یک معنای وسیع تر می توانند بعنوان مجموعه ای از حکومت اصلی شناخته شوند که نقش محلی دارند بطوریکه امکان دارد تمام ارگانهای محلی حکومت مرکزی را در بر گیرند مثل پست های محلی پلیس ملی و یا تمام ادارات در محل که از یک وزارت حکومت مرکزی در راستای یک هدف مشخص وجوددارند رادر بر می گیرد بطورکلی حتی اگر یک تعریف وسیعتر از حکومت محلی رامدنظر قراردهیم واحدهای محلی رادر بر می گیرد که یا مجموعه ای از اهداف کلی (General purpose); را دنبال می کنند و یا انتخابی (representative) هستند و یا هر دو حالت رادارند .

حکومت های محلی که مجموعه اهداف را دنبال می کنند آنهایی هستند که بیشتر خدمات عمومی و یادر مواردی تمامی خدمات را در یک محدوده مشخص انجام می دهند. واحدهایی که مجموعه اهداف را یکجا انجام می دهند ممکن است با واحدهایی که هدف خاص (special –purpose) و یا هدف محدود (limited-purpose) را که صرفاً یک یا تعداد اندکی از خدمات عمومی را در محدوده هوای خاص رادبرمی گیردفرق میکنند.

حکومتهای محلی انتخابی (Representative) آنهایی می باشند که دارای یک ارگان بوده و قانوناً تشکیل دهنده سازمانهایی هستند که تمام یا بیشتر اعضای آن بطور مستقیم یا غیر مستقیم بوسیله شهروندان انتخاب می شوند و برای اداره کردن آنها از اختیارات لازم برخوردار هستند حکومتهای محلی منتخب با حکومتهای محلی که غیر انتخابی هستند یا انتخابی اکثریت نیستند و یا تشکیلات انتخابی که هیچگونه اختیاری برای اداره کردن ندارند فرق می کنند (Samuel Humes And Eleen M.Matin/۱۹۶۱/p.۱-۳).

۴-۲- حکومت شهری در کشورهای جهان سوم

در سطح اداره شهرها مسئله ای که مرتبط میشود با حکومت شهری و میتوان برای شناخت روابط مختلف بکارگرفت تأمین خدمات زیرساختی است. در کشورهای جهان سوم سه نوع ساختار حکومت شهری وجود دارد. دوتای آن مربوط به کشورهای انگلستان و فرانسه در کشورهای مستعمره آنها در دوران استعمار میشود و ساختار سوم تحت نفوذ آمریکا قرار دارد که عمدتاً کشورهای آمریکای لاتین را شامل میشود. هرچند تفاوتهایی زیادی باهمدیگر دارند اما دوتفاوت عمده بین آنها وجود دارد ۱- رابطه بین قانون گذاران و مجریان ۲- رابطه بین حکومت مرکزی و حکومت محلی.

در آمریکای لاتین حکومت های شهری گرایش به این دارند که خودشان رابطه بین قانون گذار و مجری را سازمان دهی کنند و دو حالت دارد یا اینکه منصوبی است مثل شهردار و یا مدیر شهر و یا مجموعه را شکل میدهند مثل شورای شهر و مجلس. رابطه بین حکومت مرکزی و حکومت محلی بدو شکل انجام میگیرد اول پیوستگی بین وجه قانون گذاری حکومت شهری و حمایت حزبی و دوم نفوذ جامعه محلی روی مجریان و کارکنان که بستگی به پذیرش آنها از طرف این جامعه محلی دارد.

در سیستم فرانسه سیستمی انتخابی دوگانه می باشد که یک رئیس اجرایی (مثل شهردار) بر اساس رابطه حکومت مرکزی و حکومت محلی که بیشتر جنبه اداری دارد بر آن حاکم است. بنابراین در کشورهای تحت نفوذ فرانسه انتقال قدرت در سیستمی اداری و مالی تحت نفوذ کنترل شدید مرکز انجام میشود.

در سیستم انگلیسی حکومت محلی دوبازو داردیکی بازوی قانون گذاری (مثل شورای شهر) است که از طریق انتخابات طی یک روال سیاسی شکل می گیرد دوم بازوی اجرایی است که برای سیاست های اجرایی و ترکیب کارکنان رده بالا انتخاب می گردد. از نظر رابطه بین حکومت محلی و حکومت مرکزی سیستم انگلیسی تفاوتهای بسیار زیادی با دوسیستم قبلی دارد در این سیستم تاحد زیادی استقلال مالی وجود دارد و بسیاری از فعالیتها را در سطح شورای محلی انجام می گیرد. (John Abbot/۱۹۹۷/p.۴۷-۴۸).

۴-۳- ساختار حکومت محلی:

ساختار حکومت محلی چهارچوبی است که با توجه به سیاستهای محلی دولت تعیین و اجرا می شود و در سازماندهی آن هر دولتی بایستی سیاستهایی را در نظر بگیرد که ممکن است باهمدیگر متضاد یا ناسازگار باشند مثل آزادی فردی و حاکمیت گروهی، مشارکت شهروندان و مدیریت حرفه ای رامیتوان ذکر نمود و تأثیر آن به موقع پاسخ دادن میباشد. (Eleen M. Matin / ۱۹۶۱ / p. ۹ Samuel Humes And) مزیت های حکومت محلی عبارت از آزادی ، مشارکت مردمی و ارتقاء کارایی حکومت میباشد و عمده فعالیت های آن امکان دارد شامل موارد زیر باشد (Meashel Pacion / ۲۰۰۱ / P. ۴۰۱):

- تأمین خدمات عمومی

- سازمانی زیرمجموعه حکومت مرکزی که مجبور به اجرای قانون دولت است.

- تعیین ساستها و طرحهایی که ارتباط با توسعه محلی دارد.

- نماینده محلی برای دریافت کمک های مالی دولت.

- حل اختلاف منافع متضاد محلی مثلاً مکان یابی تسهیلات .

- تنظیم فعالیت بخش خصوصی بر اساس قوانین منطقه بندی کاربری ها و ساخت مسکن

۴-۴- انواع ساختار های حکومت محلی :

ساختار حکومت محلی در کشورهای مختلف جهان از نظر زبان ، شرایط مذهبی ، آداب و رسوم ، ماهیت حکومت و تأثیرات ضمنی سازمانی آنها شکل گرفته اند . در کشورهای جهان سوم با توجه به شرایط تاریخی و تبعیت از ساختار کشورهای حاکم در دوران استعمار حکومت های محلی بوجود آمده اند که بطور کلی در نه گروه دسته بندی می گردند این گروهها بطور خلاصه به شرح زیر می باشند (Smuel Martin / ۱۹۶۱ / ۲۰۸ - ۴۱۳) :

۴-۴-۱- گروه **انگلو ساکسون** : در این گروه کشورهای مثل انگلستان ، استرالیا ، اتحادیه آفریقای جنوبی ، کانادا و ایالات متحده آمریکا قرار دارند مذهب اصلی این کشورها پروتستان و زبان اصلی انگلیسی است هر یک از آنها بخشی از امپراطوری انگلیس بودند و جمعیت شان عمدتاً مهاجرین انگلیسی می باشد علاوه بر آن این دسته از کشورها در بدو امر نوع شورا - کمیته رادر حکومت محلی بهمان صورتی که در انگلستان ایجاد شده است بطور گسترده بکار بردند در این ساختار یک ارگان اجرایی واقعی وجود ندارد و کار بوسیله کمیته ها انجام می شود ساختار حکومت های محلی موجود در این کشور عبارتند از :

الف - شکل شورا - کمیته : در این نوع از ساختار حکومت محلی مدیریت امور شهری گردید توسط کمیته ها انجام می گیرد . از ویژگی های آن عدم وجود یک ارگان اجرایی و مدیر اجرایی واقعی است شوراها دارای اختیار قانونی بوده و وظیفه آنها بررسی و تایید اقداماتی است که توسط کمیته ها تهیه و ارائه می گردد

از آنجائیکه فعالیتها و اقدامات شهری توسط کمیته ها تهیه و ارائه می گردد در واقع قدرت موثر در اختیار آنها می باشد روسای هر بخش با کمیته های مربوط به خودشان ارتباط دارند و هیچ گونه مسئولیتی در قبال شهردار ندارند در این سیستم مدیریت محلی هیات مدیره ای که فعالیتها را مختلف کمیته ها را هماهنگ نماید وجود ندارد و منشی و تا حدی کمتر خزانه دار تنها مقاماتی هستند که هماهنگی فعالیتها را بر عهده دارند در ایالات متحده آمریکا به این نوع از مدیریت محلی شهردار ضعیف نیز گفته می شود .

ب - شورا - هیات مدیره: در کشور کانادا علاوه بر شیوه شورا کمیته در بعضی از شهرها فرم شورا - هیات مدیره اجرا می شود در این سیستم مدیریتی با توجه به نقاط ضعف شیوه شورا - کمیته که هماهنگی در آن ضعیف می باشد شورای شهر یک هیات مدیره اداری را منصوب می کند که از مدیرانی مثل خزانه دار، مهندس و دبیر ترکیب می شود، این هیات قبل از اینکه موضوعات شهری به کمیته ها برای بررسی و اعلام نظر ارسال شود مورد بررسی قرار می دهند بنابراین این گروه بعنوان یک مجموعه هماهنگ کننده و گروه مشاوره ای برای شورا از طریق کمیته های مربوط محسوب می شود .

شیوه شورا - مدیر: در حال حاضر در بیش از ۱۵۰۰ شهر آمریکای این شیوه مدیریت می شود اعضای شورا که بین سه تا نه نفر می باشند در یک رای گیری بی طرفانه انتخاب میشوند و وظیفه آنها تعیین نرخ مالیات، ارائه پروانه و تعیین بودجه و مشخص کردن اجرت مدیرمورد نظر آنها می باشد. شهردار توسط شورا انتخاب می شود و یا توسط مردم از طریق رای گیری بهر حال نقش او تشریفاتی و در گردهمایی های شورا رئیس جلسه می باشد و امکان دارد به فرمان شورا مسئولیتهای دیگری به او داده شود در این سیستم رئیسی اجرایی مدیری است که بطور مستقیم روی امور شهری نظارت دارد و تمام روسای بخشها را منصوب و حتی امکان دارد که فردی را اخراج کند. او هماهنگ کننده تمام فعالیتها را حکومتی می باشد فعالیت او بر اساس حکم صادره تعریف می شود و در برابر شورا مسئول بوده و هر موقع که شورا بخواهد می تواند او را اخراج نماید. علاوه بر نقش نظارتی مدیر بعنوان مشاور در تدوین و بازنگری سیاست ها ایفای نقش می کند بغیر از آن بودجه سالیانه برای ارائه به شورا و بعضی از مطالعات و گزارشات را برای شورا تهیه می کند و به مردم گزارش سالیانه در مورد وضعیت عمومی شهر می دهد .

شهردار - شورا : در این سیستم شهردار توسط آراء مردم برای یک دوره دو تا چهار سال انتخاب میگردد و قدرت و ضعف او بستگی به میزان قدرتی است که قانون برای او تعیین کرده است در شهرهایی که سیستم شهردار ضعیف رایج می باشد شهردار بوسیله قانون به شدت محدود شده و عزل و نصب افراد منوط به نظر و تایید شورا می باشد و در واقع مسئولیت اصلی به منشی خزانه دار و کارشناس فنی و دیگر افراد که توسط مردم انتخاب میشوند واگذار می گردد تا نظارت اصلی بخش مالی مختلف شهری و شهردار توسط کمیته های شورا انجام گیرد .

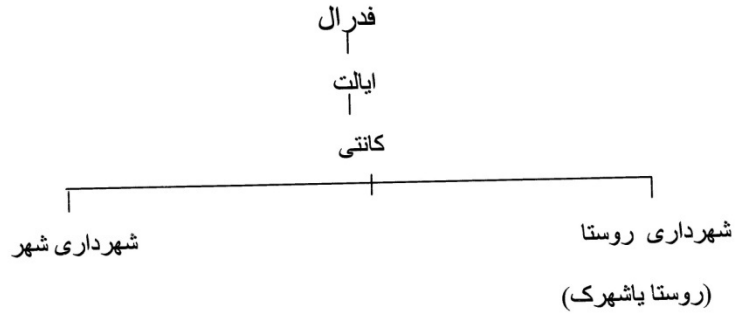
در بیشتر نواحی متروپلیتن آمریکا سیستم شورا - شهردار که اصطلاحاً شهردار قوی نامیده می شود رایج است در این شیوه شهردار از طریق صدور دستورالعملها و رهنمودها و اختیارش در عزل و نصب روسای بخش ها، مدیریت خود را اعمال می کند .

فرم کمیسیون (Comission): این سیستم در حدود ۱۳ درصد کل شهرهای آمریکا که بیش از پنج هزار نفر دارند رادر بر می گیرد شوراهای کوچک متشکل از سه تا هفت عضو می باشند که برای یک دوره چهار تا پنج ساله توسط آرا مردم انتخاب می شوند هر کدام از اعضاء مسئولیت یک بخش شهردار را دراند که معمولاً تعداد این بخش ها با تعداد اعضای شورا برابری می کند و در کل صدور فرامین، تعیین نرخ مالیات، عزل و نصب افراد، تهیه بودجه سالیانه، اتخاذ سیاستهای کلی مربوط به اداره شهرداری رابعهده دارند.

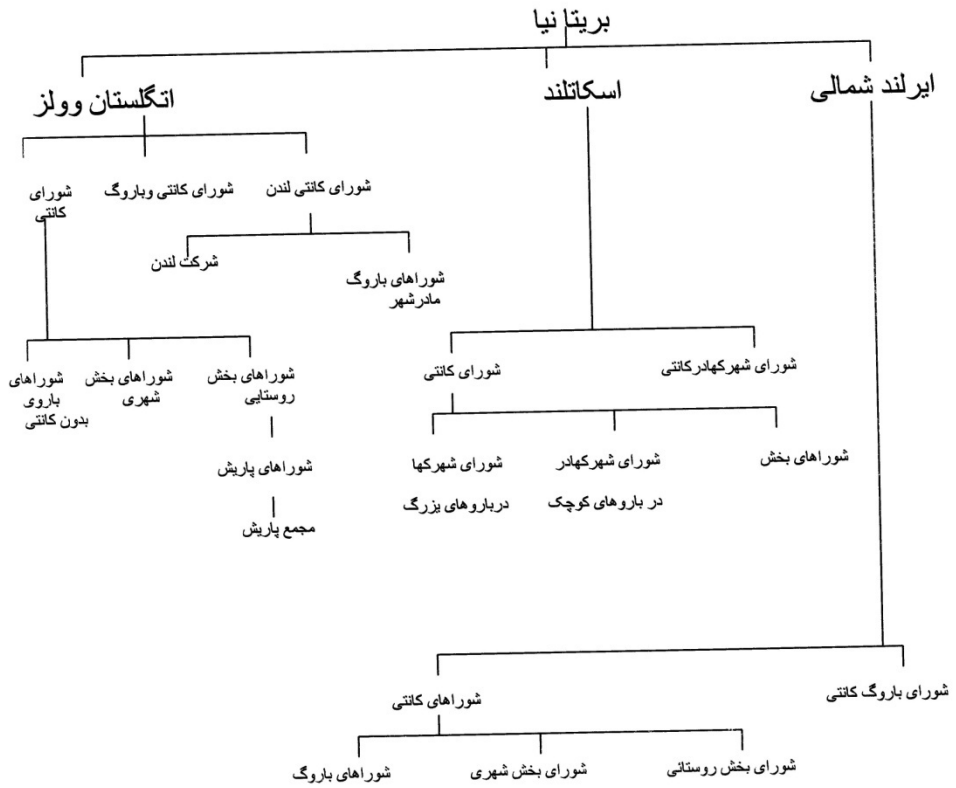
۴-۴-۲- **گروه اروپایی شمالی:** این گروه که به کشورهای اسکانندیناوی معروف است شامل کشورهای سوئد، فنلاند، دانمارک و ایسلند می باشد مذهب آنها پروتستان و زبان رسمی شان آلمانی است. فنلاند دارای لهجه غیر آلمانی می باشد حکومت محلی در این کشورها همانند انگلستان تا حد زیادی به مدیریت کمیته ها وابسته است مهمترین وجه تمایز آنها با انگلستان وجود یک هیئت مدیره و مدیر اجرایی می باشد که هیات مدیره توسط مدیر اجرایی اداره می شود و نقش برجسته ای در روند اموراكثر واحدهای اداری حکومت محلی دارد مدیر اجرایی بیشتر اقدامات شورا را انجام می دهد، کمیته ها راهمانگ می کند و فعالیت کارکنان را هدایت و نظارت می نماید.

هر مدیریت شهری شامل شورا، کمیته های اداری و یک هیات مدیره همراه رئیس هیات مدیره که رئیس اجرایی نیز محسوب می گردد می باشد علاوه بر آن در اکثر نقاط یک متصدی اداری وجود دارد که نقش مهمی در مشاوره امور سیاسی، و هماهنگ کننده فعالیتهای کارکنان دارد.

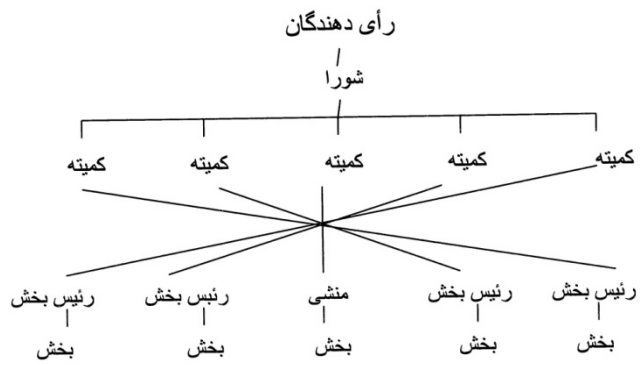
۴-۴-۳- **مرکز و شمال غربی اروپا:** شامل کشورهای آلمان، اطریش، بلژیک، هلند، لوکزامبورگ و سوئیس بوده و زبان اصلی آنها آلمانی و یا حداقل یکی از زبانهای اصلی آنها را تشکیل می دهد مدیریت های محلی در سطح روستاها و شهرها در این کشورها تفاوت هایی را با همدیگر دارند در آلمان واحدهای حکومتی شامل ایالت، بخش و واحدی اداری محلی (شهری و روستایی) بوده و چهار نوع مدیریت شهری دارند که شامل سیستم شهردار قوی - شورا، سیستم شورای ساوت آلمانی (Sought German Concil System)



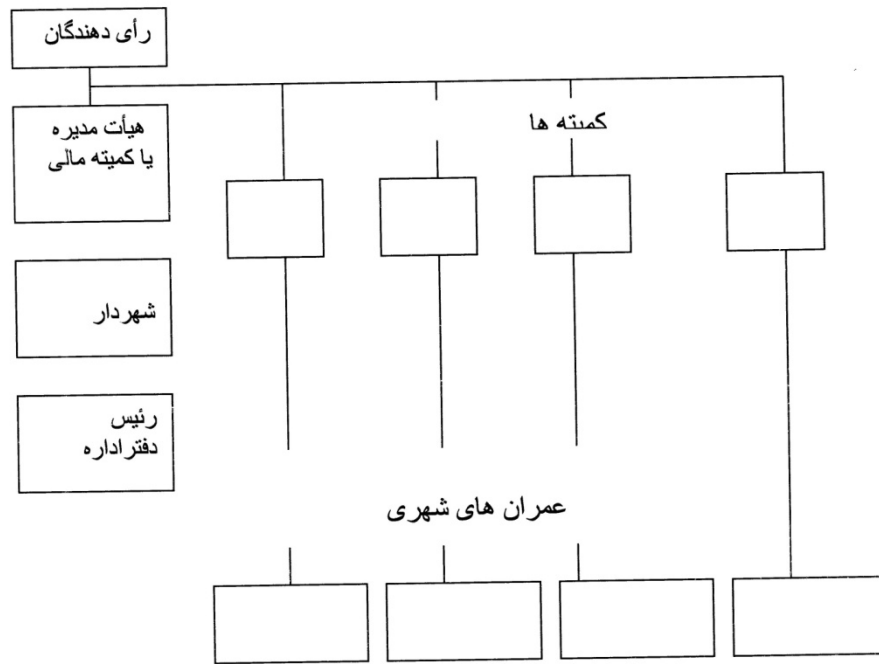
نمودار شماره ۹: ساختار واحدااری در آمریکا



نمودار شماره ۸: واحدهای حکومتی در انگلستان



نمودار شماره ۱۰: ساختار مدیریت شهری در انگلستان



نمودار شماره ۱۱: ساختار مدیریت شهری در نروژ

۴-۴-۴- گروه اروپای شرقی: این گروه شامل مجموعه کشورهای واقع در محدوده اتحاد جماهیر شوروی سابق و یوگسلاوی، لهستان و بلغارستان می باشد زبان رسمی آن اسلاو و در قبل از فروپاشی اتحاد جماهیر

شوروی از ایدئولوژی کمونیستی تبعیت می کردند و در ورای ساختار حکومت محلی آنها حزب یک نقش عمده ای را ایفا می کرد شورای محلی از اعضای بیشماری برخوردار بودند و اعضاء آن از طریق رای گیری مخفی توسط مردم برای دو سال انتخاب می شدند اندازه شورا بستگی به تعداد جمعیت و محدوده هر واحد مربوطه بین ۲۰ تا ۱۰۰ نفر متغیر بود .

طبق ماده ۹۷ قانون اتحاد جماهیر شوروی و قوانین مربوط به جمهوریها و استانها هر شورای محلی از ماهیت قانونی برخوردار بود و وظیفه آن عبارت بود از کنترل فعالیت کارکنان محلی با ضمانت دستورات دولتی و رعایت قوانین در جهت تضمین حقوق و منافع شهروندان و فرونشاندن اعتراضات و شکایات آنان ، تدوین بودجه و مدیریت امور اقتصادی و فرهنگی .

ارگان اجرایی شورا هیات مدیره ای را در بر می گرفت که از میان اعضاء برای مدت دو سال انتخاب می شدند و شامل یک رئیس ،نایب رئیس ، دبیر و بنابه تصمیم شورا چند عضو دیگر بود هیات مدیره مسئولیت دو گانه ای داشت یکی در برابر شورا که آن را انتخاب می کرد و گزارش عملکرد آن را تهیه نمود و دیگری در برابر هیات مدیره و حاکمیت هیات مدیره در سطوح مختلف حکومتی مثل روستا ، شهر ، بخش و استان بخش ها و قسمت هایی صورت می گرفت که نظارت روی تمام فعالیتی دولتی در حوزه هایی مثل بهداشت تحصیلات ، امور عمومی ، معماری و مسکن ، تامین اجتماعی ، برنامه ریزی و پرسنل ، امور مالی ، بزرگراهها و حمل و نقل شهری ، صنایع محلی و کشاورزی را در زیر نظر رئیس شورا بعهده داشت .

در سال ۱۹۸۵ میخائیل گورباچف بعنوان رئیس حزب کمونیست انتخاب شد با این تفکر که اتحاد جماهیر شوروی را از رکورد سیاسی و اقتصادی خارج کند بدین منظور بیشترین تلاش خود را در اصلاح حکومت محلی که در درجه اول ناشی از سیاست های تمرکز زدایی اقتصادی گورباچف می شد گذاشت و همین امر در سال ۱۹۹۰-۱ منجر به درخواست تمرکز زدایی سیاسی گردید در تابستان ۱۹۹۰ واگذاری تاریخی حاکمیت به جماهیر آغاز شد و انتخابات پارلمانهای محلی و جمهوریها در تابستان ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹ عملا قدرت حزب کمونیست از بین رفت .

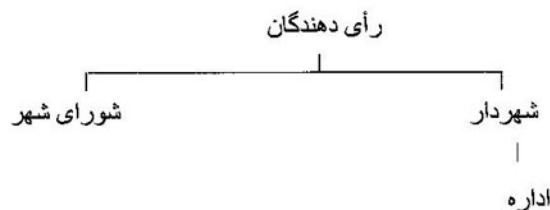
هر چند تغییراتی در ساختار حکومتی روسیه جدید بوجود آمد اما بدلیل یک سری اقدامات تروریستی پوتین در سال ۲۰۰۴ یک سری اصلاحات سیاسی صورت داد که طی آن رئیس اجرایی مناطق روسیه که از طریق انتخابات مستقیم برگزیده می شد از آن به بعد توسط قانون گذاران محلی در پست خود باقی ماند بعبارتی یک جابجایی از انتخاب به انتصاب حکمران صورت گرفت که پیامد منطق سیاست تمرکز گرایی بود که از سال ۲۰۰۰ شروع گردید و در واقع پاسخی در برابر مدیریت ضعیف و خودجوش جریان تمرکز زدایی. دهه ۱۹۹۰ به شمار می آید

۴-۴-۵- گروه جنوب اروپا: شامل کشورهای فرانسه ،ایتالیا ،اسپانیا و پرتغال می باشد بغیر از یونان مذهب غالب این کشورها کاتولیک بوده و توانایی شهرداریها نسبت به سایر کشورهای اورپایی محدودتر و جلوه قدرت حکومت مرکزی برای نظارت جدی تر می باشد .در تمام این کشورها شهردار نیروی مسلط و از اقتدار بسیار بالایی برخوردار است که توسط حکومت مرکزی واگذار می گردد با اینحال یک تمایز شدیدی

بین شهرداران فرانسه و اسپانیا وجود دارد در فرانسه شهردار توسط شورای شهر برگزیده می شود و ادامه کارش منوط به نظر شورای می باشد اما در اسپانیا توسط حکومت مرکزی یا واحدهای حاکمیتی بالا دستی منصوب می شود و وابسته به نهادهای انتخابی ندارد این دو کشور نقش عمده ای را در توسعه شکل های حکومتی در سایر کشورها داشته اند الگوی واحدی حکومتی و ساختار حکومت شهری فرانسه در نمودارهای و ترسیم گردیده است .

تمامی کمونها بغیر از پاریس که پایتخت است سیستم حکومتی یکسانی دارند و دارای یک نقش دوگانه بعنوان واحدی خودگردان حکومتی و بعنوان واحدی محلی بخش هایی از اداره حکومت مرکزی را دارا می باشند بدنه منتخب شهرداری ، شورای شهر می باشد که بوسیله مردم برای یک دوره ۶ ساله انتخاب می شوند شورای شهر ، شهردار که گزینشی سیاسی است را از میان اعضاء برخوردار می کند و بهمین ترتیب معاونین شهردار نیز از یک نفر تا دوازده بستگی به اندازه کمون دارد را برمی گزینند .

۴-۴-۶- گروه آمریکای جنوبی و مرکزی : کشورهای شاخص این گروه برزیل کلمبیا ، ال سالوادور می باشد تمامی این کشورها بغیر از برزیل بخشی از امپراطوری اسپانیا محسوب می شدند که زبان اصل آنها اسپانیایی است برزیل در محدوده مستعمرات پرتغال قرار داشت و زبان رسمی آن نیز پرتغالی است مذهب آنها کاتولیک می باشد نهادهای حکومت محلی در کشورهای آمریکایی لاتین تابع عوامل متفاوتی است اولاً تمامی آنها میراث شیوه زندگی ایبری هستند که هنوز عمیقاً در شیوه زندگی آنها قابل مشاهده است ثانیاً باتوجه به توسعه نیافتگی رشد واحدهای حکومت محلی را به تاخیر انداخته است ثالثاً تحت تاثیر ایالات متحده آمریکا هستند بطوریکه بسیار از نهادهای حکومتی آمریکای لاتین هم محلی و هم مرکزی شباهت بسیار زیادی با همسایه شمالی شان یعنی آمریکا دارد حکومت محلی برزیل مثال خوبی است از اینکه چگونه می تواند خصیصه ی حکومتی ایبری را بانوع آمریکایی آن درهم آمیزد . طبق قانون اساسی ، برزیل سیستم فدرال دارد و شکل شهردار شورا که در آن شهردار بطور مستقیم انتخاب می شود شبیه شکل شهردار قوی شورا در آمریکا می باشد از طرفی همانند پرتغال سیستمی یک شکلی از شهرداریها را در بر می گیرند که بزرگ و پرجمعیت هستند و به واحدهای فرعی شهری تقسیم می شوند نمودارهای شماره و الگوی واحدی حکومتی و ساختار و مدیریت شهری را در برزیل نشان می دهند .



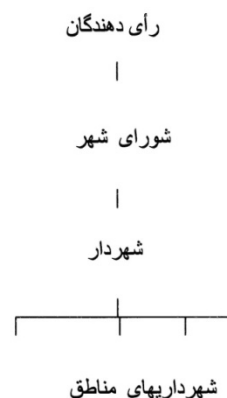
نمودار شماره ۱۶: ساختار مدیریت شهری در برزیل



نمودار شماره ۱۷: واحدهای حکومتی دربرزیل

گروه ۴-

۴-۷- کشورهای آسیای غربی و شمال آفریقا: این کشورها در خاور میانه و خاور نزدیک قرار دارند و شاخص ترین کشورهای آن عبارتند از: ایران، ترکیه، لبنان و تونس می باشد تمامی این کشورهای اسلامی و عربی یا تحت تاثیر اعراب بوده اند. الگوی حکومت محلی این کشورها تحت تاثیر فرم حکومت محلی فرانسه می باشد که در اینمورد دلبیوهاردی و یک وار (W.Hardy wickwar) خاطر نشان می سازد که تمامی کشورهای خاورمیانه و خاور نزدیک از یک سلسله مراتب مدیریت پایین دستی برخوردار می باشند که از حکومت مرکزی تا محل کشیده شده است و سیستمی که از فرانسه و سایر کشورهای اروپایی در دوران انقلاب فرانسه و دوره ناپلئون شکل گرفته است در مصر توسط محمد علی در سال ۱۸۲۶ و در ایران بوسیله رضا پهلوی در سال ۱۹۳۷ شکل گرفت .

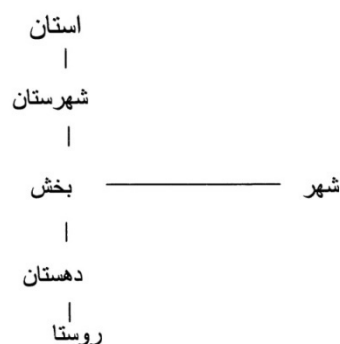


نمودار شماره ۱۸: ساختار مدیریت شهری در ایران

در این کشورها تمرکز گرایی در بالاترین سطح وجود دارد و در سطح محلی تمرکز قدرت در دست شهردار است که در صورت وجود شورای شهر همواره مسلط بر آن می باشد بسیاری از واحدهای محلی حکومت انتخابی نیستند در لبنان و ترکیه شکل های حکومتی در سطوح پایین شبیه هم دیگر است و حکومت

شهری این دو کشور از مدل فرانسوی تبعیت می کند و شهرداریهای آنها به واحدی فرعی شهری تقسیم می گردند که زیر مجموعه های مدیریتی با اهداف کلی ، واحدی میانی ونه از شهرداریها محسوب می شوند

در ایران انتخابات محلی از ۱۹۵۵ شروع شده گردید و بدلیل اینکه واحدهای میانی حکومت مرکزی بسیاری از فعالیت های شهری را انجام میدهند شهرداریها وظایف اندکی را دارند .نمودارهای شماره ۱۸و ۱۹ الگوی واحدی حکومتی و ساختار مدیریت شهری را در ایران نشان می دهد .



نمودار شماره ۱۹ : واحدهای حکومتی در ایران

۴-۴-۸- گروه کشورهای جنوب آسیا و شرق آفریقا : در جنوب آسیا کشورهای سیلان ، هندوستان ،مالزی ، میانمار ودر شرق آفریقا سودان واتیوپی را شامل می شود بغیر از اتیوپی این کشورها در ابتداء بخشی از امپراطوری انگلستان بودند که استقلال خودشان را در بعد از جنگ جهانی دوم بدست آورده اند و از اینرو نفوذ انگلستان بطور چشمگیری درتوسعه نهادهای انتخابی حکومت محلی علی الخصوص در نواحی شهری دیده می شود در شهرها همانند حکومت محلی انگلیس یک شورای شهر و تعدادی کمیته با یک سرپرست وجود داردکه تاحداز قدرت اجرایی برخوردار است البته در بسیاری از موارد شهردارانتخابی است.در تعدادی از شهرهای بزرگ رئیس اجرایی یک مقامی است که توسط واحدهای بالاتر منصوب می شود و کمیسیون نامیده می شود .

۴-۴-۹- شرق آسیا : کشورهای تایلند ،فلیپین و ژاپن راشامل میشود که در هریک از آنها عوامل تاثیر گذار در ایجاد حکومت محلی کاملا متفاوت از همدیگر می باشند درتایلند ساختار مدیریت شهری از شهرداریهای فرانسه کپی برداری شده است در فلیپین ساختار مدیریت شهری کاملا با شکل شهردار قوی شورای آمریکا شباهت دارد ساختار حکومت کلی ژاپن همانند خود کشور ژاپن بیشتر از دیگر کشورهای آسیا توسعه پیدا کرده است و قبل از جنگ جهانی اول بسیاری از ابعاد آن شبیه حکومت محلی فرانسه بوده است بعداز اشغال ژاپن توسط آمریکا تغییرات زیادی در ابعاد مختلف مدیریت شهری پیدا شده و با شکل حکومتی شهردار قوی – شورا در آمریکا همخوانی بسیاری دارد در حال حاضر تمرکز گرایی کم شده است و بیشتر نیروی اجرایی محلی در شهردار متمرکز گردیده که هنوز توسط انتخابات مردمی برگزیده می شود .

۴-۵- تغییر و تحول ساختار مدیریت شهری در ایران

ساختار مدیریت شهری ایران تا قبل از تغییرات نظام اداری در دوران معاصر از شرایط اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی و سیاسی جامعه نشات می گرفت. مدیران از میان مردم نه بصورت انتخابی بلکه بصورت عرفی و یا انتصابی برگزیده می شدند و از نظر رفتاری یک نقش دوسویه را بین مردم و حاکمان ایفا می نمودند و در پاره ای موارد نیز حامی مردم در برابر اقویا قرار می گرفتند یا از نظر عملکردی وظایفی را که در حال حاضر ادارات و سازمانهای مرتبط با امور شهر بر عهده دارند طبق شرایط آن زمان و در یک سیستم نه چندان پیچیده اما هوشمندانه و با نبوغ و شیوه خاص خود انجام می دادند. قدرت تصمیم گیری و سیاست و تدبیر و ارتباط با مردم آنها را از فردی صرفاً مجری و ناظر خارج می کرد و ادامه فعالیت شان را قوام می بخشید مثلاً در کتاب آئین شهرداری تألیف ابن اخوه در قرن هفتم در مورد وظایف و نحوه عمل محتسبین در شهرها بحث کرده است شیوه های مقابله با تخلفات صنفی، نظارت بر اعمال مردم، تأمین مایحتاج مردم را توضیح داده است که بیان کننده آگاهی و هنر مدیریت در بین افراد منصوبی بوده است و اینکه افراد مدیر از پیش زمینه لازم در چارچوب فعالیتهای مربوط به خود برخوردار بوده اند. بهر حال در بررسی تاریخی ساختار مدیریت شهری ایران معمولاً به سه دوره قبل از مشروطیت از مشروطیت تا انقلاب اسلامی و دوران بعد از انقلاب اسلامی اشاره می شود که در زیر ماحصل مطالب مختلف بطور خلاصه جهت نشان دادن چگونگی شکل گیری نظام نوین مدیریت شهری ایران بیان می گردد:

۴-۵-۱- دوره قبل از مشروطیت: در دوره باستان نهادهای مدیریتی شهر ابتدایی و دارای تحولی بطئی بود در دوره سلوکیان شهرهای خود فرمان به سبک شهرهای یونان بر پا گردیدند و به صورت خود مختار اداره می شدند اما در دوره ساسانیان مصادف بود با دخالت دولت در زندگی شهری و امور اصناف و بازرگانان و فعالیتهای اجتماعی و اقتصادی آنها که استقلال نهادی مدیریت شهرها منتفی ساخت و وابستگی هر چه بیشتر آنها را به حکومت مرکزی سبب شد (منوچهر مزینی، شهرداریها، ۴۴، سال چهارم، ص ۸۱).

پس از اسلام باتوجه به تغییر و تحولات عمیق در ابعاد مختلف جامعه نظام مدیریت شهرها نیز شکل تازه ای به خود گرفت امور و مسائل شهری و تشکیلات مرتبط به آن در این دوران را می توان در چهار گروه طبقه بندی کرد (حسین سلطان زاده ۱۳۶۷/ص ۲۰۸) نخست امور اداری، سیاسی و امنیتی شهر و منطقه تحت نفوذ آن که بر عهده حاکم یا امیر شهر بود. دوم امور اجتماعی، اقتصادی و امور مربوط به شهرداری که توسط رئیس شهر کلانتر و کدخدایان محله ها مورد رسیدگی قرار می گرفت سوم امور انتظامی که با عسس و داروغه بود چهارم امور قضایی که توسط قضات مورد رسیدگی قرار گرفت.

یا نگاهی به ساختار مدیریت شهری ایران در قبل از مشروطیت با توجه اینکه حکومت های قبلی منشا ایلی داشتند شباهتهایی را با ساخت سیاسی ایلات نشان میدهد بطوریکه وجود خان، کلانتر، کدخدا و ریش سفیدان در رده های مختلف ایلی و وجود حاکم، کلانتر، کدخدا و ریش سفیدان قبیله ها و اصناف در سطح شهرها این همخوانی را قوت می بخشد.

حاکم : در ایران نیز مانند هر نقطه دیگر خاورمیانه تا قبل از قرن نوزدهم مدیر اجرایی شهر یکی از شاهزادگان، یا اغلب فردی نظامی بود که وی به عنوان والی شهر منصوب می‌کرد و دارای اختیارات و امتیازات نامحدودی بود که همه چیز را به جز نشستن در منصب قضاوت در دادگاه مذهبی را در بر می‌گرفت. (مدیریت شهر ی مدنی پور / ترجمه شیرین رضایی / نشریه شهر / ۲۱).

اختیارات حاکم نظارت بر کار مقامات اداری و قضایی، انتصاب و عزل مسئولان دیوان مظالم، کارکنان دفتر ثبت اسناد و رسیدگی به قبالة ای املاک، نظارت بر کار عسسان، محتسب و نرخ بازار بود. (حسین سلطان زاده / ۲۹).

در دوره صفویه حاکم هر ایالت در شهری که مرکز ایالت محسوب می‌شد مستقر می‌گشت و بر کار امرا، تیولداران، داروغگان، کلانتران، کدخدیان و سایر کارکنان دولتی نظارت می‌کرد. حاکم هر ایالت علاوه بر رسیدگی به کلیه امور اداری و سیاسی ایالت و بررسی مشکلات مهم از مقامات اداری و کنترل کار راهداران در مواردی هم امور نظامی را در کنترل خود داشت (همان منبع / ۲۰۹).

کلانتر : در تشکیلات اداره شهر بعد از حاکم کلانتر یا رئیس شهر دومین صاحب منصب به شمار می‌رفت. واژه کلانتر از قرن هشتم در میان طبقات ایلات و عشایر و گروههای نظامی متداول بوده است و از اواخر قرن نهم هجری معانی مختلفی شامل: مقام رسمی در سلسله مراتب شهری و متصدی شهر، بخش و یا بخشی از شهر، رئیس صنف و رئیس قبیله یا طایفه، می‌شده است (لطف الله احتشامی / ۲۱/۱۳۸۴). مهمترین وظایف کلانتران تعیین کدخدایان محلات و ریش سفیدان اصناف که با مشورت و موافقت مردم هر محل و افراد هر صنف معین می‌کرد. رسیدگی به اختلافات کسبه و اصناف و شکایات رعایا و زارعین و رفع ظلم اقویا از ضعیفان و اصلاح حالت رعیت، تهیه آمار متکدیان (گدیان)، تامین بهداشت شهر را بر عهده داشت. (همان منبع / ص ۳۲ تا ۳۴).

از آنجائیکه کلانتر بیشتر حافظ منافع اجتماع و عموم بود تا دستگاه حکومت، طبیعی بود که مواجهه و مستمری وی از جوهی که از اصناف و کسبه تحصیل می‌شد تامین می‌گردد (تذکره الملوک / ص ۱۵۲).

کدخدا: کدخدا که توسط کلانتر منصوب می‌شد نیازمند حمایت از سوی ساکنان محله بود و حلقه ارتباطی میان حکومت و مردم شهر به شمار می‌آمد. (مدنی پور).

هر کدخدا دو نقش بر عهده داشت ۱- رفع اختلاف و داوری ۲- مشارکت و همکاری با مردم و آگاهی از مقدار دارایی و ویژگی های اجتماعی محله (لطف الله احتشامی / ص ۹۲).

او به حسب آشنایی با وضع اهالی محل و میزان ثروت و دیگر خصوصیات هر کدام آشنا بود و بهمین جهت در مورد امور اقتصادی و اداری مورد مشورت کلانتر و حاکم قرار می‌گرفت. (حسین سلطان زاده / ص ۲۱۲).

محتسب: محتسب در ابتدای ظهورش در قرون اولیه بعد از اسلام از قدرت بالایی در ساختار مدیریت شهری برخوردار بود و عهده دار امور تجاری و خرید و فروش محلی بود که بر درستی کار در امر تولید و

فروش نظارت و از مشتریان در برابر تقلب واز تولید کنندگان در برابر رقابت حمایت می کرد.وی ابتدا با لقب رئیس سوق شناخته می شد اما بعدعنوان مذهبی تر امر به معروف و نهی از منکر را باتوجه به اخلاقیات عمومی و رفتار غیر مسلمان و زنان و با در نظر گرفتن محدودیتهای عرفی و اصول اخلاق شغلی بعهدہ داشت. به این ترتیب موقعیت محتسب مظهر تلفیق دو شخصیت بود یکی شخصیت روحانی به خاطر نظم اخلاق و دیگر شخصیت نماینده حکومت به خاطر امور مالی (مدنی پور /ترجمه /).

مسئولیت های او شامل بعضی از اشکال کنترل توسعه شهر بود از جمله رسیدگی به شکایات مربوط به تجاوز به حدود زمین همسایه یا نصب نرده ای بلند تر از دیوار کوچه و همچنین تامین آب و مرمت دیوار شهر. محتسب از هر دو صنف و صنعتی ناظرانی را به عنوان مشاور خود بر می گزیند تا در تعیین مالیات نماینده دولت باشند این ناظران درباره شرایط بازار و اصناف به محتسب نظر مشورتی ارائه دادند و موظف بودند بر اجرای وظایفی که دولت به عهده صنعتگران گذاشته بود مثل تامین نیروی نظامی کمکی و برگزاری مراسم و جشن ها نظارت داشته باشند (همان منبع).

با شکل گیری نقش کلانتران و کدخداها در مدیریت شهری ایران و واگذاری بعضی از وظایف محتسبین به داروغه ها بتدریج نقش محتسب در ساختار مدیریت شهری ایران کم رنگ شد .

داروغه: مامور حفظ امنیت شهر یا محله (محله شهری) که کار او از بعضی از جهات به کار محتسب شباهت داشته است (دانشنامه مدیریت شهری /ص ۳۷۳). در بعضی از روستاها از جمله خراسان مالک فردی را به نام داروغه برای حفظ انتظام ده و تعرض افراد روستایی نسبت به هم منصوب می کرد . (همان منبع /ص ۳۷۳). داروغه در فرهنگ دهخدا به معنی رئیس شبگردان و سرپاسبانان معنی شده است که در زمان مغول به معنی رئیس است که یک اصطلاح عمومی اداری است از احسن التواریخ چنین استفاد می گردد که داروغه بطور کلی به حکام اطلاق می شده است و بعدها لقب حاکم پایتخت شد در دوره صفویه در ادارات بزرگ دولتی منشیان واژه اول که بردن منشیان سمت سرپرستی و نظارت داشتند داروغه خوانده می شد (تذکره الملوک ص ۱۳۶). در قرن نوزدهم داروغه و زیر دستانش یعنی گزمه و فرامش نوعی پلیس را تشکیل دادند که به درگیریهایی که در بازار رخ می داد رسیدگی می کردند (المتون /ص ۱۰۵-۱۰۶).

عسس: در فرهنگ دهخدا عسس به معنی شبگرد و حارس ،کسی که به محافظت شهر به شب گرد درآمده است عسس بهمراه داروغه ها امور انتظامی و مراقبت از خانه ها و بازار در برابر دستبرد دزدان را بعهدہ داشتند م(سلطان زاده /ص ۲۱۵). آنان در برابر سرقت اموال مردم مسئول بودند و در صورت وقوع سرقت باید اموال مزبور را پیدا می کردند ،یا خسارت آن را به صاحبش پرداخت می کردند (همان منبع).

قاضی : از آنجائیکه منصب قضاوت یکی از مناصب مهم در جامعه بود و فردی که در منصب قضاوت قرار میگرفت بایستی یک سری ویژگی هایی را می داشت که بطور خلاصه عبارت بودند از : مسلمان بودن ،بالغ و مذکر ،عادل ،آزاد ،عادل ،دارای سلامت بینایی و شنوایی ،آگاه به احکام شرع . هر چند یکی از نهادهای قدرتمند جامعه اسلامی به شمار می رفت اما کیفر جرایم ،برقراری نظم و بستن مالیات در اختیار او نبرد (مدنی پور /شیرین رضایی /ص ۱/۱۷).قاضی مورد اعتماد نهادهای مذهبی بود که مخارج

نگهداری مساجد، مدارس مذهبی و خدمات عمومی گوناگون مانند قنات‌ها و نوانخانه‌ها را بعهده داشت گاه او را می‌توان نایب‌السلطنه واقعی شهر تلقی کرد (همان منبع).

در پی گسترش شهرها و افزایش مسائل مورداختلاف برخی از دعاوی و مشکلات ساده یا جزایی به مقامات دیگر واگذار شد و به این ترتیب سه نوع محکمه بوجود آمد: (حسین سلطان زاده /ص ۲۱۹).

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

دوم: محاکم عرف که در آنها به امور جزایی حرم و قتل، سرقت و غارت رسیدگی می‌شد و قضاوت جزایی و دراوغه‌ها تحت نظر دیوان که ناظر کل عدلیه بود مسئولیت رسیدگی به امور مزبور را برعهده داشتند.

سوم: محاکم حسیب که در آن به امور اوزان و نرخها و برخی از مسائل صنفی و شهرداری رسیدگی می‌شد و مسئولیت آن بامحتسب بود.

تشکیلات غیر رسمی: سواى تشکیلات رسمی، عناصر غیر رسمی نیز در مدیریت و اداره شهرها در آن زمان تأثیر بسیار داشتند که از مهمترین آنها باید به انجمن 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 باگذشته شکل گرفتند اینان در تصمیم‌گیریهای سیاسی و اداری نقش داشتند و گاه رقیب و گاه همکار برای حاکمان شهرها و ولایات به شمار می‌رفتند (احمد سعید نیا /ص ۱۲۹).

از دیگر عناصر موثر در مدیریت شهری آن روزگار باید به روحانیون، نظامیان، شاه‌زادگان و وابستگان اشاره کرد بررسی متون مختلف در مورد اداره امور شهرها نشان می‌دهد که هر چند تصمیمات بنیادی اصلی همواره از بالا گرفته می‌شده است اما در این ساختار اداری در رده‌های پایین که بیشتر بصورت داوطلبانه و برخاسته از میان مردم بود رابط بین مردم و هیات حاکمه بوجود می‌آورده ست و ویژگیهای فرهنگی، معیشتی، مذهبی و نظام حاکم به روابط اجتماعی و اداری نظم می‌بخشیده است (همچنین نگاه شود به حسین سلطان زاده /ص ۲۳۰-۲۲۲).

