



- درگیری‌های قضایی شهرداری‌ها  
 تطبیق بر آلودگی‌های زیست محیطی شهری
- جهانگردی پایدار شهری  
 مدیریت در پی شناخت خویش
- نظارت بر شهرداری و ولایتی تا انجمن بلدی  
 از انجمن‌های ایالتی و فدرالی تا انجمن بلدی
- مسائل حکومتی و اداری امروز شهرهای بزرگ آمریکای لاتین  
 توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی: تجربه ژنرالان  
 مشکلات حقوقی شهرداری‌ها



## بازوهای سالی همیشه بهره شموطی



آتش نشانی مدل (۱۲۲) (فوماتیک)



ماشین نجات مدل ۴۴



آتش نشانی مدل ۸۹۲



آتش نشانی مدل ۱۲۲



آتش نشانی مدل ۱۲۲ با ماشین تور روی سقف



آتش نشانی یوهرایش مدل ۱۹۱



بازو غلطان مدل ۱۲۷۱



جاروب خیابانی مدل ۶۱۱



زباله جمع کن مدل ۸۰۱



جاروب خیابانی مدل ۶۱۲ (گریفون)



جاروب خیابانی ۶۱۱ روی بلز مدل ۹۱۱



جاروب خیابانی مدل ۶۱۱



جاروب پیاده رو مدل ۱۱۲



لجن کش مدل ۵۶۱



زباله جمع کن مدل ۱۸۰۲ (فولیکس)



زباله جمع کن مدل ۵۰۲



زباله جمع کن مدل ۸۰۳



زباله جمع کن مدل ۸۰۱ روی شاسی بنساز



حمل زباله مدل ۱۸۰۱



جاروب سالی مدل ۱۱۱



دستگاه حمل آب معدنی و نوشابه مدل ۸۹۲



زباله جمع کن مدل ۸۰۱ یا بالا بر



زباله جمع کن مدل ۸۰۱



زباله جمع کن مدل ۵۰۱



زباله جمع کن مدل ۴۰۲



زباله جمع کن مدل ۴۰۴



زباله جمع کن مدل ۴۰۱



شاسی مبارز مدل ۱۹۵۱



شاسی مبارز مدل ۲۶۵۱



شاسی مبارز مدل ۱۷۵۱



جدول شوی مدل ۵۳۲



جدول شوی مدل ۵۳۱



بیمه تضمین کیفیت محصول  
توسط شرکت سهامی بیمه ایران  
به شماره ۸۷/۱۶۱۷/۸۲۵۰/۱۲

دفتر فروش: اصفهان، سی و سه پل،  
اول چهارباغ بالا، ساختمان اداری کوثر،  
طبقه سوم، شماره ۵۰۳  
تلفاکس: ۰۳۱۱-۶۲۵۱۹۷۶-۸  
کارخانه: اصفهان، اول جاده فرودگاه  
شهرک صنعتی جی، خیابان پنجم  
تلفن: ۰۳۱۱-۵۲۲۰۴۱۷ (خط ۶)  
دورنگار: ۰۳۱۱-۵۲۲۰۴۱۹



۴ ..... یادداشت  
 ۵ ..... گزارش اصلی  
 درگیری‌های قضایی شهرداری‌ها / جواد علی‌آبادی  
 اندیشه و پژوهش

۱۲ ..... تحلیلی بر آلودگی‌های زیست محیط شهری / اصغر ضرابی - رضا مختاری ملک‌آبادی  
 ۲۰ ..... جهانگردی پایدار شهری / صلاح‌الدین محلاتی  
 ۲۸ ..... مشاور حقوقی / حسین احتشامی  
 ۳۱ ..... مشاور اداری - مالی / جمشید رضایی  
 ۳۵ ..... شهرداری‌ها به روایت اسناد  
 ۳۶ ..... از نگاه شهردار  
 مرودشت، در پی شناخت خویش / گفت و گو با علی‌اصغر پورترک - شهردار مرودشت  
 ۴۰ ..... قانون شهر  
 مراحل خرید و ثلک اراضی و املاک به وسیله شهرداری‌ها / تورج حیدرتیادلخوش  
 ۴۴ ..... شورا و مشارکت  
 نظارت بر شورا، از تخلف تا انحلال / محمدرضا چوپانی یزدلی  
 ۴۸ ..... دولت و شوراهای ایران / از انجمن‌های ایالتی و ولایتی تا انجمن بلدی / حسن شفیعی  
 ۵۰ ..... الفیای شهر / شهرداری و طرح درست دعوی / محمود برآبادی  
 تجربیات جهانی  
 به سوی یک محیط شهری پایدارتر / ترجمه: شهرزاد فروزین پاک  
 ۵۲ ..... مسائل حکومتی و اداری امروز شهرهای بزرگ آمریکای لاتین / ترجمه: بیتا سیه‌جانی  
 ۵۵ ..... شهرها و شهرداری‌های جهان / تنظیم: نازیلا مرادی  
 ۶۰ ..... تایید و مدیریت مواد زائد / برنامه کمک‌های محلی و توسعه حمل‌ونقل نیوجرسی / طرح وین برای  
 ناپنیان / باز زنده‌سازی بخش تاریخی لیسبون و ...  
 طرح و شهر  
 توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی: تجربه زاهدان / علی‌صغری  
 ۶۴ ..... آموزش  
 خط‌ویژه اتوبوس / حمید فتوحی  
 ۷۱ ..... دیدگاه  
 مشکلات حقوقی شهرداری‌ها / عباس زراعت  
 ۷۵ ..... گزیده پژوهش / محمد حسین چوپانی  
 ۷۹ ..... گزارش‌های خبری  
 قانون، تکلیف شهرداری‌ها را روشن نمی‌کند / عوارض نوسازی، نگاهی دیگر / هفدهمین نشست معاونین  
 خدمات شهری در ساری  
 ۹۶ ..... اخبار کوتاه  
 پل ارتباطی شهرداری با شهروندان / کودکان تیریزی شهر را به تصویر کشیدند / مشارکت بخش  
 خصوصی در احداث پل‌های هوایی عبور پیاده‌رو مشهد و ...  
 ۱۰ ..... یک شهر، یک نگاه  
 آمل، اشتویه، ایلام، خضری‌دشت بیاض، خوشف، دزآب، رشت و ...  
 ۱۰۱ ..... تازه‌های نشر / عباس جلالی  
 ۱۰۲ ..... فهرست انگلیسی

تألیف: جواد علی‌آبادی، مدیرکل دفتر شهرداری‌ها، سازمان شهرداری‌ها و دهیات‌های توسعه‌یافته، تهران  
 عکس پشت جلد: محمدرضا چوپانی یزدلی، مدیرکل دفتر شهرداری‌ها، سازمان شهرداری‌ها و دهیات‌های توسعه‌یافته، تهران  
 طراحی: تورج حیدرتیادلخوش

۱. مطالب مندرج از مجله «پایانگر نظرات» - شهردار ایلام نیست.
۲. «شهرداری‌ها، در روزهایش و در غیابش» - مطالب آزاد است.
۳. مطالب از مالی به هیچ وجه باز گردانده نخواهند شد.
۴. استفاده از مطالب و طرح‌های بافته‌شده تنها با ذکر مأخذ مجاز است.

صاحب‌امتیاز: وزارت کشور - سازمان شهرداری‌های کشور  
 زیر نظر هیأت تحریریه: کیومرث آبراشنوست - عباس جلالی - مریم‌نگلی - علی‌صغری - جواد علی‌آبادی - شهرزاد فروزین پاک - نازیلا مرادی  
 امور اجرایی: سیده مرضیه قاضی میرسعید  
 مدیر هنری: جمشید یاری شیرمرد  
 ویراستار: حمید جانی  
 تصویرساز: مهدی پارس‌مندی  
 امور عکس: خاتون میرزاشاد  
 امور فنی: عباس حقیقیان  
 خروجی: ژیل ریاض پور  
 نمونه‌خوان: ژیل شاه‌بخش  
 شمارگان: ۵۰۰ نسخه

## مشکلات قضایی شهرداری‌ها

سالانه منابع عظیم مادی و انسانی شهرداری‌های کشورهای توسعه‌یافته، صرف‌رسانی به اختلافات قضایی میان این نهاد با سایر نهادها و فعالان در مسائل شهری می‌شود. البته حجم عظیم درگیری‌های قضایی، پیامد مستقیم و ناگزیر گسترده‌گی و تنوع حوزه فعالیت و مسئولیت‌های شهرداری، در کنار مشخص نبودن الگوی مدیریت شهری است. درگیری‌های قضایی شهرداری‌ها در نگاه کلی به سه دسته تقسیم می‌شوند:

- یک دسته، پرونده‌های قضایی است که حاصل شکایت شهرداری از تخلفات شهروندان است. در این مجموعه می‌توان به تخلفاتی نظیر ساخت و سازهای غیر مجاز، سد معبر، ایجاد برخی مزاحمت‌های محلی، عدم پرداخت برخی عوارض به شهرداری و نظایر آنها اشاره کرد.

- گروه دیگر درگیری‌ها، حاصل بروز تخلفات سازمان‌های موازی یا مافوق شهرداری است که در جهت رسیدن به منافع خود، حقوق شهر و شهروندان را نادیده می‌گیرند و یا از مسئولیت‌های خود در حوزه مدیریت شهری شانه خالی می‌کنند. شهرداری در این پرونده‌ها نیز - همانند پرونده‌های گروه اول - شاکی تلقی می‌شود، و با مسائلی چون تصرف‌های غیرقانونی، ساخت و سازهای غیر مجاز، عدم پرداخت عوارض شهری، نادیده گرفتن حوزه مسئولیت شهرداری و زیر پا گذاشتن تعهدات این سازمان‌ها مواجه می‌گردد. رسیدگی به این اختلافات معمولاً طولانی مدت و پرهزینه است و طی آن، هزینه، انرژی و زمان بسیار زیادی تلف می‌شود.

- گروه سوم، پرونده‌ها و شکایاتی است که از سوی شهروندان به عنوان شخصیت‌های حقیقی یا حقوقی شکل می‌گیرد و اینان در پی اعاده حق پایمال شده خود، شهرداری را به عنوان خواننده به دادگاه می‌کشانند. از جمله مهم‌ترین این موارد، می‌توان به دریافت عوارض غیرقانونی، تصرف غیرقانونی یا برخی تغییر کاربری‌های غیرقانونی اشاره کرد.

البته تمامی این تخلفات منجر به شکایت رسمی و مراجعه به دادگاه نمی‌شود و در بسیاری موارد با پرداخت‌هایی تحت عنوان جریمه، شهرداری و نهاد مقابل هر دو مسیر رسیدن به آنچه را که مدنظر است کوتاه می‌کنند.

بدون شک عوامل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، حقوقی و سیاسی همگی در بروز انواع این تخلفات دخیل‌اند. از مهم‌ترین مصادیق آن می‌توان به سیل مهاجرت به شهرها، ترکیب ناهمگون جمعیت، فقر اقتصادی، بیکاری، عدم آشنایی یا حقوق و قوانین

شهری، عدم شناخت مسئولیت‌های شهروندی، احساس بی‌تعلقی به شهر، عدم مشارکت اجتماعی در عمران و آبادانی شهرها و نظایر اینها اشاره کرد که شهروندان را به سمت انجام تخلفات شهری سوق می‌دهند.

شهرداری‌ها نیز از سویی با مشکلات درون سازمانی و بیرون سازمانی مخصوص به خود دست به‌گریبان‌اند.

نبود مدیریت واحد شهری، تنگناهای درآمدی، روند شتابان افزایش هزینه‌های اداره شهر، ناکارآمدی نظام اداری کشور و از جمله خود شهرداری‌ها، تنوع مسئولیت‌های شهرداری و نظایر اینها از جمله مواردی است که شهرداری را به فروش قانون و بهره‌مندی از تخلفات ناگزیر می‌سازد.

بدون شک رفع این نقیصه عزم جدی و همه‌جانبه‌ای را می‌طلبد که می‌بایست در سطح کلان مملکت طرح و پیگیری شود؛ و در مهم‌ترین قدم باید به تبیین الگوی مدیریت شهری کشور پرداخت.

اما تا پیش از آن شهرداری‌ها نیز می‌توانند تلاش همه‌جانبه‌ای را برای کاهش حجم این اختلافات ساماندهی کنند. از جمله راهکارهای این امر می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱) یافتن منابع پایدار درآمدی برای شهرداری‌ها.

۲) ترمیم ساختار اداری شهرداری‌ها و فعال‌تر کردن بخش‌های حقوقی، روابط عمومی و اطلاع‌رسانی به گونه‌ای که بهتر بتوانند به شهروندان آگاهی دهند و مشارکت آنها را جلب کنند.

۳) فراهم کردن زمینه‌هایی برای بالا بردن آگاهی و شناخت شهروندان از حقوق و تکالیف زندگی در شهر و آشنایی آنها با فعالیت سایر سازمان‌های مرتبط با موضوعات شهری.

۴) هماهنگ کردن رویه‌های حقوقی و اجرایی در عمل به قوانین شهرداری.

۵) روشن کردن مرز تکالیف، وظایف و حقوق شهرداری در مقابل سایر نهادها و مدیریت شهری.

۶) تلاش برای ایجاد زمینه‌هایی به منظور تغییر نگرش شهروندان به شهرداری و عملکرد آن.

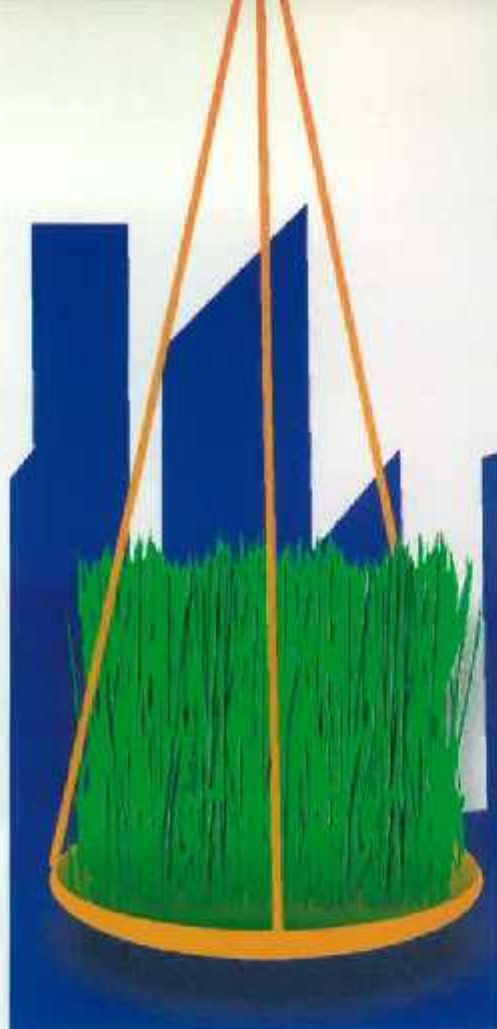
۷) فعال کردن واحدهای پژوهش شهری برای شناخت نیازها و مشکلات اجتماعی و کالبدی در شهر و اجرای پروژه‌های عمرانی، رفاهی و فرهنگی برای بالا بردن احساس تعلق و امنیت در شهر.

۸) ایجاد تسهیلات در امر اشتغال و فعالیت اقتصادی برای شهروندان به منظور توانمندسازی آنها و شکستن حلقه فقر اقتصادی و فرهنگی.

در نهایت اینکه، مشکلات قضایی شهرداری‌ها را نمی‌توان تنها از جنبه حقوقی نگریست بلکه این پدیده ریشه در ابعاد مختلف شهر دارد و برای حل آن باید از تمامی نیروها و استعدادها بالقوه و بالفعل موجود در شهر استفاده کرد.

# درگیری‌های قضایی شهرداری‌ها

جواد علی آبادی



دولتی حس می‌کنند. متأسفانه نظام نظارت بر عملکردها هم ضعیف و ناکارآمد است و در واقع دست مردم برای گرفتن حقوق خود در این زمینه بسته است. احقاق حقوق شهروندان در کشور ما نیاز به کار نظام‌مند و عمیق دارد تا بتوان با طراحی ساز و کارهای مناسب، زمینه‌های حمایت از مصرف‌کنندگان خدمات شهری (مردم) را فراهم آورد.

با همه اینها، موارد متعددی هم وجود دارد که شهروندان یا دستگاه‌های مختلف به دلیل منافع مادی فراوانی که در پس مسئله نهفته است، به شکایت از شهرداری می‌پردازند. ایشان در صورت برنده شدن در دعوا به منافع خود می‌رسند، و در غیر این صورت جریمه‌ای ناچیز می‌پردازند که مبلغ آن در قبال سودی که می‌برند اندک است. این مسئله بارها در پرونده‌های ارجاعی به کمیسیون ماده ۵۷ و نظایر آن اتفاق افتاده است.

به نظر می‌رسد در مواردی نیز خود شهرداری‌ها مایل به حدوث تخلف و زمینه‌سازی برای آن هستند؛ و این به دلیل تر آمدنی است که شهرداری‌ها از طریق تخلفات کسب می‌کنند. اسکندر اصلانی، عضو شورای اسلامی شهر یزد، می‌گوید: «به عنوان مثال، کسی می‌خواهد در مکانی که کاربری مسکونی برای آن در نظر گرفته شده است، بر خلاف مقررات، به احداث واحدی تجاری بپردازد، و برای این کار به شهرداری رجوع می‌کند، دو حالت ممکن است برای او پیش آید: یکی اینکه او مبلغی به عنوان جریمه به شهرداری می‌پردازد و شهرداری اجازه تخلف از قانون را به او می‌دهد؛ و دیگری اینکه او علناً به تخلف از قانون می‌پردازد و شهرداری هم هیچ اختطاری به او نمی‌دهد و ممانعتی از کارش به عمل نمی‌آورد. در نهایت هم او را به کمیسیون ماده ۵۷ معرفی

متولی اداره امور هر شهر به موجب قانون، شهرداری آن شهر است. شهرداری بخشی از وظایف و مسئولیت‌هایش را به حسب تجویز احکام قانون راساً انجام می‌دهد و بخشی دیگر را با همکاری مراجع خاص به انجام می‌رساند. ظرافت و حساسیت پارهای از امور که شهرداری راساً متکفل انجام آن است، زمینه مناسبی را برای تخلفات مهیا می‌سازد که چنانچه متصدیان امر به حداقل وظایف خود آگاه نباشند منجر به محکومیت آنها می‌گردد. بنابراین ممکن است دعاوی مختلفی در اثر وظایف مدیریت شهری برای شهرداری‌ها پیش آید که در آنها شهرداری می‌تواند «خوانده» یا «خواننده» باشد.

طبق اصول قانونی، هنگامی که شهروندان از قبیل عملیات شهرداری دچار آسیب و زیانی گردید می‌توانند از شهرداری شکایت کنند؛ اما در بسیاری از موارد شهروندان چنین نمی‌کنند. دلیل این امر، هراس از عقوبت کار و آزار و اذیت‌های بعدی شهرداری است.

کامیاب نوروزی، حقوقدان، در این زمینه می‌گوید: «از نظر قانونی این امکان وجود دارد که شهروندان در مقابل تخلفات شهرداری اقدام دعوی کنند و برنده هم بشوند اما معمولاً این کار را نمی‌کنند، چون برای کارهای دیگر خود - مثل گرفتن برگ عدم خلافی ساختمان و نظایر آن - مجبورند مجدداً به شهرداری مراجعه کنند و شهرداری چه بسا در این مرحله به اذیت و آزار آنها بپردازد.

این مشکلی است که در تمام دستگاه‌های دولتی و سازمان‌های عمومی کشور ما به چشم می‌خورد؛ و این به دلیل قدرت بسیار زیادی است که سازمان‌های عمومی و دستگاه‌های

به موجب قواعد کلی حقوقی، چنانچه حقوق هر کس - اعم از شخص حقیقی یا حقوقی - مورد تعرض قرار گیرد، می‌تواند با مراجعه به دادگاه نسبت به احقاق آن اقدام کند. طبق اصل ۴۳ قانون اساسی، دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه صالحه رجوع کند، همه افراد حق دارند به این گونه دادگاه‌ها دسترسی داشته باشند، و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق رجوع به آن را دارد منع کرد.

از این قاعده کلی حقوقی می‌توان نتیجه گرفت در شهرها هر کس از رفتار شهرداری شکایتی داشته باشد، یا نسبت به آن اعتراض کند، حسب مورد و به تناسب نوع ادعایی که دارد می‌تواند به دادگاه صالحه مراجعه کند. این دادگاه می‌تواند دادگاه عمومی یا دیوان عدالت اداری باشد، و این ادعا نیز می‌تواند جنبه حقوقی یا کیفری داشته باشد. متقابلاً شهرداری‌ها هم نسبت به هر کس ادعایی داشته باشند، می‌توانند در حدود قوانین کنونی ادعای خود را در دادگاه‌ها مطرح کنند.



کامران پورزری، حقوقدان

می‌کند و جریمه‌ای از او می‌گیرد و پس از آن نیز انواع و اقسام عوارض را از او مطالبه می‌کند و در این میان هم شهرداری منتفع می‌شود و هم متخلف. با این قبیل اعمال است که زمینه تخلف فراهم می‌آید.

سرانجام اینکه، در تخلفات شهری مواردی هم وجود دارد که به صلاح طرفین است از مراجعه به دستگاه قضایی بپرهیزند و مشکل خود را در قالب کمیسیون‌های توافق حل کنند و هر دو طرف با زیر پا گذاشتن قانون به منافع مادی خود برسند. باید دید دلیل ایجاد تخلفات که منجر به درگیری قضایی در شهرداری‌ها می‌گردد چیست.

#### تعییر در قانون

حسین احتشامی، کارشناس حقوقی وزارت کشور، در مقاله خود در شماره «۵» ماهنامه «شهرداریها» تحت عنوان «قانون شهرداری پس از ۴۰ سال» به این نتیجه رسیده است که با گذشت ۴۰ سال از تصویب قانون شهرداری‌ها، برخی از مواد این قانون

نیروهای اقتصادی و سیاسی شکل گرفته‌اند و خواستار عبور از آن‌اند.

#### ابهام در قانون و قهیم از آن

ایراد دیگری که در قانون شهرداری به چشم می‌خورد، ابهام در بعضی از الفاظ به کار گرفته شده در آن است که باعث فهم نادرست از آن و ایجاد اختلاف می‌شود. عدم اطلاع صحیح مأموران شهرداری با قوانین شهری بر این مشکل می‌افزاید و درگیری‌های قضایی فراوانی را برای شهرداری‌ها ایجاد می‌کند. حسین احتشامی در این باره چنین می‌گوید: «بر طبق ماده حد قانون شهرداری، مأموران شهرداری در صورت مشاهده تخلف در ساخت و ساز و به طور کلی ساخت و سازهای غیر مجاز در محدوده قانونی و حریم شهر، باید از ادامه کار متخلف جلوگیری کنند. در قانون به درستی و وضوح مشخص نشده است که منظور از جلوگیری چیست. این ابهام در قانون و عدم اطلاع صحیح مأموران شهرداری از قوانین، باعث می‌شود که مأموران شهرداری در موارد

### ضعف قانون ناشی از آموزش‌های ضعیف حقوقی و فرهنگی ضعیف مدیریتی در ایران است. قانون، پیراهن نیست که هر سال یک بار نو گردد

#### خصلت قانون این است که قدمت پیدا کند؛ و وقتی قدمت پیدا کرد، سیقل می‌خورد و روزآمد می‌شود

متخلف برای جلوگیری از ادامه کار متخلف اقدام به تخریب، جمع‌آوری اموال، ورود بدون‌اذن به املاک و نظایر اینها کنند. این امر خلاف قانون است و نیاز به کسب اجازه از مرجع قضایی محل دارد و شهرداری و مأمورانش نمی‌توانند مستقیماً به این عمل مبادرت ورزند. یا بعضی از گزارش‌هایی که مأموران شهرداری در مورد تخلفات تنظیم می‌کنند، به دلیل عدم آشنایی آنها با مسائل حقوقی و تخصصی از صدر تا ذیل دارای مشکل است. اگر چنین گزارش‌هایی به دیوان عدالت اداری ارجاع داده شود احکام کیفری به دنبال دارد و منجر به محکومیت مأموران شهرداری می‌گردد.» برخی چاره‌یاسخگویی به مشکلات و ابهامات حقوقی شهرداری‌ها را که اختلاف برانگیز است، ایجاد شعبه‌های ویژه‌ای برای رسیدگی به دعوی حقوقی شهرداری‌ها می‌دانند. ایشان بر این عقیده‌اند که این شعبه‌های ویژه به صورت تخصصی‌تر یا قوانین شهر و شهرداری برخورد می‌کنند. همچنین با کسب دانش لازم در این زمینه، آرای دقیق‌تری در مورد تخلفات شهری صادر خواهند کرد. با این همه به نظر کامیون پورزری، «در اختصاص شمی ویژه برای اختلافات حقوقی، این احتمال وجود دارد که در پرونده‌هایی مانند اختلافات شهرداری، رابطه‌ای بین این شعبه‌های اختصاصی یا این قبیل دستگاهها برقرار شود. بدین ترتیب طبیعی است که چون افراد دو دستگاه بیشتر همدیگر را می‌بینند و همدیگر را می‌شناسند، رابطه‌های عاطفی و اساسی بین آنها برقرار شود. استمرار این رابطه نمی‌تواند با اصل بیطرفی در امور قضایی سازگار باشد و ممکن است در رأی قضایی تأثیر بگذارد به نظر من نه فقط در اختلافات شهرداری‌ها بلکه در سایر امور هم اختصاص شعب ویژه نمی‌تواند کار درستی باشد. مگر اینکه تخلف بزرگی صورت گرفته باشد و یک شعبه ویژه و یک قاضی خاص مأمور پیگیری آن شوند. مشکل تخصصی برخورد نکردن و فهم نادرست از قوانین شهری و همانند آن را می‌توان به دلیل نقصان

دیگر سندیت ندارد و در واقع دیگر قوانین، آن را انقضال و منسوخ کرده‌اند. با توجه به این نتیجه، به نظر می‌رسد که تجدید نظر در قانون شهرداری تا حدودی می‌تواند از ایجاد درگیری‌های قضایی شهرداری‌ها جلوگیری کند. اما به عقیده کامیون پورزری، بازنگری در قوانین و تجدید نظر در آنها نباید به معنی نفی کلی قانون و جایگزینی قانونی جدید به جای قانون قبلی باشد. می‌تواند با توجه به مقتضیات زمان، اشکالاتی را که در مواردی از قانون به کرات مشکل‌ر شده است رفع و تعدیل کرد. روی همچنین می‌گوید: «من به این عبارت که قانون شهرداری روزآمد نیست و باید تغییر پیدا کند، نقدی جدی دارم. ضعف قانون ناشی از آموزش‌های ضعیف حقوقی و فرهنگی ضعیف مدیریتی در ایران است. قانون، پیراهن نیست که هر سال یک بار نو گردد. خصلت قانون این است که قدمت پیدا کند؛ و وقتی قدمت پیدا کرد، سیقل می‌خورد و روزآمد می‌شود. قانون بدنی و آیین دادرسی فرانسه که از مترقی‌ترین قوانین جهان‌اند، قدمتی نزدیک به ۲۰۰ سال دارند و به تدریج در طی زمان تکامل یافته‌اند. مهم‌ترین قانون شهری ما قانون شهرداری است که برخلاف تصور برخی، قانون بسیار خوبی است.

مشکل قانون شهرداری این نیست که روزآمد نیست بلکه مشکل مدیریت شهری است که نمی‌تواند خود را با آن تطبیق دهد و با آن هماهنگ شود. قانون حکم‌قاعده برتر را دارد و کسی که می‌خواهد کار انجام دهد باید خود را با قانون هماهنگ کند. نه اینکه درصدد هماهنگ کردن قانون با شرایط خود باشد. این کار اقتضای اولیه نظم اجتماعی است. تعییر در قانون مثل این است که من بگویم نابودی ورود ممنوعی که در سر خیابان نصب شده است، چون کار من را با مشکل مواجه می‌سازد، باید به آن توجه نکنم و از آن بگذرم. مشکل قانون شهرداری از خود آن نیست بلکه نشأت گرفته از ساختارهایی است که در خارج از قانون و متکی بر



اکبر املاتی، عضو شورای شهر یزد

دانش تخصصی حقوق در موارد مختلف - از جمله اختلافات شهرداری‌ها - دانست که دلیل آن توسعه نایافتگی حقوق مدنی همپای تحولات اجتماعی است. برای تخصصی بر خورد کردن با مسائل مختلف، می‌توان به جای تاسیس شعب ویژه ادارات کل حقوقی، دستگاه‌های مختلف به صورت تخصصی در حیطه کاری خود به تحقیقات و مطالعات حقوقی بپردازند و دانش لازم را در این زمینه کسب کنند.

### ضعف در اجرا

اجرای قانون و در اختیار نداشتن ابزارهای لازم برای این کار، برای شهرداری‌ها مشکل ساز است و منجر به ایجاد اختلاف و درگیری با دیگران می‌شود. کامییز نوری دو دلیل برای این مسئله برمی‌شمارد: «دلیل اول بدبینی‌ای است که به دلایل جامعه شناختی در بین مردم نسبت به دستگاه‌های دولتی از جمله شهرداری‌ها وجود دارد. در بسیاری از موارد اقدامات شهرداری با منافع افراد و دستگاه‌های مختلف مغایرت پیدا می‌کند و منجر به اختلافات بین آنها می‌شود. فرضا قرار است شهرداری کوچک‌ای را

سیستم‌های مدیریتی به گونه‌ای طراحی شده‌اند که جامعه در قبال آن سیستم‌ها احساس مسئولیت می‌کند. شرح وظایف و راهکارها نیز مشخص‌اند، و در نتیجه مشکل چندانی بین دستگاه‌های دولتی و عمومی با یکدیگر و مردم به وجود نمی‌آید. در کشور ما از قبل از انقلاب روند فادوسنی بر برنامه‌ریزی و مدیریت کشور مخصوصاً مدیریت شهری - حاکم بوده است. در اثر این ضعف اختلافاتی بین دستگاه‌های مختلف با یکدیگر و مردم به وجود می‌آید که رفع آنها نیاز به پیگیری قضایی دارد. حجم بالای این اختلافات باعث می‌گردد که دستگاه قضایی نیز در مواجهه با آنها دچار مشکل گردد.

در دهه آخر حکومت سابق مسائل شهری و شهرداری در حترای صحیح خود قرار گرفته بود، به گونه‌ای که در مباحث مختلف شهری از کارشناسان زبده استفاده می‌شد و حتی متخصصان بیستاز در زمینه مسائل شهرسازی و مدیریت شهری در دنیا دعوت به کار می‌شدند. اگر این روال به شکل صحیح خود ادامه پیدا می‌کرد، کشور ما نیز می‌توانست در زمینه مسائل

**از نظر قانونی این امکان وجود دارد که شهروندان در مقابل تخلفات شهرداری اقامه دعوا کنند و برنده هم بشوند اما معمولاً این کار را نمی‌کنند، چون برای کارهای دیگر خود - مثل گرفتن برگ عدم خلافی ساختمان و نظایر آن - مجبورند مجدداً به شهرداری مراجعه کنند و شهرداری چه بسا در این مرحله به اذیت و آزار آنها بپردازد**

تعرض کنند. در این کوجه هر ساختمانی که بخواهد بازسازی شود، باید مقداری عقب نشینی کند، به دلیل بدبینی‌ای که نسبت به شهرداری و اقدامات او وجود دارد، این کار نوعی تعارض بین مالک و شهرداری به وجود می‌آورد، به هر حال معمولاً توسعه شهرهای ما بدون برنامه‌است و همیشه این گونه تعارضات در آنها به وجود می‌آید. متأسفانه در این گونه موارد شهروندان فقط منافع کوتاه مدت خود را می‌بینند و متوجه نیستند که اقدامات شهرداری منافع عمومی و دراز مدت شهروندان را در نظر دارد.

دلیل دیگری که باعث ایجاد اختلاف در هنگام اجرای قانون به وسیله شهرداری‌ها می‌گردد، این است که مدیریت شهری در شهرها تا حد زیادی اقتدار خود را از دست داده است و اقدامات شهرداری‌ها خارج از قواعد و اصول برنامه‌ریزی انجام می‌گیرد. بنابراین به دنبال مختل شدن بسیاری از قواعد شهرسازی در شهرها، اختلافات به وجود می‌آید. در این بی‌قاعدگی و بی‌هنجاری ممکن است هر اتفاقی بیفتد که منجر به درگیری شود. به عنوان مثال، مسئول کنترل ساخت و سازها و نظارت بر آنها در شهرها شهرداری‌ها هستند، اما دستگاه‌های بزرگ دولتی بدون توجه به این قانون به ساخت و سازهای غیر قانونی در شهرها می‌پردازند. یا بر طبق قانون، شهرداری‌ها موظف‌اند از ادامه فعالیت صنایع آلاینده و غیر بهداشتی در سطح شهرها جلوگیری کنند و آنها را به خارج از شهرها منتقل سازند ولی عملاً با این قانون سلیقه‌ای برخورد می‌شود. کارخانه‌های بزرگ آلوده کننده هوا که وابسته به دستگاه‌های مختلف‌اند، در سطح شهرها باقی می‌مانند ولی موتور سیکلت‌های دودزای شهروندان به جرم آلودگی هوا توقیف و در پارکینگ نگهداری می‌شوند.

### ساختار نامتناسب مدیریت شهری

در جوامع پیشرفته علم و دانش حکم ابزار کار را دارند و

شهری و مدیریت شهری توان رقابت با کشورهای پیشرفته را داشته باشد. متأسفانه بعد از انقلاب این روند ادامه نیافت و هیچ سیر منطقی‌ای بر مدیریت شهری کشور حاکم نشد و در نتیجه اشتکلی‌هایی در مسائل برنامه‌ریزی و مدیریت شهری به وجود آمد. این اشتکلی زمینه‌های مناسبی را برای اختلافات پیش می‌آورد و آنها را تشدید می‌کند. با توجه به وجود مشکلات در سطح کلان مدیریت شهری، شهرداری‌ها به عنوان اداره کنندگان شهر در ننگ‌های مختلفی قرار می‌گیرند و برای اداره شهر بسا دچار مشکل می‌گردند و مجبور به تخلف می‌شوند.

محمدعلی ناسیجان، مدیر کل حقوقی شهرداری تهران، می‌گوید: «در سال ۱۳۴۸، بعد از اتمام جنگ، به شهرداری‌های کشور گفته شد که از بودجه دولتی سهمیه‌ای به آنها تعلق نمی‌گیرد و اینها باید به صورت خودکفا شهرها را اداره کنند. وقتی شهرداری خودکفا می‌شود باید شرح وظایف آن به دقت مشخص گردد و برطبق آن شرح وظایف هزینه‌های اداره شهر محاسبه شود و منابع حصول آنها برای شهرداری‌ها مشخص گردد. در صورتی که در کشور ما وضع بدین گونه نبود، مشکلات و ننگ‌های مالی شهرداری‌ها را در فشار قرار داد، تا حدی که در برخی موارد برای تأمین منابع مالی خود مجبور به تخلف از قوانین شدند. مثلاً تهران حلق بر روی‌های انجام شده هم اکنون ۲۵۰۰ میلیارد تومان املاک واقع در طرح دارد که می‌بایست تکلیف آنها مشخص شود، قانون شهرداری را مکلف می‌کند که به ازای املاک واقع در طرح، طرف ۱۸ ماه - تا حداکثر ۴ سال - هزینه ملک را بپردازد و یا معوض آن را از اختیار مالک قرار دهد ولی منابع مالی آن در اختیار شهرداری قرار نمی‌گیرد. بدین ترتیب شهرداری به تنهایی چگونه می‌تواند این هزینه را بپردازد؟ اگر قرار است شهر تهران به خوبی اداره شود، باید شهرداری به طور متوسط هر سال ۲۰۰۰ میلیارد



حسین امثمی، جغرافیا

تومان در این شهر سرمایه‌گذاری کند؛ ولی با مقررات کنونی اگر درآمد شهرداری کاملاً با توانین و مقررات منطبق باشد، چیزی حدود ۱۲۰ - ۱۳۰ میلیارد تومان در سال خواهد بود. این در حالی است که فقط هزینه‌های شهرداری برای امور روزمره مانند رفت و روست و جمع‌آوری زباله در شهر می‌پردازد، حدود ۱۰۰ میلیارد تومان در سال است. بقیه این مبلغ از کجا باید تأمین شود؟ برای مسئولان مملکت که رهنمود می‌دهند کار ساده‌ای است که بگویند طبق ضوابط عمل کنید، اگر شهرداری طبق ضوابط عمل کند. این به معنای تعطیل شدن شهرداری است. مثال روشن‌تری بیان می‌کنم: قانون نوسازی پیش‌بینی می‌کند برای نوسازی شهر تهران نیم درصد از کلیه املاک و مستعلات شهروندان عوارض گرفته شود. تا سال پیش این قیمت در جدول دفترچه معاملات که در اختیار شهرداری تهران قرار گرفته بود متر مربعی ۲۰ هزار تومان محاسبه شده بود، اما زمین متری ۲۰ هزار تومان در کجای تهران وجود دارد؟ وصولی قانونی شهرداری ۴ میلیارد تومان در سال است، که از این میزان حداقل ۱/۵ میلیارد خرج به دست آوردن این ۴ میلیارد می‌شود و عملاً چیزی حدود ۲/۵ میلیارد تومان برای نوسازی شهر تهران در اختیار شهرداری قرار می‌گیرد.

سنگین از دوش شهرداری‌ها برداشته می‌شود. مهم‌ترین موضوعاتی را که منجر به درگیری قضایی برای شهرداری‌ها می‌گردند، می‌توان این گونه برشمرد: درگیری قضایی مأموران شهرداری در مسائل ساخت و سازهای غیرمجاز شهری؛ درگیری‌های قضایی مأموران شهرداری در جلوگیری از اسداز معابر و شوارع و سطح اشغال اماکن؛ اساماندهی شهر از جهت جلوگیری از آلودگی زیست محیطی و سایر آلاینده‌ها؛ اجرای طرح‌های مصوب شهری در مورد نملک املاک در مواقعی که مالک یا متصرف به دلایل عدیده‌ای از این حکم امتناع ورزد، یا در مقابل عوامل اجرایی مقاومت و تش به وجود آورد؛ عدول از محدوده اختیارات قانونی مأموران شهرداری؛ سوءاستفاده از موقعیت شغلی؛ تبعیض؛ هتک حرست اشخاص؛ ورود غیرمجاز به منازل دریافت وجوه به ناحق؛ مسامحه در انجام وظیفه که منجر به صدمات جانی یا مالی به اشخاص می‌گردد؛ و مانند اینها. در ادامه، این موارد به ترتیب اولویت در چهار محور به اختصار تشریح می‌گردند.

#### تخلفات از ماده صد

در قانون علاوه بر وظایف مربوط به اداره شهر، وظیفه صدور

**مشکل قانون شهرداری این نیست که روزآمد نیست بلکه مشکل مدیریت شهری ما است که نمی‌تواند خود را با آن تطبیق دهد و با آن هماهنگ شود.**

**قانون حکم قاعده برتر را دارد و کسی که می‌خواهد کار انجام دهد باید خود را با قانون هماهنگ کند، نه اینکه در صدد هماهنگ کردن قانون با شرایط خود باشد.**

پروانه ساختمانی و نظارت بر ساخت و سازها در داخل محدوده قانونی و حریم شهرها نیز انحصاراً در اختیار شهرداری‌ها قرار داده شده است. شهرداری‌ها هم امر نظارت بر ساخت و سازها را در قالب شرح وظایفی به مأموران خود واگذار کرده‌اند.

اگر در زمینه ساخت و ساز در محدوده قانونی و حریم شهر تخلفی روی دهد، قانون به شهرداری اجازه داده است که از آن جلوگیری کند؛ ولی به دلیل عدم آشنایی مأموران شهرداری به حدود این جلوگیری، اختلافات زیادی در این زمینه به وجود می‌آید که منجر به محکومیت شهرداری و مأموران آن می‌گردد. جلوگیری در لبت به معنای ممانعت یا ایجاد شرایطی برای امتناع در تداوم یک امر است؛ از آن مفهوم تخریب یا جمع‌آوری ابزار کار و مصالح ساختمانی در امور ساخت و ساز استنباط نمی‌شود. آنچه در قانون از مفهوم لفظ جلوگیری استنباط می‌گردد، این است که در هنگام بروز تخلف جلوگیری در مرحله اول شامل تذکر شفاهی به مالک، متعاقباً ارائه اخطار کتبی مبنی بر توقف عملیات ساختمانی تا روشن شدن وضعیت امور خلافی و سپس طرح موضوع در کمیسیون ماده صد قانون، و در صورت ادامه تخلف نیز ایجاد تبعه کچی است. در طول این مدت مأموران شهرداری می‌توانند با تذکر به حاملان مصالح ساختمانی، از حمل و تخلیه مصالح در محل جلوگیری به عمل آورند لکن مجاز به انتقال مصالح ساختمان به محل دیگری نیستند، زیرا حسن و توقیف اموال اشخاص - ولو اینکه در معرض تخلف باشند - از امور قضایی و مستلزم دستور قضایی است و شهرداری‌ها چنین مجوزی ندارند.

که بسیار ناچیز است. با این حال از شهرداری خواسته می‌شود قانونی کار کند. قانونی کار کردن یعنی زیر بار مشکلات نرفتن؛ ولی زیر بار مشکلات نرفتن باعث اختلال در اداره شهر می‌شود و موجب نارضایتی شهروندان که شهرداری باید پاسخگوی آنها باشد، می‌گردد.

بنابراین شهرداری برای اداره شهر مجبور است به کسب درآمد از طریق مختلف بپردازد، که این خود منجر به درگیری می‌شود. به نظر نمی‌رسد کسب درآمد از طریق مختلف راه حل مناسبی برای اداره شهر باشد. بلکه شهرداری‌ها می‌توانند با یافتن منابع درآمدی جدید یا شیوه‌های قانونی، این مشکل را تا حدی مرتفع سازند.

فقدان مدیریت واحد شهری نیز ضعف عمده‌ای است که در نظام مدیریت شهری کشور وجود دارد و برای شهرداری‌ها مشکل‌ساز است. به نظر جعفر کرمانی، شهردار زرین شهر اصفهان، «هر روزه کانال‌ها و ترانس‌های مختلفی در سطح شهرها برای لوله‌گذاری آب، گاز، فاضلاب و مانند اینها ایجاد می‌گردد که در حشر و نگهداری آنها موارد ایمنی لحاظ نمی‌گردد. اگر در هنگام این عملیات و پس از آن مشکلی برای شهروندان پیش می‌آید، آنان شهرداری را مسئول می‌دانند و به شکایت از آن اقدام می‌کنند؛ در حالی که شهرداری در این زمینه هیچ دخالتی ندارد و دستگاه‌های دیگر بدون هماهنگی و اطلاع از دیدگاه‌های شهرداری اقدامات مختلفی را در سطح شهرها انجام می‌دهند.» با تحقق ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه کشور تا حد زیادی از این اختلافات و درگیری‌ها در سطح شهرها کاسته می‌شود و باری





رحیم پرچگانی، شهردار شیراز

چنانچه بعد از تمهیدات اندیشیده شده متخلف همچنان به تخلف خود ادامه دهد، شهرداری می‌تواند با مراجعه به حوزه قضایی محل و با شرح اقدامات قانونی که در این باره معمول داشته است، از مقام قضایی محل درخواست همکاری کند. پیش‌بینی‌های لازم مبنی بر این همکاری در قانون انجام شده است.

رحیم پرچگانی، شهردار باقر شهر (استان تهران)، مشکلات موجود در زمینه تخلفات ساخت و ساز را در شهر خود چنین تشریح می‌کند: تاگر در قانون تخلفات ساختمانی جرم محسوب شود و اختیارات بیشتری به شهرداری‌ها داده شود که مثلاً بتوانند مصالح ساختمانی را جمع‌آوری و توقیف کنند، تا حدود زیادی از تخلفات ساختمانی کاسته می‌شود. هم‌اکنون چون شهرداری نمی‌تواند مصالح ساختمانی و ابزارها و آلات متخلفان را توقیف کند، مشاهده می‌گردد که بعد از اخطار شهرداری به خود متخلف، او همچنان به تخلف خود ادامه می‌دهد و این امر باعث ایجاد درگیری با مأموران شهرداری می‌شود و در نهایت مأموران شهرداری هستند که محکوم می‌گردند.

برای جلوگیری از تخلف در بسیاری از موارد ورود به ملک افراد ضرورت می‌یابد، که این کار نیاز به حکم قضایی دارد. حال تا این

خواهد شد.

القاب «جلوگیری»، «رفع موانع» و «آزاد سازی» که قانونگذار برای مقابله با انسدادهای معابر برای شهرداری پیش‌بینی کرده است، از لحاظ معنایی لغوی تا حدودی مشابه و مترادف‌اند، و تمام آنها به پاکسازی معبر و اماکن عمومی از عوامل انسدادهای کهنه اشاره دارند و بدین ترتیب معانی دیگری همچون جمع‌آوری اموال و انتقال به محلی خاص از آنها استنباط نمی‌شود. چنانچه مأموران به منظور انجام مأموریت خود به این گونه اقدامات بپردازند محکوم می‌گردند؛ زیرا حبس و توقیف اموال اشخاص، ولو اینکه از منظر قانون شهرداری تخلف باشد، ماضیاً امری قضایی و مستلزم ارائه دستور مقام قضایی محل است و به شهرداری رأیاً چنین اجازه‌ای داده نشده است.

شهرداری می‌تواند برای بهتر انجام دادن وظایف قانونی‌اش در این زمینه با نظر دستور مقام قضایی حوزه قضایی مربوط و با همکاری نیروی انتظامی، با آن دسته از انسدادهای کهنه معابر که به اخطارهای شفاهی مأموران بی‌توجه‌اند برخورد کند و با جمع‌آوری اموال و فهرست کردن آن در صورتجلسه، ارائه یک برگ از آن به متخلف، نسبت به جمع‌آوری اموال او اقدام کند و مراتب را

**مشکل قانون شهرداری از خود آن نیست بلکه نشأت گرفته از ساختارهایی است که در خارج از قانون و متکی بر نیروهای اقتصادی و سیاسی شکل گرفته‌اند و خواستار عبور از آن‌اند**

نیز به منظور کسب تکلیف قضایی، به قاضی صادر کننده انعکاس دهد. لازم به توضیح است که چون اکثر سدکنندگان معابر بی‌بضاعت شهری هستند، شهرداری‌ها می‌توانند با اختصاص مکان‌های خاصی در شهرها به نام‌های مختلف - از جمله شنبه بازار، جمعه‌بازار و جز آن - امکان اشتغال و اسرار معاش آنها را فراهم آورند از طرفی هم باعث کاستن حجم تخلفات سد معبر گردند.

**بند ۲۰ ماده ۵۵**

جلوگیری از ایجاد و تاسیس کلیه اماکن که به نحوی از انحاء موجب بروز مزاحمت برای ساکنان یا مخالف اصول بهداشتی در شهرها هستند، و همچنین ایجاد کارخانجات، کارگاه‌ها، کارگاه‌های عمومی و دکان‌ها و مراکز تهیه مواد محترقه و به طور کلی تمام مشاغل و کسبه‌هایی که باعث ایجاد مزاحمت و سروصدا می‌گردند یا تولید دود و عفت‌ت می‌کنند و باعث تجمع حشرات و جانوران می‌گردند، و نظارت بر وضع وسایل نقلیه و گرمابه‌های عمومی و کوره‌های آجرپزی و آهک‌پزی، بر طبق بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری بر عهده شهرداری‌هاست.

امر جلوگیری، با مصادیق مذکور در این بند، بعد از تصویب قانون تدریجاً به موجب سایر قوانین از جمله قانون جلوگیری از آلودگی هوا، آب و مانند اینها از مضمون این بند حذف گردید و مسئولیت آن بر عهده دیگر سازمان‌ها قرار گرفت. لیکن با این حال به دلیل ضعف اهرم‌های اجرایی در دستگاه‌های مختلف از جمله سازمان حفظ محیط زیست و جز آن، عملاً شهرداری به دلیل متولی بودن امور شهر کماکان این وظیفه را بر عهده دارد. سازمان‌های صواری یا شهرداری (مانند محیط زیست) نیز تلو، جاً برانجام این امور به وسیله شهرداری‌ها صحه می‌گذارند و متعرض عملکرد تصمیمات کمیسیون بند ۲۰ ماده ۵۵ نمی‌شوند. آنچه

حکم حاضر شود، متخلف به کار غیر قانونی خود ادامه می‌دهد و بنا بر به سقف می‌رساند. هنگامی هم که سقف احداث شد، دیگر نمی‌توان به تخریب بنا پرداخت بلکه پرونده می‌بایست به کمیسیون ماده صد ارجاع داده شود. معمولاً هم این کمیسیون راهی به پرداخت جریمه می‌دهد. در این بین سودی که متخلف از تخلف خود می‌برد بیشتر از جریمه‌ای است که می‌پردازد. این مشکل به کرات در باقر شهر وجود داشته است. در این شهر دیگر در عرصه زمین تخلفی در ساخت و ساز به چشم نمی‌خورد بلکه طبقات جدید در ساختمان‌ها ایجاد می‌گردد. افزایش جمعیت و همچنین فقر مردم باعث می‌شود که ساکنان برای رفع نیاز مسکونی خود و فرزندان‌شان به احداث طبقات جدید خود بپردازند. از آنجا که مأموران شهرداری و بدون حکم قضایی نمی‌توانند وارد این منازل شوند، مالکان پس از احداث طبقات مورد نیاز با ارجاع به کمیسیون ماده صد و پرداخت جریمه به مقصود خود نائل می‌آیند. این ساخت و سازها معمولاً بدون رعایت اصول اولیه ایمنی و معماری و شهرسازی صورت می‌گیرد و در مواقع بحرانی و یا حدوث بلایای طبیعی باعث ایجاد خسارات فراوان مالی و جانی می‌شود»

**انسداد معابر**

سد معبر و رفع انسداد از معابر و اماکن عمومی، به موجب تبصره ۱ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری، به شهرداری‌ها محول گردیده است. لیکن گاه دیده می‌شود که به دلیل زیاده‌روی و تند برخورد کردن مأموران شهرداری با سدکنندگان معابر، احکامی علیه شخص مأمور شهرداری صادر می‌گردد. چنانچه حدود و وظایف مأموران شهرداری در این مورد به درستی تبیین و تشریح گردد و به مأموران شهرداری نیز آموزش‌های لازم داده شود، بخشی از درگیری‌های قضایی شهرداری‌ها در این زمینه برطرف



محمدعلی موسوی، مدیر کل ستون شهرهای تهران

که باعث می‌گردد موضوعات این بند باعث درگیری‌های قضایی برای شهرداری‌ها گردد، در واقع نحوه برخورد مأموران شهرداری با تخلفات و متخلفان است.