۴-۵-۲- مدیریت شهری پس از مشروطیت

مشروطیت سرآغاز تشکیلات نوین مدیریت شهری در ایران محسوب می‌شود قبل از این دوره باتوجه به سفرهایی که پادشاهان قاجار به کشورهای اروپایی داشتند سعی کردند با الگو برداری از آن جوامع شکل جدیدی را به ساختار مدیریت شهر تهران بعنوان پایتخت و جایگاه حکومت بدهند در این راستا در تهران در سال ۱۲۵۳ تلاش شد تا با برپایی انجمن‌های شهر، که از ماموران دولت و شهروندان متشخص تشکیل می‌شد مدیریت شهری هماهنگی بوجود آید اما این تلاش یک سال بعد با انحلال انجمن‌ها ناکام ماند.

به موازات اولین مرحله دگرگونی های تهران یک سازمان اداری شهرداری بنام احتسابیه تاسیس شد این اداره از دو بخش احتساب و تنظیم تشکیل شده بود که اولی به امور انتظامی و دومی به جمع آوری ذباله و توزیع آب شهر رسیدگی می کرد (مدیریت شهری /مدنی پور /شیرین رضایی /ص ۲/۱۷).

پس از اعلام مشروطیت در سال ۱۲۸۶ تاسیس سازمان مستقل اداره امور شهرها براساس مفاد نخستین قانون بلدیة موردتوجه قرار گرفت. این قانون جزء ۹ قانون مهم از جمله قانون اساسی و قانون انجمن های ایالتی و ولایتی بود که عمدتاً از قوانین بلژیک و فرانسه اقتباس شده بود اما در نابسامانی های اوضاع سیاسی بعد از اعلام مشروطیت عملاً مسکوت ماند (سهیلا بسکی /نشریه شهر /ص ۱/۳۰) تا سال ۱۳۰۰ فقط شهرداری و تا سال ۱۳۰۴ یعنی آغاز حکومت پهلوی جمعاً ۱۶ شهرداری در شهرهای شیراز، همدان، تبریز، مشهد، آستارا، دزفول، مراغه، کرمان، ماکو، بندر انزلی، اهر، بوشهر، خوی و زنجان و آبادان تاسیس شد (مزینی /ص ۱۹). طبق قانون سال ۱۲۸۶ اداره هر شهر بعهده شهرداری آن شهر بود که تحت نظارت انجمنی متشکل از نمایندگان انتخابی قرار داشت اعضای انجمن برای یک دوره چهار ساله انتخاب می شدند و رئیس آن لقب سنتی کلانتر را داشت کلانتر معادل با شهردار امروز بود و سرپرستی شهرداری بعهده وی گذاشته می شد. شهردار و سه نفر دیگر که از طرف انجمن منصوب می شدند اعضای اصلی تشکیلات شهرداری را تشکیل میدادند. هدف اصلی پایه گذاران شهرداری هادر آن زمان حفاظت از منابع شهر و پاسخگویی به نیازهای شهروندان بود وظایف شهرداریها طیف وسیعی را در بر می گرفت که شامل مدیریت منابع شهر، کنترل بر توزیع مواد غذایی و آب تاسیس بیمارستانها و داروخانه ها، نظافت خیابانها، برنامه ریزی شهری، آتش نشانی، ترویج فعالیتهای فرهنگی از طریق ساختن کتابخانه ها، موزه و حفاظت از بنای تاریخی و تشویق تجارت از طریق بازارها و نمایشگاههای بوده است اما تنها منبع درآمد شهرداری عوارض دروازه بود که از گاری ها و چهار پایانی که به شهر وارد می شدند اخذ می شد.

باتوجه به نبود تجربه کافی دولت، نفوذ متنفذین محلی و عدم آمادگی مردم در سال ۱۲۹۰ دولت اجازه انحلال کلیه انجمن های ایالتی و ولایتی و بلدی و تجدید نظر در قوانین مربوطه را از محل شورای ملی دریافت کرد و بلافاصله اقدام به انحلال انجمن های مذکور نمود (مزینی/۱۳۷۸/ص ۲۱).

از سال ۱۳۰۴ با آغاز حکومت پهلوی تحولات جدیدی در نظام مدیریت شهری ایران از طریق قانون بلدیة و تصویب قوانین متعدد دیگر بوجود آمد در سال ۱۳۰۹ قانون شهرداری مشتمل بر ۷ ماده جایگزین قانون بلدیة سال ۱۲۸۶ شد و ماده هفت آن مبنی بر لغو تمامی قوانین قبلی بود (ابولقاسم طاهری /ص ۱۱۰).

از این زمان به بعد وزیر امور داخله (کشور) مهمترین نقش را در تاسیس شهرداریها، تعیین مدیریت آنها و کنترل امور آنها بعهده گرفت این سیاست با تفکر سرکوبگرانه رضاشاه در از بین بردن آزادیهای سیاسی کشور موافق بود تا در سایه آن یک حکومت متمرکز قوی بوجود آید و از اینرو مدیریت شهر بطور کامل وابسته به حکومت مرکزی می گردید بطوریکه شهردار از طریق وزیر کشور تعیین می شد و انجمن شهر نیز نقش مشاوره ای پیدا نمود که تصمیمات آنها بایستی به تاکید وزیر کشور می رسید (Madanipour /p. ۶۶/۱۹۸۸).

از سال ۱۳۰۹ تا سال ۱۳۲۱ تعداد شهرداریها بطور مرتب افزایش یافت بطوریکه در پایان دور ه پهلوی اول بالغ بر ۱۳۶ شهرداری تاسیس شد و از سال ۱۳۲۱ تا سال ۱۳۲۷ که دوره اشغالگری و اوضاع داخلی ایران دچار رکود و فترت بود تنها یا زده شهرداری تاسیس شد (مزینی رستاخیز مدیریت شهری در ایران /ص ۲۲)

در فاصله سالهای ۱۳۰۹ تا ۱۳۲۸ چندین قانون که چهره شهرها را دگرگون کرد تصویب شد قانون تعریض معابر و تخریب دیوارهای کهن سال ۱۳۱۶ نقشه جدید شهر تهران و دگرگونی شکلی در آن و در سال ۱۳۱۸ آیین نامه پیش آمدگی ساختمانها در گذرگاهها صورت گرفت (اسماعیل شیعه / جغرافیا و توسعه / ۱۳۸۲)

بعد از مرگ رضا شاه در فاصله سالهای ۱۳۳۲-۱۳۲۰ يك دوره نسبتا دموکراسی بوجود آمد که در آن فعالیتهای سیاسی به شیوه سنتی رو به گسترش گذاشت . احزاب سیاسی ایجاد شدند و تعداد زیادی از فعالیتهای سیاسی که سازمان دهی شده بودند ظاهر گردیدند عمده این فعالیت ها بر علیه بریتانیا بود که در امور داخلی ایران مداخله می نمود این تشکلهای سیاسی و احزاب گرایش های فکری متفاوتی داشتند بطوریکه حزب توده باتفکر مارکسیستی در جهت اعتراضات کارگری به طرفداری از حکومت شوروی عمل میکرد . (Frazmand/۱۹۸۴) و ملی گرایان که خواستار کاهش نفوذ خارجیان بویژه مداخله بریتانیا و برقرار کردن دموکراسی بر مبنای قانون اساسی در ایران بودند که نهایتا منجر به نهضت ملی شدن نفت به رهبری دکتر محمد مصدق در سالهای ۱۳۳۰ تا ۱۳۳۲ گردید .

در سال ۱۳۲۸ 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 گذشته شرایط تعیین شهردار حقوق و مزایای او و واگذاری برخی اختیارات تازه به انجمن شهر بود به موجب ماده ۲۹ قانون مذکور مقرر گردید انجمن شهر سه نفر از اهالی محل ، یا کارکنان دولت و یا شهرداران منصوب وزارت کشور را بعنوان شهردار انتخاب و به وزارت کشور پیشنهاد کند تا وزیر کشور یکی از آنها بدین سمت منصوب نماید تعیین حقوق شهردار نیز بعهده انجمن شهر و اگذار گردید . (مزینی /ص ۲۲).

از ویژگیهای قانون جدید استقلال نسبی شهرداری و تغییر نام بلدیة به شهرداری بود اعضای انجمن از سوی شهروندان به مدت چهار سال انتخاب می شدند و قدرت وسیعی در اداره شهر داشتند . انجمن شهر قانون گذاری ، وضع مالیات های محلی و تا حدودی رسیدگی به مدیریت شهر را داشتند و می توانستند نسبتا مستقل از وزارت کشور باشند . سه سال بعد در دوره نخست وزیر مصدق این قانون ترمیم و اختیارات بیشتر به شهرداریها تفویض شد و در نتیجه از وابستگی آنها به وزارت کشور کاسته شد (مدنی پور ترجمه شیرین رضایی /ص ۲۱).

از نکات مهم قانون شهرداری در زمان مصدق افزایش تعداد اعضای انجمن شهر ، کمیسیون پنج نفری نظارت بر انتخابات ، حذف قائم مقامی وزارت کشور در غیاب (انجمن شهر ، عدم دخالت وزارت کشور در تصویب عوارض و تعیین حدود حوزه شهر بعهده يك کمیسیون محلی و اگذار گردید و تقسیم اراضی داخلی شهر با نظارت شهرداری بود (نگاه کنید به ابولقاسم طاهری /ص ۱۱۵).

در مرداد ماه ۱۳۳۲ نیروی بین المللی (سیاوانتا لیجنس سرویس) با حمایت سلطنت طلبان و نظامیان کودتایی را بر علیه مصدق طراحی و به اجرا گذاشتند که منجر به بازگشت محمد رضا شاه گردید و بدین ترتیب دموکراسی که طی ده سال گذشته بعد از مرگ رضا شاه بوجود آمده بود تبدیل به یک حکومت سرکوبگر و مستبد گردید. از این زمان به بعد آمریکا به جای بریتانیا عمده ترین وراث سیاسی، اقتصادی و نظامی شد و در کنسرسیوم نفت ۴۰ درصد از نفت ایران سهم برد و از نظر سیاسی گرچه ایران بعنوان یک کشور مشروطه شناخته می شد اما در واقع یک نمایشی از مشروطه را ظاهر می ساخت و در طول دهه های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ نظام موروثی را با حاکمیت روابط سنتی قدرت بجای گذاشت در سال ۱۳۳۸ دو حزب سیاسی بنام حزب میلیون (ایران نوین) و حزب مردم بوجود آمدند که در مجلس قوانین را تحت نظارت شاه تدوین و تصویب می کردند و با اینکه طرفداران آنان بر حسب موقعیتی که داشتند در راس ادارات قرار گرفتند این دو حزب در سال ۱۳۵۴ منحل شدند و یک حزب بنام رستا خیز تشکیل گردید. اعضای مجلس از میان افراد وابسته به رژیم انتخاب می شدند و بر اساس دستورات شاه عمل می کردند و علاوه بر آن اعضا سیاسی و برگزیدگان اداری را انتخاب می کرد (Frazmand)

در چنین جوی تغییرات در قوانین قبلی آغاز گردید بطوریکه وزارت کشور لایحه ای را در جهت الغای لوایح دکنتر مصدق به مجلس ارائه نمود که با اصلاحاتی به تصویب رسید. با این که در مصوبات جدید تغییرات زیادی در اصل قانون ۱۳۳۱ و ملحقات آن داده نشد اما دگرگونی عمده ای در چگونگی انتخاب شهردار پدید آمد بدین معنی که دوباره از اختیارات انجمن شهر کاست و گزینش شهرداران زیر نفوذ و اختیار دولت و وزارت کشور در آمد. این مصوبات که بصورت قانون شهرداری های سال ۱۳۳۴ متبلور شد مجددا اختیارات وزرای کشور و دولت را در مقابل انجمن های شهر باز گرداند و تقویت کرد از نخستین اثرات این قانون انحلال انجمن های شهر بود که از سال ۱۳۲۸ به بعد تشکیل شده بودند البته ابلاغیه های دستور به تجدید انتخابات انجمن شهر داد ولی فترتی پدید آمد که منجر به افزایش اختیارات دولت در گزینش شهرداران و کاهش نقش مردم در هدایت و اداره امور شهرداری (مزینی/ص ۲۳) سال ۱۳۴۵ تغییر دیگری در قانون شهرداری ها صورت گرفت که طبق اعضای انجمن نمی توانستند به مقام شهرداری برگزیده شوند از سوی دیگر این اصلاحات حق انجمن شهر را با تأیید یک کمیته مقننه اجرایی به دولت داده بود ناتوانی انجمن شهر از انتخاب شهردار می توانست موجب منحل شدن انجمن شهر شود به رغم پیش بینی هایی که در قانون صورت گرفته بود شهرداری هیچگاه به استقلال قابل توجهی دست پیدا نکرد انجمن های شهر به ندرت تشکیل یافت و حتی در صورت تشکیل یافتن فاقد اقتدار واقعی بود (مدنی پور / شیرین رضایی /ص ۲۱). در سال ۱۳۴۷ قانون عمران و نوسازی شهری به تصویب رسید که به همراه قانون شهرداری وظایف شهرداریها شامل موارد زیر می باشد :

اجرای طرحهای جامع (بعنوان طرحهای بلند مدت) انجام امور نوسازی و عمران شهری بعنوان برنامه میان مدت شامل احداث تاسیسات شهری از قبیل کشتارگاه، گورستان، پارک، پارکینگ، تاسیسات آب و فاضلاب، تاسیسات اطفای حریق و سیل بند، اصلاح و توسعه معابر و میدان، نوسازی عملیات و... و همچنین ارائه خدمات بهداشتی شهری و ترافیک و حمل و نقل شهر و سرانجام اجرای برنامه کوتاه مدت سالانه شامل فهرستی از اقدامات و عملیات عمرانی که به پیوست بودجه سالانه به تصویب می رسید (از بلدیة تاحسابیه)

از سال ۱۳۲۳ تا ۱۳۵۷ علاوه بر اصلاح تدریجی قوانین مربوط به شهرداری ها و انجمن های شهر عناصر و نهادهای رسمی جدید بر اساس تصمیمات دولتهای وقت به چرخه مدیریت شهری ایران وارد شدند که در راس آنها باید از سازمان برنامه و بودجه، وزارت مسکن و شهر سازی، اتحادیه شهرداریها در دفاتر فنی استانداریها نام برد (احمدی/۱۳۷۹/ص ۷).

در واقع وظایفی که در حیطه عمل شهرداریها بعنوان مدیریت واحد قرار داشت به این نهادها و نهادهای دیگر دولتی و اگذار گر دید و علاوه بر اینکه یک چندگانگی در مدیریت شهری ایران پدید آمد باعث گردید تمرکز دولت در امور شهری افزایش یابد چرا که شهرداری یک سازمان غیر دولتی محسوب می شود که منابع درآمدی آن عمدتاً از بخش خصوصی تامین می گردد و بیشتر فعالیتهای شهری را با مشارکت مردمی انجام می دهد. اینرو با واگذاری این فعالیتها به سازمانهای دیگر نه تنها وابستگی به بودجه دولتی را بیشتر نمود بلکه نقش مردم و مدیریت محلی را در تدوین و اجرای واحدهای مناسب با آن کاهش داد.

مهمترین ویژگی مدیریت شهری در این دوران عبارت بودند از: (مدنی پور)

- ۱- افزایش پیچیدگی نظام اداری شهری بواسطه گسترده تر شدن آن
- ۲- فقدان اختیار و آزادی در انتخاب مدیر شهر بواسطه چنگ اندازی دولت در قدرت (البته به جز مواردی که شورای شهر با انتخابات بحث برانگیز تشکیل می شد).
- ۳- افزایش توانایی های فنی
- ۴- وابستگی شدید مالی به دولت به گونه ای که بودجه شهرداری و سایر سازمانهای مجری وظایف مدیریت شهری توسط دولت تهیه می گردید.
- ۵- فقدان خود مختاری اداری حتی هنگامیکه در قانون تصریح شده است
- ۶- فعالیتهای شهری محدود به یک سری عملیات در زمینه خدمات و زیر ساختهای شهری می شود و برنامه ریزی خدمات روی جنبه های توسعه فیزیکی متمرکز می گردد بدون اینکه مسائل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را در نظر بگیرد.
- ۷- مدیریت متمرکز و هماهنگ در امور شهری وجود ندارد و بهمین دلیل شهر توسط مدیریتهای مختلف که زیر نظر وزارتخانه ها، سازمانهای عمومی و شهرداری اداره می گردد.
- ۸- عدم توانایی برنامه ریزی بلند مدت
- ۹- محدود بودن منطقه عملیاتی بطوریکه شهرداری بالاجبار بایستی معطوف به محدوده شهری می شد نه ناحیه شهری یا نواحی وابسته به مترو پلیتن
- ۱۰- نظام اداری در زمان شاه در جهت حفظ قدرت حاکمه عمل می نمود و خدمات رسانی به شهر در مرحله دوم مطرح بود

۱۱ - مدیریت شهر از يك نظام بوروکراسي کامل برخوردار نبود چرا که نظام بوروکراتيك افراد بطور غیر شخصی و بر اساس شرایط تکنیکی و فنی انتخاب می شود و مناصب و دفاتر دارای اختیار سلسله مراتبی هستند علاوه بر آن انسجام صنفی (کورپرات) در بوروکراسي باعث می شود تا در تعدي دست نامرئی افراد بوروکرات زیاده خواه مقاومت صورت گیرد. (امیر احمد یوسفی / ۱۱۰) این در حالی است که در نظام بوروکراسي ایران فرد بر اساس شایستگی و لیاقت جهت مناصب انتخاب نمی گردد بلکه از فرد پرسیده می شود چه کسی هستی؟ و اغلب افراد در مقامی که هستند تخصص و کارایی آن فعالیت را ندارند.

۱۲ - یکی دیگر از ویژگی های مدیریت شهری در این دوران برگرفته از خصوصیت رانتیر دولت می باشد. دولت رانتیر دولتی است که منابع درآمد خود را از فروش نفت و یا کمک های خارجی بدست می آورد و متکی به منابع اقتصادی و تولیدی و داخلی نمی باشد (حاجی یوسفی / ۱۳۷۸/ص ۱۰۰ و ۱۰۱) و از اینرو سرپرست شهر ی نیز بعوض اتکا به منابع ملی به شدت وابسته به دولت مرکزی بوده و گسترش نقش دولت در امور مختلف از جمله فعالیت های شهری نیز پیامد آن می باشد.

۴-۵-۳- دوران پس از انقلاب اسلامي

از سال ۱۳۳۲ که محمد رضا شاه با کودتا تا قدرت را در دست گرفت دو خط مش اساسی را در حفظ قدرت مد نظر قرار داد (فراز مند ۱۹۸۸، مدنی پور ۱۹۸۸، کارتوزیان ۱۳۷۸، صادق زیبا کلام ۱۳۷۸).

- سرکوب نیروی مردمی و ایجاد و اختناق

- ارتباط گسترده و همه جانبه با نیروی های خارجی و استفاده و از حمایت آنها در جهت تداوم نظام استبدادی هر چند در کنار این خط مشی ها تبلیغات و سیاست های فریب کارانه گسترش بیشتری می یافت.

با این وجود نیروی آگاه از تمامی اقشار شامل دانشگا هیان، فرهنگیان، توده های مردم، سرمایه داران ملی گرا که پایگاه اصلی آنها در بازار بود، با پشتوانه روحانیت و هدایت آنان بر علیه رژیم شاه و در دستگاه حاکمه آن و تمامی انحصار طلبی ها که در زمینه اقتصادی و سیاسی وجود داشت از يك طرف و نفوذ خارجی بویژه آمریکا و امتیازات حقوق شهروندان آن مدیران (کاپیتولاسیون) از طرف دیگر به مبارزه پرداختند.

هر چند در این مبارزه گروهها و احزاب مختلفی با دیدگاهها متفاوت وجود داشتند و بطور سازماندهی شده و تشکیلاتی با رژیم درگیر بودند اما هنگامیکه اعتراضات مردم بطور متمرکز در سال ۱۳۵۷ به رهبریت اما خمینی شروع گردید این گروه های سیاسی بودند که در سیل جمعیت های معترض مستحیل شدند و بالاخره بیست و دوم بهمن سال ۵۷ انقلاب پیروز گشت و حکومتی جدید با يك ایده مذهبی در جهت فراهم آوردن عدالت در جامعه و استقلال با شعار نه شرقی نه غربی شکل گرفت و پایه های سیاسی جامعه راقوانین الهی قرار داد. (رجایی/ ۱۳۶۱ ص ۶۸) بدین ترتیب در شیعه خدابعنوان عالی ترین مرجع قانون تلقی می گردد و سرزمین که بعنوان مبنای اختیار در نظام های سرمایه داری جهان غرب شناخته می شوند

در شیعه نقش گوناگونی دارد با نژاد پرستی بشدت مخالفت شده و اعتقاد به امامت و ارزشهای انسانی جایگزین تعلق خاطر به سرزمین گردید (Fraz mand/۱۹۸۸).

از شروع انقلاب به بعد يك سري تحولات در عرصه سياسي و اجتماعي رخ داد که ضمن بوجود آمدن شرایط جدید روی چهره شهرها نیز تاثیر چشمگیری گذاشت در دوره اول تثبیت انقلاب و تشکیل نهادهای انقلابی بود که با توجه به جنگ عراق بر علیه ایران بیشتر فعالیتهای آنها تحت تاثیر جنگ قرار داشت با پایان جنگ و شروع دوران سازندگی سیاست اقتصادی جدیدی در عرصه جامعه ایران تحت عنوان تعدیل اقتصادی و خصوصی سازی شکل گرفت که تاثیراتی را روی نظام اداری و نهایتاً شهر، گذاشت.

در اوایل انقلاب نظام مدیریت شهری همانند گذشته بود که در آن امور مختلف شهر تحت مدیریتهای گوناگون که از زیر مجموعه های وزارتخانه ها محسوب می شدند انجام می گرفت در این مورد وزارت کشور بعنوان هماهنگ کننده سازمانهای محلی و انتصاب استانداران و شهرداران مهمترین نقش را در مدیریت شهری ایفا می کردند در کنار آن برنامه ریزی شهری که تحت عنوان طرحهای و تفضیلی و هادی شناخته می شوند و توسط ادارات تابعه وزارت مسکن و شهر سازی مورد تجدید نظر قرار گرفت.

بعد از پایان جنگ در سال ۱۳۶۷ و روی کار آمدن دولت جدید مصادف بود با اصلاحات اقتصادی و اعلام سیاست خصوصی سازی فعالیتهای دولتی که طی آن بایستی بتدریج به بخش خصوصی واگذار می گردید و دولت فقط نقش نظارت را بعهده می گرفت. این سیاست که توسط آیت الله رفسنجانی و کابینه وی اتخاذ شد روی نحوه مدیریت شهرها علی الخصوص منابع درآمدی شهرداریها تاثیر گذاشت.

درواقع سیاست خصوصی سازی از دهه ۱۹۸۰ در میان کشورهای مختلف جهان چه در دنیای پیشرفته (انگلیس و آمریکا) و چه در کشورهای جهان سوم (علی الخصوص کشورهای آمریکای لاتین و کشورهای که منابع درآمدی قابل ملاحظه ای نداشتند بطور همه جانبه ای بکار گرفته شد. در این رویکرد جدید کشورهای جهان سوم بایستی جهت اخذ وام از موسسات بین المللی مالی مثل بانک جهانی و صندوق بین المللی پول در جهت خصوص سازی فعالیتهای دولتی و کاهش نقش دولت در امور مختلف تلاش کنند چهار چوبهای تفکر عبارت بودند از:

- اتخاذ سیاست اقتصادی ریاضت طلبانه
- کاهش واردات و افزایش صادرات
- واگذاری فعالیتهای تولیدی و خدماتی به مردم و بطور کلی بخش خصوصی
- از بین بردن تمرکز گرایی و دادن اختیار به سازمانهای محلی در تصمیم گیریها
- اهمیت دادن به بخش غیر رسمی در جهت از بین بردن فقر
- استقلال مالی شهر جهت تامین نیازهای خدماتی شهروندان

بنابراین با توجه به مشکلات مالی ایران در بعد از جنگ و تشدید این مشکلات بدلیل کاهش قیمت نفت نیاز به وام‌های خارجی داشت و توصیه بانک جهانی در مورد خصوص سازی بعنوان پیش شرط پرداخت وام بود و بالاخره اهمیت داشتن بخش خصوصی و نقش نظارتی دولت خط مشی دولت بر مبنای خصوصی سازی قرار گرفت. در این راستا خصوصی سازی فعالیتها به سه شکل انجام گرفت:

- واگذاری کل واحد به افراد حقیقی که بیشتر در مورد واحدهای تولیدی کوچک یا تعدادی از واحدهای صادره ای اعمال گردید.

- انجام پاره ای از کارها بصورت کنترات

- و بالاخره شیوه ای که در دوران خصوص بسیار متداول گردید ایجاد شرکتهای سهامی خاص با مشارکت دولت و بخش خصوصی بود که در درون نظام اداری بوجود آمد و پاره ای از امور زمینه اجرایی طرحهای عمرانی، حمل و نقل و خدمات را بعهده گرفتند. در مدیریت شهری این شرکتهای ساخت و احداث خیابان، جمع آوری زباله و تنظیف معابر شهری، بصورت پیمانکار مشارکت نمودند. از ویژگیهای این شرکتهای خود انکابی آنها بود که با قراردادهای مختلف، با بخش دولتی درآمد مورد نیاز خود را کسب کرده و بدلیل استقلال مالی توسط دیوان محاسبات دفاتر آنها بررسی نمی شود اما بطور جداگانه توسط دفاتر شرکتهای در وزارتخانه ها و سازمانهای مربوطه مورد بازرسی قرار می گیرند. هر چند ضوابط اداری بر آنها حاکم است اما نسبت به بخش دولتی امکان آزادی بیشتری دارند. مهمترین ویژگی مدیریت شهری در این دوره بطور خلاصه عبارتند از (Madanipour/۷۲-۷۳).

۱- برنامه خصوصی سازی بعضی از خدمات شهری را به سازمانها در امورباز یافت، آمار و اطلاعات و خدمات کامپیوتری، گورستان، بازارهای میوه و سبزی، حمل نقل موتوری، پارکها، نظارت تاکسی ها، کنترل ترافیک و حمل و نقل و پایانه های مسافربری و کشتارگاهها و سردخانه ها کشیده شد.

۲- موج جدیدی از پروژه های عمده توسط شهری از جمله خیابان کشی و احداث پارکها اجرا شدند.

۳- نگاهی به مسائلی مثل پایداری، کیفیت محیطی و قابلیت دسترسی به خدمات انداخته شد.

۴- شهرداری بیشتر در گیر مسائل فرهنگی و اجتماعی گردید و بخش جدید جهت احداث مراکز فرهنگی و کتابخانه های عمومی، مراکز ورزشی و تسهیلات توریستی و پذیرایی بوجود آمد.

۵- بر ضرورت برنامه های بلند مدت جهت حل مسائل شهری تاکید شده است.

۶- در یک مدت کوتاه شهرداری از نظر مالی استقلال پیدا کرد

۷- ایجاد بعضی از واحدهای تجاری مثل فروشگاههای زنجیره ای (فروشگاه رفاه و شهروند)، ترمینالهای مسافربری و میادین تره بار.

۸- مهمترین واقعه ای که در دهه دوم انقلاب اتفاق افتاد قانون تشکیلات شورای اسلامی بود.

۴-۶- شورای اسلامی شهر:

شوراهای اسلامی شهرها یکی از نهادهای مردم نهاد بوده و تبلور نظارت غیرمستقیم آحاد جامعه در مدیریت امور شهری و ناظر بر قوانین و مقررات شهری می باشد. بر اساس اصول یکصد و یک تا یکصد و شش قانون اساسی در سال ۱۳۵۷ تحت عنوان قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران تکمیل و تصویب شد و در سالهای ۱۳۸۲ و ۱۳۸۶ اصلاحاتی در آن صورت گرفت این قانون مشتمل بر پنج فصل و نود و هفت ماده در سطوح روستا، شهر، بخش، شهرستان و استان می باشد که در سطح شهر رکن اساسی مدیریت شهری را تشکیل داده و مشارکت مردم در اداره شهر را به نمایش گذاشت حدود و وظایف آن در سه سطح برنامه ریزی، تصمیم گیری و نظارت مشخص گردیده است از نکات برجسته این قانون نسبت به قانون قبلی در مورد انجمن های شهری اختیارات نسبی است که به آن واگذار شده است در ماده ۷۶ که به وظایف شورای اسلامی شهر پرداخته است در تبصره یک آن انتخاب شهردار پس از رسمیت یافتن شورا اشاره شده است و در تبصره سه آن چگونگی تأیید مقام شهرداری توسط وزارت کشور مشخص گردیده است طبق این تبصره در صورتی که وزیر کشور یا استاندار، شهر دار معرفی شده را واجد شرایط تعیین شده نداند مراتب را با ذکر دلیل و مستندات به شورای شهر منعکس نماید در صورت اصرار شورای شهر بر نظر قبلی خود و عدم صدور حکم شهرداری موضوع توسط شورای شهر به هیات حل اختلاف ذی ربط ارجاع خواهد شد.

هیات مذکور ظرف پانزده روز مکلف به تصمیم گیری بوده و تصمیم آن هیات برای طرفین (وزارت کشور و شورای اسلامی شهر) لازم الاجرا می باشد چنانچه در مدت مقرر هیات حل اختلاف نظر خود را اعلام ننماید، نظر شورای شهر منبع خواهد بود و شهردار می تواند اختیارات قانونی خود را اعمال و اجرا نماید (قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهردار ی/جهانگیر منصور /۱۳۸۹/ص ۵ و ۷ و ۵۸). همانطوریکه مشاهده می شود هر چند تأیید به وزارت کشور برای شهردار انتخابی لازم است اما نظر شورا ارجحیت دارد. طبق ماده ۷۶ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی سایر وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهر به شرح زیر می باشد.

- ۱- بررسی شناخت کمبود ها و نیازهای و نارساییهای اجتماعی، اقتصادی و عمرانی، بهداشتی و فرهنگی، آموزش و سایر امور رفاهی حوزه انتخابیه و ارائه راه حل ها به مقامات مسئول
- ۲- تهیه طرح ها و پیشنهاد های اصلاحی در امور اجتماعی و انتقال آن به شورای مافوق جهت اطلاع و برنامه ریزی و ارائه به مقامات مسئول اجرایی جهت اقدامات ممکن.
- ۳- نظارت دقیق بر اداره امور حوزه انتخابیه و حسن اجرای تصمیمات شورا و طرح های مصوب
- ۴- ارائه پیشنهاد های لازم برای فعال سازی سازمان های دولتی و ارگان های انقلابی به شورای مافوق
- ۵- پیگیری شکایات مردم در مورد نارسایی سازمان ها و ادارات حوزه مربوطه از طریق مقامات مسئول.

۶- برنامه ریزی و اقدام در جهت مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت و هماهنگی مراجع ذیربط

۷- ایجاد روحیه همکاری مردم با مسئولان کشوری در جهت تداوم انقلاب اسلامی

۸- بررسی برنامه های پیشنهادی ارگانه های اجرایی در زمینه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزش و سایر امور رفاهی از نظر تطبیق با ضرورت های موجود در حوزه انتخابیه شورا و جلوگیری از تبعیض در این زمینه بین مناطق مختلف و گزارش نارسایی ها به شورای بالاتر در مراجع اجرایی ذیربط.

۹- نظارت بر اجرای هماهنگ و کامل برنامه های مصوب در زمینه اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی

۱۰- شوراهای توانمند به درخواست مسئولان بخشی از اعمال اجرایی از قبیل پخش مواد سوختی و ارزاق عمومی و آمار گیری و تحقیقات محلی را بر عهده گیرند.

۱۱- هر شورا موظف است حداکثر یک هفته پس از رسمیت یافتن یک نفر را با اکثریت مطلق آراء جهت انتخاب برای شورا مافوق نامزد نماید.

۱۲- هر شورا موظف است حداکثر یک نسخه از مصوبات خود را در اولین فرصت به شورای مافوق و مقامات مسئول حوزه ارسال دارند

۱۳- هر شورا می تواند با رعایت مصوبات خود در موضوعات مهم و آنچه که جنبه عمومی دارد را به اطلاع اهالی برساند

۱۴- همکاری با ارگانه های مملکتی

۱۵- دادن گزارشات لازم و ارائه انتقادات و اشکالات مربوط به حوزه فعالیت خود به نماینده یا نمایندگان آن حوزه به مجلس شورای اسلامی

۱۶- شوراهای می توانند با هماهنگی ارگانه های اجرایی مسئول به تشکیل انجمن ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تاسیس تعاونی های تولید، توزیع، مصرف با مشارکت مردم در حوزه فعالیت خود اقدام نمایند.

۱۷- شوراهای موظفند گزارش اقدامات سالانه خود را در آخرین جلسه هر سال مطرح و پس از تایید برای اطلاع عموم منتشر نمایند.

۴-۷- تعامل شوراها با شهروندان:

یکی از جنبه های مشارکت شهروندان در اداره امور شهر انتخاب نماینده جهت مدیریت شهری باشد که در قالب شوراهای عینیت پیدا می کند و طی آن شهروند احساس می کند بطور غیر مستقیم از طریق نماینده

در تصمیم گیریها مشارکت دارد یک جنبه دیگر این مشارکت، مشارکتهای مستقیم در امور و اظهار نظر و اطلاع از موارد و مسائل مختلفی است که در شهر جریان دارد از این منظر مدیران شهری در نقاط مختلف جهان شیوه های گوناگون را در جهت وارد کردن مردم به امور به لحاظ ایجاد احساس مسئولیت و کاهش مشکلات اجرایی و جلوگیری از هزینه های اضافی بعمل آورده اند که بطور خلاصه این شیوه ها عبارتند از :

- نظر خواهی از شهروندان در مراحل مختلف تدوین طرحهای شهری
- برپایی گردهمایی عمومی و ارائه گزارشات و تبادل نظر
- برپایی جلسات با حضور گروههای خاص جامعه شامل متخصصین، گروههای عادی و رسانه ها
- بخش برنامه های رادیویی مرتبط با شهر بطور زنده
- اطلاع رسانی از طریق روزنامه، تلویزیون و راديو

در ایران نیز با توجه به اعتقاد نظام مبنی بر مشارکت و نظارت مردم بر امور هم در قانون و هم بطور اجرایی این مورد مد نظر قرار گرفته است. از نظر قانون ماده ۷۹ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی، شورای شهر و شهرداری و شرکت ها و سازمانهای وابسته موظفند به نحو مقتضی و در صورت امکان با راه اندازی پایگاه رایانه ای، زمینه اطلاع عموم مردم را بطور مستمر از مصوبات، تصمیمات، عملکرد بودجه، هزینه، در آمد خود فراهم نمایند، براساس بند ۱۷ وظایف شورای شهر، شورا موظف است هر ساله اقداماتی شهری و ارتباط با مسئولان کشوری فراهم آورد.

از نظر شیوه اجرایی متداول ترین روشی که در حال حاضر اعمال میشود مشخص کردن روزهای خاص هفته برای مسئولان شهر تحت عنوان ملاقاتهای مردمی است درکنار آن بخش زنده رادیویی با حضور مسئولان محلی و همچنین ارتباط مردم با راديو جهت مشکلات مختلفی که بصورت عام در جامعه وجود دارد.

بعضی از شوراهای شهرها نیز برای اینکه مردم از چگونگی امور و جلسات اطلاع پیدا کنند در آئین نامه های داخلی خود به این مسئله توجه کرده اند بطوریکه در آئین نامه داخلی شورای شهر اصفهان موادی را در جهت پایی جلسات علمی و چگونگی حضور افراد در جلسات پیش بینی شده همچنین براساس این آیین نامه کمیته هایی تحت عنوان کمیته های ناظر بر مناطق شهری در قسمت های مختلف شهر تشکیل شده است و در هر ماه از معتمدین محل جهت تشکیل جلسه دعوت شده و مشکلات آن محدوده به شورای شهر گزارش می گردد.

۴-۸- نظام اداری مدیریت شهری در دوران بعد از انقلاب:

نهادهای و سازمانهای متعددی در مدیریت شهری دخالت دارند که تصمیمات آنها از طریق تصویب لایحه ای قانونی و بخشنامه ها و برنامه ریزیها در چگونگی اداره شهرها، موثر می باشند در این راستا در دوران

بعد از انقلاب تصمیمات شهري با توجه به فضاي حاکم بر جامعه ايران بيشتراهداف اجتماعي را دنبال مي کرد مهمترين اين اهداف عبارت بودند از :

- اختصاص اراضي موات به مسکن براي افراد کم درآمد جامعه
 - سهولت در حمل و نقل و ساخت پايانه هاي مسافربري
 - حفظ محيط زيست با توجه به اصل پنجاه ام قانون اساسي
 - توجه به ارزشهاي اسلامي در ساخت و معماري سازه هاي شهري
 - از بين بردن چهره محروميت از سيميائي شهر و تبديل زاغه هاي شهري به واحدهاي قابل سکونت
- نظام مديريت شهري در اين دوره ها همانند گذشته بود که در آن امور مختلف شهر تحت مديريتهاي گوناگون که از زير مجموعه هاي بالادستي محسوب مي شوند انجام مي گرفت در اين مورد نقش و جايگاه وزارت کشور به لحاظ قرار گرفتن شهرداري و استانداري در زير مجموعه آن از اهميت قابل توجهي برخوردار است و در کنار آن وزارت مسکن و شهر سازي بعنوان تعيين کننده ضوابط و مقررات و قوانين در عرصه شهري اهميت دارد .

از نظر توزيع فعاليت در ميان مديريت هاي مختلف شهري از ميان ۵۳ وظيفه که مي تواند در حيطه عمل شهرداري قرار گيرد تا کنون کمتر از نيمي (۳۹/۶ درصد) از آن توسط خود شهرداري انجام مي پذيرد مثل ايجاد خيابانها ، کوچه ها ، ميدانها و گردشگاههاي عمومي ، ۷ وظيفه ديگري (۱۳/۲) بطور مشترک که توسط شهرداري و اداره جات ديگري انجام مي گيرد مثل تنظيم و نگهداري فاضلابها و انباري عمومي ، ۲۱ وظيفه (۳۹/۶ درصد) نيز به اداري ديگر و بخش خصوصي محول شده است (مانند تامين روشايي و ايجاد ورزشگاه) (احمد سعيد نيا ، ۱۳۷۹، ص ۳۷).

۴-۹- ساختار شهرداريها در ايران

شهرداري بعنوان مهمترين سازمان اجرايي مديريت شهري ايران طبق قانون شهرداريها و ظايفي به آن محول شده است که در يك قالب سازماني امور مربوط به شهر را انجام مي دهد . بر اين اساس اداره کل امور شهر داريها وزارت کشور شهرداريها را در قالب يك گروه بندي دوازده گانه درجه بندي مي کند اين درجه بندي بر اساس سه معيار زير انجام مي شود (غلامعباس شکاري ، زهرا برگزيده ، ۱۳۸۶، ص ۱۴۱).

۱- موقعيت شهر در نظام تقسيمات کشوري

۲- جمعيت شهر

۳- ميزان درآمد مستمر شهرداري

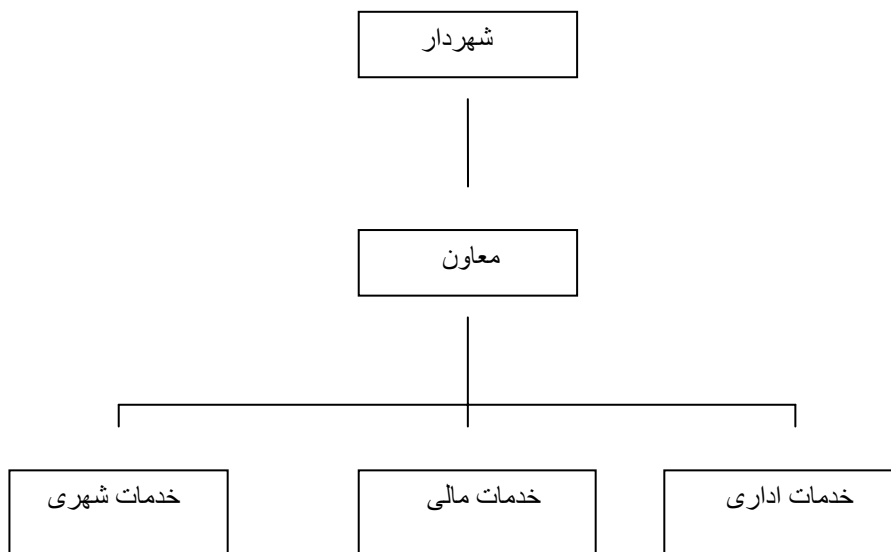
با محاسبه امتياز حاصل از معيارهاي فوق درجه شهرداري تعيين و يا تغيير کرده و پس از تاييد وزارت کشور ابلاغ مي گردد . که البته شهرداريها هر ۴ سال يکبار مي توانند تقاضاي کسب درجه جديد نمايند درجه

بندي شهرداريها نخست بانگيزه تعيين حقوق شهرداران مد نظر قرا ر گرفته است (رجب صلاحي، ۱۳۷۹، ۶۰-۶۴) ولي امروزه علاوه بر تعيين حقوق شهرداران براي تعيين ساختار شهرداريها (بويژه با استفاده از معيار جمعيت) مورد استفاده قرار مي گيرد بطور كلي سه نمودار سازماني مصوب راجع به ساختار شهرداريها وجود دارد كه عبارتند از (شكاري، برگزيده ص ۱۳۷).

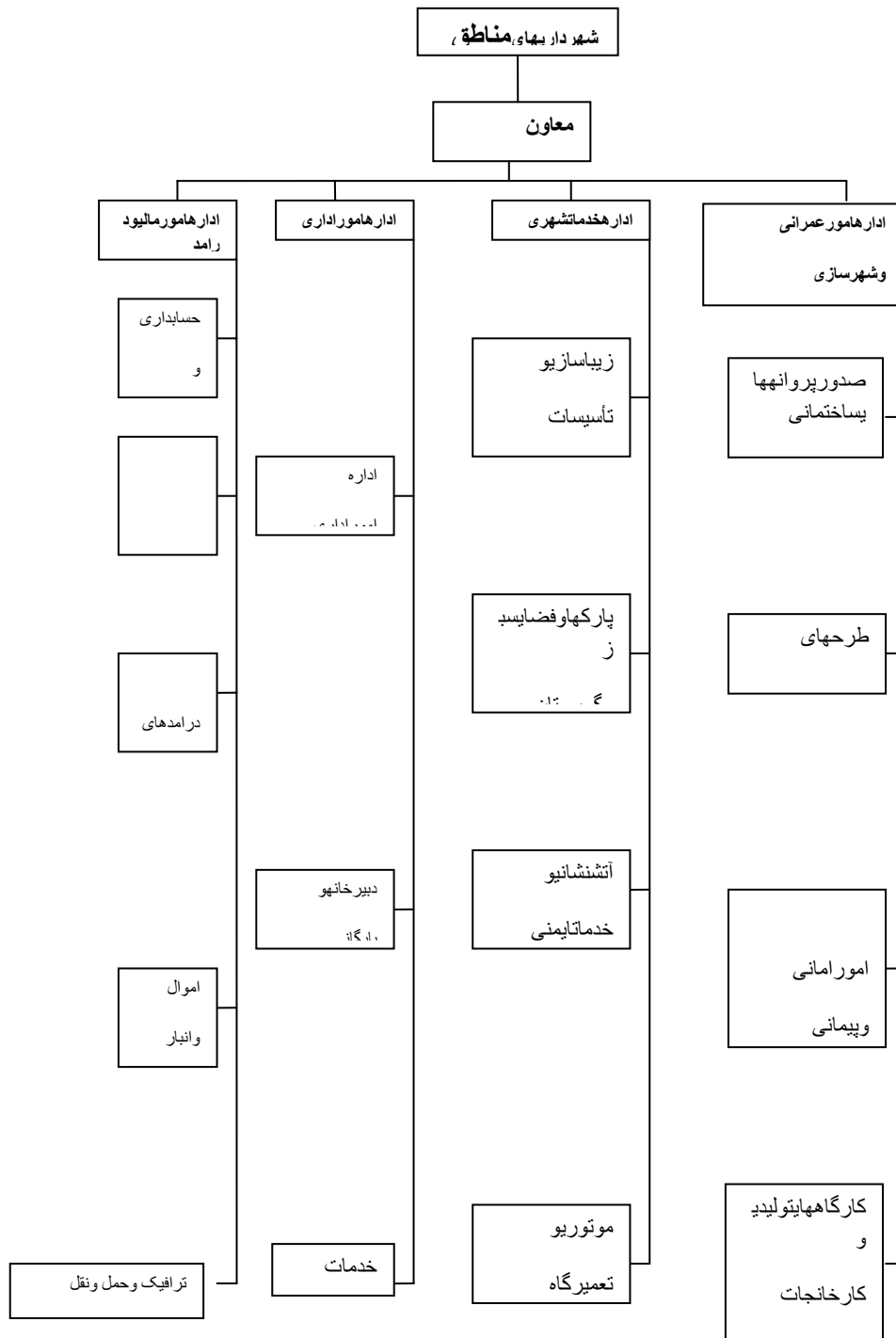
۱- ساختار شهرداريها با يك معاونت

۲- ساختار شهرداريها با دو معاونت

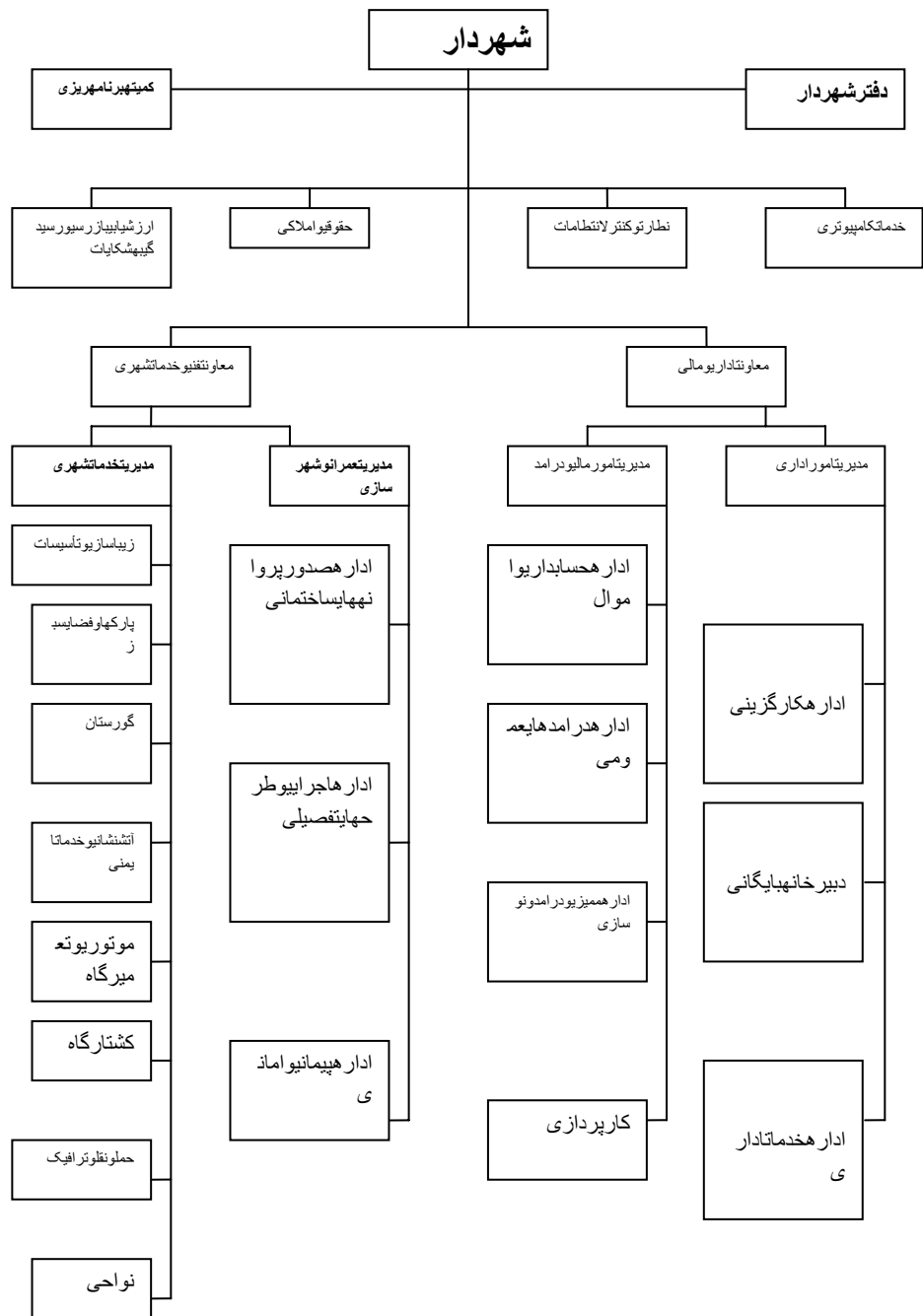
۳- ساختار شهرداريها با سه معاونت



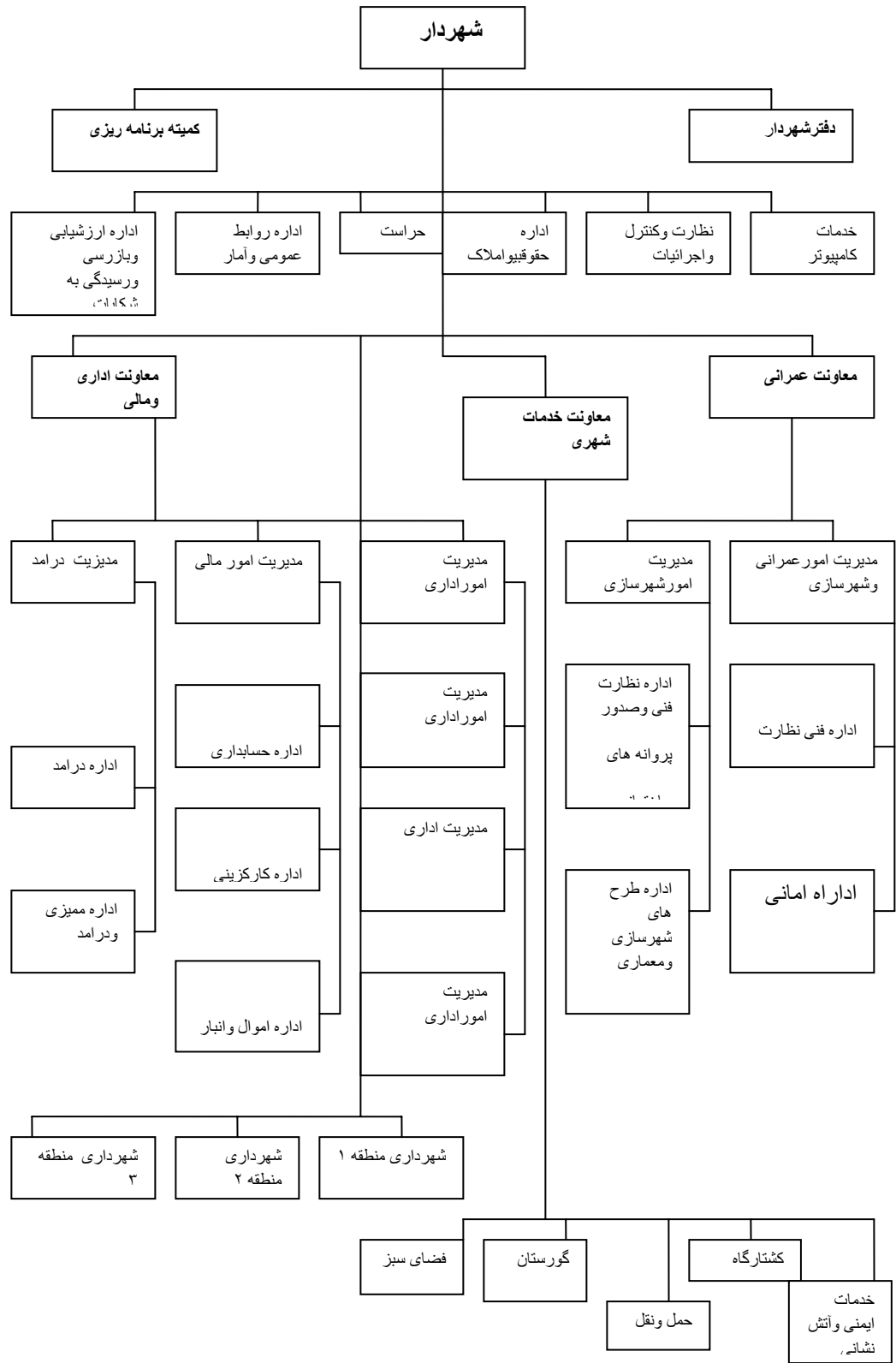
نمودار شماره ۲۰: شهرداری بایک معاونت



نمودار شماره ۲۱: ساختار مدیریت شهری در ایران



نمودار شماره ۲۲: شهرداری با دو معاونت



نمودار شماره ۲۳: شهرداری با سه معاونت

هر چقدر از رده جمعیتی پایین تر به رده جمعیتی بالاتر پیش برویم ساختار شهری گسترده تر می شود. در شهرداریهای تا ۲۵ هزار نفر در این ساختار تغییری ایجاد نمی شود و فقط بر تعداد پست های شهرداری اضافه می شود. در شهرداریهای با جمعیت ۲۵ تا ۴۰ هزار نفر دو واحد خدمات و خدمات صنفی اضافه می شود. در شهرداریها با جمعیت ۴۰ تا ۵۵ هزار نفر دو واحد خدمات نوسازی و خدمات تقلیه و آتش نشانی افزوده می گردد در شهرداریها با جمعیت ۵۵ تا ۱۱۰ هزار نفر سازمان شهرداری گسترش می یابد و واحدها به اداره مبدل می شوند (مزینی ۷۸، ص ۱۰۶)

شهرداریهایی که در این رده قرار دارند یک معاون و چهار اداره با عناوین امور عمرانی و شهر سازی، خدمات، شهری، امور اداری و اداره امور مالی و درآمد دارند.

در شهرداریهای با جمعیت ۱۱۰ تا ۲۲۰ هزار نفر شهرداری دارای دو معاونت به نامهای معاونت فنی و خدمات شهری و معاونت مالی و اداری دارد. قسمت عمرانی و شهرسازی و قسمت خدمات شهری زیر نظر معاونت فنی و خدمات شهری و قسمت امور اداری و قسمت امور مالی و درآمد زیر نظر معاونت اداری و مالی قرار دارد (همان منبع ص ۱۰۷).

شهرداریهایی که بیش از ۲۲۰ هزار نفر جمعیت دارند دارای سه معاونت می باشند که عبارتند از:

الف- معاونت عمرانی و شهر سازی که مدیریت امور عمرانی و مدیریت امور شهرسازی زیر نظر آن قرار دارد مهمترین وظایف این معاونت عبارتند از تشخیص و تعیین هدف شهرداری در زمینه شهرسازی و معماری، ابلاغ برنامه ها و سیاستهای مصوب در زمینه شهر سازی و معماری، بررسی و تهیه طرحهای اجرایی شبکه و محدوده خدماتی طرحهای تفصیلی، صدور جواز ساختمان، صدور گواهی عدم خلافی، صدور گواهی پایان کار، انجام پروژه هایی در جهت بهبود عبور و مرور شهر و ایجاد تاسیسات حفاظتی شهر و ایجاد سایر تاسیسات و تسهیلات شهری.

ب- معاونت خدمات شهری که مدیریتهای نظیر آتش نشانی، فضای سبز، گورستان و کشتارگاه زیر نظر آن قرار دارد مهمترین وظایف این معاونت عبارت است از تشخیص و تعیین اهداف شهرداری در زمینه خدمات شهری و ابلاغ برنامه ها و سیاستهای مصوب به واحدهای تابعه، حفظ و نگهداری و توسعه فضای سبز، جمع آوری و دفع زباله، حفظ ایمنی شهر از طریق خدمات مدیریت یا سازمان آتش نشانی، رسیدگی به مسائل مربوط به سد معبر، رسیدگی به مسائل مربوط به صنایع و مشاغل مزاحم و تهیه پلاک منازل، کوچه ها و خیابانها.

ج- معاونت مالی و اداری که مدیریت امور اداری، مدیریت درآمد و مدیریت امور مالی را در بر می گیرد. اهم وظایف معاونت اداری و مالی عبارت است از تشخیص و تعیین اهداف شهرداری در زمینه های اداری و مالی و ابلاغ برنامه ها و سیاستهای مصوب بر واحدهای تابعه، تهیه و تنظیم برنامه های کوتاه مدت، میان مدت و بودجه سالیانه شهرداری، ارزشیابی نتایج طرحها و انجام سایر وظایف ستادی در ارتباط با شهرداری، اخذ کلیه عوارض نوسازی مربوط به ساختمان، اخذ کلیه عوارض کسبی، اخذ جریمه های مربوط به ماده صدور ممیزی املاک شهر (همان منبع ۱۰۸).

۴-۱۰- وزارت کشور: از وظایف مهم و وزارت کشور حفظ امنیت و آسایش عموم و تعمیم دموکراسی و هماهنگ ساختن فعالیتهای سازمانهای دولتی، ملی و محلی در سراسر کشور، فراهم آوردن شرایط و موجباتی که براساس آن اجرای سیاست عمومی دولت در جهت رشد و توسعه اقتصاد ملی و رفاه اجتماعی امکان پذیر گردد. (منوچهر مزینی / ۱۳۷۸ و ص ۵۸). از سازمانهای مرتبط با وزارت کشور شهرداری و استانداری هستند که وظایف آن در قبال شهرداری عمدتاً نظارت بر فعالیتهای شهرداری در اجرای قوانین و همچنین انتصاب شهردار و تصویب برنامه های عمران شهری می باشد استانداریها نیز همانند شهرداریها وظیفه نظارتی، انتصابی و ارائه سیاستهای کلان را دارد.

۴-۱۱- وزارت مسکن و شهر سازی :

وزارت مسکن و شهر سازی در سال ۱۳۴۳ با عنوان وزارت آبادانی و مسکن تاسیس گردید و در سال ۱۳۵۳ مسکن و شهر سازی تغییر نام داد (منوچهر زینی / ۱۳۷۸ و ص ۶۶). این وزارتخانه بیشتر به شهر سازی و تامین مسکن می پردازد ارتباط وزارت مسکن و شهر سازی با شهر سازی تهیه طرحهای جامع و تصویب و نظارت بر اجرای طرحهای تفصیلی است.

۴-۱۲- مدیریت در سطح محلی :

برخلاف آنچه که در غرب مدیریت شهری بصورت واحد انجام می گیرد که شهرداری مهمترین نقش را دارد و اصولاً مدیریت شهری را با شهرداری یکی می دانند در ایران مدیریت بصورت بخشی بوده و مجموعه ای از ادارات دولتی را که هرکدام زیر مجموعه وزارتخانه ای هستند را در بر می گیرد در این راستا علاوه بر شهر داری ادارات و سازمانهای ذیل در اداره امور شهرها دخیل هستند.

استانداری : در مرحله اول نقش استانداری از طریق معاونت عمرانی و دفتر فنی و امور شهری و روستایی در مدیریت شهری تاثیر گذاری می باشد اما عملکرد و استانداری با توجه به عضویت و ریاست کمیسیونهای مختلف و موقعیت سیاسی آن در سطح استان و علی الخصوص شهر قابل توجه می باشد در کمیسیون ماده پنج که در مورد کاربری زمین تصمیم گیری می شود و یا کمیسیون ماده ۱۳ که در مورد کار بری اراضی خارج از محدوده شهر و الحاق آن به شهر که در طرح جامع نیامده است بطور فعال شرکت می کندو نظر می دهد علاوه بر آن در کمیسیونهای ماده ۳۲ و ۳۱ که مربوط به کاربری زراعی و مسکونی و صنایع وابسته به کشاورزی است عضو می باشد. از نظر الحاق اراضی زراعی به شهر و تغییر کاربری آن به مسکونی که مهم می باشد نقش پررنگی دارد.

۴-۱۳- شورای عالی شهر سازی :

این شورا در سال ۱۳۴۷ برای رسیدگی و پیش بردن طرحهای جامع و تفصیلی و هم آهنگ کردن برنامه های شهرسازی تشکیل گردید و اعضای آن عبارت بودند از وزیر آبادانی و مسکن (شهر سازی) وزیر

کشور، وزیر اقتصاد، وزیر فرهنگ و هنر، وزیر آب و برق، وزیر بهداری، وزیر کشاورزی، مدیر عامل سازمان برنامه، شهردار تهران، رئیس دانشکده هنرهای زیبای دانشگاه تهران و رئیس موسسه تحقیقات و مطالعات اجتماعی دانشگاه تهران (منوچهر مزینی /ص ۳۳).

بعد از انقلاب این شورا با همان اهداف اولیه به فعالیت خود ادامه داد و اعضا آن با تغییر جزئی مرکب بودند از وزیر مسکن و شهرسازی، وزیر کشور، وزیر اقتصاد و دارائی، وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزیر نیرو و وزیر بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، وزیر کشاورزی، رئیس سازمان برنامه بودجه، وزیر رفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و رئیس سازمان حفاظت محیط زیست (سعید نیا ۱۳۷۸، ص ۶۷).

بعد از انقلاب هر چند سازمانهای مرتبط با شهر که در دوره قبل وجود داشتند به کار خود ادامه دادند اما دلیل تغییر در نظام حکومتی و برقراری جمهوری اسلامی نهادهای جدیدی در صحنه سیاسی و اجرایی مدیریت شهرها ظاهر گشتند که عبارتند از :

۴-۱۴ - سازمان زمین شهری :

در سال ۵۸ با فرمان امام و تصویب شورای عالی انقلاب مالکیت اراضی موات جهت امور مختلف لغو گردید. بدین منظور سازمان عمران اراضی عهده دار تعیین تکلیف اراضی موات شهری گردید اما با تغییر و تحولات سالهای بعد در مورد اراضی شهری و در راستای تامین اصول ۳۱، ۴۳، ۴۵، ۴۷ قانون اساسی که روی چند نکته تاکید دارد به شرح زیر:

- تامین نیازهای اساسی افراد جامعه بخصوص طبقات محروم جامعه و روستائیان .

- نظارت روی اراضی که مربوط به عموم و در اختیار دولت می باشد .

- رعایت حق مالکیت اشخاص

در سال ۱۳۶۶ به موجب قانون زمین شهری که توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید برای اجرا به دولت ارائه گردید و در خردادماه ۱۳۷۱ توسط هیات وزیران قوانین اجرایی آن تصویب و به وزارت مسکن و شهرسازی ابلاغ گردید .

در ماده یکم قانون زمین شهری هدف از سازمان زمین شهر را به این شرح عنوان نموده است

به منظور تنظیم و تلفیق امور مربوط به زمین و ازدیاد عرضه و تعدیل و تثبیت قیمت آن به عنوان یکی از عوامل تولید و تامین رفاه عمومی و اجتماعی و ایجاد موجبات حفظ و بهره برداری هر چه صحیح تر و وسیع تر از اراضی و همچنین برای تامین مسکن و تاسیسات عمومی تاکید از ما موارد این قانون به تصویب می رسد و از تاریخ تصویب در سراسر کشور لازم الاجرا است (منوچهر مزینی، ۱۳۷۴، ص ۳۷) و ماده یکم قانون زمین شهری، زمستان ۱۳۷۱)

نقش این سازمان در برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی تملک اراضی شهری و ارائه آن به نهادها جهت امور آموزشی بهداشتی و خدماتی بطور رایگان می باشد بدین منظور شهرداریها موظف شدند که زمینهای با کاربریهای مذکور را سریعاً به دستگاههای زیربسط معرفی نمایند .

۴-۱۵ - بنیاد مسکن انقلاب اسلامی :

در سال ۱۳۵۸ بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با فرمان امام خمینی با هدف تهیه مسکن برای محرومان جامعه تاسیس گردید . از همان ابتدای آقای خسرو شاهی رئیس آن بنیاد اعلام نمود که با خرید خانه های خالی و یا مصادره کردن آنها افراد فاقد مسکن صاحب خانه خواهند شد اما بعد از گذشت شش ماه از تاسیس آن بدلیل تصمیمات ضد تقیض و نبودن یک سیاست واحد و همچنین دادن وامهای خرید مسکن با بهره بسیار نازل به متقاضیان نه تنها مشکل مسکن خانوارهای شهری کاهش نیافت بلکه باعث افزایش قیمت مسکن نیز گردید علاوه بر آن با توجه به نظارت نامناسب روی اراضی موات شهری بشدت توسط تعدادی از افراد تصرف و در آنها خانه سازی صورت گرفت (اطلاعات ، اول بهمن ماه ۱۳۵۸، ص ۶) از طرفی بنیاد مسکن نیز زمینهایی را در سطح شهر و خارج از آن بعنوان خانه سازی برای مستضعفان بدون توجه به نوع کاربری آن تصرف و بطور محدود اقدام به خانه سازی نمود که در مرحله بعد به افراد کم درآمد شهری با قیمت بسیار نازل واگذار گردید این تغییر و تحولات در ساخت شهر پیامدهای بسیار مهمی داشت اولاً آن قسمت از زمینهایی که توسط بنیاد مسکن تصرف و رها شده بود بعنوان ذخیره در سالهای بعد منبع خوبی برای ساخت مسکن گردید که اینبار نه برای مستضعفان بلکه بعنوان درآمد در راستای برنامه خصوصی سازی شهر بود در واگذاری مساکن به افراد شهری که در مقیاس کمی صورت گرفت باعث تشدید هر چه بیشتر مهاجرت روستائیان به شهرها و در نتیجه گسترش بیش از حد شهرها گردید .

در سال ۱۳۶۶ با تهیه اساسنامه بنیاد مسکن و تصویب آن توسط مجلس از یک نهاد انقلابی تبدیل به یک سازمان اداری گردید و جزیی از نظام بوروکراتیک ایران شد علاوه بر آن از این پس طرحهای هادی روستایی که توسط جهاد سازندگی صورت می گرفت به بنیاد مسکن واگذار گردید .

فصل پنجم

مدیریت شهری و برنامه ریزی حمل و نقل و ترافیک شهری :

مقدمه :

فرآیند شهرنشینی جریان پیچیده ای است که سکونت اکثریت مردم کره زمین را دربر گرفته است. از اینرو مسئله حمل و نقل کالا و افراد در سطح شهرهای بزرگ از اهمیت خاصی برخوردار می باشد. حمل و نقل شهری بدلیل شیوه های مختلف حمل و نقل و تنوع بسیار زیاد مبدأ و مقصد مسافرتها پیچیدگی خاص خودش را دارد. از طرفی شهرها مرکز تولید ، مصرف ، توزیع ، فعالیت های فرهنگی و اوقات فراغت هستند که حمل و نقل شهری را با حمل کالا و جابجایی مسافران در سطح شهر همراه کرده .

۵-۱- حمل و نقل شهری

جابجایی مسافر و کالا و اطلاعات تابع سیستم حمل و نقلی است که ارتباط با سه مسئله عمده دارد :

الف - فرم و ساخت شهر

ب - شیوه های حمل و نقل

ج - شیوه مدیریت حمل و نقل

۵-۱-۱ - فرم و ساخت شهر

از سال ۱۹۵۰ تا سال ۲۰۰۰ جمعیت شهری جهان بارشددوبرابری به حدود سه میلیارد نفر رسیده است و پیش بینی میشود که تا سال ۲۰۵۰ میلادی این رقم به ۶.۲ میلیارد نفر یا دوسوم کل جمعیت جهان را شامل شود . این افزایش جمعیت که ناشی از رشد طبیعی جمعیت و مهاجرت و توسعه فعالیت های اقتصادی و اجتماعی همراه بوده است باعث افزایش اندازه شهرها و در نتیجه تغییر شکل شهرها شده است (Jean Paul Roding And etal / ۲۰۰۶/p. ۱۷۷). این تغییرات بدو صورت فشرده و پراکنده شکل گرفتند که متناسب با آن شبکه حمل و نقل متفاوتی را بوجود آوردند. شکل و ساختار فضایی شبکه حمل و نقل از دو جزء تشکیل شده است (Ibid/p. ۱۷۸) :

- **گره ها (Nodes)** : پایانه های مسافربری و حمل کالا ، بنادر ، ایستگاههای راه آهن و فرودگاهها مهمترین گره هایی هستند که در پیرامون شهرها قرار دارند و با توجه به تأثیراتشان روی تولید و توزیع و خورده فروشی درجه اهمیت شان مشخص میگردد.

- **پیوندها (Linkages)** : زیرساختهایی هستند که جریان ارتباط بین گره ها را مشخص میکنند . پایین ترین سطح آنها خیابان که ساختار فضایی شهر را شکل میدهند . خیابانها سلسله مراتبی از پیوستگیها را به جاده های برون شهری ، راه آهن ، خطوط ترانزیت و سیستم حمل نقل هوایی و دریایی را بوجود میآورند .

سیر تحول ساختار شهرها و در نتیجه شکل گیری شبکه حمل و نقل شهری در طی چهار دوره به شرح زیر می باشد (Ibid/P.) :

- **دوره ماقبل صنعتی** : در این دوره بخش مرکزی شهر (CBD) در محدوده کوچکی در جوار بازار ، مکانهای مذهبی یا مکان های سیاسی **قرار داشتند** . این جایی بود که اولین دادوستد ها انجام شد و در نتیجه نیاز به خدمات مالی ، بیمه ، انبار و مراکز عمده فروشی بود . فاصله مرکز تا پیرامون شهر کمتر از ۵ کیلومتر بود و بیشتر سفرها بصورت پیاده انجام میشد و در حدود ۳۰ دقیقه پیاده روی به لبه شهر می رسیدند تراکم شهری در این دوران حدود ۱۰۰ تا ۲۰۰ نفر بود .

- **دوره انقلاب صنعتی** : انقلاب صنعتی تولید و مصرف انبوه را بوجود آورد . این مسئله خرده فروشی را شکل داد . کارخانه در خارج از بخش مرکزی شهر مسقر شدند . اداره این فعالیت ها نیاز روز افزونی به دفاتری داشت که در نزدیکی مکانهای مبادلات تجاری بوجود آمدند . همانگونه که انقلاب صنعتی رشد پیدا میکرد محورهای مهم حمل و نقل از مرکز شهر به پیرامون گسترش یافتند . اولین تراموا شهری در سال ۱۸۸۸ در شهر ریچموند اختراع شد و تحولی در حمل و نقل شهری بوجود آورد . سرعت آنها سه برابر حمل و نقل با اسب بود . شهر در حدود ۲۰ تا ۳۰ کیلومتر گسترش یافت و بخش مرکزی بیش از پیش متراکم گردید اما در مجموع تراکم شهر به ۵۰ تا ۱۰۰ نفر در هر هکتار کاهش پیدا کرد . پیرامون شهر گسترش بیشتری یافت و طبقات متوسط جامعه در آن ساکن شدند و طبقه کارگر همانند گذشته در مرکز شهر باقی ماندند .

- **دوران معاصر** : در این دوران کارخانجات به بیرون از شهر در حومه ها منتقل شدند و محل های آنها در داخل شهر مکان مناسبی برای فعالیتهای اداری و تجاری گردید . مکان مرکزی شهر محل تجمع فعالیتهای اداری و تجاری و دفاتر شرکتهای چند ملیتی شد و با توجه به گسترش شبکه ارتباطی و زمینهای ارزان و خدمات مناسب خرده فروشی ها و انبارها به بیرون از مرکز شهر و در حومه مسقر گردیدند . در دهه ۱۸۹۰ اتوموبیل به شهرهای آمریکایی و اروپایی عرضه شد اما فقط طبقات ثروتمند جامعه میتوانستند از آن استفاده کنند تا اینکه از دهه ۱۹۲۰ با تولید انبوه اتوموبیل توسط هنری فورد تعداد مالکین اتوموبیل بطور قابل ملاحظه ای افزایش یافت و بدنبال آن الگوهای توسعه زمین تغییر پیدا کرد . بساز بفروش ها هجوم آوردند به زمین های سبز که در حومه ها و در بین محورهای ریلی قرار داشت . شرکت های حمل و نقل با خدمات رسانی ارزان شکل گرفتند و فعالیتهای تجاری نیز از مرکز شهر به حومه ها منتقل شدند . درآمد کوتاهی اتوموبیل شیوه غالب حمل و نقل گردید و شهرها فرمی پراکنده پیدا کردند .

۲-۱-۵ - شیوه های حمل و نقل :

بطور کلی دوشیوه حمل و نقل رایج میباشد که متناسب با آن نوع وسیله نقلیه نیز متفاوت است : حمل و نقل عمومی و حمل و نقل خصوصی .

الف- حمل و نقل خصوصی : شامل دو شیوه موتوری و غیر موتوری است . شیوه غیر موتوری شامل پیاده روی و استفاده از دوچرخه میباشد . هر نفر بطور متوسط میتواند ۵ کیلومتر را در یک ساعت طی کند و بیشتر مدیران شهر در کشورهایی که شهرهای فشرده دارند مثل شهرهای چینی و توکیو در ژاپن مردم را در سفرهای

درون شهری به پیاده روی و یا استفاده از دوچرخه تشویق میکنند بطوریکه در توکیو ۸۸ درصد جابجایی ها از طریق قدم زدن انجام میشود در حالیکه در لوس آنجلس این رقم به ۳ درصد میرسد. شیوه موتوری حمل و نقل خصوصی شامل موتور سیکلت و دوچرخه است که در شهرهای آمریکایی رقم آن در حدود ۹۰ تا ۹۵ در هنگ کنگ ۱۰ درصد سفرها را تشکیل میدهد. (Jean Paul Roding And etal /۲۰۰۶/p.۱۷۹ و Nigl Thirift /۲۰۰۹/P.۴۶۵).

ب- حمل و نقل عمومی : شیوه های مرسوم که بطور دسته جمعی مردم را جابجا میکنند و از ویژگیهای آن داشتن زمان و نیروی انسانی مشخص میباشد و شامل اتوبوس ، مینی بوس ، تراموا ، واگن های برقی ، مترو و تاکسی ، ماشینهای کرایه ای و یاروشهای حمل ارزان قیمت میشود که در شرق آسیا مورد استفاده قرار میگیرد مثل "توک توک" در هندوستان و تایلند ، "سه چرخه" در فیلیپین و "بکاک" در اندونزی (همان منبع). جداول ۱-۶ و ۲-۶ شیوه جابجایی مسافر را بطور مقایسه ای در تعدادی از شهرها و کشورها نشان میدهد. در جدول شماره ۳-۶ آمار مربوط به درصد وسایل نقلیه مورد استفاده مسافران شهری را نشان می دهد در شهر اصفهان استفاده از وسایل شخصی ۴۲.۶ درصد و در تهران در سال ۱۳۸۹ در حدود ۴۶ درصد برای جابجایی بوده است در حالیکه وسایل نقلیه عمومی به ترتیب ۵۷.۴ درصد برای اصفهان و در تهران علیرغم راه اندازی مترو درصد وسایل حمل و نقل عمومی ۵۴ درصد برآورد گردیده است .

جدول شماره ۱-۶: سهمیه بخش عمومی و خصوصی در حمل و نقل شهری در تعدادی از شهرهای جهان

شهر	درصد جابجایی ها توسط حمل و نقل عمومی	مجموع حمل و نقل بخش خصوصی
سئول	۲.۹۵	۰.۸۴
هنگ کنگ	۷۰.۶	۴.۲۹
تایپه	۳.۷۱	۷.۲۸
بانکوک	۶۶	۳۴
کوالالمپور	۰.۸۳۹	۲.۶
بمبئی	۸۹	۷.۱
کلکته	۴.۹	۶.۹
تهران	۴۲	۵۸
بوکوتا	۸۳.۳	۱۶.۷
مکزیکوسیتی	۸۱	۱۹

Wilfred owen/۱۹۷۳ cited from Mohammadi Ahmad Sadegh /۱۹۹۸/ماخذ

جدول شماره ۶-۲ : نحوه تردد در شهرهای آمریکا و انگلستان

انگلستان سال ۱۹۷۱ (درصد)	آمریکا سال ۱۹۷۵ «درصد»	
۳۱.۹	۶.۲	حمل و نقل عمومی
۶.۲	۱.۹	ترن شهری (مترو، قطار الکتریکی)
۲۵.۸	۳.۸	اتوبوس
۰.۹	۰.۱	سایر
۳۷.۳	۸۴.۶	حمل و نقل خصوصی
۳۵.۸	۷۳.۲	ماشین
۱.۵	۱۱.۴	سایر
۳۰.۶	۹.۲	سایر شیوه ها
۲۰.۳	۷.۹	قدم زدن
۴.۲		دوچرخه سواری
۶.۳	۱.۳	سایر

ماخذ: ۱۷/p.۱۹۸۴/short.g

جدول شماره ۶-۳ : درصد سفرهای درون شهری با استفاده از انواع وسایل نقلیه در دو شهر بزرگ ایران

نوع وسیله نقلیه مورد استفاده	اصفهان ۱۳۶۶ (۱)	تهران ۱۳۸۳ (۲)	تهران ۱۳۸۹ (۳)
سواری شخصی	۲۱.۲	۱۸	۳۹
تاکسی و مسافربر	۲۳.۴	۲۰	۲۲
اتوبوس	۱۳.۸	۲۳	۲۲ به همراه مینی بوس
مترو		۱۰	۹
وانت بار		۳	
مینی بوس	۷.۹	۱۳	
موتورسیکلت	۱۵.۴	۸ به همراه دوچرخه	۶
سایر	۶ دوچرخه		۲

ماخذ: ۱- مطالعات جامع حمل و نقل شهری اصفهان ۱۳۶۷، گزارش ۱۰۲ ص ۱۵۶

۲- حسین سپهری، راهکارهای بهبود مدیریت حمل و نقل شهری، نشریه برنامه ۱۱۱/ص ۴

۳- معاونت و سازمان حمل و نقل و ترافیک شهرداری تهران ۱۳۹۰

۳-۱-۵- مدیریت حمل نقل شهری :

سومین بعد حمل و نقل شهری چگونگی اداره آن میباشد که مسائلی مثل تأمین زیرساختهای فیزیکی حمل و نقل، هزینه و زمان جابجایی، محیط زیست و ترافیک و تأمین وسایل جابجایی را دربرمیگیرد. مهمترین ارکان مدیریت حمل و نقل شهری راسیاست و برنامه ریزی تشکیل میدهد. سیاست یک سری ضوابط و اصولی که تصمیم گیرنده را راهنمایی میکند با عبارات دیگر جریان حل مسئله است. اما برنامه ریزی

حمل و نقل فعالیت‌های مربوط به تجزیه و تحلیل و ارزیابی مسائل گذشته ، حال و آینده نگری بادر نظر گرفتن نیازهای جابجایی مردم ، کالا و اطلاعات در سطح محلی ، ملی و بین المللی میباشد و در این فرآیند بر اساس مسائل اجتماعی ، اقتصادی ، محیطی ، کاربری زمین و توسعه فنی راه‌حلهای گوناگون را برای شرایط فعلی و آتی برای جامعه هدف شناسایی میکند (Jean Paul Roding And etal / ۲۰۰۶/p. ۲۲۷) سیاست باقانون و ضوابط سروکار دارد اما برنامه ریزی بر اساس مسائل را تجزیه و تحلیل میکند و عقلایی ترین راه حل هارا برای تصمیم گیری ارائه میدهد.

یکی از معضلاتی که مدیریت شهری در زمینه حمل و نقل با آن مواجه است مسئله ترافیک میباشد ترافیک به واسطه فزونی گرفتن خودروها به ظرفیت شبکه های ارتباطی بوجود می آید این مسئله علی الخصوص در ساعات اوج ترافیک که معمولاً در صبح ها بین ساعت ۸ تا صبح است بیشتر به چشم می خورد بطوریکه سرعت متوسط خودروها در ساعات اوج ترافیک در مرکز شهر به ۱۶ کیلومتر در ساعت می رسد (Jhonshort/۱۹۸۴) مهمترین نتیجه ان هزینه است که توانایی حمل و نقل موتوری را بتدریج به تحلیل می برد و از اینرو بررسی شیوه های عمل که بتواند با آن مقابله نماید بسیار مهم می باشد (J.Harvey).

در مورد مسئله ترافیک دو موضوع را بایستی مد نظر قرار داد اول مسئله اوج ترافیک می باشد که حدود پنج ساعت در روز و تقریباً ۲۵۰ روز در طول سال اتفاق می افتد دوم استفاده گسترده از وسایل نقلیه شخصی برای عزیمت به محل کار می باشد در مورد اول مقدار سرمایه ای که می توان بطور مناسبی در سیستم حمل و نقل بعهده گرفت و مسئله دوم نشان می دهند این است که تلاشها باید به سمت پرداخت کل هزینه ها توسط استفاده کنندگان از امکانات سوق داده می شود .

برای اداره ترافیک شهری توسط مدیران شهری روشهای مختلفی بکارگرفته میشود که میتوان آنها را به دودسته کلی تقسیم کرد اولین گروه فعالیت های رایجی است که توسط سازمانهای زیررابط انجام میگردد مثل چراغ راهنما ، کنترل چهارراهها و یارفع موانع ترافیک را اما گروه دوم شامل یکسری اقدامات پیشرفته ای است که معمولاً از طریق خلاقیت های محلی اتخاذ میشود مثل خطوط ویژه تردد، تغییر در زمان شروع کار سازمانها ، احداث پارکینگ و هزینه ترافیک را میتوان ذکر کرد این طرح اولین بار در سال ۱۹۷۵ در سنگاپور به اجرا درآمد و سپس در اروپا شهر لندن نیز این سیاست را به اجرا گذاشت که طی آن از خودروها در محدوده پرتردد از خودروها مبلغی اخذ میگردد. در ایران نیز طرح زوج و فرد و محدوده طرح ترافیک بعد از انقلاب در شهر تهران اجراء شد.

۲-۵ - سیستم های حمل و نقل در شهرهای جهان سوم : بر اساس گزارش ، بانک جهانی در سال ۱۹۹۰ بالغ بر ۴۰۰ میلیون خودروی سواری و ۱۰۰ میلیون خودروی سنگین (کامیون ، اتوبوس و وسایل حمل و نقل دیگر) در سطح جهان وجود داشته است که دو سوم آن به کشورهای پیشرفته و یک سوم دیگر به کشورهای جهان سوم تعلق داشته است نسبت ماشین به جمعیت برای کشورهای جهان سوم در حدود ۱۵-۵ در هزار تخمین زده می شود که به دلیل عدم تناسب خیابانها با خودروها، پوشش نامناسب وجود دست اندازهای زیاد در سطح آنها مشکلاتی را از نظر تردد بوجود آورده است .

در جابجایی افراد سیستم حمل و نقل عمومی در کشورهای جهان سوم از اهمیت خاصی برخوردار است بطوریکه در جدول شماره ۶-۱ مشاهده می شود بغیر از کوالامپور و تهران که وسیله نقلیه شخصی در جابجایی افراد نقش بیشتری نسبت به حمل و نقل عمومی دارد در بقیه کشورهای جهان سوم بیش از ۶۰ درصد سفرهای درون شهری با وسایل نقلیه عمومی صورت می گیرد.

مدیریت حمل و نقل شهری در ایران :

باتوجه به مسائلی که در بالا به آن اشاره شد برای پاسخگویی به نیاز شهروندان برای جابجایی سریع و ارزان قیمت ، ایجاد زیرساختهای مناسب برای تردد آسان افراد و کالا و در نتیجه رونق اقتصادی ، کاهش هزینه های ناشی از معضلات ترافیکی و بوجود آوردن محیطی پاک و مناسب برای زندگی سالم نیاز به سیاست گذاری ، برنامه ریزی ، کنترل و تکنولوژی دارد که مدیریت های مختلف شهر بنا حیطه عمل خود بصورت یکپارچه و واحد ایفای نقش کنند . در این راستا هر چند حفظ نظم در امور حمل و نقل و ترافیک بعهد وزارت کشور است اما سایر سازمانها و نهادها نیز در اداره حمل و نقل شهری بطور مستقیم یا غیرمستقیم دخیل هستند که در زیر به آن اشاره شده است

۵-۳-۱ شهرداری :

طبق بند ۲۵ قانون شهرداری زیرساختهای حمل و نقل شهری از جمله احداث خیابان و آسفالت معابر و پیاده روها بعهد شهرداری می باشد در سال ۱۳۳۱ به موجب قانون تاسیس شرکت اتوبوسرانی عمومی در شهرها امتیاز اتوبوسرانی و حمل و نقل و انتقال مسافر به صورت دسته جمعی در داخل هر شهر و حومه آن برعهده شهرداری گذاشته شد (مزینی، ۱۳۷۸، ص ۱۳۲).

در شهر تهران تا قبل از سال ۱۳۵۳ سازمان حمل و نقل ترافیک تهران با عنوان دفتر فنی ترافیک در شهرداری فعالیت می کرد در تاریخ ۱۳۵۳/۱۰/۱۸ اساسنامه سازمان حمل و نقل ترافیک به تصویب انجمن شهر رسید و به سازمان حمل و نقل تهران موسوم شد. هدف آن براساس ماده یک اساسنامه عبارت است از برنامه ریزی، سیاست گذاری، طراحی، آموزش، نظارت و هماهنگی در امر حمل و نقل و ترافیک تهران بزرگ باهدف جابجایی ایمن، ارزان و سریع و راحت انسان و کالا است (سید مجتبی هاشمی، ص ۱) در حال حاضر در شهرهای بزرگ سازمان حمل و نقل و ترافیک در شهرداریها فعالیت می کنند و در شهرداریهای شهرهای کم جمعیت بصورت یک اداره زیر مجموعه خدمات شهری محسوب میگردد.

۵-۳-۲ شورای عالی هماهنگی ترافیک :

با گسترده تر شدن مسائل حمل و نقل و ترافیک در شهرها و نیاز به یک ارگان خاص وزارت کشور اقدام به تهیه و تصویب لایحه قانون تاسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور کرد که در تاریخ ۲۸/۱۲/۷۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی می رسد. (همان منبع ص ۱)

به موجب ماده یک این قانون وظایف شورای عالی سیاستهای جامع و هماهنگ ترافیکی و تهیه خط مشی لازم و بهبود اداره کلیه امور مربوط به امر عبور و مرور همانند طراحی برنامه ریزی، سازماندهی، هماهنگی، هدایت، نظارت و انتظامات ترافیکی بر عهده شورای عالی بوده و اعضای آن عبارتند از:

۱- معاون وزیر کشور رئیس شورا

۲- معاون وزیر راه و ترابری

۳- معاون وزیر مسکن و شهرسازی

۴- معاون وزیر پست و تلگراف و تلفن (ارتباطات)

۵- معاون رئیس سازمان برنامه و بودجه (در حال حاضر، معاون برنامه ریزی استانداری)

۶- رئیس سازمان حفاظت محیط زیست یا معاون وی

۷- فرمانده نیروی انتظامی یا معاون وی

طبق ماده ۳ در سطح استان نیز شورای هماهنگی ترافیک تشکیل میشود که ریاست آن بر عهده استاندار یا معاون عمرانی و اعضای آن نیز مدیران کل وزارتخانه های عضو شورای عالی می باشد طبق آیین نامه اجرایی ماده پنج قانون مذکور مهمترین وظایف شورای هماهنگی ترافیک استان به شرح زیر تعیین گردیده است: الف- برنامه ریزی برای اجرای مصوبات شورای عالی هماهنگی ترافیک استان

ب- تدوین خط مشی و سیاستهای جامع و هماهنگ استانی ترافیک درون شهری براساس اهداف و سیاستهای ملی، منطقه ای و مصوبات شورای عالی

ج- بررسی و تایید طرحهای جامع و حمل و نقل و ترافیک درون شهر

د- هماهنگی کلیه امور مربوط به عبور مرور شهری استان براساس مصوبات شورای عالی و شرایط منطقه ای و محلی به منظور افزایش بهره وری فعالیتها

ه- هماهنگی کلیه اقدامات حمل و نقل و ترافیک درون شهری یا اقدامات مشابه به برون شهری استان براساس مصوبات شورای عالی و شرایط استانی و منطقه ای

۵-۳-۳- سازمان محیط زیست: یکی دیگر از نهادهایی که در امر حمل و نقل شهری دخالت دارد سازمان محیط زیست می باشد این سازمان برای جلوگیری از آلودگی هوا طبق فصل دوم قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴ در خصوص وسایل نقلیه موتوری، حد مجاز دود و آلوده کننده های دیگر که توسط وسایل نقلیه موتوری وارد هوای آزاد می گردد توسط سازمان محیط زیست تعیین می گردد و براین اساس صاحبان خودروها موظف هستند هر ساله وسایل نقلیه خود را در مراکز مورد تایید سازمان محیط زیست که توسط شهرداریها ایجاد می شوند تحت آزمایش و معاینه قرار داده و گواهی نامه مبنی بر رعایت حد مجاز آلودگی دریافت نمایند.

طبق آیین نامه اجرایی ماده ۶ قانون آلودگی هوا ساماندهی حمل و نقل شهری پیش بینی گردید که برنامه ساعات کاری ادارات، موسسات، بانکها و مدارس و بازار و غیره را جهت اشاعه فرهنگ استفاده از وسایل همگانی و جلوگیری از ترافیک درون شهری در شهرهای بزرگ به ترتیبی مناسب تنظیم نمایند و به گونه ای عمل گردد تا از تردد مراجعہ کنندگان کاسته شود. علاوه براین به مرور زمان با همکاری وزارت نفت و نظارت شورای هماهنگی ترافیک سوخت خودروها تبدیل به سوخت گاز طبیعی شود.

فصل ششم

مدیریت شهری و ساماندهی ایستگاههای آتش نشانی و ایمنی و حفاظت شهر :

ایمنی مجموعه تمهیدات و فعالیت هایی که هدف آن کاهش خسارات جانی و مالی ناشی از بروز سوانح و حوادث است. (مجید عبدالهی ۱۳۸۶، ص ۱۴). این حوادث ممکن است طبیعی یا غیر طبیعی نظیر سیل، طوفان، آتش سوزی، تصادف رانندگی، ... باشد (نوذر پور، ۱۳۸۰، ص ۳) در یک تعریف ساده ایمنی به معنی گریز از خطر می باشد (تقوایی، ترک زاده، ۱۳۸۷، ص ۲۹).

از همان لحظه ای که بحران ایجاد می شود باید تصمیم های عمده و مهمی راتخاذ کرد. در مواجهه با هر بحرانی نخستین فعالیت لازم و حیاتی دسته بندی حقایق و واقعیت هاست. به این مفهوم که چه چیزی رخ داده است چه اقداماتی در مقابل آن انجام خواهد داد و آینده چگونه خواهد بود با توجه به اینکه هیچ بحرانی به طور دقیق مشابه بحران دیگر نیست شناخت تشابهات موجود می تواند نقش کلیدی را برای برنامه ریزی بحران ایفا نماید (مجید عبدالهی، ۱۳۸۶، ص ۱۴).

در همین راستا مدیریت بحران مطرح می باشد که مجموعه فعالیت هایی را در بر می گیرد که قبل و بعد و هنگام وقوع حوادث طبیعی جهت کاهش اثرات این حوادث و کاهش آسیب پذیری انجام گیرد. (مسعود تقوایی، ترک زاده ص ۳۶) هدف مدیریت بحران تنظیم و هماهنگ کردن اقدامات یکپارچه و متحد واکنشی در برابر بحران پیشگیری یابنده حداقل رساندن خطر در صورت امکان واکنش سریع و موثر در صورتی که امکان پیشگیری از حوادث وجود ندارد و کمک به عادی سازی شرایط در حداقل زمان ممکن است. (عبدالهی، ص ۱۴) بنابراین مهمترین مولفه های موجود در مدیریت بحران طبقه بندی زمانی فعالیت های مدیریت بحران قبل، حین و بعد از بحران دانست همچنین عناصر سیستم مدیریت بحران شامل آمادگی، پیشگیری و کاهش اثرات، مقابله، امداد و نجات و باز سازی باشد (همان منبع)

باتوجه به اینکه برای مقابله با بحران اقدامات و برنامه پیشگیرانه صورت گیرد مفهوم مدیریت ریسک مطرح می شود. در مدیریت ریسک مهمترین موضوع برآورد میزان خطر و تعریف دقیق برنامه های پیشگیری است به نوعی می توان مدیریت ریسک را مدیریت پیشگیرانه و آینده نگرانه درباره مقابله با بحران تعریف نمود (عبدالهی ۱۳۸۳، ص ۶۳). اگر چه مدیریت ریسک نیز همانند مدیریت بحران پیوسته باید در آن تغییر و تحول صورت گیرد اما مدیریت خطر در تلاشی برای کاهش اثرات خطر، آمادگی در برابر خطر و واکنش به موقع است برخلاف مدیریت بحران گرایش مدیریت خطر درونی است نه بیرونی یعنی هدف آن نگهداری و محافظت از اموال و دارایی های مادی و حفظ سلامت افراد جامعه است در واقع مدیریت بحران در انجام وظایف خود ناچار است به شیوه مدیریت خطر بیندیشد (عبدالهی، ۱۳۸۶، ص ۱۵)

۶-۱- مدیریت شهری و ایمنی شهرها :

ایران کشور حادثه خیزی است براساس بررسی های صورت گرفته ایران از جمله ۱۰ کشور نخست جهان از نظر بلاخیزی بوده و از نظر نوع حوادث در زمره پنج کشور اول دنیا است بطوریکه از ۴۱ حادثه شناخته شده بین ۳۱ تا ۳۳ نوع آن در ایران رخ می دهد با توجه به این موضوع هیچ نقطه ای از کشور در

هیچ زمانی از انواع خطر ها و بلاها مصونیت ندارد به عنوان نمونه از مجموع شهرها ی کشور ۷۷ درصد بر روی گسل زلزله قرار گرفته و ۳۵ درصد شهرها در معرض خطر سیل قرار دارند. در طول سه دهه اخیر بیش از ۱۲۰ هزار نفر از هم وطنان ما در اثر انواع بلاهای طبیعی جان باختند و سالانه بیش از ۱۰۰ هزار میلیارد ریال خسارت به اقتصاد کشور تحمیل گردیده است (فصلنامه فرهنگ ایمنی، سال سوم، شماره ۱ و ۱۶)

هر چند بلایای طبیعی بطور دوره ای تاثیرگذار هستند اما حوادثی هم بطور روزمره در سطح شهر ها و سکونتگاهها وجود دارد که نیازمند سازو کار های مناسب برای مقابله با آنها می باشد از جمله ی آن می توان به آتش سوزی و حوادثی که ماهیت انسانی دارد اشاره نمود از اینرو در برابر آنها يك سري قوانین و اقدامات سازمان یافته و تجهیزات و مکانهای مورد نیاز برای مدیریت بحرانها در سطح شهرها و روستاها پیش بینی شده است که از بعد عملیاتی آن سازمانها و مراکز آتش نشانی و از جنبه پشتیبانی جمعیت هلال احمر می باشد .