با نگرش کارشناسانه به مفاد مندرج در بند ۳۰ ماده ۵۵ می‌توان دریافت که بعضی از اموری که نظارت شهرداری‌ها بر آنها مورد نظر قانونگذار بوده است تخصصی‌اند. از جمله اینها می‌توان به کنترل آلودگی آب و هوا، پساب‌های کارخانجات و نظایر آنها اشاره کرد. که نظارت بر این گونه امور مستلزم کسب نظر از سازمان محیط زیست و دیگر دستگاه‌های متخصص است. به عبارتی، مأموران اعزامی به محل در مرحله اول به دلیل تخصصی بودن موضوع قادر به تشخیص آلودگی نیستند و گزارش‌های آنها نیاز به کار تخصصی و کارشناسی دارد. گاه مشاهده می‌شود که ماه‌ها مأموران بدون توجه به اصول فنی و تخصصی امر، رأساً گزارش تهیه می‌کنند و این متعاقباً باعث تعطیلی کارگاه، کارخانه و به طور کلی مکان‌های مورد نظر می‌شود و به ایجاد اختلاف و درگیری

پرونده برای رفع اختلاف به کمیسیون ماده ۷۷ و بعداً دیوان عدالت اداری ارجاع می‌گردد.

در کمیسیون ماده ۷۷ اگر مؤدی محکوم گردید، شهرداری می‌تواند مطالبات خود را از او درخواست کند و در صورت استنکاف مؤدی، شهرداری از طریق اجرائیات از حساب وی برداشت می‌کند. در صورت عدم توان مالی مؤدی در پرداخت بکجای مطالبات شهرداری، کمیسیون ماده ۷۷ این اختیار را دارد که مطالبات شهرداری را به تقسیط بپردازد. اخیراً مطابق قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت در ماده ۲۳، شهرداری‌ها خود می‌توانند رأساً با تصویب دستورالعمل‌های مصوب شورای شهر، به تقسیط مطالبات مؤدی بپردازند. و بدین ترتیب نیازی به ارجاع پرونده به کمیسیون ماده ۷۷ برای تقسیط مطالبات وجود ندارد. معمولاً میزان و نوع عوارض همیشه باعث ایجاد اختلاف است. کیفیت عوارض بستگی به وضعیت اقتصادی مؤدی دارد. قبلاً براساس بند الف ماده ۳۵ قانون شوراهای این عوارض تعیین می‌شد. تیسره

**مدیریت شهری در شهرها تا حد زیادی اقتدار خود را از دست داده است و اقدامات شهرداری‌ها خارج از قواعد و اصول برنامه‌ریزی انجام می‌گیرد. بنابراین به دنبال شدن بسیاری از قواعد شهرسازی در شهرها، اختلافات به وجود می‌آید. در این بی‌قاعدگی و بی‌هنجاری ممکن است هر اتفاقی بیفتد که منجر به درگیری شود**

ذیل ماده ۵۲ قانون شوراهای که در سال ۱۳۶۴ به تصویب رسید، به وزیر کشور این اختیار را داده است که عوارض را به قائم مقامی از شورای شهر مشخص سازد. بدین منظور تعرفه‌های یکسانی در نظر گرفته شد که پس از تصویب شورای تشخیص مصلحت نظام، قانونی و لازم‌الاجرا گردید. اهرم‌هایی که اکنون شهرداری‌ها برای تصویب عوارض به آن متوسل می‌شوند، بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون شوراهای که در سال ۷۵ به تصویب رسیده است. برطبق آن شوراهای مجازند با چارچوبی که وزارت کشور در اختیار آنها

بین شهرداری و مسئولان این اماکن دامن می‌زند. در صورت اثبات نامستل و نامستند بودن گزارش شهرداری و مأمور ذی‌ربط مجرم محسوب می‌شوند و محکوم می‌گردند. شهرداری‌ها می‌بایست به منظور حسن انجام این وظیفه، مأموران خود را در محدوده وظایف قانونی آموزش دهند و مناسب با هر یک از مصدق بند مذکور، به ارائه رهنمودهای لازم بپردازند. همچنین می‌بایست نحوه برخورد با متخلفان را به عنوان راهکارهای اجرایی مشخص سازند و به مأموران تعلیم

**وقتی شهرداری خود کفا می‌شود باید شرح وظایف آن به دقت مشخص گردد و برطبق آن شرح وظایف هزینه‌های اداره شهر محاسبه شود و منابع حصول آنها برای شهرداری‌ها مشخص گردد. در صورتی که در کشور ما وضع بدین گونه نبود. مشکلات و تنگناهای مالی شهرداری‌ها را در فشار قرار داد، تا حدی که در برخی موارد برای تامین منابع مالی خود مجبور به تخلف از قوانین شدند**

قرار داده است عوارض وضع کنند. میزان این عوارض با توجه به شرایط اقتصادی شهرها تفاوت می‌کند. پس از تعیین این تعرفه‌ها و تأیید فرمانداری و وزارت کشور آنها لازم‌الاجرا می‌شوند. سازوکار دیگر در زمینه وضع عوارض بند الف ماده ۲۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت است که در سال ۶۹ به تصویب رسیده است و بیشتر شامل عوارض یک درصد کارخانه‌هایی است که در حوزه نفوذ شهرها قرار دارند که حکم آن اکنون بند الف ماده ۳۰ همان قانون است.

درگیری‌های قضایی فراوانی در مورد ماده ۷۷ قانون شهرداری وجود ندارد، مگر اینکه مؤدی از رأی این کمیسیون به دیوان عدالت اداری شکایت کند. در این صورت پرونده بررسی می‌شود و رأی دیوان عدالت اداری قطعی محسوب می‌گردد و برای هر دو طرف لازم‌الاجرا است. گاه هنگامی که شهرداری‌ها عوارض یک درصد را از کارخانجات طلب می‌کنند، با اعتراض

دهند.

### مطالبات مردم و شهرداری از یکدیگر

بعضاً ملاحظه می‌شود که شهروندان تحت عناوینی همچون سوءاستفاده از موقعیت شغلی، تبعیض در انجام امور، هتک حرمت اشخاص، ورود غیرمجاز به منازل، گرفتن وجوه غیرمجاز و نظایر اینها، از مأموران شهرداری شکایت می‌کنند. این تخلفات تا حد زیادی ناشی از بی‌اطلاعی مأموران و متصدیان امر در زمینه‌های محول شده به آنهاست. حال چنانچه در این زمینه آموزش‌های لازم ارائه گردد و راهکارهای اجرایی و حقوقی به آنها آموزش داده شود، به طور قطع از تعداد این گونه پرونده‌ها در محاکم کاسته خواهد شد.

بیشترین اختلافات در این مورد اختلافاتی است که بر سر عوارض بین شهرداری و مؤدی پیش می‌آید که در واقع اختلاف بر سر نوع و میزان عوارض است. در صورت عدم پذیرش مؤدی،

قرارگیری بین حوزه نفوذ دو شهر و انظار اینها) مواجه می شوند. گاه نیز شهرداری از واحدهایی که یک درصد عوارض موضوع بند الف ماده ۴۴ قانون شهرداری به آنها تعلق می گیرد درخواست عوارض می کند، در صورتی که برطبق برخی قوانین دیگر این واحدها از پرداخت عوارض معاف اند.

#### نتیجه گیری

می توان گفت دلیل اصلی تخلفات شهری و شهرداری ها به ضعف در قانون و ساختار نامتناسب مدیریت شهری کشور باز می گردد.

قانون شهرداری، اکنون که چهل سال از تصویب آن می گذرد، نیاز به تغییراتی دارد تا با توجه به شرایط کنونی جامعه پاسخگوی نیازهای حقوقی شهرداری ها باشد. بحث تغییر در قانون، قواعد قانونی نیز باید به درستی به مأموران شهرداری تفهیم گردد تا در هنگام برخورد با متخلفان و اجرای احکام مرتکب تخلف از قانون نشوند و مشکل ایجاد نکنند. همچنین قانون باید ابزارها و سازوکارهای قدرتمندتری در اختیار شهرداری ها قرار دهد تا آنها بتوانند به اجرای احکام و جلوگیری از تخلف در سطح شهرها بپردازند.

بسیاری از اختلافات شهرداری ها در شهرها ناشی از مشکلات حقوقی و قانونی نیست بلکه به دلیل ساختار ضعیف مدیریت شهری در کشور است. به دلیل مشخص نبودن این ساختار، دستگاه های متعددی در مدیریت شهری حضور یافته اند و نوعی هرج و مرج در این صحنه به وجود آمده است.

سرانجام اینکه، ضعف در قوانین و ساختار مدیریت شهری باعث ایجاد فشارهای مختلفی بر شهرداری ها (مانند تنگناهای مالی) می گردد و شرایطی را به وجود می آورد که شهرداری ها از حلال های قانونی استفاده می کنند و محیطی را فراهم می سازند که زمینه تخلف در آن وجود دارد؛ چون درآمدی که از تخلفات نصیب شهرداری ها می گردد قسمتی از منابع مالی آن را تشکیل می دهد.

قبل از تصویب این قانون، شهرداری مکلف است نسبت به برداشتن آنها اقدام کند) و چنانچه صاحبان این دکه ها ادعای خسارتی داشته باشند، با نظر کمیسیون مقرر در ماده ۷۷ نسبت به جبران خسارت آنها اقدام کند؛ ولی کسانی که بعد از تصویب این قانون اقدام به نصب دکه های در معابر عمومی کنند شهرداری موظف است رأساً و به وسیله مأمورین خود در برداشتن این قبیل دکه ها و رفع سد معبر اقدام کند و اشخاص مزبور حق ادعای هیچ گونه خسارتی نخواهند داشت.

#### بند ۲۰ ماده ۵۵

جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه اماکن که به نحوی از انحاء موجب بروز مزاحمت برای ساکنین یا معاف اصول بهداشتی در شهرهاست. شهرداری مکلف است از تأسیس کارخانه ها - کارگاه ها - کارگاه های عمومی و تعمیرگاه ها و دکان ها و همچنین مراکزی که مواد محترقه می سازند و اسطبل چارپایان و مراکز دامداری و به طور کلی تمام مشاغل و کسبه هایی که ایجاد مزاحمت و سروصدا کنند، یا تولید دود و یا عفونت و یا تجمع حشرات و جانوران نماید، جلوگیری کند و در تخریب کوره های آجر و گچ و آهک پزی و خزانه گرمابه های عمومی که مخالف بهداشت است اقدام نماید و با نظارت در وضع دودکش های اماکن و کارخانه ها و وسایط نقلیه که کار کردن آنها دود ایجاد می کند، از آلوده شدن هوای شهر جلوگیری نماید و هر گاه تأسیسات مذکور فوق قبل از تصویب این قانون به وجود آمده باشد آنها را تعطیل کند. و اگر لازم شود آنها را به خارج از شهر انتقال دهد.

#### ماده ۷۷

رفع هر گونه اختلاف بین مؤدی و شهرداری در مورد عوارض، به کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارت کشور و دادگستری و انجمن شهر ارجاع می شود و تصمیم کمیسیون مزبور قطعی است، بدیهی هایی که طبق این کمیسیون تشخیص داده شود، طبق مقررات اسناد لازم الاجراء به وسیله اداره ثبت قابل وصول می باشد. اجرای ثبت مکلف است برطبق تصمیم کمیسیون مزبور به صدور اجراییه و وصول طلب شهرداری مبادرت نماید. در نقاطی که سازمان قضایی نباشد، رئیس دادگستری شهرستان یک نفر را به نمایندگی دادگستری تعیین می نماید؛ و در غیاب انجمن شهر انتخاب نماینده انجمن از طرف شورای شهرستان به عمل خواهد آمد.

#### ماده صد قانون شهرداری

مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان، از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می تواند از عملیات ساختمانی ساختمان های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأمورین خود - اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع باشد - جلوگیری نماید.

#### تبصره ۱ بند ۲ ماده ۵۵

سد معابر عمومی و اشغال بیاده روها و استفاده غیرمجاز آنها و میدان ها و پارک ها و باغ های عمومی برای کسب و یا سکنی و یا هر عنوان دیگری ممنوع است و شهرداری مکلف است از آن جلوگیری و در رفع موانع موجود و آزاد نمودن معابر و اماکن مذکور فوق به وسیله مأمورین خود رأساً اقدام کند. در مورد دکه های

## تحلیلی بر آلودگی های

### زیست محیطی شهری

(مورد مطالعه: شهر تهران)

اصغر ضرابی

دانشیار گروه محیط زیست، دانشکده مهندسی

محیط زیست، دانشگاه تهران

دانشجوی کارشناسی ارشد محیط زیست

19:34 + 31 °C



جانوران، اقلیم و دیگر عوامل جاندار و بیجان که با یکدیگر ارتباط متقابل دارند و به طور مستقیم شرایط زیستی را برای موجودات زنده - از جمله انسان - فراهم می‌سازند.

محیط زیست طبیعی و محیط زیست انسانی دو بخش اصلی محیط زیست را تشکیل می‌دهند. البته محور بحث در این مقاله بیشتر محیط زیست انسان ساخت در شهرها، و مسائل و مشکلات آن است.

محیط زیست انسانی، یا به عبارت دیگر محیط زیست انسان ساخت، به آن بخشی از محیط زیست اطلاق می‌گردد که به دست بشر ساخته شده و زاینده تفکر اوست.

گوبن گاکس<sup>۱</sup>، جغرافیدان آمریکایی در کتاب «جغرافیای انسانی» خود، در شناخت محیط زیست سالم از معیارهای مطلق جغرافیایی باری می‌طلبد و واقعیت‌های محیط زیست مطلوب را چنین بیان می‌کند:

- ۱- محیط زیست سالم محیطی است که برای همه افراد - اعم از زن و مرد - فرصت اشتغال فراهم سازد.
- ۲- محیطی است که بهداشت همگانی، پزشک، دارو و بیمارستان در دسترس همه طبقات جامعه به یکسان قرار داده شود.
- ۳- محیط زیست سالم، باعث به وجود آمدن زندگی سالم و دور از امراض گوناگون می‌شود.
- ۴- محیطی است که برای همه خانواده‌ها، واحدهای مسکونی سالم تهیه کند و امکان ایجاد باغچه‌ها را بدهد.
- ۵- محیطی است که در آن، امکانات آموزشی و تعلیم در دسترس همه افراد جامعه قرار گیرد و استعدادهای همه طبقات در امر یادگیری و آموزش به کار گرفته شود.

با افزایش جمعیت، رشد بالای شهرنشینی و توسعه شهرهای بزرگ، منابع آلوده کننده محیط زیست شهری (خودروها، مراکز صنعتی، کارخانه‌ها و نظایر اینها) به طور روز افزون رشد کرده و سبب ساز بجران‌های زیست محیطی شهرها - به خصوص کلان شهرها - شده است.

رشد جمعیت و همچنین رشد شهرنشینی سریع و محدودیت منابع، سرعت مداخله غیرمطلق انسان را در محیط زیست شهری افزایش می‌دهد و باعث به وجود آمدن آلودگی و تخریب محیط زیست می‌شود. جمعیت جهان طی سال‌های ۱۹۵۰ تا ۲۰۰۰ میلادی از ۲/۵ میلیارد نفر به حدود ۶ میلیارد نفر رسید. پیش‌بینی می‌شود که تا سال ۲۰۲۰ حدود دو سوم جمعیت جهان شهرنشین باشند. در ایران نیز امروزه رشد سریع جمعیت شهری، مشکلات زیست محیطی زیادی را برای شهرهای بزرگ و به ویژه کلان شهر تهران به وجود آورده است؛ و فشار بیش از حد جمعیت بر محیط، مسائلی چون آلودگی هوا، آلودگی آب، آلودگی صوتی و تخریب محیط زیست را سبب گردیده است.

در این مقاله سعی شده است ضمن بررسی موقعیت جغرافیایی و طبیعی و انسانی تهران، به درصد و میزان انواع آلودگی‌ها و نحوه پراکنش آنها پرداخته شود و سپس با توجه به موقعیت کنونی تهران و منابع آلوده ساز آن، راه‌حل‌ها و پیشنهادهایی ارائه گردد.

#### محیط زیست شهری سالم

محیط زیست به تمام محیطی اطلاق می‌گردد که نسل انسان، مستقیم و غیر مستقیم به آن وابسته است و زندگی و فعالیت‌های او با آن مرتبط اند.

در تعریف دیگری از محیط زیست، چنین آمده است: محیط زیست مجموعه‌ای است از آب، هوا، خاک، نور خورشید، گیاهان،



بررسی این مسئله به خصوص در شهرها حقایق تلخی را روشن می‌سازد که لزوم توجه جدی برنامه‌ریزان شهری را می‌طلبد. افزایش بی‌رویه جمعیت، سرآغازی بر مشکلات زیست‌محیطی رشد ستابان و کنترول نشده جمعیت در جهان و به ویژه در کشورهای کم توسعه، مشکلات زیست‌محیطی زیادی را سبب شده است. مسئله افزایش جمعیت زمانی حادتر می‌شود که نیازهای این

۶- محیطی است که امکانات زندگی سالم را (آب لوله‌کشی و تصفیه شده، برق، گاز و جز آن) در دسترس همه خانوادها قرار دهد.  
۷- محیطی است که در آن آلودگی هوا، آلودگی صوتی، آلودگی آب، آلودگی خاک، آلودگی شیمیایی و انواع جرم و جنایت‌ها انسان را تهدید نکند.  
۸- محیط زیست سالم محیطی است که در آن امکان گذران اوقات فراغت در دسترس همه مردم جامعه قرار گیرد و همه

### محیط زیست مطلوب شهری محیطی است که انسان به راحتی قادر باشد همه نیازهای مادی و معنوی خود و جامعه‌اش را برآورده سازد و از انواع آلودگی‌ها، انواع فساد و جرایم شهری، مشکلات و معضلات شهری به دور باشد.

جمعیت و توزیع جغرافیایی جمعیت نیز مورد بررسی قرار گیرد. به راستی برای جمعیت در حال افزایش چه تدابیری باید اندیشیده شود؟ آیا به حد کافی منابع و امکانات برای این جمعیت فراهم است؟ نیازهای حیاتی این افزوده جمعیت (غذا، مسکن، بهداشت، اشتغال، آموزش و جز آن) چگونه باید فراهم شود؟ جمعیت جهان از حدود ۲/۵ میلیارد نفر در سال ۱۹۵۰ به حدود ۶ میلیارد نفر در سال ۲۰۰۰ رسیده است و پیش‌بینی می‌شود که تا سال ۲۰۲۵ از مرز ۸ میلیارد نفر هم فراتر رود. در ایران نیز جمعیت با شتاب در حال افزایش است، به طوری که جمعیت ایران در سال ۱۳۰۰ حدود ۹/۵ میلیون نفر برآورد شده بود. در سال ۱۳۲۰ به حدود ۱۳ میلیون نفر رسید. در سال ۱۳۲۵، ۱۳۴۵، ۱۳۵۵، ۱۳۶۵، ۱۳۷۵ جمعیت به ترتیب به ۱۹، ۲۵، ۳۲، ۴۹، ۶۴ میلیون نفر افزایش یافت<sup>۱</sup> و با میزان رشد ۱/۴، در سال ۱۴۰۰ به حدود ۹۰ میلیون خواهد رسید. رشد جمعیت توأم با الگوهای دوام نیافتنی توسعه، ظرفیت زیست‌پذیری زمین را برای حیات موجودات تحت فشار قرار می‌دهد و آثار زیان‌باری را برای زمین، آب، هوا، انرژی و سایر منابع در پی خواهد داشت. افزایش جمعیت با توجه به محدودیت منابع طبیعی و تأثیرات زیان‌بار آن در استفاده بی‌حد و حصر از زمین‌های زراعی و آب، و ایجاد صایعات مضر و دهها عامل دیگر توازن زیست‌محیطی را بر هم می‌زند و تهدیدی جدی، به ویژه برای نسل‌های آینده، به شمار می‌آید. نگرانی از افزایش جمعیت در حقیقت از سال‌ها پیش بیان

توانند از تسهیلات عمومی، به نسبت میزان علاقه خود بهره‌مند شوند.  
بنابراین محیط زیست مطلوب شهری محیطی است که انسان به راحتی قادر باشد همه نیازهای مادی و معنوی خود و جامعه‌اش را برآورده سازد و از انواع آلودگی‌ها، انواع فساد و جرایم شهری، مشکلات و معضلات شهری به دور باشد. در نهایت محیط زیست مطلوب شهری به محیطی اطلاق می‌شود که برای انسان شهرنشین، آرامش، آسایش و زیبایی را فراهم سازد تا در شهرها زندگی آرام، روان و پایدار شکل گیرد. به نحوی که همه فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی جامعه شهری به راحتی امکان‌پذیر گردد.

#### علت اهمیت یافتن محیط زیست شهری

امروزه در گوشه و کنار جهان همایش‌ها و کنفرانس‌های مختلفی در زمینه حمایت از محیط زیست برگزار می‌شود و موضوع محیط زیست - به خصوص محیط زیست شهری - به صورت یکی از مسائل روز جامعه در آمده است. اما به راستی علت این همه توجه به محیط زیست شهرها چیست؟ در آغاز سده بیست و یکم افزایش بی‌رویه جمعیت، رشد شهرنشینی ستابان، فناوری لحام گسیخته و بدون برنامه، محدودیت منابع و مشکلات زیست‌محیطی بسیاری به چشم می‌خورد که کیفیت زندگی را در کره زمین با خطر جدی مواجه ساخته است. شاید بتوان به جرأت گفت که در هیچ دوره‌ای از تاریخ، چنین برخورد گستاخانه‌ای با محیط زیست نشده است.

شده بود، در ۱۱ ژوئن ۱۹۸۷ سازمان ملل متحد جمعیت کره زمین را ۵ میلیارد نفر اعلام کرد، و در همان روز از افزایش بی‌رویه جمعیت و راحل‌های کنترل آن، و خطراتی که برای جمعیت و محیط زیست مباحثی را ارائه کرد. نیز اعلام شد که نتیجه این افزایش، فحطی، بیماری، مصرف زیاد انرژی، و نهایتاً تخریب محیط زیست خواهد بود.

در ایران اگر جمعیت با همین روند افزایش یابد، و اگر در برنامه‌های آینده توسعه مسائل زیست‌محیطی به عنوان رکن اصلی در سیاستگذاری‌ها قلمداد نگردد و این تمرکز جمعیت در نقاط خاص همچنان ادامه داشته باشد، آینده‌ای مهیج پیش رو خواهد بود. حفظ طبیعت شرط اصلی بقای بشر است و بقای انسان ایجاب می‌کند که تعادل و پیوند عاطفی میان نسبت فزاینده جمعیت و محیط زیست حفظ شود.

تسریع روند شهرنشینی (تمرکزگرایی)، تشدید مشکلات زیست‌محیطی

مسئله رشد بی‌رویه جمعیت، زمانی حادث می‌شود که این جمعیت، بدون برنامه و به صورت کنترل نشده در شهرها متمرکز شود و موجبات تخریب و آلودگی محیط زیست شهری را فراهم کند.

مطالعه سطح و روند شهرنشینی بیانگر این واقعیت است که رشد جمعیت شهری به سرعت در حال افزایش است. آمار نشان می‌دهد که در شروع قرن ۱۹ حدود ۳ درصد از جمعیت دنیا در نواحی شهری زندگی می‌کردند. این رقم در سال ۱۹۰۰ به حدود ۱۵ درصد رسید و امروزه به حدود ۵۰ درصد افزایش یافته است. پیش‌بینی می‌شود که در سال ۲۰۲۵ حدود ۶۲/۵ درصد از جمعیت دنیا (۲۳ آن) شهرنشین شوند، اما باید توجه داشت که تفاوت زیادی بین عوامل به وجود آورنده شهرنشینی و پیامدهای آن در جهان توسعه یافته و جهان در حال توسعه وجود دارد (۸). جدول شماره ۱ نسبت جمعیت شهرنشین ۱۹۷۰-۲۰۲۵ را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۱ - نسبت جمعیت شهرنشین (۱۹۷۰-۲۰۲۵) (%)

مناطق اصلی	۱۹۷۰	۱۹۸۰	۱۹۸۵	۱۹۹۰	۱۹۹۵	۲۰۰۰	۲۰۱۰	۲۰۲۵
دنیا	۲۶٫۹	۳۶٫۶	۴۱٫۶	۴۶٫۶	۵۱٫۸	۵۸٫۳	۶۳٫۸	۶۷٫۵
مناطق توسعه یافته	۶۶٫۲	۶۸٫۶	۶۹٫۶	۷۰٫۲	۷۰٫۶	۷۱٫۸	۷۲٫۳	۷۲٫۴
مناطق در حال توسعه	۱۵٫۲	۲۶٫۲	۳۱٫۶	۳۶٫۶	۴۱٫۶	۴۸٫۳	۵۷٫۵	۶۷٫۵

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، نسبت جمعیت شهری در کشورهای در حال توسعه با روند شتابان‌تری در حال افزایش است؛ به طوری که از ۲۵/۲ درصد در سال ۱۹۷۰ به حدود ۵۷/۵ درصد در سال ۲۰۲۵ خواهد رسید. این میزان افزایش، به خصوص در سال‌های اخیر سریع‌تر از کشورهای توسعه یافته بوده است.

روند شهرنشینی در ایران بعد از سال ۱۳۴۰ تحت تأثیر سه عامل اصلی قرار گرفت: مهاجرت شدید روستاییان به شهرها، توسعه شهرها و رشد سریع جمعیت، و تبدیل بسیاری از نقاط روستایی به شهر.

در اولین آمارگیری نفوس و مسکن که از طریق حکام ایالات

ایران در سال ۱۲۵۲ شمسی انجام شد، جمعیت ایران حدود ۱۱/۵ میلیون نفر برآورد گردید - که حدود ۱۳ درصد آن شهرنشین بودند. در سال ۱۳۰۰ جمعیت شهرنشین ایران به حدود ۲۸ درصد، و در سال ۱۳۳۰ به حدود ۳۰/۴ درصد از کل جمعیت رسید. جمعیت شهری ایران نیز در سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۴۵، ۱۳۵۵، ۱۳۶۵ به ترتیب به ۴۱/۴، ۴۷، ۴۸ و ۵۴/۲۹ درصد رسید؛ و امروزه میزان جمعیت شهری ایران از ۶۰ درصد هم فراتر رفته است (جدول شماره ۲).

جدول شماره ۲ - میزان شهرنشینی ایران (۱۳۳۵-۱۳۶۵)

سال	۱۳۳۵	۱۳۴۵	۱۳۵۵	۱۳۶۵
جمعیت کل	۱۱۵۰۰۰۰	۱۳۴۵۰۰۰	۱۴۵۵۰۰۰	۱۶۶۵۰۰۰
جمعیت شهری	۱۳۰۰۰۰	۴۱۴۰۰۰	۴۷۰۰۰۰	۵۴۲۹۰۰۰
درصد	۱۱٫۳	۳۰٫۸	۳۲٫۳	۳۲٫۵

توسعه شهرنشینی، مهاجرت روستاییان به شهرها، گرایش به سوی شهرهای بزرگ، سکونت مهاجران در اطراف شهر و رشد بالایی طبیعی جمعیت سبب پیدایش مشکلات مختلفی در شهرها می‌شود، و این امر مشکلات زیست‌محیطی و آسیب‌های اجتماعی گوناگونی را در شهرها به وجود می‌آورد.

نظام تک شهری در ایران و مسائل و مشکلات زیست‌محیطی آن

با روند افزایش تعداد شهرنشینان در سال‌های اخیر مسئله‌ای که بیش از پیش اهمیت یافته است، چگونگی توزیع و پراکندگی این جمعیت در شهرهاست. توزیع جمعیت اگر به صورت منطقی و با برنامه و هدف خاصی صورت نگیرد، مسائل زیست‌محیطی فراوانی را به بار می‌آورد. مثلاً ساقه در ایران با افزایش روند شهرنشینی نظام سلسله‌مراتبی شهری از هم گسیخته شد، و یک نظام نخست شهری (شهر مسلط) بر همه روستای کشور سایه افکند.

جمعیت شهر تهران در سال ۱۳۰۴ - یعنی در زمان آقا محمدخان - حدود ۱۵ هزار نفر بود. جمعیت این شهر در سال ۱۳۲۹ به ۲۰۰ هزار نفر و در سال ۱۳۰۲ به ۲۱۰ هزار نفر رسید. تا آن زمان جمعیت شهر رشد چندانی نداشت، و از همان زمان بود که به تدریج افزایش جمعیت شهر شکل گرفت، تا جایی که در سال ۱۳۲۸ به ۱۶۲۴۰۰۰ نفر رسید. جمعیت شهر تهران از سال ۱۳۴۵ به بعد رشد بسیار سریعی پیدا کرد و در فاصله سال‌های ۵۵-۱۳۴۵ میزان رشد سالیانه‌ای برابر با ۵/۲ یافت. در طی همین دهه حدود ۱۰۸۲۰۰۰ نفر به جمعیت شهر اضافه شد. به طوری که جمعیت از ۲۲۲۰۰۰۰ نفر در سال ۱۳۴۵ به حدود ۲۵۲۰۰۰۰ نفر در سال ۵۵ رسید؛ و در سال ۱۳۶۵ حدود ۳۰۲۳۰۰۰ نفر شد.

طبق اعلام مرکز آمار سازمان ملل متحد، جمعیت شهر تهران در سال ۱۹۹۹ میلادی (۱۳۷۸) به حدود ۷۲۰۰۰۰۰ نفر رسید. این مرکز پیش‌بینی کرده است که جمعیت تهران در سال ۲۰۱۵ به حدود ۸۷۰۰۰۰۰ نفر افزایش یابد. براساس این برآورد، تهران هم اکنون بیست و هشتمین شهر پرجمعیت جهان است.

وسعت شهر تهران نیز در طی این سال‌ها با دست‌اندازی به نواحی حاشیه‌ای، مرزی و روستاهای اطراف، مدام افزوده شده و هر روز هسته‌ها، شهرک‌ها، کوی‌ها، و مراکز جدیدی به صورت بی‌رویه و بدون برنامه به دور آن شیدمانند.



مانند انواع آلودگی‌ها، حاشیه‌نشینی، فقر، تخریب باغ‌ها و مزارع و روستاهای اطراف تهران چه کسانی مسئول هستند؟ شهر تهران چقدر با معیارهای شهر سالم و پایدار قاصه دارد؟ آیا شهری که ساختمان‌های با عظمت شیشه‌ای و برج و باروهای سر به فلک کشیده، فقدان عدالت اجتماعی را به رخ زاعه‌نشینان و حاشیه‌نشینان می‌نمایاند؛ و شهری که بین مرکز و پیرامونش فرسنگ‌ها قاصه طیفانی حاکم است و شمال و جنوبش هر کدام خصلی جدا یافته‌اند، شهری پایدار است؟ آیا شهری که کودکان و

### روند شهرنشینی در ایران بعد از سال ۱۳۴۰ تحت تأثیر سه عامل اصلی قرار گرفت: مهاجرت شدید روستاییان به شهرها، توسعه شهرها و رشد سریع جمعیت، و تبدیل بسیاری از نقاط روستایی به شهر

پیرانش را از فرجا آلودگی هوا باید در خانه‌ها محسوس کرد، شهری سالم است؟ (سالانه ۴۵۰۰ نفر فقط به خاطر آلودگی هوا در تهران می‌میرند). "نیو آیا تمرکز بیش از حد صنایع در این شهر، از بین بردن باغ‌ها و چارستان‌های اطراف شهر، بلعیدن روستاهای اطراف و ساخت آسمان‌خراش‌هایی که حرکت و جریان هوا را در شهر مختل می‌سازند، با برنامه و هدفمند بوده است؟

**آلودگی‌های زیست‌محیطی و نابسامانی‌های شهر تهران**

#### الف) تحلیلی بر آلودگی هوای شهری تهران

یکی از مهم‌ترین مسائل و معضلات امروزین کلان شهر تهران، مسئله آلودگی هواست. معضلات ترافیکی، گسترش بیش از حد فعالیت‌های صنعتی و پایین بودن فرهنگ شهری و فرهنگ استفاده از تسهیلات و خدمات شهری این آلودگی‌ها را تشدید می‌سازد.

تهران به‌طور کلی تحت تأثیر جریان بادهای غربی است که در فصل زمستان گسترش برفشار سبیری اغلب آن را در برمی‌گیرد. در تابستان غالباً بادهای غربی به آن نفوذ می‌کند و در شدیدترین حالت حتی اطراف تهران را تحت تأثیر قرار می‌دهد. وجود کوهستان‌ها و مخصوصاً مجاورت دشت و کوه در گستره‌ای محلی، آشنگی‌هایی را در جریان‌های عمومی به وجود می‌آورد. در اقلیم نیمه خشک تهران به علت مجاورت با نواحی بیابانی، هوا در شرایط عادی آلوده به‌گردد و غبار است.

همچنین تهران در بین کوه‌هایی محصور شده است که این موقعیت مانع از تخلیه آلودگی هوا و ورود هوای تازه به شهر می‌شود. در واقع شهر تهران به‌طور طبیعی در شرایطی قرار دارد که دارای آب و هوای مناسبی نیست.

با توجه به این مسائل، می‌توان دریافت که سیمای طبیعی تهران نیز تا حدودی در آلودگی هوای این شهر تأثیر می‌گذارد. اما قبل از اینکه میزان و درصد انواع آلاینده‌های هوا در شهر تهران بررسی گردد، بهتر است تعریفی از آلودگی هوا به دست داده شود: آلودگی هوا یعنی حضور مواد یک یا چند (یا مخلوطی از) آلوده‌کننده(های) مختلف در هوای آزاد، به گونه‌ای که برای

به این ترتیب شهر تهران با مساحت تقریبی ۱۳ کیلومتر مربع در زمان ناصرالدین شاه (۱۲۷۹)، به حدود ۲۵ کیلومتر مربع در آغاز دهه ۱۳۱۰ شمسی رسید؛ در آغاز دهه ۱۳۳۰ شمسی به حدود ۵۰ کیلومتر مربع، و در دهه ۱۳۷۰ شمسی در محدوده متناهی بیست‌گانه شهرداری به حدود ۷۰۰ کیلومتر مربع افزایش یافت. در سال ۱۳۷۵ نیز وسعت شهر تهران به حدود ۷۳۳ کیلومتر مربع رسید.

بررسی ارقام و امار جمعیتی و مساحتی شهر تهران، این واقعیت را روشن می‌سازد که این شهر بی‌محابا رشد و گسترش یافته است - و باز هم می‌باید (سالانه بیش از ۱۵ هزار واحد مسکونی در تهران احداث می‌شود؛ و به عبارتی، در هر سال یک شهر جدید در دل تهران به وجود می‌آید).

ایران با تسلط نظام تک شهری مواجه است و شهر تهران با جذب جمعیتی زیاد و امکانات و خدمات به صورت یک قطب مسلط عمل می‌کند.

از مشکلات شهرهای بزرگ، شهرهای مسلط، پایتخت‌ها و مراکز بزرگ ناخیزه‌ای در جهان سوم، می‌توان به این مسائل اشاره کرد: ۱- مهاجرت‌های روستایی؛ ۲- بالا بودن سهم بخش غیررسمی در اقتصاد شهری؛ ۳- آلودگی‌های محیطی؛ ۴- میزان زیاد بیکاری؛ ۵- بالا بودن قیمت زمین و مسکن؛ ۶- نارسایی حمل و نقل عمومی؛ ۷- بالا بودن میزان امراض در نتیجه آلودگی‌های هوایی، صوتی و جز آن؛ و ۸- نارسایی تجهیزات شهری از قبیل درمانگاه، بیمارستان، مدارس، کتابخانه، محل‌های گذران اوقات فراغت، فضای سبز و نظایر اینها.

برای این افزایش جمعیت و گسترش مهارنشده تهران، چه تدابیری باید اندیشیده شود؟ آیا این گسترش و جمعیت‌پذیری تهران با توانایی‌ها و استعدادهای طبیعی این شهر هماهنگ بوده است؟ آیا شهر تهران می‌تواند در آینده جوابگوی نیازهای ساکنان خود باشد؟ اگر این روند همچنان ادامه یابد بر سر محیط زیست تهران چه خواهد آمد؟ در برابر مشکلات زیست‌محیطی تهران



اتومبیل‌ها و تراکم صنایع در شهر، به‌طور کلی شهرنشینی و توسعه شهری نیز آب و هوای شهرها را از چند جهت تغییر می‌دهد. مثلاً سطح زمین یا ایجاد ساختمان‌ها، سنگفرش و آسفالت کردن خیابان‌ها، نسبت به آب نفوذناپذیر می‌گردد و در نتیجه وجود تأسیسات شهری شرایطی شکل می‌گیرد که موجب می‌شود سطح زمین گرمای بیشتری جذب کند.<sup>۱۱</sup>

مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که سرعت بادها در شهر حدود ۲۵ درصد کمتر از سرعت باد در محیطهای روستایی است. این کاهش سرعت باد مدت زمانی لازم را برای بیرون بردن هوای آلوده از شهرها افزایش می‌دهد.<sup>۱۲</sup>

بنابر اعلام سازمان بهداشت جهانی، تهران دوسیم شهر آلوده دنیاست و شهری است که سالانه ۳۵۰۰ نفر فقط به خاطر آلودگی هوای آن می‌میرند.<sup>۱۳</sup> هر شهروند تهرانی روزانه حدود ۰/۴ گرم سرب استنشاق می‌کند و روزی ۴۴ هزار تن مواد آلاینده به هوای تهران، به‌طور متوسط برای هر شهروند سهمی معادل ۷۰۰ گرم آلودگی به همراه دارد. پدیده خطرناک و مرگبار وارونگی هوا نیز که تهران ۲۴ روز از سال با آن روبه‌روست، مشکل آلودگی را خادتر ساخته و حتی حیات را به عنوان اصلی‌ترین نیاز از شهروندان تهرانی گرفته‌است.<sup>۱۴</sup> به‌گونه‌ای که اکثر آدمهای مسن و کودکان به راحتی نمی‌توانند از منزل خارج شوند؛ شهری که از فرد آلودگی هوا چیزهای بی‌عبار گونه به خود گرفته‌است.

آثار ناشی از آلودگی هوا بر انسان بسیار خطرناک و هشدار دهنده‌است. امروزه در اثر آلودگی هوا، نشاط و تندرستی در مردم کمتر دیده می‌شود. عمده‌ی زیادی از مردم خسته و فرسوده‌اند و به دردهای مختلف دچارند. به عقیده پزشکان، تمام این پدیده‌ها مربوط به همین آلودگی‌های مایع حیاتی است. حتی هیجان و اضطراب، افسردگی و عصبانیت و سردرد نیز مربوط به آن است؛ زیرا هوایی که ما تنفس می‌کنیم مملو از گازهای سمی و ذرات شیمیایی است.<sup>۱۵</sup> سرب موجود در آلودگی هوا، مخدر اعصاب است و مستقیماً به مرکز سلسله اعصاب حمله کرده، باعث مسمومیت مغز می‌گردد و ترکیب شیمیایی آن را نامتعادل می‌سازد. همچنین آلودگی هوا مقاومت بدن را در مقابل امراض واگیردار از بین می‌برد. به همین خاطر سرماخوردگی عارضه‌های معمولی و شایع در شهرهای تراکم و شلوغ به‌شمار می‌رود. افزایش سرب در بدن موجب ناراحتی‌های تنفسی می‌شود و افراد را خسته، رنگ پرده، افسرده و مضطرب می‌سازد.

### ب) مسائل و مشکلات آب شهر تهران (کمبود و آلودگی آب)

آب نیز به عنوان یکی از مظاهر و مؤلفه‌های محیط زیست، اهمیت فراوانی در مسائل شهری دارد. امروزه در سراسر جهان مسائل و مشکلات مربوط به آب، چه از نظر آلوده شدن منابع آب سطح زمین و چه از نظر کمبود آب قابل دسترسی برای ساکنان، دارای اهمیت زیادی است.

امروزه علاوه بر اینکه مسئله کمبود آب به‌طور جدی انسان‌های ساکن در مناطق خشک و نیمه خشک جهان را تهدید می‌کند، در شهرها نیز اهمیتی دو چندان می‌یابد؛ چرا که علاوه بر احتیاجات بدن به آب، سلامت و بهداشت ساکنان شهرها به آب

انسان مضر باشد و موجب زیان رساندن به حیوانات، گیاهان، انسان‌ها، اموال و جز اینها شود.<sup>۱۶</sup> به‌طور کلی مهم‌ترین این آلاینده‌ها در هوای شهرها عبارتند از: متواکسید کربن (CO)، اکسیدهای نیتروژن (NOX)، هیدروکربن‌ها (HC)، اکسیدهای سولفور (SOX)، و ذرات معلق.<sup>۱۷</sup>

متواکسید کربن (CO) یکی از فراوان‌ترین و گسترده‌ترین آلوده‌کننده‌هاست که در شهر تهران نیز به مقدار زیاد وجود دارد. تا حدی که زندگی را برای ساکنان سخت کرده است.

منابع طبیعی و مصنوعی (انسانی) هر دو در تشکیل جزئیات مسفر سهیم‌اند. اما میزان دی‌اکسید کربن قطعی شهر تهران و افزایش بیش از حد آن، عمدتاً ناشی از منابع انسانی است که از سوخت ناقص در احتراق اتومبیل‌ها، گازهای متصاعد شده از سوخت‌های فسیلی در کارخانجات، گاز متصاعد شده از سوزاندن زباله‌های شهری و نظایر اینها حاصل می‌شود.

در شهر تهران بر طبق آمار روزانه حدود ۲ میلیون اتومبیل، تقریباً ۱۰ میلیون لیتر سوخت مصرف می‌کنند که حدود ۲۱ درصد از آلودگی هوای شهر تهران را باعث می‌شوند. به‌طور متوسط از هر ۱۰۰ خانواده تهرانی ۴۲ خانواده دارای اتومبیل شخصی هستند، که تعداد زیادی از آنها خارج از رده‌اند. سن سانگین اتومبیل‌ها در تهران (۱۵/۹ سال) است که با استانداردهای جهانی فاصله بسیار زیادی دارد.<sup>۱۸</sup> پس در درجه اول آلودگی در تهران ناشی از سوخت اتومبیل‌ها، تعداد زیاد آنها و تردد بیش از حد آنهاست. البته در شهر تهران کمبود پارکینگ، ترافیک سنگین عبوری و عدم مدیریت صحیح ترافیک، از عوامل تشدید کننده به‌شمار می‌آیند.

یکی دیگر از منابع آلاینده تهران، صنایع مستقر شده در این شهرند؛ به‌طوری که تعدادی از صنایع شهر تهران به دلیل نزدیکی به بازار فروش و همچنین سبک - یا نیمه سنگین - بودن آنها در داخل شهر احداث شده‌اند. بقیه صنایع هم به دلایلی مانند نزدیکی به خطوط ارتباطی و فراهم بودن تسهیلات حمل و نقل در حاشیه تهران استقرار یافته‌اند.<sup>۱۹</sup>

۶۰ درصد صنایع کشور در شهر تهران متمرکز شده‌اند که این تراکم غیراصولی از علل اصلی آلودگی هوای شهر تهران است.<sup>۲۰</sup> به غیر از آلودگی هوای ناشی از مسائلی چون تعداد زیاد



وابسته است.

مسائل مربوط به آب شهر تهران (آلودگی و کمبود) امروزه به یکی از مسائل و مشکلات بزرگ این کلان شهر تبدیل شده و حیات را در این شهر با خطر مواجه کرده است.

صرفنظر از سیلابهای فصل سرد، که از طریق مسیل‌های طبیعی از تهران و اطراف آن می‌گذشته به حوض سلطان یا (کوبر) مسیله می‌ریخته‌اند، هر دو از دریاچه قم در شرایط عادی - یعنی در فصل گرم که نیاز به آب بیشتر می‌شود - در سطح تهران تمام مسیل‌ها خشک و فاقد آب بوده‌اند. چون آب محدود این دره‌ها به مصرف کشاورزی و باغ‌ها و نیازهای دیگر ساکنان محل می‌رسیده، به همین دلیل حداقل از اواخر حکومت قاجاریه، مصرف آب تهران از طریق ۱۴ رشته قنات تأمین می‌شده است. در

مشکل آلودگی منابع آب موجود است.

آب دارای پتانسیل حمل موجودات ریز بیماری‌زاست، که سلامتی و زندگی انسان را به خطر می‌اندازند. میکروب‌های بیماری‌زا باعث عفونت در ناحیه روده (تیفویید، اسهال خونی، پاراتیفویید، وبا) و همچنین ایجاد بیماری فلج اطفال و برقان می‌شوند.<sup>۲۷</sup>

در سال‌های اخیر در شهر تهران به دلیل افزایش بی‌رویه جمعیت، افزایش بی‌رویه فعالیت‌های صنعتی و پساب‌های صنعتی، افزایش زباله‌ها و دفن غیر بهداشتی این زباله‌ها، افزایش فاضلاب‌های شهری و هدایت غیر صحیح این فاضلاب‌ها به دلیل نبود سیستم لوله‌کشی، حجم عظیمی از منابع آبی تهران آلوده شده است. با توجه به مسئله کمبود آب اهمیت این مسئله بیش از پیش

### بنابر اعلام سازمان بهداشت جهانی، تهران دومین شهر آلوده دنیا است و شهری است که سالانه ۴۵۰۰ نفر فقط به خاطر آلودگی هوای آن می‌میرند

چنانچه یک شهروند تهرانی ۸۰ سال عمر کند؛ به‌طور متوسط ۲۵۵ میلیون و ۷۴۴ هزار مورد بوق می‌شنود؛ و گوش‌های ساکنان تهران نیز هر دقیقه به‌طور متوسط از صدای ناهنجار ۶ بوق، آسیب صوتی می‌بیند

آشکار می‌شود.

فاضلاب شهر تهران، بجز مناطق محدودی که مجهز به سیستم جمع‌آوری و تصفیه فاضلاب هستند، از طریق چاه‌های منازل جذب زمین می‌گردد و به سفره‌های آب زیرزمینی وارد می‌شود. افزایش بی‌رویه جمعیت طی سال‌های گذشته موجب افزایش فراوان سطح ایستایی آب‌های زیرزمینی در محدوده شهر گردیده است. عدم امکان دفع فاضلاب از طریق چاه‌های جذبی در نقاطی از جنوب شهر، مخصوصاً در گودی‌های جنوب شهر، باعث شده است که سطح آب‌های زیرزمینی از سطح چاه‌های فاضلاب منازل بالاتر بیاید و در نتیجه فاضلاب به خوبی جذب نشود. ساکنان مناطقی چون شمال شهر تهران به علت نفوذناپذیر بودن یا بالا بودن سطح آب‌های زیرزمینی، نمی‌توانند از چاه‌های جذب استفاده ببرند. کارگاه‌های کوچک و بزرگ شهر، گرمابه‌ها، بیمارستان‌ها و شهرک‌ها و آپارتمان‌هایی که دارای سیستم تصفیه فاضلاب هستند، ولی به دلایلی نمی‌توانند از آن بهره‌برداری بکنند، اکثراً فاضلاب خود را به جوی کوچه‌ها و خیابان‌ها روانه می‌سازند.<sup>۲۸</sup>

بررسی‌ها و مطالعاتی که در سال ۱۳۵۶ در مورد کیفیت شیمیایی و آب‌های زیرزمینی تهران انجام شد، نشان داد که قسمت‌هایی از شهر تهران مانند شمال شهر، محدوده شمیران تا تپه‌های عباس آباد و همچنین جنوب شهر از محور خیابان امام خمینی به طرف جنوب تا حوالی شهر ری، کلاً آب‌های زیرزمینی آلوده‌اند. این آب‌ها به ویژه برای آشامیدن زیان آور است؛ زیرا سطح آب‌های زیرزمینی در سال‌های گذشته در قسمت‌های یاد شده بالا آمده و در بعضی نقاط با چاه‌های فاضلاب مرتبط شده است.<sup>۲۹</sup>

پس با توجه به مسئله کمبود آب در تهران و همچنین آلودگی زیاد آب در شهر تهران، باید از تراکم جمعیت ساکن در شهر تهران

همان زمان بود که به علت کمبود آب، قسمتی از آب رود کرخ از طریق نهر، به تهران انتقال یافت. لوله‌کشی تهران در زمان حکومت پهلوی، و بهره‌برداری از آن در سال ۱۳۳۹ آغاز شد. اندک‌اندک توسعه شهر تهران و افزایش افسار گسیخته جمعیت آن امکانات جذبی را طلب کرد و به همین دلیل مسئله سد لار و دست‌اندازی به آب‌های حوزه شمالی البرز بیش آمد.<sup>۳۰</sup> برای بسیاری از مصارف صنعتی و کشاورزی تهران، چاه‌های عمیق و نیمه عمیق بسیاری حفر گردید؛ اما همان طور که می‌دانیم، کمبود آب کماکان به شدت احساس می‌شود. ذخایر آبی که می‌بایست در این سرزمین خشک به مصرف کشاورزی و باغداری و احتیاجات ساکنان برسد، با هزینه‌های سرسام‌آور به حلقوم ازدهای تشنه تهران سرازیر می‌شود و تهران همچنان آب بیشتری را می‌طلبد.<sup>۳۱</sup>

سهام سرانه آب برای کشورهای که منابع آبی خوبی دارند برای هر نفر حدود ۲۵۰۰ متر مکعب است؛ و در کشورهای دارای منابع آبی متوسط سرانه آب ۱۵۰۰ تا ۲۵۰۰ متر مکعب است؛ و کشورهای که با بحران آب روبه‌رو هستند سهم سرانه آنها زیر ۱۵۰۰ متر مکعب است. اما در مورد شهر تهران، باید اذعان کرد که اگر آب در اختیار شهر تهران تقسیم بر جمعیت شهر شود، سهم سرانه آب برای هر نفر حدود ۴۰۰ متر مکعب است.<sup>۳۲</sup> پس با توجه به اینکه ما با استاندارد سرانه آب در جهان فاصله بسیار داریم و در تهران با شرایط بسیار بحرانی مواجه هستیم، یکی از حیاتی‌ترین مسائل شهر تهران حجم آب مورد نیاز ساکنان است. هر روز بر تعداد جمعیت تهران افزوده می‌شود و متأسفانه تلاش محسوسی هم برای جلوگیری از فاجعه انفجار جمعیت در این شهر به عمل نمی‌آید. تهران سال‌هاست که به این نصیب گرفتار آمده و هنوز طرح جامعی برای این مسئله در نظر گرفته نشده است.