شالوده اداره آتش نشانی در سال ۱۳۰۴ و ۱۳۰۵ تحت سرپرستی بلدیة تهران بنام شعبه اطفانیة ریخته شد با تصویب قانون شهرداریها در سال ۱۳۳۱ ایمنی شهرها شکل قانونی پیدا کرد بطوریکه به موجب بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداریها وظیفه تامین ایمنی شهر و شهروندان در برابر سیل و حریق نیز از وظایف این نهاد تلقی می شود و بهمین منظور شهرداری ها برای پاسخ گویی به این نیاز اساسی، حساس و ضروری سازمانها، ادارات و واحدهای آتش نشانی و خدمات ایمنی را ایجاد کرده اند. سازمانهای آتش نشانی و خدمات ایمنی به دلیل ماهیت غیر مترقبه بودن بلایا و سوانح به عنوان سازمان شبه نظامی و بحران مدار تلقی می شوند (عبداللهی ص ۱۵).

در شهرهای زیر یکصد هزار نفر جمعیت به صورت واحد اداره می شود و در شهرهای بالای هزار نفر جمعیت به صورت سازمان آتش نشانی و خدمات وابسته به شهرداری تشکیل و هدایت می شوند از وظایف آنها حفظ شهر در برابر خطر سیل، حریق، رفع خطر از بناها، دیوارهای شکسته و خطرناک و پرکردن چاه ها و چاله ها می باشد (اراضی، ۱۳۸۳ ص ۴۲).

در برنامه های سوم و چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی موادی برای مقابله با بحرانها در نظر گرفته شد بطوریکه در ماده ۴۴ برنامه سوم لزوم تهیه طرح جامع امداد و نجات که هدف آن پیشگیری و کاهش اثرات طبیعی و ایجاد آمادگی لازم در مردم برای مقابله با این حوادث است در نظر گرفته شد طرح مذکور در سال ۸۲ به تصویب هیات وزیران رسید و در پی آن ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور به ریاست وزیر کشور در سطح استانها به ریاست استاندار و در سطح شهرستانها به ریاست فرماندار جنبه قانونی و عملیاتی تر پیدا کرد (فصلنامه فرهنگ ایمنی ص ۶ و ۷، ۱۳۸۶). در برنامه چهارم با رویکردی پیشگیرانه تر و اجرایی تر به مدیریت بحران پرداخته است. بطوریکه در ماده سی این قانون در بخش عمران شهری و روستایی بطور صریح الزاماتی درباره استحکام بخشی ساخت و سازها و راهکارهای اجرایی و دقیق آن را ارائه می نماید. در ماده سی و یکم دولت موظف به تدوین نظام فنی و اجرایی کشور شده است در این برنامه موضوعات متنوعی در مدیریت بحران در حوزه های مختلف مانند خشکسالی، ایمنی در حمل و نقل

جاده اي ، ايمني سازي ساختمانها ،ايمني دريائي ،آموزش دريائي و گسترش بيمه حوادث مورد توجه قرار گرفته است (همان منبع ص ۷).

يکي ديگر از نهادهايي که در نظام مديريت شهري در حوادث غير مترقبه نقش تعيين کننده اي دارد جمعيت هلال احمر مي باشد که از قديمي ترين نهادهاي امدادي در سطح کشور با قدمتي حدود ۹۰ سال مي باشد. اساسنامه جمعيت شيرو خورشيد سرخ ايران در سال ۱۳۰۱ هجري شمسي به امضاي وليعهد محمد حسن ميرزا يي قاجار رسيد و مهمترين اقدام آن در اين سالها کمک به زلزله زدگان تربت حيدريه بود بيشتر افرادی که در جمعيت فعاليت مي کردند افراد داوطلب بودند و همين امر در حوادث و شرايط بحراني بطور گسترده و همه جانبه به کمک آسیب دیدگان مي شتافتند قبل از انقلاب کمک رسانی به زلزله زدگان و در دوران انقلاب و جنگ تحميلي کمک به مجروحان و در دوران اخير کمک به آسیب دیدگان ناشي از حوادث طبيعي يك مجموعه مردم نهادي را بوجود آورده است در سال ۱۳۶۲ جمعيت شيرو خورشيد سرخ به جمعيت هلال احمر تغيير نام داد و در حال حاضر بزرگترين سازمان امداد و نجات سوانح در داخل کشور و از جمله پنج کشور اول جهان از لحاظ تجهيزات و توانايي امدادي مي باشد (همان منبع ص ۱۴۶) عمده ترين فعاليت امدادي جمعيت هلال احمر حضور سريع در مناطق حادثه ديده ،شرکت فعال و گسترده در امر کمک رسانی به قربانيان حوادث در سطح کشور ،آموزش آمادگي در برابر سوانح ،کمک رسانی به ساير کشورهاي سانحه ديده ،مي باشد. هر يك از شعب جمعيت هلال احمر در سراسر کشور داراي گروههاي امدادي آموز ش ديده داوطلب مي باشند که در صورت وقوع حوادث و سوانح با در اختيار داشتن امکانات و تجهيزات امدادي ،همراه با ساير ارگانهاي در امر جستجو و نجات زيروار ماندگان و آسیب دیدگان به ارائه کمک هاي اوليه و انتقال مصدومان و مجروحان به مراکز درماني ،اسکان موقت بازماندگان و حمل اجساد و... فعاليت مي کنند (همان منبع ص ۱۴۶).

فصل هفتم

مدیریت شهری و خدمات شهری :

تامین آب آشامیدنی، بهداشت، فاضلاب و جمع آوری زباله برای سکونت خوب، شرایط زندگی و سلامتی اهمیت ویژه ای دارد. این موارد به همراه سایر شکل‌های خاصی از زیر ساختها مثل راهها، فرودگاه، راه‌های ریلی، نیروگاه‌های برق و ارتباطات از ضروریات يك اقتصاد مرفه و غنی به شمار می آید اگر آنچه که صرفاً اقتصاد زیر ساختی نامیده شود به غیر از خدمات در مانی و آموزشی مورد توجه قرار گیرد خدمات مرتبط با آن بین ۷ تا ۱۱ درصد GDP را در بر می گیرد. حمل و نقل و ارتباطات بزرگترین بخش را در کشورهای مختلف (با اقتصاد بالا، متوسط، پایین) تشکیل می دهد و بطور کلی سهم آن در درآمد سرانه بالا می باشد سرمایه گذاری در خدمات زیر ساختی حدود ۲۰ درصد سرمایه گذاریها را شامل می گردد و در حدود ۴۰ تا ۶۰ درصد سرمایه گذاری بخش دولتی را تشکیل می دهد.

کیفیت زیر ساختها و ارائه خدمات در شهرها یا کشورها نقش مهمی در جذب سرمایه ها دارد موفقیت صنایع یا شرکتهای خدماتی که توانایی رقابت در بازارهای بین المللی را دارند بستگی زیادی به کیفیت بالایی خدمات زیر ساختی بویژه در سرعت خدمات رسانی و کنترل هزینه های حمل بار و ارائه سیستم های مخابراتی بسیار پیشرفته دارد. بررسی ها نشان می دهد کشورها و مناطقی بیشترین توفیق را در جذب سرمایه گذاریهای خارجی داشته اند و در عرصه جهانی نیز از نظر اقتصادی نقش برجسته ای دارند از تنوع و کیفیت بالایی خدمات زیر ساختی برخوردار هستند.

از نظر تئوری تقاضای خدمات زیر ساختی رشد اقتصادی را تقویت می کند از اینرو مکمل و حامی یکدیگر می باشند. مشکلی که حکومتها با آن مواجه هستند ابزار سازمانی است که بتواند بخش خدمات و رشد اقتصادی را با همدیگر همراه کند. این امر مستلزم افزایش تامین منابع مالی برای سرمایه گذاری زیرساخت ها است و برای اطمینان از عملیات و نگهداری و ارتقاء بخشیدن ظرفیتهای شهرداریها باید شهرها و مناطق، بهترین فرمهای زیر ساختی و اولویت داری را برای هر مکانی دریافت نمایند تا منفعتی مناسب از چنین سرمایه گذاری عاید شود. با توجه به این که خدمات زیر ساختی بسیار بزرگ نیاز به زمان طولانی برای برنامه ریزی و ساخت دارند پیش بینی تغییرات تقاضا برای زیر ساختهای گوناگون مشکل می باشد زیاد برآورده شدن تقاضای آتی می تواند هزینه های زیادی را تحمیل نماید بطورمثال ممکن است ظرفیت يك نیروگاه برق مازاد بر نیاز برآورد گردد و یا اینکه زمین يك واحد صنعتی اضافه بر نیاز و بلااستفاده باشد هزینه های مازادی را دربرخواهد داشت برعکس آن تخمین کم تقاضای خدمات زیر ساختی نیز هزینه های زیادی را تحمیل می کند بطوریکه کمبود آب و برق در ناحیه ای باعث تاثیر گذاری روی رشد اقتصادی آن منطقه می گردد.

کشورها و شهرهایی که اقتصاد پرونقی ندارند با درزمینه خدمات زیر بنایی با مشکلات جدی مواجه هستند و برخلاف شهرهای کشورهای پیشرفته در کشورهای جهان سوم شهرها در خدمات زیر ساختی دچار بحران میباشند و یا اگر هم فعالیتی در این زمینه شده است ناکافی و نگهداری آنها نامناسب میباشد.

علیرغم نیاز شدید به اصلاح و بهبود خدمات و بر آورده شدن نیاز مردم منابع قابل دسترس شهری و مدیریت شهری بسیار اندک بوده و توانایی فنی و قابلیت سازمان از نظر تامین هزینه، ساخت و اجرا و نگهداری ناکافی می باشد. در اغلب موارد سرمایه مصرفی در مراحل اولیه عملیات قطع می شود و حفظ و نگهداری آن بامشکل همراه است این در حالی است که در کشورهای جهان سوم که با رشد سریع شهرها مواجه هستند افزایش تعداد وسایل نقلیه به خوبی مدیریت نمی شود و باعث گردیده تا طیف گسترده ای از اتومبیل های شخصی افزایش یافته و ترافیک های گسترده ای را موجب گردد. و از اینرو هزینه های گزاف اقتصادی، اجتماعی و محیطی را تحمیل نموده است (An urbancizing world/۱۹۹۶/P.۲۶۳) .

باتوجه به مقدمه فوق فعالیتهای خدماتی شامل فعالیتهایی است که در خصوص ایجاد تسهیلات برای زندگی افراد و تسهیل فرآیند تولید (صنعتی و کشاورزی) صورت میگیرد و کالای ملموس نیز تولید نمی کند (مهندسان مشاورفرنهاد/۱۳۸۱/ص ۴۸ و ۴۹) بر این پایه طیف بسیار وسیع و متنوعی از فعالیتهای انسانی، با اهداف مختلف در قالب سازمانها و تشکلهای متفاوت در زمره فعالیتهای خدماتی قرار می گیرند .

بررسی انواع مراکز و فعالیتهای خدماتی نشان می دهد که علی رغم تنوع این فعالیتها، میتوان آنها را به سه دسته کلی تقسیم نمود:

الف- خدمات زیر ساختی مبتنی بر تاسیسات و تجهیزات شهری

ب- خدمات رفاهی و اجتماعی مبتنی بر زیر ساختهای اجتماعی

ج- خدمات فنی - تعمیرات مبتنی بر تولیدات صنعتی

خدمات زیر ساختی به کلیه خدمات شهری اطلاق می گردد که برای تداوم زندگی شهری ضرورت دارند از جمله گورستان، کشتارگاه، خدمات آبرسانی، برق رسانی، خدمات جمع آوری زباله و فاضلاب، خدمات ارتباطی و حمل و نقل و غیره ...

خدمات رفاهی و اجتماعی آحاد شهری و روستایی را مورد توجه قرار داده و امکانات آموزشی، درمان، بهداشت و خدمات رفاهی فراغت، شکوفایی استعدادها و خلاقیت فردی، تامین نیازهای کالایی و غیره را فراهم می آورد. خدمات فنی - تعمیرات، امکان استفاده و بهره گیری از کالاهای بادوام صنعتی را در جهت تسهیل زندگی فردی، خانوادگی و اجتماعی پدید می آورد .

- با توجه به تعریف مرکز آمار ایران و واقعیتهای موجود زندگی شهری می توان انواع خدمات را به گروههای زیر تقسیم کرد :

- خدمات اجتماعی (شامل خدمات درمانی و بهداشتی، آموزشی، انتظامی و غیره)

- خدمات رفاهی و فراغتی (شامل خدمات هنری، تفریحی، ورزشی و غیره)

- خدمات پذیرایی و اقامتی (شامل هتل داری، رستوران داری و غیره)

- خدمات اطلاع رسانی (شامل خدمات رایانه ای ، چاپی ، دیداری و شنیداری و غیره) .
 - خدمات مالی و تجاری (شامل بانک داری ، بیمه ، عمده فروشی ، خرده فروشی و غیره)
 - خدمات حمل و نقل شهری (شامل سرویسهای حمل و نقل و پارکینگ، پمپ بنزین و غیره)
 - خدمات فنی و تعمیراتی (شامل انواع تعمیرات خودرو ، لوازم خانگی و ساختمانی و غیره)
- در جدول شماره ۱۹ طبقه بندی خدمات شهری و تأسیسات مربوط آمده است .

جدول شماره ۱۹ : طبقات زیر ساختها و خدمات عمومی شهرها

گروه بندی	نوع خدمات	تأسیسات
خدمات عمومی شهری	آموزش	مدارس ابتدایی ، راهنمایی ، دبیرستان
	بهداشت و درمان	بیمارستانهای عمومی و خصوصی ، خدمات درمانی اورژانس ، مراکز نگهداری کودکان سرپرست ، مراکز نگهداری بیماران و معتادان ، آسایشگاه معلولان و سالمندان
	حمل و نقل	خیابانها و بزرگراهها ، سیستم های حمل و نقل درون شهری و برون شهری ، خدماتی ، فرودگاه ها و تسهیلات مربوط به آنها
	امنیت عمومی	دادگستری ، نیر و های انتظامی ، زندانها
	تفریح و اوقات فراغت	پارکها ، مراکز بازی و تفریح ، ورزشگاهی و مانند اینها
	انرژی	برق ، سوخت
زیرساختهای عمومی	خدمات ایمنی و آتش نشانی	ایستگاههای آتش نشانی ، ذخیره و تامین آب اضطراری و جزء اینها
	جمع آوری و دفع زباله	تسهیلات و ابزارهای جمع آوری ، مکانها و تأسیسات دفع و تبدیل زباله
	ارتباطات	مخابرات ، پست ، رادیو و تلویزیون ، آمادگی مقابله با حوادث طبیعی
	فاضلاب	سیستم های جمع آوری و شبکه فاضلاب ، سیستم های تصفیه و انتقال
	آب رسانی	سیستم های ذخیره تصفیه ، انتقال تامین آب

ماخذ : غلامرضا کاظمیان

۱-۷- مدیریت خدمات شهری : براساس قانون شهرداری (مصوب سال ۱۳۳۴) تقریباً تمام تأسیسات شهری از جمله تأسیسات آب و فاضلاب و برق زیر نظر شهرداری اداره می شد اما با رشد و گسترش نظام اداری کشور اداره این نوع تأسیسات به سازمانهای دولتی وابسته وزارت نیرو و اگذار گردید و اداره تأسیسات گاز رسانی نیز بعهدہ شرکت ملی گاز ایران نهاده شد (کتاب سبز شهرداری ، جلد هشتم ، تأسیسات خدمات

شهري احمد سعیدنيا، سازمان شهرداريهاي کشور ر، ۱۳۷۸، ص ۱۹). در ادامه مدیریت این خدمات آورده شده است.

۷-۱-۱- مدیریت آب شهر ي:

-مدیریت آب شهر ي با توجه به امکانات فني و مالي و نيروي انساني از دهه ۱۳۳۰ که با افزایش جمعیت و کم رنگ شدن استفاده از منابع سنتي آب شهري (قنات، چاه) و لزوم دسترسي مردم به منابع آب مطمئن و آب لوله کشي و بهداشتي بتدریج عملیاتی شد و بدین منظور شهرداری مدیریت تامین آب شهري را بعهده گرفت اما بدلیل کمبود دانش فني و نيروي فني و سرمایه و اعتبار مالي آمادگی مدیریت مطالعه و طراحی و ایجاد چنین تاسیساتي را نداشت. از همین رو سازمان برنامه که به منابع مالي طرحهاي عمراني کشور دسترسي داشت و از توان مدیریتی و دانش فني بیشتری بهره مند بود با تخصیص مبالغی برای احداث تاسیسات آب شهري در قالب وام به شهرداریها وارد عمل شد و قرار دادهایی با مهندسان مشاور خارجی برای طراحی و مجري تاسیسات آب شهري منعقد کرد به مرور زمان مهندسان ایرانی که با این شرکتها همکاری داشتند طراحی و اجرای تاسیسات آب لوله کشي شهرها را بعهده گرفتند.

در دهه ۴۰ به ویژه نیمه دوم آن با توجه به توسعه سریع شهرها و عدم توانایی شهرداریها در پاسخگویی به نیازهاي مردم، لوله کشی و تاسیسات آب شهري به صورت غیر اصولي و غیر فني با استفاده از لوله هاي نامناسب به لحاظ جنس و قطر توسط کارگران و لوله کشي شهرداری صورت گرفت که باعث تلفات شدید آب می شد. در پایان این دوره وزارت آبادانی مسکن که مسئولیتهایی را در امر توسعه و عمران شهرها با همکاری دفاتر فني استانداریها بعهده داشت مطالعه آب و فاضلاب تعدادي از شهرها را به مهندسان مشاور صاحب صلاحیت و اگذار کرد. اما وسعت و دامنه مشکلات در حدی نبود که با اقداماتی چنین محدود بتوان با آن مقابله کرد بهمین دلیل مسئله به صورت جدی مطرح و مقرر شد مدیریت تامین و توزیع آب شهرها به تدریج به وزارت آب و برق واگذار شود.

در سالهاي دهه پنجاه مدیریت آب شهري به وزارت آب و برق یا وزارت نیرو محول گردید و مسئولیت عملي و کامل مدیریت تامین و توزیع آب تعدادي از شهرهاي کشور به سازمانهاي آب منطقه ای تحت مدیریت وزارت نیرو سپرده شد. در این دهه قانونا وزارت نیرو مسئول آب و فاضلاب شهرها شناخته می شد اما در عمل به استثنای چند شهر بزرگ و پرجمعیت مدیریت آب و فاضلاب اکثر شهرها همچنان بردوش شهرداریها بود.

وزارت نیرو با آگاهی از مشکلات عظیم تامین آب شهرها در همان حال که امر مطالعات شناسایی منابع آب شهرهاي هر استان را به مهندسان مشاور سپرد از دخالت در مدیریت آب شهري که قانونا برعهده داشت و انتقال مدیریت از شهرداریها به سازمانهاي آب منطقه ای تابع وزارت نیرو که مقرر شده بود سازمانهاي آب شهري را تشکیل دهند خودداری کرد در همین دوره گزارشهاي مطالعات شناسایی آب شهري کشور که حاوي برنامه هاي تامین آب آتی آنها هم بود تکمیل و به وزارت نیرو تسلیم شد.

در اواخر دهه پنجاه و اوایل دهه ۶۰ بدلیل افزایش جمعیت شهرها و شرایط انقلاب و جنگ و گسترش سریع حاشیه نشینی متقاضیان جدید اشتراك آب رو به فزونی گذاشت از طرفی وزارت نیرو به استناد اصل ضرورت و واگذاری مدیریت آب شهرها به مدیریت شهری و در چهار چوب قانون توزیع عادلانه آب پیشنهادی مبنی بر واگذاری مدیریت توزیع آب به سازمانهای محلی را که به صورت شرکت و تحت مدیریت شهرداری ها و انجمن شهروید ارائه کرد. با تصویب و ابلاغ این قانون در سال ۱۳۶۱ بار قانونی مسئولیت مدیریت آب شهری از دوش وزارت نیرو برداشته شد اما به دلیل عدم آگاهی فنی و مدیریتی وزارت کشور و شهر داریها برای تقبل چنین مسئولیتی بتدریج فکر ایجاد سازمانی را برای مدیریت آب شهری شکل داد.

در سال ۱۳۷۰ تصویب قانون تشکیل شرکتهای آب و فاضلاب به صورت شرکتهای غیر دولتی محلی تحت مدیریت وزارت نیرو فصل جدیدی به داستان مدیریت آب شهری افزود. در حال حاضر این شرکتها تحت عنوان شرکتهای آب و فاضلاب استانی تشکیل شده اند و مدیریت آب شهری کشور را قانونا و عملا بعهده دارند. راهبردی عمومی و ستادی این شرکتها برعهده شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور است که شرکتهای دولتی محسوب می شود مدیر عامل شرکت معاون وزارت نیرو در امور آب و فاضلاب است شهرداریها در این شرکت صاحب سهم هستند و قانونا باید در مدیریت آن مشارکت داشته باشند (محمدعلی پروینی، مدیریت تامین آب شهرها، نشریه شهر، شماره ۲)

۷-۱-۲- مدیریت انرژی :

تا قبل از ورود نفت به سبد کالای انرژی خانوارها استفاده از زغال متداول بود که عمدتا توسط بخش خصوصی و از طریق بازار تهیه می شد اما نظارت روی چگونگی توزیع آن در حیطة اختیار شهرداری قرار داشت و در بعضی مواقع که خانوارها در زمستان دچار کمبود زغال می شدند و یا قدرت خرید نداشتند شهرداری با حمایت معتمدین محل و متمولین و یا بصورت جداگانه اقدام به توزیع زغال می کردند با متداول شدن استفاده از وسایل نفت سوز توزیع نفت شهری توسط شرکت نفت که وابسته به وزارت نفت بود از طریق جایگاهها و دکانها به مصرف کنندگان عرضه می گردید از سال ۱۳۴۵ شرکت ملی گاز ایران فعالیت خود را آغاز کرد و تا سال ۱۳۵۷ تنها پنج شهر تحت پوشش گاز رسانی قرار گرفت و هیچ روستایی از گاز بهره مند نبود در این مدت عمدتاً گاز تولیدی به کشور شوروی سابق صادر می شد در سال ۱۳۸۳ تعداد ۵۵۰ شهر گاز رسانی شدند و حدود ۹۰ درصد جمعیت کشور تحت پوشش گاز بودند در حال حاضر تمامی نیروگاههای کشور از گاز استفاده می کنند و بیشتر صنایع نیز سوخت مصرفی خود را از گاز تأمین می کنند. ترکیب گاز در مصارف مختلف به اینصورت که ۳۵ درصد گاز مصرفی توسط نیروگاهها، حدود ۳۰ درصد بخش خانگی و بقیه را صنایع مصرف می کنند. (محمد ملاکی، معاون وزیر نفت و مدیر عامل شرکت گاز ایران، نشریه برنامه / شماره ۱۰۸ ص ۱).

۷-۱-۳- تاسیسات خدماتی تحت مدیریت شهرداری :

در حال حاضر از میان تاسیسات خدمات شهری تاسیساتی که مدیریت و برنامه ریزی آن بعهده شهرداری است عبارتند از گورستانها، میادین میوه و تره بار، پایانه ی مسافربری و کشتارگاهها (سعید نیا، کتاب سبز شهرداری، جلد هشتم، ص ۱۹).

طبق تبصره ۱۳ ماده قانون شهرداری ایجاد غسلخانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت درانتظام آنها بعهده شهرداری است همچنین در بند ۲۱ از همین ماده احداث کشتارگاهها جزء وظایف شهرداری قلمداد شده است.

در بند ۱۸ نیز تهیه و تدوین میدانهای عمومی برای خرید و فروش ارزاق و توقف وسایل نقلیه... و وظیفه شهرداریها داشته شده است که قسمت اول آن به میدان های میوه و تره بار اشاره دارد براساس همین قانون (مصوب ۱۳۵۹) نحوه واگذاری اماکن و میادین و غرفه ها به منظور تسهیل در تهیه و توزیع میوه و تره بار و فرآوری های کشاورزی و حدود این وظایف برای شهرداریها به نحو دقیق تری مشخص شد.

لایحه قانونی احداث پایانه های مسافربری (مصوب ۱۳۵۹) نیز برانجام این وظایف توسط شهر داریها تاکید نمود. (همان منبع صفحه ۲۰ و ۱۹).

۷-۱-۴- مدیریت مواد زاید: بیشتر شهرها با انبوهی از مشکلات مرتبط با جمع آوری زباله های شهریمواجه هستند در کشورهای ثروتمند عمده مشکلات انهدام حجم عظیمی از زباله های خانوارها و فعالیت های دیگر می باشد در حالیکه در کشورهای جهان سوم مهمترین مسئله جمع آوری زباله می باشد در این کشورها يك سوم تا نیمی از زباله های تولید شده جمع آوری نمی شوند و بیشتر آنها در فضای باز، اراضی موات و کنار خیابانها رها می گردند و مشکلات محیطی با خود بهمراه آورده و سلامتی انسانها را تهدید می کنند و همچنین منابع آبی را آلوده می نمایند. در بسیاری از این شهرها ۱۰ تا ۲۰ درصد مواد زاید جمع آوری می گردند بطوریکه از میان ۳۴ شهری موردبررسی سه چهارم آنها کمتر از ۴۰ درصد زباله را جمع آوری می کنند (an urbanizing world، ص ۲۷۹)

در ایران بررسی چگونگی انجام وظایف شهرداریهای کشور در زمینه خدمات شهری نشان می دهد تنظیف و پاک سازی معابر و فضای شهری ۹۸ درصد و جمع آوری و دفن بهداشتی زباله های ۹۲ درصد و بازیافت صنعتی زباله ها ۲۴ درصد صورت گرفته است که بالا بودن انجام وظایف در این حوزه های فعالیت چندین علت دارد علت اول به فلسفه تشکیل شهرداری مربوط می شود که پرداختن به امور بهداشت و ایمنی شهری را به عنوان اولین وظیفه قابل انتظار از شهرداری مطرح می کند. علت دوم به اجتناب ناپذیر بودن انجام این خدمات مربوط می شود که عدم انجام آنها عواقب محیطی و اجتماعی و بهداشتی دربردارد و بالاخره دلیل سوم سابقه زیاد این نوع خدمات و نهادینه شدن آنها در شهرداریهای کشور است (امکان سنجی و واگذاری و وظایف جدید به شهرداریها، جلد چهارم، غلامرضا کاظمیان، نوید سعیدی رضوانی، ص ۳۲)

نظافت شهر که شامل جمع آوری و بازیافت زباله ها و رفت و روب سطح شهر می شود توسط امور شهر یاخدمات شهر ی انجام می گیرد (مرتضی رحیمی نژاد ص ۱۱۳).

۷-۲- تونل مشترك خدمات عمومي:

يكي از مشكلات مديريت شهري ايران فقدان مديريت واحد شهري مي باشد از اينرو ناهماهنگي در ارائه خدمات شهري در سطح شهرها كاملا مشهود است اين امر نه تنها هزينه ها بي از نظر مالي ونيروي انساني تحميل مي كند بلكه در اجراي طرح هاي شهري در پاره اي موارد بصورت يك مانع جدي خودش را نشان مي دهد. بر اين اساس در تاريخ ۶۶/۱۱/۴ هيئت وزيران بنا بر پيشنهاد و وزارت كشور آيين نامه هماهنگي اقدامات عمراني موسساتي كه خدمات آنها در داخل محدوده شهرها مستلزم حفاري معابر و احداث تاسيسات مي باشد را تصويب نمود. در ماده يك مصوبه مذكور آمده است:

به منظور هماهنگي در امور اجرايي طرحها، برنامه ها، پروژه هاي احداث، توسعه، اصلاح شبكه هاي ارتباطي و اصلاحاتي موسساتي كه خدمات آنها در داخل محدوده شهرها مستلزم حفاري و احداث تاسيسات مي باشد و همچنين پيش بيني احداث تونل هاي مشترك خدماتي در طرحهاي جامع، هادي و اجرايي شهرها، وزارتخانه هاي كشور، نيرو، نفت، پست و تلگراف و تلفن، برنامه و بودجه ومسكن و شهر سازي موظفند نسبت به تاسيس كميسيون عالي هماهنگي امور اجرايي شهرهاي كشور كه در اين آيين نامه اختصارا كميسيون عالي هماهنگي ناميده خواهد شد با شركت اعضاي ذيل اقدام نمايد:

۱- معاون امور محلي و عمران شهري وزارت كشور (رئيس)

۲- مدير عامل شركت مخابرات يا نماينده تام الاختيار

۳- مدير عامل شركت گاز ايران يا نماينده تام الاختيار

۴- معاون امور برق وزارت نيرو و يانماينده تام الاختيار وي

۵- معاون امور آب وزارت نيرو يا نماينده تام الاختيار

۶- معاون زيربناي وزارت برنامه و بودجه يا نماينده تام الاختيار

۷- معاون شهر سازي و معماري مسكن و شهر سازي يانماينده تام الاختيار وي

۸- معاون وزير راه و ترابري يا نماينده تام الاختيار وي

طبق تبصره دو اين ماده كميسيون وزارت كشور و تشكيل دريافت آن با معاونت امور محلي و عمران شهري مي باشد.

شوراي هماهنگي در سطح محلي جهت اجراي مفاد مواد مصوبه فوق بر حسب جمعيت به دو شكل تشكيل مي گردد:

در شهرهاي كه جمعيت آن بالاتر از دوست هزار نفر مي باشد. كميسيون هماهنگي با شركت اعضاء ذيل به رياست شهردار تشكيل مي شود:

۱- شهردار

۲- رئیس موسسه مسئول مخابرات شهر

۳- نماینده شرکت ملی گاز ایران

۴- مسئول اداره آب شهر

۵- مسئول اداره برق شهر

۶- دیگر مسئولانی که به تشخیص کمیسیون حضور آنها در جلسات هماهنگی ضروری است .

در سایر شهرهای کشور در قالب کمیسیون هماهنگی متشکله در شهرستان متبوع هر شهر و با شرکت
اعضاء ذیل و به ریاست فرماندار صورت خواهد پذیرفت .

۱- فرماندار شهرستان

۲- شهردار شهر ذیربط

۳- رئیس موسسه مسئول مخابرات شهر ستان

۴- نماینده شرکت ملی گاز ایران در شهرستان

۵- مسئول اداره آب شهر ستان

۶- مسئول اداره برق شهرستان

۷- دیگر مسئولانی که به تشخیص کمیسیون حضور آنها در جلسه هماهنگی ضروری است

در تاریخ ۲۷ بهمن ماه ۱۳۷۲ قانون احداث تونل مشترک شهری تصویب گردید که طی آن دولت موظف شد با مشارکت و سرمایه گذاریدستگاههای بهره بردار در شهرهای جدید توسط مسکن و شهر سازی و در توسعه شهرها توسط دفاتر فنی استانداری نسبت به احداث تونل مشترک مورد نیاز سازمانها و شرکتهای خدمات شهری مانند آب و فاضلاب ،برق ،گاز و تلفن و...با رعایت اصول فنی و مسائل ایمنی مربوط به هر دستگاه از محل اعتبار همان طرحها اقدام نمایند .طبق ماده چهار این قانون تعمیر و نگهداری تونل های شهری بر عهده شهرداری است و هزینه آن با پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیات وزیران همه ساله از دستگاههای بهره بردار وصول خواهدشد .

فصل هشتم

مدیریت شهری و ساخت و سازهای شهری :

ساخت و سازهای شهری از ابعاد گوناگون اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی دارای اهمیت اند؛ و فعالیتهای ساختمانی بخش عمده ای از کل فعالیتهای اقتصادی و تولیدی کشور را تشکیل می دهند. مقایسه ارقام سرمایه گذاری ملی در بخش های گوناگون برنامه های عمرانی نشان می دهد که سهم عظیمی از این سرمایه ها در پروژه های ساختمانی و صنایع وابسته به آن به کار گرفته می شوند. به عقیده برخی تحلیل گران اقتصادی طی سه دهه گذشته ۳۰ الی ۴۰ درصد از درآمدهای ارزی دولت (رقمی در حدود ۱۶۰ میلیارد دلار) در قالب بودجه ای عمرانی برای انجام طرحهای مهندسی و ساختمانی صرف شده است. اگر سرمایه ملی به کار گرفته شده در رشته صنایع و خدمات غیر ساختمانی را که در بخش ساخت و ساز قرار می گیرند به این میزانه اضافه کنیم بزرگی حجم ثروت ملی در این بخش بیشتر روشن می شود (جلال معصوم، جواد علی آبادی، مدیریت ساخت و ساز شهری، نشریه شهرداریها شماره ۳۳ ص ۵).

مقررات کنترل ساختمان (احمد سعیدنیا، ۱۳۸۰، ص ۱۷-۲۴)

۸-۱- مصوبات

امروزه اگر چه نمیتوان ادعا کرد که تمامی ساخت و سازها تحت کنترل رسمی دولتها قرار دارند، اما در اغلب شهرهای جهان، کمابیش بر ساخت و ساز بناها نظارت میشود و همواره شهرداری ها اصلی ترین نقش را در اعمال کنترل بر ساخت و ساز ایفا میکنند.

در قوانین شهرداری که در سالهای ۱۲۸۶، ۱۳۰۹، ۱۳۲۸ و ۱۳۳۱ تصویب شده است، و همچنین در قانون توسعه معابر (۱۳۱۲) و اصلاح قانون مذکور (۱۳۲۰)، ترتیب قابل ذکری برای اعمال نظارت و کنترل شهرداری بر فعالیتهای و عملیات ساختمانی در شهرها مقرر نگردیده است. برای اولین بار در قانون شهرداری مصوب (سال ۱۳۳۴ ضمن بند ۲۴ ماده ۵۵) صدور پروانه برای کلیه ساختمانهایی که در شهر ساخته میشوند، جزو وظایف شهرداریها ذکر شده است اما در این قانون پیش بینی و مقرر نگردیده است که برای عملیات ساختمانی و شهرسازی اطراف شهرها که موجب توسعه شهر میشود پروانه ساختمانی صادر گردد. همچنین بر عملیات ساختمانی بعد از صدور پروانه نظارتی صورت نمیگیرد تا ساختمان بر خلاف مشخصات و شرایط مقرر در پروانه یا بدون تحصیل پروانه ساخته نشود.

در سال ۱۳۴۵ قانون اصلاح پاره ای از مواد و الحاق چند ماده به قانون شهرداری تصویب شد. در ماده صد این قانون آمده است که مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام قانونی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند.

شهرداری به وسیله ماموران خود میتواند از عملیات ساخت و ساز ساختمانهای بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه، اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور واقع باشد، جلوگیری کند.

بر اساس مصوبات جدید، در ماده ۹۹ قانون شهرداری، این نهاد افزون بر آنکه مکلف به تعیین حدود حریم و تهیه نقشه جامع شهرسازی برای آن شد، تهیه مقررات برای کلیه اقدامات عمرانی از قبیل قطعه بندی و تفکیک اراضی، خیابان کشی، ایجاد باغ و ساختمان، ایجاد کارگاه و کارخانه و ... را نیز در دستور کار قرار داد.

در قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب آذر ۱۳۴۷) نیز به اختیارات شهرداری در کنترل ساختمان اشاره شده است. در ماده ۲۳ این قانون آمده است: "شهرداریها دارای اختیار نظارت بر طرز استفاده از اراضی داخل محدوده و حریم شهر، از جمله تعیین تعداد طبقات و ارتفاع و نماسازی و کیفیت ساختمانها بر اساس نقشه جامع شهر و طبقه بندی آن، با رعایت ضوابط و معیارهایی که از طرف شورای عالی شهرسازی تعیین و به وسیله وزارت کشور ابلاغ خواهد شد هستند و با استفاده از اختیارات فوق مکلف به مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها و تامین تسهیلات لازم برای زندگی اجتماع خواهند بود."

همچنین در تبصره ۲۴ از ماده ۲۶ قانون نوسازی، وزارتخانه ها و موسسات دولتی وابسته به دولت و موسسات خیریه برای ایجاد ساختمان و موسسات خود مکلف به دریافت پروانه ساختمان از شهرداری و رعایت ماده ۱۰۰ قانون اصلاحی شهرداری (مصوب ۱۳۴۵) و سایر مقررات مذکور در قانون شهرداریها شدند.

۸-۲- اهداف کنترل ساختمان

فعالیت‌های ساختمانی بخش عمده ای از کل فعالیت‌های اقتصادی و تولیدی کشور را تشکیل می‌دهند. مقایسه ارقام سرمایه گذاری ملی در بخش‌های گوناگون تولیدی برنامه های عمرانی نشان می‌دهد که سهم عظیمی از این سرمایه ها در پروژه های ساختمانی و صنایع وابسته به آن به کار گرفته میشوند. این سرمایه ها یا به صورت مستقیم در پروژه های مسکونی، تجاری، بهداشتی، آموزشی، فرهنگی و نظایر آن به کار رفته و یا به صورت غیر مستقیم در قالب مستحقات جنبی سایر پروژه های عمرانی به ساختمان سازی اختصاص داده شده است. اگر سرمایه های ملی به کار گرفته شده در صدها رشته از صنایع و خدمات غیر ساختمانی را - که در خدمت ساختمان قرار میگیرند - نیز به این ارقام بیفزاییم، بزرگی حجم ثروت ملی در این بخش روشن میشود.

با توجه به نسبت جمعیت شهرنشین کشور و همچنین تمرکز فعالیت های اداری، صنعتی، بهداشتی و ... در شهرها، بخش عمده و اصلی ساختمانهای کشور در شهرها احداث میشوند. در سالهای اخیر توجه به صنعت ساختمان در کشور، افزون بر رفع ضروری ترین نیازهای انسان، به عنوان یکی از بهترین و مناسب ترین فعالیت های اقتصادی، مورد توجه کسانی که به دنبال فعالیت های سودآور اقتصادی هستند، نیز واقع شده است. در چنین شرایطی کنترل و نظارت بخشهای دولتی و عمومی بر بخش صنعت ساختمان

– که محصول تولیدی آن به عنوان کالا عرضه میشود – ضرورت پیدا میکند و لازم است از سرمایه عظیمی که در این زمینه به جریان افتاده است بهره برداری بهینه صورت گیرد و محصول تولید آن از حداقل کیفیتهای مورد انتظار برخوردار باشد. از سوی دیگر " ساختمان " در بسیاری از موارد، نه تنها گرانترین کالایی است که شهروندان در طول حیات خود خریداری میکنند بلکه یکی از حیاتی ترین کالاها در زندگی افراد محسوب میشود. تامین رفاه، بهداشت و ایمنی افراد در مقابل حوادث غیر مترقبه، از مهمترین وظایف دولت در قبال ملت است. حفظ این ارزشها تا حدود زیادی به میزان توجه به طراحی، ساخت و بهره برداری از ساختمانها بستگی دارد. بنابراین برای حفظ منافع عمومی و حقوقی افراد و همچنین برای تامین رفاه، آسایش، ایمنی و بهداشت شهروندان، نظارت و کنترل بر فعالیتهای ساختمانی الزامی است.

۸-۳- عناصر و نهادهای موثر در کنترل ساختمان

۱- صاحبکاران، کارفرمایان و سرمایه گذاران اصلی: ساختمان با پول و تصمیم این گروه احداث میشود. آگاهی این گروه نسبت به مسایل کنترل ساختمان و جلب علاقه و اعتقادشان به رعایت اصول فنی و شهرسازی تاثیر زیادی در کنترل ساختمان دارد.

۲- مهندسان طراح: این عناصر مسوول تهیه نقشه های معماری، سازه، تاسیسات و ... هستند. نقشه ها و مشخصات فنی کار را تهیه و هزینه های احداث بنا را برآورد میکنند و معمولا مسوولیت نظارت عالی کار نیز بر عهده آنهاست.

۳- پیمانکاران و سازندگان: اجرای ساختمان به عهده پیمانکاران و سازندگان است که قسمتی را خودشان میسازند و قسمت هایی را نیز به پیمانکاران جز محول میکنند. گاهی سازنده خود صاحبکار است و در اغلب موارد پیمانکار مسوول اجرا میباشد.

۴- مهندس مجری: اغلب از سوی صاحبکار تعیین میشود و مسوول فنی انجام کار است. او به نمایندگی از طرف صاحبکار مسوولیت کنترل هزینه پرداخت شده به فروشندگان مصالح، پیمانکاران و ... را نیز بر عهده دارد.

۵- دستگاه نظارت یا مهندس ناظر: در اغلب موارد مهندس ناظر مستقیما از طرف صاحبکار به شهرداری معرفی میشود و گاهی وظایف مهندس مجری هم به او واگذار میشود. در پروژه های مهم، مهندس ناظر باید مورد تایید مهندسان طراح باشد. مهندس ناظر اکنون اختیارات اساسی در طرح ندارد و اغلب فقط طی چند مرحله - به صورت مقطعی- مسوول بررسی ساختمانها و کنترل وضعیت آنهاست.

۶- شهرداری: بر اساس قانون مسوول اصلی و مجری کنترل ساختمان است و مسوولیت حفظ منافع همگانی را در احداث ساختمان بر عهده دارد. دایره بازرسی فنی شهرداری با صدور پروانه ساختمانی، صدور کارت مصالح، ملزم کردن کارفرما به تعیین مهندس ناظر، جلوگیری از تخلفات بر اساس قوانین موجود و انطباق نقشه ها با ضوابط و مقررات طرحهای هادی، جامع و تفصیلی از لحاظ ضوابط معماری

و شهر سازی و آیین نامه های مصوب مانند مقررات ملی ساختمانی ایران و مصوب شورای عالی شهر سازی ، این مسوولیت را انجام میدهد.

۷- وزارت مسکن و شهرسازی : این وزارتخانه با توجه به وظایف و رسالت عظیم قانونی خود در امر مسکن و شهرسازی و با استناد به قانون مهندسی ، از طریق سازمان های نظام مهندسی در سطح کشور میتواند ضوابط قانونی خود را برای ظرفیت ارجاع کار به مهندسان در بخشهای مختلف ساخت و ساز اعم از طراحی ، اجرا ، نظارت و... تنظیم کند . به طوری که امور ساخت و ساز به دست طراحان ، ناظران و سازندگان مجاز و آموزش دیده به انجام برسد . همچنین اهرمهای قانونی برای ملزم ساختن کارفرمایان بخش خصوصی به منظور اجرای قانون مقررات ساختمانی و شهرسازی و دیگر آیین نامه های ساختمانی و شهرسازی ضروری را فراهم آورد ، تا مهندسان – که بر اساس قانون یاد شده مسوولیت فنی و حقوقی اجرای این مقررات را بر عهده دارند – ضمانت اجرایی برای اعمال مسوولیت خود در اختیار داشته باشند.

سیاست گذاری مسکن و شهرسازی و نقش ارشادی و کنترل کننده این وزارتخانه در زمینه ارتقای تکنولوژی ساخت ، صنعتی شدن فن ساختمان سازی ، الگوی مسکن ، ضوابط شهرسازی و انبوه سازی و... در ارتقای کیفیت ساختمان نقش تعیین کننده ای دارد.

۸- وزارت کشور : در شرایط کنونی با نبود اتحادیه شهرداریها وزارت کشور توزیع اطلاعات فنی و اداری و پیشرفتهای جدید در اداره و ایمنی شهر ، مسوولیت ارتقای کیفیت کار شهرداریها را در زمینه مسایل مختلف و از جمله کنترل ساختمان بر عهده دارد . با احیای اتحادیه شهرداریها ، این وظیفه از طریق آن اتحادیه انجام میگردد . افزون بر این وزارت کشور از طریق معاونت فنی و دفاتر فنی استانداردها ، با تقویت توان علمی و فنی بازرسان فنی شهرداریها ، میزان کنترل بر کیفیت ساختمانهای شهری و رعایت مقررات ملی ساختمانی را گسترش میدهد . صدور گواهی پایان کار منوط به ارایه گواهی قابل قبول بودن آن از طرف مهندسان ناظر است و با همکاری سازمان نظام مهندسی ، مانع از هر گونه سهل انگاری از طرف صاحبکار ، پیمانکار و یا ناظر میشود.

۹- وزارت کار و امور اجتماعی : وزارت کار و امور اجتماعی بر اساس قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمانی ایران ، مسوولیت آموزش کارگران ساختمانی ، بنا ها و معماران دانشگاه ندیده را عهده دار است . همچنین این وزارتخانه افزون بر تشکیل کلاسهای آموزشی لازم ، با همکاری صاحبکاران دولتی و خصوصی و تقویت صندوق کارآموزی و انجام امتحانات و برگزاری دوره های نظری – عملی ، سطح مهارت و دانش فنی جریان واقعی کارهای ساختمانی – از کارگر ساده تا سر بنا – را بهبود میبخشد . وزارت کار و امور اجتماعی باید سیستمی ایجاد کند تا صاحبکاران و پیمانکاران بتوانند با مراجعه به آن و انتخاب کارگر و بنا توسط آن دستگاه از کیفیت کار این افراد مطمئن گردند .

۱۰- سازمان نظام مهندسی ساختمان : سازمان نظام مهندسی ساختمان با توجه به قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان ، (مصوب اسفند سال ۱۳۷۴) در کشور تاسیس شده است . با توجه به حوزه

شمول قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمانی، حدود وظایف و اختیارات این سازمان بسیار گسترده و مهم است. برنامه ریزی به منظور رشد و اعتلای حرفه های مهندسی ساختمان، ارتقای سطح دانش فنی و کیفیت کارکنان در بخشهای ساختمان و شهرسازی، همکاری با مراجع مسوول در امر کنترل ساختمان، نظارت بر حسن انجام کار خدمات مهندسی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی، دفاع از حقوق اجتماعی و حیثیت حرفه ای اعضا، از مهم ترین وظایف این سازمان است. به منظور مشارکت هر چه وسیع تر مهندسان در انتظام امور حرفه ای و تحقق اهداف قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، در هر یک از استانهای کشور نیز سازمان نظام مهندسی ساختمان استان با حضور کارشناسان رشته های اصلی مهندسی (شامل: معماری، عمران، تاسیسات مکانیکی، تاسیسات برقی، شهرسازی، نقشه برداری و ترافیک) تاسیس شده است.

۱۱- مراکز تحقیقات کاربردی: مراکزی نظیر تحقیقات ساختمان و مسکن میتوانند با بررسی نواقص و آسیب پذیری ساختمانهای موجود و تهیه دستورالعملهای فنی برای برطرف کردن آن، دانش مهندسی زلزله و طرز ساخت ساختمانهای مقاوم در برابر زلزله را در سطح همگانی توسعه دهند و مطالب درسی لازم را برای آموزش کارگران، بناها، مهندسان و دست اندرکاران ساختمان تهیه کنند.

* * * *

افزون بر موارد ذکر شده، در شرایط مطلوب سازمان و نهادهای زیر نیز در کنترل ساختمان نقش موثری ایفا میکنند:

۱۲- سازمانهای اعتباری و تامین وام: با استفاده از اهرم پولی میتوان ساختمانهایی با کیفیت و مرغوبیت مناسب و با نظارت قابل قبول احداث نمود و اعطای وام و تسهیلات اعتباری به پروژه های ساختمانی را میتوان به مقررات ملی ساختمان و دیگر آیین نامه ها و استفاده از خدمات مهندسی در مراحل طراحی، اجرا، نظارت کاربرد مصالح استاندارد منضم کرد.

۱۳- سازمانهای بیمه: با اهرم بیمه و نرخ بیمه میتوان تا حدودی کیفیت ساختمانها را بهبود بخشید. اگر ساختمانها در برابر زلزله بیمه شوند، باید حق بیمه ساختمانهای مقاوم کمتر و حق بیمه ساختمانهای پرخطر بیشتر باشد.

۱۴- رسانه های گروهی: رادیو، تلویزیون، مطبوعات و دیگر رسانه ها میتوانند با تهیه برنامه ها و گزارشهای مستند، و ارائه مقالات، اهمیت کنترل و نظارت و کاربرد روشها و استانداردها، رعایت مقررات ملی و آیین نامه های ساختمانی و غیره را به کارفرمایان و بهره برداران نشان دهند.

فصل نهم

مدیریت شهری و برنامه ریزی شهری :

۹-۱ - مفهوم برنامه ریزی شهری :

تغییرات و رشد سریع شهرها و تأثیرات گسترده آن نیازمند تجزیه و تحلیل مرزهای فراتراز شهر در سطح منطقه ای، ملی، اقتصاد جهانی و فعل و انفعالات آنها روی شرایط اجتماعی و اقتصادی شهرها دارد. تمرکز ساختمان های دولتی و خصوصی، کارخانجات، ادارات مغازه ها، آزمایشگاهها، استادیومها، آزمایشگاهها، منازل مسکونی، پارکها و موزه و مراکز تفریحی، خیابانها، راههای ریلی و... تداعی کننده شناخت شهر برای افراد است. پشت سر ایجاد و گسترش این عناصر عوامل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی وجود دارد که بطور غیرمستقیم روی برنامه ریزی کاربری زمین و سیستم مقررات و ضوابط تأثیر میگذارند. (Ronan Paddison/۲۰۰۳/p.۳۸۵).

برنامه ریزی شهری خط مشی ها و برنامه های دولت برای مردم، محله ها، نواحی و منطقه شهری با هدف: تأثیرگذاری روی تخصیص زمین برای آنها، تعیین حد و حدود آنها، مدیریت استفاده از زمین، ابعاد فضایی فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی و برقراری ارتباط بین آنها و بهینه سازی جریانهای اقتصادی و فعل و انفعالات اجتماعی (Rob Kitchen And Etal/۲۰۰۹/p.۱۹۳).

از جنبه تئوریک بعضی ها برنامه ریزی شهری را معادل طراحی شهری ویا مطالعات جامع شهری میدانند ویا آنرا سیاستی آگاهانه برای تصمیم گیرندگان سیاسی تعریف میکنند و بالاخره آنرا عرصه ای برای مشارکت آزادانه تلقی میکنند.

۹-۲ - نظام برنامه ریزی شهری :

مسائلی مثل مسئولیت و حدود اختیارات، نظارت و کنترل، تعیین سیاستها و اولویتهای برنامه ریزی، نحوه تهیه و اجرا، چگونگی تخصیص بودجه و مدیریت طرحها باعث گردیده تا واحدهای جغرافیایی اداری جهت انجام وظایفی که برای آنها تعیین شده است شکل بگیرند. این واحدهای جغرافیایی در قالب سرزمین ملی هماهنگ باهمدیگر بصورت سیستماتیک تعامل دارند و هدف اصلی آنها افزایش کارایی و بهروری در ارائه خدمات و نحوه استفاده از زمین برای توسعه جامعه است. نظامهای مختلفی برای برنامه ریزی وجود دارد که برگرفته از تاریخ، فرهنگ، شرایط جغرافیایی میباشد. ریشه اصلی نظامهای برنامه ریزی درکشورهای پیشرفته است وکشورهای جهان سوم بیشتر از این نظامها الگوبرداری میکنند. بدین منظور الگوی برنامه ریزی را در چند کشور اروپایی بطور اجمالی مورد بررسی قرار میگیرد.

در انگلستان بعد از جنگ جهانی دوم در سال ۱۹۴۷ قانون جامع برنامه ریزی راجای قوانین گذشته پایه گذاری کرد. این قانون سه حوزه اصلی داشت: حوزه عملیاتی، حوزه کنترل توسعه و تهیه طرحها.

مسئولیت حکومت مرکزی تعیین خط مشی، نظارت و کنترل توسعه و پذیرش درخواستهای طرح های توسعه واحدهای مدیریت محلی است. سیاستمداران محلی بر اساس مدیران متخصص و خبره و برنامه ریزان باتجربه

طرحی را تدوین میکنند که در آن سیاستهای کاربری زمین حوزه نفوذشان مشخص گردیده است. این طرح توسط حکومت مرکزی براساس ضوابط و سیاستهای تعیین شده براساس قانون تصویب میکنند. حتی اگر طرحی مخالف اصول تعریف شده قانون باشد مورد بررسی و با مقامات محلی مذاکره میشود. یکی از موارد دیگر نظارت حکومت مرکزی بر طرحهای تهیه شده از این نظر که مسائل مالی، تأمین زیرساختها در طرح دیده شده باشد و اطمینان از اینکه طرح جهت گیری خاص اجتماعی نداشته باشد. این بررسی ها از طریق گفتگو با مدیران و برنامه ریزان محلی صورت میگیرد.

سیستم برنامه ریزی فرانسه بصورت کاملاً متمرکز بودامادر برنامه ریزی حکومت محلی و حکومت شراکت داشت. نظام برنامه ریزی فرانسه از چهار سطح مدیریتی: دولت، منطقه، بخش و کمون برخوردار است. بعد از جنگ جهانی دوم قانون برنامه ریزی تحت عنوان "قانون کدینگ شهرنشینی و سکونت" تدوین شد. در این قانون برنامه توسعه هر محل براساس کدهای پیش بینی شده در قانون مشخص میشود. بطور مثال کد U مناطقی هستند که در حال حاضر موقعیت شهری دارند و برای توسعه مجاز هستند. و NC مناطق کشاورزی و ND مناطق حفاظتی و NA مناطق با قابلیت رشد در آینده و یا POS که طرح منطقه بندی بخش میباشد. نقش دولت تدوین قوانین، و خط مشی های برنامه ریزی مناطق طرحهای توسعه را در چاقوب کدهاتیه میکنند. بخشها اجازه برنامه ریزی کاربری زمین را ندارند اما با توجه به مسوولیتهایی که دارند میتوانند روی مسائل شهری و تصمیمات برنامه ریزی تأثیر بگذارند. هر کمون با جمعیت بیش از ۵۰۰۰۰ نفر یک طرح دارند که لازم الاجرا نیست.

سطوح تصمیم گیری در هلند شامل سطح ملی، استانی و شهرداری هستند که هر کدام وظایف مشخصی دارند. هلند بعنوان "دولت غیر متمرکز متحد" شناخته میشود. مفهوم آن این است که هر سطحی استقلال قانون گذاری و قدرت اداری زیر نظر حکومت مرکزی دارند حکومت مرکزی قانون برنامه ریزی فیزیکی را تدوین میکند و استانها برنامه ریزی اقتصادی و مسائل محیطی را بعهده دارند و حق دستور به شهرداریها را ندارند. طرحهای شهری دوتی هستند طرحهای ساختاری و تفصیلی و بوسیله شهرداریها تهیه میشوند. طرح تفصیلی برای شهروندان، سازمانها و واحدهای اداری لازم الاجرا است.

۹-۳- برنامه ریزی کاربری زمین: زمین شهری برای اهداف و نیازهای مختلفی مورد استفاده می شود که در جریان این استفاده مناطق با کارکرد متفاوتی را در سطح شهر بوجود می آورد در جریان این شکل گیری عوامل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی بر اساس نیاز و تداوم حیات سکونتگاههای شهری نقش داشته اند اما بدلیل تغییر و تحولات اجتماعی و اقتصادی و ظهور تکنولوژی های نوین، افزایش شدید جمعیت و جابجایی آن بین سکونتگاهها بازساختی را بوجود آورد که ضرورت هدایت منطقی و اصولی مکان فعالیت های انسانی و جمعیت و نیازهای مختلف را در سطح شهرها ایجاد می نمود از اینرو برای جلوگیری از اغتشاش و ایجاد نظم در فضای شهری برنامه ریزان شهری نحوه استفاده از زمین را طبق الگوها و روشهایی که با شرایط زمانه و محل اجرا انطباق داشت ارائه نمودند بنابراین برنامه ریزی زمین یعنی ساماندهی، مکانی- فضایی فعالیتها و عملکردهای شهری بر اساس خواسته ها و نیازهای جامعه شهری- این برنامه ریزی در عمل، هسته اصلی برنامه ریزی شهری است و انواع استفاده از زمین را طبقه بندی و مکان یابی می کند (احمد سعید نیا، ۱۳۸۳، ص ۱۳) و یا برنامه ریزی کاربری زمین علم

تقسیم بجا و مناسب و در نهایت آماده سازی زمین جهت مصارف مختلف شهری است (رضویان، ۱۳۸۱، ۱۴).

برنامه ریزی کاربری زمین با رویکرد های گوناگون صورت می گیرد که خواستگاه همگی آنها در کشورهای اروپایی و غربی می باشد. مشکلات و مسائل مختلف در سطح شهر ها، موجب گردید. رویکردی تازه شکل بگیرند و انتشار کتابهایی توسط استوارت چابین (۱۹۶۳)، لوتین کابل (۱۹۶۴) و ویلیام گودمن (۱۹۶۸) نقطه عطفی در جهت تدوین مفاهیم و مبانی و روش های برنامه ریزی کاربری زمین محسوب می شود و این دیدگاه در شهر سازی مغرب زمین قوت گرفت که چگونگی استفاده از اراضی شهری فقط موضوعی کالبدی و اداری نیست بلکه دارای ابعاد و آثار مختلف اجتماعی و اقتصادی، اجتماعی، محیطی و فرهنگی نیز هست و بنابراین به مطالعات همه جانبه و برنامه ریزی آگاهانه و سنجیده احتیاج دارد (جواد مهدیزاده، مدیریت شهری شماره ۴، ص ۷۳).

دیدگاههای مطرح در برنامه ریزی کاربری زمین شهری متنوع می باشند که عبارتند از :

- ۱- دیدگاه ساماندهی زمین (تامین اقتدار دولت و حقوق مالکیت)
- ۲- دیدگاه کارکرد گرای (تسهیل کارکردهای شهری و بهره گیری اقتصادی زمین)
- ۳- دیدگاه توسعه پایدار (نگرش جامع و اعتلای کیفیت زندگی شهری)
- ۴- دیدگاه جامعه شناختی و روان شناختی

۹-۳-۱- دیدگاه سامان دهی زمین :

نخستین مقررات و ضوابط مربوط به چگونگی تقسیم اراضی شهری و تعیین شرایط استفاده از آن به موضوعهایی مثل تعیین مالکیت زمین از نظر نیاز ها و وظایف بخش عمومی، جلوگیری از سوءاستفاده های اقتصادی از زمین و حفظ بهداشت، ایمنی و رفاه عمومی در برابر خطر است. سوانح طبیعی و صنعتی بر می گردد. (مشاورین وبستا، ص ۲۷).

قانون تفکیک زمین که طی آن قسمتی از اراضی به دولت تعلق می گرفت و قطعه ای نیز به مدرسه اختصاص داده می شد تدوین گردید و سپس قانون منطقه بندی (Zoning) تصویب گردید که براساس آن مقررات مربوط به انواع استفاده از زمین شخصی می گردید هر چند هدف هدایت صحیح توسعه شهر و نام از منافع عمومی بود اما در واقع ابزاری در جهت منافع زمین داران بزرگ بود. (همان منبع ص ۲۸ و ۲۹).

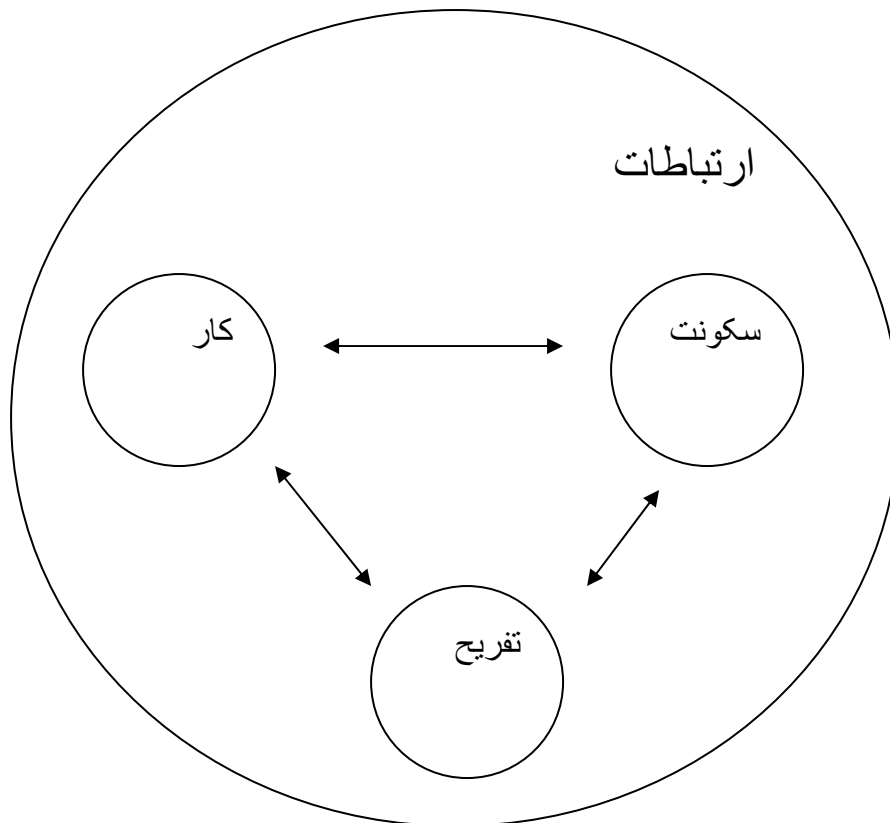
۹-۳-۲- دیدگاه کارکرد گرای :

براساس این نظریه با شناخت کارکرد های اجتماعی می توان به سامان دهی و بازاریابی تعادل اجتماعی کمک کرد و از پیدایش بحران و دگرگونیهای عمیق جلوگیری نمود. (همان منبع ص ۲۹). شکل شماره کارکردهای حیاتی شهر را نشان می دهد حاصل نهایی این نحوه و نگرش پیدایش و رواج وسیع مفهوم

سرانه هاي کاربري زمين در شهر سازي جديد است که به شيوه کارکرد گرايانه تمام جامعه شهري را به افراد تقسيم مي کند که هر کدام داراي فعاليت شهري هستند و هر يك از اين فعاليتها به مقدار معيني زمين نياز دارند بنابراین برنامه ريزي شهري چيزي جز برآورد تعداد شهر وندان و نوع فعاليت آنان در حال و آينده و تخصيص و توزيع مقدار زمين لازم ميان آنها نيست همچنين طرحهاي شهري در نهايت عبارتند از تهيه نقشه کاربري زمين و جداول سرانه هاي کاربري زمين . رويکرد کارکرد گرايانه باعث رواج برداشتي صرفا کمي و کالبدي از مفهوم زمين و گرايش افراطي نسبت به کاربر د استاندارد هاي سرانه زمين و بروز پديد استاندارد زدگي در شهرسازي جديد شده است (جواد مهدي زاده ،ص ۷۴).

در الگوي برنامه ريزي کارکردي به منظور اجراي برنامه کاربري زمين و نظارت برآن معمولا از تمهيدات و اهمهائي استفاده مي شود که به عنوان وسايل اجرايي زمين معروف شده اند . عمده اين وسايل اجرايي عبارتند از ضوابط و مقررات زير : (همان منبع ص ۷۴).

الف- منطقه بندي ب- تفکيک اراضي ج- پروانه ساختمان د- عوارض زمين



نمودار شماره ۲۴ : کارکردهای حیاتی شهر از دیدگاه کارکردگرایی

مأخذ: محمود عدالتي، دکتري راضيه رضازاده ، هفت شهر ، شماره ۲۱ و ۲۲ ، ص ۸۰

با توجه به انتقادات جامعه شناختی، اقتصادی، زیست محیطی و طراحی و زیبا شناختی و رواج رویکرد توسعه پایدار در دهه ۱۹۸۰ تغییرات کیفی در دیدگاهها و روش های برنامه ریزی و طراحی شهری نمایان گردید. در این دیدگاه اصول اساسی نگرش به برنامه ریزی کاربری زمین حفظ محیط زیست و تامین عدالت اجتماعی می باشد (عدالتی و رضا زاده ص ۸۲).

در این دیدگاه در برنامه ریزی کاربری زمین توجه به شاخص های اجتماعی معطوف می گردد که از تاثیرات مهم به کار گیری شاخص های اجتماعی در برنامه ریزی کاربری زمین، دستیابی به معیارهای جامع تر و دقیق تر در مورد شناخت از ارزیابی نیازهای فضایی است که مفهوم و کاربری وسیع تر از استاندارد سرانه کاربری، زمین دارد از دیدگاه علوم روانشناختی نیازهای انسانی بسیار متعدد و متنوع است ولی نکته بسیار مهم این است که تامین این نیازها تا حدود زیادی تامین امکانات زمین و فضا است. (مهدی زاده ص ۷۵).

ارضاء هر يك از انواع نیاز های انسانی به طور کم و بیش و مستقیم و غیر مستقیم به نوعی به نحوه استفاده از زمین و فضا مربوط می شود ارضای مسکونی گرفته تا ارضای کار و فعالیت و از فضای تفریح و تماشای گرفته تا فضای خلاقیت و خودشکوفایی همه و همه به بهره گیری از امکانات فضایی و سامان دهی فضایی نیاز دارند. در واقع فضای شهری باتمام نیازهای انسانی شهروندان مختلف سرو کار دارد و بنابراین وظیفه و مشغله مهم برنامه ریزی کاربری زمین و فضا این است که چگونه می توان این نیازها را به صورت مفاهیم فضایی بیان کرد و میزان نیازهای فضایی را مورد سنجش و برآورد قرار داد از دیدگاه دانشنامه برنامه ریزی شهری دو بعد مهم زندگی اجتماعی که نیازهای انسانی را با نظم فضایی مرتبط می سازد عبارت است از نخست تقسیمهای طبقات اجتماعی در يك جمعیت و دوم مراحل زندگی فرد انسانی از تولد تا مرگ (جواد مهدی زاده، ص ۷۵). از جنبه جغرافیایی دیدگاه کارکردی روی مکان که عمدتاً دسترسی و ابعاد هندسی واحدهای جغرافیایی را مد نظر می دهد متمرکز می شود و دیدگاه توسعه پایدار روی فضا که ماحصل ارتباط، فعالیت و زمان در مکان می باشد توجه دارد.

نیازهای انسانی در مراحل مختلف زندگی از تولد تا مرگ در هر دوره ای متفاوت می باشد بنابراین فضای خاص خودش را می خواهد در این رابطه طبقه بندی های متعددی صورت گرفته (رجوع شود به عدالتی و رضا زاده، سال نشریه هفت مشهد ص ۸۳-۱۳۸۷، ۱۳۸۵).

ساده ترین آن مربوط به اریکسون است که در جدول شماره آمده است تقسیمات طبقات اجتماعی روی این نکته اشرف دارد که هر طبقه با توجه به منزلت و جایگاه آن نیازهای خاص دارد که فضای خاص آن می تواند برآورده نماید بطوری که طبقات پایین شهر بیشتر از خدمات محله ای بسیار بیشتر از خدمات ارائه شده در سایر سطوح کالبدی می باشد و در مقابل طبقات (اجتماعی - اقتصادی بالا مراجعه زیادی به خدمات فرامحله ای دیده می شود که این امر ناشی از تفاوت درآمد می باشد (همان منبع ص ۸۶) و یا از نظر فرهنگی اقبال در رفتارهای اجتماعی دارای سبک زندگی خاصی می باشند که در مواردی مانند انجام فرایض دینی، فعالیتهای سیاسی، شرکت در تشکل های اجتماعی، تعلیم و تربیت فرزندان و استفاده از انواع

خدمات گذران اوقات فراغت تاثیر دارد از موارد دیگر طبقات اجتماعي و اقتصادي زیربنای واحد مسکونی است که در طبقه پایین سرانه زیر بنا کمتر از سایر طبقات اجتماعي است و این امر در نسبت استفاده این اقشار از خدمات تاثیر داشته است. (همان منبع ص ۸۶)..

در دیدگاه توسعه پایدار حصول به پایدار از طریق افزایش تراکم در شهر امکان پذیر است که دارای مزایای زیر می باشند .

- حفظ اراضي کشاورزي در پيرامون شهر
- کاهش تردد وسایل نقلیه و کاهش آلودگی های ناشی از آن
- شکوفایی اقتصاد ملي و رونق واحدهای اقتصادي کوچک
- افزایش تنوع اجتماعي و فعالیت ها و در نتیجه ایجاد محیطی زنده تر ،امن تر و عادلانه تر
- کاهش مصرف انرژی در شهر
- تامین نیازمندی مسکن اقشار پایین (همان منبع)
- انتقاداتی به این رویکرد داده شده است از جمله کاهش سطح فضای سبز درون شهر ،افزایش فاصله طبقاتی ،افزایش آلودگی سرو صدا اتلاف وقت و هزینه های اجتماعي (همان منبع ص ۸۷).

جدول شماره ۲۰: نیازهای انسان و فضای های شهری تامین آنها بر اساس طبقه بندی اریکسون از مراحل زندگی

مرحله	سن	جایگاه اجتماعي	نیازهای انسان	فضاي شهري تامین نیاز
كودك (خردسال اولیه و مرحله بازی)	۱-۵	خانواده	-	-
كودكي (سن و مدرسه)	۶-۱۱	همسایه ي مدرسه	بازی	شبکه معابر ،پارك كودك
نوجواني	۱۲-۱۸	گروههای دوستانه	مطالعه ،ورزش ، تفریح	کتابخانه ،مکانهای ورزشي و تفریحی و پارك
بزرگسالی اولیه	۱۹-۳۵	گروههای دوستانه	مطالعه،ورزشي ،تفریح و کار	کتابخانه،مکانهای ورزشي و تفریحی و پارك
برزگ سالی میانه	۳۱-۵۰	خانواده جدید /کار	کار ،تفریح	مکانهای تفریحی
کهنسالی	۵۱ و بیشتر	بازنشستگی	تفریح	مکانهای تفریحی

ماخذ: محمود عدالتي، دكتور رضا زاده، نشریه هفت شهر، شماره ۲۱ و ۲۲، ۱۳۸۷ص ۸۳ نیز ين

۹-۴- مدیریت شهری و برنامه ریزی کاربری زمین :

برنامه ریزی کاربری زمین و نظام پیشنهادی برای آن یکی از عناصر اصلی تشکیل دهنده ساختار شهر و در واقع محور اصلی برنامه ریزی محسوب می شود (پارس و یستا، ۱۳۸۱، ۷) در طرحهای جامع شهری مطالعات مربوط به کاربری زمین نقش کلیدی برعهده دارد و از بین مطالعات مختلف عمدتاً ضوابط و مقررات این مقوله است که جنبه اجرایی تر به خود می گیرد. محتوای برنامه ریزی کاربری زمین در طرحهای جامع معمولاً عبارت است از تهیه نقشه کاربری زمین، جدول سرانه های کاربری و ضوابط منطقه بندی که مبنای عمل سازمانهای اجرایی (نظیر شهرداری) قرار می گیرد. (احمد پور احمد، عامر نیک پور، ۸۱-۸۲)

۹-۴-۱- منطقه بندی : منطقه بندی مجموعه ضوابط و مقرراتی است که مجاز یا غیرمجاز بودن استفاده از زمین رادنواحی برحسب نقشه مشخص میکند (Rob Kitchen And Etal/۲۰۰۹/p/۱۹۳). از تقسیم کالبد یک جامعه شهری به منطقه ها (Districts) یا (Zone) بر حسب نحوه استفاده و از اراضی آن در حال یا آینده به منظور نظارت و هدایت استفاده و عمران اراضی این روند بیش از هر چیز به نوع استفاده از زمین و ساختمانها، ارتفاع و توده ساختمانها، نسبت سطح و حجم و تراکم در هر محدوده مربوط می شود. (مهندسین مشاور ویستا، ۱۳۸۱، ص ۸۵). به طور کلی انواع منطقه به صورت زیر طبقه بندی می شود.

۱- منطقه بندی کاربری ۲- منطقه بندی ارتفاع ج- منطقه بندی تراکمی

۹-۴-۱-۱- منطقه بندی کاربری : طبق الگوی تهیه ضوابط و مقررات اجرایی طرحهای جامع و هادی شورایی عالی شهر سازی منطقه بندی شامل تعیین مناطق اصلی (مسکونی، صنعتی، تجاری، تاریخی، فرهنگی، استحقاقی و سطوح دیگری که با توجه به شرایط خاص محل تشخیص داده شده تعریف شود (مثل مناطق ساحلی، منطقه دیپلماتیک و غیره ...).

الف- مناطق مسکونی به تعدادی منطقه فرعی تقسیم می گردد که برحسب انواع ساختمانهای مسکونی مجاز از لحاظ تراکم جمعیتی، میزان مساحت و ارتفاع بنا و وسعت فضاهای باز، و طرز ترکیب و قرارگیری آنها در کنار یکدیگر به طور مشخص تعریف می شود و به مناطق فرعی فوق الذکر اضافه می شوند. سطوح مسکونی شهرها طبق مقررات طبقه بندی در مناطق مسکونی شهرها باید در طرحهای هادی جامع و تفصیلی به یکی از صورتهای مجتمع آپارتمانی، چند خانواری یا تک واحدی مشخص شود.

ب) استفاده های تجاری و بازرگانی باید به دستجات مختلف براساس نوع مغازه و محل های کسب و کار براساس نوع و شکل معاملات مثل خرده و عمده فروشی یا براساس صنوف مختلف و نظایر آن تقسیم گردد و لازم است فضای عمده مورد نیاز از قبیل بازارهای روز، فضای بازمعمومی برای فروش اتومبیل یا مصالح ساختمانی و نظایر آن نیز در این تقسیم بندیها و تعیین شود.

ج) مناطق صنعتی - باید به بخش های مختلف براساس نوع صنایع (همگروه، خدماتی، تعمیراتی، بدون آلودگی و...) و بر مبنای مجاز آلودگی هوا، لرزش، صدا و فاضلاب و مواد زاید یا سایر عوامل تقسیم بندی شوند.

۹-۴-۱-۲- منطقه بندي ارتفاعي: به حداکثر ارتفاع ساختمانها در مناطق گوناگون منطقه بندي ارتفاع مي گویند (احمد سعید نیا، ۱۳۸۳، ص ۶۶). به منظور کیفیت محیط و جلوگیری از عوارض منفي ساختمانهاي همجوار لازم است که میان ساختمانهاي بلند و ساختمانهاي کوچکتر نوعي هماهنگي و تناسب مراعات گردد. این امر از طریق ضوابط منطقه بندي ارتفاع انجام مي شود (مشاورین ویستا، ۱۳۸۱، ص ۹۲) براساس دستور العمل کنترل تراکم ساختماني و تعیین سطح اشغال در مناطق مسکوني (براساس حفظ سرانه فضاي باز، تشویق بلند مرتبه سازي، کاهش زیر بنای مسکوني و عدم تفکیک) مقررات منطقه بندي شوراي عالي شهر سازي (سال ۱۳۷۲) به منظور تامین فضاي بازگاني باز کافي در ساختمانها یا مجتمع هاي مسکوني لازم است در تهیه ضوابط و مقررات اجرايي کلیه طرحها ي هادي جامع و تفصیلي آتی در دست تهیه حداقل فضاي باز متناسب با تعداد طبقات یا بواحدهاي مسکوني به جدول شرح زیر رعایت گردد :

تعداد طبقات	حداقل تعداد واحد مسکوني	حداقل فضاي باز به ازاي هر واحد مسکوني
۲ طبقه	-	۶۰ متر مربع
۳ و ۴ طبقه	-	۵۵ متر مربع
۵ و ۶ طبقه	۲۴	۵۰ متر مربع
۷ و ۸ طبقه	۳۲	۴۵ متر مربع
۹ طبقه و بیشتر	۴۰	۴۰ متر مربع

ماخذ : مجموعه قوانین و مقررات شهر سازي ص ۱۵

۹-۴-۱-۳- منطقه بندي تراکمي : جمعیت د رهر واحد مساحت (هکتار، ایرو...) تحت عنوان تراکم جمعیت تعریف شده است، این تراکم ممکن است تراکم خالص باشد (جي، کي، هراسکار، ۱۳۷۶، ص ۸۱). برنامه ريزي شهري باید استاندارد خاصی را برای تراکم خالص و ناخالص برای مناطق گوناگون که مناسب با شرایط موجود باشد تعیین نماید. برای کنترل جمعیت موارد زیر قابل توجه است (همان منبع ص ۸۲).

۱- حداقل اندازه قطعات برای هر خانه تعیین شود

۲- تعداد مسکن ها و خانه هاي هر واحد مساحت تعیین گردد .

۳- نسبت کل نواحی قطعات به کل مساحت ساخته شده مشخص شود .

در شوراي منطقه بندي مناطق مسکوني شهرها مصوب شوراي عالي شهر سازي حداقل مساحت تفکیکي در مناطق يك واحدی ۱۲۰ متر مربع و در مناطق ۲ تا ۴ طبقه حداقل تفکیک اراضي ۵۰۰ متر مربع و ضوابط تفکیک زمین و احداث ساختمان در مجتمع هاي امروزه وزارت مسکن و شهر سازي برای تمامی

کاربریهایی شهری سرانه های را پیشنهاد کرده است اما چون این سرانه ها برای همه شهرها با هر نوع فعالیت اقتصادی یکسانی در نظر گشته شده و به شاخص اقتصادی هر شهر در تعیین سرانه توجهی نشده است سرانه کاربریهایی پیشنهادی عموماً ضمانت اجرایی ندارد (رهنمایی، شاه حسینی، ۱۳۸۶، ص ۱۸۴).

جدول شماره ۲۱: توزیع سرانه کاری های مختلف

نوع کاربری	میزان سرانه (درصد)
مسکونی	۵۰
آموزشی	۳-۵
بهداشتی	۱/۵-۰/۷۵
تجاری	۲-۴
ورزشی	۲/۵-۲
فضای سبز	۱۲/۷
اداری و انتظامی	۲/۵-۱/۵
فرهنگی	۱/۵-۰/۷۵
جهانگردی و پذیرایی	۱
صنعتی	۲-۳
حمل و نقل	۳/۵-۲
تاسیسات و تجهیزات شهری	۵

منبع: مهندسين مشاور در پژوهش عمران و معماری، ۱۳۷۱

آپارتمان باید طوری باشد که ضمن رعایت تراکم جمعیتی باعث تشویق کاهش سطح اشغال و استفاده و از زمینهای بزرگ و تجمع و عدم تفکیک باشد. (مجموعه قوانین و مقررات شهر سازی، ۱۳۸۲، ص ۱۳-۱۴)

تفکیک اراضی شهری: مقررات تفکیک، روشهایی هستند که بوسیله آن زمینها، قطعه بندی شده، خیابانها و مسیر تاسیسات عمومی مشخص می شوند. با قسمت بندی و تفکیک اراضی شهر، طرح شهرها بر سطح زمین پیاده و به واقعیت تبدیل می شود. بسیاری از عناصر شهری که در طرح کلی شهر پیش بینی شده اند هنگامی پدید می آیند که زمین شهر به قطعات مورد نظر تفکیک شود. بسیاری از خیابانها، کوچه ها و مسیر خطوط آب و فاضلاب نیز پس از تفکیک زمین مشخص می شوند، (احمد سعید نیاز، ۱۳۸۳، ص ۴۵).

آیین نامه قانون زمین شهری ماده ۲۲ در مورد آماده سازی زمین و عمران آن آمده است:

آماده سازی زمین عبارت از مجموعه عملیاتی است که مطابق دستور العملهای وزارت مسکن و شهر سازی زمین را برای احداث مسکن مهیا می سازد که شامل موارد زیر می باشد:

الف- عملیات زیر بنایی از قبیل تعیین بر و کف، تسطیح و آسفالت معابر، تامین شبکه های تاسیسات آب و برق، جمع آوری و دفع آبهای سطحی و فاضلاب و غیره

ب- عملیات رونمایی: مانند احداث مدارس، درمانگاه، واحد انتظامی، فضای سبز، اداره آتش نشانی، اماکن تجاری و نظایر آن

تا سال ۱۳۴۵ همزمان با تهیه طرحهای جامع در ایران سیاست تفکیک و تعیین نوع استفاده از زمین کاملاً در اختیار مالک بوده و او اختیار داشت زمین خود را به هر شکل و اندازه که دوست داشت تفکیک بندی کرده، طول و عرض معابر را در این زمینهای تفکیک شده به سلیقه خود تعیین کند.

اداره ثبت وظیفه داشت هر نقشه تفکیکی را که پیشنهاد می داد بپذیرد و آن را به ثبت برساند و پس از رسمیت دادن به آن اسناد مالیکت تفکیکی صادر کند. تنها هدف دخالت اداره ثبت در این کار آن بود که مراقبت کند در نقشه تفکیکی به اراضی مجاور متعلق به دیگران تجاوز نشود شهرداری نیز مراقب بود به معابر موجود تجاوزی صورت نگیرد. (احمد سعید نیا، ۱۳۸۳، ص ۴۶).

اما اولین بار به سال ۱۳۴۵ در مواد ۹۸، ۹۹، ۱۰۱ الحاقی به قانون شهرداریها به شهرداریها اختیار داده شد تا در شیوه استفاده از زمین و قطعه بندی و تفکیک اراضی داخل محدوده، و حریم شهر دخالت کنند و نقشه تفکیکی را پیش از آنکه در اداره ثبت شکلی رسمی گیرد، مورد بررسی و تصویب قرار دهند. (فضل الله هاشمی، ۱۳۶۷، ص ۱۷).

کاربری اراضی در خارج از محدوده شهرها. طبق تبصره یک ماده چهار قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشور (۱۳۶۲) تعیین محدوده شهری به پیشنهاد شهر و تصویب وزارتین کشور و مسکن و شهر سازی خواهد بود ماده یک قانون حفظ اراضی زراعی و باغها (۷۴/۴/۳۱) تغییر هر گونه این اراضی در خارج از محدوده شهرها را ممنوع نموده است طبق تبصره یک همین ماده تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها بعهده کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارتخانه های کشاورزی، جهاد سازندگی (در حال حاضر جهاد کشاورزی)، مسکن و شهرسازی و سازمان حفاظت محیط زیست و استانداری که در هر استان زیر نظر وزارت کشاورزی تشکیل می شود محول می گردد طبق ماده ۷ این قانون وزارت کشاورزی مسئول اجرای این قانون و تدوین آیین نامه اجرایی می باشد. با توجه به قانون مذکور و آیین نامه مصوب هیات وزیران در جلسه ۷۴/۱۰/۲۴ که در ۱۱ ماده تصویب شد تغییر کاربریها توسط ادارات کشاورزی محلی پیشنهاد و در کمیسیون تبصره یک ماده پس از تصویب بوسیله مسکن و شهر سازی تعیین کاربری می گردد. (مجموعه قوانین و مقررات شهر سازی ۱۳۸۲، ص ۵۹۱، ۵۸۶) به موجب ماده هفت قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت شهر سازی ایجاد و شهرک غیر روستایی در خارج از محدوده قانون و حریم شهرها موکول به پیشنهاد وزارت مسکن و شهر سازی و آنگاه تصویب شورای عالی شهر سازی است براساس آیین نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا و تاسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها در تاریخ ۲۷ اردیبهشت ماه ۱۳۵۵ به تصویب رسید و به موجب ماده ۳ این آیین نامه، تفکیک و تقسیم اراضی واقع در خارج از شهرها برای احداث شهرک باید بر نقشه های شهر سازی قابل قبول متکی باشد ماده ۱۴ همین آیین نامه نیز تفکیک ثبتي اراضی شهرکها را منوط به اتمام زیر بنایی و صدور پروانه بهره برداری و اجازه تفکیک کرده است، کمیسیون همچنین هنگامی که کمیسیون تور در ماده ۱۳ آیین نامه فوق الذکر تشخیص دهد آن کمیسیون می تواند پروانه بهره برداری را از لحاظ امکان تفکیک و

فروش قطعات ساختمانها و اراضي قبل از اتمام عمليات اجرايي زير بنايي براي هر قسمت از شهرک صادر کند (احمد سعید نیا، ۱۳۸۳، ص ۴۷-۴۸).

۹-۵- ساختار مدیریت کاربري زمین :

وزارت مسکن و شهر سازی، شواراي عالي شهر سازی و معماری و وزارت کشور از متولیان اصلي برنامه ريزي شهري و تهیه طرحهاي شهري و اجراي آنها بحساب مي آیند. وزارت مسکن و شهر سازی باتوجه به سه وظیفه اصلي برنامه ريزي، شهر سازی و مسکن. رعایت تهیه و طرحهاي شهري، تعیین ضوابط و استانداردها و نظارت بر فعاليتهاي بخش خصوصي و دولتي و روند توسعه شهر و در قالب طرحهاي مذکور تهیه و تعیین کاربريهاي شهري را برعهده دارد. شوراي عالي شهر سازی و معماری وظیفه بالا دستي در تصویب طرحهاي شهري (جامع و تفصيلي و تغييرات آنها). ارائه سياستهاي کلي به هیات وزیران و تصویب معيارها و ضوابط و آيين نامه هاي شهر سازی را بعهده دارد طبق بند ۲ ماده ۲ قانون تاسيس شواراي عالي شهر سازی و معماری ايران اظهار نظر نسبت به پیشنهاد مناطق صنعتي، بازرگاني - اداري - مسکوني - تاسيسات عمومي - فضاي سبز و ساير نیازمندیهاي عمومي شهري مي شود براساس ماده ۴۲ آيين نامه نحوه بررسی و تصویب طرحهاي توسعه ابلاغ طرحهاي جامع شهري از طریق استاندارد و رئیس شوراي شهري استان به شهرداریها مربوط به (استثناءتهران) صورت خواهد گرفت شهرداریها نیز طبق ماد هفت قانون تاسيس شواراي عالي شهر سازی عطف به اجراي مصوبات شوراي عالي شهر سازی و معماری ايران طبق مفاد ماده دو (که وظايف شوراي عالي شهر سازی را مشخص مي کند) مي باشند. بنابراین شهرداریها الزاما براي انجام وظايف خود در بندهاي مختلف ماده ۵۵ قانون شهرداری بایستي طبق نقشه هاي طرح جامع و ضوابط مقررات مندرج در آن اقدام نمایند و در صورت بروز اختلاف و يا تغییر طبق کمیسیون ماده پنج و يا در شوراي عالي شهر ساز مطرح و نظر شورا قطعي و الزام آور مي باشد. علاوه بر آن شهرداریها با توجه به ماده صد قانون شهرداریها از طریق صدور پروانه ساختمان و يا تصویب نقشه اي تفکیک جهت ارائه ثبت و دادگاه نقش نظارتي و کنترل طرحهاي شهري را بعهده دارد.

فصل دهم

مدیریت شهری و بافتهای قدیمی و تاریخی شهر :

۱۰-۱- بافت شهری: بافت شهری گستره ای هم پیوند است که از بناها راهی، مجموعه ها، فضاها به تاسیسات و تجهیزات شهری و یا ترکیبی از آنها تشکیل شده باشد (کیومرث حبیبی، احمد پوراحمد، ابوالفضل مشکینی، ۳۸۹ (ص ۶۱) و یا در هم تنیدگی فضاها و عناصر شهری که به تبع ویژگیهای محیط طبیعی، به ویژه توپوگرافی و اقلیم در محدوده شهر یعنی بلوک ها و محله های شهری بطور فشرده و یا گسسته و با نظمی خاص جایگزین شده اند (توسلی، ۱۳۸۵، ص ۵).

بافت هر شهر نحوه شکل گیری و مراحل رشد و توسعه شهر را در طول تاریخ نشان می دهد. یکی از عوامل اصلی و بسیار مهم شکل گیری بافت شهر در گذشته عوامل محیط طبیعی بوده است. سه عامل توپوگرافی زمین، آب و هوا و منابع آب عوامل اساسی و مهم طبیعت اند که در بافت شهری قدیمی ایران تاثیر عمیقی به جای گذاشته اند (سلطان زاده، ۱۳۶۵، ص ۲۹۹).

بافت شهری از سه عنصر مرتبط به هم تشکیل شده است: (علی شمعی، دکتر احمد پور احمد، ۱۳۸۹، ص ۸۲).

۱- طراحی شبکه های ارتباطی که آرایش شبکه خیابان ها و گذر ها و الگوی تفکیک زمین و بناها را مشخص می سازد و تحت تاثیر شیوه زندگی و معشیت و فرهنگ شهر و ندان است.

۲- الگوی کاربری که کاربری زمین و فضا را نشان می دهد

۳- طراحی فضاها یا ساختارهای کالبدی بر روی زمین که در مجموع بافت شهری را تشکیل می دهد.

درواقع بافت شهری ما حاصل طبیعت، مدیران شهری، فرهنگ و معیشت مردم می باشد که محدوده ای از شهر را در بر میگرد و منعکس کننده شرایط زمانه خودش است.

۱۰-۲- گونه بندی بافت شهر:

با توجه به زمان شکل گیری و توسعه فیزیکی شهرها تقسیم بندی های متعددی صورت گرفته است که بعضی سه گونه می دانند شامل: (حبیب طاهر خانی، محمد مهدی متوسلی، ص ۹۸).

- ۱- بافت های دارای میراث شهری (بافت های تاریخی)
 - ۲- بافت های شهری (فاقد میراث شهر ی)
 - ۳- بافت های حاشیه ای (سکونتگاههای غیر رسمی)
- محمد رضا حائر ی در مقاله ای تحت عنوان بررسی گونه شناسنامه بافت های شهری ایران ، پنج گونه بافت شهری را در ایران بیان می کند (۱۳۸۵ ص ۷۰۹-۷۱۴).
- ۱ - بافت تاریخی شامل هسته اولیه و محدوده شهرها قبل از سال ۱۳۰۰ هجری قمری .
 - ۲- بخش قدیمی شهرها از سال ۱۳۰۰ تا ۱۳۳۰ که شامل تغییرات در بافت تاریخی و شکل گیری عناصر جدید در جوار بخش تاریخی
 - ۳- بافت جدید از دهه ۴۰ شروع و سطوح گسترده ای از زمین های اطراف بافت قدیمی ، زمین های کشاورزی ، باغ ، چسبیده به شهر و زمین های بایر و موات را در بر گرفت .
 - ۴- بافت حومه ای از دهه ۵۰ بدلیل افزایش جمعیت و کمبود زمین در بافت تاریخی و قدیمی
 - ۵ - بافت ناپیوسته که با توجه به موقعیت مکانی از بافت حومه ای متمایز شده و در اطراف شهرهای بزرگ یا حتی روستاهای کوچک یک نوع شهر سازی بدون برنامه و امکانات را نشان می دهد .
- مشهد یزاده دهاقانی در شهرهای بزرگ ایران هفت گونه از بافت شهری را به شرح زیر بیان می کند .
- ۱- بافت تاریخی ، هسته اولیه شهر
 - ۲- بافت قدیمی شهر (اواخر دوره قاجار تا ۱۳۰۰ هجری شمسی)
 - ۳- بافت میانی شهر (دهه ۱۳۰۰-۱۳۴۰)
 - ۴- بافت جدید شهر (دهه ۱۳۴۰)
 - ۵- بافت پیرامون شهر (از سال ۱۳۵۰ به بعد)
 - ۶- بافت اقماری یا گسترش ناپیوسته شهر دهه ی ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰
 - ۷- گسترش متروپلی شهر به همراه ایجاد شهرهای جدید
- با توجه به قدمت بافت تاریخی و وجوه عناصر با ارزش شهری در گستره آن و مشکلات عدیده ای که این بخش شهری در ایران با آن مواجه است نیاز به مدیریتی منسجم و برنامه ریزی شده دارد از اینرو پس از تشریح بافت تاریخی شهرها در مورد چگونگی مدیریت فصل آنها بحث خواهد شد .

۱۰-۳- بافت تاریخی شهرهای ایران: مراد از بافت تاریخی بافتی است که به رغم فرسودگی در گستره شان بناها، مجموعه ها، تاسیسات و تجهیزات شهری با ارزش و یا ترکیبی از آنها وجود دارد (حبیب طاهر خانی، محمد مهدی متوسلی، ۱۳۸۵، ص ۹۷) بعبارت دیگر فقط بافتی را که یادگار قرن‌ها، یعنی از ابتدا تا حال شهر سازی را در خود دارد بافت تاریخی می‌نامند، (علی شمعی، احمد پور احمد، ۱۳۸۹، ص ۸۵) از نظر زمانی محدوده ای از شهر را در بر می‌گیرد که در قبل از سال ۱۳۰۰ شکل گرفته و از سال ۱۳۰۰ به بعد مجموعاً در حال حاضر محدوده مرکزی شهرها را شامل می‌شود مهمترین مشکلاتی که این بخش دارد عبارتند از، (حبیب طاهر خانی و محمد مهدی متوسلی، ۱۳۸۵، ص ۹۷).

- ۱- ناسازگاری فضاها و فعالیت های و تراکم بیش از حد جمعیت و فعالیت
- ۲- ترافیک سنگین وسایل نقلیه و ضعف تسهیلات لازم برای افراد پیاده و دوچرخه سواران و همچنین ضعف شبکه و سیستم حمل و نقل عمومی
- ۳- خالی شدن تدریجی بافت از جمعیت ساکن و ایجاد فضایی بی دفاع و غیر پویا
- ۴- وجود انواع آلودگی های زیست محیطی
- ۵- ضعف خدمات شهری، تاسیسات شهری، مبلمان و سایر تسهیلات ضروری برای زندگی
- ۶- فرسودگی و عدم استحکام بناهای موجود در بافت
- ۷- ناهنجاری های اجتماعی و فرهنگی در بافت .

۱۰-۴- بهسازی: بهسازی شامل سلسله اقداماتی است که به منظور بهبود کالبد، که در نتیجه فرسایش فعالیت تحقق یافته است در کوتاه مدت انجام می پذیرد. در واقع بهسازی زمانی صورت می گیرد که فرسودگی نسبی فضا از لحاظ عملکردی حادث شده باشد (همان منبع ص ۹۷).

نوسازی: نوسازی زمانی انجام می شود که فضایی شهری مجموعه و یا بنا کار کردی مناسب داشته ولی فرسودگی نسبی کالبدی فضایی سبب کاهش بازدهی و کارایی آن شده است نوسازی مجموعه اقداماتی را شامل می شود که در عین حفاظت از بنا مجموعه و یا فضایی شهری کهن، سازمان فضایی مربوط را معاصر سازی می کند که در عین حفاظت بازدهی بهینه را فراهم می آورد (همان منبع ص ۹۷).

۱۰-۵- احیاء: احیاء به عنوان زیر مجموعه ای از نوسازی تعریف و تبیین می شود این واژه به معنای یگانگی بخشیدن به همه بخش های از میان رفته اثر یا سازمان فضایی است به گونه ای که بتوان کلیت خدشه دار شده را از نو ایجاد کرد. به سخن دیگر احیاء یا بازگشت هر بنام مجموعه و فضایی شهری اولیه سبب بازگرداندن حالت وجودی و ذاتی اصل بنام مجموعه یا فضایی شهری می گردد. (همان منبع ص ۹۷).

۱۰-۶- بازسازی : به معنای ازنو ساختن است زمانی صورت می گیرد که در بنا مجموعه یا فضای شهری فرسودگی به صورت کامل ایجاد شده باشد. فرسودگی کامل معمولاً بر اثر فرسودگی نسبی یا کامل (فعالیت و کالبد به شکل توامان صورت می پذیرد. این امر معمولاً برای ایجاد حیات جدید در سازمان فضا یی فرسوده (بنا مجموعه، بافت) به کار می رود (حبیبی، ۱۳۸۱، ۲۱-۱۸).