معضل دیگر، افزون بر مشکل کمبود آب در شهر تهران.



گاسته نرود؛ با دست کم با سیستم مدیریتی صحیح جلوی رشد بی‌رویه جمعیت گرفته شود.

### ج) آلودگی صوتی شهر تهران

یکی از مهم‌ترین آلودگی‌های موجود در شهرها، آلودگی صوتی است که متناسبانه در مقایسه با دیگر آلودگی‌ها کمتر به آن بها داده می‌شود. در حالی که یکی از زیان‌بارترین و مخرب‌ترین آلودگی‌هاست.

واحد اندازه‌گیری صوت، دسی‌بل نامیده می‌شود که اگر شدت صوتی با فرکانس (بسامد نوسانات در ثانیه) هزار سیکل در ثانیه (هرتز) را در نظر بگیریم، برای با یک دسی‌بل خواهد بود. واکنش انسان نسبت به صدا به عوامل ذهنی درونی خودی "صدا (بلندی) و فرکانس آن (اوج) و همین‌طور به عوامل عینی بیرونی خودی" مانند مقبولیت یا عدم مقبولیت فرستنده صدا دارد. درجه بردباری انسان به صدا، به موقعیت محل و زمان نیز بستگی دارد. تحمل انسان به صدای ناخواسته، در شب کمتر از روز است. هنگامی که تعداد و انواع فرستنده‌های صدای ناخواسته در محیط زیاد شود، آلودگی محیط را به دنبال دارد.

تأثیرات غیرمستقیم صداهای ناخواسته بر روی انسان عبارتند از: حساسیت عصبی، تحریک پذیری شدید، گرفتگی عضلانی، شوک عصبی، خستگی روحی و جسمی، سرگیجه، مالتخولیا، ترس و اضطراب، عصبیت، لرزشی، از دست دادن تعادل بدن، تمایل به خودکشی و قتل، ضعف قوه بینایی، ضعف قوه چسی، امراض قلبی، تورم معده، بی‌خوابی و سوء هاضمه.

متأسفانه شهر تهران به دلایلی - از جمله شیب طبیعی شهر و ساخت غیرمهندسی و غیراصولی - دارای آلودگی صوتی بالا و غیراستاندارد است. آلودگی صوتی تهران صرفنظر از سروصدای صنایع و کارگاه‌های شهری، بیشتر مربوط به خودروها و ترافیک سنگین شهر است. سروصدای ترافیک و نمودار آلودگی صوتی تهران در طی ۲۴ ساعت در یک خیابان و بدون در نظر گرفتن موقعیت جغرافیایی آن، حدود ۸۸۸۰ مورد بوده است. چنانچه یک شهروند تهرانی ۸۰ سال عمر کند؛ به‌طور متوسط ۴۵۵ میلیون و ۷۴۴ هزار مورد بوق می‌شنود؛ و گوش‌های ساکنان تهران نیز هر دقیقه به‌طور متوسط از صدای ناهنجار ۶ بوق، آسیب صوتی می‌بیند.

هفت عامل اصلی آلودگی شهر تهران عبارتند از: وسایط نقلیه موتوری، فرودگاه‌ها، آژیر اتومبیل‌ها، مته‌های کمپرسی و

سروصدای ناشی از کارهای ساختمانی، وسایل پخش صوت، بلندگوها و سروصدای جمعیت در کوچه‌ها و خیابان‌ها.

علاوه بر همه این مسائل، موقعیت طبیعی شهر تهران نیز خود به خود بر آلودگی صدا دامن می‌زند. پدیده طبیعی شیب ۱۰ درصد شمال به جنوب شهر تهران، به‌ویژه در خیابان‌های عاری از فضای سبز و دارای شیب تند بیشتر، باعث بروز آلودگی صوتی می‌شود. خودروهایی که از جنوب به شمال در حرکت‌اند، به خاطر استفاده از دنده سنگین، فشار بیشتری بر موتور وارد می‌آورند و این خود سروصدای بیشتری تولید می‌کند. همچنین خودروهایی که از شمال به جنوب در حرکت‌اند، به‌ویژه در بزرگ‌راه‌ها که بر سرعت خودرو افزوده می‌شود، باز هم سروصدای بیشتری بر اثر حرکت سریع چرخ‌ها و شتاب بیشتر نیروی وزن خودرو به وجود می‌آورند. در حالت اول آلودگی صوتی ناشی از صدای موتور است و در حالت دوم ناشی از صدای چرخ‌ها.

این درست که نمی‌توان شهری به‌طور کامل عاری از سروصدا داشت؛ لیکن می‌توان شهری با ضریب آلودگی صوت معمولی داشت.

با اصلاح الگوی ساخت و سازهای اداری و مسکونی، ایجاد فرهنگ صحیح ترافیک در بین مردم، رعایت حقوق شهروندی، استفاده از فضای سبز و گونه‌های گیاهی و نظایر اینها، می‌توان صداهای مزاحم را کاهش داد. ناگفته نماند که گونه‌های گیاهی در کاهش آلودگی صدا بسیار مؤثرند.

### د) معضلات فرهنگی و اجتماعی شهر تهران

علاوه بر مشکلاتی چون آلودگی هوا، آلودگی آب و آلودگی صوت که در شهر تهران وجود دارند، این شهر دچار معضلاتی است که جبراً آن را بسیار ناسامان و زشت کرده است. در تهران امروز مسائلی وجود دارد که شاید حتی از آلودگی هوای شهر تهران هم مهم‌تر باشد. از این دست‌اند تمزگ‌گرایی بیش از حد شهر تهران، رشد ناموزون و گسترش نالاندرشیده آن.

ارزش‌های فرهنگی، اخلاقی و معنوی حاشیه‌نشینان و انسان‌های محروم شهری به دلایلی چون فقر اقتصادی، فقر فرهنگی و جز اینها به سرعت در حال زوال و نابودی است. این انسان‌ها از داشتن کوچک‌ترین سرباهای محروم‌اند و فقر و فحشا و اعتیاد در بین آنها هر روز تشدید می‌شود و کودکان‌شان به جای رفتن به مدرسه در خیابان‌ها و کوچه‌های کتیف و پرود شهر سرگردان‌اند. اینها انسان‌هایی هستند که آرایش اجتماعی از میان‌شان رفته است.

شهر نجام گسیخته تهران امروز تبدیل به گلگسوتی شده که در آن تضاد شهری و طبقاتی به بالاترین حد خود رسیده است و فاصله اجتماعی در این شهر روز به روز زیادتر می‌شود. درست است که شهر تهران برای عده بسیار زیادی مکان ترقی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، شغلی و آموزشی بوده است؛ اما تعداد زیادی هم از تأثیرات رشد نالاندرشیده تهران آسیب دیده و منززل گشته‌اند. ربابان مجبورند برای گذران عمر و کسب درآمد حداقل به تهران مهاجرت کنند. هیچ‌کس هم از آنها حمایت نمی‌کند و در نتیجه آنها هیچ چاره‌ای جز سرگردانی و ولگردی در شهر ندارند. اینان به دلایل اقتصادی و اجتماعی تبدیل به انسان‌هایی آشوبگر، فتنه‌انگیز، ستم‌نا و بزه‌کار می‌شوند. این دسته از مردم شب‌را در

پیاده‌روها، خیابان‌ها، باجه‌های تلفن و روی پل‌های عابر پیاده و نظایر اینها سر می‌کنند و هیچ امیدی به فردا ندارند.

با دیدی کثی و همه جانبه، علت به وجود آمدن این معضلات چیست؟ چرا در شهر تهران محله‌هایی چون خاک سفید به وجود می‌آید؟ آیا تخریب کالبدی این محله پایان مشکلات بوده است؟ هر کس از شهر و دیار و مکان اولیه‌اش بریده می‌شود و هر کسی که در شهر و روستایش بیکار می‌شود، انتخاب اولش مهاجرت به تهران است. این مهاجرت‌ها ترکیبی نامتجانس از فرهنگ را در مناطق شهر تهران ایجاد کرده‌اند و ادامه این روند ناهنجاری‌های اجتماعی بیشتری را تصبب تهران خواهد ساخت.

۲- یکی از بهترین راه‌های رسیدن به زندگی اجتماعی سالم و به دور از امراض شهری، بالا بردن سطح فرهنگ مردم است. تنها در این صورت است که انسان‌ها در حفاظت و بهسازی محیط و کوشش برای کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی تلاش می‌کنند.

۳- تلاش در جهت رفع مشکلات مربوط به بحران محیط زیست زمانی نتیجه بخش می‌شود که دولت‌ها، برنامه‌ها و طرح‌های جامع و اصولی و دراز مدت را با افق دیدی وسیع در نظر داشته‌باشند.

۴- بالا بردن فرهنگ صحیح شهرنشینی و فرهنگ استفاده از فضاهای شهری در بین اقشار مختلف جامعه.

### شهر تهران به دلیل تمرکز اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بیش از حد، با رشد شتابان جمعیت شهری و گسترش فیزیکی بی‌رویه روبرو بوده و هجوم سیل آسای جمعیت به تهران از سراسر کشور، این شهر را به منطقه شهری پرازدهامی با محیط زیستی آلوده و تقریباً زیست ناشدنی تبدیل کرده است

۵- توسعه شهرهای درجه دوم و فعال کردن این شهرها از نظر عملکردهای اقتصادی، اجتماعی و صنعتی و نظایر اینها، به طوری که مهاجران زندگی در این شهرها را بر شهرهای درجه اول ترجیح دهند و با ایجاد توسعه منطقه‌ای در ابعاد وسیع، از میزان تمرکز شهرهای درجه اول بکاهند.

۶- ایجاد و تهیه طرح جامع، اصولی و هماهنگ برای سامان‌دهی کلان شهر تهران به نحوی که اجرای آن با نیازها و امکانات موجود امکان‌پذیر باشد.

۷- ایجاد بانک اطلاعاتی و مرکز راهبردی در کلیه زمینه‌های گسترش کالبدی و فیزیکی شهرهای بزرگ مانند تهران.

۸- آگاهی نسل جدید برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای از فناوری اطلاعات و آشنایی هر چه بیشتر این نسل با ترافارهای مرتبط با مسائل شهری.

۹- تهیه طرح‌های بهسازی، نوسازی و کنترل، محدود کردن یا خارج کردن کاربری‌ها و فعالیت‌هایی که موجب انحطاط کیفی و فرسودگی کالبدی‌های حساس شهری می‌شود.

۱۰- در امور شهری و روستایی از متخصصان و دانشمندان علوم مختلف استفاده شود و سعی گردد که برنامه‌ریزی با مشارکت مردم و برای مردم باشد (به عبارتی دیگر، برنامه‌ریزی از پایین به بالا).

۱۱- تجهیز و کمک به مؤسسات بخش خصوصی، به نحوی که در امور شهرداری‌ها و هدایت ساخت و سازهای شهری‌ی‌آور شهرداری‌ها باشند.

۱۲- از نگاه کردن تک بعدی و انحصاری به شهرها و روستاها خودداری گردد و شهرها و روستاها در بعد فضایی تکریمه شود و منطقه‌ای عمل شود.

۱۳- هدف اصلی برنامه‌ریزان شهری در درجه اول می‌بایست رسیدن به توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و رفاه مردم باشد.

۱۴- در ذهن برنامه‌ریزان و دست‌اندرکاران مسائل شهری این موضوع گنجانده شود:

شهری پایدار است که در درجه اول با محیط زیست خود سازگار باشد.

به راستی علت چیست؟ آیا علت جز این است که فقط به گسترش فیزیکی شهر تهران اندیشیده شده است؟ اگر آن زمانی که این همه تمرکز کارخانه‌ها و صنایع در تهران صورت می‌گرفت، به تفکرات و نظریات برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای، جغرافیدانان، اقتصاددانان، جامعه‌شناسان و معماران شهری اهمیت داده می‌شد، امروز چنین معضلاتی در این شهر به وجود نمی‌آمد.

### نتیجه‌گیری، پیشنهادها و راهکارها

شهر تهران به دلیل تمرکز اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بیش از حد، با رشد شتابان جمعیت شهری و گسترش فیزیکی بی‌رویه روبرو بوده و هجوم سیل آسای جمعیت به تهران از سراسر کشور، این شهر را به منطقه شهری پرازدهامی با محیط زیستی آلوده و تقریباً زیست ناشدنی تبدیل کرده است. این موضوع لزوم توجه جدی برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای را می‌طلبد تا با برنامه‌ریزی صحیح و همه جانبه در جهت نجات شهر تهران و ساماندهی آن اقدام کنند. اگر افزایش بی‌رویه جمعیت و رشد فزاینده آلودگی‌ها و تخریب محیط زیست در شهر تهران با سازوکارهای مناسب و اندیشیده‌شده کنترل نگردد و در برنامه‌های توسعه آینده شهری به مسائل زیست‌محیطی به عنوان مهم‌ترین رکن میان بخشی در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها توجه کافی نشود، آینده‌های میهم در انتظار تهران و شهروندان آن خواهد بود.

بهتر آن است قبل از اینکه شهر تهران به مرده شهر تبدیل شود و در مرداب ناپایداری کامل فرو رود، برای نجات این شهر چاره‌ای اندیشیده شود.

در ادامه مطلب پیشنهادها و راهکارهایی برای کاهش معضلات شهر تهران و بهبود وضعیت آینده این شهر ارائه می‌شود:

۱- بهترین و مناسب‌ترین راه حل در درجه اول کنترل رشد جمعیت و جلوگیری از افزایش شتابان شهرنشینی است. این موضوع با مشارکت دولت و همکاری مردم امکان‌پذیر می‌گردد. دولت با ارائه امکانات و خدمات به روستاها (با توجه به توان‌های بالقوه روستاها) و همچنین آگاه ساختن مردم از طریق آموزش‌های صحیح می‌تواند روند افزایش جمعیت و مهاجرت‌های بی‌رویه به مناطق شهری را کاهش دهد.

پاوستاد،  
۱- قوام میرعلی، حمایت کفوری از محیط زیست  
سازمان حفاظت محیط زیست، خرداد ۱۳۷۵، ص ۱  
۲- سلطانی، منصور، شهر سالم، شهر سازگار با  
محیط زیست، فصلنامه محیط زیست، شماره ۲۲،  
۱۳۷۴، ص ۲۲  
۳- قوام، سیدعلی، پیشین، ص ۳  
4- Kevin R-Gox  
۵- شکرزی حسین، محیط زیست شهری، مؤسسه  
تحقیقات اجتماعی و علوم انسانی، ۱۳۵۹، صص  
۱۶۵ و ۱۶۶  
6- WWW, World bank group IRAN.Htm  
۷- آواناسی، احمد، گفتارهای بین‌المللی محیط  
زیست در ریو، مؤسسه جهانی انتشارات و ارتباطات  
خارج، نیویارک، ۱۳۷۷، ص ۱۲  
۸- سفیدالهی، فرانت، ایروند، شهرنشینی، مسئله  
شهرهای بزرگ، محله‌ریزهای جغرافیایی،  
شماره ۲۳، بهار ۱۳۷۷، ص ۶۵  
۹- همان، ص ۶۶  
۱۰- سفیدالهی، فرانت، ناصر، تحلیلی از  
ویژگی‌های برنامه‌ریزی شهری در ایران، نشر  
صنعت، چاپ دوم، ۱۳۷۷، صص ۲۸ و ۲۹  
۱۱- نظریان، امیر، گسترش فضایی تهران،  
فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۱۰، ۱۳۷۰  
۱۲- سفیدالهی، فرانت، ناصر، پیشین، صص ۲۲  
و ۲۳  
۱۳- مرکز اطلاعات سازمان ملل متحد، روزنامه  
همشهری، ۱۷ بهمن ۱۳۷۵، شماره ۱۰۴، ص ۳  
۱۴- سفیدالهی، فرانت، ناصر، تحلیلی اثر سیاست‌های  
گیرم‌ساز و برج‌سازی در پیکره شهری و آلودگی  
شهر تهران، مجله دانشکده ادبیات و علوم انسانی  
دانشگاه تهران، شماره ۱۵۴، ص ۲۰۶  
۱۵- مجله شهرنظر، شماره ۲، بهار ۱۳۷۷، ص ۵  
۱۶- سازمان شهرداری تهران، پیشین  
۱۷- روزنامه همشهری، ۲۱ تیر ۱۳۸۰، شماره  
۳۳۵، ص ۵  
۱۸- شکرزی حسین، شبکه‌های نو در جغرافیای  
شهری، جست، چاپ سوم، ۱۳۷۷، ص ۸۱  
۱۹- همان، ص ۸۲  
20- WWW / pollution in Tehran.Htm  
۲۱- محمودی، فرخ که استادی علوم تهران،  
مجله پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۲۸، ۱۳۸۱،  
ص ۳۶  
۲۲- همان‌طور، منصور، کودکی هوا، انتشارات  
تهران، ۱۳۷۳، ص ۳  
۲۳- میری، میر، کودکی محیط زیست، انتشارات  
آرمان‌آزم، چاپ اول، ۱۳۷۵، ص ۱۶  
24- WWW / Air Pollution High in  
Tehran.Htm  
۲۵- سفیدالهی، فرانت، ناصر، پیشین، ص ۲۵  
۲۶- قوام، میرعلی، پیشین، ص ۱۲  
۲۷- شکرزی حسین، محیط زیست شهری، پیشین،  
ص ۵  
28- WWW / Pollution in Tehran.Htm  
۲۹- سفیدالهی، فرانت، ناصر، پیشین، ص ۲۱  
۳۰- قوام، میرعلی، پیشین، ص ۱۴  
۳۱- محمودی، فرخ که استادی، پیشین، ص ۴۵  
۳۲- روزنامه همشهری، ۲۸ آبان ۱۳۷۷، شماره  
۳۲۷، ص ۴  
۳۳- نظریان، امیر، پیشین، ص ۱۶۴  
۳۴- نظریان، امیر، پیشین  
۳۵- همان، ص ۱۶۶  
36- Subjective  
37- Objective  
۳۸- همان، ص ۲۷  
۳۹- همان، ص ۲۷  
۴۰- روزنامه همشهری، ۱۴ مرداد، ۱۳۸۰، شماره  
۳۷۵، ص ۵  
۴۱- قوام، میرعلی، پیشین، ص ۲۵  
۴۲- میری، میر، پیشین، ص ۳۸

# جهانگردی پایدار شهری

صلاح‌الدین محلاتی  
گروه جغرافیا  
دانشگاه شهید بهشتی

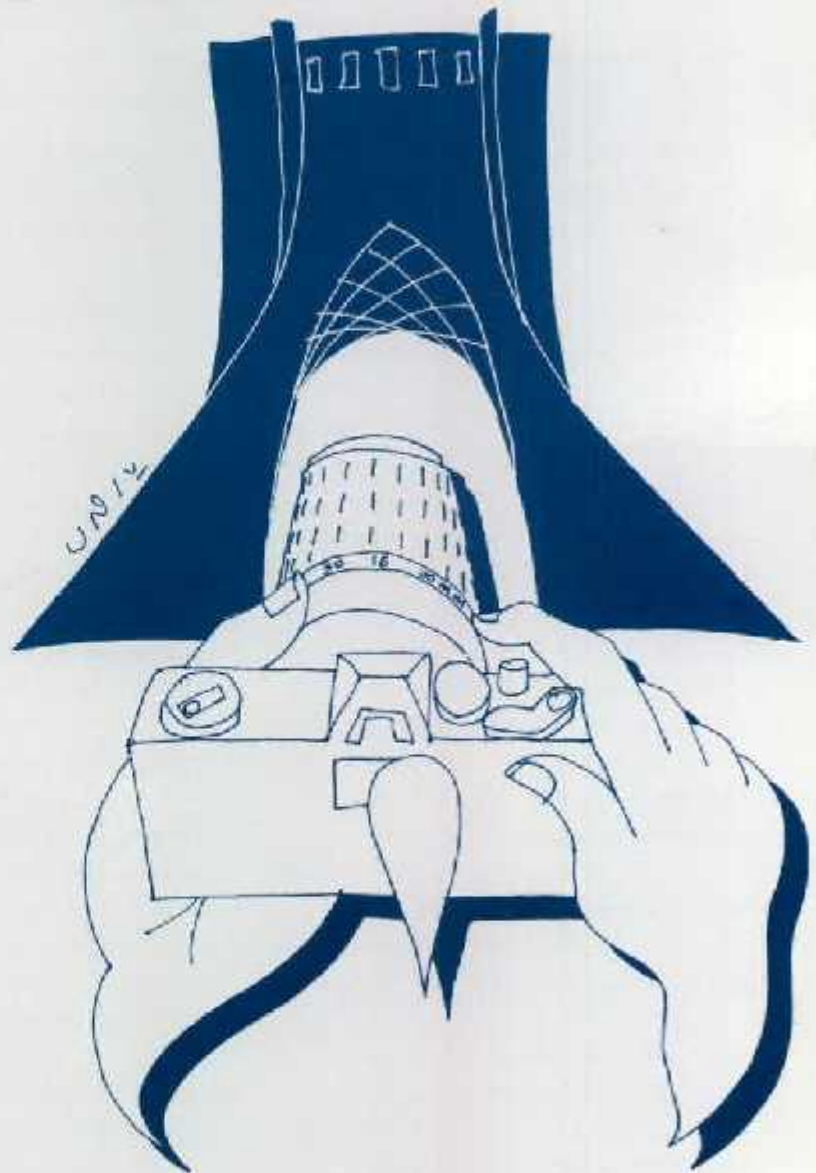
برای شهر ویرانگر نیست بلکه می‌تواند مفید و نافع هم باشد. این مقاله پس از بررسی احتمالی تنگناهای موجود بر سر راه جهانگردی شهری، کوشش می‌کند باسخی قابل فهم و مشخص به این پرسش بدهد که در چه شرایطی جهانگردی شهری می‌تواند نافع باشد، توسعه یابد و در راه ارتقای اوضاع اقتصادی - اجتماعی و ساختاری شهر به کار آید.

## ۱- تنگناهای جهانگردی شهری

بر اساس بدینانه‌ترین دیدگاه‌ها در مورد توسعه جهانگردی، زمانی که تعداد بازدیدکنندگان از شهری جهانگردی، از حداکثر توان طبیعی جذب شهر فراتر رود، چنان آثار منفی (مانند آلودگی، تراکم و جز اینها) به بار می‌آورد که به راستی نامطلوب و تحمل‌ناشدنی است. در وضعیت رشد مهار نشدن، جهانگردی به ویژه در شهرهایی که فاقد زیربنای سالم و پیشرفته‌اند، سلامتی و باکی هوا را که از مهم‌ترین مراثی شهری است به سرعت مصرف می‌کند و ویران می‌سازد و بدین وسیله بر کیفیت سلامت و زیبایی زندگی شهری تأثیر نامطلوب می‌گذارد. فشار مفرط ناشی از فعالتهای جهانگردی، دسترسی آسان به مرکز شهر را به حداقل می‌رساند. به علاوه، شلوغی و ازدحام خودروهای مسافران و جهانگردانی که برای دیدن مراکز تاریخی و دیدنی شهر - که اکثراً در مراکز شهرها قرار دارند - در حرکت‌اند، فشردگی آمد و رفت را موجب می‌شود و این امر خود دسترسی آسان به مرکز شهر را سخت و حتی ناممکن می‌سازد. به همین جهت بسیاری از صاحبان مشاغل ناگزیر به انتقال مراکز کاری خود به نقاط دیگر می‌شوند. شهر نه فقط برای ساکنان بومی بلکه برای جهانگردان نیز به صورت محیطی در می‌آید که زندگی در آن ممکن نیست، و در نتیجه تقریباً نظام جهانگردی شهری شکوفایی خود را از دست می‌دهد.

به عنوان مثال، عدم سازش نظام شهرسازی شهرهایی مانند تهران، شیراز، اصفهان و مشهد و برخی دیگر با معیارهای بین‌المللی جدید شهرسازی و همچنین ناهنجاری مدیریت شهری، شرایط زندگی و رفت و آمد روزمره را برای خود ساکنان بومی این شهرها نیز سخت کرده است. بدین ترتیب بدیهی است که به هنگام ورود حتی اندک تعداد جهانگردان هم - که البته درخواست‌ها و شرایط و مقتضیات متفاوتی با ساکنان بومی دارند - این شهرها نه فقط نمی‌توانند پاسخگوی نیاز مسافران باشند بلکه اهداف مسافران نیز از سفر، به دلیل وضعیت آشفته شهرها، تأمین نمی‌گردد.

در چنین شرایطی توسعه جهانگردی نه فقط عامل خیزش و تحرک



هنگامی که سخن از تحلیل اثر جهانگردی بر روی محیط زیست به میان می‌آید، معمولاً اذهان مردم متوجه آثار مخربی می‌شود که جهانگردی بر روی محیط زیست طبیعی می‌گذارد. اما به تازگی این سوال مطرح شده است که آیا جهانگردی در شهرها نیز همان آثار ویرانگر را به بار می‌آورد؟ در پاسخ باید گفت، در صورتی که در سیاست و برنامه‌ریزی شهری پیش‌بینی‌های لازم برای توسعه جهانگردی شده باشد، به طوری که توان‌های طبیعی و اقتصادی و اجتماعی شهر بتواند امواج جهانگرد را در خود جذب کند، جهانگردی شهری نه فقط



اقتصادی شهر محسوب نمی‌شود. بلکه ناسامانی‌های اجتماعی و اقتصادی بی‌شماری را بر شهرهایی که هم‌اکنون به‌سوء سیاست و مدیریت اجتماعی - اقتصادی و شهرسازی دچارند، تحمیل می‌کند.

با این‌همه، امروز از جهانگردی شهری به‌عنوان یکی از عوامل مهم توسعه اقتصادی - اجتماعی و رفاهی شهر و شهرنشینان یاد می‌کنند و به همین خاطر مسئولان امور جهانگردی و شهری در پی ارتقا و گسترش آن برآمده‌اند. لیکن این ارتقا و گسترش خود مستلزم ایجاد شرایط ویژه ساختاری، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی است. تنها پیشینه کهن شهر، میراث‌گرایی فرهنگی و تاریخی، اماکن تفریحی و سرگرمی فراوان و نظایر اینها برای موفقیت در عرصه جهانگردی شهری و جذب جهانگرد کافی نیست. نخستین شرط موفقیت هر شهر در توسعه جهانگردی شهری، وجود زیرساخت‌های مناسب شهری و مدیریت عادلانه و مدیرانه در عرصه‌های سیاسی، فرهنگی و اجتماعی و مانند اینهاست. شهر نیاز به مدیریتی آگاه، سازش‌پذیر با معیارهای جهانی و با خبر از سازوکار و ویژگی‌های روحی و خلقی جهانگردان و خواسته‌های آنان دارد. دومین شرط برای تضمین موفقیت سیاست توسعه جهانگردی شهری، تنسيق و آمایش جاذبه‌های شهر و ایجاد تسهیلات و امکاناتی است که دسترسی به جاذبه‌ها را بیش از پیش آسان سازد. بهداشتی بودن شرایط زندگی در مهمانسراها، رستوران‌ها، معابر عمومی، و مچتر از همه پاکیزگی هوا از دیگر شرایط لازم برای موفقیت شهرها در گسترش جهانگردی شهری است. مسئولان امور جهانگردی و شهرداری‌ها باید بدانند که جهانگردان و دیدار کنندگان امروزی، از اوضاع و شرایط جاذبه‌ها و تسهیلات جهانگردی در کشورها و شهرهای گوناگون آگاه‌اند. آنان دل‌شان می‌خواهد در برابر پول و وقتی که برای مسافرت به کشوری صرف می‌کنند، بیشترین آگاهی و اطلاعات را از کیفیت زندگی مردم میزبان و از اوضاع اجتماعی، سیاسی و فرهنگی آن به‌دست آورند.

همچنین ترجیح می‌دهند به‌جایی بروند که بهتر بتواند به خواسته‌ها و نیازهای جسمی و روحی آنان پاسخ گوید. وجود منابع فراوان و سالم طبیعی و فرهنگی - و به‌طور کلی، جاذبه‌های انسانی - شرط لازم برای جذب جهانگرد است. این البته شرط کافی نیست زیرا این توجها بدون وجود تسهیلات شایسته در امر آمد و رفت، استفاده از جاذبه‌ها و مکان‌های تفریحی، بهره‌مندی از اقامتگاه‌های مطبوع و شرایط و مقررات سیل و آسان برای بهره‌مند شدن از آنها نمی‌توانند جاذب جهانگرد باشند.

جهانگردی فعالیتی زیبا، ظریف و حساس و روینایی است که باید بر روی زیرساخت‌های فنی، شهری، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و بهداشتی مساعد و جهان‌پسند و امروزین ایجاد گردد. سعی در گسترش جهانگردی شهری و سرمایه‌گذاری در شهرهای بیمار و خراب‌مودی ندارد. این البته بدان معنی نیست که به‌جهت وجود برخی موانع و مشکلات، مسئولان از کوشش برای توسعه جهانگردی شهری بازمانند؛ بلکه باید دانست که توسعه جهانگردی شهری هنگامی مفهوم می‌یابد که پیش شرط‌هایی وجود داشته باشد و راهبردی عادلانه برای گسترش آن تدوین و اجرا گردد. راهبرد برای توسعه جهانگردی نیز باید با گزینش خط‌مشی و سیاستی مناسب و انبساطی مساعد تناووم و استمرار یابد.

## ۲- جهانگردی، شهر و توسعه شهری

بسیاری از دانشمندان بر این باورند که شهرها به‌گونه ادواری و

چرخه‌ای تحول و رشد می‌یابند. دوره‌های رشد شهری، لزوماً دوره‌های سقوط و پس‌رفت را نیز به دنبال دارد. وان‌دن برگه (۱۹۸۷) سازوکاری را که موجب ایجاد تحرک دوره‌ای چرخه‌ای می‌شود، شرح داده است. او چنین استدلال می‌کند که دوره‌های رشد تازایی ویژگی‌گرایش نیرومند به سوی تمرکز فضایی‌اند. در این دوره‌ها خانواده‌ها و شرکتها تعابیل زرفی به‌استقرار در مکان‌های مرکزی دارند. در دوران پس‌رفت و یا سقوط، گروه‌هایی از خانواده‌ها، شاید با فاصله‌های زمانی، جهت تمرکز خود را از مرکز شهر به سمت فضاهای اطراف شهر متوجه می‌سازند. گرایش به سمت عدم تمرکز فضایی موجب می‌شود که پایه‌های اقتصاد بخش مرکزی شهر کوچک شود و شهر دچار نوعی رکود و فروریختگی شهری مستمر گردد. بسیاری از مسئولان شهری به جهانگردی به‌مثابه عاملی برای تسریع روند بهبود شهر می‌نگرند؛ و چنین می‌اندیشند که توسعه جهانگردی نیز دارای روند ادواری است. یوبانی چرخه‌زندگی شهر جهانگردی را می‌توان این‌گونه خلاصه کرد: در مرحله نخست گردشگران بومی که زمان کمی را در شهر می‌گذرانند، یا جهانگردان اقامتی نوعی می‌شوند، که دیدارشان بیش از ۲۴ ساعت به‌دراز می‌گردد، دست کم یک شب اقامت را در مقصد «صرف» می‌کنند. اقتصاد بویا و رشد یابنده موجب‌بیش شرکتها و مؤسسه‌های جهانگردی تازه‌ای می‌شود که بیشتر آنها در خود مرکز شهر تمرکز دارند.

در زمانی که میزان رشد در بخش جهانگردی اقامتی، یا به‌سبب اینکه ظرفیت مهمانسرا نمی‌تواند گسترش بیشتری بیابد و یا به‌دلیل علتی که قیمت استفاده از تسهیلات مهمانسرا به‌حدی رسیده‌است که جهانگردان اضافی را پس می‌زند، به‌حالت راکد باقی می‌ماند.

با پیدایش گردشگری تقریباً به‌طور خودکار خطر فراتر رفتن تعداد

بازدیدکنندگان از توان اقتصادی - اجتماعی و با طبیعی شهر بروز می‌کند. تجاوز تعداد جهانگرد از حد و مرز توان اقتصادی و اجتماعی موجب بروز فرایند شلوعی و آشفتنی می‌شود و این امر نیز به نوبه خود وضعیت «معمولی» بازار را تضعیف می‌کند و موجب کاهش سودآوری کارکردهای شهری می‌شود. ممکن است چنین تصور شود که با این حال جهانگردی باز هم می‌تواند این کاهش سودآوری را جبران کند. تجاوز جهانگردی و گردشگری از حد توان طبیعی شهر نه فقط کیفیت زندگی را تا پایین‌ترین حد کاهش می‌دهد بلکه همچنین موجب بروز خسارات جبران‌ناپذیر به منابع طبیعی و فرهنگی شهر می‌شود. این عدم تعادل و توازن میان حد، توان طبیعی شهر و تعداد ورود

جهانگرد، هزینه فراوان اجتماعی را - به ویژه در سطح محلی - به بار می‌آورد که به مراتب از منافع آن بیشتر است. در چنین شرایطی، کوشش برای توسعه جهانگردی، دست کم هنگامی که هدف برقی دادن و تسریع در بهبود وضع شهر باشد، بی‌فایده است. شاید این امر در کوتاه مدت مدتی سبب نکند لیکن در بلند مدت حتی اگر هزینه‌ها و منافع تمامی چرخه توسعه جهانگردی مورد توجه قرار گیرد، مطمئناً مصداق می‌یابد.

### ۳- شرایط توسعه موفقیت‌آمیز جهانگردی

به رغم ناری و کم‌رنگی چشم‌انداز ارتقا در دراز مدت برای شهری که کور کورانه برای ایجاد جاذبه جهانگردی تلاش می‌کند، موفقیت در

**زمانی که تعداد بازدیدکنندگان از شهری جهانگردی، از حداکثر توان طبیعی جذب شهر فراتر رود، چنان آثار منفی‌ای (مانند آلودگی، تراکم و جز اینها) به بار می‌آورد که به راستی نامطلوب و تحمل‌ناشدنی است**

**نخستین شرط موفقیت هر شهر در توسعه جهانگردی شهری، وجود زیرساخت‌های مناسب شهری و مدیریت عاقلانه و مدبرانه در عرصه‌های سیاسی، فرهنگی و اجتماعی و مانند اینهاست. شهر نیاز به مدیریتی آگاه، سازش‌پذیر با معیارهای جهانی و با خبر از سازوکار و ویژگی‌های روحی و خلقی جهانگردان و خواست‌های آنان دارد**

توسعه جهانگردی (که بدون شک در سلامت اقتصادی و اجتماعی شهر نقش دارد) دارای سه پیش شرط است: اول اینکه شهر باید سیمای و چهره‌ای جذاب داشته باشد. دین و اقامت در برخی از شهرها دلپذیر است، در صورتی که بسیاری از شهرها نیز فاقد ارزش دین و اقامت کردن هستند. آنچه مسلم است، جگونی سیمای شهر از نظر زیبایی، پاکیزگی، نظم و ترتیب و مانند اینها، نقش عمده‌ای در جلب جهانگرد دارد اما ارزیابی اینکه سیمای و چشم‌انداز شهر و فراورده جهانگردی‌ای که ارائه می‌کند چه مقدار در گرایش آن به منزله مقصد جهانگردی مؤثر است، امری مشکل می‌نماید. لیکن ارائه مثال‌هایی در مورد اندیشه کلیشه‌ای مردم در این مورد امکان‌پذیر است. مثلاً به نظر مردم، و نیز شهری رویایی و دلپذیر است و این شهر - که اکثر مردمش در صنعت جهانگردی فعالیت دارند - مقصد جهانگردان بسیاری است. پاریس را عروس شهرهای جهان می‌دانند. شب‌ها و روزهای پاریس خیال‌انگیز است در حالی که شهرهای شمالی فرانسه خسته‌کننده و ملالت‌آورند، شهرهای جنوبی در کناره‌داری مدیریت‌ناکارانه دارای درخشش، سرزندگی و یوایی و زیبایی هستند.

در مورد شهرهای ایران، اصطفاان به سبب پیشینه تاریخی و هنری و میراث گرانبهای فرهنگی مقبول خاص و عام است و چه بسا در میان شهرهای ایران بیشترین تعداد بازدیدکنندگان را در طی سال به خود جلب می‌کند (البته به استثنای مشهد، که به سبب موقعیت مذهبی و وجود بناهای تاریخی مسافران زیادی را جلب می‌کند) تهران به سبب آلودگی هوا، که سلامت بازدیدکنندگان را به خطر می‌اندازد، و زشتی،



کتابی و کیفیت خودروها و حرکت کند آنها، فلاکت، بدفیلارکی، ناهماهنگی بناها، نااراستگی پوشش شهروندان که بخشی از چشم‌انداز و سیمای شهر را تشکیل می‌دهند، در نظر مردم شهری است خسته‌کننده و ملالت‌آور.

بدبختی است همان قدر که زیبایی سیمای دل‌انگیزی چشم‌انداز و راحتی زندگی در شهری می‌تواند جهانگردان بیشتری را به سوی خود جلب کند، غمگینی سیمای مردم، زشتی چهره و منظر شهر و عدم احساس آسایش و راحتی در آن می‌تواند مانع ورود و توقف مسافران در آن شهر باشد - ولو جنبه‌های تاریخی و هنری شی و جاذبه‌های فراوان جهانگردی هم داشته باشد. این امر در مورد شهرهای کشورهای

توسعه‌نیافته - از جمله ایران - صادق است. دومین شرحا موفقیت شهرها در توسعه جهانگردی، این است که یک رشته فرآورده‌های قابل عرضه برای جهانگردان را در دسترس داشته باشد. این البته خود در گرو و آن است که سیاست و خط‌مشی مسئولان و متولیان شهر به گونه‌ای باشد که تقاضا برای سرمایه‌گذاری و کوشش در ایجاد تسهیلات برای دسترسی به جاذبه‌ها را برانگیزد و گسترش دهد. امروز رقابت در بازار جهانگردی به‌حدی فشرده است و صنعت جهانگردی در برابر فراز و فرودها و ناسامانی‌های سیاسی و فرهنگی به اندازهای حساس است که چه بسا مشتاقان سرمایه‌گذاری در اثر بروز اندک ناهماهنگی در مسئولان شهری، از سرمایه‌گذاری

**مسئولان امور جهانگردی و شهرداری‌ها باید بدانند که جهانگردان آنان دل‌شان می‌خواهد در برابر پول و وقتی که برای مسافرت به کشوری صرف می‌کنند، بیشترین آگاهی و اطلاعات را از کیفیت زندگی مردم میزبان و از اوضاع اجتماعی، سیاسی و فرهنگی آن به دست آورند**

برای ایجاد تسهیلات جهانگردی در شهر منصرف کردند و سرمایه خود را به جای امن منتقل سازند.

امروز به سرعت ارتباطات گوناگون و انتشار اخبار و اطلاعات بی‌شمار و متنوع، حتی مردمی که در دور افتاده‌ترین نقاط جهان زندگی می‌کنند از اوضاع و احوال سایر مردم دنیا و از آنچه که در جهان می‌گذرد آگاهند، و این آگاهی سطح توقع و انتظارات آنان را بالا برده است. از سوی دیگر، به سبب همین انتشار اخبار و اطلاعات، خواسته‌ها و تمنیات مردم دنیا نیز «استاندارد» شده است، نوآوری و خلاقیت در تولید فرآورده‌های جهانگردی نیز نقش بسیار مهمی در جلب جهانگرد دارد؛ همچنان که تقلیدهای سطحی و ایجاد فرآورده‌های کلیشه‌ای موجب کاهش رونق بازار جهانگردی می‌شود. باید در همه فرآورده‌های جهانگردی که در شهری ارائه می‌کردند، آثار و نمادهایی از سیمای شهر و ویژگی‌های فرهنگی آن وجود داشته باشد.

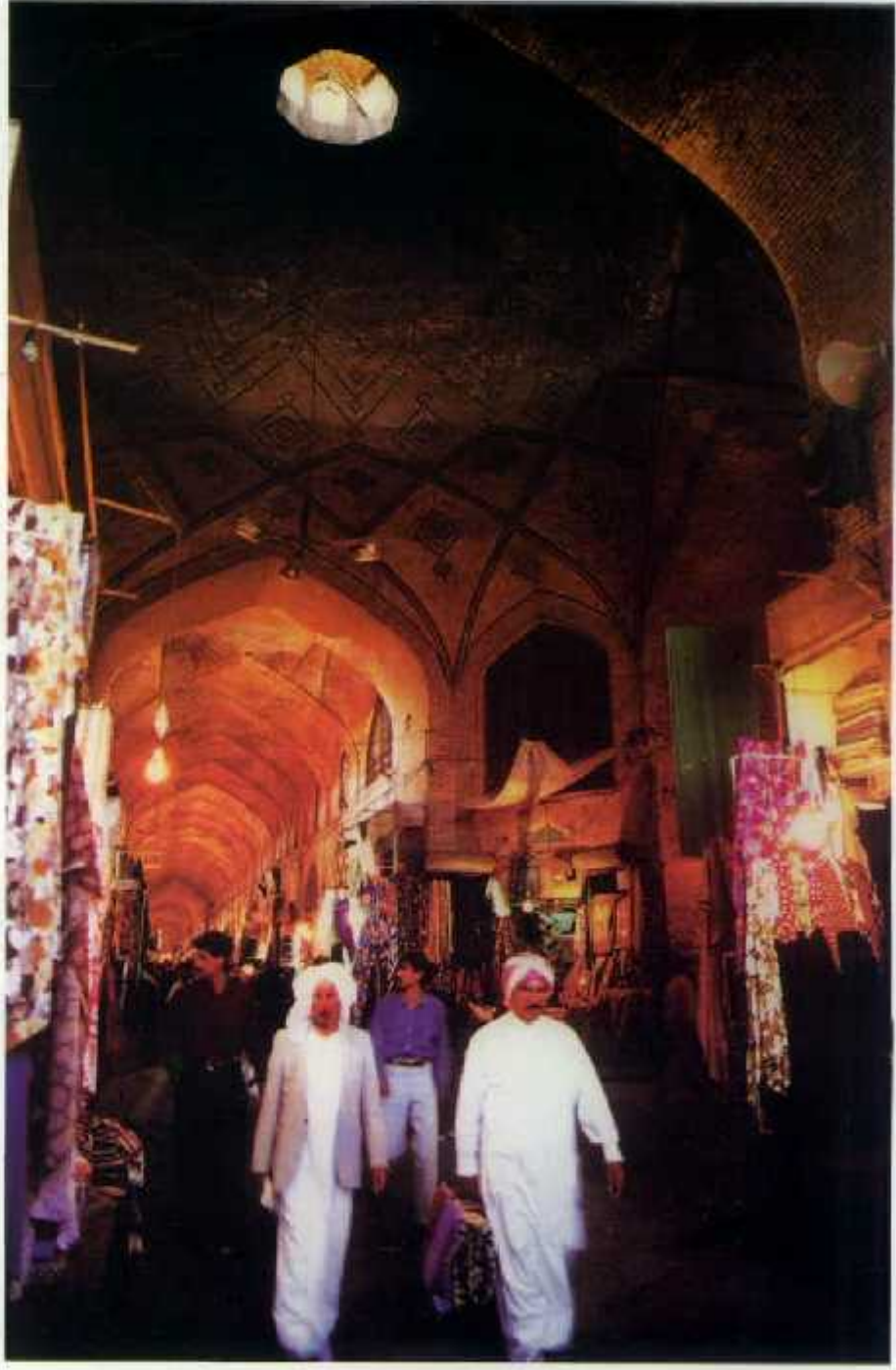
به طور کلی توسعه جهانگردی به تحقق موارد زیر ارتباط دارد:

- ساختار اقتصادی کنونی شهر.
- امکانات موجود و آینده برای منزل‌گزینی و پذیرایی جهانگردان اقامتی.

- نزدیکی روابط مسکن‌های جهانگردی کنونی.
- وجود امکانات در شهرداری‌های اطراف تا بتوانند سرریز تقاضاهای جهانگردان اقامتی را جذب کنند.
- پیش‌بینی حد و مرز جهانگردی برای پرتاسع‌ریزی آینده.

**۴- راهبردهای توسعه جهانگردی**

علاوه بر ضرورت وجود شرایطی که پیش از این شرح داده شده، وجود شرایط دیگری نیز تعیین‌کننده نتیجه و بازده سیاست توسعه و جهانگردی شهری است. البته فهرست کامل و یکپارچه از همه این شرایط و ویژگی‌ها برای تعیین همه شهرها وجود ندارد. با وجود این، گزینش راهبرد برای توسعه، به مرحله توسعه شهری بستگی می‌یابد؛ زیرا استثناهایی که در مورد تأثیرات جهانگردی وجود دارد در مراحل



مختلف توسعه متفاوت است. بدیهی است که شهرهای گوناگون در کشورهای مختلف و یا حتی در قلمروهای جغرافیایی - فرهنگی متفاوت راهبردهای توسعه و جهانگردی مختلفی را می‌طلبند.

به عبارت دیگر، برخی قواعد، مقررات و ترتیباتند که نوع راهبرد را برای توسعه جهانگردی تعیین می‌کنند (وان دن برگ، ۲۰۰۰).  
میل و مورسون ۳۶ (۱۹۸۵) سه راهبرد را برای توسعه جهانگردی مطرح کرده‌اند:

الف - رشد متوازن، بر این اساس جهانگردی بر مبنای گسترده اقتصادی توسعه پیدا می‌کند. در این راهبرد به کوشش برای تهیه فرآورده‌های محلی (اجناس و خدمات) تا حد امکان سفارش شده است.

ب - رشد نامتوازن: جهانگردی به ستاره محرک اقتصاد است. در این راهبرد بر نیاز به گسترش تقاضاهای جهانگردی تأکید شده است و سیاست‌ها بر مبنای تقاضاهای هدایت شده تدوین می‌شود.

ج - رشد هماهنگ: برانگیختن انگیزه جهانگردان در هر یک از اقتصادهای متنوع موجود، مبنای این راهبرد است.

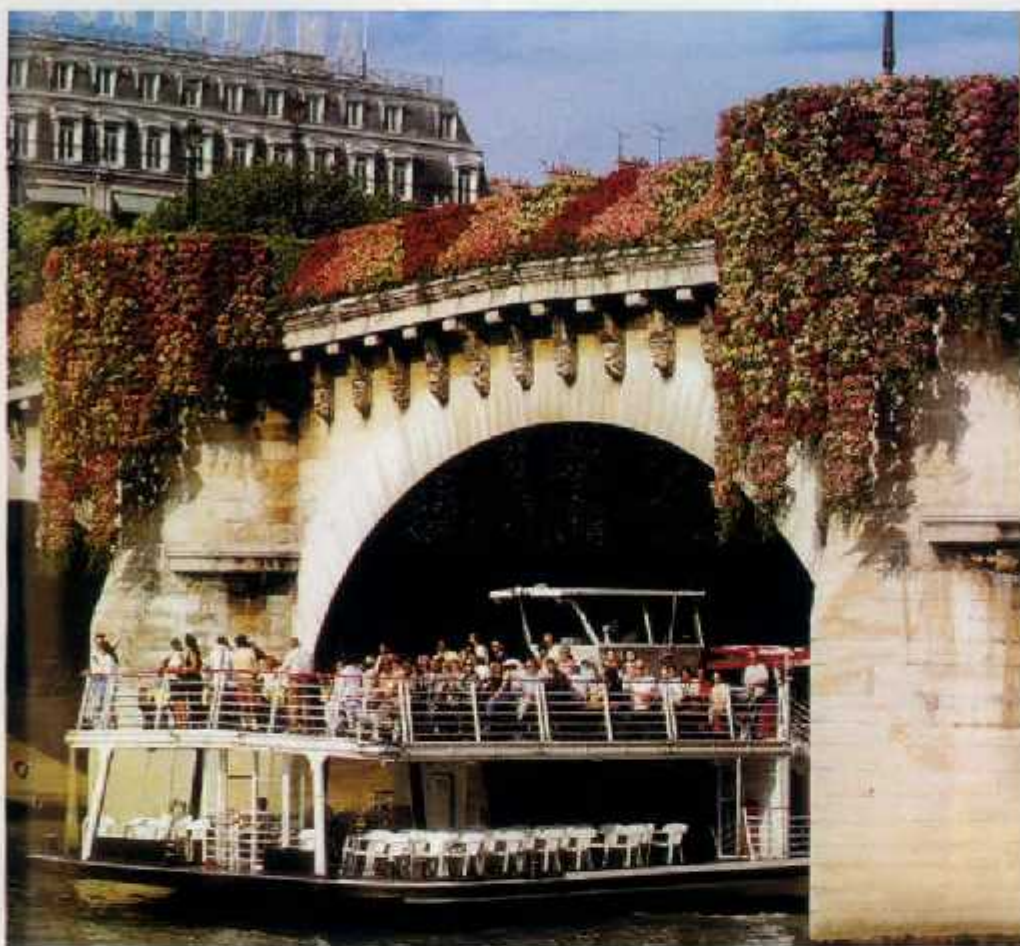
نخستین راهبرد برای شهرهایی که اقتصاد شهری کوچک و متوسط دارند مناسب است. این شهرها که نخستین مرحله چرخه زندگی خود را طی می‌کنند، در جست و جوی تقویت ساختار اقتصادی خود از راه ایجاد تحرک در جهانگردی‌اند. راهبرد دوم، راهبردی است که اغلب بی‌گیری می‌شود اما کمتر با جاذبه‌های شهر تناسب دارد. چنین راهبردی تنها در صورتی می‌تواند موفقیت آمیز باشد که تگناهای بیرونی برای اقتصاد محلی و محیط زیست وجود نداشته باشد. راهبرد سوم، مختص شهرهایی است که هم‌اکنون به مرحله رشد و کمال رسیده‌اند و یا شهرهایی که در آخرین مراحل چرخه زندگی شهری‌اند.