۱۰-۷- دیدگاه جهانی به مدیریت بافت تاریخی :

کشورهای مختلف جهان با توجه به اهداف و اصول و دیدگاه صاحب نظران و مدیران شهر به بافت قدیمی شهرها نگاه می کنند و در حفظ و مرمت آن تلاش می کنند با این حال ویژه مشترک که می توان در آنها مشاهده نمود که بطور خلاصه عبارتند از (همچنین رجوع شود به حبیب طاهر خانی و محمد مهدی متوسلی ۱۳۸۵، ۱۰۱).

- در آمد زدایی
- مشارکت مردم
- شناسایی بافت کهن و تقسیم آن به واحدهای کوچکتر
- هماهنگی بین مدیران و برنامه ریزان
- مشارکت بخش خصوصی در نوسازی
- تدوین راه حل های مختلف باتوجه به شرایط هر منطقه
- تدوین برنامه ها با توجه به پتانسیلهای موجود و منابع مالی
- سپردن امور به افراد محلی
- شناخت مواضع مدیریتی حفظ و احیای بافت قدیم
- طیف گسترده سرمایه گذاریهای بین المللی و محلی .
- ملموس بودن منابع مالی لازم از طریق بخش دولتی، تعاون و خصوصی

۱۰-۸- قوانین و مقررات بافت های تاریخی شهرهای ایران :

قوانین و مقررات درکنار منابع مالی و انسانی به همراه اطلاعات از جمله منابع مهم و استراتژیک درحفظ و احیای بافتهای تاریخی محسوب میشوند. تدوین و تصویب قوانین صریح و شفاف و در بعضی موارد اصلاح قوانین و مقررات از جمله منابع ساختاری است که میتواند مدیریت حفظ و احیاء را تداوم بخشد. بررسی تجارب کشورهای اورپایی نیز نشان می دهد که حفظ و احیاء اغلب با اصلاح قوانین و مقررات آغاز شده است .

خلاء قانونهای ویژه احیای بافت های ارزشمند تاریخی و قدیمی شهرها در مجموعه قوانین مربوط به میراث فرهنگی کاملاً مشهود است. اغلب قوانین در حوزه میراث فرهنگی به حفاظت مربوط می شود که آنها عمدتاً تک نیازهای ارزشمند را در بر می گیرد البته این نگرش با توجه به زمان تهیه این قوانین که عمدتاً مربوط به چند دهه قبل است توجیه پذیر است. بنابراین تهیه قانون مشخص و جایگاه طرح ها و برنامه ها ضرورتی انکار ناپذیر است

در قالب ماده ۱۶۶ قانون برنامه سوم توسعه، فرصت مناسبی برای سازماندهی بهنیه مدیریت بافت تاریخی شهرها فراهم گردید. این ماده در قالب ماده ۱۱۵ قانون برنامه چهارم توسعه مجدداً مورد تنفیذ قرار گرفت (جهانگیر، ۱۳۸۴، سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۸۰-۱۳۸۵) مطابق بند ب ماده مذکور در شهرهای دارای بافت تاریخی ارزشمند، تشکیلات شهرداریها مورد تجدید نظر قرار می گیرد و به منظور انجام امور مربوطه به نظر می رسد این ماده و آیین نامه اجرایی آن فرصت مغتنمی را فراروی شهرداریها قرار می دهد تا به ایجاد تشکیلات مدیریتی مستقل و دارای وظایف مشخص بپردازند و نسبت به حفظ و بهره برداری از بافت قدیم و تاریخی شهر حساسیت و توجه بیشتری مبذول دارند. بخشی از مهمترین وظایفی که بر اساس آیین نامه اجرایی ماده ۱۶۶ قانون برنامه برعهده ساختار مدیریتی خاص در شهرداری نهاد شده است عبارتند از (حبیب طاهر خانی و محمد مهدی متوسلی، ۱۳۸۵، ص ۱۰۴).

- برنامه ریزی، تهیه و اجرای طرحها
- برنامه ریزی و انجام اقدامات حمایتی، مالی و اجرایی نسبت به مالکان و متصرفان قانونی آثار ارزشمند
- صدور پروانه ساختمانی و انجام عملیات عمرانی در عرصه و حریم بافت
- بررسی و تغییر مشاغل زیانبار و انتقال آنها از بافت یا محوطه تاریخی

۹-۱۰- عناصر موثر در مدیریت بافت های تاریخی شهرهای ایران: از نظر قانون سه مرجع اصلی مداخله در بافت های تاریخی را دارند: سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، شرکت عمران و بهسازی شهری و شهرداریها هستند که هر یک در چارچوب اختیارات قانونی خود و با استناد به مستندات قانونی در بافت ها دخالت می کنند (کیومرث حبیبی، احمد پور احمد، ابوالفضل مشکینی، ۱۳۸۹، ص ۶۵) در کنار این سازمانها تعدادی نهاد هستند که از طریق تصمیم گیری و تصویب طرحی در این بافت مداخله می کنند مثل شورای اسلام شهر، شورای عالی شهر سازی و معماری

الف- سازمان میراث فرهنگی و گردشگری: متولی اصلی صیانت و حفظ و احیای بافت های تاریخی در عرصه سیاستگذاری و تصمیم گیری است و وظایف آن در این رابطه عبارت از مطالعه و تحقیق و بررسی و شناسایی، ثبت و حفاظت، تهیه و اجرای طرح های لازم در این خصوص، اظهار نظر در کلیه طرح های توسعه شهری درمورد مناطق و بافت های تاریخی و نظارت برفعالیت هایی که در بافت و بناهای تاریخی صورت گیرد.

نقش نظارتی سازمان میراث فرهنگی بر فعالیت هایی که در بافت و بنای تاریخی صورت می گیرد. در ماده ۱۶۶ قانون توسعه و ۱۱۵ قانون چهارم توسعه نسبت به حفظ و احیاء بافت ها و بنای تاریخی پررنگ تر گردیده است (حبیب طاهر خانی، محمد مهدی متوسلی ۱۳۸۵)

ب - شرکت عمران و بهسازی شهری: شرکتی دولتی و وابسته به وزارت مسکن و شهرسازی است که در ۲۲ اسفند ماه ۱۳۷۵ اساسنامه آن به تصویب هیات وزیران رسید مرکز آن شهرسازی کشور در استانهای مختلف می تواند در شرکتهای وابسته و تابعه برای اجرای عملیات خود تاسیس کند طبق ماده چهارم موضوع شرکت در هشت بند می باشد که بند یک آن شامل مدیریت و تهیه طرحهای شهرسازی، معماری، نقشه های تفکیکی، آماده سازی و دیگر اقدامات اجرایی ساختمانهای لازم در بافتهای قدیمی و فرسوده شهری در زمینهای تامین شده یا از طریق خریداری و تملک مطابق مقررات و قوانین جاری حسب مورد می باشد (غلامرضا حجتی اشرفی، ۱۳۷۸، ص ۷۹۷).

ج- شهرداریها: شهرداریها به استناد ماده ۱۱۱ قانون شهرداریها، ماده ۱ قانون عمران و نوسازی شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ و شرح وظایف دفتر عمران و توسعه شهری مصوب آبان ۱۳۸۳ سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور می توانند در بافت تاریخی مداخله نمایند (کیومرث حبیبی، احمد پو احمد، ابولفضل مشکینی، ۱۳۸۹، ص ۶۵). اما مهمترین معاونتی که در شهرداری در این حوزه می تواند موثر باشد واحد شهرسازی و معماری شهرداری می باشد معاونت حمل و نقل از طریق بالا بردن کیفیت عبور و مرور در بافت تاریخی و معاونت یا مدیریت فنی و عمران با توجه به فرسودگی تاسیسات و تجهیزات محدوده نقش زیادی در توسعه و عمران آن دارد (حبیب طاهر خانی و محمد مهدی متوسلی) اداره معاونتها و مدیریت های شهرداری موثر در بافت تاریخی سازمانهای وابسته شهرداری نیز به نوعی می توانند در نوسازی بافت تاریخی موثر باشند که عبارتند از: (همان منبع ۱۰۵)

- سازمان نوسازی شهرداری که وظیفه تهیه و هماهنگی در اجرای طرح ها و برنامه های نوسازی بافت های فرسوده را دارد از سازمان های دارای ارتباطی تنگاتنگ با بافت تاریخی شهر است چرا که قسمتی از بافت مذکور دارای ویژگی های نوسازی است .

- سازمان زیباسازی شهرداری که مهمترین وظیفه آن بر مبنای اساسنامه ها ناشناخت بافت ها و بناهای تاریخی است .

- سازمان ایمنی و خدمات آتش نشانی فرهنگی و هنری در محدوده شهر و از جمله بافت تاریخی و مرکزی شهر را عهده دارد .

- شرکت سامان دهی صنایع و مشاغل شهر که وظیفه برنامه ریزی و انتقال صنایع و مشاغل مزاحم در شهر و محدوده مورد نظر را بر عهده دارد .

- شورای عالی شهر سازی: مرجع تصویب طرحهای توسعه شهری است از اینرو نقش موثری در هدایت توسعه بافت های تاریخی بر عهده دارد وظیفه سیاستگذاری و تصویب ضوابط شهر سازی را بر عهده دارد

و از این رو می تواند نقش زیادی (خصوصاً در سطح ملی) در مورد حفظ و احیای بافت تاریخی ایفا کند (همان منبع ص ۱۰۵).

- شورای اسلامی شهر : شورای اسلامی شهر با توجه به نقش سیاستگذاری و برنامه ریزی فعالیتهای شهرداری، تصویب طرح ها و برنامه در خصوص حفظ و احیای بافت و تامین مالی برای تحقق آنها از عناصر تاثیر گذار در بافت تاریخی محسوب می شود. همچنین طبق ماده ۱۵۶ برنامه سوم توسعه وظیفه مساعدت و مشارکت در حفظ و نگهداری بنای فرهنگی و همکاری در حفاظت از بناها و آثار تاریخی و بافت هاومحوطه های تاریخی و ممانعت از تغییر کاربری آنها و جلب مشارکت مردمی در این خصوص به وظایف شورا اضافه گردیده است علاوه برآن طبق ماده ۱۶۶ قانون برنامه سوم مدیریت شهری و ماده ۱۱۵ قانون برنامه چهارم در این خصوص وظایف و نقش بیشتری به شوراها محول شده است (همان منبع ص ۱۰۵).

فصل یازدهم

مدیریت شهری و اصناف :

۱-۱۱- صنف: صنف در لغت مجموعه ای از هر چیز است و هر نوعی از اشیاء صنفی جداگانه است مورخان قدیم کلمه صنف را به شکلی به کار برده اند که ثابت می کند از آغاز برای میان جماعات پیشه وری در جامعه اسلامی بکار می رفته است. (صبح ابراهیم سعید الشیخلی مترجم دکتر هادی عالم زاده، ۱۳۶۲، ص ۵۱). یاقوت حموی کلمه صنف را در مورد اهل مشاغل و پیشه ها به کار می برد مانند صنف صرافان و صنف زرگران و سقطی درباره ذبح کنندگان گوسفند و فروشندگان گوسفند و ماهی و انواع خوراکیها می گوید آنها اصنافی دارند و هر صنف از آنان نوعی کار مخصوص به خود دارد و روشی که برطبق آن عمل می کند. (همان منبع ص ۵۲).

صنف آن گروه از افراد صنفی که طبیعت فعالیت آنان از یک نوع باشد تشکیل یک صنف را می دهند صنوف مشمول این قانون به چهار گروه تولیدی، خدمات فنی، توزیع یا خدماتی تقسیم می شوند

افراد یک یا چند صنف که دارای فعالیت یکسان یا مشابه اند مجموعه ای را بنام اتحادیه تشکیل می دهند (قانون شهرداریهای کشور، جهانگیر منصور ۱۵۹، ص ۱۸۰).

اصناف بعنوان یک تشکلهای اجتماعی از نظر اقتصادی و سیاسی علی الخصوص در دوره معاصر از اهمیت خاصی برخوردار بودند منتهی با همکار غربی خود یعنی (Guilds) که در قرون وسطی شکل گرفتند تفاوت ماهوی داشتند گلیدها گروههای اجتماعی بودند که هویت مشترک و روابط اجتماعی داشتند برای خودسازمان و تشکیلات هم تاسیس کردند و بصورت یک نهاد رسمی و قانونی و پابرجا درآمدند. اعضای هر صنف نه تنهات رئیس خود را آزادانه انتخاب می کردند و اعضای تازه ای می پذیرفتند و ارتقاء از شاگردی به استادی را تقویت می کردند بلکه با تعیین مقررات مربوط به روابط درونی و بیرونی صنف بر تعداد واحدها و اعضای و نوع و کیفیت محصولات و قیمت آن ها نظارت داشتند آنها با قانونی کردن صنایع صنفی و مبارزات سیاسی و اقتصادی دعای خویش را به کرسی می نشاندند تا بتوانند در برابر زورگیری دستگاه حکومت فئودالی ایستادگی کنند رهبران خود را آزادانه بر گزیدند و اموال مشترک و جمعی انجمن را اداره کنند (احمد اشرف، ایران نامه، سال چهارم ص ۷).

این در حالی است که در اوج اصناف در دوره صفویه زیر نظر دستگاه حکومت شهر بودند و از استقلال کامل بی بهره بودند بطوری که در تذکره الملوك آمده است اعضای هر صنف از میان خود شخص شایسته ای را که مورد اعتماد شان بود بر می گزیدند و گواهی و موافقی برای وی معین می کردند پس این سند را به مهر نقیب می رساندند و از وی تعلیقه (گواهی) و خلعت برای برگزیده خود می گرفتند. دست یافتن به مقام استادی در هر صنف نیز با حکم کلانتر انجام می شد. از نظر حکومت ریش سفیدان و کدخدایان اصناف مأمور سهمیه بندی مالیات ها و تامین بیگاری برای دستگاه حکومت بودند (همان منبع ص ۱۴). در واقع تفاوت های عمده ای بین اصناف در جوامع غربی و شرق وجود دارد که نه تنها پرداختن به آن نیاز به تحلیل های گسترده ای دارد بلکه از تجربه این مباحث می توان استنباط کرد که صنوف فراتر از یک گروهی از افرادی می باشند که دارای شغل و حرفه معین هستند چرا که هم بعنوان یک سازمان علاوه بر نقش اداری دارای نقش اجتماعی و سیاسی نیز بودند.

۱۱-۲- شیوه مدیریت اصناف در قبل از انقلاب اسلامی:

متون مربوط به اصناف و چگونگی مدیریت آنها محدود است با این حال مجموعه مدیریتی اصناف در قبل از مشروطیت شامل ریش سفیدان محتسب، کلانتر و داروغه بودند که هر کدام وظیفه ای را داشتند ریش سفیدان روی مالیات ابلاغی به بازاریان نظارت کامل داشتند منصب بالاتر از ریش سفیدان محتسب بود که بر جزئیات فعالیتهای اصناف از لحاظ کیفیت کار و اوزان و مقایسات و تنظیم فهرست قیمت های جاری نظارت می کرد و خلفکاران را به شدیدترین و موهن ترین وجهی کیفر می داد و کلانتر شهر نیز که به ظاهر باید از اصناف حمایت کند عملاً مهمترین وظیفه اش سهمیه بندی مالیات ها بود و در واقع واسطه ای بود میان دستگاه مالیاتی و پیشه وران شهر. انجمن های صنفی از نظر دستگاه حکومت وسیله مناسبی بودند تا سازمان گردآوری مالیات و بیگاری بتواند با پیشه وران شهری بطور دسته جمعی روبرو شود و به آسانی وظیفه اش را انجام دهد (احمد اشرف، ایران نامه، سال چهاردهم ص ۱۳، ۱۴).

دستگاه حکومت شهری برای تسهیل جمع آوری مالیات و بیگاری نه تنها اعضاء هر حرفه را در یک صنف جای می داد بلکه شمار اصناف فزون می یافت کسبه و پیشه وران چند دسته را در یک گروه قرار می داد بطوریکه در انتخابات مجلس اول از تهران بیش از صد جماعت صنفی را به ۳۲ گروه متجانس بخش کردند (که هر گروه یک، هفت صنف بودن و برای هر گروه یک نماینده در نظر گرفتند).

از انقلاب مشروطه که معنای تاریخی آن تاسیس دولت ملی و رشد جامعه مدنی بود اصناف بعنوان یکی از مهره های سیاسی وارد گود سیاست شدند مهره ای که هم دستگاه حکومت از آن سود می جست و هم مخالفان و رقبای سیاسی دولتها. دولتها و سیاست پیشگان وابسته به حکومت غالباً بهنگام برگزاری انتخابات از اصناف استفاده می کردند. و رقبای سیاسی آنان در دوران آزادی مبارزات سیاسی و شورش ها و انقلاب ها از آنها سود می جستند (همان منبع ص ۱۶).

انقلاب مشروطه هم نقطه عطف فروپاشی سنتی صنفی بود و هم اینکه برای نخستین بار نظام صنفی را به رسمیت شناخت، عنوان مشخص صنف و اصناف را بر آنان بست و نقش سیاسی برای آنان معین کرد.

با توجه به نقشی که صنوف در مقاطع مختلف سیاسی بعد از انقلاب مشروطیت داشت بعد از کودتای مرداد ۳۲ اتاق بازرگانی و شهرداریها به فکر وابسته کردن اصناف به خود افتادند آیین نامه اجرای قانون اتاق بازرگانی و آیین نامه عضویت اتاق بازرگانی تهران و اتحادیه صنفی و بازرگانی به تصویب وزارت اقتصاد ملی رسید شهرداری تهران نیز طبق بند ۶ ماده ۵۵ قانون شهرداریها که تهیه مقررات صنفی و پیشنهاد آن به انجمن شهر و مراقبت در امور صنفی اصناف و پیشه وران را تدوین و آن را جزء وظایف شهرداری شمرد آئین نامه تشکیل اتحادیه ای صنفی و تنظیم امور اصناف و پیشه وران را تدوین و به استناد ماده ۴۲ که در غیاب انجمن شهر وزارت کشور را مرجع صلاحدید تصویب آئین نامه می شناسد به تصویب وزارت کشور رساند (مظفر علیخانی ص ۵۲).

مهرماه ۱۳۶۶ طی آئین نامه ای که به تصویب هیات وزیران رسیده بود قرار شد که شورای اصناف زیر نظر فرماندار و شهردار در تمام شهری ایران تشکیل شود و در تهران عنوان آن شورای عالی اصناف باشد با توجه به تضاد بین شورای عالی اصناف و مقامات دولتی در ۱۶ خرداد ۱۳۵۰ کلیه شورا های صنفی در سراسر کشور منحل و جای خود را به اطاق های اصناف دادند که در واقع فدراسیون از کلیه اتحادیه های صنفی در هر محلی بودند (احمد اشرف، ۲۶)

مهمترین وظیفه اطاق اصناف کنترل قیمت ارزاق و مبارزه با گرانفروشی بود علاوه بر آن امور صنفی مثل صدور جواز کسب، ارزیابی مالیاتهای صنفی را نیز انجام می داد در سال ۱۳۵۳ اطاقهای اصناف به وزارت بازرگانی انتقال یافت.

۱۱-۳- مدیریت اصناف بعد از انقلاب اسلامی: پس از انقلاب اسلامی علیرغم اینکه اصناف اجازه یافتند در اموری سیاسی مشارکت یابند و از قدرت بالایی در مقابل دولت برخوردار شوند اما بدلیل وجود يك سري نارسائيه نتوانستند نقش مثبت خود را به عنوان ناظر عملکرد دولت ایفا نمایند بلکه بیشتر سعی نمودند تا با قدرت خود از دولت امتیازات اقتصادی گرفته و به صورت انحصاری عمل کنند.

در سیزدهم تیرماه ۱۳۵۹ قانون نظام صنفی به تصویب شورای انقلاب رسید و اطاق بازرگانی منحل گردید در این قانون مجمع امور صنفی از نمایندگان منتخب اتحادیه صنفی تشکیل و سپس شورای مرکزی اصناف را که عاملی مرجع انتخاب صنوف بود ایجاد می شد سپس نظارت دولت از طریق کمیسیون نظارت در سطح شهرها با ریاست اداره بازرگانی و هیات عالی نظارت وزیر بازرگانی امور مختلف صنفی مثل نظارت بر فعالیت اصناف، صدور پروانه کسب، نظارت بر قیمت ها، تخلفات و انتخابات صنفی و موارد دیگر مدیریت می گردید.

با توجه به معایب و نواقص قانون صنفی ۱۳۵۹ و انتقادات و ایرادات وارده به قانون فوق قانون صنفی جدید در ۲۴ اسفند ماه ۱۳۸۲ مشتمل بر نه فصل و ۹۶ ماده تصویب و به اجرا گذاشته شد. سطوح مختلف نظام صنفی کشور طبق قانون مذکور به شکل زیر می باشد.

بالاترین سطح این نظام هیات عالی نظارت متشکل از وزرای بازرگانی، فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت کشور، بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، دادگستری، امور اقتصادی و دارایی، صنایع و معادن به همراه

فرماندهی نیروی انتظامی کشور شهردار تهران، رئیس شورای اصناف کشور و روسای مجامع امور صنفی شهرستان تهران به ریاست وزیر بازرگانی می باشد که اموری مثل صدور صنفی، ابطال انتخابات اتحادیه ها و مجمع امور صنفی در صورت لزوم، رسیدگی به اختلاف کمیسیون های نظام صنفی، ارائه راهکارهای اجرایی برای صدور کالا و خدمات در مهتر از همه انحلال شورای اصناف کشور با تصویب وزیر بازرگانی می باشد.

کمیسیون نظارت در سطح شهر، با عضویت ادارات واحدهای تابعه همان اعضای کمیسیون های نظارت می باشد شامل: ادارات بازرگانی (رئیس کمیسیون)، امور اقتصادی و دارایی، بهداشت و درمان، دادگستری، نیروی انتظامی و رئیس شورای شهر، شهردار، روسای مجامع امور اقتصادی و دارایی، بهداشت و درمان، دادگستری، نیروی انتظامی و در سایر شهرستان بجای نماینده استاندارد نماینده فرماندار شرکت دارد. مهمترین وظایف این کمیسیون تعیین نرخ گذاری خدمات و کالا و تعیین ناظران از میان معتمدات خود و مصرف کنندگان برای نظارت بر نرخ گذاران کالاها و خدمات می باشد.

اتحادیه ها از طریق واحدهای صنفی عضو انتخاب می شوند که مهمترین وظیفه آن صدور و یا ابطال پروانه کسب و ارائه پیشنهاد قیمت کالا و خدمات به مجمع امور صنفی جهت رسیدگی و تصویب کمیسیون نظارت و رسیدگی به شکایات مصرف کنندگان و ارجاع آن به مراجع ذی صلاح و مواردی که بیشتر مربوط به خود تشکیلات اتحادیه می باشد را شامل می گردد.

نمایندگان اتحادیه ها مجمعی بنام مجمع امور صنفی را تشکیل می دهند که شامل دو مجمع و یک مجمع مشترک به صورت زیر می باشد:.

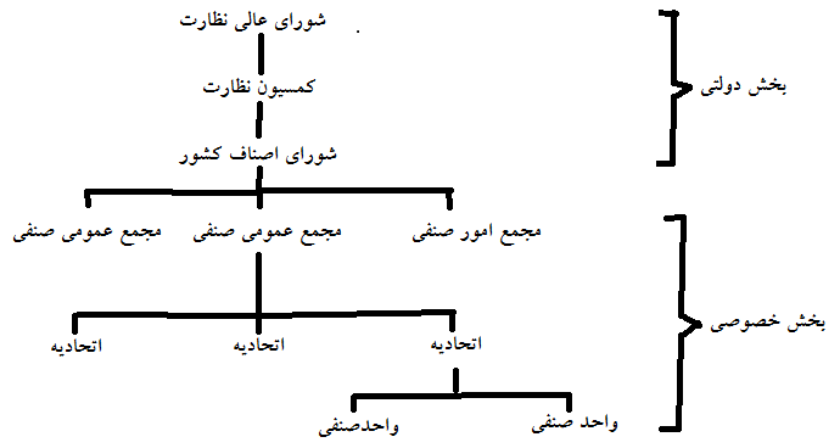
الف- مجمع امور صنفی صنوف تولیدی - خدمات فنی

ب- مجمع امور صنفی صنوف توزیعی - خدماتی

ج- مجمع امور صنفی مشترک صنوف تولیدی - خدمات فنی و توزیعی - خدماتی

مجمع امور صنفی وظایفی شامل نظارت بر اتحادیه ها، بازرسی واحدهای صنفی، اجرای مصوبات هیات عالی نظارت و کمیسیون نظارت و تنظیم و تصویب آیین نامه ای مال و اداری و استخدامی و آموزش اتحادیه ها را در بر می گیرد.

بالاترین مرجع انتخابی اصناف در قانون ۱۳۸۲ شورای اصناف کشور می باشد که محل استقرار آن در تهران و از نمایندگان هیات رئیس مجامع امور صنفی شهرهای کشور با رای گیری مخفی هیات رئیسه های مجمع امور صنفی در هر استان انتخاب و به دبیرخانه هیات عالی نظارت معرفی می گردند. تعداد افراد انتخاب شده در هر استان باتوجه به جمعیت آن متفاوت می باشد بطور مثال در تهران ۱۲ نماینده و در استانهای کمتر از یک میلیون نفر جمعیت ۲ نماینده انتخاب می کنند. وظایف شورا طبق ماده ۴۵ قانون نظام صنفی بایستی بر اساس آیین نامه ای که حداکثر شش ماه پس از تصویب قانون نظام صنفی به تصویب وزارت بازرگانی برسد که تا کنون عملی نشده است.



نمودار شماره : سلسله مراتب نظام صنفی کشور

فصل دوازدهم

مدیریت شهری و حاشیه نشینی

۱-۱۲- حاشیه نشینی :

حاشیه نشین به کسی گفته می شود که در حاشیه شهرها زمین خود را خریده بلکه بصورت عدوانی تصرف کرده است و روی این زمین تصرفی مسکن غیرقانونی خودش را بنا کرده است. این تعریف بیشتر جنبه فیزیکی دارد. در تعریف دیگر حاشیه نشینی و آلونک نشین به کسی گفته می شود که در حاشیه اقتصاد شهری قرار گیرد. و فرهنگ خاص خود را پاسداری کند (دکتر حسین شکویی، جزوه درسی)

حاشیه نشینی یکی از معضلات شهرهای جهان می باشد که به موازات رشد و توسعه اقتصاد و تمرکز فعالیتها در سطح شهرها بوجود آمده است. در زمانهای قدیم که جدایی گزینی گروههای اجتماعی همانند امروز وجود نداشت افراد فقیر و غنی در کنار همدیگر زندگی می کردند اما به موازات رشد اقتصادی و اجرای برنامه های اقتصادی در دوره های معاصر مهاجرت به شهرهای بزرگ افزایش یافت که بسیاری از آنها علی الخصوص در شهرهای جهان سوم جذب فعالیتهای اقتصادی نشدند. در شهرهای بزرگ جهان سوم بیش از یک سوم مردم مهاجر به شهرها در آلونک ها یا در بخش حاشیه نشین شهر زندگی می کنند (دکتر شکویی، جزوه درسی) در سال ۲۰۰۱ از ۹۲۰ میلیون جمعیت حاشیه نشین شهری جهان ۴۵ میلیون نفر (یعنی ۶ درصد) در کشورهای توسعه قرار دارند و ۸۶۰ میلیون دیگر یعنی ۹۳ درصد جمعیت شهری در آلونک های کشورهای غرب آسیا که شامل ایران نیز می شود ۳۵ درصد جمعیت شهری ذکر شده است (نشریه خوب اندیش ۸۵/۱/۲۹).

در ایران آمار رسمی در مورد تعداد جمعیت حاشیه نشین شهری وجود ندارد و ارقام از طریق مطالعات موردی در شهرهای مختلف می باشد طبق مطالعات فوق حاشیه نشینی در کشورما بیش از سال ۱۳۲۰ شروع شده و طی دهه های مختلف تا سال ۱۳۵۰ به شدت رشد کرده است. (سید سعید زاهد زاهدانی، ۱۳۶۹ ص ۳۹).

سازمان ملل تعداد جمعیت حاشیه نشینان ایران را در سال ۱۹۹۰ بالغ بر ۱۷۰۹۲۰۰۰ نفر و ۲۱۷۶۲۰۰۰ نفر در سال ۲۰۰۵ برآورد کرده است و پیش بینی می کند تا سال ۲۰۲۰ این رقم به ۲۷۰۹۰۰۰ نفر افزایش یابد، (علی حاج یوسفی، مریم خلیل عراقی، محمد آزادی، ۱۳۸۰) وزیر رفاه در سال ۱۳۸۵ عنوان کرد پژوهش های این وزارت نشان می دهد که ۱۰/۵ درصد از جمعیت شهری یعنی حدود پنج میلیون نفر در فقر مطلق بسر می برند که مسلماً اکثریت آنها در این سکونتگاهها زندگی می کنند (کیومرث ایراندوست، ۱۳۸۸، ص ۱۶۳).

نظرات کارشناسان نشان می دهد که مهمترین عامل و تاثیر گذارترین عامل در پیدایش و رشد پدیده حاشیه نشینی در ایران سیاستهای واگذاری زمین شهری توسط دولت و میزان تمرکز صنایع در شهرهای بزرگ می باشد. جدول شماره ۲۲ عوامل تاثیر گذار و درجه اهمیت آنها در پیدایش حاشیه نشینی را نشان می دهد (علی حاج یوسفی، مریم عراقی، محمد آزادی ..)

جدول شماره ۲۲ : رتبه بندی علل از نظر تاثیر و اهمیت در پیدایش رشد پدیده حاشیه نشینی در ایران

تاثیر رتبه	اهمیت رتبه	علت
۱	۹	میزان تمرکز صنایع در شهرهای بزرگ
۲	۳	نحوه توزیع امکانات اقتصادی بین شهرها و روستاها
۳	۲۰	میزان تمرکز خدمات و امکانات شهری
۴	۲	سیاست های توسعه شهری
۵	۸	سیاست توسعه صنعتی
۶	۱۰	کیفیت برنامه ریزی مسکن در ایران
۷	۱	سیاست واگذاری زمین در شهرها
۸	۱۲	میزان رشد جمعیت کشور
۹	۱۱	نحوه واگذاری زمین شهری توسط دولت
۱۰	۲۵	جنگ تحمیلی
۱۱	۵	فرصت شغل مناسب در روستاها و شهرهای کوچک
۱۲	۷	سیاست های مباحث زیر بنایی عمرانی
۱۳	۱۵	میزان توجه به ایجاد سلسله مراتب آمایش شهرها
۱۴	۱۳	سیاست ها توانمند سازی فقر
۱۵	۶	سیاست توسعه منطقه ای
۱۶	۱۷	میزان توجه به ایجاد و افزایش خدمات اجتماعی
۱۷	۲۴	قوانین و مقررات تعیین کننده صدور شهرها
۱۸	۱۴	قوانین و مقررات ساخت و ساز در کشور
۱۹	۲۳	نحوه آموزش در سیستم نظام آموزش کشور
۲۰	۴	سیاست های توسعه روستایی
۲۱	۱۹	قوانین و شورای مجموعه سازی و شهرک سازی
۲۲	۱۶	سیاست های توانمند سازی روستائیان
۲۳	۲۲	قوانین و مقررات تعیین کننده نحوه همکاری نهادها
۲۴	۱۸	میزان توجه به آموزش های فنی و حرفه ای در روستاها
۲۵	۲۱	شرایط آب و هوایی در مناطق مختلف کشور
۲۶	۲۶	توان مالی شهرداری ها و نهادهای شهری .

ماخذ : علمی حاج یوسفی، مریم خلیلی عراقی، محمد آزادی .

۱۲-۲- رویکردهای مدیریت حاشیه نشینی :

پدیده حاشیه نشینی که بدنبال رشد و توسعه شهرنشینی در بیشتر کشورها بخصوص کشورهای جهان سوم بوجود آمده است چهره واقعی محرومیت و فقر را به نمایش میگذارد محور بحث نهادهای بین المللی برای مقابله با آن بوده است . بدین منظور اقدامات مدیریت شهری برای حاشیه نشینی درچارچوب رویکردهای ترفیع (Upgrading) و پیشگیرانه (Proactive) انجام شده است.

الف - رویکرد ترفیع : مجموعه استراتژی هایی که برای بهبود شرایط زندگی زاغه نشینان به منظور ادغام سازی آنها در بافت اجتماعی و اقتصادی شهرها از طریق بهبود امکانات خدمات شهری در زمینه های اجتماعی ، اقتصادی و فیزیکی و همچنین مسئله زمین و مالکیت آن صورت میگیرد. پروژه هایی که در این رویکرد تعریف میشود عمدتاً شامل تأمین آب ، بهداشت ، احداث خیابان ، پیاده رو ، زه کشی ، روشنایی و سایر خدمات دیگر میشود.

ب - رویکرد پیشگیرانه : رویکردی که از نظر هزینه و استطاعت مالی و اجرایی آسان تر بوده و منافع مالی و اجتماعی برای مدیریت شهر ، دولت و فقرای شهری دارد . در این رویکرد زاغه ها جزئی از استراتژی های توسعه شهر دیده میشود . بعبارت دیگر محدوده زاغه ها با محدوده شهر در استراتژیهای توسعه بطور یکسان دیده میشود . این استراتژی ها عبارتند از : امور مالی شهر ، محیط شهری ، کاهش فقر ، ایجاد اشتغال ، توسعه اقتصادی و حکمرانی خوب که مجموعاً توانایی شهرها را برای مدیریت نیازهای مردم فقیر زاغه ها تقویت میکند یکی از مواردی که در استراتژی توسعه پی گیری میشود مسئله زمین و سرپناه میباشد که قیمت آن بستگی به عوامل عرضه و تقاضا به همراه میزان دسترسی و شرایط توپوگرافی دارد . مدیریت جامعه برای تضمین برخورداری تمام اقشار جامعه از این نیاز اولیه زندگی بایستی بین عرضه و تقاضا تعادل ایجاد کند و یارانه های تخصیصی بصورت هدفمند باشد(همچنین نگاه شود به Barjor (Mehta, 2008).

۱۲-۳- مدیریت شهری و حاشیه نشینداری ایران:

تمامی نهادها و سازمانهای و ادراستی که در اداره امور شهرها مساعی دارند و در این راه و وظایف بعهدہ آنها گذاشته شده است در امور حاشیه نشینان نیز درگیر می باشند . منتهی در برخورد با حاشیه نشینی که طبقات بی بضاعت و فقیر جامعه را دربر می گیرد یک سری سیاست گذاری ها و قوانین و مقررات وجود دارد که از طریق برنامه های توسعه اجتماعی- اقتصادی و طرحهای شهری در اصلاح و بهبود و مدیریت محدوده های حاشیه نشینی شهری تاثیر می گذارند و با توجه به اینکه فاصله میان درآمد خانواده ها و قیمت مسکن پدیده حاشیه نشینی را به وجود آورد و آن را گسترش می دهد و بالاخره به صورت يك واقعیت به جامعه شهری تحمل می کند و تا زمانی که میان درآمد خانواده ها و قیمت مسکن فاصله زیادی وجود دارد حاشیه نشینی نیز وجود خواهد داشت (رقیه رمضان زاده ، ۱۳۸۳ ، ص ۷۵) در برخورد با حاشیه نشینی سیاست ها و قوانین عمدتاً بر پایه تأمین مسکن افراد بی بضاعت و کم درآمد جامعه بوده است و از اینرو سیاست خانه های ارزان قیمت توسط سازمانها و نهادهای مرتبط پی گیری می شده است که می توان از شهرداری ، مسکن و شهرسازی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نام برد .

در بند ۲۱ ماده ۵۵ قانون شهرداریهای کشور اتخاذ تدابیر لازم جهت ساخت خانه های ارزان قیمت برای اشخاص بی بضاعت مسکن شهر وجود وظایف شهرداری قرار داده شده است .

در برنامه های عمرانی اول (۱۳۲۷) و برنامه دوم (۱۳۴۱-۱۳۳۴) کم درآمد ها و اسکان غیر رسمی هدف برنامه بخش مسکن نبوده اند . و از برنامه سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۱) کم درآمد ها و اسکان غیر رسمی هدف مشخص برنامه مسکن در فصل خانه های ارزان قیمت گشتند در برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۶-۱۳۵۲)

در بخش مسکن به تفصیل بیشتری کم در آمد ها و اسکان غیر رسمی مطرح شدند. (کمال اطهاری ، نشریه مدیریت شهری شماره ۲)

بعد از پیروزی انقلاب با توجه به سیاست رسیدگی به امور محرومین سازمانها و نهادهایی شکل گرفتند که وظیفه اصلی آنها خانه سازی برای اقشار محروم جامعه بود بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در ۲۱ فروردین ماه ۱۳۵۸ بنا به فرمان امام خمینی (ره) به منظور تامین مسکن برای محرومان شکل گرفت ماده سه اساسنامه اشاره به ساخت واحدهای ارزان قیمت بطور مستقیم یا با مشارکت مردم با همکاری و هماهنگی دستگاههای ذیربط در شهر و روستا دارد. در سال ۱۳۶۱ سازمان زمین شهری تشکیل شد و متقاضیان را به گروه انفرادی، تعاونی و انبوه ساز تقسیم و با اعلام ضوابطی برای هر یک سعی کرد به واگذاری زمین برای ساخت مسکن نظم دهد. اما با محدودیت های قایل شده بخش بزرگی از جامعه از شمول واگذاریها خارج گشت از این رو رشد سکونتگاههای غیر رسمی در دوره ۶۵-۱۳۵۵ نشانه کنار گذاشتن کم درآمدها (یا قایل شدن محدودیت ها) در آن زمان است.

در برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران (۷۲-۱۳۶۷) در بخش مسکن برنامه کمی درباره کم درآمدها و اسکان غیر رسمی وجود نداشت. در بخش سیاست های کلی «اولویت دادن به مسکن برای اقشار محروم» و در بخش سیاست های اجرایی «استفاده از ساز و کار نرخ ترجیحی» مطرح شد. تعجیل در تدوین برنامه اول و همچنین در اعمال سیاست های آزاد سازی باعث شد که برنامه های تفصیلی در مورد کم درآمد ها به مرحله عمل نرسد. بدین ترتیب سهم مسکن کم درآمد ها کمتر از پیش شد و این امر بر ابعاد اسکان غیر رسمی در طول برنامه افزوده و حتی تنش های اجتماعی و سیاسی ایجاد کرد. (کمال اطهاری مدیریت شهری، شماره ۲، ص ۸۷) در شهریور سال ۱۳۷۲ ماده واحده ای جهت عنوان قانون تهیه مسکن برای افراد کم درآمد وزارت اقتصاد و دارایی موظف گردید علاوه بر مالیات مقرر نیم درصد از درآمد مشمول مالیاتی بانکهای کشور را اخذ و به حساب مخصوص خزانه واریز و در قالب قانون بودجه به حساب صد امام واریز نماید و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی موظف است مبلغ دریافتی مزبور را صرفا در جهت تامین مسکن ارزان قیمت برای محرومین مصرف نماید.

در برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۴) سعی بر آن بود که ضعف های بخش مسکن از طریق تکمیل نظام کمک اعتباری قایل شدن وام و کمک به احداث شهرهای جدید و آماده سازی برطرف شود که این امر مشروط به کاهش سطح زیر بنای واحد مسکونی گردیده در این برنامه تصحیح و تعادل بخشی بازار مسکن از طریق مسکن حمایت شده (برای میان درآمدها) و جبران شکست های بازار مسکن از طریق «مسکن اجتماعی» برای کم درآمدها در دستور کار قرار گرفت (هدف کمی برنامه ۲۵۰ هزار واحد مسکونی تا سطح زیر بنای تا ۵۰ متر مربع). بدین ترتیب ساخت «مسکن اجتماعی» در قالب قرار داد «اجاره به شرط تملیک» برنامه بخش مسکن برای رفع اشکال غیر رسمی را تشکیل داد. (همان منبع ص ۸۷).

در راستای سامان دهی به بازار مسکن استیجاری قانون تشویق عرضه و احداث واحدهای مسکونی در ۱۳۷۷/۳/۲۳ از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت و قرار شد که موارد زیر صورت گیرد:

- وزارت مسکن در شهرسازی موظف شد نسبت به تامین زمین مناسب برای ساخت مسکن اجاره ای حداکثر با زیر بنای ۷۵ متر مربع به وسیله اشخاص حقیقی و حقوقی غیر دولتی و نهادهای عمومی غیر دولتی و خیران مسکن ساز نهادهای متولی حمایت از گروههای کم درآمد و تعاونی های موثر اقدام نماید .

- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مجاز است از طریق بانک های عامل نسبت به تامین تسهیلات بلند مدت ، حداکثر تا ۸۰ درصد هزینه های ساخت برای ساخت واحدهای مسکونی به شرکتها و موسساتی که قصد واگذاری این گونه واحدها را به صورت اجاره ای به گروههای کم درآمد دارند اقدام نماید .

- به دولت اجازه داده می شود تا ۵۰ درصد و در بافت های فرسوده تا ۶۰ درصد از سود تسهیلات اعطایی به سازندگان غیر دولتی واحدهای مسکونی اجاره ای را متناسب با معکوس سطح زیر بنا تامین نماید (علیرضا ابراهیمی، ص)

در برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۹) از طریق معافیت مالیاتی برای واحدهای کمتر از ۱۲۰ متر مربع و ارائه تسهیلات بانکی و طبق ماده ۴۱ قانون برنامه سوم ، سازمان ملی زمین و مسکن وزارت مسکن و شهر سازی به منظور تامین اعتبار مورد نیاز احداث واحدهای مسکونی (استیجاری یا اجاره به شرط تملیک مجاز گردید اراضی شهری در تملک خود را به قیمت روز بفروشد .

بطور کلی سیاستهای دولت در مورد مسکن عبارتند از :

- ۱ - افزایش سرمایه گذاری خارجی و داخلی در بخش مسکن
- ۲ - حمایت های مالی از انبوه سازی واحدهای سکونتی کوچک
- ۳ - مالیات بندی و حمایت های مالی کار آمد و توجه به بیمه مسکن
- ۴ - کاهش نظارت دولت و متحول نمودن مدیریت مسکن و زمین به واحدهای مدیریت محل (سازمانهای استانی و شهرداریها) و ارتقاء ساخت مسکن استیجاری و تعاونی مسکن

بر اساس سیاستهای فوق و با رویکرد هویت بخشی به سیمای شهر و روستا ، استحکام بخشی ساخت و سازها ، دستیابی به توسعه پایدار و بهبود محیط زندگی در شهرها و روستا ، ماده سی قانون برنامه چهارم (۸۸-۱۳۸۴) در مورد عمران و مسکن شهری و روستایی تدوین و در بندهای (ج) (د) ، (ه) و (و) سیاستهای و اقدامات مربوط به مسکن اقشار کم درآمد مشخص گردید . طبق بند ج وزارت مسکن مکلف گردید با توجه به نقش مسکن در اقتصاد ملی و کاهش نابرابریها بر اساس رویکرد توسعه پایدار ، عدالت اجتماعی و توانمند سازی اقشار کم درآمد طرح جامع مسکن را حداکثر تا پایان سال اول برنامه چهارم تهیه نماید . در اوایل سال سوم برنامه در تاریخ ۲۳/۳/۸۷ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید مهمترین محورهای این قانون عبارتند از :

الف- سیاست زمین حمایتی به جای مسکن حمایتی که از دهه ۷۰ شروع گردیده بود (کیومرث ایراندوست ، ص ۱۸۰) . شکل قانونی پیدا کرد بطوریکه در ماده یک قانون دولت موظف گردید برای تامین مسکن افراد

کم درآمد و فاقد مسکن و بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده شهری و سکونتگاههای غیر رسمی و مقاوم سازی واحدهای مسکونی موجود حمایت های لازم از قبیل تامین زمین مناسب و کاهش یا حذف بهای زمین از قیمت تمام شده مسکن، تامین تسهیلات بانکی ارزان قیمت، اعمال معافیت های مالیاتی و تامین سایر نهاده های مورد نیاز بخش مسکن در چهار چوب سرمایه گذاری در بخش تولید و عرضه مسکن با هدف تامین مسکن برای فاقدین مسکن (جهت هر خانوار یک با ر) با رعایت مقررات ملی ساختمان و الگوی مصرف مسکن و اصول شهر سازی و معماری اقدام نماید .

ب- تعیین ساختار مدیریت مسکن در سطح ملی و محلی به گونه ای که وزارت مسکن و شهر سازی بعنوان متولی اصلی مسکن مسئولیت تهیه طرح های آماده سازی زمین، جانمایی خدمات شهری، مکان یابی اراضی قابل توسعه شهری (درون و بیرون شهر)، ارائه کننده راهکار های تامین و واردات ابزار و ماشین آلات و مصالح تولید مسکن را بعهده دارد بنیاد مسکن انقلاب اسلامی علاوه بر مسئولیت در احداث مجموعه های مسکونی برای خانوار های کم درآمد در روستاها موظف است اراضی مستعد توسعه کالبدی روستا را شناسایی و طراحی و تفکیک اراضی واقع در محدوده روستاها اقدام نماید. وزارت اقتصاد و دارایی و بانک مرکزی برای تامین منابع مالی، تسهیلات و اجرای مالیاتی طبق دستور العمل های پیش بینی شده در قانون مذکور نیز در مدیریت مسکن نقش دارند و بالاخره شهرداری های جهت شناسایی و معرف اراضی بایر در محدوده شهر ها جهت ساخت مسکن در این فرآیند دخیل می باشند. در سطح محلی طبق ماده ۱۷ این قانون جهت هماهنگی، پیگیری تامین نهادهای مورد نیاز تولید و عرضه مسکن از جمله زمین، مصالح ساختمانی، خدمات زیربنایی و روبنایی مجوزها و عوارض مربوطه، بستر سازی و تسهیل جریان تحقق مفاد این قانون در هر استان استان شورای مسکن استان با ترکیب زیر تشکیل می گردد .

۱- استاندار (رئیس شورا) ۲- رئیس سازمان مسکن و شهر سازی (دبیر شورا) ۳- رئیس جهاد کشاورزی ۴- مدیر کل آموزش فنی و حرفه ای ۵- مدیر کل تعاون ۶- مدیر کل ثبت اسناد و املاک ۷- معاون استاندار و رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان ۸- مدیر عامل شرکت توزیع برق ۹- مدیر عامل شرکت آب و فاضلاب شهری و روستایی استان ۱۰- مدیر عامل شرکت گاز ۱۱- مدیر عامل شرکت مخابرات ۱۲- شهردار شهر مربوط (حسب مورد) ۱۳- روسای بانکها (حسب پور) ۱۴- مدیر کل بنیاد مسکن اسلامی ۱۵- مدیر کل بنیاد شهید و امور ایثارگران ۱۶- مدیر کل تامین اجتماعی ۱۷- رئیس سازمان نظام مهندسی ساختمان

ج- نگاهی بیست ساله به مساله مسکن بطوریکه وزارت مسکن موظف گردیده تا یک طرح بیست ساله مسکن برای کلیه شهرها و روستاها جهت برنامه ریز تامین مسکن اقرار مختلف جامعه تهیه نماید .

یکی از فعالیتهای انجام شده در طول برنامه چهارم تدوین و تصویب سند «د» تبصره ۶ قانون بودجه ۸۶ بمنظور اولویت دادن به تامین مسکن گروه های کم درآمد بود (اطلاعات پنجشنبه، دی ماه ۸۹) سیاست کلی دولت در تامین مسکن خانوارها حذف قیمت زمین از قیمت تمام شده ساختمان بود براساس بند ۱-۱ این آیین نامه اجرایی این آیین نامه وزارت مسکن و شهر سازی موظف است نسبت به تامین زمین مناسب برای احداث مسکن اجاره ای حداکثر با زیر بنای ۷۵ متر مربع توسط اشخاص حقیقی و غیر دولتی و نهادهای

عمومي غير دولتي و خيرين مسكن سازندهاى متولى حمايت از گروههاي كم درآمدو تعاوني هاي موجر اقدام كند . تا زمان بهره برداري اجاره اي از واحدهاي احداثي طبق قرارداد بابت زمين اجاره اي صرفا اجاره بها دريافت مي شوددر غير اينصورت بهاي زمين به قيمت كارشناسي روز از ذينفع دريافت مي شود . اجاره بهاي سالانه حداكثر تا ۲۰ درصد قيمت منطقه اي خواهد بود در بند ۲-۱ تبصره ششم قانون بودجه سال ۸۶ كل كشور وزارت مسكن و شهرسازي به منظور کاهش قيمت واحدي مسكوني موظف است زمين مناسب را بصورت اجاره بلند مدت تا ۹۹ سال در چهار چوب بهره برداري از زمين به اعضاي واجد شرايط تعاوني ها و افراد متقاضيان واجد شرايط در قالب تعاوني و گروههاي ساخت و توليد مسكن و انبوه ساز اقدام نمايد در ماده ۱۱ بند «ب» از فصل دوم دستور العمل اجرايي برنامه هاي تامين مسكن سال ۱۳۸۶ نيز در خصوص مسكن مهر نيز آمده است سازمان مسكن و شهر سازي موظف هستند سهميه شهرستان ها احداث مسكن در قالب واگذاري حق بهره برداري از زمين را باتوجه به شاخص هاي نياز مسكن و امكانات موجودي زمين تعيين و به تصويب ستاد مسكن استان برسانند . (محسن مجذوب ،نشریه آبادي شماره ۶۵).

فصل سیزدهم

مدیریت فضای سبز و مبلمان شهری

۱-۱۳- تعریف

منظور از فضاهای سبز شهری نوعی از سطوح کاربری زمین شهری با پوشش های گیاهی انسان ساخت است که هم واجد بازدهی اجتماعی و هم واجد بازدهی اکولوژیکی هستند .

در این میان باغهای میوه در شهر می توانند هم واجد بازدهی اکولوژیکی، باشند و هم واجد بازدهی اقتصادی اما به علت عدم امکان بهره برداری عمومی فضای خصوصی تلقی شده و نمی توانند واجد بازدهی اجتماعی، باشند .

منظور از بازدهی اکولوژیکی عبارت است از زیبا سازی بخش های شهری، کاهش دمای محیط، تولید اکسیژن، افزایش نفوذ پذیری خاک در مقابل انواع بارش و مانند اینها و از دیدگاه حفاظت محیط زیست، فضای سبز شهری بخش جاندار ساخت کالبدی شهر را تشکیل می دهد .

فضای سبز شهری از دیدگاه شهر سازی در برگیرنده بخشی از سیمای شهر است که از انواع پوشش گیاهی تشکیل شده است و به عنوان یک عامل زنده و حیاتی در کنار کالبدی جان شهر تعیین کننده ساخت مرفولوژیکی شهر است فضاهای باز شهری از یک سو و در برگیرنده فضاهای سبز موجود و از سوی دیگر به صورت فضای بالقوه جهت توسعه فضاهای سبز شهری مطرح می شوند (احمد سعید نیا، فضای سبز شهری، ص ۲۹ و ۳۰).

۱-۱۳-۲- سرانه فضای سبز شهری :

در جامعه پیشرفته به موازات کاهش ساعات کار و افزایش در آمد خانواده ها تراکم شدید جمعیت در شهرها نیاز به امکانات وقت گذرانی بویژه در فضای سبز و پارکها احساس می شود. از اینرو در پاره ای از کشورها پیشنهاد می شود که اختصاص ۱۴ متر مربع زمین برای فرد جهت گذراندن اوقات فراغت ضروری است کاهش بعضی از حوزه های مادر شهری اختصاص زمین سرانه جهت اوقات فراغت و ۴۰ متر مربع در نظر می گیرند مطالعه سرانه زمین اختصاص به پارکهای شهری در شهری اروپایی به شرح زیر بوده است (جزوه درسی دکتر حسین شکویی).

پاریس ۵متر مربع، لندن ۹ متر مربع، رم ۹ متر مربع برلن ۱۳ متر مربع و وین ۲۵ متر مربع و این ارقام صرفا پارکها را در بر می گیرد در صورتیکه سرانه فضای سبز ارقام بسیار بالاتری را نشان می دهند .

در کشورهای در حال توسعه اختصاص زمین جهت فضای سبز از معیارهای اروپایی و آمریکایی بسیار کمتر است مثلا در شهر کلکته سالها پیش برای هر نفر کمتر از ۱/۲ متر مربع و در بغداد ۱/۴ متر مربع فضای سبز موجود بوده است این در حالی است که پاره ای از محققین برای شهرهای در حال توسعه

سرانه را ۱۶ متر مربع پیشنهاد می کنند اما عده ای از کارشناسان آلمانی سرانه فضای سبز را در حوزه های متروپلیس تا ۴۸ متر مربع بالا می برند (جزوه درسی دکتر حسین شکویی)

۱۳-۳- مدیریت شهری و فضای سبز (احمدسعیدنیا، کتاب سبز شهرداریه، جلدنهم، صص ۲۲-۲۶)

براساس اصل ۵۰ قانون اساسی، ... حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل های بعدی باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می گردد ... از این رو هر يك از شهرداری ها حوزه شهرهای کشور نقش بسیار مهمی دارند این در حالی است که شهر نشینی طی دهه های اخیر دارای پویایی فراگیر بوده است از آنجا که شهرها به عنوان کانون مجتمع های زیستی و استقرار جمعیت تعبیر شده اند، اهمیت موضوع آشکار می گردد.

شهر نشینی اگرچه باعث رفاه و راحتی انسان ها شده است، لیکن گرفتاری هایی را نیز به دنبال داشته است ... و هر چه جمعیت شهرها افزون می شود به همان نسبت مشکلات شهری نیز بیشتر می شود، مشکلاتی که در نهایت، بهداشت و سلامت جان و روان مردم را به طور مستقیم در معرض خطر قرار می دهد؛ زیرا افزایش جمعیت از سویی موجب بروز مسائلی همچون: افزایش ترافیک، افزایش کارگاه های کوچک و بزرگ و افزایش حجم زباله می شود و از سویی دیگر، انهدام جنگل ها و درختان و فضای سبز را به منظور ایجاد واحدهای مسکونی به دنبال دارد.

مسائل دسته اول باعث ایجاد انواع آلودگی های شهری مثل آلودگی هوا، آب و صدا می شود و مسائل دسته دوم، به تخریب محیط زیست می انجامد به این سبب

دست زدن به اقداماتی برای حل مسائل زیست محیطی و تبدیل هر چه بهتر ساختن محیط شهری به محیطی قابل زیست برای ساکنان آن، از جمله وظایف مهم شهرداری هاست. البته شهرداری ها در انجام این اقدامات نمی توانند راسا عمل کنند؛ بلکه برای این منظور به مجوز قانونی نیاز دارند.

قانون شهرداری ها (مصوب سال ۱۳۳۴) در ایران مجوز لازم را در این زمینه به شهرداری ها می دهد. ولی این قانون تنها مجوز شهرداری ها در این مورد نیست. بلکه قوانین و مقررات دیگری نیز هستند که مجموع آن ها و صلاحیت شهرداری ها را در برخورد با مسائل محیط زیست شهری تبیین می کند. این قوانین و مقررات عبارتند از:

قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب سال ۱۳۴۳)، آیین نامه جلوگیری از آلودگی آب (مصوب سال ۱۳۶۳)، لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها (مصوب سال ۱۳۵۹).

ماده قانون شهرداری ها - که اختصاص به وظایف شهرداری ها دارد - در برخی از بندها، ایجاد و نگهداری فضاهای سبز عمومی را از جمله وظایف شهرداری ها می داند. پاره ای از این بندها عبارتند از:

تبصره ۱ بند ۲ - (اصلاحی ۱۳۴۵) سد معابر عمومی و اشغال پیاده روها و استفاده غیر مجاز از میدان ها و بوستان ها (پارک) و باغ های عمومی برای کسب یا سکونت و یا هر عنوان دیگری ممنوع است و

شهرداری مکلف است از آن جلوگیری و در رفع موانع موجود و آزاد نمودن معابر و مکان های نام برده فوق به وسیله مامورین خود راسا اقدام کند .

بند ۱۷- پیشنهاد اصلاح نقشه شهر در صورت لزوم و تعیین قیمت عادلانه اراضی و ابنیه متعلق به اشخاص که مورد احتیاج شهر باشد، برطبق قانون توسعه معابر و تامین محل پرداخت آن و ایجاد توسعه معابر و خیابانها و میدانها و باغهای عمومی و تهیه اراضی مورد احتیاج برطبق قانون توسعه معابر .

بر این اساس، ایجاد باغ های عمومی که مراد قانون گذار از آن، همان فضاهای سبز شهری دارای بازدهی اجتماعی و نیز حفظ و نگه داری و نظارت بر نحوه استفاده از فضاهای یاد شده است برعهده شهرداری هاست .

البته این وظایف – همانند سایر وظایف شهرداری ها – از نظر حدود جغرافیایی و قلمرو طبق ماده ۵۶ شهرداری ها محدود است و شامل اراضی خارج از حدود مصوب شهر نمی گردد .

افزون بر این قانون گذار در ماده ۱ قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب سال ۱۳۴۷) در کنار سایر فعالیت های موظف به امر بوستان ها و باغ های عمومی و نیز حفظ و نگهداری آن ها به شرح زیر تاکید می ورزد .

نوسازی و عمران و اصلاحات اساسی و تامین نیازمندیهای شهری و احداث و اصلاح و توسعه معابر و ایجاد بوستان ها و توقفگاه ها (پارکینگ) و میدان ها و حفظ و نگه داری پارک ها و باغهای عمومی موجود و تامین سایر تاسیسات مورد نیاز عمومی و نوسازی محلات و مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداری هاست و شهرداری ها در اجرای وظایف مذکور مکلف به تهیه برنامه های، اساسی و نقشه های جامع هستند .

به طور کلی بر اساس مفاد قوانین مزبور (ماده ۵۵ قانون شهرداری ها و ماده ۱ قانون نوسازی و عمران شهری) ... از جمله وظایف اولیه هر شهرداری، ایجاد خیابان ها و میدان ها و باغ های عمومی است در همین زمینه به شهرداری ها این اختیار داده شده است تا برای ایجاد فضای سبز و باغ های عمومی و غیره، تمام و یا قسمتی از اراضی یا املاک یا ابنیه واقع در محدوده شهر را به تصرف خود درآورند (تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون شهرداری) افزون بر ایجاد فضای سبز، حفظ و جلوگیری از تخریب فضای سبز ایجاد شده نیز از وظایف شهرداری هاست و قانون گذار به آن توجه کرده است .

پس از انقلاب اسلامی، در سال ۱۳۵۹ لایحه قانونی حفظ و گسترش فضاهای سبز در شهرها به تصویب رسید که براساس ماده ۱ قانون مزبور، قطع درختان به شرح زیر ممنوع اعلام گردید .

به منظور حفظ گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی رویه درختان، قطع هر نوع درخت در معابر، میدان ها، بزرگراه ها، پارک ها، باغ ها و محلهایی که به صورت باغ شناخته شوند در محدوده قانونی و حریم شهرها بدون اجازه شهرداری ممنوع اعلام می شود .

ضوابط اجرایی ماده مذکور در سال ۱۳۷۳ از سوی وزارت کشور اعلام گردیده است طبق قانون، ماده مذکور از سوی کلیه شهرداری ها قابل اجرا است.

اکنون هر یک از شهرداری ها به طور قانونی و عرفی به عنوان سرپرست اصلی فضاهای سبز شهری شناخته می شوند و به فراخور آن، سازمان و تشکیلات متناسبی ایجاد کرده اند. برای نمونه در شهرهای بزرگ کشور از جمله تهران، مشهد و اصفهان، برای این منظور شهرداری ها به استناد ماده ۸۴ قانون شهرداری ها، تشکیلاتی تحت عنوان سازمان پارک ها و فضایی سبز به وجود آورده اند.

در تهران سازمان پارک ها و فضایی سبز با توجه به اساس نامه آن، سرپرست فضاهای سبز شهر تهران تعیین شده است و به لحاظ این جایگاه قانونی، وظیفه حفظ و نگه داری و توسعه فضایی سبز در سطح شهر تهران را بر عهده دارد. هم چنین نسبت به فضاهای سبزی که خارج از مدیریت شهرداری تهران است؛ مثل فضایی سبز بیمارستان، پادگان ها، دانشگاه ها، باغ ها و منازل شخصی مردم باید به شکلی خود را مسئول بدانند و در جهت حفظ و نگهداری و جلوگیری از تخریب آن ها عمل کنند.

در واقع، نقش و جایگاه چنین سازمان هایی را در شهرداری های بزرگ، با استناد به ماده ۳ اساس نامه مصوب سازمان پارک ها و فضایی سبز شهر مشهد، می توان به عنوان موضع و اهداف سازمان خلاصه کرد:

ایجاد و نگهداری و اداره کلیه امور پارک های، فضایی سبز، میدان ها، وسایل تفریحی، انجام هر گونه پژوهش های علمی و کشاورزی درباره مسائل فضایی سبز و طرح و برنامه ریزی در جهت گسترش این امر موظفند به مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری، در جلسه مورخ ۶۹/۲/۱۷ خود ضوابط تأمین فضایی سبز کنار اتوبان ها و بزرگراه ها و معابر درجه ۱ و ۲ را تصویب کرده است. که براساس آن (طبق بند ۱ ضابطه مذکور)، طرفین کلیه اتوبان ها و بزرگراه های داخل محدوده قانونی در کلیه شهرهای کشور به عمق ۱۰ متر و تا انتهای محدوده ملکی و حداکثر ۳۰ متر به کاربری فضایی سبز عمومی شهری اختصاص ... یافته است طبق بند ۲ همان ضابطه در کلیه شهرهایی که براساس سرشماری سال ۶۵ بیش از ۲۰۰ هزار نفر جمعیت دارند، زمین ها، باغ ها و مزارع موجود در اطراف معابر درجه ۱ و ۲ شهری به عمق حداقل ده متر و تا انتهای محدوده ملکی و حداکثر ۳۰ متر ... برای تبدیل شدن به فضایی سبز عمومی در نظر گرفته شده است شهرداری ها طبق مفاد تبصره ۴ بند مذکور موظف شده اند ... تا اتخاذ تصمیم ... در کمیسیون ماده ۵، از صدور پروانه ساختمان در کنار خیابان های بالاتر از عرض ۱۸ متر خوداری نمایند و در اعلامیه های مربوط به انجام معاملات، موضوع را به اطلاع خریدار برسانند. بنابراین، نقش و جایگاه شهرداری ها در زمینه فضایی سبز تنها به سازمان پارک ها و احدهای فضایی سبز یامعاونت های خدمات شهرداری محدود نمی شود.

به طور کلی، طبق تبصره ۴ لایحه قانونی حفظ و گسترش فضایی سبز در شهرها (مصوب سال ۱۳۵۹)، کاشت و حفظ و آبیاری درختان گذرگاه ها، میدان ها، بزرگ راه ها و پارک های عمومی از اهم وظایف شهرداری های ایران در توسعه بهسازی و نگه داری فضاهای سبز است.

البته این وظیفه طبق قانون - منحصر به داخل محدوده های قانونی مصوب شهرداریست و حفظ فضاها ی سبز خارج از محدوده های مذکور به عهده سایر دستگاه ها به ویژه سازمان حفاظت محیط زیست است .

۱۳-۲-۱- مبلمان شهری

۱۳-۲-۱- مفهوم مبلمان شهری: بطور ساده و خلاصه وظیفه هدایت، کنترل، امنیت، ارتباط، راحتی، تبلیغات تزئین و تفریح در سطح شهر و خیابان برعهده مبلمان شهری است تنظیم چنین فعالیتهایی در سطح شهر از توانایی یک تخصص و چند متخصص خارج است. این تنوع ساختاری اساس شکل گیری تسهیلات و امکاناتی در سطح شهر با عنوان «مبلمان شهری» است () بعبارت دیگر کلیه تجهیزات و وسایلی که در شهر نصب میگردد عبارتند از:

چراغ و پایه روشنایی، نیمکت، صندلی و گلدان خیابانی، علائم، تابلو، نمادها، انواع کیوسک، جایگاه دوچرخه، درو دروازه، ورودی، نرده، حصار، آبخوری، ساعت خیابانی، تدیس، کفپوش، سنگفرش، کف سازی، آسفالت، دهانه فاضلاب خیابانی، پله، شیپراهه، تیرک، دیواره، آبشار تزئینی، آبنا، حوض شهری، استخر میدانی، گیاهان، درخت، آبراهه، ابسردکن، ایستگاه هواشناسی، باغچه، پارکومتر، گولاتور گاز شهری، زباله دان، شیر فشار آب، ستون اعلانات، سکو، شیر آتش نشانی، صندوق صدقات، فانوس، فواره، وسایل ایمنی ترافیک، وسایل بازی پارک، جایگاه پلیس، جدول، جوی، جعبه تقسیم تلفن، خط کشی، چشم گربه ای، دکل برق، درپوشهای مختلف خیابانی، صندوق پست، پلاک خیابانی، پل عابر پیاده، پل روی جوی، ترانسفورماتور، تلفن همگانی، تیر چراغ برق، سرپناه ایستگاه اتوبوس، دستگاه های خودکار عرضه خوراکی، پله برقی، شبکه پای درخت، محافظه تنه درخت، سازه، سایه بان، سیم ها و کابل های هوایی، نقشه شهر و محله، کلیه تجهیزات معلولان فضای سبز، پرچم، پلاکرد، تثبیت کننده شبیه، تجهیزات ورود و خروج توقفگاه، مسدود کننده راه، توالی خیابانی، تجهیزات ورزشی خیابانی و نورافکن.

۱۳-۲-۲- مدیریت مبلمان شهری .

باتوجه به وظیفه شهرداریها در احداث و نگهداری و تنظیم خیابان، پارک، فضای سبز، مراکز فرهنگی، حمل و نقل شهری، میدانها و باغ های عمومی، تأمین روشنایی و... بلطبع وسایل مورد نیاز این تأسیسات توسط شهرداری تأمین و نصب میشود. علاوه بر اینها یکی دیگر از وظایف شهرداری نامگذاری معابر و نصب تابلو برای معابر و آگهی ها میباشد. بطوریکه طبق ماده وضع مقررات خاص برای نامگذاری 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 هرگونه اقداماتی که در حفظ نظافت و زیبایی شهر مؤثر باشند.

شورای شهر براساس بندهای ۲۴ و ۲۵ ماده ۷۶ قانون شوراها درخصوص وظایف شوراها به نوعی در مدیریت مبلمان شهری نقش دارد بطوریکه در بند ۲۴ تصویب نامگذاری و یا تغییر آن، و در بند ۲۵ تصویب مقررات پیشنهادی شهرداری مبنی بر نوشتن آگهی یا هر نوع مطلبی بر روی دیوارهای شهر برعهده شورای شهر میباشد.

فصل چهاردهم

نقش و وظیفه شهرداری در برنامه ریزی فضاهای تفریحی - فرهنگی

اوقات فراغت و تفریح و سرگرمی به همراه گردشگری مفاهیمی هستند که علاوه بر همپوشانی همدیگر تعبیر یکسانی از آنها میشود. در حالیکه گردشگری و تفریح و سرگرمی جزئی از اوقات فراغت محسوب میگردند. استاکدال (Stockdale, ۱۹۸۵) برای شناسایی اوقات فراغت موارد زیر را پیشنهاد میکند:

- یک دوره ای از زمان که از ویژگی اصلی آن انتخاب فعالیت و یا حالت فکر میباشد. در این صورت اوقات فراغت بعنوان شکلی از:
 - هدف دیده میشود که نقطه مقابل کار تلقی میگردد و بر این مبنا بعنوان زمان غیر کاری یا وقت اضافی تعریف میشود.
 - دید ذهنی که اوقات فراغت را بعنوان مفهومی کیفی در نظر می گیرد که در آن فعالیتها تنها در زمینه دریافتهای فردی و سیستمهای اعتقادی معنا پیدا میکند و در این حالت میتواند در هر زمان و مکانی اتفاق افتد.
- پس اوقات فراغت فعالیت هایی را شامل میشود که در وقت آزاد بطور اختیاری و آزادانه انتخاب میشوند و فرد بر اساس میل خود به امور مختلف مثل تفریح، سرگرمی، مسافرت، دید و بازدید دوستان و اقوام، آموزش و... می پردازد. بنابراین اوقات فراغت مفهومی گسترده تر از تفریح و گردشگری دارد.

تفریح یکی از نیازهای حیاتی و زیستی انسان بشمار میآید (Thomas S. Yukic, ۱۹۷۰ p. ۱) که بطور ضمنی مفهوم بازیابی سلامت ذهن و روان را در بر دارد و عمدتاً برای لذت بردن، سرگرمی و شادابی انجام میپذیرد. فعالیتهای تفریحی بسیار زیاد و متنوع است که ممکن است در داخل خانه و یا بیرون از آن انجام شود. بازی کردن، تماشای تلویزیون، گوش دادن به موسیقی، کارهای هنری، قدم زدن در پارک، دیدن مراکز قدیمی و خیلی از فعالیت های دیگر را در بر میگیرد.

گردشگری و تفریح طیفی وسیعی از تسهیلات را در بر میگرد که نیاز شهروندان و گردشگران بیرونی برآورده می سازد. وربک (Verbek) این تسهیلات را در قالب عناصر اولیه، عناصر ثانویه و عناصر اضافی به شرح زیر دسته بندی کرده است (C. Michael Hall and Stephen J. Page, ۲۰۰۶/P. ۲۲۵):

- عناصر اولیه: مکان فعالیت، تسهیلات فرهنگی، سالنهای مرکزی، سینما، نمایشگاههای، موزه ها و گالری های هنری، تسهیلات ورزشی، تسهیلات سرگرمی، جشنواره ها و فعالیت های سازمان دهی شده

- عناصر ثانویه: تسهیلات خرید، اوقات فراغت، ویژگیهای فیزیکی، مجسمه ها و ساختمانهای تاریخی، ساختمانهای مذهبی (کلیسا و مسجد و عبادتگاهها) بندرگاه، خیابانهای تاریخی، ساختمانهای جذاب، پارکها و نواحی سرسبز، آب، کانالها و سواحل رودخانه ها، ویژگیهای اجتماعی و فرهنگی شامل فولکلور، شادابی مکان، آداب و رسوم و امنیت.

- عناصر اضافی: تسهیلات دسترسی، پارک ماشین، تسهیلات مربوط به توریست مثل دفاتر اطلاع رسانی، دفاتر پست، راهنماها، نقشه و بروشور.

درکنار اینها تسهیلات مربوط به اقامت و پذیرایی شامل هتل ، مسافرخانه ، مهمانسراها ، کمپ ها و رستورانها ، اغذیه فروشی ها و مغازها قرار دارند.

۱-۱۴- مدیریت امور تفریحی و فرهنگی

باتوجه به چند بعدی بودن امور تفریحی و فرهنگی مدیریت آن نیز طیف گسترده ای از نهادها و سازمانهای دولتی و غیردولتی و مردم نهاد را درمیگیرد که هر کدام وظایف خاص خودشان را دارند و بر اساس اصول مدیریت (کنترل ، برنامه ریزی ، هدایت ، سازمان دهی و ..) برای افزایش کارایی و بهره وری انجام وظیفه میکنند. سازمانها و نهادهایی که در توسعه گردشگری ایران مؤثر هستند عبارتند از (احمد سعدنیا و جواد مهدیزاده ، ۱۳۹۱ ، ص ۹۸) :

الف - نهادهای کشوری : سازمان ایران گردی و جهانگردی ، سازمان میراث فرهنگی ، سازمان حفاظت محیط زیست ، سازمان تربیت بدنی ، سازمان جنگل ها و مراتع ، وزارت نیرو ، وزارت کشاورزی و ..

ب - نهادهای شهری : شهرداری ها و مؤسسه های وابسته مثل سازمان پارکها و فضای سبز ، معاونت اجتماعی و فرهنگی ، سازمان حمل و نقل و

ج - سازمان سیاحتی و مراکز تفریحی (وابسته به بنیاد مستضعفان) ، مؤسسه ها و مراکز تفریحی بخش خصوصی و

در ابتداء فعالیت های مربوط به امور سیاحتی و گردشگری در وزارت کشور بوده و سهم عمده ای از دارایی آنها در اختیار شهرداری ها قرار داشته است . اما با تشکیل سازمان های مستقل مربوط به ایرانگردی و جهانگردی نقش شهرداری ها به طور رسمی و قانونی در این زمینه کاهش یافته ، در حالیکه وظایف آنها در عمل افزایش پیدا کرده است . در قانون شهرداری سال مصوب ۱۳۳۴ موضوع خدمات فراغتی ، تفریحی و فرهنگی ، بنا به شرایط و دیدگاه های آن زمان ، به صورتی فرعی ، تبعی و کمرنگ مطرح شده است (احمد سعدنیا و جواد مهدیزاده ، ۱۳۹۱ ، ص ۱۳۲) . بند ۶ ماده ۵۵ قانون شهرداری ها تأسیس مؤسسه های فرهنگی ، کتابخانه ، خانه فرهنگی و موزه ها بعهده شهرداریها است . بند ۲۱ احداث ورزشگاهها و بند ۲۲ تشریک مساعی با فرهنگ در حفظ ابنیه و آثار باستانی شهر و ساختمانهای عمومی و مساجد و غیره جزء وظایف شهرداری قرار داده شده است (جهانگیر منصور ، ۱۳۸۹ ، ص ۹۴ و ۹۹) .

برخی بر این عقیده اند که به موجب قوانین بعدی ، از جمله - قانون ایجاد سازمان تربیت بدنی و قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی - این قوانین به طور ضمنی باطل گردیدند و اکنون بجز توسعه فضای سبز و احداث پارک ، وظیفه قانونی دیگری در توسعه فضاهای فرهنگی و تفریحی به عهده شهرداریها نیست . حال آن که بررسی این قوانین چنین نسخی را نشان نمی دهد . اما حتی اگر پارک سازی و توسعه مرکزهای فراغتی چند منظوره را از وظایف شهرداری بدانیم نیز باید بپذیریم که وظیفه شهرداری فراتر از احداث فضای سبز است ، چرا که پارکها و فضاهای سبز عمومی به تسهیلات و تاسیساتی برای استفاده اجتماعی نیاز دارند . از جمله این تاسیسات که در پارکها احداث می شوند ، کتابخانه ، خانه فرهنگ ، فرهنگ سرا ، نگارخانه ، سالن نمایش بسته یا روباز ، زمین بازی کودکان ، انواع زمینها و فضاهای ورزشی ، نمازخانه ، مرکزهای اطلاع رسانی و فروش محصولات فرهنگ (کتاب ، روزنامه ، مجله ، نوار و

مانند آن) است بنابراین پارکها با سایر فضاهای فرهنگی، تفریحی ارتباطی تنگاتنگ دارند و نمی توان آنها را بدون این ارتباط به تصور درآورد. زیرا در این صورت (با در نظر گرفتن پارک، بدون توجه به ارتباط آن با سایر فضاهای گذران فراغت) پارک چیزی نخواهد بود هر فضای سبز و تعدادی میزو نیمکت برای استراحت که مسلماً چنین تصویری از پارک یا تفریحی نخواهد بود (احمد سعدنیا،

۱-۱-۱۴- نقش و وظیفه شهرداری در برنامه ریزی و مدیریت کتابخانه ها

براساس بند ۶ از ماده ۵۵ قانون شهرداری (مصوب سال ۱۳۳۴)، شهرداری موظف است در حدود اعتبارات مصوب، در تاسیس موسسه های فرهنگی (نظیر کتابخانه ها) اقدام کند. براساس قانون تاسیس کتابخانه عمومی در شهرها (مصوب سال ۱۳۴۴) نیز، شهرداریها مکلف شده اند. هر سال قبل از تقسیم اعتبارات شهرداری، یک و نیم درصد از کل درآمد خود را برای تاسیس کتابخانه عمومی و قرائت خانه، خرید کتاب و اداره کتابخانه هر شهر اختصاص دهند. بدین منظور، در هر شهر انجمن کتابخانه تشکیل گردیده و اداره این انجمنها به هیاتی به نام هیات امنای کتابخانه های عمومی کشور واگذار شده است. در سال ۱۳۵۲ پرداخت این مبلغ از شهرداریها به انجمن کتابخانه های عمومی، لغو گردید و وزارت فرهنگ و هنر، مسئول تامین اعتبارات مورد نیاز کتابخانه ها شد.

لغو قانون تاسیس کتابخانه عمومی در شهرها، نباید این شبهه را به وجود آورد که تاسیس کتابخانه عمومی، وظیفه شهرداریها نیست؛ زیرا بندهایی از ماده ۵۵ قانون شهرداریها - که قبلاً ذکر شد - به موجب قوانین بعدی، نسخ صریح یا ضمنی نشده اند و به قوت خویش باقی هستند.

گاهی چنین تصور می شود که با وجود وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سایر موسسات عمومی و خصوصی - از جمله شهرداری- حق احداث کتابخانه ندارند؛ حال آن که براساس ماده ۱۴ از قانون و اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (مصوب سال ۱۳۶۵) تنها ایجاد، توسعه و تجهیز و اداره کتابخانه های عمومی و تاسیسات فرهنگی، هنری و سینمایی وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در سراسر کشور بر عهده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است. بنابراین، وظیفه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در تاسیس کتابخانه، منحصر به کتابخانه های بی است که وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی باشند. سایر کتابخانه ها، از جمله کتابخانه های مسجدها، کتابخانه های وابسته به آستان قدس رضوی و دیگر موسسه های مذهبی و کتابخانه های شهرداریها، قانونی هستند و زیر نظر هیات امنای کتابخانه های عمومی کشور و طبق ضوابط آنها فعالیت می کنند. البته باید اشاره کرد، شهرداری تهران، جهت احداث کتابخانه با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی هماهنگی داشته است؛ چنان که اموری مانند گزینش کتابدار و کتاب و نیز گذرانیدن کلاسهای آموزشی ضمن خدمت و امور هنری کتابخانه ها توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی انجام می شود. سایر شهرداریها نیز در این زمینه با هماهنگی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و اداره ها تابعه آن عمل می کنند.

هدف اصلی شهرداری از تاسیس کتابخانه، ارائه خدمات به شهروندان در مناطقی است که با کمبود کتابخانه عمومی مواجه هستند. کتابخانه های عمومی زیر نظر شهرداری اداره می شوند، یا به طور مستقل به فعالیت می پردازند و یا این که به مرکزهای فرهنگی نظیر فرهنگ سرا یا خانه فرهنگ وابسته اند. در

هر صورت، فعالیت شهرداریها در این زمینه می تواند به اعتلای فرهنگی شهروندان کمک کند و موجب ارتقای فرهنگ شهر نشینی گردد.

۱-۱-۲- نقش و وظیفه شهرداری در برنامه ریزی و مدیریت ورزشگاهها

چنان که گفته شد براساس بند ۲۱ از ماده ۵۵ قانون شهرداریها - احداث ورزشگاه، یکی از وظایف شهرداری به شمار می رود، اما به موجب قانون تاسیس سازمان تربیت بدنی (مصوب خرداد ۱۳۵۰) و تغییرات بعدی آن، سرپرست اصلی ورزش کشور، سازمان تربیت بدنی قلمداد شده است. مفاد این قانون نشان می دهد، وظیفه احداث ورزشگاه توسط شهرداری ملغی نشده است. به موجب ماده یک این قانون، سازمان تربیت بدنی ایران به منظور پرورش نیروی جسمانی و تقویت روحیه سالم در افراد کشور و توسعه و تعمیم ورزش و هماهنگ ساختن فعالیتهای تربیت بدنی و تفریحات سالم و همچنین ایجاد و اداره مراکز ورزشی تاسیس می شود بنابراین، ملاحظه می شود، که وظیفه این سازمان در وهله اول، ایجاد هماهنگی در امور تربیت بدنی و در مرحله بعدی، احداث و اداره این گونه مراکز است. از بدو تاسیس این سازمان نیز سیاست سازمان، بهره گیری از مشارکت مردم و سایر سازمانها، در احداث و اداره مراکز ورزشی بوده است. آیین نامه تاسیس باشگاههای ورزشی (موضوع تصویب نامه شماره ۹۹۶۰- ۱۳۵۲/۴/۳۱ هیات وزیران) و قانون اجازه تاسیس باشگاه ورزشی و ورزشگاه توسط مردم با نظارت دولت (مصوب ۱۸ دی ۱۳۶۹) با این سیاست همسو هستند.

لذا این قانون، وظیفه ساخت و اداره ورزشگاهها را در انحصار سازمان تربیت بدنی نمی داند و وظایف قانونی شهرداریها در این زمینه به قوت خود باقی است. شهرداریها موظف هستند با هماهنگی سازمان تربیت بدنی به این وظایف مصوب عمل کنند.

۱-۱-۳- وظیفه شهرداری در احداث و مدیریت زمینهای بازی

براساس بند ۲۱ از ماده ۵۵ قانون شهرداریها، شهرداری موظف به ایجاد باغ کودکان است. یکی از اجزای جدانشدنی باغ (پارک) کودکان، زمین بازی برای کودکان است و این بند به طور ضمنی وظیفه احداث فضاهای بازی کودکان را بر عهده شهرداری می نهد.

۱-۱-۴- نقش و وظیفه شهرداری در ساماندهی تفرجگاههای پیرامون شهر

شهرداریها برحسب ماده ۹۹ از قانون شهرداری، می بایست برای حریم شهر، نقشه (طرح) جامع شهرسازی تهیه کنند. تفرجگاههای پیرامون شهر - چنان که از نامشان پیداست - معمولاً در حریم شهرها قرار می گیرند و شهردار موظف است براساس طرحهای مصوب، بر ساخت و ساز در این محدوده نظارت کند و با تخلفهای ساختمانی (بر اساس ماده ۱۰۰) و تخلفهای بهداشتی (بر اساس بند ۲۰ ماده ۵۵) برخورد قانونی کند. همچنین شهرداریها در اجرای قوانین مربوط به بهره برداری از منابع طبیعی، حفاظت از محیط زیست، احیای اراضی ایران گردی و جهان گردی، رعایت حریم نهرها و مانند اینها، با سایر دستگاههای اجرایی نظیر سازمان حفاظت از محیط زیست، سازمان ایران گردی و جهان گردی، جهاد

سازندگي، سازمان تربيت بدني، سازمان ملي زمين و مسكن و... براي حفاظت از منابع طبيعي و بهره برداري مطلوب از تفرجگاههاي پيرامون شهرها همكاري مي كنند .

فصل پانزدهم

مدیریت شهری و منابع درآمدی

مقدمه

بودجه به معنی دخل و خرج دولت (ملی یا محلی) یا هر سازمان و نهاد معین است که برای تحقق اهداف و برنامه ها در چارچوب یک برنامه مشخصی، تهیه و تنظیم می‌شود. بخش پایه‌ای بودجه دخل آن یا درآمد آن است، زیرا مخارج بودجه مبتنی بر مقدار درآمد آن خواهد بود. هر چه مخارج افزایش یابد، انتظار می‌رود سطح تحقق اهداف و برنامه ها افزایش یابد، اما این افزایش ها نیازمند وجود منابع مشخصی است که درآمدها لازم را تامین کند. درآمد به معنی وصول و جوهی است که به تملک واصل کننده درآید. درآمد دولت (ملی یا محلی) تنوع زیادی دارد و به شیوه های مختلف قابل اکتساب است (عزتی، ۱۳۸۷، ۴۳). در این فصل منابع درآمدی شهرداری مدار توجه قرار می‌گیرد.

درآمد شهرها امروزه بسیار پیچیده شده‌اند. مشکلات متعددی همچون آلودگی هوا، آلودگی صوتی، تولید انبوه زباله، دفن زباله های تولید، توسعه معابر و آسفالت، فضای سبز، بهداشت، فرهنگی و ... شهرها را احاطه کرده‌اند به طوری که شهروندان را خسته کرده‌است.

شهرها توسعه پیدا کرده‌اند و بالطبع وظایف شهرداری ها در خدمات رسانی هم توسعه پیدا کرده‌است ولی آیا منابع مالی پایدار شهرداری ها هم رشد داشته‌است؟

با تصویب قانون شهرداری ها در سال ۱۳۰۹ و واگذاری شهرداری ها به وزارت کشور، عملاً بودجه و منابع مالی شهرداری ها به دولت و بودجه ملی گره خورد. این وابستگی مالی تا بعد از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی و تا دهه ۶۰ ادامه داشت. در دهه ۶۰ با تصمیم دولت کلیه شهرداری ها به سمت خودکفایی سوق داده شدند. متأسفانه این تصمیم باعث ایجاد مشکلات عدیده‌ای برای مدیران شهری شد. قطع کمک های مالی بدون تعریف منابع جدید مالی، شهرداران را به یافتن راه های جدید درآمدی رهنمون کرد. شهرداران و در راس آنها شهردار تهران تصمیم به فروش شهر (فروش تراکم) برای اداره شهر کردند. تصمیمی که متأسفانه در کوتاه مدت تامین کننده منابع مالی شهرداری ها شد و باعث شد شهرداری ها به رتق و فتق امور شهر بپردازند و تا حدودی هم چهره شهرها را تغییر دادند ولی متأسفانه فروش شهر در بلندمدت باعث شد که چهره شهرها خشن گشته و عملاً مدیریت شهر از دست مدیران شهری خارج شود و قدرت تصمیم گیری در امور شهر کاهش یافته و شهر را در معرض حراج و فروش قرار دهد.

در حال حاضر بیش از ۷۰ درصد درآمدهای شهرداری کشور ناپایدار بوده و مربوط به فعالیت های ساخت و ساز ساختمانی می باشد. این درآمدها شامل مواردی چون فروش تراکم مازاد، عوارض پروانه های ساختمانی و موارد مشابه می باشد که درآمدهایی ثابت و پایدار نبوده و متاثر از سایر عوامل اقتصادی می باشد (www.memarinews.com).

اگر شهرداری به عنوان یک دولت محلی بخواهد به توسعه شهر کمک کند، هر چه منابع مالی بیشتری داشته باشد، بهتر می تواند به این هدف نایل شود. بر این اساس به طور کلی کسب درآمد بیشتر یک هدف واسطه ای اصلی برای شهرداری ها است. با این وجود ممکن است بخشی از درآمدها از منابعی ایجاد شوند که اخذ آن از منابع یادشده، آثار منحنی بر توسعه شهر و رفاه شهروندان برجای گذارد. تاحدی که ممکن است آثار منفی برخی از شیوه های کسب درآمد بیشتر از آثار مثبت آن باشد و اخذ درآمد و صرف آن برای توسعه شهر، در مجموع رفاه شهروندان را کاهش دهد.

۱-۱۵- درآمد پایدار

قانون گذار در موارد مختلف به پایداری درآمدها توجه ویژه کرده است. تنوع بخشیدن به منابع درآمدی، یکی از عوامل پایداری درآمدها است که در قوانین مختلف شهرداری به آن توجه شده است. با این وجود مهمتر از آن، وجود برخی منابع درآمدی ویژه است که پایداری بیشتری دارند. به طور کلی درآمد پایدار به درآمدی گفته می شود که ویژگی ها ذیل را داشته باشد:

۱- منبع آن از بین رفتنی نباشد یا با از بین رفتن جایگزینی داشته باشد.

۲- به طور پیوسته قابل وصول باشد.

۳- در دوره های مالی مختلف نوسان شدید نداشته باشد.

۴- همراه با افزایش هزینه ها افزایش یابد.

۵- موجب آسیب رساندن به توسعه شهری نشود (عزتی، ۱۳۸۷: ۶۸)

درآمدهایی که ویژگی های درآمد پایدار را داشته باشند، از لحاظ مدیریت توسعه شهری مطلوب تلقی می شوند.

۱۵-۲- طبقه بندی درآمد شهرداری ها و شماره قراردادی آنها

درآمد ها و منابع مالی شهرداریهای کشور به ۹ طبقه بشرح این جدول تقسیم گردیده است. که هر طبقه شامل چند منبع می باشد. شماره های قراردادی درآمدها دو رقمی است که رقم اول (سمت چپ) نشان دهنده شماره طبقه و رقم دو (سمت راست) شماره منبع داخل در هر طبقه را مشخص می سازد.

۱۰- سهمیه شهرداری از پرداختها وزارت کشور

۱۱- عوارض جایگزین دروازه ای

۱۲- عوارض متفرقه که بوسیله وزارت کشور جمع آوری و بین شهرداریها توزیع می شود

۲۰- عوارض توام با مالیات وصولی در محل

۲۱- مواد نفتی

۲۲- سهم شهرداری از مالیات بر درآمد

۲۴- عوارض قند و شکر انحصاری

۲۵- عوارض اسناد رسمی

۲۶- عوارض گمرکی و حق هوایی

۲۹- سایر عوارض توام با مالیات

۳۰- عوارض بر ساختمانها و اراضي

۳۱- عوارض نوسازي

۳۲- عوارض بقايي سطح شهر و ساختمانها و اراضي

۳۳- حق مرغوبيت

۳۹- ساير عوارض وصولي از ساختمانها و اراضي

۴۰- عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل

۴۱- عوارض اتومبيل

۴۲- عوارض بر ساير وسائط نقلیه

۴۳- عوارض بلیط مسافرت

۴۴- عوارض گذرنامه

۴۵- عوارض تلفن

۴۹- ساير عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل

۵۰- عوارض بر پروانه ها، کسب و فروش و تفريحات

۵۱- عوارض سينما و نمايش

۵۲- عوارض کسب و پيشه وران و حق صدور پروانه

۵۳- عوارض پروانه هاي ساختماني

۵۴- عوارض آگهي ها

۵۵- عوارض اماکن عمومي

۵۶- عوارض فخاري

- ۵۷- عوارض پلاژها و محلهاي تفريح
- ۵۸- عوارض مشروبات غيرالکلي و کارخانجات
- ۵۹- ساير عوارض وصولي از صدور پروانه کسب و فروش و تفريحات
- ۶۰- درآمدهاي حاصل از فروش و درآمدهاي وصولي در مقابل خدمات
- ۶۱- فروش اموال غيرمنقول شهرداري
- ۶۲- فروش اموال منقول و اسقاط
- ۶۳- فروش زباله
- ۶۴- حق آسفالت
- ۶۵- عوارض جمع آوري زباله
- ۶۶- درآمدهاي حاصل از پارکينگ و پارکومت
- ۶۷- حق تجديد و تغيير آسفالت که وسيله موسسات شکافته شود
- ۶۸- ساير درآمدهاي حاصل از فروش خدمات
- ۷۰- درآمد تاسيسات شهرداري و جرائم و تخلفات
- ۷۱- درآمد تاسيسات آب متعلق به شهرداري
- ۷۲- درآمد تاسيسات برق متعلق به شهرداري
- ۷۳- عوارض وصولي از مصرف برق
- ۷۴- درآمد کشتارگاه
- ۷۵- درآمد غسلخانه و گورستان و حمل اموات
- ۷۶- درآمد پارکها و محلهاي تفريح متعلق بشهرداري

۷۷- درآمد دادگاهها

۷۸- جرائم تخلفات رانندگی و تخلفات شهري و غرائمها و جریمه غیبت کارکنان

۷۹- سایر درآمدهای (بند ۷۰).

۸۰- درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری

۸۱- مال الاجاره های دریافتی و دکه ها

۸۲- حق ورود به تاسیسات شهرداری

۸۳- بهره وجودسپرده و سود سرمایه گذاری در موسسات

۹۰- كمك بلاعوض و هدايا و وامها و استفاده از موجوديهاي دوره هاي قبل

۹۱- كمك بلاعوض دريافتي از وزارت كشور

۹۲- كمك بلاعوض دريافتي از ساير موسسات عمومي و دولتي

۹۳- هدايا دريافتي از اشخاص در موسسات حقوقي

۹۴- وامهاي داخلي

۹۵- وامها و اعتبارات خارجي

۹۶- استفاده از موجودي هاي نقدي دوره هاي قبل

۹۷- ساير درآمدهاي حاصل از كمك و وام

توضيح:

در صورتيكه شهرداري درآمدهاي ديگر برحسب مقتضيات محلي وصول مي نمايد كه در اين جدول نام آن ذكر نگريده است شهرداري بايد با رعايت طبقات ۹ گانه رديف مناسبي در جدول منكور براي آن درآمد اختصاص دهد.

حدود ۷۰ تا ۸۰٪ درآمد شهرداري ها با صدور پروانه هاي ساختماني تامين مي شود، جدول شماره ۳ پروانه هاي ساختماني صادر شده براي احداث ساختمان در سال ۱۳۸۶ را نشان مي دهد.