در عمل، توسعه جهانگردی و وسیله‌های آسان برای تجدید زندگی شهری تلقی می‌کند. برای شهرهایی که در مرحله گذار میان نشیب، کهنگی و احیا هستند، یعنی شهرهایی که چشم‌اندازی زیبا و فرآورده‌های جهانگردی جالبی ندارند ولی در انتظار کسب نتایج توسعه‌اند، راهبرد رشد هماهنگ - که عمدتاً محرک تقاضای بالقوه و نهفته جهانگردی است و برای کمک به آنها در سراسر مرحله گذار مؤثر است - توصیه می‌شود. در این مورد، هماهنگی و همکاری میان بخش دولتی و خصوصی، و همچنین میان سازمان‌های محلی ناحیه‌ای و با ملی از جمله شرایط اضافی - و البته ضروری - برای حل مسائل ناشی از تابلوری هزینه‌ها و منافع برخاسته از جهانگردی است. از جمله شرایطی که وجودش برای اثربخشی توسعه جهانگردی شهری تأییدیه‌انگاشته شده است، وجود سیاست و خط‌مشی مناسب و شایسته است. وجود سیاستی فرگیر و خط‌مشی کلی در زمینه شهری، به منظور برهیز از برخورد میان منافع جهانگردی و سایر کارکردهای شهری، ضرورت دارد.

مسئله‌ای که باقی می‌ماند، این است که برای شهرهایی که هنوز سیمای چشمان جذاب و چشم‌اندازی مناسب ندارند و از ارائه فرآورده‌های کامل و خوش ساخت جهانگردی نیز ناتوان‌اند، چه کاری می‌توان انجام داد؟ آنچه مسلم است، در چنین مواردی راهبرد توسعه جهانگردی سنتی امکان موفقیت بسیار ناچیزی دارد. افزایش تدریجی توان فرآورده‌های جهانگردی که قادر به تشخیص بازار جهانگردی باشند، مسئله به سرمايه‌گذاری فراوانی در امر زیر ساخت شهری است. اما به رغم سرمایه‌گذاری‌های سنگین در این مورد، این خطر وجود دارد که آثار و بازگشت این سرمایه‌گذاری بسیار دیرتر از سرمایه‌گذاری در موارد دیگر صورت پذیرد. البته این بدان معنی نیست که هیچ گونه امکاناتی برای اینکه این شهرها بتوانند از رشد بازار جهانگردی، منتفع







شوند و خود ندارد.

بدین منظور می‌توان سه راهبرد غیرمستقیم را ارائه داد:

۱- **وان دن برگ (۱۹۹۰)** برای شهر ووتردام، که توسعه جهانگردی سنتی در آن با موفقیت همراه نبوده است، راهبرد غیرمستقیم ایجاد جهانگردی حمایتی از طریق برگزاری همایش‌های مختلف را پیشنهاد کرد که جهانگردی حمایتی به سرعت به بخش ویژه از عوامل تحریک بازار جهانگردی بدل شد و به موفقیت کوشش‌های اولیه برای رونق جهانگردی کرد. اوتقای فرآورده‌های جهانگردی و سیمای شهر امری تدریجی است و ممکن است بخشی از هزینه‌های این ارتقا از عواید ناشی از برگزاری همایش‌ها و درآمد‌های جانبی آن تأمین گردد.

۲- **دومین راهبرد غیرمستقیم** به منظور به حرکت در آوردن جهانگردی محلی، ایجاد جاذبه‌های تفریحی و سرگرمی است که بالا بردن میزان امکانات برای تفریحات و سرگرمی برای شهری نسبتاً کوچک، به هزینه اندکی نیاز دارد. سومین راهبرد غیرمستقیم نیز عبارت است از سرمایه‌گذاری برای ایجاد جاذبه در مناطق اطراف و ایجاد تسهیلات و دسترسی آسان به تسهیلات شهری در فضاهای جهانگردی موجود.

اگر به کارگیری ترکیبی از این راهبردهای غیرمستقیم امکان‌پذیر باشد، مسلماً اثر بیشتری دارد.

#### ۵- ابزارهای توسعه جهانگردی شهری باید از

شهرها بر حسب موقعیت‌های جغرافیایی، فرهنگی، اقتصادی، و اجتماعی شان با مسائل ویژه خود سروکار می‌یابند و به همین خاطر راه

حل‌های ویژه‌ای را می‌طلبند. به‌طور کلی در برنامه‌ریزی جهانگردی شهری باید دست‌کم سه مسئله در نظر گرفته شود:

۱- **چگونگی بازاریابی جهانگردی شهری**، و چگونگی تنظیم برنامه و جریان بازدیدکنندگان. همان‌گونه که بنا بر روشن خواهد شد، پاسخ به این مسائل نه فقط با هم مرتبط‌اند بلکه به‌طور مستقیم با توسعه شهر و جریان جهانگردی شهری ارتباط دارند. در نتیجه، سیاست و خط‌مشی جهانگردی شهری، لزوماً باید بخش مکمل سیاست و خط‌مشی کلی‌تری باشد. هدف‌های مهم این گونه سیاست‌گذاری‌ها، یعنی ارتقا و تضمین و مراقبت از منافع دو جانبه خازان‌ها و شرکت‌هایی که در آنجا زندگی و یا کار می‌کنند، در هدف‌های سیاست جهانگردی شهری بازتاب دارد. به عبارت دیگر، توسعه جهانگردی شهری باید در بهبود زندگی مردم بومی و هم‌آنانی که مستقیماً صاحب منافع - یعنی صاحبان صنایع جهانگردی - اند و نیز خود جهانگردان، مؤثر باشد.

هدف سیاست جهانگردی شهری، به ویژه عبارت است از دخالت کردن در چرخه جهانگردی برای کاهش هزینه‌های اجتماعی تا کمترین حد، و بالا بردن منافع تا بیشترین حد ممکن. در واقع، آنچه که به آن اشاره شد، به‌طور ضمنی مؤید آن است که در سیاست و برنامه‌ریزی جهانگردی باید به بالا بردن میزان جهانگردی، فعال کردن جهانگردی اقامتی و مهیاز گردشگری غیرمستقیم و غیرواقعی در داخل محدوده ظرفیت، توان جهانگردی‌پذیری محل، بسیار اهمیت داد. بر اساس نظر وان دن برگ، کلاسن و وان درمر (۱۹۹۰) راهبرد بازاریابی جهانگردی شهری باید به صورت عامل مرکزی در سیاست



بنگاه‌های جهانگردی برای تقویت دوباره موقعیت شهر در شبکه بازار، به منظور بهره‌مندی از تجربیات این مؤسسه‌ها فراهم آورد.

اهداف، خط‌مشی و سیاست تبلیغ و ارتقای جذب، بخش‌هایی از بازار جهانگردی است که با مقتضات راهبرد جهانگردی پایدار برای شهر مورد نظر سازش دارد. در سیاست درست تبلیغات، در درجه نخست، به جهانگردان اقامتی توجه می‌شود. سیاست ارتقا و تبلیغات ممکن است بر جذب بیشتر جهانگردان خارجی تمرکز کند و یا اینکه بخواهد برای جلب جهانگردان اقامتی برنامه‌ریزی کند. البته در این میان تبلیغات منفی نیز امکان‌پذیر است.

تأثیرهای منفی بخشی و سرزمینی در توزیع منافع و هزینه‌های مربوط به جهانگردی، پایه و مبنای بهره‌برداری مفرط از منابع طبیعی و شهری است. در این محتوا، سؤال اساسی این است که چه کسی مسئول تأمین هزینه‌های مالی جهانگردی محلی است. در بیشتر موارد، هزینه توسعه جهانگردی را دولت محلی تأمین می‌کند. شهرداری بیشترین

شهری درآید. بازاریابی جهانگردی برای شهری که خواهان توسعه جذابیت خود در عرصه جهانگردی شهری است، «توجه بازدیدکنندگان بالقوه است».

پایه‌های سیاست بازاریابی باید بر مبنای تحلیل‌هایی از مصرف کنندگان بازار و نقاط قوت و ضعف تقارن شهر، یا توجه به نقاط قوت و ضعف رقابتی، استوار باشد. این امر به کرنش بخش‌هایی از بازار منجر می‌شود که ممکن است وهیافت موفقیت‌آمیزی داشته باشد و این گونه نقاط را در فرآورده‌های جهانگردی و خود شهر و بازارهای آن مشخص سازد. جرجیل (۱۹۸۷) پژوهشی اساسی را در مورد بازار انجام داده است. این پژوهش نشان دهنده چگونگی کارکرد عوامل چهارگانه بازاریابی مختلف - یعنی فرآورده‌ها، قیمت، توزیع و تبلیغ - است.

در سیاست و خط‌مشی ایجاد و توسعه جاذبه‌های شهری، باید بر چگونگی توسعه امکانات و تسهیلات و زیرساخت‌هایی که در خدمت بخش جهانگردی اقامتی قرار می‌گیرند تأکید کرد. دولت محلی می‌تواند در این مورد یا سرمایه‌گذاری به توسعه جهانگردی اقامتی یاری رساند و آن را تشویق کند. در واقع، این امر بدین معنی است که تهیه ملزومات کامل برای مهمانسراها و اقامتگاه‌های جهانگردی و ایجاد تسهیلات، موجب می‌شود که شهر بتواند تعداد جهانگردانی را که اغلب با توان جهانگردی‌پذیری آن تناسب دارد، بپذیرد.

مجموعه جاذبه‌ها و تسهیلات باید به گونه‌ای باشد که تمایل هر جهانگردی را به اقامت در مقصد جهانگردی برانگیزد. موفقیت در این زمینه مستلزم همکاری و هماهنگی میان بخش خصوصی، بخش دولتی، سازمان‌ها و شرکت‌های محلی و ملی است. سیاست توزیع و بخش فرآورده‌ها، به معرفی شهر به وسیله دفاتر جهانگردی، گرداندگان گشت‌ها و شرکت‌های مسافرتی به منظور دستیابی به بازار، ارتباط دارد. در بسیاری از شهرها تمایل به کار با واسطه‌ها و دلال‌های حرفه‌ای جهانگردی وجود ندارد. نتیجه این عدم تمایل این است که گرداندگان گشت‌ها و نگاه‌های مسافرتی، که مجموعه‌ای از شهرها را به مشتریان ارائه می‌دهند، لزومی به چنین ریسکی احساس نکنند و برای اعزام گشت‌ها به مقصدهای بستی بکوشند و کم‌تکان به فروش خدمات جهانگردی در مقصدهای پرخوابان ادامه دهند. در نخستین مرحله، اقدام درست جمعی ممکن است موجبات همکاری بهتر را میان دفاتر محلی جهانگردی، ترتیب دهندگان گشت‌ها و

### جهانگردی فعالیتی زیبا، ظریف و حساس و روینایی است که باید بر روی زیرساخت‌های فنی، شهری، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و بهداشتی مساعد و جهان‌پسند و امروزی ایجاد گردد

### تجاوز تعداد جهانگرد از حد و مرز توان اقتصادی و اجتماعی موجب بروز فرایند شلوغی و آشفتنگی می‌شود و این امر نیز به نوبه خود وضعیت «معمولی» بازار را تضعیف می‌کند و موجب کاهش سودآوری کارکردهای شهری می‌شود

سرمایه‌گذاری را، به ویژه در مراحل اولیه و در امور مربوط به جامعه محلی، مانند زیرساخت‌ها و تسهیلات انسانی، انجام می‌دهد و البته مسئولیت‌نگهداری از بوسطن‌ها، میراث فرهنگی و منابع انسانی را نیز بر عهده دارد. نظام مالی ملی لزوماً همیشه تأمین کننده پول لازم برای انجام کارهای زیربنایی و نگهداری از آنها نیست (مانند آنچه که در هلند و ایتالیا رواج دارد). بخش خصوصی محلی در امور مربوط به ساختار خود، سرمایه‌گذاری می‌کند و به حساب هزینه‌های عملیاتی می‌گذارد. شرکت‌های جهانگردی، که در خارج از شهر جهانگردی قرار دارند، فقط هزینه‌های عملیاتی را، که به وسیله گردشگری ایجاد شده است، می‌پردازند. اما ساکنان و شرکت‌های محلی، با معضلات و مسائلی همچون آلودگی، تورم و آلودگی مواجهند.

به نظر می‌رسد که ایجاد «مشارکت میان بخش دولتی و خصوصی» بهترین راه حل است. تجربه‌هایی که در بسیاری از کشورها و با جوامع شهری به دست آمده است، نشان می‌دهد که مشارکت میان این بخش‌ها نه فقط موجب سهولت حل مسئله عدم توازن مالی و مالیاتی می‌شود بلکه امکان دارد به حل مسئله کمبود و یا هماهنگی میان این بخش‌ها نیز یاری رساند.

علاوه بر اینها، تجدیدنظر در مورد نظام کفایت مالیاتی جهانگردی نیز باید مورد توجه قرار گیرد. کشورهایی که دارای نظام مالیاتی متمرکزند، یعنی مالیات‌ها را برای توزیع دوباره میان شهرداری‌ها جمع می‌کنند، باید در میان معیارهایی که به وسیله نظام توزیع تدوین می‌گردد، شاخصی هم در مورد میزان فشار تحمیلی ناشی از وجود

ممکن است راهبردی غیر مستقیم را در پیش بگیرند. ممکن است این شهرها پذیرای جهانگردی همایشی باشند و یا جهانگردی تفریحی را تشویق کنند و بدین وسیله، به تدریج فراورده‌های جهانگردی خود را ارتقا بخشند و با موفقیت و وضعیت خود را - با توجه به جاذبه‌هایی که هم اکنون موجودند - تقویت کنند.

بالاخره روشن است که هر راهبردی برای توسعه به حمایت دقیق و بهرمنند شدن از ابزارهای لازم برای اعمال سیاست و خط مشی گزیده شده نیاز دارد. سیاست و خط مشی کنونی در امر جهانگردی باید به گونه‌ای باشد که بتواند به سوالات مربوطه به چگونگی بازاریابی، چگونگی تأمین عالی برای توسعه جهانگردی و چگونگی نگهداری و حفظ جریان آبیوه بازدیدکنندگان در محدوده «توان تحمل و ظرفیت جهانگردی پذیر» فضا پاسخ گوید.

معمولاً جهانگردی را به مثابه معجزه‌ای برای منالوای بیماری

**افزایش تدریجی توان فراورده‌های جهانگردی که قادر به تسخیر بازار جهانگردی باشند، مستلزم سرمایه گذاری فراوان در امر زیر ساخت شهری است. اما به رغم سرمایه گذاری‌های سنگین در این مورد، این خطر وجود دارد که آثار و بازگشت این سرمایه گذاری بسیار دیرتر از سرمایه گذاری در موارد دیگر صورت پذیرد**

**جهانگردی همایشی به سرعت به بخشی ویژه از عوامل تحریک بازار جهانگردی بدل شده است**

شهرهایی تلقی می‌کنند که خواهان بهره‌مندی از رشد اقتصادی مثبت و باثبات‌اند؛ اما اختیاری به این نکته پی‌بردارند که توسعه جهانگردی ناموزون ممکن است صناعات جریان ناپذیری را به محیط زیست شهری وارد سازد؛ زیرا چه بسا همیشه منافع بیشتر از خطرها و زیان‌ها نباشد. به همین لحاظ، طراحی راهبردی برای توسعه جهانگردی شهری پایدار، اهمیت بسیاری دارد.

با توجه به آنچه گفته شد، جهانگردی شهری که امروز در جهان پیشرفته به عنوان یکی از مهم‌ترین راه‌های توسعه جامع، کامل و پایدار شهری شناخته شده است، زمانی می‌تواند در مورد ایران با موفقیت همراه باشد که عواملان امور کشور در زمینه‌های سیاست، اقتصاد، فرهنگ و مدیریت شهری، در سطوح مختلف خرد و کلان با بلندفکری و اشراف بر مسائل و ویژگی‌های جهانگردی شهری، در اندیشه ایجاد زیرساخت‌های صحیح فرهنگی، سیاسی و اقتصادی باشند. به علاوه، به اصلاح نظام شهرسازی، شبکه آسودرفت، زودن زشتی و پلستی از نضای بناهای ساختمان‌ها بپردازند. برای شادابی و سرزندگی جامعه برنامهریزی کنند و - از همه مهم‌تر - در مهار آلودگی هوا (و جز آن) بکوشند. نیز ضوابط و قوانین مربوط به دیوار از امکان و مکان‌های جذاب را آسان سازند و با تدوین سیاست و خط مشی مدیریت و هماهنگی با مقتضیات زمان و جهان، زمینه‌های ارتقاء و بهبود جهانگردی را فراهم آورند.

جهانگردان در محل‌های مختلف داشته باشند. در صورتی که قیمت‌هایی متفاوت برای مردم محل و جهانگردان تعیین گردد، به ویژه در مورد تسهیلات عمومی (بازار جهانگردی، نه) مانند هزینه‌های عمومی وسایل آمد و رفت محلی و یا میان شهری، توقفگاه‌ها، موزه‌ها، نماشاخانه‌ها و نظایر اینها، بخشی از هزینه‌هایی که به وسیله مردم محلی پرداخت شده است چیران می‌گردد.

گاه گرفتن تصمیمات سخت برای مهار جریان بازدیدکنندگان در موارد بروز فشار ناشی از ورود جهانگردی لازم می‌نماید. شهرهای اندکی را می‌توان یافت که تجربه‌هایی در مورد این تصمیم‌گیری‌ها داشته باشند؛ زیرا بیشتر آنها با موقعیتی چنین اضطراری روبه‌رو نبوده‌اند. بررسی‌هایی که کوستا و وان دن برگ برای یونسکو در سال ۱۹۹۱ انجام داده‌اند، نشان می‌دهد که در شهرهای هنری - مانند سالزبورگ، ورتمبرگ - محدودیت آمد و رفت در مرکز شهرها هم اکنون برقرار شده است؛ در حالی که در سایر شهرهای اروپایی این مسئله هنوز در حال بررسی است.

### نتیجه‌گیری

#### توسعه پایدار جهانگردی شهری

کوشش برای توسعه جهانگردی شهری، در همه شرایط مولد ثروت نیست؛ بلکه وجود سه شرط اساسی برای سودمندی توسعه جهانگردی و تأثیر نیکوی آن در بهبود و توسعه کلی شهر ضرورت دارد.

- ۱- شهر باید سیمایی جذاب داشته باشد؛
- ۲- شهر باید دست کم دارای برخی عناصر نیرومند رقابت‌آمیز در زمینه فراورده‌های جهانگردی باشد؛
- ۳- منافع مورد انتظار از توسعه در نراز مدت باید فراتر از هزینه‌ها در نراز مدت باشد.

برخی شرایط بیرونی که در بخش‌های گذشته مورد بحث قرار گرفت، ممکن است موجب مساعدت و یا جلوگیری از توسعه جهانگردی شهری گردد. راهبرد جهانگردی شهری باید پیشاپیش تدوین گردد و بدین ترتیب در صورت لزوم، آثار این عوامل بیرونی تصحیح شود. علاوه بر این، راهبرد باید با توجه به نیازهای اجتماعی و اقتصادی، که احتمالاً به وسیله جهانگردی تأمین می‌شود (یعنی نیازهایی که از جمله یا مرحله گسترش شهر سازگار باشد) تدوین گردد. روشن است که توسعه جهانگردی باید بخش مکمل راهبرد توسعه شهری باشد.

سه راهبرد سستی مستقیم برای توسعه جهانگردی، در این بخش آمده‌اند. نخستین آن، راهبرد رشد متوازن است که تا زمانی که رشد تعداد بازدیدکنندگان اهمیت درجه دومی دارد، بر روی تکمیل فراورده جهانگردی تأکید می‌کند. این راهبرد به ویژه برای شهرهای کوچک‌تر که اقتصادی بسیار تخصصی دارند، شهرهایی که چندان در انتظار محرک اقتصادی اضافی برای تنوع بخشی به اقتصادشان نیستند، توصیه می‌شود. دومین راهبرد که رشد غیرمتوازن است، راهبردی است که به سوی گسترش دادن تقاضای جهانگردی گرایش دارد. این راهبرد به هیچ وجه برای جهانگردی شهری تناسب ندارد. اما سومین و آخرین راهبرد، شاید به ویژه برای مناطق شهری مهم، که هم اکنون دارای اقتصادی متنوع و باثبات هستند جالب باشد؛ زیرا هدف اصلی راهبرد رشد هماهنگ، گزینش بخش‌های ویژه‌ای از بازار جهانگردی و گسترش تدریجی آنهاست. ظناً شهرهایی هم هستند که شرایط اساسی را برای موفقیت در توسعه جهانگردی ندارند. این شهرها

۱- مملاتی، صلاح‌الدین؛ درآمدی بر جهانگردی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ۱۳۷۹.

2- Coxe, (G) Le-Tourism Urbain, P.U.F Paris, 1995.

3- Van den Berg, Urban Systems in a Dynamic Society, Aldershot, Gower, 1997.

4- Van den Berg, L.H. Klassen, and J. der Meer, Marketing Metropolitan Regions, EURICUR, Rotterdam, 1990.

5- Van der Berg, Tourism and Urban Development, Thesis Publishers, Amsterdam, 1991.

6- Canestrelli, E., and P. Costa: Determining Tourist Carrying Capacity: A Fuzzy Approach, Annals of Tourism Research, 1991.

7- Churchill, G.A. Marketing Research, Methodological Foundations, Fourth edition, The Dryden Press, Chicago, 1987.

8- Costa P. and J. Van der Berg; European Art Cities and Flows of Visitors: A Framework for the Assessment of the Impact of Cultural Tourism, UNESCO ROSTE, Venice, 1991.

9- Mill, R.C. and A.M. Morrison: The Tourism System, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1985.

10- Prudhomme, R. Le Tourisme et le Développement de Venise, Université de Paris, 1986.

11- Shaw, G. and A.M. Williams (eds); Tourism and Economic Development, Pinter, London, 1988.

12- Smith, S.L.J. Tourism Analysis, Longman Scientific, London, 1989.

۱- Van den Berg  
2- Mill  
3- Morrison  
4- Klassen  
5- Van der Meer  
6- Churchill  
7- Public-Private Partnership (PPPs)  
8- Saltzberg  
9- Wältterberg

# مشاور حقوقی

حسین احتشامی

مشاور دفتر حقوقی وزارت کشور

مشاوره حقوقی این شماره به سؤالاتی در این

زمینه‌ها پاسخ می‌دهد: جریمه تغییر کاربری، عوارض شهرداری فروشندهگان قطعات خودروهای دیزلی، عوارض ۵ درصد از گاز مصرفی مشترکان، شمول یا عدم شمول ماده ۱۴۶ قانون برنامه سوم توسعه به آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای آزاد، صدور پروانه ساختمانی برای املاک و اراضی واقع در فضاهای کاربری مسوب غیرمسکونی و تجاری، و هنگامی سازمان مسکن و شهرسازی با شهرداری‌ها در خصوص برخی از زمین‌ها، لازم به ذکر است که پاسخ‌ها، تنها در برگیرنده نظریات مشاور حقوقی ماهنامه‌اند.

نظر فرمایید.

○ شرکت‌های تولیدی خودرو و قطعات به موجب مفاد تبصره ۲۲ قانون احتساب و وصول حقوق گمرکی رأساً از پرداخت عوارض معاف‌اند. لکن این معافیت به منزله معافیت خریدار از پرداخت عوارض - که می‌بایست به هنگام صدور فاکتور منظور گردد - نیست و رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که در این زمینه صادر شده است نیز در برارنده همین مفهوم است.

□ عوارض ۵ درصد از گاز مصرفی مشترکان به موجب بند ۱ ماده ۳۵ قانون شوراهای (تعرفه تفیذی) و یا حسب تجویز مصوبه ریاست محترم جمهور موضوع بند الف ماده ۲۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت (در مورد شهرهایی که فاقد تعرفه تفیذی هستند) در حق شهرداری‌ها برقرار شده و قابلیت اجرایی یافته است. لکن اخیراً برخی از دستگاه‌های اجرایی نسبت به برقراری عوارض مذکور و وصول آن اعتراض کرده و تقاضای طرح موضوع و رسیدگی در دولت را داشته‌اند. آیا طرح مسئله در دولت محتمل قانونی دارد یا خیر؟

○ به موجب بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران (جایگزین بند ۱ ماده ۳۵ قانون شوراهای) تصویب و ابلاغ و برقراری با لغو عوارض شهر، و همچنین تغییر نوع و میزان آن، از وظایف شورای اسلامی شهر است که یا در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت (که وزارت کشور اعلام می‌کند) تعیین می‌گردد. بنابراین در خصوص حل اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی و شهرداری راجع به موضوع عوارض، هیئت دولت صرفاً نقش ارشادی دارد و مجاز به لغو یا تغییر مصوبات شوراهای نیست.

□ نظریه حقوقی نسبت به شمول یا عدم شمول ماده ۱۴۶ قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ درباره آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای آزاد مورد استعلام است. خواهشمند است ارشاد و راهنمایی فرمایید.

○ دامنه شمول حکم ماده ۱۴۶ قانون توسعه، با عنایت به عام بودن آن، کلیه واحدهای آموزشی و فنی دستگاه‌های اجرایی است. لذا چنانچه این گونه آموزشگاه‌ها از نظر اساسنامه مصوب تحت پوشش دولت نباشند و صرفاً فعالیت‌های آزاد و غیردولتی داشته باشند، نمی‌توانند از معافیت‌های مقرر در ماده ۱۴۶ قانون توسعه بهره‌مند گردند.

□ بعضاً املاک و اراضی قانونی و شرعی اشخاص در

□ ملکی بدون افن قبلی از شهرداری تبدیل به مغازه شد که در نتیجه حمايت‌های به عمل آمده از سوی شهرداری، و پس از بیکبیری‌های مکرر، نهایتاً مقرر شد میزان جریمه به صورت توافقی تعیین گردد. مالک نیز ضمن تقاضای تقسیم جریمه، خواستار تخفیف گردید. سپس شهرداری بدون توجه به تقاضای تخفیف، میزان جریمه توافقی را در اقساط ۳۶ ماهه همراه با سود مناسبی در حق متقاضی اعمال و ابلاغ کرد. لکن متقاضی تقسیم، با تمسک به ماده ۷۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده ۳۲ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها - که استدلال می‌کند گرفتن بهره‌مندی متداول بانکی به موجب قانون خاص حذف گردیده است - نسبت به برقراری سود اعتراض دارد و حذف سود را خواستار است. در این خصوص اعلام نظر فرمایید.

○ امر تقسط مطالبات شهرداری از مؤدی، به موجب حکم ماده ۷۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۸۰ به پیشنهاد شهرداری و تصویب شورای شهر سحول گردیده است؛ و چنانچه بار مالی زائد بر میزان طلب مورد تصویب شورای شهر قرار گرفته باشد به نظر پلامانع است.

□ محصولات شرکتی انواع موتورهای دیزلی است که بر روی کامیون، اتوبوس و مینی بوس نصب می‌گردد. بنا بر اساس مفاد تبصره ۲۲ قانون نحوه احتساب حقوق و سود گمرکی و... خودروسازان و قطعه‌سازان مربوط به خودرو از پرداخت ۱ درصد عوارض شهرداری معاف‌اند؛ و این عوارض می‌بایست از فروشندهگان قطعات و مواد به شرکت‌های تولیدی کسر گردد. خواهشمند است در این خصوص اعلام

تاریخ: ۱۳۸۱/۵/۲۷ شماره دادنامه: ۱۶۹  
کلاس پرونده: ۱۷۲/۸۰  
مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری  
شاکو: ...

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند یک صورتجلسه شماره ۱۴۵ مورخ ۱۳۶۹/۳/۶ کمیسیون ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری تهران.

مقدمه: شکایت طی دادخواست‌های تقدیمی اعلام داشته‌اند: اینجانبان مالک شش دانگ یک قطعه زمین به مساحت ۱۵۱۶ متر بوده که از پلاک موصوف بنا به ادعای شهرداری ۱۰۳۲/۹۶ متر در طرح آموزشی قرار گرفته است و شهرداری با عنایت به بند یک صورتجلسه شماره ۱۴۵ مورخ ۱۳۶۹/۳/۶ کمیسیون ماده پنج شورای عالی شهرسازی و معماری از دادن پروانه ساختمانی خودداری می‌نماید. با توجه به اینکه اولاً، بند یک صورتجلسه مذکور دگر بر ممنوعیت صدور پروانه مسکونی در اراضی و املاک واقع در کاربری‌های خدماتی طرح تفصیلی مخالف صریح تبصره یک ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۶۷ می‌باشد، ثانیاً با توجه به اینکه طرح اجرا نگردیده و نسبت به تملک و پرداخت بهای آن ظرف مدت ۱۸ ماه پیش‌بینی شده در قانون اقدامی به عمل نیامده است. بنابراین شهرداری مکلف است نسبت به صدور پروانه ساختمانی اقدام نموده زیرا عدم صدور مجوز ساخت به استناد صورتجلسه فوق کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری خلاف قانون می‌باشد. ضمناً توجه آن مقام را به تبصره یک ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک مصوب ۱۳۶۶ جلب می‌نمایم که از زمان اعلام وجود طرح در پلاک مذکور بیش از ۱۰ سال گذشته و تاکنون عملاً طرحی اجرا نگردیده و شهرداری می‌بایست به اسناد تبصره فوق در همان ۱۰ سال گذشته نسبت به صدور پروانه اقدام می‌نمود. با عنایت به مراتب مذکور ابطال بند یک صورتجلسه شماره ۱۴۵ مورخ ۱۳۶۹/۳/۶ کمیسیون ماده پنج شورای عالی شهرسازی و معماری مورد تقاضاست. مدیر کل حقوقی شهرداری تهران در پاسخ به شکایت مذکور طی نامه شماره ۳۱۷/۳۷۹۲ مورخ ۱۳۸۱/۲/۲۲ اعلام داشته‌اند، موضوع مورد بحث در بند مذکور، عدم صدور پروانه ساختمانی به صورت مسکونی جهت اراضی و املاکی است که کاربری آنها طبق طرح تفصیلی خدماتی می‌باشد که شامل فضای سبز، پارکینگ آموزشی، بهداشتی، تجهیزات شهری، خدمات شهری، فرهنگی مذهبی و... می‌باشد و هدف از تعیین کاربری‌های فوق در طرح تفصیلی نیز کمبود چشمگیر خدمات مذکور و به لحاظ حفظ این گونه کاربری‌ها در شهر تهران فاقد هرگونه طرح پیشنهادی دستگاه اجرایی و یا مصوبه موردی کمیسیون ماده ۵ نتیجتاً به علت عدم وجود طرح اجرایی پیشنهادی، برنامه زمان بندی اجرای طرح و اجرای آن در کمتر از ده سال - و یا بیشتر از ده سال - و امکان صدور پروانه در زمان‌های ذکر شده موضوعاً منفی می‌باشد. بناً علی‌هذا تقاضای رد شکایت مطروحه را دارد. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجت‌الاسلام و المسلمین دری نجف‌آبادی و با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسای مستشاران شعب تجدید نظر تشکیل و پس از بحث و

فضاهای کاربری مصوب غیر مسکونی و تجاری قرار می‌گیرد و شهرداری با اعتبارات عمرانی محدود قادر به ارزیابی و تملک این گونه املاک نیست. حتی سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط با طرح نیز در پاسخ به استعلامات شهرداری، اظهار فقر بودجه و اعتبار در این زمینه می‌کنند و با اجرای آن در اولویت برنامه‌های خود تلقی نمی‌کنند. در این مقطع مالکان تقاضای تعیین تکلیف دارند و خواستار صدور جواز ساخت نسبت به مایملک خود هستند و گزارا با مراجعه به شهرداری تقاضای خود را تکرار می‌کنند. حال برای شهرداری این پرسش‌ها مطرح است:

الف: آیا شهرداری می‌تواند با عنایت به اوضاع پیش گفته نسبت به این گونه املاک پروانه ساختمانی صادر کند؟  
ب: در صورت صدور جواز ساخت، آیا تغییر کاربری بر روی این قبیل املاک صورت نمی‌پذیرد؟  
ج: بنا به قاعده تسلیط و اعمال حق مالکانه اشخاص نسبت به مالکیت قانونی و شرعی خود، و در اجرای قانون تعیین تکلیف املاک و وقوع در طرح‌های شهرداری مصوب سال ۷۰، شهرداری مجاز است در صورت عدم ضرورت طرح یا فقر برنامه اجرایی، نسبت به طرح مصوب با رعایت احکام مقرر در قانون مذکور، حسب تقاضای مالک، نسبت به صدور جواز ساختمانی (وفق کاربری‌های مجاز) اقدام کند. بدیهی است صدور جواز به منزله تغییر کاربری محسوب نمی‌شود و شهرداری چنانچه مصمم به اجرای طرح باشد، در مهلت‌های مقرر قانونی حسب مورد اقدام خواهد کرد.

د: رضی را که به موجب طرح تفصیلی مصوب در طرح مسیر میدان قرار دارد، سازمان مسکن و شهرسازی موات اعلام می‌کند؛ و چون زمین دارای مالکان متعدد است، وفق ماده ۷ قانون زمین شهری قبل از اینکه سند به نام دولت گردد، متناسب با قدرالسهم هر یک از مالکان زمین مذکور را به قطعانی تقسیم می‌کند و به مالکان ذی حق انتقال می‌دهد. این اقدام سازمان موجباتی را برای به تأخیر انداختن زمان اجرای طرح و همچنین مواجهه شهرداری با مالکان متعدد فراهم می‌سازد. در این رهگذر، علاوه بر اینکه بار مالی بیشتری به شهرداری تحمیل می‌شود، شهرداری از امکانات دولتی که به موجب پارهای از قوانین برای دستگاه‌های اجرایی مقرر گردیده است محروم می‌گردد.  
از آنجا که سازمان مسکن و شهرسازی خود متولی تهیه و نظار بر اجرای طرح‌های تفصیلی و جامع شهری است و علی‌القاعده با اطلاع از کاربری زمین که در طرح واقع است، آیا اقدام سازمان مبتنی بر واگذاری سهم مالکانه اشخاص خارج از وظایف آن نیست؟ همچنین آیا سازمان در این گونه موارد ملزم به همکاری با شهرداری نیست؟

ه: نظر به اینکه تعیین وضعیت نوع زمین و استقرار حقوق مالکان اراضی موضوع قانون زمین شهری حسب تکلیف قانونی با سازمان مذکور است، لذا واقع شدن این گونه اراضی در طرح‌های مصوب شهرداری مانع از اجرای قانون نمی‌گردد؛ و شهرداری می‌بایست به هنگام اجرای طرح، وفق مقررات تملک با صاحبان حق رفتار کند.

بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آرا به شرح آتی میادرت به صدور رأی می نماید.

### رأی هیئت عمومی

قانونگذار به شرح مقرر در قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری ها مصوب ۱۳۶۷ و اصلاحیه آن تکالیف واحدهای دولتی و شهرداری ها را در زمینه اجزای طرح های عمومی و عمرانی مصوب از طریق خرید و تملک اراضی و املاک واقع در طرح های مذکور در مهلت های مقرر در قانون معین کرده و در جهت رعایت حرمت اختیار مالکیت مشروع و قانونی اشخاص و آثار مترتب بر آن، اعمال کلیه حقوق مالکانه از جمله احداث یا تجدید بنا - را در صورت عدم اجرای طرح زمان بندی شده در مهلت قانونی مجاز و در واقع و نفس الامر طرح مصوب بلااجراء در مهلت قانونی را از حیث اعمال حقوق مالکانه می اثر و متغی اعلام داشته است. بنا به جهات فوق الذکر و اینکه صدور پروانه احداث بنای مسکونی، تجاری و اداری در جهت تحقق اصل تسلط و اعمال حقوق مالکانه به شرح بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری از وظایف اختصاصی شهرداری می باشد، مفاد بند یک صورتجلسه شماره ۱۴۵ مورخ ۱۳۶۹/۳/۶ کمیسیون ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ که صدور پروانه احداث بنای مسکونی را در اراضی و املاک واقع در کاربری های خدماتی طرح تفصیلی علی الاطلاق و حتی پس از انقضای مهلت قانونی اجرای طرح ممنوع نموده و آن را منحصرأدر حد کاربری مندرج در طرح خدماتی مجاز اعلام کرده است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات کمیسیون مذکور تشخیص داده می شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می گردد.

رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری - فریدعلی دری نجف آبادی

شماره: ۸۲/۷۹/۱۰۲۲

تاریخ: ۱۳۸۱/۵/۱۳ شماره دادنامه: ۱۵۸-۱۵۹

مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکلی: استانداری همدان

موضوع شکایت و خواسته: اعلام تعارض رأی صادره از شعب ۱۹۰، ۱۵، ۱۲، ۴ دیوان عدالت اداری.

مقدمه: الف - شعبه چهارم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۵۵/۷۵ موضوع شکایت خانم ... و غیره به طرفیت استانداری همدان - شهرداری همدان به خواسته لغو و ابطال تصمیم کمیسیون ماده پنج مورخ ۱۳۷۴/۷/۲۲ به شرح دادنامه شماره ۱۶۷۵ مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۸ چنین رأی صادر نموده است: با توجه به اینکه تصمیم مورد اعتراض توسط کمیسیون جایگزین برنامه ریزی استان همدان اتخاذ گردیده است، علی هذا این قسمت از دعوی مطروحه متوجه استانداری همدان و شهرداری همدان نبوده و قرار رد شکایت به طرفیت خواندگان مرفوع صادر می گردد. در خصوص قسمت دیگر از موضوع شکایت به خواسته اعتراض به تملک پلاک ۱/۱۱۶ ملکی خودشان و لغو مجوز مورخ ۱۳۷۴/۱-۱۶ قائم مقام شورای شهر در مورد تملک پلاک مذکور ملاحظه می شود پلاک مورد نظر به وسیله طرف های شکایت تملک نگردیده و چون صرف صدور آگهی تملک صرفاً قصد تملک بوده و قصد تملک تا زمانی که از قوه

به فعل در نیامده از این جهت قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری نمی باشد، علی هذا قرار رد شکایت صادر می شود. ب - شعبه نوزدهم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۱۵۱/۷۵ موضوع شکایت آقای ... و غیره به طرفیت استانداری همدان به خواسته اعتراض به بند ۱۰ صورتجلسه ۱۳۷۴/۷/۲۲ کمیسیون ماده ۵ مبنی بر تغییر کاربری زمین حکم به ورود شکایت صادر نموده است. ج - شعبه پانزدهم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۷۵۵/۷۸ موضوع شکایت آقای ... و غیره به طرفیت استانداری همدان شهرداری همدان به خواسته ابطال تصمیم کمیسیون ماده ۵ مورخ ۱۳۷۴/۷/۲۲ شورای عالی شهرسازی و لغو مجوز مورخ ۱۳۷۴/۱۰/۱۶ قائم مقام شورای شهر در مورد تملک املاک به شرح دادنامه شماره ۹۴۱ مورخ ۱۳۷۸/۶/۱ چنین رأی صادر نموده است: نظر به اینکه شکایت شکایت به طرفیت استانداری و شهرداری همدان متوجه نبوده است و از کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی شکایتی مطرح نشده، حکم به رد شکایت صادر می گردد. د - شعبه دوازدهم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۴۹۶/۷۶ موضوع شکایت آقای ... و غیره به طرفیت شهرداری و استانداری همدان، اعضای کمیسیون ماده ۵، میراث فرهنگی، مسکن و شهرسازی استان همدان، اداره کشاورزی به خواسته، ابطال تصمیمات کمیسیون ماده ۵ - ابطال تملک املاک خواهانها ابطال طرح نعلسی یز - ابطال تصمیمات استانداری و شهرداری به شرح دادنامه شماره ۷۱۶ مورخ ۱۳۷۷/۶/۱۶ حکم به ورود شکایت و ابطال کلیه اقدامات مربوطه به طرح نعلسی یز و دیگر تأسیسات مربوطه در اراضی و املاک مورد شکایت صادر نموده است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجت الاسلام والمسلمین دری نجف آبادی و با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤساء و مستشاران شعب تجدید نظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آرا به شرح آتی میادرت به صدور رأی می نماید.

### رأی هیئت عمومی

نظر به اینکه کمیسیون موضوع ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ به ریاست استاندار یا فرماندار کل و با عضویت رئیس شورای اسلامی شهر و شهردار، نمایندگان وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و مسکن و شهرسازی و نماینده مهندس مشاور تهیه کننده طرح دارای شخصیت حقوقی مستقل و مجزا از اعضای تشکیل دهنده سایر واحدهای دولتی و عمومی می باشد، بنابراین اقامه دعوی و طرح شکایت به خواسته ابطال مصوبات کمیسیون مزبور جز به طرفیت آن کمیسیون و حاکم قانونی ندارد و دادنامه های شماره ۱۶۷۵ مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۸ و شماره ۹۴۱ مورخ ۱۳۷۸/۶/۱ دو شعبه ۲ و ۱۵ دیوان مبنی برقرار رد شکایت به خواسته ابطال مصوبه کمیسیون فوق الاشعار به لحاظ عدم توجه آن به استانداری، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می شود. این رأی به استناد قسمت اخیر ماده ۲۰ اصلاحی قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۸/۲/۱ برای شعب دیوان و سایر شعب دیوان و سایر مراجع ذی ربط در موارد مشابه لازم الاتباع است.

رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری - فریدعلی دری نجف آبادی

# مشاور اداری - مالی

جمشید رضایی

کارشناس دفتر حقوقی وزارت کشور

فرموده‌اند که «علی‌الظاهر با آنچه که در مجموعه قوانین وجود دارند تفاوت‌هایی مشاهده می‌شود». بنابراین اعلام نظر در این خصوص مسور نیست.

□ همان‌طور که استحضار دارید، در اجرای بند ۳ ماده ۲۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، شهرداران و مدیران مناطق و مؤسسات و شرکت‌های وابسته و شاغلان در شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آن از عضویت در شورای اسلامی شهر محل خدمت محروم‌اند، مگر آنکه دو ماه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا کرده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند. آیا کسانی که در اجرای این بند استعفا می‌کنند می‌توانند پس از پایان انتخابات (اعم از اینکه به عضویت شورا پذیرفته شوند یا خیر)، دوباره به شهرداری برگردند؟ و آیا شهرداری ملزم به، به کارگیری آنهاست؟ آیا استعفاي موضوع ماده ۲۸ به معنی قطع رابطه استخدامی است یا خیر؟

○ به نظر این جانب (که مورد تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور نیز هست) استعفاي موضوع بند ۳ ماده ۲۸ به معنی قطع رابطه استخدامی نیست. به عبارت دیگر، استعفاي مذکور استعفا از سمت است و موجب انفکاک شخص از سازمان متبوع او نمی‌شود.

بنابراین اشخاص مورد نظر می‌توانند پس از پایان انتخابات در شهرداری اشتغال یابند؛ و شهرداری نمی‌تواند مانع آنها گردد. نکته درخور توجه در اینجا این است که اشخاص پذیرفته شده در شورا نمی‌توانند به‌طور هم‌زمان هم عضو شورا باشند و هم در شهرداری اشتغال داشته باشند و می‌بایست در اجرای ماده ۱۷ این‌نامه اجرائی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها به شورای اسلامی شهر مأمور گردند. به منظور استفاده از نظریات سازمان امور اداری و استخدامی کشور (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی فعلی) عین من‌نامه اداره کل امور شهرداری‌ها و جوابیه سازمان مذکور، به شرح ذیل، آورده می‌شود.

○ نامه شماره ۲۴۷۰۷/۲۴/۴۵۲ مورخ ۷۸/۱۱/۶ اداره کل امور شهرداری‌ها به سازمان امور اداری؛

۱- با توجه به بند ۳ ماده ۲۸ قانون شوراها و به منظور تحقق مفاد مندرج در ماده مذکور به هنگام برگزاری انتخابات، اصولاً شهرداری‌ها چه نوع احکامی و با چه عنوانی بایستی برای این‌گونه متقاضیان صادر نمایند؟  
۲- نحوه به کارگیری مجدد این‌گونه افراد با توجه به موارد زیر چگونه خواهد بود: الف - حکم صادره توسط شهرداری موضوع بند یک این‌نامه چگونه لغو خواهد شد؟ و موضوع از وظایف چه مرجعی می‌باشد؟ آیا نیاز به مراجعه متقاضی

مشاوره اداری - مالی این شماره به سوالاتی در زمینه تفاوت بین قوانین موجود و نظر مشاوران ماهنامه، بازگشت شاغلان شهرداری به شغل سابق خود در صورت عدم پذیرفته شدن در شورای شهر، و نحوه محاسبه قیمت زمین‌های موقوفه واقع در طرح پاسخ می‌دهد. در انتها نیز دو رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مطرح می‌شوند.

□ بین مواد و تبصره‌های قانونی که در قالب قانون شهرداری‌ها، بخشنامه و دستورالعمل‌های مختلف ارائه می‌شوند، با آنچه که به عنوان توصیه‌های حقوقی در ماهنامه ارائه می‌گردند کدام مغایرت - یا حداقل ابهاماتی - وجود دارد. بدین ترتیب اعلام فرمایید که آیا نظریات حقوقی ارائه شده در ماهنامه می‌توانند به عنوان مرجع و منبع تصمیم‌گیری شهردار تلقی شوند؛ و آیا اسناد به این‌گونه اظهار نظرها می‌تواند رفع مسئولیت شهردار باشد یا خیر؟ به عنوان مثال، در صفحه ۲۴ ماهنامه شماره ۴۲ در مورد نحوه وصول جریمه و عوارض ساختمان‌هایی که بدون پروانه احداث گردیده‌اند، در توصیه‌های مشاور اداری و مالی علی‌الظاهر با آنچه در مجموعه قوانین وجود دارند تفاوت‌هایی مشاهده می‌شود.

○ در پاسخ به سوالات مذکور اعلام می‌دارد: ۱- جواب‌ها و نظرهایی که تحت عنوان مشاور اداری و مالی یا حقوقی ارائه و در ماهنامه چاپ می‌گردد، صرفاً نظر کارشناسی است و استناد به آنها رافع مسئولیت شهردار نیست. ۲- از نظر مشاوران اداری و مالی و حقوقی ماهنامه نظریاتی که در پاسخ به سوالات شهرداری‌ها ارائه می‌گردد فاقد هر گونه مغایرتی با قوانین و مقررات مورد عمل شهرداری‌هاست؛ و در صورتی که دیدگاه‌های مذکور به نظر کارشناسان مغایر با قوانین و مقررات تشخیص داده شوند، مشاوران سیاست‌گذار می‌شوند اگر موارد مغایرت به صورت مکتوب به ماهنامه اعلام گردد تا مورد بررسی قرار گیرد و در صورت لزوم نسبت به اصلاح نظریه اقدام گردد. همان‌طور که مستحضرید، یکی از اهداف مهم و عمده تأسیس ماهنامه «شهرداریها» جنبه آموزشی آن است و این امر تنها در سایه توجه شهرداری‌ها و کارشناسان متحقق می‌گردد. بنابراین نگارنده و مجموعه ماهنامه «شهرداریها» مؤکداً از تمام کارشناسان صاحب نظر تقاضا دارند ماهنامه را از نظریات سازنده و راهگشای خود بی‌نسیب نگذارند تا بدین وسیله بتوان در صورت امکان مشکلی از مشکلات شهرداری‌ها را حل کرد. ۳- در مورد مغایرت مطالب مندرج در صفحه ۲۴ ماهنامه شماره ۴۲ راجع به نحوه وصول جریمه و عوارض ساختمان‌هایی که بدون پروانه احداث گردیده‌اند، شهردار محترم اشنویه بدون اینکه اعلام فرمایند نظریه مذکور با کدام قانون یا این‌نامه مغایرت دارد، صرفاً

خواهد بود یا خیر؟ سقف زمانی برای مراجعه متقاضی چه مدت است؟ ب - صدور حکم اعاده به خدمت چگونه خواهد بود؟ آیا پست قبلی که فرد داشته است در همان پست اعاده و ابقا خواهد شد؟ در این صورت تاریخ اجرای حکم و نحوه پرداخت حقوق و مزایا چگونه خواهد بود (خصوصاً در فاصله خدمتی)؟ ج - در صورتی که پست قبلی در حال حاضر متصدی دیگری داشته باشد نحوه اختصاص پست جدید به این گونه افراد و تاریخ اجرای حکم و نحوه پرداخت حقوق و مزایا چگونه خواهد بود؟ د - آیا اصولاً برای اعاده به خدمت این گونه افراد نیاز به طرح موضوع در شورای اداری شهرداری ها می باشد یا خیر؟ و وظیفه شورای اداری شهرداری ها در این مورد چگونه خواهد بود؟ و آیا باید مجدداً شهرداری پیشنهاد پست بدهد یا خیر؟ - آیا برای اعاده به خدمت این گونه افراد نیاز به گزینش و یا اخذ تأییدیه از مراجعی می باشد یا خیر؟ و در خصوص آن تعداد از افرادی که در شورای اسلامی شهر مربوط انتخاب شده اند آیا اعاده به کار آنان با بند ۳ ماده ۲۸ قانون شوراها تعارضی ندارد (یعنی آیا کارمند شهرداری می تواند همزمان عضو شورای اسلامی شهر نیز باشد)؟

○ جوابیه شماره ۶۸۷۷۵/۴۴/۲ مورخ ۷۸/۱۲/۲۳ دفتر امور مدیریت های عمومی سازمان:

۱- با توجه به مفاد بند ۳ ماده ۲۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب سال ۷۵، در صورت عضویت مستخدم در شورای اسلامی شهر شهرداری ذی ربط می بایست نسبت به صدور حکم عدم اشتغال مستخدم در پست مربوط اقدام نماید.

۲- با اشتغال مجدد مستخدم و صدور حکم در این زمینه لغو حکم قبلی وی موردی ندارد، ضمناً مراجعه مستخدم شرط تعیین تکلیف وی نمی باشد و شهرداری موظف است رأساً نسبت به صدور حکم مقتضی اقدام نماید. ۳- مستخدمینی که به عضویت شوراهای مزبور در نیامده اند، چنانچه پست های قبلی آنان به اختصاص دیگر واگذار نشده باشد، شهرداری ها می توانند نسبت به انتصاب مستخدمین موصوف به پست های قبلی یا پست بلا تصدی دیگر اقدام کنند؛ در غیر این صورت می بایست با رعایت کلیه مقررات مربوط احکام آمادگی به خدمت آنان را صادر و حقوق آمادگی به خدمت به مستخدمین مورد اشاره پرداخت گردد. یادآور می شود فاصله خدمتی ایجاد شده جزو سنوات خدمت قابل قبول مستخدمین ذی نفع قابل احتساب نمی باشد و هیچ وجهی بابت دوران عدم اشتغال به آنان پرداخت نمی گردد. ۴- در رابطه با موارد مطروح در قسمت «د» بند ۲ نامۀ فوق، در آیین نامه استخدامی شهرداری ها حکمی پیش بینی نگردیده.

بنابراین با مستخدمین مزبور می بایستی همانند مستخدمینی رفتار شود که بعد از حالت های عدم اشتغال نظیر آمادگی به خدمت، مرخصی بدون حقوق و یا انفصال موقت و... به شهرداری های ذی ربط مراجعه و به پست منصوب می شوند. ۵- در قانون گزینش کشور و آیین نامه اجرایی مصوب ۷۷/۵/۲۵ آن در خصوص اخذ تأییدیه از هیئت یا هسته گزینش ذی ربه ها به منظور اعاده به خدمت مستخدمین یاد شده پیش بینی به عمل نیامده

است - لذا ضرورتی ندارد. ۶- اشتغال مستخدمین فوق به طور همزمان در شوراهای اسلامی شهر و شهرداری ها با مفاد بند ۳ ماده ۲۸ پیش گفته مغایرت دارد.»

به نظر این جانب قسمت اخیر بند ۲ نظریه سازمان دایر بر اینکه فاصله خدمتی ایجاد شده نمی تواند جزو سنوات خدمت قابل قبول مستخدمین ذی نفع احتساب گردد، در آنجایی که فاصله خدمتی ایجاد شده به واسطه خدمت در شورا ایجاد می شود، خلاف نص صریح ماده ۱۷ آیین نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها (اصلاحی ۱۳۷۸/۱۲/۱۵) است، زیرا در ماده مذکور مقرر شده است «مدت عضویت جزو سنوات خدمتی آنان محسوب می شود و حقوق و مزایای آنان برابر آخرین حکم استخدامی - یا برابر آنچه که شورا در بودجه مصوب خود مقرر می کند - از بودجه شورا پرداخت می شود.»

□ چنانچه املاک موقوفه در مسیر طرح های عمرانی یا تعریض معابر قرار گیرد، نحوه محاسبه و پرداخت قیمت آنها چگونه است؟

○ در مواردی که املاک و اراضی موقوفه (عام یا خاص) در مسیر طرح های عمرانی یا تعریض معابر قرار گیرد، شهرداری می بایست بر اساس مقررات موجود در لایحه قانونی نحوه خرید و تسلک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ قیمت عرصه را به متولی خاص یا عام و قیمت اعیانی مستخدمه را هم به مالک آن پرداخت کند.

رای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال بخشنامه های شماره ۳۰/۴/۱۴۱۸۷

مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۱ و ۳۰/۴/۱۴۵۶۱ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۱ رئیس شورای عالی مالیاتی در حدی که منضمین تعلق مالیات به فوق العاده و مزایای کارکنان شهرداری به نرخ مقرر در ماده ۱۳۱ قانون مالیات های مستقیم است.

تاریخ: ۱۳۸۱/۹/۱۲ شماره دادنامه: ۳۳۲ کلاس پرونده: ۲۱۶/۸۰

مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری. شاکي: ...

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بخشنامه های شماره ۳۰/۴/۱۴۱۸۷ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۱ و ۳۰/۴/۱۴۵۶۱ رئیس شورای عالی مالیاتی.

عقدنامه شاکي طی درخواست تقدیمی اعلام داشته است. اداره امور اقتصادی و دارایی شهرستان اهواز با ابلاغ برگ تشخیص ممیزی علی الراس و برگ قطعی مالیات و برگ اجرایی به شهرداری اهواز متوجه گردیده که شهرداری به عنوان بخش خصوصی می بایست نسبت به کسر مالیات بر حقوق کارکنان خود اقدام نماید؛ و با این استدلال که چون شهرداری دولتی نیست و طبق قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ واحد غیردولتی است، و از طرفی با استناد به دو مورد اظهار نظر مشورتی رئیس شورای عالی مالیاتی وزارت امور اقتصادی و دارایی به شماره های ۳۰/۴/۱۴۱۸۷ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۱ و ۳۰/۴/۱۴۵۶۱ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۱، شهرداری را بخش



خصوصی قلمداد نموده و به این ترتیب مطالبه مالیات بخش خصوصی از حقوق کارکنان شهرداری نموده‌اند. اصولاً اخذ مالیات بخش خصوصی از شهرداری که یک سازمان عمومی غیر انتفاعی می‌باشد غیرموجه و مردود است؛ زیرا: ۱- حسب مواد مختلف قانون تجارت، انواع شرکت‌ها و تشکیلات و نحوه اداره آنها احصاء شده است که سازمان شهرداری حتی شبیه به هیچ یک از آنها هم نمی‌باشد و شرکت‌های مدنی موضوع مواد ۵۷۱ قانون مدنی به بعد نیز قابل تعمیم و تسری به سازمان شهرداری نیست. بلکه طبق تعریف مندرج در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی، شهرداری‌ها «واحدهای سازمانی» هستند که برای ارائه خدمات عمومی تأسیس شده‌اند، (پوشش منشاء آنها پیشنهاد دولت بوده است. ۲- شهرداری‌ها در قالب بخش خصوصی (اشخاص حقوق خصوصی) قابل تعریف نیستند، چرا که اساساً تشکیلات آنها را در سیستم تعریف شده خود ندارند و مانند آنها به دنبال کسب سود برای تقسیم آن بین مؤسسين و شرکا نیستند. ۳- سازمان‌های عمومی غیردولتی از حیث نوعیت وجوه و درآمدها و نقدینگی هم‌رديف و مطابق وضعیت خاصی که برای وجوه و نقدینگی واحدهای دولتی در نظر گرفته شده قلمداد شده‌اند. به‌طوری که در ماده ۱۲ قانون محاسبات عمومی مطلق وجوه و نقدینگی‌های مؤسسات عمومی را وجوه عمومی بر شمرده و مانند نقدینگی ارگان‌های دولتی هرگونه دخل و تصرف در آن را فقط حیث مصارف عمومی تعیین نموده و غیر آن را ممنوع کرده است. حال چگونه ممکن است نرخ مالیات کارکنان واحدهای دولتی که از این وجوه عمومی حقوق دریافت می‌کنند یا نرخ مالیات کارکنان شهرداری - که آنها هم از همین نوع وجوه حقوق می‌گیرند - متفاوت باشد. ۳- بخشنامه‌های مورد شکایت مردود به نظر می‌رسد؛ چرا که با توجه به عبارت «... و نیز سازمان‌هایی که مشمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام است...» در بند ۱۲ ماده ۹۱ قانون مالیات‌های مستقیم نظر به عدم ذکر نام این سازمان‌ها توسط مقنن، اطلاق عبارت «سازمان» مبین این مطلب است که کلیه واحدهایی که تعریف سازمانی دارند و با طبق اساسنامه عنوان سازمان دارند، به عنوان کلی سازمان مشمول بند ۱۲ ماده ۹۱ خواهند بود، اگر چه اعتبارات دولتی هم نداشته باشند؛ و مطلب اخیر دقیقاً از قرینه بعدی عبارت حقوق در بند ۱۲ ماده ۹۱ یعنی «یا از محل اعتبارات دولتی...» پرداخت می‌گردد» مستفاد است. بنابراین شهرداری‌ها به عنوان واحدهای سازمانی از مصادیق بارز حکم سازمان در بند ۱۲ ماده ۹۱ بوده و مشمول مزایای آن هستند و بخشنامه‌های مورد شکایت ناصحیح و مطابق با مراد قانونگذار در بند ۱۲ مذکور نبوده است و طی آنها اقدام به وضع قاعده خاص کرده‌اند. علی‌هذا ابطال بخشنامه‌های شماره ۲۰/۲/۱۴۱۸۷ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۱ و ۲۰/۲/۱۴۵۶۱ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۱ و رئیس شورای عالی مالیاتی را استدعا دارد.

مدیر کل دفتر حقوقی وزارت امور اقتصادی و دارایی در پاسخ به شکایت مذکور طی نامه شماره ۲۲۸۷-۹۱ مورخ ۱۳۸۱/۳/۶ اعلام داشته‌اند: ۱- در تبصره اصلاحی ماده ۸۴ قانون مالیات‌های مستقیم نامی از شرکت‌های وابسته به شهرداری برده نشده؛ بنابراین تسری شرکت‌های وابسته به شهرداری برای

شمول معافیت موضوع تبصره ماده فوق‌الذکر فاقد جواز قانونی می‌باشد. ۲- موضوع معافیت بند ۱۲ ماده ۹۱ قانون مالیات‌های مستقیم صرفاً شامل وجوه پرداختی توسط نهادهای دولتی یا وابسته به دولت یا نهادهای عمومی که مزایای غیرمستمرشان از محل اعتبارات دولتی پرداخت شود، می‌باشد و سایر نهادهای عمومی غیردولتی - من جمله شهرداری و شرکت‌های وابسته به شهرداری‌ها - از شمول آن خارج می‌باشند. ۳- در بند یک ماده ۲ قانون مالیات‌های مستقیم هم فقط شهرداری‌ها از پرداخت مالیات معاف گردیده‌اند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجت‌الاسلام و المسلمین دری نجف‌آبادی و با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدید نظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آرا به شرح آتی مبادرت به صدور رای می‌نماید.

### رای هیئت عمومی

مقررات بند «ب» ماده ۲ لایحه قانونی استخدام کشوری که به موجب آن شهرداری‌ها و مؤسسات تابع آنها از لحاظ امور استخدامی در عداد سازمان‌ها و مؤسسات دولتی مستثنی شده‌اند از آن قانون فرار گرفته‌اند و تکلیف آنها به‌جانب موافقت سازمان امور اداری و استخدامی کشور در زمینه لایحه استخدامی و وضع و اصلاح و تغییر تشکیلات و مقررات استخدامی به شرح تبصره ماده ۱۱۲ آن قانون و لایحه قانونی شمول قانون استخدام کشوری درباره کارکنان شهرداری‌های سراسر کشور (غیر از شهرداری پایتخت) منی بر اجرای قانون مزبور در مورد کارکنان رسمی شهرداری‌ها از تاریخ ۱۳۵۸/۶/۱ و همچنین ماده ۱۲ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب شهریور ماه ۱۳۷۰ مشعر بر لزوم تبعیت شهرداری‌ها از ضوابط و مقررات قانون اخیرالذکر دلالت بر این دارد که کارکنان رسمی شهرداری‌ها از لحاظ امور استخدامی در زمره کارمندان دولت به معنی مفهوم عام و کلی آن در اصطلاح اداری قرار دارند و قرار دادن آنان در ردیف کارکنان بخش خصوصی از حیث اعمال مقررات مالیات بر حقوق و مزایا و فوق‌العاده‌های دریافتی موافق هدف و حکم مقنن نیست؛ کما اینکه کارکنان شهرداری‌ها از حیث میزان معافیت از پرداخت مالیات حقوق ماهانه و مبنای محاسبه مالیات زائد بر آن به شرح تبصره ۸۴ قانون مالیات‌های مستقیم در اعداد سایر کارکنان دولت فرار گرفته‌اند؛ بنا به جهات فوق‌الاشعار و اطلاق مفهوم بند ۱۲ ماده ۹۱ این قانون موضوع شمول مالیات مقطوع به نرخ ده درصد به فوق‌العاده‌ها و مزایای مندرج در این بند در قلمرو مقررات استخدامی معتبر، مصوبات شورای عالی مالیاتی در حدی که متضمن تعلق مالیات به فوق‌العاده و مزایای مذکور به نرخ مقرر در ماده ۱۳۱ قانون مالیات‌های مستقیم است مغایر قانونی می‌باشد و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.

رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری - دری نجف‌آبادی

رای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مبنی بر ابطال قسمت آخر ماده یک آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی و بخشنامه شماره ۱۲ امور بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی

تاریخ: ۱۳۸۱/۸/۱۲ شماره دادنامه: ۲۸۹-۲۹

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بخشنامه‌های شماره ۱۲ امور بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی و قسمت آخر ماده یک این نامه اجرایی قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی.

مقدمه: شاکی طی دادخواست تقدیمی اعلام داشته است، در تاریخ ۱۳۷۲/۱۰/۱ براساس تبصره یک ماده ۷۴ قانون استخدام کشوری از سازمان ثبت اسناد و املاک کشور بازخرید خدمت گردیده، یا توجه به عدم دریافت کسور بازنشستگی از صندوق بازنشستگی کشوری با استناد به تبصره ۲ ماده واحده قانون نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی مصوب ۱۳۶۵ و این نامه‌های اجرایی مربوط در تاریخ ۱۳۷۸/۸/۹ و ۱۳۷۹/۶/۳۱ از شعبه یک تأمین اجتماعی کرج تقاضای انتقال کسور حق بیمه بازنشستگی خود را نمود. در این رابطه واحدهای قنی و عیشیه شعبه مذکور طی نامه مورخ ۱۳۷۸/۸/۱۱ از سازمان ثبت اسناد و املاک کشور درخواست ارسال سوابق کسور حق بیمه بازنشستگی متعلق به اینجانب را نمودند که سازمان ثبت اسناد و املاک کشور طی نامه مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۷ که در تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۲ به دفتر دبیرخانه شعبه یک تأمین اجتماعی وارد شده و نیز شعبه ۱۹ تأمین اجتماعی تهران شیل فرم ارسالی در مورخ ۱۳۷۹/۳/۱۲ که در تاریخ ۱۳۷۸/۳/۳۰ به دبیرخانه مذکور وارد شده سوابق کسور بیمه بازنشستگی اینجانب را ارسال نمودند. حال پس از گذشت یازده ماه از تاریخ درخواست اینجانب، شعبه یک تأمین اجتماعی شهرستان کرج طی نامه مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۶ با استناد به بخشنامه شماره ۱۲ امور بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی درخواست اینجانب را خارج از مهلت مقرر در این بخشنامه ذکر نموده است. یا توجه به اینکه در تبصره ۲ ماده واحده قانون نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی مصوب ۱۳۶۵ و این نامه اجرایی آن مورخ ۱۳۶۵/۱۱/۲۷ و اصلاحیه ماده ۸ این نامه مورخ ۱۳۶۸/۵/۳۱ هیچ گونه محدودیت زمانی برای اجرای انتقال کسور حق بیمه بازنشستگی به صندوق‌های بازنشستگی قانونی مختلف کشور قائل نگردیده‌اند، اسنادهای ابطال قسمت مورد نظر از بخشنامه شماره ۱۲ را که با عضویت قانونی فوق‌الذکر معاینه می‌باشد، دارم. معاون حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی در پاسخ به شکایت مذکور طی نامه شماره ۲۳۸۰۸/۱۵/۲۱۰۰ مورخ ۱۳۸۱/۸/۴ اعلام داشته‌اند: ۱- اسناد شاکی به قانون نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی مصوب سال ۱۳۶۵ موضوعیت نداشته و بلکه وضعیت این گونه افراد منطبق با قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی مصوب ۱۳۶۶ می‌باشد.

۲- بخشنامه شماره ۱۲ در بخش دوم (مهلت تقاضا) مقرر می‌دارد «به استناد قسمت اخیر اصلاحیه ماده ۱۰ این نامه قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی مصوب ۱۳۶۷، مسئولین قانون یاد شده حداکثر ظرف مهلت یک سال از تاریخ بازخرید مهلت دارند تا تقاضای کسی خود را به سازمان تأمین اجتماعی ارائه نمایند، یا توجه به مراتب فوق آن عده از مستخدمین که قبل از تاریخ تصویب اصلاحیه این نامه (۱۳۷۷/۸/۲) بازخرید شده‌اند

از تاریخ ۱۳۷۷/۸/۲ یک سال مهلت دارند تا تقاضای انتقال کسور خود را به سازمان ارائه نمایند. در مورد آن عده از مستخدمین که از تاریخ ۱۳۷۷/۸/۲ به بعد بازخرید می‌شوند از تاریخ بازخرید خدمت برای ارائه تقاضا یک سال مهلت خواهند داشت. ۳- همان گونه که از صدور حکم بالا پیداست، مهلت یک ساله مستند به اصلاحیه این نامه قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی موضوع تصویب نامه شماره ۱۶۶/۵۲/ت/۱۵۶۴۹ هیئت وزیران، که خود آن نیز به استناد ماده (۱۰) قانون مذکور مصوب ۱۳۶۵ به عمل آمده است، می‌باشد. ۴- اگر چه تصویب نامه فوق‌الذکر به موجب آرای شماره ۹۳ الی ۹۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، صرفاً از نقطه نظر شکلی ابطال گردیده است و هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۷۹/۲/۲۸ اقدام به وضع تصویب نامه مورخ ۱۳۷۹/۲/۲۸ کرده است. با این حال تصویب نامه به ویژه اعتبار مهلت یک ساله مندرج در قسمت ذیل تصویب نامه شماره ۱۶۶/۵۲/ت/۱۵۶۴۹، به دلیل عدم تعرض به آن به فوت خود باقی مانده است. لذا برخلاف ادعای شاکی مهلت یک ساله مندرج در بخشنامه ریشه در این نامه و قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دارد. ۲- آقای ... در شکایت نامه تقدیمی اعلام داشته‌اند، نظر به اینکه قسمت اخیر ماده یک اصلاح این نامه اجرایی قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی مصوب ۱۳۷۷/۸/۲ هیئت وزیران که مقرر داشته «مسئولین این قانون حداکثر ظرف یک سال از تاریخ بازخرید مهلت دارند تا تقاضای کسی خود را به سازمان تأمین اجتماعی ارائه نمایند، به تقاضاهای خارج از مهلت مذکور ترتیب اثر داده نخواهد شد.» مغایر با قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی و خارج از حدود اختیارات می‌باشد. مستنداً به ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری درخواست ابطال آن را دارد. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجت‌الاسلام والمسلمین دوی نجف‌آبادی و با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدید نظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آرا به شرح آتی مناسبت به صدور رأی می‌نماید.

**رأی هیئت عمومی**

حکم مقرر در ماده واحده قانون نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی مصوب ۱۳۶۵/۳/۲۷ در باب انتقال حق بیمه یا بازنشستگی از یک صندوق به صندوق دیگر عقید و مشروط به مهلت خاصی نشده و در قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی مصوب ۱۳۶۶ نیز از این حیث محدودیتی منظور نگردیده است. بنابراین قسمت اخیر ماده یک این نامه اجرایی قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی مصوب ۱۳۷۷/۸/۲ هیئت وزیران و بند ۲ بخشنامه شماره ۱۲ مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۲۰ سازمان تأمین اجتماعی که مهلت تقاضای انتقال کسور بازنشستگی مستخدمین بازخرید خدمت را به صندوق تأمین اجتماعی یک سال تعیین نموده و تقاضای خارج از مهلت مذکور را فاقد اعتبار و بلااثر اعلام داشته است، از حیث تضییق دایره مشمول حکم مقنن، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.

در این شماره سندی انتخاب شده است که نقطه عطفی در تاریخ رابطه دولت و شهرداریها به شمار می‌رود. این سند، قانون بلدیة سال ۱۳۰۹ است. براساس این قانون، رئیس اداره بلدیة را مستقیماً وزارت کشور منصوب می‌کرد. شیوة اداره شهر ترتیب مختلفی از تمرکز و عدم تمرکز داشت. عوارض محلی هر شهر پس از تصویب انجمن بلدی باید به تصویب هیئت وزیران می‌رسید؛ و بودجه بلدی نیز باید پس از تصویب انجمن بلدی به تصویب وزارت کشور می‌رسید. برطبق این قانون، بلدیةها فاقد اختیار و استقلال بودند و مردم محل در چگونگی امور محل خود دخالت نداشتند. در نتیجه این قانون زمینه مشارکت مردم هر چه محدودتر شد و بلدیة به دستگاه دولتی - نه نهاد مدنی - تبدیل گردید.

**قانون و نظامنامه بلدیة**

پشیر و خورشید  
وزارت داخله  
اداره مرکز و انتخابات به تاریخ: ۱۳۰۹/۳/۲۵  
دایرة بلدیة نمرة: ۵۳۰۶  
ضمیمه: ۳ جلد  
وزارت جلیله دربار پهلوی  
دو جلد قانون و نظامنامه بلدیة، مورخ ۳۰ اردیبهشت ماه و ۶ خرداد ماه ۱۳۰۹، لغا ایفاد می‌گردد.

امضا: حسین سمعی

مهر: وزارت داخله.

احاشیة پایین: ضبط.

پشیر و خورشید

وزارت داخله

قانون بلدیة که به تصویب مجلس شورای ملی و صحه ملوکانه رسیده است، ابلاغ می‌گردد:

با تأییدات خداوند متعال

ما

پهلوی شاهنشاه ایران

محل صحه مبارک

نظر به اصل ۲۲ متمم قانون اساسی مقرر می‌داریم: ماده اول - قانون بلدیة که در تاریخ ۳۰ اردیبهشت ماه ۱۳۰۹ شمسی به تصویب مجلس شورای ملی رسیده و منضم به این دستخط است به موقع اجرا گذارده شود.

ماده دوم - هیئت دولت مأمور اجرای این قانون هستند. به تاریخ ۳ خرداد ماه ۱۳۰۹.

قانون بلدیة

ماده اول - از اول مرداد ۱۳۰۹ سهم بلدیةها که از محل مالیات راه تأدیة می‌شد، به استثنای مبلغی که در ماده ۲ مذکور است، بر اعتبار راهسازی اضافه می‌شود.

تبصره ۱ - صرفهجوییهای سابق بلدیة هر محل تا تاریخ اول مرداد ۱۳۰۹ اختصاص به بلدیة همان محل خواهد داشت.

تبصره ۲ - صدی دو بودجه ۱۱۳۰۸ کلیه بلدیةها که برای اجرت مهندسین بلدیة تخصیص داده شده است و همچنین صرفهجوییهای صدی دو تا اول مرداد ۱۳۰۹ به اختیار وزارت داخله گذاشته خواهد شد که کماکان اجرت مهندسین را از این محل پرداخت نمایند.

تبصره ۳ - عواید مالیات مستغلات هر محل و سهمی بلدیةها از مالیات ذبایح و همچنین عواید سینماها و نمایشها مطابق قوانین مربوطه کماکان اختصاص به بلدیة همان محل خواهد داشت.

ماده دوم - مبلغ پانصد هزار تومان در هر سال از عواید مالیات راه برای تعمیرات و اصلاحات اساسی تهران و مبلغ سیصد هزار تومان برای اصلاحات و تعمیرات اساسی سایر شهرها و قصبات تخصیص داده می‌شود.

ماده سوم - اداره کردن امور بلدیة هر محل در حدود وظایف که در نظامنامه مذکوره در ماده ۵ مقرر خواهد شد بر عهده انجمن و اداره بلدیة همان محل است.

ماده چهارم - رئیس اداره بلدیة که از طرف وزارت داخله معین می‌شود، مسئول اجرای دستور اصلاحات بلدی است که از طرف دولت و انجمنهای بلدی تصویب شده باشد.

ماده پنجم - انجمن بلدی هر محل از نمایندگان طبقات تجار و اصناف و مالکین - اعم از مالکین مستغلات و مالکین املاک مزروعی - آن شهر و یا قصبه تشکیل خواهد شد. عده اعضای انجمن بلدی در پایتخت و سایر شهرها و قصبات بر حسب مقتضیات محل از شش تا دوازده نفر خواهد بود. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و طرز انتخاب و مدت تصدی اعضای انجمن و سایر وظایف آنها مطابق نظامنامه‌ای که به تصویب کمیسیون داخله مجلس شورای ملی خواهد رسید معین خواهد گردید.

ماده ششم - مجلس شورای ملی به انجمنهای بلدی اجازه می‌دهد که برای تأمین مصارف بلدی هر محلی راجع به نظیفیات و روشنایی و تعمیرات و احتیاجات صحی و معارفی بلدی و امثال آن عوارض محلی وضع نمایند. طرز وضع عوارض مزبور به این نحو خواهد بود که انجمن بلدیة هر محل عوارضی را که برای تأمین مقاصد مذکوره در فوق لازم می‌داند، توسط رئیس بلدیة محل به وزارت داخله پیشنهاد خواهد نمود؛ پس از موافقت هیئت دولت به موقع اجرا گذارده خواهد شد.

ماده هفتم - قانون بلدیة مصوب ۱۳۲۵ و قوانینی که با این قانون مابینت دارد ملغی است.

ماده هشتم - این قانون پس از تصویب به موقع اجرا گذارده می‌شود و وزارت داخله مأمور اجرای آن خواهد بود.

این قانون که مشتمل بر هشت ماده است، در جلسه سیام اردیبهشت ماه ۱۳۰۹ شمسی به تصویب مجلس شورای ملی رسیده است.

رئیس مجلس شورای ملی

دایگر

## مرودشت، در پی شناخت خویش

علیرضا تیرایی

کارشناس ارشد جامعه‌شناسی



علی اصغر پورتوک، متولد سال

۱۳۳۹ شیراز و دارای درجه

کارشناسی برنامه‌ریزی

شهری از دانشکده شیراز و

درجه کارشناسی ارشد از

دانشگاه شهید بهشتی است.

وی با بر خور داری از ۱۶ سال

تجربه حرفه‌ای در کار شهرسازی و مشاوره، نزدیک به ۸۰ طرح در استان‌های فارس، هرمزگان، اصفهان و همدان را در زمینه معماری و شهرسازی اجرا نموده است.

نخست، شتاب روزافزون رشد جمعیت شهر و سیل مهاجران روستایی و شهری به این شهر است که از عوامل مهم بروز این تحولات به شمار می‌آید. شهر مرودشت در زمان حاضر جمعیتی متغیر دارد (حدود ۱۳۰ هزار نفر در شب و ۲۵۰ هزار نفر در روز).

عامل دوم، قرار گرفتن کارخانها و صنایع بزرگ استان فارس - همچون کارخانه قند و کارخانه آزماش - و کارگاه‌های دارای بیش از ده نفر پرسنل در این شهر است که زمینه مهاجرت از روستا به شهر مرودشت را فراهم ساخته است.

عامل سوم همالاً در برداشتن مرغوب‌ترین زمین‌های کشاورزی است، به گونه‌ای که مرودشت را جزو ده‌دشت حاصل‌خیز کشور قرار داده است.

چهارمین عامل، قرار گرفتن شهر در مسیر شریان اصلی اتصال جنوب و مرکز کشور به یکدیگر است.

عامل پنجم ذرا بودن بی‌انسلی جهانگردی و جاذبه‌های گردشگری به خاطر نزدیکی به آثار باستانی بسیار باارزش تخت جمشید است.

همه این عوامل سبب شده است که این شهر به سرعت گسترش یابد و میزان مهاجرت به آن بسیار زیاد باشد؛ به گونه‌ای که پس از شهر شیراز به عنوان پرجمعیت‌ترین شهر استان فارس مطرح گردد.

این فاصله شهر همه‌روزه با شهرهای ریشه‌سوم و چهارم استان فزونی می‌گیرد و شکاف بزرگی بین آنها و مرودشت ایجاد می‌آید. به تبع این امر، هم مدیریت بر شهر دشوارتر شده و هم زمینه‌های بروز تحولات شهری افزایش یافته است.

علاوه بر اینها، می‌توان به مهاجرت اشاره کرد که بدیده دستفروشی و سد معبر را به وجود آورده است. اگر چه بدیده دستفروشی نشانه‌ای از بیماری اقتصادی در شهر و به طور کلی در کشور است، با این همه سیل

مرودشت، دومین شهر پرجمعیت استان فارس، با زمین‌های حاصل‌خیز و دشت گسترده‌اش مکان مناسبی برای فعالیتهای کشاورزی و دامداری است.

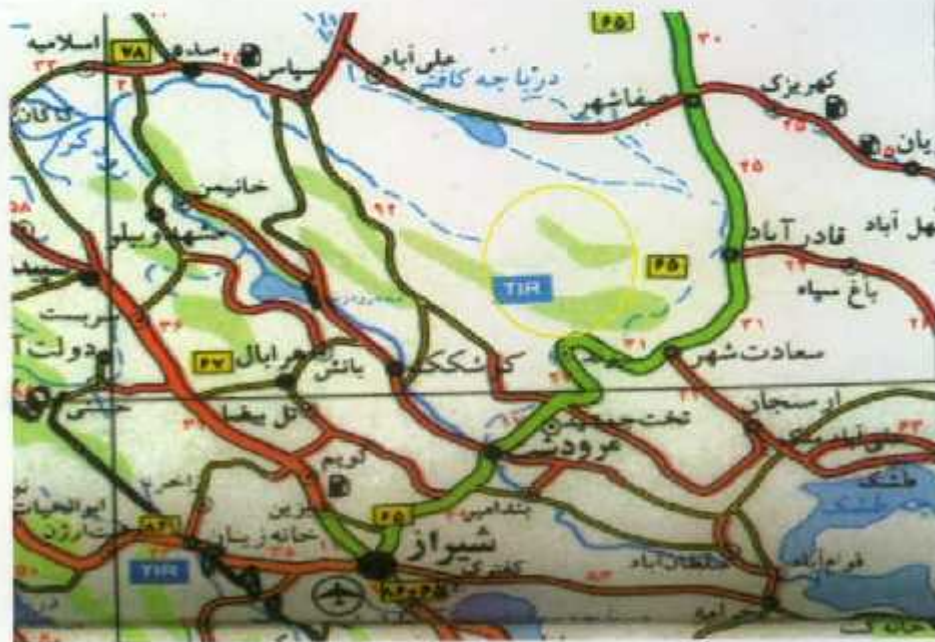
از سوی دیگر، وجود کارخانهای بزرگ تولیدی در کنار این شهر، چهره‌ای متفاوت به آن بخشیده است. از مواهب دیگر آن، قرار گرفتن شهر بر سر راه ارتباط جنوب و مرکز کشور است و نیز مجاورت با یکی از مهم‌ترین آثار تمدن باستان یعنی تخت جمشید، توان بالایی را برای جهانگردی به وجود آورده است. مجموعه این عوامل، مرودشت را به شهری تبدیل کرده است که پذیرش جمعیت بالایی را دارد. بالا رفتن تعداد ساکنان شهر تعامل مردم و شهرداری را افزایش داده و همین امر تحلفاتی را در حوزه مسایل شهری سبب شده است که در گزارش حاضر به آن می‌پردازیم.

□ آقای شهردار! مهم‌ترین مسائل حقوقی و قضایی شهرداری با مردم کدامها هستند؟

○ در مورد تحلفاتی که از سوی مردم شهر مرودشت صورت گرفته است، به طور عمده می‌توان به تحلفات ساختمانی و مسائلی مربوط به کمیسیون ماده صد اشاره کرد. ویژگی مهاجرپذیری و ناهماهنگی و عدم تجانس اجتماعی و فرهنگی میان ساکنان مرودشت سبب شده است که تحلفات ساخت و ساز غیرمجاز در آن بیشترین حد را داشته باشد. حتی می‌توان گفت که این شهر بیشترین حد تحلفات را در میان شهرهای استان فارس دارد.

□ چه عواملی را در ایجاد این مشکل مؤثر می‌دانید؟

○ عوامل متعددی وجود دارد اما به نظر من می‌توان به چند عامل مهم‌تر اشاره کرد:



مهاجران بیکار نیز بر این مسئله می افزاید.

به علاوه، می توان به تخلفاتی نظیر ریختن زباله در شهر، زها کردن آب فاضلاب در سطح معابر، آسیب وارد کردن به کالبد شهر - به ویژه پارکها، پیاده‌روها، میدان‌ها، عناصر شهری و یادمان‌ها - و همچنین مزاحمت‌های محلی و تقابلی اینها اشاره کرد که جعلگی ریشه در مسائل فرهنگی و اجتماعی جمعیت ناهمگون و گسترده مهاجران و ساکنان این شهر دارد.

بنابراین می توان گفت که شهر مرودشت با مسائل و درگیری‌های قضایی متعددی روبه‌روست که همان‌طور که پیش‌تر گفتیم، مهم‌ترین آنها ساخت و سازهای غیرمجاز است. شهرداری مرودشت به خاطر حجم بالای این تخلفات و پرونده‌های قضایی ناچار شده است واحد ویژه حقوقی دایر کند تا با تشکیل کمیسیون ماده صد به رسیدگی به این امور بپردازد. برای مثال، در طول دهه فجر انقلاب اسلامی سال ۱۳۸۱ شهرداری تخفیف ۲۰ درصدی برای شهروندان متخلف قائل شد و با تشکیل هر روزه‌های کمیسیون کوشید از حجم پرونده‌ها بکاهد.

**۱- فعال کردن کمیسیون ماده صد و دادن چنین تخفیف‌هایی به متخلفان، چه پیامدهایی را برای شهر در بر خواهد داشت؟**

اصولاً کمیسیون ماده صد و یا کمیسیون ماده پنج (تغییر کاربری) یا در شهرهایی که فاقد طرح‌های جامع و تفصیلی هستند کمیسیون شش هزار و یک، جعلگی از نظر شهرسازی حاکی از وجود بیماری در بیکره شهرند، به عبارت دیگر، شهرهایی که پرونده‌های زیادی برای بررسی در کمیسیون ماده صد دارند، بیمار هستند. این نشان می‌دهد که مدیریت شهری توانسته است بموقع حرکت چرخ شهر را تنظیم کند و در واقع از مردم عقب مانده است. مردم ساخت و ساز را آغاز کرده و امکاناتی نظیر آب و برق را - یا به زور یا به طور قاچاق -

دریافت کرده‌اند و مدیران شهرداری را در عمل انجام شده قرار داده‌اند. مدیر نیز ناچار است با تغییر کاربری به آنها وجهه قانونی بدهد. از جنبه دیگری نیز می‌توان به موضوع نگاه کرد؛ و آن کسب درآمد است.

برخی از مدیران، شهرداری کمیسیون ماده صد را به عنوان نوعی منبع درآمدی تلقی می‌کنند؛ اما به نظر من این نگاه بسیار غلط است زیرا به ازای هر یک ریالی که از این راه کسب می‌شود باید دهها یا صدها برابر برای کالبد شهر هزینه کرد و فشاری مضاعف به شهر و شهروندان وارد آورد. شاید هزینه‌های مورد نظر گریبان شهر دار وقت را نکند؛ اما به‌طور قطع مدیران بعدی و نسل‌های آینده شهر را درگیر خواهد کرد.

**۲- در مورد دریافت مالیات یک درصد از سود کارخانه‌های اطراف شهر، که بسیاری از شهرداران از عدم دریافت آن اظهار نارضایتی می‌کنند، وضعیت شهرداری شما چگونه است؟**

یکی از منابع تعریف شده برای درآمد شهرداری همین یک درصد عوارض کارخانه‌های واقع در حریم شهر است. با این حال، از آنجا که وضعیت صنعت کشور متزلزل است و اکثر کارخانه‌ها در حال زیان‌دهی‌اند و شرایط اقتصادی کشور بنا به عوامل داخلی و بین‌المللی دائم در حال تغییر است، وضعیت سوددهی این کارخانه‌ها ناپایدار است. درآمد شهرداری نیز از این محل ناگزیر ناپایدار و متزلزل گردیده است. از سوی دیگر، برخی از این کارخانه‌ها در امر صادرات فعالیت می‌کنند و با زیرکی می‌کوشند تمام فعالیت‌های صنعتی و اقتصادی خود را تحت پوشش صادرات درآورند و طبق قانون خود را از پرداخت چنین مالیاتی معاف سازند. همچنین برخی دیگر از کارخانه‌ها می‌کوشند تحت پوشش قهاندینی قرار گیرند که بتوانند از پرداختن این مالیات‌ها بگریزند. از این دست است مجتمع صنعتی گوشت فارس که به هنگام دریافت عوارض اظهار می‌کند که تحت پوشش جهاد کشاورزی قرار دارد و تنها یک مجتمع دامداری و کشاورزی است و به کار صنعت نمی‌پردازد؛ در حالی که به هنگام ارائه ترازنامه و بیلان کار خود از دستگاه‌های صنعتی، بسته‌بندی، فرآوری و تبدیل یاد می‌کند که همگی جزو صنعت محسوب می‌شوند.

بدین ترتیب در واقع کارخانه‌ها غالباً تمایلی به پرداخت این مالیات به شهرداری ندارند و هر یک به طریقی از آن فرار می‌کنند. البته نباید موضوع زیان‌دهی و خطر ورشکستگی برخی از آنها را هم از یاد برد.

برای مثال، کارخانه‌هایی نظیر چرمینه یا آرد ناری در مرودشت ورشکست شده‌اند و کارخانه‌های دیگر نیز به سختی امور خود را سپری می‌کنند. به‌علاوه در چنین شرایطی نمی‌توان بر آنها فشار وارد ساخت و مطلب عوارضی کرد. شاید بهتر باشد دولت برای تأمین منابع کافی و قایم برای شهرداری‌ها به جای فشار آوردن به صنعت، راه‌های تازه و قانونی دیگری پیدا کند.

**۳- در مورد درگیری‌های قضایی شهرداری با سازمان‌ها و مؤسسات موازی یا مافوق، یا چه مواردی مواجه بوده‌اید؟**

به نظر من مشکل اصلی شهرداری‌ها، چه در مرودشت و چه در سایر نقاط کشور، بیشتر با سازمان‌هایی است که خود را مافوق یا خارج از حوزه نظارت شهرداری می‌دانند. از آن جمله‌اند دستگاه‌های نظامی و

### با این نوع موارد رو به رو بوده‌اید؟

○ البته، شهرداری مرودشت به خاطر مهاجری بودن و همچنین کالبد ناپنجار شهری آن، با این مسائل نیز بسیار درگیر است. با آنکه می‌گوئیم که از مجاری قانونی استفاده کنیم و رضایت مردم و ساکنان این زمین‌ها را فراهم سازیم، با این همه از آنجا که شهرداری ناچار است منافع خود را - که به تعبیری منافع کل شهر است - در اولویت قرار دهد، گاه پیش می‌آید که شهرداری نمی‌تواند حقوق شهروندان را به‌طور کامل پرداخت کند. برای مثال، در شهر مرودشت شهرداری در حال احداث خیابانی به عرض ۶ متر در ضلع شرقی شهر است و املاک بسیاری نیز در این مسیر قرار گرفته. حال چنانچه شهرداری بخواهد حقوق مردم را تمام و کمال بپردازد، می‌بایست برای انجام این طرح که برای بقای شهر حیاتی است و از بارترافیک آن بسیار می‌کاهد، صدها میلیون تومان هزینه کند. در غیر این صورت، پروژه برای چند سال به تعویق می‌افتد و این امر، با افزایش نرخ تورم و تکاوم ساخت و سازهای غیرقانونی، براساسها و پیامدهای منفی آن خواهد افزود. شهرداری توانسته است نزدیک به ۱۱۰ هزار متر مربع از این آزادسازی را انجام دهد و حقوق مردم را نیز به‌طور نسبی بپردازد.

□ اگر بخواهیم در همین زمینه تخلفات شهرداری را در سطح

شهر بیان کنیم، چه مواردی در شهر مرودشت وجود دارد؟

○ اگر با نگاه علمی و منصفانه‌ای به فعالیت‌های شهرداری نگرسته شود، ابتدا باید به این نکته مهم اشاره کرد که جایگاه شهرداری



انتظامی که با ایجاد پادگان یا سکونتگاه، دست به ساخت و سازهای غیرمجاز می‌زند و به هیچ وجه خود را ملزم به پاسخگویی به شهرداری نمی‌بیند و حتی اجازه ورود به مأموران شهرداری را نمی‌دهند. در مورد دستگاه‌های موازی یا شهرداری مانند دادگستری یا فرمانداری یا شرکت‌های مخابرات، برق و گاز و جز اینها نیز گفتنی است که گاه موارد تخلفی صورت می‌گیرد و شهرداری نمی‌تواند حقوق خود را آماده کند.

با این همه، این قبیل درگیری‌ها تا حدودی بستگی به مدیریت و وقت شهرداری دارد و اینکه شهرداری تا چه حد دارای پشتوانه مردمی و جایگاه قانونی باشد تا بتواند از طریق برگزاری ارتباطات مطلوب اداری، دستگاه‌های مذکور را راضی - یا ملزم - به پرداخت حقوق شهرداری کند.

□ آیا شهرداری مرودشت با پرونده‌های کیفری نیز، به مانند آنچه که در پارک شهر تهران برای دانش‌آموزان رخ داد، روبه‌رو بوده است؟

○ البته، هر قدر شهر بزرگتر باشد، دامنه مسئولیت‌های شهرداری وسیع‌تر است و از این رو بروز حوادثی که پای شهرداری را به چنین پرونده‌هایی باز کند بیشتر خواهد بود. برای مثال، در پارک انقلاب این شهر کودک چهار سالگی از چرخ و فلک سقوط کرد و متأسفانه جان باخت. در این پرونده پای شهرداری هم به میان آمد و دادگاه در حکم اولیه خود شهرداری را با به خاطر غشور در نظارت و بازرشی وسایل تفریحی پارک (که در اجازه صاحب چرخ و فلک قرار داشت) ۴۰ درصد مقصر دانست.

□ در برخی از شهرها، شهرداری برای عریض کردن خیابان‌ها ناچار است املاک واقع در مسیر را خریداری کند یا زمین معوض در اختیار مالکان قرار دهد؛ و در این راه با مسائلی روبه‌رو شود و گاه در این میان شهرداری حقوق مردم را پایمال می‌کند. آیا شما نیز



و متولیان امور شهری به درستی تعریف نشده است. به عبارت دیگر، مدیریت واحد شهری وجود ندارد و در عمل مدیریت‌های متعدد و متداخل به چشم می‌خورند. از سوی دیگر، موضوع مهم‌تر از متولی شهر، مسئله منابع درآمد شهرداری است که هر نوع تخلف صورت گرفته از سوی شهرداری به همین موضوع برمی‌گردد. باید دوامدهای کافی در چارچوب قانون برای شهرداری‌ها تعریف

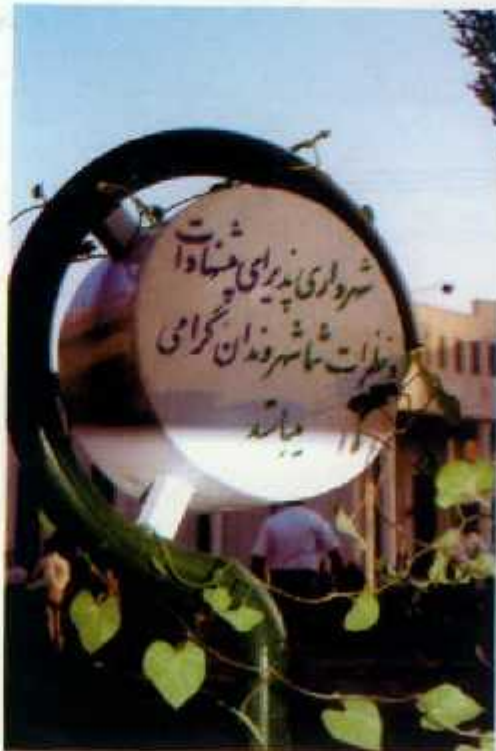
مردم، گاه شهرداری‌ها را مجبور به انجام اموری می‌کنند که خلاف قانون است. در این مورد چه نظری دارید؟

○ ما نیز از این موارد داشتیم. اگر چه قانون حد و مرز فعالیت‌شورا و شهرداری را تعیین کرده است، لیکن گاه اعضای شورا برای جلب رضایت مردم اموری را تصویب می‌کنند که برخلاف قانون و به ضرر مدیریت شهر و شهرداری است. با این حال اینکه شهردار تن به تخلف بدهد امر دیگری است. شهرداری مجبور نیست که به امور غیرقانونی تسلیم شود؛ و در عمل این بستگی به خود شهردار دارد که تا چه حد مایل (یا قادر) است از حقوق شهر و شهرداری دفاع کند. شهرداری به لحاظ جایگاه قانونی این توان را دارد که با تذکر دادن به اعضای شورا یا انعکاس مصوبات غیرقانونی به استانداری، جلوی عملی شدن تخلف را بگیرد.

□ به عنوان آخرین سوال، تقاضا دارم توضیح دهید که شهرداری برای پیشگیری از بروز تخلفات و درگیری‌های قضایی چه کارهایی می‌تواند انجام دهد.

○ روش‌های متعددی برای پیشگیری وجود دارد که می‌بایست آنها را همزمان به کار گرفت.

یکی از این روش‌ها بالا بردن آگاهی و دانش مردم درباره سطح و کیفیت زندگی شهری است. دوم، ایجاد زمینه مشارکت مردم در اجرای طرح‌های عمرانی و شهرسازی و مدیریت شهری است. سوم، بالا بردن احساس تعلق و دلبستگی به شهر و عناصر آن است. چهارم، اطلاع‌رسانی گسترده و بهنگام به مردم درباره اوضاع شهر و طرح‌های



کردن تا آنها مجبور به فروش تراکم یا استفاده‌های یک سو به از برخی مواد قانونی به نفع شهرداری‌ها و کنار گذاشتن مواد دیگر قانونی که نفع شهروندان را تأمین می‌کند، نشوند.

در شهرداری مرودشت به مفادی از قوانین اسناد می‌شود که امکان کسب پول بیشتر برای شهرداری فراهم آید؛ زیرا هزینه‌های فراوانی اعم از حقوق کارمندان و کارگران شهرداری و خدمات ضروری شهری وجود دارند که فوری و ضروری اند و نمی‌توان این امور را معطل و متوقف به درآمد‌های نامعلوم و ناپایدار کرد.

مثلاً شهرداری‌ها می‌توانند از طریق عوارض نوسازی درآمد مناسبی کسب کنند؛ تا این همان چیزی است که در غالب کشورهای دنیا صورت می‌گیرد. برخی از کشورها بین ۵۰ تا ۷۰ درصد درآمد خود را از این محل تأمین می‌کنند. در حالی که ما در حدود ۲ تا ۳ درصد درآمد خود را این گونه به دست می‌آوریم.

□ پرسشی که اینجا مطرح می‌گردد، این است که در طول این گفت و گو و توضیحات در مورد درگیری‌های قضایی و علل بروز تخلفات، ذکری از شورای شهر مرودشت به میان نیامد؛ در حالی که یکی از وظایف شوراهای شهر نظارت بر دعوی شهرداری‌هاست. لطفاً در این مورد توضیح دهید.

○ جایگاهی که قانون برای شورا تعیین کرده است، بیشتر نظارت و قانون گذاری است و در مورد پرونده‌های حقوقی و قضایی نقش شورا بیشتر نظارتی و ارشادی است، نه دخالت مستقیم.

□ برخی از شهرداران معتقدند که شوراها برای تأمین نظر



اجرائی در جهت بهبود کیفیت زندگی شهر است. پنجم ارائه خدمات شهری و ایجاد تسهیلات برای مردم بدون دریافت هزینه است. به گونه‌ای که در مردم احساس بهره‌مندی از خدمات ایجاد شود و شهرداری را دستگاهی باج‌گیر و زورگو تلقی نکنند؛ و اموری از این دست در هر یک از موارد یادشده، شهرداری مرودشت اقداماتی را انجام داده و توانسته است ظرف مدت ۱۴ ماه هم نگاه مردم را به شهر تغییر دهد و هم بیوند گسترده میان مردم و شهرداری را از نو برقرار سازد.