جدول شماره : پروانه هاي ساختماني صادر شده براي احداث ساختمان برحسب مساحت زمين و زيربنا در نقاط شهري (فقره- هزار متر مربع)

مساحت زيربنا	مساحت زمين	پروانه	سال و استان
۱۰۰۴۸۷	۸۱۱۸۸	۲۴۶۸۲۳	۱۳۸۶
۵۸۴۳	۴۰۱۹	۱۱۴۸۹	آذربايجان شرقي
۲۴۸۰	۲۳۸۱	۸۵۱۰	آذربايجان غربي
۱۸۵۳	۱۴۷۵	۵۷۵۳	اردبيل
۹۷۱۵	۸۰۰۸	۲۶۰۱۴	اصفهان
۵۷۶	۶۵۸	۲۴۶۲	ايلام
۱۸۳۷	۲۱۱۸	۷۱۱۷	بوشهر
۲۸۹۹۰	۱۴۴۲۲	۳۶۷۴۹	تهران
۸۵۰	۷۴۳	۳۴۶۲	چهارمحال و بختياري
۹۱۷	۹۶۰	۲۸۲۱	خراسان جنوبي
۵۸۵۷	۴۹۲۴	۱۵۴۲۰	خراسان رضوي
۹۳۹	۱۰۰۶	۴۰۲۲	خراسان شمالي
۵۶۹۹	۴۸۵۵	۱۷۹۰۳	خوزستان
۱۳۵۲	۱۴۷۰	۴۸۰۵	زنجان
۱۲۳۰	۹۶۹	۲۷۴۷	سمنان

۹۹۸	۱۴۸۳	۵۲۶۸	سیستان و بلوچستان
۵۵۱۹	۵۳۳۰	۱۷۳۲۱	فارس
۱۵۵۷	۱۴۶۶	۳۷۹۳	قزوین
۱۷۸۴	۲۱۹۴	۴۳۲۵	قم
۱۱۳۰	۸۴۲	۳۵۱۰	کردستان .
۳۹۳۲	۵۹۴۷	۱۶۱۶۷	کرمان
۱۴۲۵	۱۲۳۱	۵۴۰۸	کرمانشاه
۸۴۱	۱۲۴۸	۳۴۸۸	کهگیلویه و بویراحمد
۱۳۲۴	۱۵۰۹	۳۴۵۰	گلستان
۲۳۶۵	۱۵۶۵	۶۰۹۲	گیلان
۱۶۳۷	۱۶۴۶	۶۳۸۷	لرستان
۲۷۰۹	۲۲۸۱	۶۲۶۶	مازندران
۱۵۵۸	۱۴۷۳	۳۷۵۰	مرکزی
۲۳۹۵	۱۸۹۲	۳۰۷۲	هرمزگان
۱۶۴۰	۱۱۶۷	۴۱۶۴	همدان
۱۵۴۷	۱۹۰۶	۵۰۸۸	یزد

مرکز آمار- سالنامه آماری کشور ۱۳۸۶، تهران مرکز آمار ایران(۱۳۸۷)

۱۵-۳- خود کفایی شهرداری ها

واژه خودکفایی مفهوم خودبستگی را تداعی می‌نماید و ترکیب این واژه با شهرداری (یعنی خودکفایی شهرداریها) آن است که شهرداریها بتوانند بدون افکار و وابستگی به دولت، وظایف قانونی محوله را ضمن تامین هزینه های لازم، رأساً انجام داده و رضایت شهروندان را از جهات گوناگون، به ویژه در ارایه خدمات مطلوب و اجرای طرحهای عمرانی، ضروری، تامین نمایند. خودکفایی شهرداری ها ابعاد گسترده ای می‌یابد و تحقق این هدف مستلزم صرف وقت بسیار و ایجاد تمهیدات کافی است این امر، فرایندی بلندمدت محسوب می‌گردد که برای رسیدن به آن لازم است دولت، وزارت کشور، استانداریها و شهرداریها فعالیت‌های چندگانه‌ای داشته باشند. از سویی، خودکفایی شهرداریها مستلزم بازنگری اساسی در قانون شهرداریها و تدوین قانون جدید است که در آن، اهداف خودکفایی شهرداریها مورد توجه قرار گیرد. از شرایط دیگر برای تحقق خودکفایی شهرداریها دادن اختیارات کافی در زمینه های مختلف به سازمانهای محلی است که انجام آن مستلزم تحولات ریشه‌ای در نظام شهرهاست و این امر نیز ضرورت بازنگری اساسی در قانون شهرداری را مطرح می‌نماید (هامونپار، ۱۳۸۳: ۱۸۳).

آنچه که در شهرداریها به عنوان طرح خودکفایی استنباط شده است، صرفاً سرمایه گذاری در پروژه های درآمدزا برای شهرداریها می‌باشد. حال آن که این مورد فقها جزئی از پروسه خودکفایی محسوب می‌شود. متأسفانه شهرداریها به مسائلی چون کاهش هزینه ها اضافی از جمله هزینه های پرسنلی و کاهش هزینه ها از طریق عدم اجرای طرحهای غیرضروری، اعمال نظارت صحیح بر پروژه های عمرانی و کاهش هزینه های آن، به کارگیری شیوه های جدید و مکانیزه خدمات رسانی با صرف هزینه ها کمتر و ... توجه ننموده و صرفاً با انجام سرمایه گذاری در پروژه هایی که گاهی درآمدهای قابل توجهی نداشته است، طرح خودکفایی را دنبال نموده‌اند. استفاده از تکنولوژی جدید و مناسب جهت تنظیف شهر (جایگزینی ماشین به جای نیروی انسانی) کامپیوتری کردن صحیح و برنامه ای برخی از امور شهرداریها با دیدگاه تعدیل نیروی انسانی، به کارگیری مکانیزه های مناسب جهت اخذ درآمدهای وصول نشده و بسیاری موارد دیگر را می‌توان در طرح خودکفایی شهرداریها مورد توجه قرار داد. استاندارد کردن و بهبود کیفی فعالیت‌های عمران در این زمینه کاملاً کارساز می‌باشد (هامونپار، ۱۳۸۳: ۱۸۴).

۱۵-۴- هزینه های شهرداری

همان گونه که طی دو دهه ی اخیر درآمد شهرداری ها از منابع مختلف افزایش یافته، هزینه شهرداری ها نیز افزایش به مراتب بیش از آن داشته است. افزایش حیطه و گستره فعالیت‌های خدماتی و توسعه فعالیت‌های

عمرانی شهرداری ها که طی دهه اخیر شتابی فزونتر از گذشته داشته است. مستلزم صرف میلیاردها ریال اعتبار می باشد. توسعه فیزیکی شهرها و افزایش وسعت، ضرورت به کارگیری نیروی انسانی بیشتر برای توسعه خدمات و سایر فعالیتها را باعث شده است. در نتیجه در حال حاضر بخش قابل توجهی از درآمد شهرداریها صرف هزینه های پرسنلی در رده های مختلف شغلی از کارگران ساده، ماهر، نیمه ماهر تا سطوح کادر اداری، خدماتی، نیروهای متخصص و کارشناس در رشته های مختلف می شود. تنوع فعالیتها، شهرداری ها و سازمانهای وابسته به آنها و حجم عظیم فعالیتها، عمرانی و خدماتی سازمانهای محلی، ضرورت تجهیز شهرداری ها و تشکیلات وابسته به آنها به انواع ماشین آلات، ابزار مورد نیاز، تامین هزینه های مربوط به پرداخت غرامت به مالکان اراضی واقع شده در طرح های توسعه شهری و صدها مورد دیگر، شهرداری ها را با مشکلات بسیاری مواجه نموده است. سیر صعودی نرخ تورم طی دهه اخیر و افزایش قیمت ارز، تاثیر مضاعفی بر هزینه های شهرداری ها داشته است. خرید برخی ماشین آلات، قطعات یدکی مرتبط با تجهیز سازمانهای آتش نشانی و دوایر اطفای حریق شهرداری ها، افزایش بیش از حد قیمت انواع اتوبوس مورد نیاز جهت ناوگان اتوبوس رانی شهری و ... شهرداری ها را ناگزیر به روی آوردن به شیوه های مختلفی جهت کسب درآمد نموده است.

طبقه بندی هزینه ها در شهرداری ها و شماره قراردادی آنها

هزینه های شهرداریهای کشور به چهار فصل و ۲۰ ماده بشرح این جدول تقسیم گردیده است که هر فصل شامل چند ماده و هر ماده مشتمل بر چند جزء می باشد شماره های قراردادی هزینه ها چهاررقمی است که رقم اول سمت چپ نشان دهنده شماره فصل و رقم دو و سوم نشان دهنده شماره ماده و رقم چهارم (اولین رقم سمت راست) شماره جزء از ماده و فصل مربوطه را مشخص می سازد.

۱۰۰۰ - فصل اول - هزینه پرسنلی

۱۰۱۰ - ماده ۱ حقوق و دستمزد

۱۰۱۱ - مستخدمین ثابت (تابع آئین نامه استخدامی شهرداریها).

۱۰۱۲ - مستخدمین موقت (تابع آئین نامه استخدامی شهرداریها)

۱۰۱۳ - مستخدمین رسمی (تابع مقررات استخدام کشور)

۱۰۱۴- کارگران(مشمول قوانین کار و بیمه های اجتماعی)

۱۰۱۵- سایر کارکنان و خدمات(کارکنان خارجی و حق الشور و حق التحقیق و حق التدریس بگیرد دانشجویان کارآموز)

۲۰۲۰- ماده ۲ مزایا و کمک ها

۱۰۲۱- فوق العاده یا مزایای شغل(مزایایی که بمناسبت شغل و مقام به کارکنان پرداخت می گردد صرفنظر از اینکه چه طبقه از کارکنان باشند)

۲۰۲۲- پاداش

۱۰۲۳- فوق العاده اضافه کار

۱۰۲۴- فوق العاده اشتغال خارج از مرکز- بدهی آب و هوا- اشتغال خارج از کشور

۱۰۲۵- کمک های (حق بیمه کارکنان- سهم شهرداری بابت کسور بازنشستگی کارکنان سهم شهرداری بابت پس انداز کارکنان) کمک نقدی- تعاونی کارکنان- هزینه تحصیل کارکنان- مدد معاش هزینه های درمانی و غیره...

۱۰۲۹- سایر مزایا و فوق العاده های کارکنان(مزایا و فوق العاده هایی که خارج از موارد کمک ها و فوق العاده ها باشد)

۲۰۰۰- فصل دوم- هزینه های اداری

۲۰۳۰- ماده ۳ هزینه سفر ماموریت، حمل و نقل ارتباطات

۲۰۳۱- ماموریت و حمل و نقل اشخاص (هزینه ها سفر، فوق العاده ماموریت یا ایاب و ذهاب خرید بلیط مسافرت، کرایه کردن اتومبیل برای سواری، هزینه سفر و فوق العاده مسافرتها خارج از کشور، فوق العاده انتقال کارکنان رسمی و نظایر آن)

۲۰۳۲- حمل و نقل اشیاء (اثاث کشی و نظایر آن)

۲۰۳۳- ارتباطات (حق اشتراك صندوقهاي پستي، عنوان تلگرافي، حق الاشتراك كاربر، هزینه پست، تلگراف و تلفن)

۲۰۴۰- اجاره و کرایه- ماده ۴

۲۰۴۱- اجاره ساختمان و زمین

۲۰۴۲- اجاره و کرایه ماشین آلات (مانند ماشینهای محاسباتی، آمارگیری، ابزار آلات اداری)

۲۰۵۰- ماده ۵ خدمات قراردادی اداری و جاری

۲۰۵۱- نگهداری و تعمیرات جزئی ساختمانها و تاسیسات (تعمیرات و تغییرات جزئی ساختمان ها و تجهیزات آنها شامل تجدید رنگ و نقاشی و پشت بام و تعمیر درب و پنجره و قفل، تعمیرات و نگهداری محوطه ساختمانها و تاسیسات و پارکها و هزینه های نگهداری باغچه و چمن و درخت اعم از محوطه ساختمانها اداری یا غیراداری و پارکهای عمومی و معابر)

۲۰۵۲- نگهداری و تعمیرات وسائط نقلیه (شامل تعمیرات وسائط نقلیه - اعم از اجرت کار و قطعاتی که تعویض می شود، حق بیمه، کرایه گاراژ، هزینه سرویس و غیره)

۲۰۵۳- نگهداری و تعمیرات ماشین آلات (تعمیر و تعویض قطعات یدکی ماشین آلات اعم از ماشین آلات و وسایل نصب شده در کارگاهها- تراکتور، بولدوزر ماشین آسفالت پزی، سنگ شکن و نظایر آن)

۲۰۵۴- نگهداری و تعمیرات وسایل اداری (تعمیر و تعویض وسایل اداری، تعمیر و تعویض وسایل یدکی ابزار و لوازم اعم از اداری و فنی)

۲۰۵۵- مطبوعات و انتشارات (شامل هزینه های مربوط به تهیه دفاتر و اوراق اداری و فنی از قبیل پول کاغذ و دستمزد چاپ و صحافی و نظائر آن، هزینه آگهی های اداری برای انجام مناقصه و مزایده و استخدام چاپ و انتشار میدان عملیات شهرداری و نظائر آن).

۲۰۵۶- تبلیغات- کلیه هزینه های تبلیغاتی در صورتیکه در شهرداری انجام شود در این قسمت منظور می شود.

۲۰۵۷- تشریفات- هزینه پذیرائی، جشن و چراغانی، مهمانی ها- هزینه سفره

۲۰۵۸- تحقیق و بررسی- در موارد دیگر هزینه های مربوط به انجام مطالعات و تحقیقات و بررسی ها بعلل مختلف از جمله قرارداد با فرد یا موسسه ای قابل تفکیک و تقسیم بین مواد مختلف هزینه نباشد اعتبار آن یکجا در این قسمت منظور می شود البته غیر از مطالعات و بررسی ها برای ایجاد تاسیسات که در ماده ۹ منظور می گردد.

۲۰۵۹- سایر خدمات- حق الوکاله، حق المشاوره، حق الزحمه تهیه مطالب آموزشی و مقالات، حق شرکت در جلسات کمیسیون ها، حق التدریس هزینه بانکی، خرید دسته چک و سفته و هزینه انتقال وجوه هزینه های ثبتی، حقوقی قضائی، حق عضویت و نظائر آن.

۲۰۶۰- ماده ۶- سوخت، برق، آب

۲۰۶۱- سوخت- شامل هزینه خرید نفت و گاز، گازوئیل و سایر مواد مصرفی برای مصرف دستگاههای تهویه، حرارت مرکزی، بخاری، چراغ و غیره است (غیر از وسایل نقلیه موتوری)

۲۰۶۲- روشنائی شامل هزینه مصرف برق و حق الاشتراك ماهانه و بهاء برق مصرفی روشنائی معابر

۲۰۶۳- آب- شامل حق الاشتراك و بهای آب آشامیدنی، یخ و خرید برای مزارع و باغات و پارکها

۲۰۶۴- سوخت و سایر مواد مصرف شدنی وسائط نقلیه موتوری شامل بنزین، روغن گازوئیل، ضد یخ و امثال آن

۲۰۶۵- سوخت و سایر مواد مصرف شدنی ماشین آلات- شامل بنزین نفت گازوئیل روغن و سایر مواد مصرفی برای ماشین آلات- شامل بنزین نفت گازوئیل روغن و سایر مواد مصرفی برای ماشین آلات (غیر از وسائط نقلیه)

۲۰۷۰- ماده ۷- مواد و لوازم مصرف شدنی

۲۰۷۱- کالاهای مصرف شدنی برای نگهداری اموال- شامل خرید لوازم برای نگهداری ابنیه و تجهیزات از قبیل گچ، آجر، قفل، کلید، شیرآب، صابون، حوله، کرباس و غیره، خرید لوازم برای نگهداری وسائل نقلیه، لوازم یدکی لاستیک، لامپ، تسمع پلاتین، سرتسمع و باطری و غیره، خرید لوازم یدکی برای نگهداری ماشین آلات

۲۰۷۲- کالاهای مصرف شدنی برای امور مطبوعات و تبلیغات و تشریفات شامل بهای کالاهای مصرف شدنی برای امور مطبوعاتی و تبلیغاتی و کالاهایی که برای امور تشریفاتی خریداری می‌شود مانند مواد غذایی تحف و هدایا.

۲۰۷۳- لوازم خوب و پوشاک، از قبیل تشک، پتو، لحاف ملحفه پوشاک از قبیل لباس رو و زیر، جوراب کفش و کلاه

۲۰۷۴- حیوانات و نباتات: شامل خود حبوبات و نباتات برای مصرف در آزمایشگاهها با نمونه‌ای یا اداری (چنانچه خرید آنها برای تکثیر و تولید بیشتر باشد جزء هزینه های سرمایه‌ای منظور می‌شود) خرید نباتات شامل نهال و بذر و تخم و نشاء نباتات سموم و کود و لوازم کارخانه قیچی باغبانی، داس، شن کش مواد غذایی لازم برای نگهداری حیوانات

۲۰۷۵- مواد و کالاهای مصرف شدنی برای سایر عملیات

۲۰۸۰- ماده ۸- هزینه های پیش بینی نشده

۲۰۸۱- شامل اعتبار هزینه هائی که پیش بینی آنها ضمن سایر مواد بودجه منظور نشده باشد و انجام این قبیل هزینه ها در طول سال با پیشنهاد شهردار و تصویب انجمن شهر خواهد بود و باید از فرم شماره ۴ برای برآورد و پیش بینی هزینه اداری استفاده شود.

۳۰۰۰ = فصل سوم - هزینه های سرمایه ای

۳۰۹۰- ماده ۹- مطالعه ایجاد ساختمان و تاسیسات

۳۰۹۱- مطالعه- شامل هزینه های مربوط به مطالعات نقشه ها و ماکت ها و جداول برآورد برای ایجاد ساختمان و تاسیسات

۹۰۹۲- حق النظاره ها- شامل جوهی که به مهندسین ناظر با شرکتهائی که امر نظارت ساختمان و تاسیسات را بعهده دارند پرداخت می‌شود.

۳۱۰۰- ماده ۱۰- خرید ساختمان، زمین حقوق انتفاعی

۳۱۰۱- خرید زمین، شامل بهای زمین برای ایجاد ساختمان و یا ایجاد پارکها و توسعه و ایجاد معابر و هزینه های ثبتی و مخزری

۳۱۰۲- خرید ساختمان- شامل بهای ساختمان و تجهیزات و هزینه های ثبتی و مخزری(در صورتیکه بهای زمین از بهای ساختمان قابل تفکیک باشد مجموع در این ماده ثبت می شود)

۳۱۰۳- حقوق انتفاعی، شامل بهای حقوق انتفاعی و ارتقایی از قبیل حق راه- حق آب- حق تشرف- سرقتی و حق انشعاب برق و تلفن و آب

۳۱۱۰- ماده ۱۱- ساختمان

۳۱۱۱- ایجاد ساختمان- کلیه هزینه های مربوط به خرید خدمات و کالاها برای ایجاد ساختمان و تجهیزات جزئی منصوب در آن (بجز هزینه مطالعاتی منظور در ماده ۹) در این ماده منظور می شود.

۳۱۱۲- تعمیرات اساسی در ساختمان و تجهیزات آن- شامل تعمیرات کلی در ساختمان و با نوکردن قسمتی از آن و یا تعمیرات کلی آن

۳۱۱۳- آماده ساختن زمین- شامل هزینه آماده ساختن زمین از قبیل تعویض خاک- تخم زنی و تسطیح

۳۱۲۰- ماده ۱۲- ماشین آلات و تجهیزات عمده

۳۱۲۱- خرید ماشین آلات، شامل بهای ماشینهای ثابت از قبیل کارخانه مراکز تولید نیرو و برق و دستگاههای مرکزی تلفن، دستگاههای تهویه و آسانسور بهای ماشینهای متحرک شامل وسائط نقلیه.

۳۱۲۲- لوازم فنی و تجهیزات عمده- شامل لوازم عمده آزمایشگاهی، بیمارستانی تختخواب، لوازم عمده آزمایشگاه وسائل و لوازم یدکی و مصرف نشدنی ماشینهای متحرک.

۳۱۳۰- ماده ۱۳- سایر کالاهای مصرف نشدنی

۳۱۳۱- کالا مصرف نشدنی – مانند بهای خرید میز- میز- صندلی- ماشینهای تحریر و حساب، استتسیل، فتوکپی دستگاه آب سردکن، کولرآبی و گازی، پرده تلفن و امثال آن.

۳۱۳۲- حیوانات و نباتات، شامل خرید حیوان یا نبات برای تکثیر و همچنین نهال نشاء و بذر و پیازگل

۳۱۳۳- کتاب برای تکمیل کتابخانه ها- شامل اعتبار خرید کتاب برای کتابخانه و اشیای هنری.

۳۱۴۰- ماده ۱۴- خرید مصالح و لوازم ساختمانی و تاسیساتی

۳۱۵۰- ماده ۱۵- وام یا مشارکت در سرمایه بخش خصوصی و عمومی

۳۱۵۱- وام به بخش خصوصی و عمومی- شامل وامهایی است که موسسات خصوصی و عمومی به افراد داده می شود

۳۱۵۲- مشارکت در سرمایه بخش خصوصی- شامل اعتباراتی است که برای سرمایه گذاری در بخش خصوصی و عمومی اختصاص می یابد

توضیح اینکه باید از فرم شماره ۴ پیوست برآورد و پیش بینی هزینه های سرمایه ای استفاده گردد.

۴۰۰۰- فصل چهارم- پرداختهای انتقالی

۴۱۶۰- ماده ۱۶- کمک و اعانه و پرداختهای دیگر، بخش عمومی

۴۱۶۱- کمک و اعانه به بخش عمومی- شامل اعتباراتی است که بموجب قوانین و مقررات با مصوبات انجمن شهر برای کمک به موسسات دولتی با وابسته به دولت یا عام المنفعه منظور گردد

۴۱۶۲- صدی ۲ پرداختی از درآمد شهرداری به وزارت کشور بموجب ماده ۸۲ قانون شهرداری

۴۱۷۰- ماده ۱۷- کمک و اعانه بخش خصوصی

۴۱۷۱- کمک اعانه به موسسات خیریه- شامل اعتباراتی است که بموجب قوانین و مقررات با مصوبات انجمن شهر بمنظور های خاص برای کمک بموسسات خصوصی اعم از انتفاعی و غیرانتفاعی و تعاونی و خیریه منظور می شود(نکته عمده در این مورد موسسات خیریه است).

۴۱۸۰- ماده ۱۸- بازپرداخت وام و پرداخت بهره وام

۴۱۹۰- ماده ۱۹- پرداختهای انتقالی بکارکنان

۴۱۹۱- پرداخت به کارکنان غیرشاغل- شامل حقوق و مزایا آماده بخدمت، حقوق ایام تعلیق.

۴۱۹۲- پاداش پایان خدمت و بازخرید خدمت

۴۲۰۰- ماده ۲۰ دیون

۴۰۲۱- دیون با محل- مبالغی است که در سال معین طبق مقررات تعهد شده و اعتبار لازم در بودجه همان سال وجود داشته است ولی بعلی پرداخت آن انجام نگرفته و شامل دیون مربوطه به هزینه ای پرسنلی و اداری و هزینه سرمایه ای است

۴۲۰۲- دیون بلامحل- منظور مبالغی است که بموجب قوانین و آراء مراجع قضائی کشور و با سایر مراجع و یا بعلل دیگر بوجود آمده و در سال مربوط دارای اعتبار پیش بینی شده در بودجه نبوده است، مبالغی که از این بابت بصورت ودیعه تامین تا تعیین تکلیف قطعی پرداخت می شود نیز در این قسمت منظور می گردد و شامل دیون مربوط به هزینه های پرسنلی و اداری و سرمایه ای است. و برای برآورد و پیش بینی هزینه های انتقالی از فرم شماره ۴ باید استفاده شود.

ارائه راهکارهایی جهت افزایش درآمد شهرداری های کشور

برای افزایش درآمد شهرداری ها پیشنهادات زیر می تواند سودمند باشد:

۱- با توجه به این که برای اداره شهرهای بزرگ (کلانشهرها) باید از منابع مالی قابل توجهی برخوردار بوده و تامین این منابع از داخل تقریباً غیرممکن است باید نگاهی به سرمایه های خارج از کشور داشت. شهرداری ها باید با همکاری قوای مجریه و مقننه نسبت به تصویب قوانین تسهیل کننده جذب سرمایه های خارجی اقدام نمایند. باید طرح های شهری همراه با منافع و فواید آنها برای عموم تشریح و نحوه سرمایه گذاری و بازگشت مطمئن سرمایه همراه با سود مورد انتظار به صورت شفاف بیان شود. در این راه می توان از مشاوران و خبرگان شهری داخل و خارج از کشور کمک گرفت. باید از تجربه دیگر کشورها با شرایط مشابه استفاده کرد. باید افق دید مسئولان شهری داخل و خارج از کشور کمک گرفت. باید از تجربه دیگر کشورها با شرایط مشابه استفاده کرد. باید افق دید مسئولان شهری اعم از اعضای شوراهای اسلامی

شهرها و مدیران شهرداری فرامنطقه ای شود. با توجه به رشد و انتشار سریع اطلاعات و ارتباطات، شهرهای بزرگ در حال گذار از کلانشهر و تبدیل به جهان شهر می‌باشند و شایسته است که مدیران آن همسو با تحولات عمل نمایند و نگاهی به بازارهای مالی بین المللی داشته باشند.

۲- تعریف اهداف راهبردی به منظور کاهش وابستگی به درآمدهای ساخت و ساز برای رسیدن به این اهداف می‌توان با تشکیل موسسه ای از نخبگان کلانشهرها به بررسی و تعریف منابع جدید اقدام کرد.

۳- به منظور تامین منابع مالی، ضروری است شهرداری ها نسبت به تعریف پروژه های شهری اقدام و با فروش اوراق مشارکت از نقدینگی موجود مردم در پیشرفت، توسعه و آبادانی شهرها اقدام نمایند و با این کار هم مردم را سهامدار شهر کرده و هم به آنان سود مشارکت پرداخت می‌شود.

۴- تشکیل بانک عامل شهرداری ها که می‌تواند به عنوان تضمین اخذ وام های داخلی و خارجی اقدام کرده ضمن آنکه با جمع آوری وجه مردم و بازپرداخت سود، مردم را شریک در توسعه و عمران شهرها نمایند.

۵- استفاده بهینه از قانون عوارض نوسازی و عمران شهری به عنوان منبع درآمدی پایدار. برخلاف برخی از منابع مهم درآمدی شهرداری، این منبع درآمدی منحصرأ مربوط به شهرداری هاست که موجبات افزایش استقلال شهرداری را فراهم می‌نماید. با تشکیل بانک اطلاعات املاک و مستغلات برای پوشش املاک مشمول قانون نوسازی و عمران شهری می‌توان بخش قابل توجهی از منابع مالی را تامین کرد. منبعی که در حال حاضر بین ۳ تا ۵ درصد بودجه شهرداری ها را تامین می‌نماید.

۶- مدیریت هزینه، متأسفانه هزینه های زیادی بر اثر تصمیم گیری های غلط بر شهروندان تحمیل می‌شود. انجام دوباره کاری ها، کارهای کارشناسی نشده، بدون برنامه مدون حرکت کردن، سلیقه ای تصمیم گرفتن، بخشی تصمیم گرفتن عدول از تصمیمات گذشته و ... باعث می‌شود که بخش زیادی از منابع اتلاف گردد. باید با تدوین برنامه های بلندمدت پنج ساله و تعیین مسیر رسیدن به اهداف و ملاک نهایی قراردادن طرح های جامع شهری مدیریت هزینه را اعمال کرد.

۷- نهادینه کردن استخدام نیروها و اجرای طرح طبقه بندی مشاغل در شهرداری ها و افزایش بهره وری کارکنان

۸- بازیافت زباله (طلای کثیف): در کشورهای پیشرفته دیگر خبری از دفن زباله نیست و به زباله به عنوان آشغال و دور ریختنی نگاه نمی‌شود. بلکه از آن کالاهای اقتصادی تولید و روانه بازار کرده و کسب درآمدهای سرشاری می‌کنند.

۹- شهرداری‌های کلانشهرها باید به عضویت سازمان متروپلیس metro police، (سازمان کلانشهرهای جهان) درآمده و از تجارب سایر کلانشهرهای جهان استفاده نمایند. (www.memarinews.com)

منابع فارسی:

- اجلالی پرویز، الگوی مدیریت سرزمینی ایران و تمرکز زدایی، اطلاعات سیاسی - اقتصادی
- ارجمند نیا اصغر، سازمانهای غیردولتی راهبرد مشارکت سازمان یافته، شماره ۵ بهار ۸۰
- اشرف احمد، نظام صنفی و جامعه مدنی، ایران نامه، سال چهاردهم
- اصناف و قانون نظام صنفی، نشریه صبح امروز ۷۹/۳/۲۹
- اطهاری کمال، حاشیه نشینی در ایران، مدیریت شهری ۲
- الگوهای مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۵۰، بهار ۱۳۸۰
- ایراندوست کیومرث، سکونتگاههای غیررسمی و اسطوره حاشیه نشینی، ۱۳۸۸، شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، شهرداری تهران
- ایمانی جاجرمی حسن، حاشیه نشینان حرم، مدیریت شهری شماره ۱۰
- ایمانی جاجرمی حسین، سرمایه اجتماعی و مدیریت شهری، مدیریت شهری پاییز ۸۰
- ایمانی جاجرمی حسین، مهرناز بیگدلی، سیمین حناچی، مدیریت شهری پایدار، بررسی تجارب مشارکتی شهرداریها و شوراهای اسلامی شهرهای ایران، ۱۳۸۰، سازمان شهرداریهای کشور
- برک پور ناصر، ایرج اسدی، مدیریت و حکمروایی شهری، ۱۳۸۸، دانشگاه هنر
- بسکی سهیلا، بلدیة: از احتساب و تنظیف تا مدیریت شهری، نشریه شهر شماره ۱
- بهبهانی حمید، جایگاه مهندسی ترافیک در برنامه ریزی حمل و نقل شهرسازی و طراحی های شهری، پیام نظام مهندسی ۳۰
- بهزادفر مصطفی، طرح ها و برنامه های شهرسازی، ۱۳۸۸، نشر شهر
- بهنام جمشید، شاپور اسخ، مقدمه ای بر جامعه شناسی ایران، سخن

- پروینی محمدعلی ، مدیریت تامین آب شهرها، نشریه شهر ۲
- پوراحمد احمد، نیک پورعمر، ارزیابی مقایسه ای کتابهای منتشر شده در زمینه کاربری ، زمین فصلنامه تحقیقات جغرافیایی شماره ۸۲
- تقوایی مسعود ، ابوذروفایی ، برنامه ریزی و مدیریت سامانه اتوبوسرانی شهری ، ۱۳۸۷ ، کنکاش
- تهرانی ارباب زاده ، مروری بر ساختار شوراها و مدیریت شهری ، نشریه ابرار اقتصادی ۷۹/۱۲/۲۱
- جعفری یعقوب ، شهرسازی و شهرداری در تاریخ اسلام ، مکتب اسلام ، سال بیست و چهارم شماره سوم
- جمشیدزاده ابراهیم ، مدیریت اجرایی مادرشهر سنول ، ۱۳۷۸ ، سازمان شهرداریهای کشور
- جی .ام .استین ، برنامه ریزی مالی خدمات و زیرساختهای عمومی ، ترجمه غلامرضا کاظمیان ، مدیریت شهری پاییز ۸۰
- جی شاپیرچیمما ، مدیریت شهر ، ترجمه پرویز دهداری ، ۱۳۷۹ ، شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری - جی.کی. هیراسکار ، درآمدی بر برنامه ریزی شهری ، مترجم محمد سلیمانی ، احمد رضا یگانی فر ، جهاد دانشگاهی ۱۳۸۶
- حاج یوسفی علی ، مریم خلیلی عراقی ، محمدآزادی ، پدیده حاشیه نشینی (علل و راهبردهای آن در ایران) ، نشریه ،
- حاشیه نشینی و مدیریت شهری ، نشریه خوب اندیش ۱۳۸۵/۱/۲۹
- حجتی اشرفی غلامرضا ، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شورای اسلامی ، ۱۳۷۹ ، کتابخانه گنج دانش
- حسن پوررضا ، بررسی تجربه های خصوصی سازی خدمات شهری شهرداریها ، ۱۳۷۸ ، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور
- حسینی محمدحسین ، مدیریت واحد شهری نیازها ، قوانین و الزامات ، نشریه

- خلدبرین علی، عقیل علیا، علی جعفری، طراحی فضای سبز شهری از دیدگاه شهروندمحوری، نشریه جنگل و مرتع ۸۴

- دیدگاه‌های نودرمدیریت شهری، نشریه رسالت، ۸۲/۱۰/۳

- دیوید دراکاکیس - اسمیت، شهرجهان سومی، ترجمه قیروز جمالی، ۱۳۷۷، نشر توسعه

- ذکایی مرجان، سوسن طهماسبی، الگوهای مشارکت اجتماعی در ایران، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۵۰، بهار ۱۳۸۰

- ذکایی مرجان، نوآوری شوراها در مدیریت شهری، ۱۳۸۲، سازمان شهرداری های کشور

- رابطه مدیریت شهری با سازمانهای شهری تشکل های غیرمردمی و سازمانهای غیردولتی، نشریه بینش سبز شماره ۸

- راجرم، سیوری، نگاهی به نظام سرمایه اداری ایالتی در اوایل حکومت صفوی، ترجمه محمدعلی رنجبر، فصلنامه فرهنگ، شماره مسلسل ۱۹

- رایندیلی و جان دی. کاساردا، خصوصی سازی خدمات زیر بنایی در کشورهای در حال توسعه، ترجمه محمد پهربد، مدیریت شهری شماره ۳

- رحمانی محمد، مجموعه قوانین و مقررات اراضی، ۱۳۷۹، پیام

- رضویان محمدتقی، مدیریت شهری، نشریه پیشگامان شماره ۴۷

- رضویان محمدتقی، مدیریت عمران شهری، ۱۳۸۱، انتشارات پیوند

- رضویان محمدتقی، حمل و نقل چشم انداز جهانی و ایران، ۱۳۸۸، طلایه سبز

- رفیعیان مجتبی، زهرا خدایی، شهروندان و فضاهای عمومی شهری - نگرش تحقیقی، ۱۳۸۹، دفتر گسترش تولید علم

- روحانی کاظم، مأخذ شناسی اصناف، کیهان اندیشه شماره ۱۸

- روحانی کاظم، نظام حقوقی و اخلاقی اصناف، کیهان اندیشه شماره پانزدهم

- روحانی کاظم، اصناف و پیشه وران در تاریخ ایران، کیهان اندیشه
- روحانی کاظم، وضعیت اصناف، کیهان اندیشه شماره نوزدهم
- رهنما محمدرحیم، پارادایم بهبود مدیریت شهری باتکیه برمشهد، تحقیقات جغرافیایی، تابستان ۸۰
- رهنمایی محمد تقی، پروانه شاه حسینی، فرایند برنامه ریزی شهری ایران، ۱۳۸۶، سازمان مطالعه و تدوین کتب سمت علو انسانی دانشگاهها
- زاهد زاهدانی سعید، سعیده گروسی، هیاتهای مذهبی و تشکل های صنفی به مثابه سازمانهای غیردولتی مطالعه موردی دوره قاجاریه، مجله علمی - پژوهشی دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه اصفهان دوردوم شماره سی ام و سی و یکم، پاییز و زمستان ۱۳۸۱
- زیاری کرامت الله، برنامه ریزی کاربری زمین، ۱۳۸۱، دانشگاه یزد
- سازمان عمران و بهسازی شهری، بررسی تطبیقی پنج کلان شهر ایران و اقیانوس و تصورات، مدیریت شهری شماره ۱۰
- سپهری حسین، راهکارهای بهبود مدیریت حمل و نقل شهری، نشریه برنامه ۱۱۱
- سید رضا مرتضائی، رهیافت‌های در طراحی مبلمان شهری، سازمان شهرداریهای تهران، ۱۳۸۱
- سید محمود نجاتی حسینی، برنامه ریزی و مدیریت شهری، مسایل نظری و چالشهای تجربی، ۱۳۸۱، سازمان شهرداری های کشور
- شریعتمداری محمد، طرح سامان دهی اصناف کشور ضامن اجرای عدالت اقتصادی، ۷۷/۱۱/۱۲
- شفیع حسینی، پست مدرنیسم در شهرسازی، مدیریت شهری شماره ۱
- شکاری غلامعباس، زهر ابرگزیده، ۱۳۸۷، تهران، نشر جهان فردا
- شکویی حسین، حاشیه نشینان شهری: خانه های ارزان قیمت و سیاست مسکن، ۱۳۵۵، موسسه تحقیقات اجتماعی و علوم انسانی، تبریز
- شیعه اسماعیل، لزوم تحول مدیریت شهری در ایران، نشریه جغرافیا و توسعه شماره ۱

- صالحی اسماعیل ، سامان دهی شهری ، مدیریت شهری شماره ۲۰
- طاهری ابوالقاسم ، حکومت های محلی و عدم تمرکز ، ۱۳۷۸ ، چاپ چهارم ، نشر قومس
- طراحی مکانهای فرهنگی در فضاهای شهری ، نشریه فرهنگ و پژوهش ۱۴۱
- عباس زادگان مصطفی ، روش چیدمان فضا در طراحی شهری ، مدیریت شهری شماره ۹
- عزتی ، مرتضی . (۱۳۸۷) توسعه منابع درآمدی شهرداری ها و تامین مالی پروژه های شهری ، چاپ اول . مرکز پژوهشهای اقتصاد .
- علوی تبار علیرضا ، بررسی الگوهای مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها ، ۱۳۷۹ ، سازمان شهرداریهای کشور
- علی محمدی شهناز ، آشنایی با شهرداری و خدمات شهری ، نشریه سلام ۷۷/۵/۸
- غلیخانای مظفر ، گفتاری درباره تشکل های اقتصادی ، نشریه اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران
- غمامی مجید ، طرحهای شهری و نارسایی نهادی ، نشریه شهر
- قاسملو فرشید ، پیدایش و توسعه آتش نشانی در جهان ، ۱۳۸۰ ، سازمان شهرداریهای کشور
- قیصری فرهاد ، نظری به مفاهیم کاربری زمین و فضا ، جستارهای شهرسازی شماره ۲ تابستان ۸۱
- کاظمیان غلامرضا و نویدسعیدی رضوانی ، امکان سنجی و آگذاری وظایف جدید به شهرداریها ، ۱۳۸۲ ، جلد اول ، بررسی تحولات نظری و تجارب جهانی ، سازمان شهرداری های کشور
- کاظمیان غلامرضا و نویدسعیدی رضوانی ، مدیریت شهری و شهرداریها در ایران ، ۱۳۸۲ ، جلد دوم ، بررسی تحولات نظری و تجارب جهانی ، سازمان شهرداری های کشور
- کاظمیان غلامرضا و نویدسعیدی رضوانی ، امکان سنجی و آگذاری وظایف جدید به شهرداریها ، ۱۳۸۳ ، جلد چهارم ، سازمان شهرداری های کشور
- کامیار غلامرضا ، حقوق شهرسازی به انضمام قوانین مربوط به شهرسازی ، ۱۳۷۹ ، انتشارات مجد

- کوکبی افشین، تحول در مفهوم و پارادایم برنامه ریزی کاربری زمین، مدیریت شهری شماره پانزدهم و شانزدهم بهار ۸۵

- گلکار کوروش، کندوکاوی در تعریف طراحی شهری، ۱۳۷۸، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران

- گلنام محمدناصر، مختصری درباره حاشیه نشینان باختران، ۱۳۶۱، تهران- شقایق

- لاله پور منیژه، حکمروایی شهری و مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه، جستارهای شهرسازی شماره های ۱۹ و ۲۰

- لطیفی غلا مرزا، مدیریت شهری، ۱۳۸۱، سازمان شهرداریهای کشور

- کتاب سبز شهرداری، جلد اول، شهرسازی، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، وزارت کشور

- کتاب سبز شهرداری، احمد سعیدنیا، جلد دوم، کاربری زمین شهری، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، وزارت کشور ۱۳۷۸

- کتاب سبز شهرداری، احمد سعیدنیا، جلد سوم، حمل و نقل شهری، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، وزارت کشور ۱۳۸۱

- کتاب سبز شهرداری، احمد سعیدنیا، جلد چهارم، نظام مراکز شهری و فضای مسکونی، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، وزارت کشور ۱۳۸۲

- کتاب سبز شهرداری، احمد سعیدنیا، جلد پنجم، طرحهای شهری، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، وزارت کشور ۱۳۸۳

- کتاب سبز شهرداری، احمد سعیدنیا، جلد ششم، ساخت و سازهای شهری، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، وزارت کشور ۱۳۸۲

- کتاب سبز شهرداری، احمد سعیدنیا، جلد هفتم، موادزاید جامد شهری، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، وزارت کشور ۱۳۷۸

- کتاب سبز شهرداری، احمد سعیدنیا، جلد هشتم، تأسیسات خدمات شهری، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، وزارت کشور ۱۳۷۸

- کتاب سبز شهرداری، احمد سعیدنیا، جلد نهم، فضای سبز شهری، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، وزارت کشور ۱۳۷۹

- کتاب سبز شهرداری، احمد سعیدنیا، جلد دهم، فضاهای فرهنگی ورزشی و تفریحی، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، وزارت کشور ۱۳۷۹

- کتاب سبز شهرداری، احمد سعیدنیا، جلد یازدهم، مدیریت شهری و شهرداریها، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، وزارت کشور

- کتاب سبز شهرداری، احمد سعیدنیا، جلد دوازدهم، تجهیزات و اثاثیه فضای شهری، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، وزارت کشور ۱۳۸۳

کتاب سبز شهرداری، احمد سعیدنیا و جواد مهدیزاده، جلد ۱۳، گردشگری شهری، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، وزارت کشور ۱۳۹۱

-کلرکوپر مارکوس، کارولین فرانسیس، تجارب در فضاهای باز شهری، تجارب نوین در فضاهای شهری، ترجمه جواد مهدیزاده، نشریه جستارهای شهرسازی ۶

-گروه مهندسان مشاور هامونپاد، شیوه های افزایش درآمد و کاهش هزینه های شهرداری ها، ۱۳۸۳، چاپ دوم، سازمان شهرداری ها و دهیارهای کشور.

-مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی، جلد اول و دوم، تنظیم و طبقه بندی: مجید احسن، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران

-مدنی پور علی، مدیریت شهری، ترجمه شیرین رضایی، نشریه شهر ۲۱

-مرکز آمار ۱۳۸۷ سالنامه آماری کشور ۱۳۸۶، تهران مرکز آمار ایران. - مجذوب محسن، برنامه ریزی مسکن مهر در شهرهای جدید کشور، نشریه آبادی شماره ۶۵

- مرکز: مطالعات برنامه ریزی شهری، روش های بهره وری خدمات شهری، مدیریت شهری پاییز ۸۰

- مزینی منوچهر ، بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران ، ۱۳۷۸ ، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری
- مزینی منوچهر ، نظام نوین مدیریت شهری ، شهرداریها سال چهارم شماره ۴۴
- مزینی منوچهر ، شهرداری شوراها و مدیریت شهری در ایران ، مدیریت شهری ۲
- مزینی منوچهر ، شهرداری شوراها و مدیریت شهری در ایران ، فصلنامه مدیریت شهری ، شماره دوم ، تابستان ۱۳۷۹
- مزینی منوچهر ، مدیریت شهری و روستایی در ایران ، ۱۳۷۴ ، سازمان ملی زمین مسکن
- مهدیزاده دهاقانی ناصر ، تحلیلی از ویژگی های برنامه ریزی شهری در ایران ، ۱۳۷۸ ، دانشگاه علم و صنعت ایران
- معصوم جواد ، جواد علی آبادی ، مدیریت ساخت و سازهای شهری ، نشریه شهرداریها شماره ۳۳
- مقررات شهرسازی و معماری از تاریخ تاسیس تا پایان شهریور ۱۳۸۸ ، نشر توسعه ۱۳۸۸ ، گردآوری و تنظیم دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران
- منصور جهانگیری ، قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری ، ۱۳۸۹ ، نشر دیدار
- مهدیزاده جواد ، سامان دهی صنایع و خدمات شهری ، مدیریت شهری شماره ۱
- مهندسین مشاور شامند ، شیوه های تحقق طرح های توسعه شهری در ایران ، ۱۳۷۷ ، جلد اول ، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور
- مهندسین مشاور شامند ، شیوه های تحقق طرح های توسعه شهری در ایران ، ۱۳۷۷ ، جلد اول ، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور
- مهندسین مشاور شامند ، شیوه های تحقق طرح های توسعه شهری در ایران ، ۱۳۷۷ ، جلد سوم ، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور
- مهندسین مشاور فرهاد ، معیارها و ضوابط ساماندهی صنایع و خدمات شهری ، ۱۳۸۳ ، جلد سوم ، سازمان شهرداریهای کشور

- مسعود محمد، بررسی تحولات مدیریت شهری در برنامه چهارم، ساختمان و کامپیوتر شماره ۲۳
- مسعودنیا ابراهیم، رسول ربانی، تمرکززدایی و مدیریت خدمات زیربنایی، اطلاعات سیاسی-اقتصادی-مباحث مربوط به پدافند غیر عامل، فصلنامه فرهنگ ایمنی شماره ۱۳ بهار ۱۳۷۸
- میکائیلی علیرضا، برنامه ریزی اوقات فراغت، مدیریت شهری سال اول شماره اول بهار ۷۹
- نبوی محمد، برخی از ویژگیهای مدیریت مطلوب شهری، نشریه دانش نما
- نجاتی حسینی سید مسعود، پارادایم جدید مدیریت شهری، مدیریت شهری شماره ۱
- نقدی بر ساختمان سازی شهری ایران، جهان اقتصاد ۸۳/۲/۲۴
- نگرشی بر الگوهای برنامه ریزی شهری در جهان، بخش دوم فرانسه، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور ۱۳۷۸
- نگرشی بر الگوهای برنامه ریزی شهری در جهان، بخش سوم آمریکا، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور ۱۳۷۸
- نگرشی بر الگوهای برنامه ریزی شهری در جهان، بخش نخست انگلستان، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور ۱۳۷۸

منابع خارجی :

- Ali Madanipour, Tehran The Making of Metropolis, ۱۹۹۸, John Wiley & Sons
- An Urbanizing World, ۱۹۹۶, Oxford University Press
- Barjor Mehta, ۲۰۰۸, World Bank, Washington city, USA
- B. K. Chakrabarty, Concepts, Principles, Techniques and Education, ۲۰۰۱, Cities, Vol. ۱۸, No. ۵, pp. ۳۳۱-۳۴۵
- Clark.G, Urban Management In Developing Country, ۱۹۹۱, Cities, May, ۸, ۲
- C. Michael Hall and Stephen J. Page The Geography Of

Tourism And Recreation, Environment, place andspace, Third edition, 2006, Routledge

- Darakis ,Smithd, Third World Sustainable Urban Development, 1990, Urban Studies, Vol. 22 Nos 4-5
- Edward Weiner , Urban Transportation Planning in the United States History, Policy, and Practice , 2008 , Third Edition, Springer, US Department of Transportation Washington, DC USA
- F.Davidson , Urban Management In The Third World , 1991, Cities 1991, 8, 2
- F.Stuart Chapin .Jr ,Urban Land Use Planning ,Second Edition, 1972, University Of Illinois Press,Urbana,Chicago,London
- George H. Franklin, Physical Planning And The Third World, 1979, Third World Planning Review, 1979, 1, 1
- Jamis.D.Bernstien, Land Use Considerations In Urban Management, 1994, World Bank, Washangton D.C,
- Jafar Jafari , Encyclopedia of Tourism, 2000 , Routledge
- Jean-Paul Rodrigue, Claude Comtois and Brian Slack, The Geography of Transport Systems, Routledge, 2006
- Jerald R.Pitzl ,Encyclopedia Of Humam Geography, Greenwood Planning, 2004 , London
- John Abbot ,The Sharing City In Urban, 1996, Management, 1996, London, Earthscan Pablication Limited
- Kenneth J.Davey With David Pasteur, Urban Management The Challenge Of Growth, 1996, University Of Birmingham
- Kenneth J.Davey, Elements Urban Management, 1993, World Bank, Washangton D.C,
- Michael Pacione , Urban Geography , 2001, London And New York , Routledge
- Mittingly, Reply Meaning Of Urban Management, 1994, Cities, 11. 3. 94
- NIGEL THRIFT And ROB KITCHIN, INTERNATIONAL ENCYCLOPEDIA OF HUMAN GEOGRAPHY, 2009, Elsevier
- Peter Newman And Andy Thornly :Urban Planning In Europe ,Routledge, 1996
- P.Williams, Restructuring Urban Managerialism: Towards A Political Economy Of Urban Allocation, 1982, Environment And Planning , Volum 14
- Peter F.Dale, John D.McLaughlin, Land Information Management , 1988, Clarendon Press, Oxford
- Peter Schubeler, Participation Infrastructure Management, 1996, World Bank, Washangton D.C,

- Samuel Humes And M. Eileen, The Structure Of Local Governments Throughout The World, 1961, The Hague, Martinus Nijhoff
- Stanley E. Seashore And Robert J. McNeill, Management of The Urban Crisis, 1970, Free Press A Division Of Mcmillan Company, New York
- Terry Connolly, Edward J. Conlon, Stuart Jay Deutsch, Organizational Effectiveness: A Multiple –Constituency Approach, 1980, Academy Of Management Review, No. 2198.

-William F. Fox, Strategic Option For Urban Infrastructure Management, 1994,
World Bank, Washington D.C,