□ آقای شهردار، از اینکه در گفت‌وگو با ما هشتمه «شهردار بهما» شرکت کردید، تشکر می‌کنیم.

#### تصحیح و بوزش

شهرداری تهران چاپ شده که بدینوسیله از ایشان و خوانندگان محترم بوزش می‌طلبیم.

«ماهنامه شهرداریها»

لغزش چاپی در شماره پیشین ماهنامه (ش ۲۵ ص ۱۰) در زیر نویس عکس آقای منجینی نیک گردار، سمت ایشان به جای (معاون عمرانی استانداری کرمانشاه) معاون امور مناطق

# مراحل خرید و تملک اراضی و املاک به وسیله شهرداری‌ها

تورج حیدر نیا دلخوش  
کارشناس امور شهری

## مقدمه

در گذشته‌های دور (قبل از تصویب قانون فعلی شهرداری‌ها در سال ۱۳۳۴) خرید و تملک اراضی و املاک به وسیله شهرداری‌ها بسیار محدود و صرفاً برای ایجاد معابر بود. در واقع فعالیت شهرداری‌ها عمدتاً در ارائه خدمات شهری همچون نظیف معابر و جمع‌آوری زباله و آب‌های سطحی و نظایر اینها خلاصه می‌شد. به علاوه، کمبود منابع درآمدی و توان ناچیز اجرایی، امکان انجام نوسازی و اصلاحات اساسی را در بافت قدیم یا فرسوده و توسعه مناطق جدید به شهرداری نمی‌داد.

مشکل اصلی شهرداری در اختصاص اراضی و املاک برای ایجاد و توسعه معابر، خرید املاک از طریق توافق و رضایت مالک بوده و تملک (خرید یا فروش اجباری) اراضی و املاک برای اجرای طرح‌های شهرداری و جاهت شرعی و قانونی نداشت. بنابراین شهرداری‌ها تا قبل از قانون مصوب فعلی (۱۳۳۴) بر طبق قانون توسعه معابر (مصوب ۱۳۱۲) و اصلاح آن (مصوب ۱۳۲۰)، به خرید اراضی و املاک اشخاص - به شکلی توافقی - می‌پرداختند.

قانون توسعه معابر تا تاریخ ۱۳۴۷ که قانون نوسازی و عمران شهری به تصویب رسید و جایگزین قانون مذکور گردید، ادامه داشت (قانون نوسازی و عمران شهری از اقدامات مؤثر اتحادیه شهرداری‌ها

بود که در زمان خود قانونی مترقی محسوب می‌گردید). رشد و توسعه شهرنشینی در ایران و گسترش سطح شهرها از یک سو، و گستردگی وظایف قانونی شهرداری‌ها مندرج در قانون شهرداری و قانون نوسازی و عمران شهری از سوی دیگر، شهرداری‌ها را در خرید اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمرانی شهرداری دچار مشکلات عدیده‌ای ساخت، که شرح آن در بخش دیگر این مقاله خواهد آمد.

به ویژه گفتنی است که قوانین متعددی با فاصله زمانی کوتاه در حیطه نحوه خرید و تملک اراضی و املاک به تصویب رسیده که در برخی موارد این قوانین موجب اسقاط و یا نقض یا عدم کارایی همدیگر شده‌اند (متعاقباً به آنها اشاره خواهد شد).

## شرح قوانین و مقررات مربوط به خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای طرح‌های شهرداری

رشد و گسترش شهرنشینی تا دهه چهل روندی، عادی و معمولی را طی می‌کرد. به دنبال تحولاتی که از دهه چهل به بعد در زمینه اقتصادی و اجتماعی رخ داد، سیر حرکت روستاییان به شهرها شتاب بیشتری به خود گرفت که حاصل آن افزایش جمعیت شهری و گسترش بی‌رویه شهرها و نهایتاً افزایش نیازمندی‌های عمومی شهری بود.

تا تاریخ ۱۳۲۷ که قانون توسعه معابر املاک عمل شهرداری‌ها در خرید و تملک اراضی و املاک بود،



نیازمندی های عمومی تعریف مشخص قانونی نداشت.

با تصویب قانون نوسازی و عمران شهری در سال ۱۳۴۷ موضوع نیازمندی های عمومی در ماده یک قانون مطرح گردید. بر طبق آن، شهرداری ها علاوه بر احداث و اصلاح و توسعه معابر، موظف گردیدند که برای رفع نیازمندی های عمومی شهر نیز اقدام کنند، که از جمله آنها در قانون نوسازی، احداث پارک ها، بازیکنگ ها و باغ های عمومی و نوسازی محله ها است. همچنین تهیه نقشه های جامع شهر، از دیگر وظایف قانونی شهرداری ها قلمداد شده است.

لازم به ذکر است که نیازمندی های عمومی شهرها صرفاً در حیطه وظایف قانونی شهرداری ها نیست بلکه دیگر دستگاه های دولتی و سازمان هایی هم که به نحوی در محدوده شهرها ارائه خدمات می کنند، به طرح جامع شهری نیاز دارند و نیازمندی های عمومی شهرها (برحسب سرانه های خنثی) در قالب طرح های مصوب شهری معنی پیدا می کنند.

مطابق ماده ۳۰ قانون نوسازی و عمران شهری ارزیابی عرصه و اعیان و تأسیسات ملکی اشخاص به صورت نقد و اقساط و حق کسب و پیشه مکان های تجاری به موجب ماده ۲۷ همین قانون و آیین نامه اجرایی این عاده تعیین می گردید. اقدام شهرداری ها برای خرید و تملک نیز به شرح مواد ۱۶ و ۱۷ قانون نوسازی و براساس نظر و برآورد هیئت ارزیابی شهرداری بود؛ و در صورت اعتراض اشخاص، طبق نظر کمیسیون مندرج در ماده ۸ قانون اقدام می گردید (در این زمینه نیز متعاقباً مطالبی ذکر خواهد شد).

غیر از شهرداری ها که اداره اصلی عمران و نوسازی شهرها را به عهده دارند، سازمان های دیگری نیز در محدوده شهرها خدماتی را ارائه می کنند. این امر مستلزم انجام برخی اقدامات عمرانی است که در قالب طرح های مصوب دستگاه ذی ربط، و طبق برنامه زمان بندی صورت می گیرد. از این دست اند سازمان هایی چون آب، برق، گاز، تلفن و جز آن، که اقدام هماهنگ آنها نیازمند طرح جامع شهری است.

در این زمینه، با توجه به قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱، وزارت مسکن و شهرسازی به عنوان دبیرخانه شورای عالی مذکور، حضوری فعال در تهیه طرح های جامع و خوابگاه و اصول شهرسازی برای طرح در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران دارد.

از آنجا که خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای طرح از سوی دستگاه های مختلف در قالب قوانین خاص و پراکنده صورت می گرفت، بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، شورای انقلاب

در تاریخ ۵۸/۱۱/۱۷ لایحه ای را تحت عنوان لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت و شهرداری ها به تصویب رساند. گفتنی است که حدود ۲ ماه قبل از این قانون، در تاریخ ۵۸/۹/۳ شورای انقلاب لایحه ای را تحت عنوان قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مورد احتیاج دولت و شهرداری ها تصویب کرده بود که موفقیت اجرا پیدا نکرد و با لایحه پیش گفته لنو و بی اثر گردید.

مطابق مفاد ماده ۳ این لایحه بهای عادلانه اراضی و ائمه و مستحقات و سایر حقوق مالکان از طریق توافق بین آنها و دستگاه اجرایی تعیین می گردد.

در صورت عدم توافق نیز برای ماده ۴ این قانون، بهای عادلانه را هیئتی مرکب از سه نفر کارشناس رسمی دادگستری، که یک نفر آن را دستگاه اجرایی و یک نفر را مالک و نفر سوم را طرفین برمیگزینند، تعیین می کند (در صورت عدم توافق در انتخاب نفر سوم، دادگاه محل نسبت به تعیین نماینده اقدام خواهد کرد).

فرق مهم این قانون با قانون نوسازی و عمران شهری این است که در قانون نوسازی مالک فایده هرگونه اختیار در تعیین کارشناس یا نماینده برای تعیین بهای ملک خود است؛ در حالی که مطابق لایحه قانونی نحوه خرید و تملک... مالک در تعیین کارشناس مخیر است.

از این نظر لایحه مذکور وجاهت شرعی و قانونی بیشتری نسبت به قانون نوسازی دارد.

مطلب حائز اهمیت دیگر این است که با تصویب لایحه قانونی پیش گفته، برخی از مواد قانون نوسازی و عمران شهری - از جمله مواد ۲۰، ۲۴، ۲۵ و ۲۷ و قسمتی از ماده ۸ که مربوط به رسیدگی به اعتراضات اشخاص نسبت به ارزیابی ملک و حقوق کسب و پیشه و میزان آن است - قابلیت اجرایی خود را از دست داده اند.

در سال ۱۳۶۰ قانونی تحت عنوان قانون اراضی شهری تصویب شد که مطابق مفاد ماده ۹ آن، مالکان اراضی دایر و بایر شهری موظف بودند که زمین های مورد نیاز دولت و شهرداری ها را در مدت پنج ساله عمر این قانون به قیمت منطقه ای (که براساس ماده ۶۴ قانون مالیات های مستقیم تعیین می گردد) واگذار کنند. نظر به اینکه نوع زمین دایر در قانون مشخص نشده بود، کلیه دستگاه های اجرایی - اعم از دولتی و شهرداری ها - عرصه تحت مستحقات (باغ ها، ساختمان ها، تأسیسات و جز اینها) را نیز با استفاده از این قانون به قیمت منطقه ای تملک کردند.

با منقضی شدن عمر پنج ساله قانون اراضی شهری و به لحاظ عدم تحقق کامل اهداف دولت مندرج در اصول ۲۳ و ۴۵ قانون اساسی (تأمین نیازهای مسکن و شناسایی اراضی موات) و عدم تسلک به موقع اراضی بایر و ذایر از سوی دولت و شهرداری‌ها، قانون دیگری تحت عنوان قانون زمین شهری در تاریخ ۱۳۶۶/۴/۲۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. مهلت اجرای این قانون نیز برای خرید و تسلک مطابق تبصره ۹ ماده ۹ پنج ساله بود؛ و برابر ماده ۹ این قانون هم - به مانند قانون اراضی شهری - مالکان اراضی بایر و ذایر شهری (ذایر مشمول قانون) موظف بودند که اراضی مورد نیاز دولت و شهرداری‌ها را با تقدیم دولت به آنها بفروشند.

فرق مهمی که قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ با قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰ داشت، در تعریف اراضی ذایر شهری بود. در قانون جدید نوع زمین ذایر مشمول قانون زمین شهری مطابق ماده ۵ قانون اراضی کشاورزی و آیش ذکر شده است. در حالی که قانون اراضی شهری فاقد چنین تعریفی بود. در نتیجه، دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها به مدت پنج سال، علاوه بر اراضی کشاورزی و آیش، سایر اراضی را نیز به استناد ماده ۹ قانون به قیمت منطقه‌ای خریداری و یا تسلک کردند. مهلت پنج ساله قانون زمین شهری در تاریخ ۷۱/۱۲/۲۲ منقضی گردید.

بدین ترتیب کلیه دستگاه‌های اجرایی - اعم از دولت و شهرداری‌ها - از تاریخ مذکور می‌بایست برای خرید و تسلک اراضی و املاک، برای لایحه قانونی نحوه خرید و تسلک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت و شهرداری‌ها اقدام کنند.

نظر به اینکه زمان اجرای دقیق طرح‌های مصوب دستگاه‌های اجرایی به لحاظ عدم امکانات مالی و توان اجرایی مشخص نبود، مالکان اراضی و املاکی که ملک آنها یا طرح‌های مصوب شهری تا دخل داشت در پلانیکلیفی به سر می‌بردند و اختیار اعمال حقوق مالکانه خود را - اعم از فروش، احداث بنا و جز آن - نداشتند. نمایندگان مجلس شورای اسلامی طرحی را به عنوان قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مطرح ساختند و طرح مذکور در تاریخ ۶۷/۸/۲۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

مطابق مفاد این ماده واحده، کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و شهرداری‌ها مکلف‌اند، اراضی و املاکی را که در طرح مصوب آنها قرار دارد پس از اعلام رسمی وجود طرح، حداکثر ظرف ۱۸ ماه نسبت به انجام معامله و پرداخت بها یا عوض آن اقدام کنند.

طرح مصوب مورد نظر این قانون طرحی است که ضرورت اجرای آن به وسیله وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی تصویب و اعلام شده باشد. اعلام رسمی وجود طرح مستلزم تأمین اعتبار اجرای طرح است (بهای اراضی و املاک، به اضافه اعتبار اجرای طرح).

یکی از نکات مهم این قانون که به نفع مالکان اراضی و املاک شهری است، تبصره یک این ماده واحده است که طی آن در صورت عدم خرید ظرف مدت ۱۸ ماه (اجرای نبودن طرح) و یا

موکول کردن اجرای طرح به سال‌های آتی (بیش از پنج سال)، مالکان از همه گونه حقوق مالکانه - یعنی احداث، تجدید بنا، تعمیر، فروش و نظایر اینها - بهره‌مند خواهند بود (مدت پنج ساله مذکور، در قانون "ده سال" ذکر شده بود که اخیراً اصلاح گردیده است).

در مورد احداث و تجدید بنا مطابق ضوابط مندرج در مصوبه مورخ ۷۱/۶/۱۶ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران عمل خواهد شد.

پرداخت بهای اراضی و املاک مطابق ماده ۲ لایحه قانونی نحوه خرید و تسلک اراضی و املاک ... بر اساس بهای عادلانه است؛ و در صورت عدم توافق طرفین، بهای عادلانه را هیئت کارشناسی مندرج در ماده ۴ قانون تعیین می‌کند (برابر ماده ۵ قانون، ملاک تعیین قیمت همانا بهای عادلانه روز تقویم اراضی، آبیه و تأسیسات و حقوق و خسارات در حوزه عملیات طرح است). به منظور رعایت حقوق بیشتر مالکان، ماده واحده دیگری در تاریخ، با عنوان "قانون نحوه تقویم آبیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها"، در تاریخ ۱۳۷۰/۷/۲۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون صرفاً در مورد شهرداری‌هاست و دیگر سازمان‌های دولتی کماکان از لایحه قانونی نحوه خرید و تسلک اراضی و املاک ... استفاده می‌کنند.

برابر مفاد ماده واحده مذکور، قیمت اراضی و املاک اشخاصی که در طرح‌های مصوب شهرداری قرار می‌گیرد، در صورت عدم توافق به قیمت روز خواهد بود؛ و این قیمت را هیئت کارشناسی مندرج در تبصره یک این ماده واحده تعیین خواهد کرد.

ماده واحده مذکور ماهیتاً فرقی با لایحه قانونی نحوه خرید و تسلک ندارد و حتی ترکیب هیئت سه نفره کارشناسی هم متفاوت نیست. تنها فرقی در این است که قیمت املاک، که طبق لایحه قانونی نحوه خرید و تسلک به قیمت عادلانه بود، به قیمت روز تغییر کرده است.

قیمت عادلانه قیمتی است که کارشناسان با توجه به ارزش معاملاتی املاک مشخص شده در دفاتر مالیاتی و جز آن تعیین می‌کنند. این قیمت ممکن است با قیمت روز انجام معامله مقداری تفاوت داشته باشد؛ در حالی که قیمت روز بهایی است که مطابق معاملات روزمره اشخاص در مناطق مختلف شهر تعیین می‌گردد.

#### نتیجه

از مجموع قوانین و مقررات مربوط به خرید و تسلک اراضی و املاک به وسیله شهرداری‌ها، که به آنها اشاره شد، در زمان حاضر مراحل اقدام شهرداری‌ها برای خرید و تسلک اراضی و املاک به منظور اجرای طرح‌های مصوب شهری به شرح زیر خواهد بود:

۱- برای خرید و تسلک اراضی و املاک اشخاص به وسیله شهرداری‌ها، مقدمتاً به داشتن طرح مصوب نیاز است. طرح‌های مصوب برگرفته از جامع یا هادی‌اند. در شهرهایی که هنوز برای آنها طرح جامع یا هادی تهیه نشده است، طرح‌های موردی برحسب احتیاجات ضروری شهر تنظیم می‌گردند و پس از تأیید شورای شهر به تصویب وزارت کشور می‌رسند. (موضوع تبصره ذیل ماده ۹۸ قانون شهرداری).

۲- طرح‌های مصوب شهری (جامع و هادی) آنها این هستند که برای توسعه آنی شهرها و برای آینده نگری دراز مدت و میان مدت تعیین و تصویب می‌گردند و معمولاً برای مدت ۵ تا ۱۰ سال آینده تهیه می‌شوند. این طرح‌ها به مرور در طول مدت عمر طرح در صورت وجود اعتبار اجرا می‌گردند.

شهرداری‌ها برابر ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری، در شهرهایی که مشمول ماده ۲ قانون نوسازی شده‌اند، موظف به تنظیم برنامه پنج‌ساله عمرانی و نوسازی‌اند؛ و در شهرهایی که مشمول ماده ۲ قانون نوسازی نیستند، سالانه در قالب بودجه مصوب شهرداری تعدادی از طرح‌های مندرج در طرح جامع یا هادی را - برحسب اولویت و ضرورت - انتخاب و اجرا می‌کنند. بنابراین طرحی که بدین صورت تنظیم گردیده و اعتبار اجرای آن تأمین شده باشد، طرح مصوب اجرایی تلقی می‌گردد.

۳- مطابق متن ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، ضرورت اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی باید به تصویب بالاترین مقام دستگاه اجرایی رسیده و اجرای رسمی آن اعلام شده باشد.

همچنین گفتنی است در ماده یک لایحه قانونی نحوه خرید و تملک ... از شهرداری به عنوان دستگاه اجرایی مستقل نام برده شده است. باز اجرایی این قانون نیز به عهده شخص شهردار - به عنوان رئیس دستگاه اجرایی - گذاشته شده است. بدین ترتیب بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی در شهرداری‌ها، شخص شهردار است. بنابراین در صورت تصویب ضرورت اجرای طرح به وسیله شهرداری، باید نقشه‌های کاملی از طرح تهیه شود و به وسیله هیئت ارزیابی مندرج در تبصره ۲ ذیل ماده ۱۶ قانون نوسازی و عمران شهری و آیین‌نامه اجرایی این تبصره (یک نفر مهندس ساختمان، یک نفر مهندس معمار، یک نفر ارزیاب) فهرست جامعی از اراضی و املاک و تأسیسات و حقوق قانونی اشخاصی که در مسیر طرح شهرداری قرار می‌گیرد تهیه شود. پس از ارزیابی نیز همراه با ذکر نام مالک و شماره ملک، برای تصویب به شورای اسلامی شهر ارسال گردد (تصویب شورای اسلامی شهر از بابت اختصاص اعتبار اجرایی طرح است).

پس از تصویب شورای اسلامی شهر، شهرداری براساس تبصره یک ماده ۱۶ قانون نوسازی و عمران شهری و قانون تعیین وضعیت اراضی و املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، از طریق مقتضی (نشر آگهی، اعلام کتبی از طریق پست و نظایر آن) اجرای طرح را رسماً اعلام می‌کند.

۴- در صورتی که بین مالکان و شهرداری، با توجه به ارزیابی تهیه شده به وسیله هیئت ارزیابی شهرداری توافق حاصل شود، مقررات ماده ۳ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک ... تحقق می‌یابد. شهرداری می‌بایست ظرف مهلت ۱۸ ماه از تاریخ توافق، نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال اسناد و پرداخت بهای ملک اقدام کند.

در صورتی که پس از انقضای مهلت ۱۸ ماهه، شهرداری نسبت به پرداخت بهای تعیین شده (توافق شده) ملک اقدام نکند، این به منزله انصراف از اجرای طرح است و توافق به عمل آمده موضوعاً منتهی خواهد بود و اجرای طرح بالای ۵ سال تلقی می‌گردد.

شهرداری می‌تواند در صورت رضایت مالک، مستند به مواد ۶ و ۷ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک، به جای پرداخت بهای ملک، عوض آن را (اراضی و املاک واقع در معرض طرح) از اراضی ملکی خود واگذار کند.

همچنین به جای پرداخت حق کسب و پیشه، محل کسب مناسب در همان حدود به صاحب حق واگذار کند. ارزیابی معوض در صورت عدم توافق، به عهده هیئت کارشناسی مندرج در قانون نحوه تقویم آئینه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری خواهد بود.

۵- در صورتی که مالک نسبت به ارزیابی به عمل آمده به وسیله هیئت ارزیابی شهرداری اعتراض کند، موضوع به هیئت کارشناسی موضوع قانون نحوه تقویم آئینه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها ارجاع خواهد گردید و قیمت روز را هیئت مذکور تعیین خواهد کرد و رأی اکثریت هیئت قطعی و لازم الاجراست.

۶- در صورت عدم تعیین و معرفی کارشناس به وسیله مالک (کارشناس منتخب مالک و کارشناس مرضی الطریقین)، دادگاه صالحه حسب مراجع شهرداری ظرف ۱۵ روز نسبت به تعیین کارشناس اقدام خواهد کرد (موضوع تبصره ۲ ماده واحده قانون نحوه تقویم آئینه ...).

۷- در صورت استنکاف مالک از دریافت بهای تعیین شده هیئت کارشناسی و عدم انجام معامله، برابر مقررات ماده ۸ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک ... نسبت به تودیع بهای ملک، به صندوق ثبت به وسیله شهرداری اقدام می‌گردد. همچنین پس از اتمام نماینده دادستان و انتقال اسناد به نام شهرداری، ظرف یک ماه نسبت به خلع ید اقدام خواهد شد. در مورد ساختمان‌هایی که دارای تخلفات ساختمانی هستند، ابتدا می‌بایست ملک از نظر مقررات شهرداری رسیدگی گردد و در صورت ایقاع بنا و پرداخت جریمه احتمالی و کلیه عوارض و حقوق قانونی شهرداری انجام معامله صورت گیرد.

۸- در صورتی که طبق برنامه زمان‌بندی شده شهرداری اجرای طرح به سال‌های آتی موکول شده باشد (باین یا بالای ۵ سال)، مالکان از کلیه حقوق مالکانه مندرج در تبصره یک قانون تعیین وضعیت اراضی ... (یعنی احداث، تجدید بنا، افزایش بنا، تعمیر، فروش و جز اینها) بهره‌مند خواهند شد. در مورد احداث و تجدید بنا، صدور پروانه ساختمانی با رعایت ضوابط مندرج در مصوبه مورخ ۷۱/۶/۱۶ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران خواهد بود. برابر مصوبه مذکور، در مناطق مسکونی و تجاری اجازه احداث یا تجدید بنا و افزایش بنا صرفاً به صورت مسکونی با رعایت تعداد طبقات، سطح اشغال و تراکم مجاز، حداکثر ۱۵۰ متر مربع داده خواهد شد.

در مورد املاک مشاعی، چنانچه اسناد آنها قبل از ۶۷/۸/۲۹ صادر شده باشد (تاریخ تصویب قانون تعیین وضعیت ...) به هر یک از مالکان مشاعی اجازه احداث یک واحد مسکونی حداکثر تا ۱۵۰ متر مربع داده خواهد شد. بدیهی است مجموع مساحت آنها از تراکم مجاز مساحت کل زمین بیشتر نخواهد بود.

## نظارت بر شورا از تخلف تا انحلال

محمدرضا چوپانی یزدلی  
کارشناس ارشد حقوق عمومی

قوه، یکی از معاونین دادستان کل، به انتخاب دادستان کل، ۳ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی (دو نفر از اعضای کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور و یک نفر از اعضای کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی).

ب - هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان به عضویت استاندار، عالی‌ترین مقام قضایی استان، دو نفر به انتخاب

**قانونگذار برای رسیدگی به شکایات و حل اختلاف میان شوراها و سایر نهادهای حکومتی، ترکیبی را انتخاب کرده است که غالباً با انتصاب برای دایره برگزیده شده‌اند، در حالی که اعضای شورا با رای مستقیم مردم انتخاب شده‌اند**

هیئت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات و یکی نفر از اعضای شورای اسلامی شهر مرکز استان به انتخاب شورا، همان طور که ملاحظه می‌شود، قانونگذار برای رسیدگی به شکایات و حل اختلاف میان شوراها و سایر نهادهای حکومتی، ترکیبی را انتخاب کرده است که غالباً با انتصاب برای دایره برگزیده شده‌اند، در حالی که اعضای شورا با رای مستقیم مردم انتخاب شده‌اند. از این رو منطقی به نظر می‌رسد که نظارت بر نهادی انتخابی به وسیله نهاد انتخابی دیگر صورت گیرد. اما قانونگذار از مجموع ترکیب هفت نفره هیئت مرکزی حل اختلاف، چهار نفر آن را از اعضای انتصابی تعیین کرده است و سه نفر دیگر را هم نمایندگان مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌دهند.

اصل یکصد و ششم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست، مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند. شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند.»

شوراهای اسلامی محلی از آن جهت که دارای شخصیت حقوقی و همچنین حق و تکلیف‌اند، باید تحت نظارت و مراقبت قرار داشته باشند. یکی از جهات نظارت بر کار شوراها «نظارت قضایی» است که می‌توان آن را در قالب رسیدگی به تخلفات و نحوه انحلال شوراها بررسی کرد.

### رسیدگی به تخلفات شوراها

شوراهای اسلامی شهر و روستا به عنوان نهاد تصمیم‌گیر در مدیریت شهری باید در چارچوب قوانین عمومی کشور اقدام کنند؛ و ملزم به رعایت اصول چهارگانه ذیل اصل یکصد و ششم قانون اساسی اند (وحدت ملی، تمامیت ارضی، نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی). هرگونه تصمیم و اقدام خارج از اصول و ضوابط مذکور برخلاف قانون است و تخلف محسوب می‌شود.

فصل چهارم قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵، مربوط به «ترتیب رسیدگی به تخلفات شوراها» است. قانون مذکور مقرر می‌دارد: «به منظور رسیدگی به شکایات مبتنی بر تخلفات و اعتراضات شوراها هیئت‌هایی به نام هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به ترتیب زیر تشکیل می‌شود:

الف - هیئت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به عضویت یکی از معاونان رئیس جمهور، معاون سیاسی و اجتماعی وزارت کشور، یکی از معاونین رئیس قوه قضائیه به انتخاب رئیس این

از طرف دیگر، قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵ تخلفات شوراهای  
بدین ترتیب اعلام می‌دارد:

۱- مغایر بودن مصوبات شوراهای با وظایف و اختیارات قانونی و  
قوانین عمومی کشور؛

۲- انجام دادن اقدامات برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح  
عمومی کشور؛ و

۳- حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و  
نگهداری آنها به عهده شورا می‌باشد.

در صورتی که مصوبات شوراهای مغایر با وظایف قانونی آنها و  
مغایر قوانین عمومی کشور باشد، مسئولان اجرایی مربوط می‌توانند  
با ذکر مورد و به‌طور مستدل حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ  
مصوبه، اعتراض خود را به اطلاع شوراهای رسانده و درخواست تجدید  
نظر نمایند. شورا موظف است یک هفته از تاریخ وصول اعتراض  
تشکیل جلسه دهد و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در  
صورتی که شورا در بررسی مجدداً از رای قبلی خود نسبت به مصوبه  
مورد اختلاف عدول نماید، موضوع به هیئت حل اختلاف استان  
ارجاع می‌شود. هیئت مذکور مکلف است ظرف ۱۵ روز به  
موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. نظریه این هیئت، در صورتی که  
در جهت لغو مصوبات شورای شهرها باشند، در صورت تایید هیئت  
مرکزی حل اختلاف، قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود.

اعتراض به مصوبات شورا که به وسیله مسئولان اجرایی صورت  
می‌گیرد، چنانچه با موافقت اعضای شورا روبه‌رو نشود، برای  
داوری به هیئت حل اختلاف استان ارجاع می‌شود - و در واقع  
همان داستان نظارت نهاد انتصابی بر نهاد انتخابی تکرار می‌گردد.  
از این رو می‌توان گفت که حق درخواست تجدید نظر از سوی  
مسئولان اجرایی نسبت به مصوبات شوراهای، اهم اعمال نظارت  
دولت است بر فعالیت شوراهای اسلامی شهر و روستا تا از این طریق  
بتواند جلوی تصویب مقررات و قوانینی را که برخلاف منافع  
حکومت مرکزی است بگیرد، حتی اگر این تصمیمات به نفع حوزه

محلّی باشد. بدین ترتیب این خطر وجود دارد که شوراهای به سطح  
بازوی اجرایی دولت و تحقق منافع حکومت مرکزی تنزل یابند.

رسیدگی در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت تصمیمات  
شوراهای اسلامی با وظایف قانونی آنها، و نیز قوانین عمومی کشور  
که به وسیله هیئت‌های حل اختلاف صورت می‌گیرد، استقلال  
شوراهای را خدشه‌دار می‌سازد، از طرف دیگر نیز حق اعتراض

### قانونگذار از مجموع ترکیب

هفت نفره هیئت مرکزی حل

اختلاف، چهار نفر آن را از

اعضای انتصابی تعیین کرده است

و سه نفر دیگر را هم نمایندگان

مجلس شورای اسلامی تشکیل

می‌دهند

شاکیان خصوصی یا عمومی و شخصیت‌های حقیقی و حقوقی را  
سلب می‌کند. این نکته‌ای است که در بازنگری قانون شوراهای در  
طرح اصلاحیه مجلس شورای اسلامی در سال جاری نیز به چشم  
می‌خورد و شورای نگهبان به درستی آنها را تذکر داده است و مغایر  
با قانون اساسی می‌داند.

### سلب عضویت اعضا

در خصوص تخلفات اعضای شورا، همان‌گونه که قبلاً بیان شد،  
قانون مصوب ۱۳۷۵ در این زمینه اشاره‌ای نکرده و فقط تغییر محل  
سکونت هر یک از اعضای شورا از محدوده حوزه انتخابیه به خارج  
از آن را موجب سلب عضویت دانسته است. در قوانین قبلی شوراهای  
به سلب عضویت اعضای شورا در صورت تخلف از وظایف قانونی  
اشاره شده است و موجبات سلب عضویت اعضای شورا برشمرده  
شده است.

در این زمینه قانون شوراهای مصوب ۱۳۶۱ اعلام می‌دارد: «سلب عضویت هر یک از اعضای شورا مبنی بر تخلف از وظایف قانونی... خواهد بود» و قانون شوراهای مصوب ۱۳۶۵ تغییر شرایط انتخاب شوندگان را، از جمله تغییر محل سکونت، و همچنین اعتقاد و تعهد عملی به اسلام، آبراز وفاداری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، عدم گرایش به احزاب، سازمان‌ها و گروه‌های غیرقانونی و یا

**رسیدگی به انحلال شوراهای رسیدگی قضایی نیست. به عبارت بهتر، انحلال شوراهای ماهیت قضایی ندارد و به همین خاطر قابل رسیدگی در هیئت‌های تشخیص حل اختلاف است؛ ولی اعتراض به انحلال شوراهای مسئله‌ای حقوقی و قضایی است و می‌بایست در دادگاه بررسی و رسیدگی شود**

هیتی بر عقاید التقاطی و غیرالهی، آشنایی با مسائل اجتماعی و عدم سابقه خیانت در امانت و کلاهبرداری و محکومیت به جرایمی که مستوجب حد شرعی است و عدم اشتها به فساد اخلاق، از موجبات سلب عضویت اعضای شوراهای دانسته است.<sup>۱</sup> روشن است که مقررات پیش گفته به لحاظ عدم معایرت با قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵ کماکان به قوت خود باقی است؛ لذا در صورتی که هر یک از اعضای شوراهای، با رعایت‌های غیرموجه خود در کار شورا انحلال ایجاد کنند، یا در انجام وظایف محوله کوتاهی و سهل‌انگاری کند و مانند اینها، به جهت تخلف از وظایف قانونی از وی سلب عضویت خواهد شد. همچنین عضویت اعضای شوراهای در مواردی که شرایط لازم برای ابقای عضویت در آنها تغییر کرده باشد، سلب خواهد گردید.

**حق درخواست تجدید نظر از سوی مسئولان اجرایی نسبت به مصوبات شوراهای، اهرم اعمال نظارت دولت است بر فعالیت شوراهای اسلامی شهر و روستا تا از این طریق بتواند جلوی تصویب مقررات و قوانینی را که برخلاف منافع حکومت مرکزی است بگیرد، حتی اگر این تصمیمات به نفع حوزه محلی باشد**

قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵ ترتیب و چگونگی سلب عضویت اعضای شوراهای را مشخص ساخته است؛ در صورتی که قانون شوراهای مصوب ۱۳۶۱ درخصوص چگونگی سلب عضویت اعضای شوراهای مقرر می‌دارد: «سلب عضویت هر یک از اعضای شورا مبنی بر تخلف از وظایف قانونی به پیشنهاد سه چهارم مجموع اعضا و با رأی دادگاه‌های صالحه خواهد بود.» به موجب قانون اخیرالتصویب شوراهای، «سلب عضویت در مورد اعضای شوراهای روستا و بخش و شهرک، با تصویب هیئت حل

اختلاف استان، و در مورد شورای شهرها با پیشنهاد هیئت حل اختلاف استان و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی خواهد بود.» همان گونه که اشاره شد، قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵ تصریحی درخصوص ترتیب سلب عضویت اعضای شوراهای ندارد ولی می‌توان بر این عقیده بود که «خود شورا یا جمعی از مردم» یا «مسئولان اجرایی» می‌توانند موارد تخلف اعضای شوراهای و عدم شایستگی آنها را به هیئت حل اختلاف استان اعلام کنند تا ترتیب قانونی سلب عضویت در مورد اعضای شورا بر طبق مقرر مذکور انجام شود.

#### انحلال شوراهای

قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵ درخصوص انحلال شوراهای مقرر می‌دارد: «هر گاه شورا اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیث و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده دارد انجام دهد، به پیشنهاد کتبی فرماندار موضوع جهت انحلال شورا به هیئت حل اختلاف استان ارجاع می‌گردد و هیئت مذکور به شکایات و گزارش‌های رسیدگی و در صورت احراز انحراف هر یک از شوراهای روستاها آن را منحل می‌نماید و در مورد سایر شوراهای در صورت انحراف از وظایف قانونی بنا به پیشنهاد هیئت استان و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی منحل می‌گردد.»

گاه تخلف شورا دارای اهمیت و خسارت بیشتری است. از این دست آند هنگامی که شورا:

۱- اقداماتی برخلاف وظایف مقرر انجام دهد؛  
۲- مرتکب اعمالی شود که مخالف مصالح عمومی کشور است؛ و

۳- مرتکب حیث و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی گردد که وصول و نگهداری آن اموال به عهده شورا است.

در این سه مورد قانونگذار با شدت بیشتری برخورد کرده و با (فراهم بودن) شرایطی، مسئله انحلال شورا را مطرح ساخته است. روشن است که تخلفات در ماده ۸۱ شدت بالاتری دارند. در ماده ۸۰ قانون شوراهای (مصوب ۱۳۷۵) نیز عبارت «معایر با وظایف و اختیارات قانونی» مطرح شده است؛ «واما» همان طور که دیدیم، مسئولان اجرایی تنها در جهت ابطال مصوبه غیرقانونی اقداماتی را به عمل می‌آورند، در حالی که در ماده ۸۱ همین قانون موضوع «انحلال شوراهای» مطرح نظر است.

البته قانون در این زمینه تا حدودی مبهم است و معلوم نیست اقدامات «بر خلاف وظایف مقرر» در دو ماده چه تفاوت‌هایی با هم دارند.

از سوی دیگر در ماده ۸۱ «مصالح عمومی کشور»، عبارتی کلی و مبهم است و می‌تواند مورد تفسیر - و یا تفسیر - گوناگونی قرار گیرد و حتی در برخی از موارد، از آن سوء استفاده هم بشود. ظاهراً تشخیص اینکه چه چیزی «مخالف مصالح عمومی کشور» است، یا اقدام «بر خلاف وظایف مقرر» در چه حدود و گستره‌ای است، نهایتاً به تشخیص هیئت مرکزی حل اختلاف گذاشته شده است.

«هر یک از شوراهای منحل شده در صورت اعتراض به انحلال می‌توانند به دادگاه صالح شکایت نمایند و دادگاه مکلف است خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رای قطعی صادر نماید.»

رسیدگی به انحلال شوراهای رسیدگی قضایی نیست. به عبارت بهتر، انحلال شوراهای ماهیت قضایی ندارد و به همین خاطر قابل رسیدگی در هیئت‌های تشخیص حل اختلاف است؛ ولی اعتراض به انحلال شوراهای مسئله‌ای حقوقی و قضایی است و می‌بایست در دادگاه بررسی و رسیدگی شود.

**در صورتی که هر یک از اعضای شوراهای با غیبت‌های غیرموجه خود در کار شورا انحلال ایجاد کند، یا در انجام وظایف محوله کوتاهی و سهل‌انگاری کند و مانند اینها، به جهت تخلف از وظایف قانونی از وی سلب عضویت خواهد شد**

**دادگاه صالح برای رسیدگی به اعتراض شورای منحل شده**  
دادگاه‌ها از حیث رسیدگی به دعاوی به دو دسته تقسیم می‌شوند: ۱- دادگاه‌های مراجع عمومی؛ و ۲- دادگاه‌های مراجع اختصاصی.

دادگاه‌های عمومی حق رسیدگی به همه دعاوی را دارند، مگر آنکه به موجب قانون از رسیدگی به دعوایی منع شده باشند. مراجع یا دادگاه‌های اختصاصی، دادگاه‌هایی هستند که حق رسیدگی به دعاوی خاصی را به موجب قانون دارند. با توجه به آنچه که بیان شد، دادگاه‌های عمومی در واقع دادگاه‌های صالح برای رسیدگی به اعتراض شورای منحل شده به شمار می‌آیند؛ چون مرجع خاصی برای رسیدگی به اعتراض مذکور به موجب قوانین مشخص نشده است. شاید بتوان گفت دیوان عدالت اداری از آن جهت که به شکایات مربوط به تصمیم هیئت‌های مختلف (هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی و جز اینها) رسیدگی می‌کند، صالح برای رسیدگی به شکایات از تصمیم هیئت‌های حل اختلاف شوراهای اسلامی است؛ ولی باید اذعان داشت که دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع اختصاصی حق رسیدگی به شکایات از تصمیم هیئت‌های حل اختلاف شوراهای را ندارد، چون قانون چنین اختیاری را برای دیوان عدالت اداری قائل نگردیده است.<sup>۱۱</sup> از طرفی عدم دسترسی شوراهای دیوان عدالت

اداری مشکلی علی‌حده است. توضیح اینکه، شوراهای اسلامی از آن جهت که در تمام مناطق کشور تشکیل گردیده‌اند، به آسانی نمی‌توانند اعتراض خود را در دیوان عدالت اداری - که تمام شعبه‌های آن در تهران متمرکز است - مطرح سازند؛ لذا دادگاه صالح برای رسیدگی به اعتراض شوراهای منحل شده، دادگاه عمومی است که شورای مذکور در حوزه آن دادگاه تشکیل گردیده است.

پس از انحلال شوراهای انتخابات مجدد برگزار می‌گردد و تا برگزاری انتخابات بعد و تشکیل شورای جدید، تصدیقاتی مطابق قانون برای جانشینی شوراهای اندیشیده شده است. مطابق قانون شوراهای منسوب ۱۳۷۵:

«در حوزه‌هایی که... براساس ماده ۸۱ این قانون شورای آن منحل شده است، انتخابات برای تشکیل شورا باید حداکثر ظرف دو ماه برگزار شود.»<sup>۱۲</sup>

هر گاه هر یک از شوراهای شهر و شهرک و بخش... پس از تشکیل طبق مقررات قانونی منحل شوند، تا برگزاری انتخابات بعد و تشکیل شورای جدید، استاندار جانشین آن شورا خواهد بود.<sup>۱۳</sup>

**رسیدگی در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت تصمیمات شوراهای اسلامی با وظایف قانونی آنها، و نیز قوانین عمومی کشور که به وسیله هیئت‌های حل اختلاف صورت می‌گیرد، استقلال شوراهای خدشه‌دار می‌سازد. از طرف دیگر نیز حق اعتراض شاکیان خصوصی با عمومی و شخصیت‌های حقیقی و حقوقی را سلب می‌کند**

«جانشین شورای شهر تهران، وزیر کشور خواهد بود»<sup>۱۴</sup> و «جانشین شورای روستا، شورای بخش است»<sup>۱۵</sup> در پایان به این نکته اشاره می‌شود که با کامل نبودن زنجیره شورایی، جانشین شورای شهر و شهرک و بخش، شخص استاندار است و جانشین شورای شهر تهران نیز وزیر کشور است. شاید با شکل‌گیری شوراهای فرادست، شرایطی فراهم آید که قائم مقام نهاد منتخب شورا، شورای بالادست آن باشد.

پی‌نوشت:

- ۱- سید محمد هاشمی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، نشر دادگستر، چاپ سوم، ۱۳۷۷، فصل ۴-۶ و ۵-۶.
- ۲- همان، ص ۶۵.
- ۳- ماده ۷۹ قانون شوراهای منسوب ۱۳۷۵.
- ۴- مواد ۸۰ و ۸۱ همان قانون.
- ۵- ماده ۸۰ قانون شوراهای منسوب ۱۳۷۵.
- ۶- تبصره ۴ ماده ۲۴ قانون شوراهای منسوب ۱۳۷۵.
- ۷- تبصره ۶ ماده ۱۱ قانون شوراهای منسوب ۱۳۶۱.
- ۸- تبصره ماده ۲۴ قانون شوراهای منسوب ۱۳۶۱ اصلاحی ۱۳۶۵.
- ۹- تبصره ۶ ماده ۲۱ قانون شوراهای منسوب ۱۳۶۱.
- ۱۰- ماده ۸۲ قانون شوراهای منسوب ۱۳۷۵.
- ۱۱- سیدجلال‌الدین مدنی: حقوق و وظایف شوراهای اسلامی، نشر پایدار، چاپ اول، سال ۱۳۷۷، ص ۷۰.
- ۱۲- ماده ۸۱ قانون شوراهای منسوب ۱۳۷۵.
- ۱۳- سیدمحمد اسفندی: مسئولیت همگانی در برقراری و معروف و نهی از منکر، به همراه مقاله شوراهای مشارکت مردم، انتشارات اطلاعات، چاپ اول، سال ۱۳۷۸، فصل ۱۳۶ و ۱۳۷.
- ۱۴- تبصره ماده ۸۱ قانون شوراهای منسوب ۱۳۷۵.
- ۱۵- ن. ک. ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری.
- ۱۶- ماده ۸۷ همان قانون.
- ۱۷- ماده ۸۵ همان قانون.
- ۱۸- تبصره ۱ ماده ۸۵ همان قانون.
- ۱۹- تبصره ۲ ماده ۸۵ همان قانون.



## از انجمن‌های ایالتی و ولایتی تا انجمن بلدی

حسن شفیعی

دکتر در علوم سیاسی

همان‌طور که می‌دانیم، در ۱۳ مرداد ۱۲۸۵ فرمان مشروطیت به دست مظفرالطین شاه قاجار صادر شد. متعاقب آن در اولین قانون اساسی ایران، طرح تشکیل نهادهای مدنی از جمله مجلس شورای ملی و انجمن‌های ایالتی و ولایتی مطرح گردید. انجمن‌های ایالتی و ولایتی وفق اصول ۲۹ و ۹۰ تا ۹۲ قانون اساسی مشروطه پیش‌بینی شده بودند. در متمم قانون اساسی اصولی به تصویب رسیدند که مستقیماً به انجمن‌های ایالتی و ولایتی مربوط می‌شدند.

همان‌طور که می‌دانیم، در ۱۳ مرداد ۱۲۸۵ فرمان مشروطیت به دست مظفرالطین شاه قاجار صادر شد. متعاقب آن در اولین قانون اساسی ایران، طرح تشکیل نهادهای مدنی از جمله مجلس شورای ملی و انجمن‌های ایالتی و ولایتی مطرح گردید. انجمن‌های ایالتی و ولایتی وفق اصول ۲۹ و ۹۰ تا ۹۲ قانون اساسی مشروطه پیش‌بینی شده بودند. در متمم قانون اساسی اصولی به تصویب رسیدند که مستقیماً به انجمن‌های ایالتی و ولایتی مربوط می‌شدند.

**مشارکت مستقیم مردم در انتخاب اعضای انجمن‌های ایالتی و ولایتی و اختیارات این انجمن‌ها در تصویب درآمد و هزینه ایالات و نظارت‌نامه در تمامی امور عام‌المنفعه شایسته ریادی به نظام‌های فدرالیستی داشت**

**انجمن‌های بلدی به موجب مجوز قانونی مجلس شورای ملی حق وضع عوارض محلی را برای تأمین مصارف بلدی هر محل - نظیر تنظیفات، روشنایی، احتیاجات محلی (بهداشتی) و نظایر اینها... داشتند.**

**تعداد اعضای انجمن بلدی در تهران ۱۲ نفر، در مرکز ایالات و ولایات هر چه از ۹ نفر و در سایر نقاط ۳ نفر بود.**

نیم‌نگاهی به اصول اساسی تأسیس انجمن‌های ایالتی و ولایتی بیانگر این حقیقت است که اختیارات این انجمن‌ها بسیار وسیع بوده است. انجمن‌های مذکور اقتدار ایالات را در دست داشتند. در آن موقع ایران به پنج ایالت (آذربایجان، خراسان، فارس، کرمان و بلوچستان) تقسیم شده بود. درون ایالت، اقتدار حکومت مرکزی و ولایت نیز وجود داشت و سه حاکم - یعنی حاکم ایالت، حاکم ولایت و حاکم دولت مرکزی - درون ایالت اعمال حکومت می‌کردند. نظام ایالتی پیش‌بینی شده در قانون تمرکززدایی ناب از قدرت سیاسی مرکزی بود. مشارکت مستقیم مردم در انتخاب اعضای انجمن‌های ایالتی و ولایتی و اختیارات این انجمن‌ها در تصویب درآمد و هزینه ایالات و نظارت‌نامه در تمامی امور عام‌المنفعه شایسته ریادی به نظام‌های فدرالیستی داشت. متأسفانه انجمن‌های ایالتی و ولایتی هیچ‌گاه عملی نشدند و در سال ۱۳۱۶، قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و استانداران «جانشین قانون تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی گردید. براساس قانون سال ۱۳۱۶، مأموران دولتی که حکم خود را از مرکز می‌گرفتند تحت عناوین «والی»، «فرماندار» و «جز اینها روانه ایالات» قبلی - که دیگر عنوان «استان» به خود گرفته بودند - شدند و کشور به ۱۰ استان با عناوین «عددی» از قبیل استان «اول»، «دوم» و... تقسیم شد.

اختیارات قانونی مشخصی به آنها تفویض شده بود. بر این اساس، قانون بلدی در ۳۰ اردیبهشت ۱۳۰۹ به تصویب مجلس شورای ملی رسید و پس از توشیح سلطنتی، اجرای آن از تاریخ ۳ خرداد همان سال به هیئت دولت واگذار شد. این قانون ۸ ماده داشت، و مفاد آن عمدتاً به دو بخش تقسیم می‌شد. بخش اول به منابع مالی و درآمدی بلدیها مربوط می‌شد؛ و بخش دوم به انتخابات، طرز انتخاب رئیس انجمن بلدی و نظایر آن. براساس این قانون، منابع درآمدی بلدی شامل مالیات مستغلات محلی، مالیات ذیابح (کشورگانه‌ها)، عواید سینماها و نمایش‌ها و عواید مالیات راه‌ها بود.

اداره امور بلدی هر محل به انجمن و اداره بلدی همان محل واگذار شده بود رئیس اداره بلدی را نیز وزارت داخله تعیین می‌کرد.

قانون تشکیل انجمن‌های بلدی نیز در فضای حاکم بر سیاست‌های دولت مدرن پهلوی اول، به تصویب مجلس رسید. زمینه‌های شکل‌گیری این انجمن‌ها، با وجود تمرکز بیش از حد نظام





وظیفه رئیس اداره بلدیّه، اجرای دستور اصلاحات بلدی مصوب دولت و انجمن های بلدی بود. براساس ماده ۶ همین قانون، انجمن های بلدی به موجب مجوز قانونی مجلس شورای ملی حق وضع عوارض محلی را برای تأمین مصارف بلدی هر محل - نظیر نظیفات، روشنایی، احتیاجات صحی (بهداشتی) و نظایر اینها داشتند. وضع عوارض از طریق انجمن به تصویب رئیس اداره بلدیّه و سپس وزارت داخله، و در نهایت نیز به تصویب هیئت دولت می رسید.

براساس ماده ۵ همین قانون، انجمن بلدی صنفی محسوب

**بلدیّه مرکب بود از انجمن بلدیّه و اداره بلدیّه که هر دو تحت نظارت مستقیم دولت بودند. در جاهایی که وزارت داخله مصلحت می دید، ریاست بلدیّه را به حاکم یا نایب الحکومه محل واگذار می کرد.**

**مردم مشارکتی در انتخاب رئیس بلدیّه و اعضای انجمن بلدی نداشتند. اعضای انجمن ماه مور اجرای سیاست های دولتی محسوب می شدند. براساس قانون بلدیّه ترکیبی از نوکران و تصنیف گیری و تمرکززدایی از اجرای سیاست های مرکزی مشاهده می شد.**

می شده، یعنی افراد متمول و صاحب نسق که دارایی مناسبی داشتند، می توانستند به عضویت انجمن در آیند. ترکیب اصلی انجمن از گروه های زمیندار و تاجر پیشه تشکیل می شد. تعداد اعضای انجمن بلدی در تهران ۱۲ نفر، دو مرکز ایالات و ولایات درجه اول ۹ نفر و در سایر نقاط ۶ نفر بود. در ۶ خرداد ۱۳۰۹، سه روز پس از اجرای قانون بلدیّه، نظامنامه بلدیّه به تصویب کمیسیون پارلمانی مجلس شورای ملی رسید. این نظامنامه ۳۶ ماده داشت که به استناد ماده ۵ قانون بلدیّه ۱۳۰۹ به تصویب رسیده بود. نظامنامه به سه قسمت تقسیم شده بود، که قسمت اول به تشکیلات بلدیّه مربوط می شد. تشکیلات بلدیّه مرکب بود از انجمن بلدی و اداره بلدیّه. بنابراین انجمن بلدی، نه انجمن شهر، بلکه انجمن شهرداری تصور می شد. طرز انتخاب اعضا به این ترتیب بود که والی یا حاکم برای تشکیل انجمن نظارت از طبقات مالککان، تاجران و اصناف (هر طبقه ۲ نفر) دعوت می کرد. انجمن نظارت، طلی اصلاحیه ای مردم را پنج روز پیش از انتخابات، از محل رای گیری، شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و جز اینها مطلع می ساخت. در انتخابات، پنج برابر تعداد اعضا تعیین می شدند. سپس افراد انتخاب شده را والی یا حاکم به وزارت داخله معرفی می کرد و وزارت داخله نیز مراتب را به هیئت دولت منعکس می ساخت تا عده لازم را از میان متتخان تعیین کند. پس از انتخاب اعضا، انجمن رسمیت می یافت و موظف بود نظامنامه داخلی بلدیّه تهران و توابع مصوب ۱۳۱۱/۴/۷ مواردی همچون مقر انجمن بلدیّه تهران، هیئت رئیسه، کمیسیون ها، وظایف هیئت رئیسه، تشکیل جلسات و جریان مذاکرات، وظایف رئیس انجمن بلدی، وظایف نایب رئیس، وظایف منشی انجمن، جلسات علمی و خصوصی و مواردی از این دست ذکر شده بود. دوره نمایندگی اعضای انجمن دو ساله بود. رئیس اداره بلدیّه را وزارت

داخله - و نه انجمن بلدی - تعیین می کرد. در واقع بلدیّه مرکب بود از انجمن بلدیّه و اداره بلدیّه که هر دو تحت نظارت مستقیم دولت بودند. در جاهایی که وزارت داخله مصلحت می دید، ریاست بلدیّه را به حاکم یا نایب الحکومه محل واگذار می کرد. مجموع حقوق اعضا و مستخدمان بلدیّه در سال ۱۳۱۰ مجموع عایدات سالیانه بلدیّه تجاوز می کرد.

مردم مشارکتی در انتخاب رئیس بلدیّه و اعضای انجمن بلدی نداشتند. اعضای انجمن مأمور اجرای سیاست های دولتی محسوب می شدند. براساس قانون بلدیّه ترکیبی از نوکران و تصنیف گیری و تمرکززدایی از اجرای سیاست های مرکزی مشاهده می شد. این نوع تمرکززدایی به معنای اعطای استقلال و گسترش دامنه اختیارات

**بخش عمده وظایف انجمن بلدی جنبه پیشنهادی و مطالعاتی دارد. تصنیف گیرنده اصلی در واقع دولت مرکزی، به ویژه وزارت داخله بود. انجمن طایز در حقیقت بلدیّه اصلی دولت مرکزی در شهرها به شمار می رفتند.**

نیود. وزارت داخله نظارت مستمر و تام بر تمامی امور بلدیّه و انجمن بلدیّه داشت - از انتخاب آنها گرفته تا تصویب بودجه، خرید و فروش اموال منقول و غیر منقول و جز آن. وظایف انجمن بلدی بسیار محدود بود و جنبه مشورتی و پیشنهادی داشت. این وظایف عبارت بودند از: ۱- تعیین نوع و میزان عوارض بلدی و پیشنهاد آن به وسیله رئیس بلدیّه به وزارت داخله برای موافقت هیئت دولت؛ ۲- مطالعه در بودجه بلدیّه که اداره بلدیّه تنظیم کرده باشد و بعد از تصویب انجمن برای جلب موافقت به وزارت داخله فرستاده شود؛ ۳- مطالعه در تهیه وسایل برای توسعه معارف حوزه بلدی؛ ۴- نظارت در جمع و خرج عواید و عوارض بلدیّه و رسیدگی به محاسبات بلدیّه و تفریغ بودجه آن؛ ۵- مطالعه در پیشنهاد های اداره بلدیّه راجع به تغییر نقشه شهر؛ ۶- مطالعه در طرز پرداخت و تأمین قیمت اراضی و ابنیه اشخاص در مواقعی که تغییر نقشه شهر ضرورت یابد و اداره بلدیّه آن را پیشنهاد کند؛ و ۷- مطالعه در کلیه پیشنهاد های اداره بلدیّه راجع به اصلاحات بلدی و آنچه که مربوط به وظایف اداره بلدیّه است.

بنابراین می بینیم که بخش عمده وظایف انجمن بلدی جنبه پیشنهادی و مطالعاتی دارد. تصنیف گیرنده اصلی در واقع دولت مرکزی، به ویژه وزارت داخله بود. انجمن ها نیز در حقیقت بدنه اصلی دولت مرکزی در شهرها به شمار می رفتند.

# شهرداری و طرح درست دعاوی



محمود برآبادی

کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای



گسترش شهرها، پیچیدگی زندگی شهری، افزایش وظایف شهرداری‌ها و تصویب قانون خودکفایی شهرداری‌ها که آنها را از کمک‌های دولت محروم ساخت، مشکلات حقوقی و قضایی شهرداری‌ها را افزون‌تر کرد؛ تا آنجا که امروزه شهرداری‌ها یکی از طرفین دعوا در بسیاری از پرونده‌های مربوط به دعاوی حقوقی اند و اغلب آنها برای حل مشکلات قضایی خود، دفاتر حقوقی ایجاد کرده‌اند. برخی از مشکلات شهری که شهرداری‌ها را ناچار با مسائل حقوقی درگیر می‌کند عبارتند از:

- ۱- مشکلات مربوط به تسلک اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها برای اجرای طرح‌های عمرانی و واگذاری معوض.
  - ۲- مشکلات مربوط به ساخت و سازهای غیرقانونی و تخلفات پروانه ساخت که در کمیسیون ماده صند مطرح می‌شود.
  - ۳- مسائل طرح شده در کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری.
  - ۴- مسائل مربوط به ماده ۱۰۱ قانون شهرداری و چندباره کاری دستگاه‌های مسئول در حقاری‌ها و نظایر آن.
  - ۵- نحوه اجرای مفاد بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری در خصوص آلودگی‌های زیست‌محیطی و مشاغل مزاحم.
  - ۶- عدم پرداخت حقوق قانونی شهرداری‌ها از سوی دستگاه‌های دولتی.
- مراجعه شهرداری‌ها به دادگاه‌ها و مراجع قضایی به‌طور کلی پیرامون دو محور دعاوی حقوقی و کیفری است که در این میان دعاوی حقوقی دارای بار مالی اند و دعاوی کیفری هم مجازات‌های خاص خود را دارند.
- برای آشنایی خوانندگان، در ادامه به تعریف برخی از واژه‌های حقوقی که در درگیری‌های قضایی شهرداری‌ها کاربرد دارد.

شهرداری‌ها از جمله مؤسسات عمومی غیردولتی اند که وظایف بسیاری در اداره شهر بر عهده آنان گذاشته شده است. این وظایف در گستره‌های گوناگون اجتماعی، فرهنگی، عمرانی، شهرسازی و خدماتی است؛ به گونه‌ای که هر فرد شهرنشین از آغاز تولد تا پایان زندگی نیازمند خدمات این نهاد غیردولتی است.

نخستین قانون مربوط به شهرداری‌ها در سال ۱۳۳۴ وضع شد. این قانون و اصلاحیه‌های بعدی آن زیربنای حقوقی قوانین مربوط به شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهد.

از جمله قوانینی که به حدود وظایف و اختیارات شهرداری‌ها می‌پردازند، اینها هستند:

قانون اصلاح پاره‌ای مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری (مصوب ۱۳۴۲)، قانون اصلاح تبصره ۲ ماده ۷۸ قانون شهرداری (مصوب ۱۳۵۲)، قانون الحاق دو تبصره با ماده ۵۵ و اصلاح تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری (مصوب ۱۳۵۲/۵/۱۷)، قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قانون شهرداری (مصوب ۱۳۵۴)، قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قانون شهرداری و الحاق شش ماده به آن (مصوب ۱۳۵۵) و لایحه قانون اصلاح تبصره‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری.

به علاوه، قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری، و نیز قانون اراضی شهری گرچه مستقیماً به شهرداری‌ها مربوط نیستند، اما برخی از مفاد آنها بر قوانین و مقررات مربوط به شهرداری‌ها مؤثرند.

شهرداری به عنوان شخصیت حقوقی، مستقلاً می‌تواند طرف حق و تکلیف قرار گیرد، علیه آن اقامه دعوا شود، یا خود از فردی حقیقی یا حقوقی شکایت کند.



حق مالکیت: این حق به مالک اجازه می‌دهد که اثباتاً هر گونه تصرفی در ملک خود نکند و مانع استفاده دیگران از هر گونه تصرفی در آن شود. مالکیت کامل‌ترین حق عینی است که شخص می‌تواند نسبت به مالی داشته باشد.

هر مالکی نسبت به مایملک خود حق هر گونه تصرف و انتفاع را دارد، مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد.

حق شفعه: هرگاه مال غیر منقول قابل تقسیمی بین دو نفر مشترک باشد و یکی از دو شریک بخواهد سهم خود را بفروشد، شریک دیگر حق دارد قیمتی را که مشتری داده است به او بدهد و تمامی مال را تملک کند.

فک رهن: آزاد کردن چیزی که در رهن است از قید رهن.

تصرف عدوانی: تصرف در مال غیر که بدون اجازه مالک و قانون بوده باشد. شریک مال مشاع هم که بدون اجازه شریک دیگر تصرف در ملک کند، این نوع تصرف عدوانی است.

تخریب: از بین بردن یا آسیب رساندن ابنیه و مانند آن، و به طور کلی اموال غیر منقولی که متعلق به دیگری باشد.

آشنایی با مفاهیم و واژه‌های حقوقی گرچه ممکن است از درگیری‌های قضایی دست اندرکاران امور شهری پیشگیری نکند، اما به یقین می‌تواند در طرح اصولی مشکل و طی مسیر درست قانون به آنها یاری رساند.

پرداخته می‌شود.

اراضی شهری: به زمین‌هایی اطلاق می‌گردد که در محدوده قانونی و حریم استحفاظی شهرها و شهرک‌ها قرار گرفته باشند.

اراضی بایر: منظور زمین‌هایی است که سابقه عمران و احیا دارند و به تدریج به حالت موات درآمده‌اند، بدون اینکه مالکیت‌شان در نظر گرفته شده باشد.

اراضی دایر: به زمین‌هایی گفته می‌شود که آنها را آباد و احیا کرده‌اند. در زمان حاضر اراضی دایر مشمول قانون زمین شهری فقط اراضی کشاورزی محصور و غیر محصور می‌باشند.

اراضی موات: منظور زمین‌هایی است که بالفعل مالک نداشته و سابقه مالکیت خصوصی‌شان معلوم نباشد و کشت و زرع و بنا و آبادی نیز در آنها نباشد.

اراضی مباحه: اراضی موات و زمین‌های متروکه‌ای است که مالکان از آنها اعراض (رویگردانی) کرده‌اند.

تفکیک: تبدیل و جداسازی قطعه زمین (ملک) به چند قطعه، افزاز، مجزا کردن سهم مشاع هر یک از شرکا.

تجمیع: چنانچه بتوان از نظر ثبتی دو یا چند قطعه زمین مجاور یکدیگر را تبدیل به یک پلاک ثبتی کرد، این عمل را تجمیع می‌گویند.

مشاع: ملکی است که مالکیت آن بین چند نفر مشترک باشد.

شخص حقیقی: افراد انسانی که موضوع حق و تکلیف باشند.

شخص حقوقی: عبارت است از شرکت‌ها، انجمن‌ها و سازمان‌ها، شهرداری‌ها و جز اینها که موضوع حق و تکلیف باشند.

درباره: ۱- جعفری‌لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، کتابخانه گنج دانش، چاپ هشتم، تهران، ۱۳۷۷. ۲- صدر، سید ابوالقاسم، حقوق شهرسازی و معماری، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۸.

## به سوی محیط شهری پایدارتر

نوشته: کاترین لوگان  
ترجمه: شهرزاد فرزین بلک



### مقدمه

در ژانویه سال ۱۹۹۹ شهرداری ساری (Sury)، که رشدی سریع در ایالت بریتیش کلمبیا داشته است، در مذاکره با چند سازمان ملی و بین‌المللی به‌مشاوره برای ایجاد پروژه‌های موسوم به Head water (سرچشمه، بالا رود)، در تطابق با استانداردهای متفاوت دولتی پرداخت.

این پروژه و اهمیت‌های عمده زندگی را، از دیدگاه اصول توسعه پایدار و عملکرد استانداردها، عرضه می‌کند و نشان می‌دهد چگونه نگرش یکپارچه به رشد و توسعه می‌تواند از هزینه‌های زیرساختی سایت‌ها بکاهد، زندگی در محله‌ها را مطلوب‌تر سازد و سیستم‌های آب‌های طبیعی را حفاظت کند. انتظار می‌رود این پروژه مزایایی از این دست را در پی داشته باشد: ۲۰ الی ۳۰ درصد کاهش در هزینه‌های مسکن، ۴۰ درصد کاهش مسافت‌هایی که هر شخص با اتومبیل طی می‌کند و رساندن حد متوسط زمان پیاده‌روی در فاصله اولین فروشگاه به مدت ۴ دقیقه و تا نزدیک‌ترین محل فضای سبز به مدت ۲ دقیقه.

مسئولیت طراحی این پروژه را پاتریک کندون بر عهده داشته و مقاله حاضر در واقع معرفی پروژه مذکور است.

اولین مرحله پروژه Head water در کلایتون شرقی، در منطقه‌ای به وسعت ۶۱۸ آکر (هر آکر معادل ۲۵۰ هکتار) خواهد بود و هدف آن ایجاد خانه‌های مسکونی برای بیش از ۱۳۰۰۰ نفر است. قسمت‌هایی از این نواحی مورد نظر پروژه که در ارتفاعات قرار گرفته‌اند، به زمین‌های کشاورزی اختصاص داده خواهد شد. قسمت دیگر خود به سه بخش که در طول سه رودخانه اصلی امتداد پیدا می‌کنند، تقسیم می‌شود.

استراتژی پاتریک کندون، برای دستیابی پایدار، از طریق شش اصل برنامه‌ریزی پایدار امکان‌پذیر است که در مجموعه

طراحی، با شرکت معماران و طراحان منظر و شهرسازان سراسر اروپا انجام می‌گیرد.

اصول زیر در جهت پایداری هر چه بیشتر محیط شهری، با در نظر گرفتن افزایش جمعیت به میزان ده برابر در ظرف چهار سال آینده، مطرح شده‌اند:

اصل یک: افزایش تراکم و حفظ انرژی از طریق طراحی فشرده محله‌ها با قابلیت عبور پیاده. تحقیقات نشان می‌دهد که اگر پیاده رفتن به محلی بیش از ۵ دقیقه طول نکشد، افراد احتمالاً آن راه را سوار می‌شوند. بنابراین اصل مذکور، عبور و مرور و خرید را در فاصله‌ای حدود پنج دقیقه تا خانه‌ها در نظر می‌گیرد. حتی برای آنکه فروشگاه‌های کوچک مخصوص خرید لوازم ضروری نیز پنج دقیقه راه عبور پیاده داشته باشند، لازم است خیابان‌های اطراف دربرگیرنده حدود ده واحد مسکونی در هر آکر باشند. آن گونه که به نظر می‌رسد، این تراکم برای سیستم تردد سالم نیز مورد نیاز است.

اصل دوم: استقرار واحدهای مسکونی متفاوت در یک محله و حتی در یک خیابان.

به گفته کندون، منطقه‌بندی تنها وسیله‌ای برای تفکیک محوطه‌سازی در شمال امریکاست که با در نظر گرفتن سطح زندگی و میزان عایدی انجام گرفته است و این باید عوض شود. اگر خانه‌هایی با اندازه‌ها و گونه‌های متفاوت در یک خیابان قرار گیرند و در ضمن سوئیت‌های اجاره‌ای بتوانند کمی برای صاحبان خانه‌ها در باز پرداخت وام خانه‌هایشان باشند، آن گاه اعضای این جمع می‌توانند به راحتی به زندگی خود در این واحد همسایگی - حتی با توجه به تغییر سن، تغییر میزان عایدی و تغییرات در وضعیت خانوادگی خود - ادامه دهند.

اصل سوم: اطمینان از اینکه ساختمان‌ها چهره دوستانه‌ای در



**تحقیقات نشان می‌دهد که اگر پیاده رفتن به محلی بیش از ۵ دقیقه طول بکشد، افراد احتمالاً آن راه را سواره طی خواهند کرد**

**خیابان‌ها و یا کوچه‌های بن‌بست، که معمولاً بساز و بفروش‌ها به آن علاقه دارند، دسترسی پیاده به محل‌های مختلف را در ظرف پنج دقیقه ناممکن می‌سازند**

به عقیده کندون، می‌بایست کمتر از سنگفرش استفاده کرد. می‌بایست به ایجاد خیابان‌های باریک یا سازه درختان پرداخت، که هزینه‌های زیربنایی را کاهش می‌دهند و نوعی فضای سبز محله‌ای و سیمیمی به وجود می‌آورند.

اصل ششم: حفاظت محیط زیست طبیعی و ایجاد سیستم زهکشی طبیعی. این همان اصل ۱/۲۵ اینچ (معادل یک مایلتر) در ساعت است که معرف زهکشی‌های کنار خیابان و تعبیر کننده یک محله قابل عبور پیاده در انگوی پایدار به لحاظ اکولوژیکی است.

اگر قرار است ناحیه‌ای بدون از بین بردن حویله‌های آن به صورت شهری در آید، بنا به گفته کندون، باید محله‌های جدید را با چشم‌انداز طبیعی در کنار آن از طریق نفوذ تدریجی و نیخیر آب و زهکشی طراحی کرد. در یک خیابان کاملاً جا افتاده قدیمی، هفتاد درصد از آب‌های ناشی از باران به زمین برمی‌گردند و به سطح داخلی زمین نشت می‌کنند و به صورت افقی به طرف بستر رودخانه‌ها جاری می‌شوند. این فرایند ممکن است یک هفته، یک ماه و یا شش ماه به درازا بکشد. در طول این مدت، آبی که به رودخانه می‌رسد در نهایت تصفیه شده و تمیز خواهد بود. اگر آب بتواند تا حد ۱/۲۵ اینچ در ساعت نفوذ کند، می‌توان به استانداردهای بهتری دست یافت.

خیابان ارائه می‌کنند. این بدان معناست که ساختمان رو به خیابان باشد ولی گاراژ در همان جهت نباشد. در عوض کوچه‌های کم عرض برای عبور ماشین و سرویس‌های قابل دسترس در قسمت پشتی خانه ایجاد گردد. بدین ترتیب خیابان‌ها به صورت مکن‌هایی برای عابران پیاده به منظور تعامل‌های اجتماعی در خواهند آمد. حاصل برنامه مذکور این است که آمد و شد شکلی کارآمدتر می‌گیرد و ماشین‌ها به طور مستقیم وارد خیابان نمی‌شوند.

اصل چهارم: ایجاد سیستم خیابان‌های به هم پیوسته. خیابان‌ها و یا کوچه‌های بن‌بست، که معمولاً بساز و بفروش‌ها به آن علاقه دارند، دسترسی پیاده به محل‌های مختلف را در ظرف پنج دقیقه ناممکن می‌سازند. خیابان یا شبکه‌بندی معمولی شهرتجی و یا اصلاح شده این امکان را به عابر پیاده می‌دهد که خود را در کوتاهترین زمان به محلی که در نظر دارد، برساند.

ضمناً، خیابان‌های به هم پیوسته، نیاز به شاهراه‌های اصلی را که محله‌ها را قطعه قطعه می‌کنند - کاهش می‌دهند. شاهراه‌ها کمتر از ظرفیت خود مورد استفاده قرار می‌گیرند - مگر ساعات ازدحام ترافیک که اوج تراکم وسایل نقلیه است. خیابان‌های به هم پیوسته می‌توانند در ساعات اوج ترافیک که خیابان‌ها لیریز از انوسیل‌اند، وسایل نقلیه را آرام و کم‌کم وارد محله‌ها کنند و از حجم ترافیک خیابان اصلی بکاهند.

البته این لزوماً بدان معنا نیست که ترافیک سنگین یکباره به خیابان‌های آرام سرازیر شود. مردم معمولاً تمایل دارند که در مواقع ازدحام ترافیک به آرامی در خیابان‌های همجوار حرکت کنند، نه اینکه با انوسیل در شاهراه‌ها و خیابان‌های اصلی پشت سرهم بایستند.

اصل پنجم: ایجاد زیرساخت‌های ساده‌تر، ارزان‌تر، سوسبزتر، هوشمندانه‌تر. لازم است میزان پیاده‌رو برای هر شخص به تدریج افزایش یابد. هم‌اکنون میزان متوسط پیاده‌رو برای ساکنان اطراف شهر تقریباً چهار برابر ساکنان شهر است. این موضوع سبب افزایش تأثیر هر شخص بر اجتماع زیست‌محیطی است.



بررسی این اصول برای عرضه کیفیت بهتر زیست محیطی نشان دهنده ویژگی‌های مثبت آن است. بر مبنای این اصول، کلابتون شرقی محلی خواهد بود که:

کودکان می‌توانند پیاده به معازنه‌ها بروند و حد متوسط راه به نزدیکترین معازنه چهار دقیقه و شمار شاهراه‌هایی که می‌بایست از آن بگذرند، صفر است.

خانواده‌ها با سطوح عایدی مختلفی می‌توانند در آن زندگی کنند، کاهش متوسط هزینه‌های هر خانواده به‌طور معمول: معادل ۲۰ درصد (۴۰ درصد اگر کمک‌های اقساط ماهیانه در تنجه‌آخارها نیز در نظر گرفته شود) خواهد بود.

کاهش مسافت سفرهای روزانه با وسایل نقلیه برای هر شخص ۲۰ درصد، کاهش تولید گازهای گلخانه‌ای ناشی از استفاده از اتومبیل چهل درصد، کاهش احتمالی تعداد اتومبیل‌ها به ازای هر یک از ساکنان در مقایسه با دیگر محله‌های جدید از ۱/۳ تا ۱/۸ است. پارک‌ها و مناطق طبیعی نیز بخشی از هر محله‌اند. متوسط زمان عبور پیاده تا نزدیکترین پارک عمومی و یا یک فضای سبز، دو دقیقه است و خیابان اصلی با بزرگراهی هم در میان نیست.

متوسط مسافت شهر از محیط طبیعی طراحی شده و یا یک منطقه دارای آب نما ۳ دقیقه است.

کیفیت آب و زندگی طبیعی رودخانه‌ها بسیار با اهمیت تلقی می‌گردد و در نتیجه از آن محافظت می‌شود. متوسط کاهش آب‌های جاری رودخانه‌ها در مقایسه با محل‌های معمولی دیگر حدود ۹۰ تا ۱۰۰ درصد است.

در طول چند سال آینده، باتریک، کندون و همکاران او در نظر دارند که کلابتون شرقی را چنان نمونه‌ای برای رشد پایدار شهری، مورد بررسی و تحقیق قرار دهند، تجهیز کنند، توسعه دهند و بر آن نظارت کنند.

**خیابان‌های به هم پیوسته می‌توانند در ساعات اوج ترافیک که خیابان‌ها لبریز از اتومبیل‌اند، وسایل نقلیه را آرام و کم‌کم وارد محله‌ها کنند و از حجم ترافیک خیابان اصلی بکاهند**

**لازم است میزان پیاده‌رو به ازای هر شخصی به تدریج افزایش یابد. هم‌اکنون میزان متوسط پیاده‌رو برای ساکنان اطراف شهر تقریباً چهار برابر ساکنان شهر است**

میزان هفتاد درصد تا ۹۰ درصد از کل آب‌های باران در سال در خیابان‌ها، حاشیه خیابان‌ها و سطح زمین‌ها جذب می‌شوند. ده الی سی درصد باقی مانده به طرف پارک‌ها می‌رود و به محل خودچرما و انبارها و یا آبگیرهای موسمی سرازیر می‌شود. این نیز خود موقعیت مناسبی برای نفوذپذیری دوباره و یا تیخیر به شمار می‌آید.

مهم‌تر از همه آن است که این روش، به معنای نداشتن حاشیه پیاده‌روست، که گنیه آلودگی‌های سرازیر شده را به طرف لوله‌های اصلی آب می‌فرستد، بدون اینکه تصفیه گردد و یا از صافی رد شود.

سیستم آب‌های جاری شهری بر اساس نفوذپذیری آب‌ها و برگشت تصفیه شده آن، آب مورد احتیاج رودخانه‌ها را فراهم می‌کند. این عمل می‌تواند نشانگر مقیاس کوچکی از طبیعت در پیاده‌روهای بین‌خانه‌ها باشد. هزینه آن نیز میلیون‌ها دلار کمتر از لوله‌کشی‌های آلوده‌ای است که این آلودگی‌ها را مستقیماً وارد مجراهای آب می‌کند.

طرح و نقشه برای کلابتون شرقی

www.architectureweek.com



# مسائل حکومتی و اداری امروز شهرهای بزرگ امریکای لاتین

ترجمه: بیثا سیه جانی

## مقدمه

هدف این باب حرکت به سوی اصلاح عدم موازنه موجود در متون و پژوهش‌های مربوط به شهرهای بزرگ است. در اینجا تمرکز بر چگونگی اداره و کنترل شهرهای بزرگ است. پژوهشگرانی که شهرهای بزرگ را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده‌اند، معمولاً این کار را از دیدگاه‌های مختلفی به انجام رسانده‌اند. در ابتدا آنها به نقش شهرهای بزرگ در اقتصاد جهانی، و معمولاً از نظر اهمیت آن به عنوان مرکز تولید و نظارت و تأمین مالی، توجه کرده‌اند. مسیر بررسی دوم، بازسازی این شهرها به خصوص توسعه وظایف نظارتی ذکر شده برای جایگزینی نقش تولیدی سابق است. همچنین برخی از مؤلفان شروع به بررسی نواح بازسازی مسئله فقر و تشکیلات اجتماعی در مناطق شهری خود کرده‌اند. موضوع مورد توجه سوم، توجه به میزان شبیه شدن این شهرها به یکدیگر در طول زمان است. موضوع بسیار مهم و مربوط به این بخش آن است که آیا شهرهای کشورهای کمتر توسعه یافته - همچون سانتوپاولو و مکزیکوسیتی - از نظر فیزیکی و فرهنگی در حال تغییر و شبیه شدن به هم‌تاهای شان در کشورهای سرمایه‌داری و پیشرفته هستند یا نه. نهایتاً روند اتخاذ شده به وسیله بیشتر محققان امریکای لاتین در طی دو دهه گذشته بیشتر مرتبط با زمینه‌های اصلی توسعه یک شهر مشخص (از جمله زمینه‌هایی چون تهیه مسکن، مراقبت‌های سلامتی، مشکلات محیطی، جنس‌های اجتماعی و نظایر اینها) و توجه عمومی کمتر به نقش شهر در اقتصاد جهانی بوده است.

در هر کدام از نگرش‌های به کار رفته، توجه چندانی نسبت به ساختارهای سیاسی - اداری که شهرها از طریق آنها اداره و کنترل می‌شوند، نشان داده نشده است. در حرکت برای بررسی پایه‌های اقتصادی و نقش‌های بین‌المللی، بررسی‌های اساسی درباره شیوه‌های اداره و توانایی کنترل در این شهرها به ندرت از جنبه نسبی (مقایسه‌ای) مورد توجه قرار گرفته است. اینکه شهرها چگونه اداره می‌شوند، نکات زیادی را درباره طبیعت روابط قدرت و فرصت‌های شهروندان برای مشارکت در مدیریت شهر در اختیار ما می‌گذارد.

ابعاد گوناگون و مهمی می‌بایست در حکومت شهری مورد توجه قرار گیرد. ابتدا اینکه: مبنای حقانیت متصدیان اصلی حکومت شهری چیست؟ آیا آنها منصوب یا انتخاب می‌شوند؟ اگر انتخاب می‌شوند، این انتخاب مطابق با معیارهای حزبی است یا غیر حزبی؟ همان طور که در این متن شرح داده خواهد شد، حکومت‌های شهری در برخی از شهرهای امریکای لاتین بر پایه پشتیبانی حزب‌های سیاسی بنا شده‌اند؛ در صورتی که در شهرهای دیگر این حکومت‌ها بر پایه حمایت سیاستمدارهای شخصی (غیر حزبی) بنا شده‌اند.

اینکه متصدیان و اعضای شوراها منصوب و یا انتخاب می‌شوند و چگونگی انتخاب شدن آنها، نحوه عملکرد آنها را تعیین می‌کند و بر دانش و مهارت، صلاحیت و حتی درستی آنها تأثیر می‌گذارد. نکته مهم در اینجا این است که ساختار اداری یک شهر و مدت زمانی که انتظار می‌رود در طی آن عمل شود، به شکل دادن نحوه مشارکت مردم در امور شهری کمک می‌کند.

مسئله دوم مربوط به چگونگی اداره قدرت و فعالیت‌ها در زمانی است که متعلقه شهری به قلمرو مراجع مختلف و مجاور گسترش می‌یابد. بیشتر نواحی کلان شهری در امریکای لاتین تعداد متفاوتی بخش اداری را در بردارند که هر کدام از آنها مرجع محلی متفاوتی نیز دارند. برای رسیدن به هماهنگی معنی دار در توسعه کلان شهری، به نظم بخشی و توضیح روشن رده‌های اختیاراتی نیاز است. در این میان درک ماهیت روابط داخل دولتی بین سطوح مختلف قدرت به همان اندازه اهمیت دارد.

از ابعاد مهم تحلیلی، شناخت فرصت‌های خود - حاکمیت محلی است. دو نکته درخور توجه در اینجا به چشم می‌خورد: اول، ساختارهایی که از طریق آن شهروندان در دموکراسی بر پایه نمایندگی دارای نماینده باشند و دوم، ساختارها و راه‌هایی که از طریق آنها شهروندان در دموکراسی مشارکتی حکومت شهری سپهیم شوند.

این خصایص اصلی حکومت و اداره شهری در امریکای لاتین، عمدتاً مورد مسامحه قرار گرفته‌اند و چندان بررسی و مطالعه نشده‌اند. برای حکومت‌های امریکای لاتین این به معنای کنار آمدن با مجموعه‌ای جدید از مسئولیت‌هایی است که همگی اغلب



قرار دهند. بیشتر نواحی شهری بزرگ، در برگزیده حکومت‌های شهری متعددی هستند.

در درون هر شهر، ساختارهای اداری معمولاً با الگوهای پایه‌های مختلفی مطابقت می‌کنند و در هر وضعیت روندهای انتخاب اعضای شوراها متفاوت است. در برخی از موارد اعضای شوراها نمایندگی نواحی مجزایی از یک شهر را بر عهده می‌گیرند و در جای دیگر ممکن است از سرناسر یک شهر انتخاب شوند. برخی از شهرها مخلوطی از هر دو روش را برای انتخاب سیستم‌های مختلف - همچون شهردار - در تمام حوزه انتخابیه شهری دارند.

شهردار قوی - شورای ضعیف: در شهرهایی مانند هیسون و دن ور، شهردار قدرت زیادی، به خصوص در انتخاب مقام‌های اصلی (رئیس پلیس، وکیل شهر، خزانedar و رؤسای بخش‌های مختلف شهری) دارد. اینها پست‌های مهمی به‌شمار می‌آیند؛ زیرا با بخش‌های حساسی از قبیل امنیت شخصی، حقوق مدنی و مدیریت مالی سرو کار دارند که در تعیین انتخاب مجدد شهردار مؤثرند. توانایی شورا برای لغو تصمیمات شهردار بسیار محدود است.

شهردار ضعیف - شورای قوی، در آتلانتا، لوس آنجلس و

**در امریکا شالوده حکومت مرکزی بر چهار منطق مشخص استوار است؛ اول اینکه خود مردم نمایندگان شان را انتخاب می‌کنند؛ دوم اینکه نظام قدرتمند کنترل و موازنه‌ای وجود دارد که حکومت شهری را از مداخله افراطی ادارات ایالتی و فدرال حفظ می‌کند؛ سوم اینکه شهرها استقلال داخلی بسیاری در بیشتر کارهای خود دارند و چهارم اینکه بیشتر بخش‌های اداره کننده محلی دارای جمعیت‌های نسبتاً کوچک‌اند.**

سائفرانسکو، شهردار قدرت بسیار کمتری دارد. شورا، صاحب منصبان را به وسیله رای اکثریت عزل و نصب می‌کند و شهردار معمولاً حق وتوی تصمیم شورا را ندارد. بعضی از اوقات مقامات اصلی با جمع آوری آرای مردم بر پایه تعهد و اختیار خودشان و مستقل از شورا و شهردار، با رای بالای مردم انتخاب می‌شوند.

مدیر شهری - شهرهایی مانند استین و یا دالاس بیشتر همچون تشکیلات اقتصادی و تجاری اداره می‌شوند. شورای منتخب، یک مدیر شهری را منصوب می‌کند و آن مدیر پست‌های اصلی شهر را می‌گمارد و مسئولیت کامل انجام کارهای شهر را بر عهده می‌گیرد. مدیر در برابر شورا مسئول است و تنها با رای اکثریت (و در برخی مناطق با ۲/۳ رای اکثریت اعضا) عزل می‌شود. این شهرها یک شهردار دارند که معمولاً ریاست جلسات شورا یا پوست‌اما تصمیمات روزمره را مدیر شهر می‌گیرد. در میان شهرهای بزرگ‌تر حدود نیمی از آنها و از بین ده شهر بزرگ‌تر، چهار شهر دارای مدیرند.

#### حکومت شهری در انگلستان

شهرهای انگلستان را شوراها اداره می‌کنند. اعضای شوراها

با آنها بیگانه هستند. این یکی از دلایلی است که مفاهیم عمده مطرح در حوزه مدیریت همگانی (به عنوان مثال، جا به جایی قدرت از دولت مرکزی به دولت محلی، اختیار دهی و مسئولیت‌پذیری) نمی‌توانند به آسانی بیان شوند.

#### ساختارهای حکومت شهری

قبل از تجزیه و تحلیل ساختارهای حکومتی شهرهای بزرگ امریکای لاتین، بررسی ساختارهای حکومت محلی در امریکا و انگلستان ضروری می‌نماید. تفاوت‌های عمده‌ای بین این دو سیستم - به خصوص در نقشی که سیاست حزبی در رقابت‌های انتخاباتی برای به دست آوردن منصب‌ها ایفا می‌کند - وجود دارد. در امریکا بیشتر انتخابات‌های شهری غیرحزبی‌اند و اعضای شوراهای شان شهردارها را بدون توجه به اینکه عضو حزب جمهوریخواه باشد یا دموکرات، انتخاب می‌کنند. در انگلستان خلاف این امر صادق است.

رای دهندگان تقریباً به‌طور کامل بر اساس وابستگی حزبی اعلام شده کاندیدانها دست به انتخاب می‌زنند. این بدین معنی است که احزاب سیاسی ملی در انگلستان بسیار بیشتر بر حکومت محلی متکی‌اند تا در امریکا.

#### حکومت شهری در امریکا

در امریکا شالوده حکومت مرکزی بر چهار منطق مشخص استوار است؛ اول اینکه خود مردم نمایندگان شان را انتخاب می‌کنند؛ دوم اینکه نظام قدرتمند کنترل و موازنه‌ای وجود دارد که حکومت شهری را از مداخله افراطی ادارات ایالتی و فدرال حفظ می‌کند؛ سوم اینکه شهرها استقلال داخلی بسیاری در بیشتر کارهای خود دارند، که از جمله می‌توان به اینها اشاره کرد: اداره مالیات‌ها، تعیین هزینه‌های خدمات رفاهی، تحصیل ابتدایی و متوسطه، برقراری نظم در بین افراد و راه‌اندازی و بهره‌برداری از ادارات برنامه‌ریزی؛ و چهارم اینکه بیشتر بخش‌های اداره کننده محلی دارای جمعیت‌های نسبتاً کوچک‌اند و ممکن است تنها یک بخش و یا حومه‌ای از یک ناحیه شهری بزرگ‌تر را تحت پوشش





قاعده و اصل کلی مطرح گردیده است که از طریق آنها می‌توان نواحی کلان شهری را در امریکای لاتین (و دیگر کشورها) اداره کرد. ابتدا اینکه دولت‌های شهری باید دموکراتیک باشند، دوم اینکه، روش کار و تصمیم‌گیری دولت محلی باید شفاف و روشن باشد و تمامی مسئولان و اعضای شوراهای نیز می‌بایست به صورت علنی پاسخگوی عموم باشند. سوم اینکه می‌بایست مرجعی مسئول در قبال تمام شهر وجود داشته باشد. چنین ساختاری باید

به عنوان نمایندگان احزاب سیاسی انتخاب می‌شوند و اکثریت آنها از احزاب محافظه‌کار، کارگر و آزادخواه‌اند. حزبی که در شورا بیشترین تعداد نمایندگان را داشته باشد، رویه و خط‌مشی را تعیین می‌کند و اگر اکثریت قطعی وجود نداشته باشد، ائتلاف میان احزاب ضرورت می‌یابد. متصدیان سرویس‌های شهری که نقش آنها انجام روال تعیین شده کاری است، به این سیستم حزبی خدمات ارائه می‌دهند. مقامات حرفه‌ای و غیر حزبی به وسیله

### شهرهای انگلستان را شوراهای اداره می‌کنند. اعضای شوراهای به عنوان نمایندگان احزاب سیاسی انتخاب می‌شوند و اکثریت آنها از احزاب محافظه‌کار، کارگر و آزادخواه‌اند

قدرت و نفوذ بر امور مختلف کلان شهری، از قبیل برنامه‌ریزی استراتژیک، منطقه‌بندی استفاده از زمین، رویه حمل‌ونقل و مسئولیت برنامه‌های عمده زیربنایی و خدمات را داشته باشد. چهارم اینکه تمام مسئولیت‌های دیگر باید به صورت غیرمتمرکز به ساختارهای پایین‌تر ارجاع داده شوند. پنجم، مشارکت عمومی باید به بیشترین میزان ممکن باشد و در هر جا که ضرورت یابد، قدرت به اجتماعات محلی محول گردد.

سرانجام اینکه کلان شهر باید استقلال مالی داخلی فراوان داشته باشد. این امر برای عملکرد مراجع تحت قیمومیت (دولت مرکزی) بدون دخالت سطوح بالاتر حکومتی، بسیار اهمیت دارد. **ساختارهای حکومتی در شهرهای بزرگ امریکای لاتین** در ادامه، بخش‌های اصلی ساختار حکومتی و روال امور اداری در شهرهای بزرگ امریکای لاتین مورد بررسی و مقایسه با معیارها و ملاک‌های ذکر شده، قرار می‌گیرد. این بحث بر چهار شهر بزرگ موجود متمرکز است و در این میان از تجارب پایتخت‌های کوچک‌تر - مانند لیما، کاراکاس، بوگوآ و سانتیاگو - نیز استفاده می‌شود.

#### فقدان مراجع کلان شهری

هیچ کدام از شهرهای بزرگ امریکای لاتین دارای مرجعی واحد برای اداره کل یک ناحیه شهری نیستند. بیشتر شهرهای امریکای لاتین به تعدادی بخش سیاسی - اداری تقسیم شده‌اند؛

شورا منصوب می‌شوند و حتی زمانی که حکومت محلی می‌شود در پست خود باقی می‌مانند. این مقامات به تمام کمیته‌های شورا سرویس می‌دهند و شهر را به شکل روزانه اداره می‌کنند. شوراهای در نواحی کوچک شهری یا در سطح شهر دارای نوعی سلسله مراتب قدرت‌اند اما قوانین ملی تعیین شده به وسیله مجلس، به هر حال این قدرت را محدود می‌سازد.

از سال ۱۹۸۰، شوراهای کلان شهری در لندن و شهر منطقه بزرگ شهری دیگر برای مدیریت مسائل سطح شهر از قبیل برنامه‌ریزی استراتژیک و حمل‌ونقل عمومی، وجود داشته‌اند. دولت خاتم تاجر، این شوراهای را منسوخ کرد، زیرا می‌خواست استیلائی حزب کارگر را بر بیشتر شوراهای از بین ببرد. در آن زمان تقریباً بیشتر سیاست‌های دولت کلان شهری سر تاجا مخالف با سیاست‌های دولت ملی بود.

ضعف عمده دولت محلی در بریتانیا این است که دولت مذکور از لحاظ مالی و بودجه، بسیار به دولت مرکزی وابسته است. تقریباً هفتاد درصد درآمدهای دولت محلی از کمک‌های دولت مرکزی تأمین می‌گردد. به علاوه، دولت معمولاً کنترل‌هایی بر مصرف بودجه به وسیله مسئولان محلی اعمال می‌کند. با شوراهای انتخاب شده بر پایه گرایش احزاب سیاسی، سیاست‌های محلی معمولاً در مناطق مختلف، تفاوت چندانی ندارند. در توصیف حکومت‌های محلی در امریکا و انگلستان، شش



ایالت مکزیکو ممکن است از یک حزب سیاسی متفاوت (و یا دسته‌ای متفاوت از همان حزب) از نماینده رئیس‌جمهور که ناحیه فدرال را اداره می‌کند انتخاب شود. در نتیجه، حداقل وحدت ممکن بین نهادهای ایالت مکزیکو (که در برابر حکومت مسئول اند) و بخش‌های ناحیه فدرال که در برابر شهردار و یا نایب او مسئول اند (وجود دارد. به عنوان مثال، تا همین اواخر سیستم سترو تنها در ناحیه فدرال کار می‌کرد و حمل و نقل در ایالت مکزیکو منوطی مشخصی نداشت.

تعداد دولت‌های شهری منظم، که اختیارات متفاوتی دارند، هماهنگی لازم را در کل ناحیه کلان شهری بسیار مشکل می‌سازد. اگر اصولاً هماهنگی‌ای هم وجود داشته باشد، از سه منبع سرچشمه می‌گیرد.

اول اینکه یکی از اشکال اختیاراتی در بیشتر شهرها قدرتمندتر از بقیه است. به عنوان مثال، در بوئنوس آیرس اداره پایتخت فدرال (که شامل ۲۷ درصد کل جمعیت شهر است) نفوذ و تاثیر بسیار بیشتری بر دولت مرکزی دارد تا شهرداری‌های منفرد این استان. همچنین در مکزیکو شهردار ناحیه فدرال دارای مقامی در کابینه است و قدرت و تاثیر بسیار زیادتری از فرماندار ایالت مکزیکو دارد. چه برسد به شهرداران شهرداری‌های واحد در درون ایالت.

منبع دوم هماهنگی، دست کم از بُعد نظری، بخش‌های مشاوره‌ای‌اند که به منظور بهبود ارتباطات در میان بخش‌های اداری مختلف در چهار شهر بزرگ ایجاد شده‌اند. البته این بخش‌ها عملاً، به دلیل تهدید کردن ساختارهای قدرت موجود در داخل هر ناحیه اداری، به نتایج جدی چندانی نمی‌رسند.

و سوم اینکه، وظایف و ویژه‌ای در سطح کلان شهری انجام می‌شود. زیرا این موارد به وسیله نمایندگی‌های دولتی در سطح بزرگ‌تری اداره می‌گردید؛ اگر چه همان طور که گفته خواهد شد - این موارد نیز اغلب در حال خصوصی شدن‌اند.

#### شهرداران قوی و شوراهای ضعیف

از بخش‌های عمده معمول در حکومت محلی در بیشتر شهرهای بزرگ آمریکای لاتین، قوه اجرایی عریضه به نهاد قانونگذاری است.

کاستی عمده در این بین به ضعف شوراهای مربوط می‌شود. بر خلاف برخی از شهرداران که گاه هیئت وزیران را اداره می‌کنند و اغلب نفوذ شخصی بسیاری دارند، شوراهای بسیار ضعیف‌اند.

غالباً، شوراهای تنها دارای قدرت ظاهری‌اند. در ناحیه فدرال مکزیکو، اگر چه اصلاحات اخیر نقش محسوس نمایندگی را از حالت مشاوره‌ای به ساختار قانونگذاری ارتقا داده، با این حال این بخش نسبتاً ضعیف باقی مانده است. در پایتخت فدرال آرژانتین، شورا که نقش مشاوره‌ای دارد نیز معمولاً محدود است. در هر دوی این شهرها، شهردار عامل مهم و صاحب نفوذی است که به وسیله رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. در جاهای دیگر شوراهای مسئولیت بیشتری دارند اما کنترل واقعی شان بر قدرت شهردار بسیار ناچیز است.

شهردار رؤسای اصلی ادارات را منصوب می‌کند و اگر شورا کمیته‌هایی برای نظارت و بررسی اعمال آنها داشته باشد، این کمیته‌ها کاری در حد تماشاچی انجام می‌دهند. به هر حال چه در بوئنوس آیرس و چه در سانپائولو، مکزیکو یا ریودوژانیرو، این

و یا آنکه شهرداری واحدی بر تمام بخش‌ها مسلط است، هیچ کدام از بخش‌ها علاقه و انگیزه‌ای برای همکاری یا یکدیگر ندارند. این طرح، به خصوص در ناحیه کلان شهری سانپائولو که شامل سی و نه شهرداری مجزاست و در سانتیاگو بزرگ که از سی و چهار مجمع اشتراکی تشکیل شده است، نمود بسیار مشخصی دارد. در حالی که سانپائولو این ساختار را به طور تصادفی شکل داد و در هنگامی که ناحیه کلان شهری گسترش یافت موفق به اصلاح ساختار اداری نشد و شهرداری‌های مجاور را یکی پس از دیگری جذب کرد، سانتیاگو تصمیمی هوشیارانه اتخاذ کرد. اصلاح اداری سال ۱۹۸۲ حد و حدود مدیریتی را در سانتیاگو مشخص ساخت و مسئولیت بسیاری را در بخش عمده‌ای از مسائل شهرداری به دولت‌های محلی محول کرد.

چندین شهر دیگر نیز ساختارهای مشابهی دارند. ریودوژانیرو شامل سیزده شهرداری جداگانه، بوئنوس آیرس دارای بیست حکومت محلی، و مکزیکوسیتی نیز شامل شانزده قلمرو نمایندگی ناحیه فدرال و بیست و هفت شهرداری است. استثنای موجود در این بین، «لیماست که ساختاری معادل حکومت کلان شهری دارد، زیرا استان لیما عموماً با منطقه (ناحیه) ساخته شده کلان شهری مطابقت است و در یک ایالت واحد قرار دارد.

آنچه مشخصاً مدیریت را مشکل می‌کند، این است که بسیاری از این شهرداری‌ها خودشان به وسیله بخش‌های اداری جداگانه سطوح بالاتر اداره می‌شوند. مکزیکوسیتی از لحاظ اداری بین ناحیه فدرال و ایالت مکزیکو تقسیم شده است. در حقیقت، در بین هشت شهر بزرگ ناحیه، تنها لیما و ریودوژانیرو و سانپائولو در محدوده یک مرجع درجه دوم واحد قرار می‌گیرند (مانند یک ایالت و یا یک استان).

تقسیم اختیارات بین مراجع درجه دوم اغلب باعث بروز مخالفت‌هایی می‌گردد. به عنوان مثال، در مکزیکوسیتی فرماندار

شهردار است که قدرت را در دست دارد.

تنها در سانداگو شوراهای شهری قدرت حقیقی را اعمال می‌کنند. اداره در شهر غیرمتمرکز است و هر کدام از سی و چهار بخش مستقماً یک شورا را برای چهار سال انتخاب می‌کند. در صورتی که یکی از اعضای شورا بیش از بیست و پنج درصد آرای انتخابات شورا را به خود اختصاص داده باشد، خود به خود (و در غیر این صورت، با رای گیری مجدد) به عنوان شهردار انتخاب می‌گردد.

شهردار ریاست شورا را بر عهده دارد اما قدرت وی برای انتصاب مقامات اجرایی محدود است. مقامات محلی کارمندان

### بیشتر شهرهای امریکای لاتین به تعدادی بخش سیاسی - اداری تقسیم شده‌اند؛ و با آنکه شهرداری واحدی بر تمام بخش‌ها مسلط است، هیچ کدام از بخش‌ها علاقه و انگیزه‌ای برای همکاری با یکدیگر ندارند

### در مکزیکوسیتی، به رغم خصوصی سازی فعال در سطح ملی، خدمات عمومی چندانی به بخش خصوصی واگذار نشده و جمع‌آوری زباله و نظافت خیابان در معرض رقابت بخش‌های خصوصی قرار گرفته‌اند و در این میان سیستم تلفن خصوصی شده است

دولت هستند و حتی رؤسای بخش‌ها از اداره‌های به اداره دیگر می‌روند و به کار خود ادامه می‌دهند. این ساختار، قدرت شهردار را در تعامل با شورا و قوای اجرایی کاهش می‌دهد.

### خصوصی سازی یا شهری سازی

خصوصی سازی به طور معمول بخش دولتی را از مسئولیت سرمایه گذاری در زیرساخت‌های پر هزینه و جایگزینی و نگهداری و تعمیر شبکه‌های فرسوده خدمات رسانی آزاد می‌سازد. این کار همچنین وسیله‌ای را برای جبران کمبودهای بودجه، از طریق داخل کردن درآمدهای برنامه ریزی نشده، در اختیار دولت‌ها قرار می‌دهد. به همین دلیل، در دهه اخیر، خصوصی سازی در امریکای لاتین و در میان بانک‌های توسعه بین‌المللی دستاوردی مهم به شمار می‌آید.

چندین شهر بزرگ به خصوصی سازی خدمات عمومی پرداخته‌اند. در بوئنوس آیرس شرکت گاز و برق و تلفن در اختیار بخش خصوصی آمد، و آب و بهداشت نیز از طریق واگذاری اختیار به بخش خصوصی محول شده‌اند. همچنین در لیما و کاراکاس تلفن و برق به بخش خصوصی واگذار شده‌اند؛ و در سانتیاگو نیز اگر چه آب و مترو هنوز در حیطه مسئولیت‌های بخش دولتی قرار دارند، اما برق و تلفن و نظافت به بخش خصوصی محول شده‌اند. خصوصی سازی خدمات عمومی در مکزیکوسیتی، ریودوآبیرو و سانتویانولو با مخالفت‌هایی روبه‌رو شده و در نتیجه روند آن کند بوده است. در ریودوآبیرو شرکت برق و تلفن اخیراً به مالکیت بخش دولتی بازگشته‌اند. در مکزیکوسیتی، به رغم

خصوصی سازی فعال در سطح ملی، خدمات عمومی چندانی به بخش خصوصی واگذار نشده و جمع‌آوری زباله و نظافت خیابان در معرض رقابت بخش‌های خصوصی قرار گرفته‌اند و در این میان سیستم تلفن خصوصی شده است. اما تا امروز، حرکتی برای فروش خدمات رفاهی عمومی و مترو صورت نگرفته است. یکی از بزرگ‌ترین شهرها و مهم‌ترین شهرداری‌ها جمع‌آوری زباله را در سال ۱۹۹۳ خصوصی کرد، اما این امتیاز تنها چهار ماه بعد به علت نارضایتی عمومی از سرویس بخش خصوصی، لغو گردید. یکی از موفقیت‌های مهم حزب کارگر در سانتویانولو گرفتن کنترل سیستم حمل و نقل خصوصی در سال ۱۹۹۱ بود. دولت‌ها در این سه شهر در حال بستن قراردادهای جزئی برای برخی از فعالیت‌ها با بخش خصوصی‌اند - اما میلی به خصوصی سازی کامل ندارند.

### جمع بندی

هیچ کدام از بخش‌ها معیار مدیریت درست و مناسب، که بیش از این ذکر شده، در موارد بررسی شده در امریکای لاتین مشاهده نمی‌شود. شهری که مطابقت بیشتری با این معیارها دارد سانداگوست، که اختیارات و مراجع دارای استقلال داخلی، غیرمتمرکز و دموکراتیک را به وجود آورده است. این شهر فاقد رده کلان شهری اختیاراتی است اما با توجه به اینکه بسیاری از خدمات پایه‌ای آن را بخش خصوصی اداره می‌کند، این امر چندان مشکل زا نیست.

با وجود این، بیشتر شهرهای بزرگ در حال کنار آمدن با اداره عمومی مؤثرتر و مردمنور و همچنین حکومتهای آزاد و باز هستند. امروزه شفافیت و جوابگویی بیشتری به چشم می‌خورد و تعداد بیشتری از دولت‌ها در حال متوازن کردن عقایدشان هستند. به هر حال همواره نمی‌توان زیر بار دیوان سالاری پردردسری که فاقد هر گونه هماهنگی واقعی بین سطوح اداری و حوزه‌های مختلف است، ماند.

بیشتر شهرهای بزرگ امریکای لاتین مشخصاً نیازمند استقلال سیاسی و حالی بیشتری هستند. در این شهرها دخالت کمتر سطوح بالاتر حکومتی امری ضروری است تا اینها بتوانند پس وظیفه اداره شهر به خوبی برآیند. همچنین به ایجاد یک مرجع در سطح کلان شهری با مسئولیت مسائل استراتژیک - از قبیل برنامه‌ریزی اقتصادی و کالبدی حمل و نقل و پیش‌بینی خدمات ابتدایی - نیاز است. واضح است که حکومت‌های کلان شهری باید تحت کنترل احزاب میاسی باشند. ساختار مدیریت شهری غیرحزبی که در کشور امریکا رواج دارد، در امریکای لاتین مؤثر نخواهد بود.

سراجام، این پرسش می‌بایست مطرح گردد که: آیا این شهرهای بزرگ با مشکلات و مسائلی اساساً متفاوت از مسائل نواحی کلان شهری کوچک‌تر و حتی شهرهایی با اندازه متوسط، مواجه‌اند؟ پاسخ منفی است. اگر چه شهرهای بزرگ پیچیده‌ترند و نواحی و قلمروهای زیادی را در بر می‌گیرند، اما مشکل اساساً یکسان است؛ چگونه قضاای شهری به گونه‌ای اداره گردند که سوتر، مشارکتی، پاسخگو و مردمی باشند. به همین دلایل شهرها یا هر اندازه‌ای، در حال مواجهه با این مشکلات و مسائل‌اند و غلبه بر آنها در همه جا مسئله اصلی به شمار می‌آید، و نه فقط در شهرهای بزرگ.

## تایلند و مدیریت مواد زائد

شهرداری فیتزاولوک تایلند برنامه مدیریت زباله‌های جامد را به منظور بهبود این سیستم در پیش گرفته است. این برنامه، شهرداری را برای جمع‌آوری، حمل و انهدام زباله جامد به شیوه‌ای نظام‌مند یاری می‌دهد و راهبردهای دقیقی در امر بازیافت و تبدیل زباله ارائه می‌کند. ملاحظات اقتصادی و مؤتوسازی سروس‌ها از عوامل اجرایی اصلی این برنامه به‌شمار می‌آیند.



مهم‌ترین بودجه‌ای که این طرح دنبال می‌کند، توانا ساختن شهرداری فیتزاولوک برای استفاده از سیستم مؤثر و منظم در امر مدیریت زباله‌های جامد شهری است.

این امر با تقویت توانایی‌های مدیریت شهری، همکاری با بخش‌های اداری، مؤسسات دولت مرکزی، سازمان‌های غیردولتی و حمایت دولت محلی امکان‌پذیر است.

اجرای پروژه مذکور در سال ۱۹۹۹ آغاز شد و مرحله ابتدایی آن، حول محور فراهم ساختن و روزآمد ساختن اطلاعاتی همچون روش انهدام زباله و بررسی قوانین و ضوابط می‌گشت. اطلاعات به دست آمده اساس تعیین راهبردهای مدیریتی شهر بود، که اجرای

با اجرای «برنامه کمک‌های محلی»، معابر جاده‌های محلی و به‌طور کلی شبکه‌های دسترسی در ایالت نیوجرسی آمریکا توسعه پیدا کرده‌اند.

تاکنون بیش از ۵۸ میلیون دلار برای تعمیر و تسطیح مجدد خیابان‌های نیوجرسی هزینه شده است. این مبلغ بخشی از بودجه ۱۳۰ میلیون دلاری است که در سال مالی ۲۰۰۰ برای اجرای برنامه «کمک‌های محلی» به اداره حمل و نقل نیوجرسی تعلق گرفته است.

برنامه‌های کمک‌های محلی یکی از بهترین برنامه‌هایی است که با توسعه شبکه‌های دسترسی، عوارض دریافتی خود را مستقیماً به شهرداری‌ها می‌دهد.

برنامه «کمک‌های محلی» از جانب صندوق امانات اداره حمل و نقل نیوجرسی حمایت می‌شود. سازوکار اعطای کمک‌های مالی صندوق مذکور به این شکل است که شهرداری‌ها ۷۵ درصد از کمک‌مالی را هنگام عقد قرارداد ساخت و ساز دریافت می‌کنند و ۲۵ درصد باقی مانده بعد از تکمیل پروژه واگذار می‌شود.

فرماندار نیوجرسی در این باره گفت: «این طرح



## برنامه کمک‌های محلی و توسعه حمل و نقل در نیوجرسی

آن را شهرداری و شهروندان بر عهده داشتند.

انتظار می‌رود با اجرای طرح مذکور، نتایج زیر حاصل گردد:

- تعریف دقیق مفهوم مدیریت زباله جامد برای فیتزاولوک.

- طراحی شیوه‌هایی برای ساماندهی پوستل، وسایل و سیستم

جمع‌آوری زباله.

- تعیین نحوه همکاری با بخش خصوصی در زمینه

جمع‌آوری، حمل و بازیافت زباله.

- اصلاح ساختار سازمانی و نحوه همکاری با کشورهای دیگر.

- انجام و تکمیل سیستم ارزیابی و بازیگری.

- تعلیم کارکنان به منظور به کارگیری صحیح ابزارها و

شیوه‌های تدوین شده.

شهرداری فیتزاولوک برای هر چه مطلوب‌تر کردن سیستم

جمع‌آوری و حمل زباله‌های جامد و ارائه خدمات بیشتر به

شهروندان، اقدام به اجرای طرح آزمایشی بازیافت و مصرف مجدد

زباله‌ها کرده است. توجه به مسائل بهداشتی زباله‌های خشک و

ارائه شیوه‌هایی مشخص برای انهدام زباله‌های بیمارستانی از

دیگر اقدامات این شهرداری در زمینه مطلوبیت مدیریت زباله‌های

جامد شهری به‌شمار می‌رود.

مسئولان شهری در فیتزاولوک برای جلب مشارکت مردم و

فرهنگ‌سازی در امر مواد زائد شهری، دربار نوع زباله و چگونگی

ازدیاد آن به شهروندان آموزش می‌دهند. همکاری با مؤسسات

خصوصی و تشکیلات غیردولتی در زمینه آموزش به شهروندان از

دیگر موارد اجرای طرح مدیریت زباله‌های جامد در فیتزاولوک به

شمار می‌رود.

ترجمه: پینا سیدپوش  
منبع

WWW.unescap.org

جدید به شهرداری‌ها کمک می‌کند تا با اتکا بر این کمک مالی، پروژه خود را آغاز کنند و دیگر در پی وام و متقابلاً پرباخت آن نباشند. به این ترتیب شهرداری‌ها می‌توانند عملیات راه‌سازی و احداث شبکه‌های دسترسی را آغاز کنند، بدون آنکه مجبور به صرف هزینه گزافی شوند.

برای اعطای کمک‌های محلی ابتدا هزینه‌های پروژه به وسیله گروهی از مهندسان و براساس مقایسه با پروژه‌های دیگر تعیین می‌شود، در برآورد هزینه‌ها مهم‌ترین تکنفای که مدنظر قرار می‌گیرد طول جاده‌ها و میزان تردد در آنهاست. همچنین با توجه به ارزیابی شرایط سواره‌روها، میزان ترافیک جاده‌ها و اهمیت آنها در شبکه حمل و نقل، فهرستی از شهرهای مختلف که مشمول کمک‌های محلی می‌شوند تهیه و به ایالت فرستاده می‌شود.

برنامه‌های کمک‌های محلی در سال ۲۰۰۰، علاوه بر بودجه ۱۳۰ میلیون دلاری که ذکر آن رفت، شامل این موارد نیز می‌شود: ۲۰ میلیون دلار برای تعمیر پل‌های محلی، ۶/۷ میلیون دلار برای پروژه‌های دوچرخه‌سواری و ۴/۷ میلیون دلار برای پروژه‌های مربوط به امنیت عابران.

ترجمه: علی مرادی دانا  
منبع

WWW.state.nj.us



نایستاست، برای اجرای طرح جامع نایبانیان بسیار تلاش کرده است. او برای اجرای هر چه بهتر طرح پیشنهاد همکاری با مؤسسه نایبانیان را مطرح ساخته است. شایان ذکر است، که شهرداری وین برای اجرای طرح مذکور از شهروندان نظر سنجی کرده است که نتایج این نظر سنجی حکایت از دیدگاه مثبت شهروندان در اجرای آن دارد.

ترجمه: امیرحنا قرینه  
منبع:

[www.bzapsa.or.at.de](http://www.bzapsa.or.at.de)

کنند و وحدت و ارتباط مناسبی نیز میان شهروندان بخش های مختلف شهر ایجاد شود. یکی از تأثیرات این پروژه، اجرای برنامه های نوسازی در اطراف آن همچون ازدیاد فعالیت های بازرگانی محلی و بهبود نمای خانه های بیرونی است. یکی از ویژگی های معماری در قصر مذکور آن است که با استفاده از تکنیک های سنتی دستی و رعایت عناصر طراحی پیشین آن نوسازی شده است. حفظ نقاشی های دیواری و استفاده از مصالح سنتی مخصوص، گواهی بر این ادعاست.

باید گفت که نوسازی این بنای متعلق به قرن هجدهم در یک ناحیه شهری، پاسخی به احتیاجات مدرن محلی و در واقع نوعی نوآوری به شمار می رود.

قصر پالاسیویانکاس پالها در زمان حاضر مجهز به امکانات مدرن نیست و از آن برای رویدادهای فرهنگی همچون اجرای کنسرت و برگزاری نمایشگاه استفاده می شود. همچنین سازمان تحقیقات اقتصادی - اجتماعی و مؤسسه بازرگانی محلی لیسبون به طور دائم در آن مستقر شده اند.

ایجاد فضای مناسب برای فعالیت های علمی و فرهنگی، بهبود کیفیت زندگی مردم در محل و باز زندگی سازی منطقه ای از شهر که به ویرانی داشت، مهم ترین نقاط مثبت این پروژه به شمار می رود. در عین حال ناگفته نماند که عدم آلودگی، مشکلات ساختاری بناهای اطراف برای نوسازی و نقل و انتقال شهروندانی که مستاجر بودند، از جمله مواردی بود که به پروژه مذکور آسیب رساند.

اجرای این پروژه حاکی از مشکلات و موفقیت هایی در باره نوسازی بناهای تاریخی و مرمت آنهاست و تجربه ای است که می تواند برای شهرهای دیگر در جهت برنامه های باز زندگی سازی قابل استفاده باشد.

ترجمه: شهریار عزیزبخت  
منبع:

<http://europe.eu.int>

با ابتکار شهرداری های آلمان، طرح استفاده نایبانیان و افراد کم بین از نقشه های شهری به اجرا در آمد.

استفاده از این نقشه ها موجب می شود که نایبانیان به آسانی محل های مورد نظر خود را پیدا کنند. این نقشه ها که به صورت برآمدگی های ویژه ای همانند خط بریل تهیه شده، تاکنون در اختیار نایبانیان چندین شهر آلمان قرار گرفته است.

با اجرای طرح جامع نایبانیان به زودی در شهر وین نقشه های ویژه ای که کلیه جزئیات مناطق، محله ها و خیابان ها در آن ذکر شده است در دسترس نایبانیان و افراد کم بین قرار می گیرد. این طرح جامع مشکلات افراد نابینا را در پیدا کردن مسیر و مقصدشان، برطرف می سازد و آنها را همانند افراد بینا به محل مورد نظر راهنمایی می کند. در نقشه های شهری یاد شده جزئیات مناطق مختلف شهر چنان ذکر می شود که جایی برای پرسش و سؤال باقی نمی ماند.

برای اجرای هر یک از این نقشه ها، که به صورت رایگان در اختیار نایبانیان و افراد کم بین قرار می گیرد ۱۲ هزار شیلینگ باید هزینه شود.

در زمان حاضر سازمان ها و مؤسسات دیگر نیز برای تحقق طرح جامع نایبانیان یا شهرداری وین همکاری می کنند.

میکایل کویسیل، از کارمندان شهرداری وین که فردی

پروژه موضوعی شهر لیسبون پرتغال با هدف تحرک اقتصادی و باز زندگی سازی دو منطقه تاریخی شهر به اجرا در آمد

این پروژه مرمت و باز زندگی سازی ناحیه «بالوارت دولیورامنتو» و «پالاسیویانکاس پالها» را مد نظر قرار داده است. هدف از اجرای پروژه «بالوارت دولیورامنتو» بهبود وضعیت ساکنان محلی، زمین سازی برای فعالیت های جدید اقتصادی در منطقه و باز زندگی سازی دره «الکاترا» و ارتقای آن به یکی از مناطق درجه یک لیسبون بوده است. درباره تاریخچه «بالوارت دولیورامنتو» باید گفت که این محل مشکل از برج (پاروی) متعلق به قرن هفدهم بود که از قرن هجدهم به محل سکونت کارگران صنعتی تبدیل شده.

مهم ترین مشکل در اجرای پروژه بالوارت، آزدناری و تملک خانه های ۱۳۰ خانوادگی ساکن در اطراف این محل بود. وجود زمین های باستانی در محل و تخریب بنای ویرانه و میلادورویا و تبدیل آن به یک بنای جدید، از جمله دلایل تاخیر در اجرای پروژه مذکور بوده است.

در پروژه «بالوارت دولیورامنتو» نوسازی بناهای تاریخی و احداث ساختمان های مدرن، شیوه ای خاص را در معماری به نمایش می گذارد. این نوع معماری ضمن مطابقت با محوطه اطراف دو کاربری مختلف مسکونی و تجاری - اداری را نیز ایجاد کرده است. مجریان پروژه مذکور همچنین به ایجاد بولوار، موزه، تسهیلات مسکونی و کارگاه صنعتی. در این محل همت گماشته اند. پروژه دوم، بازسازی قصر قدیمی «پالاسیویانکاس پالها» بود که پس از اتمام عملیات مرمت، مرکز جدیدی برای دانشمندان و سازمان های غیرانتفاعی فرهنگی در آن احداث شد.

با توسعه کاربری های جدید در این بنا فرصتی فراهم آمد تا ساکنان محل در فعالیت های فرهنگی شرکت

## طرح وین برای نایبانیان

## باز زندگی سازی بخش تاریخی لیسبون



## استرالیا و ضوابط بهداشتی برای اغذیه فروشان سیار

شهرداری‌های استرالیا به ستفولور نظارت بر عملکرد فروش غذا و نوشیدنی به وسیله فروشندگان سیار، به زودی ضوابط بهداشتی خاصی را تعیین و اعلام می‌کنند.

امروزه در بسیاری از شهرهای استرالیا قواعد و مقررات بهداشتی سختگیرانه‌ای در حال اجراست. وضع قوانین مربوط به فروشندگان سیار در شهر ملبورن. مصداق این سختگیری قانونی در زمینه مسائل بهداشتی است.

مهم‌ترین قوانین بهداشتی برای فروشندگان سیار در این شهر شامل موارد زیر است:

□ استفاده از دو دستکش نئوپرن جداگانه برای شست و شوی دست با آب ۴۰ درجه و شست و شوی ظروف با آب ۷۰ درجه.

□ استفاده از سینکها باید بدون به کار گرفتن دست برای بار کردن شیر باشد.

برای این منظور استفاده از حسگرهای الکترونیکی یا شیوه‌های بایستی پیشنهاد شده است.

□ استفاده از حوله و صابون برای کارکنان و استفاده از سطوح نئودانیدر در ساخت کابینت‌ها و روی میزها.

جزئیات این مقررات می‌تواند در شهرداری‌های مختلف متفاوت باشد.



فعالیت این فروشندگان در پیاده‌روها، ایستگاه‌ها، جشن‌ها و مکان‌های عمومی منوط به کسب اجازه از سوی شورای شهر است. گفتنی است در مواردی که فعالیت فروشندگان سیار در سردر یا لابی مجتمعی اداری صورت می‌گیرد، شورای محلی مقررات را به طور جدی بررسی می‌کند. چرا که این امر در مکانی عمومی صورت می‌گیرد که تحت مسئولیت شورا قرار دارد.

ترجمه: شهرزاد قرین پناه  
منبع:

www.coffee-cart.com.au

درصد زمین‌ها را در اختیار دارند. از سوی دیگر، رشد سریع جمعیت منجر به شکل‌گیری نوآوری جدیدی شده است که تقاضا برای ارائه خدمات را افزایش می‌دهد. با اینکه بودجه انجمن شهر داکا با توجه به میزان فرایند شهرنشینی و جمعیت آن کافی نیست، این انجمن تاکنون فعالیت‌های مناسبی را در مقابله با ازدحام ترافیک، مشکلات آبرسانی، زهکشی و مسائل بهداشتی انجام داده است.

انجمن مذکور در سال ۱۹۹۸ پروژه حمل و نقل شهری داکا را با حمایت مالی بانک جهانی در زمینه ساخت پل‌های هولی، بهبود تقاطع‌ها، ساخت راه‌ها، فاضلاب‌ها، پیاده راه، زیرگذرها و ترمینال‌های اتوبوس آغاز کرد. انجمن شهر داکا برای دفن بهداشتی زباله بخش وسیعی از زمین‌های خارج از شهر را تصدک کرده است.

شهرداری داکا برای پاسخگویی به مطالبات شهروندان تغییر با همکاری بخش خصوصی، تشکیل‌های غیردولتی و سازمان‌های بین‌المللی، چندین پروژه را در زمینه‌های شهری اجرا کرده است. در زمان حاضر چهار تیمان برنامه‌ریزی شهری انجمن شهر داکا با همکاری متخصصان رشته‌های برنامه‌ریزی شهری، معماری، اقتصادی، اجتماعی، جغرافیا، کامپیوتر و حمل و نقل تشکیل شده است.

شایان ذکر است که انجمن شهر داکا، برنامه‌ریزی در زمینه حمل و نقل، تغییر مکان زباله‌ها و واحدهای غیررسمی، کنترل مسیل و زهکشی، زیباسازی شهر، مدیریت زباله و ارتقاء و تحرک منابع مالی محلی و خارجی را مهم‌ترین راهبردهای آینده خود توصیف کرده است.

ترجمه: شهرزاد قرین پناه

منبع:

www.worldbank.org

انجمن شهر داکا در بنکادش به منظور ارتقای سطح خدمات به شهروندان و زدودن آثار محرومیت از این شهر، سلسله فعالیت‌هایی را آغاز کرده است.

شهر داکا از زمان استقلال آن در سال ۱۹۷۶ با رشد سریع جمعیت و درآمد سرانه پایین روبه‌رو بوده است. حدود نیمی از جمعیت ۱۰ میلیون نفری این شهر در زیر خط فقر به سر می‌برد. توزیع نابرابر الگوی مالکیت زمین در داکا موجب شده است که حدود ۸۰ درصد از زمین‌های مسکونی در اختیار ۳۰ درصد از مردم باشد و در واقع ۷۰ درصد از جمعیت این شهر تنها ۲۰

## برنامه‌های انجمن شهر داکا



## فعالیت‌های جدید شهرداری غزه

شهرداری غزه در ماه‌های اخیر، به کمک مؤسسات مختلف بین‌المللی چندین پروژه مهم شهری را به اجرا در آورده است.

از مهم‌ترین این برنامه‌ها می‌توان به اجرای شبکه فاضلاب منطقه الزیتون، پروژه ارتقای خیابان فلسطین و احداث خیابان‌های گوناگون در منطقه کوب بیج اشاره کرد. این شهرداری



همچنین با همکاری یکی از سازمان‌های بین‌المللی برنامه بهبود شرایط محیطی را در دستور کار خود قرار داده است. هدف از این برنامه پاکیزگی و زیبای شهر غزه و افزایش آگاهی شهروندان در حیطه مسائل زیست‌محیطی است.

در زمینه کمک‌های بین‌المللی و تلاش‌های این شهرداری، گفتنی است که پس از بازدید شهردار شهر تروسو، روزی از غزه، قرارداد همکاری در زمینه‌های مختلف فرهنگی و فنی بین این دو شهر منعقد شده است. با توجه به ضرورت بهره‌مند شدن شهر غزه از حمایت‌های بین‌المللی، شهردار غزه توافقنامه مذکور را بسیار مهم توصیف کرد.

شهرداری غزه بخشی از سرمایه‌گذاری تروژ در پروژه‌های فرهنگی را در امور کودکان و نوجوانان ساماندهی کرده است. برگزاری کلاس‌های کمک‌های اولیه با همکاری جامعه صلب سرخ فلسطین و تاکید بر جنبه‌های علمی و تکنیکی کمک‌های اولیه در این کلاس‌ها، از جمله این پروژه‌هاست که برای کودکان و نوجوانان به اجرا در آمده است.

ترجمه: شهرزاد قرزین پات  
منبع:

www.Mogaza.org

## مشارکت شهروندان در تمرکززدایی مالی

تجربه آمریکای لاتین و آسیا

محققان و افراد مجرب در آسیا و آمریکای لاتین گرد هم می‌آیند تا تجربیات خود را در حیطه مشارکت شهروندان در مدیریت شهری و همچنین بهترین برنامه‌های اجرایی در این زمینه رد و بدل سازند.

این برنامه با همکاری مؤسسه اینتر امریکن توسعه اجتماعی و بانک توسعه آسیایی طراحی و اجرا شده است و مهم‌ترین مضمون آن ایجاد ارتباط متقابل در زمینه مشارکت شهروندان و مدیریت اقتصاد شهری است.

به این تریب مشاورانی از آسیا و آمریکای لاتین معرفی می‌شوند که ضمن در نظر گرفتن محدودیت‌های بودجه‌ای، آرای شهروندان را نیز در طراحی و اجرای برنامه‌های شهری دخیل سازند.

انتظار می‌رود در پایان، شرکت کنندگان این برنامه به شیوه‌هایی نو در چارچوب انضباط مالی و ارزیابی کارایی دولت محلی، توزیع خدمات اجتماعی و دموکراتیک بودن سیاست‌های جمعی دست یابند. اینان همچنین در زمینه مشارکت شهری شهروندان در کشورهای آمریکای لاتین و آسیا و تجربه دولت‌های محلی شرکت‌کننده در تمرکززدایی مالی آگاهی خواهند یافت.

گفتنی است محققان و مقامات دولتی و همچنین صاحبان نهاد‌های خبریه در آسیا و آمریکای لاتین مهم‌ترین شرکت‌کنندگان گردهمایی مذکور هستند. عمده‌ترین نکته در کشورهای مورد مطالعه، تکیه بر آموزه‌هایی است که طی روندی مشارکتی، منجر به تأویری در حیطه مدیریت اجتماعی شود.

ترجمه: بهار حسینی  
منبع:

www.adb.org



## توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی؛ تجربه زاهدان

علی صفوی

دانشجوی کارشناسی ارشد طراحی شهری

### پیشگفتار

گسترش نامنظم شهر در ایران طی دهه های اخیر، و از طرفی هم ناکارآمدی نظام برنامه ریزی شهری و ضعف برنامه های توسعه ملی و آمایش سرزمین، باعث شده است که شهرنشینی در کشور ما با مضامین فراوان همراه باشد. روند افزایش شهرنشینی در کشور باعث شده است که ساختار فرسوده شهرداری ها و مدیریت شهری، و همچنین ظرفیت ها و منابع موجود در شهرها توانایی پاسخگویی به این حجم عظیم از مشکلات و نیازهای شکل گرفته را نداشته باشند.

یکی از مهم ترین نتایج شهرنشینی معاصر، پیدایش و گسترش پدیده اسکان غیررسمی در متن یا حاشیه شهرها - به ویژه مراکز استان ها است - اسکان غیررسمی به واقع یکی از بارزترین چهره های فقر شهری در بیشتر شهرهای مهاجرپذیر کشور است، که با عناوینی همچون حاشیه نشینی، سکونتگاه های خوددو، مسکن های ناپهنجار و اجتماعات آلودگی و مانند اینها نیز شناخته می شوند.

سکونتگاه هایی که در این نواحی از شهر استقرار یافته اند از لحاظ کالبدی، در حدی پایین تر از استانداردهای تعریف شده برای هر منطقه به سو می روند. مردم ساکن در این نواحی نیز به علت ضعف های زیرساختی و خدمات شهری با سطح ناآزلی از کیفیت زندگی گذران می کنند.

غالباً محیط زندگی و شرایط موجود در این سکونتگاه ها برانگیزاننده ناپهنجاری ها و آسیب های اجتماعی است؛ اینک به اشتباه بعضاً خود مردم این مناطق متهم به داشتن ضعف در رفتارهای اجتماعی می شوند. مهم ترین دلیل ایجاد و رشد معضل اسکان غیررسمی در شهرهای ایران می تواند نادیده انگاشتن این بخش از جامعه، چه به لحاظ فیزیکی و اقتصادی و چه به لحاظ اجتماعی، در سیستم برنامه ریزی کلان و خرد باشد. شاهد این قضیه نحوه برخورد مدیران شهری با این مسئله است. در گذشته، غالباً مدیران شهری با دیدگاه حذفی و بدون توجه به پیامدهای آن به مسئله اسکان غیررسمی نگرسته اند. این امر غالباً ناشی از عدم توانایی شهرداری ها در رسیدگی به این سکونتگاه ها و عدم توانایی مالی ساکنان آنها در تامین هزینه خدمات است.

شهرداری ها به

علت نداشتن درآمد های پایدار،

و متکی بودن به درآمدهای حاصل از عوارض

ساخت و ساز و یا خدمات شهری، به مناطق مختلف شهری

از دیدگاه اقتصادی می نگرند. از سوی دیگر، شهرداری از لحاظ

حقوقی خود را ملزم به ساماندهی این گونه بافت ها و

سکونتگاه های غیررسمی نمی بیند و عموماً جنبه های اخلاقی و

بیوندهای قومی است که می توانند شهرداری را به توجه به این

بافت ها برانگیزد.

با این همه، و با استناد به تجارب ناموفق گذشته در زمینه

ساماندهی اسکان غیررسمی، می توان دریافت که برخورد با این

معضل در شهرهای ما از توان شهرداری خارج است. در واقع برای

حل این معضل، به عزم ملی در کنار توجه قوای محلی و مشارکت

مردمی نیاز است.

بدون شک توانمندسازی اسکان غیررسمی زاهدان، به عنوان

نخستین طرح ساماندهی سکونتگاه های غیررسمی و

توانمندسازی جوامع ساکن در آنها، در بردارنده تجربه های ارزنده

است. نکات مثبت و منفی این تجربه، اگر به دقت مورد تجزیه و

تحلیل قرار گیرد، زمینه های ارزشمندی را برای برنامه ریزی و

مدیریت شهری به همراه خواهد داشت.

### موقعیت جغرافیایی و تاریخی شهر زاهدان

استان سیستان و بلوچستان با مساحتی حدود ۱۸۷ هزار و

پانصد کیلومتر مربع، در جنوب شرقی ایران واقع شده است. این

استان در سمت شرق با کشور پاکستان به طول ۹۰۰ کیلومتر و با

کشور افغانستان به طول ۳۰۰ کیلومتر مرز مشترک دارد، و در

قسمت جنوب نیز دارای مرز آبی با دریای عمان است. استان

خراسان در شمال این استان واقع است و استان های کرمان و

هرمزگان نیز از غرب با آن هم مرزند. جمعیت استان سیستان و

بلوچستان بیش از یک میلیون و هفتصد هزار نفر است که حدود

۶۲ درصد آن شهرنشین اند.

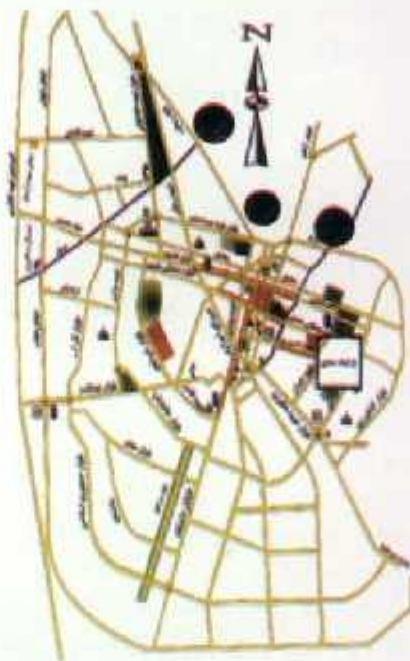
در این میان شهرستان زاهدان دارای موقعیت ویژه ای است؛



زیرا این شهرستان هم با دو کشور افغانستان و پاکستان هم مرز است، و هم با دو استان پهنواز خراسان و کرمان مرز مشترک دارد. این امر از مهم‌ترین عواملی است که باعث رونق نسبی شهر زاهدان در میان دیگر کانون‌های شهری اطراف خود شده است. قدمت شهر زاهدان در حدود نود سال است. دقیقاً در سال ۱۳۹۲ بود که زاهدان در فهرست شهرهای کشور قرار گرفت. این امر تقریباً مقارن با ایجاد اولین خط آهن در این استان (از کویر پاکستان به زاهدان) بوده است.

مناطق پوشیده شده از مسکن ناپهنجار در شهر زاهدان عمدتاً از کهن‌ترین مناطق این شهرند و بعضاً قدمت آنها از قدمت خود شهر زاهدان نیز بیشتر است. گسترش سریع و نامنگون شهر در دهه‌های اخیر باعث ادغام این محله‌ها یا محله‌های جدید شهر شده است. از آنجا که در این مناطق استانداردهای شهری و آنچه به خدمات شهری مربوط می‌شود (شبکه‌های زیرساختی، عبور وسایل نقلیه، راه و جز آن) وضعیت مطلوبی نداشتند، جزو مسکن‌های ناپهنجار شناخته شدند و کمر کم به محل استقرار گروه‌های ضعیف اجتماعی از لحاظ فرهنگی و اقتصادی بدل گردیدند؛ و همچنین به محل مناسبی برای برخی از گروه‌های سودجو و سوداگر اجتماعی و اقتصادی تبدیل شدند.

بیشتر ساکنان شهر زاهدان را مهاجران داخلی از شهرهای نزدیک (از جمله زابل، خاش و کرمان) تشکیل می‌دهند. همچنین براساس آخرین سرشماری و برآورد صورت گرفته (به وسيله کمیته برنامه‌ریزی شهر زاهدان، وابسته به شهرداری) در حدود ۳۰ درصد از جمعیت این شهر را اتباع خارجی از کشورهای هندوستان، پاکستان و افغانستان تشکیل می‌دهند. از این میان بیشترین تعداد مهاجران خارجی مربوط به کشور افغانستان است که در حدود ۲۵۰ هزار نفر، یعنی بیش از یک چهارم جمعیت این



نقشه شهر زاهدان

نقطه مرکز اسکان غیررسمی

شهر، را در بر می‌گیرند. کمترین آنها نیز مربوط به هندی‌هاست که در زمان استعمار انگلستان بر هند به دلایل مختلف به این ناحیه گسیل شده‌اند و در محله‌های جوسوم به «سبک‌سوزی» سکنی گزیده‌اند.

**علل عمده مهاجرت پذیری زاهدان و رشد اسکان غیررسمی در آن**

پیدایش و رشد مسکن‌های ناپهنجار در شهرها می‌تواند دارای دلایل متفاوتی در سطوح مختلف باشد. از مهم‌ترین دلایل این امر در سطح منطقه‌ای، توزیع ناعادلانه منابع قدرت و ثروت در

**افزایش شهرنشینی در کشور باعث شده است که ساختار فرسوده شهرداری‌ها و مدیریت شهری، و همچنین ظرفیت‌ها و منابع موجود در شهرها توانایی پاسخگویی به این حجم عظیم از مشکلات و نیازهای شکل گرفته را نداشته باشند**

**شهرداری از لحاظ حقوقی خود را ملزم به ساماندهی این گونه بافت‌ها و سکونتگاه‌های غیررسمی نمی‌بیند و عموماً جنبه‌های اخلاقی و پیوندهای قومی است که می‌تواند شهرداری را به توجه به این بافت‌ها برانگیزد**

شهرهاست. این امر در کشور باعث بر هم خوردن تعادل‌های منطقه‌ای و محلی می‌شود؛ و متعاقباً ایجاد کانون‌های برخوردارتر در سطح شهر و منطقه موجب جذب منطقی مهاجر از کانون‌های زیستی محروم‌تر می‌گردد. افراد مهاجر غالباً به دلایل اقتصادی و بعضاً نیز به دلیل تضعیف ناگهانی شرایط معیاش (مانند شروع جنگ و سخت شدن شرایط زندگی در افغانستان) اقدام به حرکت به سوی مناطق برخوردارتر می‌کنند.

بیشتر این افراد اطلاع درستی از قابلیت‌های طبیعی و ظرفیت‌های مصنوع (شبکه‌های زیرساختی، بنیه مالی شهر و جز اینها) در شهر مقصد خود ندارند و صرفاً در پی دستیابی به اهداف شخصی و تامین شرایط بهتر زندگی برای خانواده خود هستند. در بعضی از مقاطع زمانی دلایلی مختلف، از جمله سیاست‌های نادرست در سطح ملی و یا پدیده‌هایی همچون خشکسالی، باعث شدت این روند می‌شود.

نتیجه این امر تقاضای ناگهانی برای اسکان تعداد زیادی از افراد در برخی نواحی محدود شهری می‌شود. در چنین شرایطی مهاجران کم درآمد توان استفاده از بازار رسمی زمین و مسکن را ندارند و با اصرار بر لزوم سکونی گزیدن در همان شهر، اقدام به تأمین مسکن از طریق بازار غیررسمی می‌کنند. در زاهدان، عمده‌ترین دلایل مهاجرت خارجی همانا شروع و تداوم جنگ در افغانستان بوده است. وقوع این امر، و از طرفی وجود مرز مشترک زاهدان با این کشور و همچنین وجود زمینه‌های فرهنگی مشابه و شرایط بهتر این شهر نسبت به دیگر شهرهای اطراف، باعث هجوم تعداد زیادی از مهاجران افغان به آن شده است. در زمان



حاضر. آمار رسمی مهاجران افغان ۲۶۵ هزار نفر است که در مقایسه با جمعیت ایرانی (در حدود ۶۰۰ هزار نفر) رقمی جدی است (این رقم با احتساب فرزندان متولد ایران است که دارای والدین مهاجر افغانند).

از دیگر دلایل عمده جذب مهاجر و رشد اسکان غیررسمی در شهر زاهدان، موقعیت راهبردی این شهر در منطقه است. این شهر با توجه به ارتباط نزدیک آن با دو کشور پاکستان و افغانستان و همچنین دو استان خراسان و کرمان، دارای شرایط ویژه‌ای برای ایجاد و گسترش مشاغل خدماتی و غیررسمی است. از طرفی، شرایط نامناسب آب و هوایی و همچنین وجود خشکسالی در دهه‌های اخیر باعث تحمل ناپذیر شدن زندگی در روستاها و شهرهای محروم اطراف زاهدان گردیده و موجب گسیل آنها به این شهر شده است. همان طور که روشن است، این افراد بی‌بضاعت توان تمکک رسمی زمین را ندارند و به ناچار به بازار غیررسمی زمین رو می‌آورند و می‌کوشند یکی از مسکن‌های ناپهنجار موجود در سکونتگاه‌های غیررسمی را تصاحب کنند. شرایط نامناسب اقتصادی و وجود زمینه بروز آسیب‌های اجتماعی و همچنین ویژگی کالبدی این سکونتگاه‌ها در شهر زاهدان، که دسترسی مناسبی به داخل بافت آنها وجود ندارد، موقعیت ویژه‌ای را برای برخی از گروه‌های سودجوی اجتماعی ایجاد کرده است. این امر باعث بدنام شدن مناطق می‌شود و در عین حال نیروهای انتظامی هم نمی‌توانند بر آنها کنترل و نظارت کنند.

سکونتگاه‌های غیررسمی در شهر زاهدان به صورت عمده شامل نواحی زیر است:

- ۱) منطقه شیرآباد و همت‌آباد: این منطقه دارای جمعیتی حدود ۲۶ هزار نفر است که ۴۵ درصد از ساکنان آن را مهاجران افغان تشکیل می‌دهند. تا قبل از بهسازی، اغلب خیابان‌ها و معابر آن بدون رعایت حداقل استانداردهای شهرسازی بنا گردیده بود. براساس پیش‌بینی‌های انجام شده، ساماندهی این ناحیه به حدود پنج میلیارد ریال اعتبار نیاز دارد.
- ۲) محله کریم‌آباد: این محله که از قدیمی‌ترین مناطق و محله‌های زاهدان است، جمعیتی در حدود ۲۵ هزار نفر دارد که ۴۰ درصد آن را مهاجران افغان تشکیل می‌دهند و براساس پیش‌بینی‌های انجام شده، برای ساماندهی این محله به حدود ۳ میلیارد ریال اعتبار نیاز است.
- ۳) محله یادآیان: این محله نیز از قدیمی‌ترین سکونتگاه‌های غیررسمی در زاهدان محسوب می‌شود که جمعیت آن حدود ۵۲ هزار نفر است. بخش عمده مهاجران این محله را مهاجران داخلی تشکیل می‌دهند. پیش‌بینی‌ها نشان می‌دهند که بهسازی این ناحیه نیز اعتباری حدود پنج میلیارد ریال نیاز دارد.
- ۴) منطقه پشت کارخانه: کوچک‌ترین سکونتگاه غیررسمی محسوب می‌شود. این محله دارای جمعیتی در حدود ۱۳ هزار نفر است و از لحاظ قدمت جزء متاخرترین سکونتگاه‌های غیررسمی است. حدود ۴۵ درصد جمعیت این محله را نیز مهاجران افغان تشکیل می‌دهند.

بودجه مورد نیاز برای اصلاح و ساماندهی محله مذکور، حدود دو میلیارد ریال پیش‌بینی شده است.

لازم به ذکر است که بیشتر سکونتگاه‌های غیررسمی در شهر زاهدان در درون حریم قانونی شهر قرار گرفته‌اند و بعضاً جزو قدیمی‌ترین نقاط شهری محسوب می‌شوند. گفتنی است طرح ساماندهی کالبدی خاص برای این نواحی تهیه نشده است و همان طرح تفصیلی شهر، تهیه شده به وسیله سازمان مسکن و شهرسازی، در عملیات بهسازی عینای عمل قرار گرفته است.

**اقدامات شهرداری برای ساماندهی بافت**

اقدامات انجام شده در سکونتگاه‌های غیررسمی شهر زاهدان، در دو بخش ساماندهی و توانمندسازی صورت گرفته است.

آنچه بیشتر در حیطه وظایف شهرداری می‌گنجد، ساماندهی کالبدی این بافت بر اساس طرح تفصیلی ناحیه است.

برنامه‌های توانمندسازی نیز که بیشتر شامل تقویت بافت از لحاظ فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و جز اینهاست، در طی

**از دلایل عمده جذب مهاجر و رشد اسکان غیررسمی در شهر زاهدان، موقعیت راهبردی این شهر در منطقه است. این شهر با توجه به ارتباط نزدیک آن با دو کشور پاکستان و افغانستان و همچنین دو استان خراسان و کرمان، دارای شرایط ویژه‌ای برای ایجاد و گسترش مشاغل خدماتی و غیررسمی است شاید در نظر هر بیننده‌ای، در زمان حاضر کیفیت محیطی این بافت چندان شاخص نباشد؛ ولی این محله‌ها به هر حال در مقایسه با گذشته بسیار متحول شده‌اند**

بزرگ‌هایی از طرف سازمان عمران و بهسازی شهری با همکاری بانک جهانی در حال پیگیری است (در بخش بعدی به آن پرداخته خواهد شد).

شایان ذکر است که فعالیت‌های مربوط به توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی نباید به صورت بخشی و پراکنده انجام شود؛ اما متناسبانه به علت تعدد دستگاه‌های مؤثر بر مسئله توانمندسازی و نبود راهکاری روشن و عملی در هماهنگی میان دستگاه‌ها، تلاش‌ها و اقدامات به نتایج مطلوب منتهی نمی‌شود. این امر در مورد طرح توانمندسازی زاهدان نیز به چشم می‌خورد. با این حال، به رغم تنگناهای مالی و نرم‌افزاری و سخت‌افزاری، شهرداری زاهدان در توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی که از اواخر سال ۱۳۸۰ در اولویت کاری قرار گرفتند، اقدامات مؤثر و ارزشمندی را انجام داده است. حسینعلی قادری، مشاور شهردار و مدیر کمیته برنامه‌ریزی شهرداری زاهدان، در این زمینه می‌گوید: «اولین گام مهم شهرداری در این زمینه همانا گسترش بازگشایی و جدول‌گذاری معابر در این بافت بود. شهرداری توانست با همکاری مطلوب



شهر (که حدود یک سوم جمعیت شهر را در خود جای داده است) اختصاص دهد. «وی مهم‌ترین مشکل را در سر راه این امر، فقدان امکانات لازم و منابع مالی کافی دانست. او معتقد است شرایط اجتماعی تدویناً به سمتی گرایش پیدا کرده است که در صورت وجود منابع مالی لازم، امر ساماندهی کالبدی سرعت بسیاری خواهد یافت.

ریگی، استراتژی‌های شهرداری را در ساماندهی اسکان غیررسمی در زاهدان، در دو قالب عمده ذکر کرد: اول، بهبود وضع موجود از طریق بازسازی و ساماندهی و توزیع منابع صحیح درآمدی در بین مرکز و حاشیه شهر در جهت بهبود وضعیت عمومی اسکان غیررسمی؛ دوم، بازدارندگی و کاهش سکونت غیررسمی و غیرمجاز در قالب آلودگی‌سازی‌های مجدد در سطح شهر. در این زمینه همکاری نیروی انتظامی، مردم محلی و پلیس ساختمان شهرداری‌ها می‌تواند بسیار مفید باشد.

حسین احمدی مقدم، شهردار منطقه ۱ زاهدان، در زمینه اقدامات انجام شده در مناطق حاشیهای می‌گوید: «تقریباً در تمام

مردم، شکل‌های غیردولتی و مسئولان استان و کشور، اقدامات مؤثری را در این زمینه انجام دهد. در زمان حاضر نیز به عنوان فاز بعدی پروژه ساماندهی کالبدی، شهرداری اقداماتی را در دستور کار خود دارد، که از آن جمله‌اند: ساخت چند بولوار و میدان، پارک محله و فضای سبز و همچنین ساماندهی دام‌های سرگردان. بعد از این مرحله نیز، زیرسازی و آسفالت معابر و اجرای سایر پروژه‌های مورد نیاز، انجام خواهد پذیرفت.»

با توجه به این اقدامات، شهرداری امید دارد که در افق پنج ساله، سکونتگاه‌های غیررسمی زاهدان از لحاظ اجتماعی، امنیتی، رفاهی و عمرانی هم‌تراز دیگر نقاط شهر شوند و سطح بندی کنونی در شهر تا حد زیادی کاهش یابد. البته در همین ابتدای امر نیز پس از گسترش معابر و تبدیل کوچه‌های یک تا چهار متری به معابر ۱۲ تا ۱۶ متری، عبور و مرور وسایل نقلیه - به ویژه آمبولانس و ماشین آتش‌نشانی - به آسانی انجام می‌پذیرد. به علاوه، خطوط تاکسیرانی نیز برای سرویس دهی به این نواحی گسترش پیدا کرده‌اند.

مسائل پیش گفته، در کنار بهبود ایمنی و بهداشت و امنیت در این نواحی، باعث افزایش شدید ارزش افزوده زمین‌های این قسمت از شهر شده و متعاقباً موجب رونق اقتصادی گردیده است. این به گونه‌ای است که حتی با وجود مشکلات ترافیکی و آلودگی‌های مختلف مرکز شهر، ساکنان مرکز شهر و اقتدار اجتماعی بالاتر هم جذب این نواحی شده‌اند.

کریم ریگی، شهردار زاهدان، که خود از اهالی قدیمی همین شهر است و به خوبی با مشکلات شهر و مردم آشناست، می‌گوید: «شهرداری با اعتقاد قلی به امر بازسازی و با هدف خدمت هر چه بهتر به این قشر محروم، در نظر دارد در چند سال متوالی بخشی از اعتبارات خود را به بازسازی و ساماندهی این ناحیه از

**آنچه که از بطن نظرسنجی‌ها استخراج شده نشان می‌دهد که این بازسازی و ساماندهی به عنوان حرکتی مردمی و محوریت زدا، تحول مثبتی را در حاشیه شهر به وجود آورده و ضریب امنیتی، رفاه اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و شهری را به میزان زیادی افزایش داده است**

محله‌ها عملیات تخریب و بازگشایی معابر به اتمام رسیده است و در بسیاری از آنها جدول گذاری نیز انجام شده است. در محله شیرآباد که بزرگترین سکونتگاه آلودگی محسوب می‌شود و در حریم خدماتی منطقه ۱۰ واقع شده است، حدود ۶۰۰ متجو، بازگشایی شده‌اند و به عرض‌های مطلوبی برای تردد سواره و پیاده رسیده‌اند. وی می‌گوید: «تنها در این محله در حدود صد و پنجاه هزار متر مربع تخریب صورت گرفته است. تحقق این امر بدون مشارکت مردمی و کمک نیروهای محلی ناممکن بود و شهرداری به هیچ وجه نمی‌توانست هزینه دو بیست میلیارد ریالی تملک این اراضی را تأمین کند. این در حالی است که شهرداری در ازای این مساعدت مردم بومی در واگذاری زمین‌های شان، که غالباً دارای سند رسمی بوده‌اند، بدون دریافت هیچ گونه عوارضی به زیرسازی و آسفالت سطوح بسیار زیادی پرداخته و منحل هزینه‌های هنگفتی شده است. از جمله اینها ایجاد مسیر اصلی محله شیرآباد بود که نیاز به شکافتن کوه برای ایجاد معبر داشت. «وی هزینه استفاده و به خدمت‌گیری انواع ماشین آلات - از جمله لودر، کمپرسی، گریدر، بیل مکانیکی، غلنگ و تانکر آب - را در طول ساماندهی محله شیرآباد، حدود ۱۵۵۰ میلیارد ریال برآورد کرد.

**مشارکت مردمی، بزرگ‌ترین سرمایه**

شهردار زاهدان نیز از انجام اقدامات مشابهی در دیگر مناطق در دست ساماندهی یاد کرد و خاطر نشان ساخت که سرمایه اصلی شهرداری در انجام این پروژه مشارکت گسترده مردمی و درک مشکلات از طرف آنها بود. وی گفت: «شهرداری اصولاً به دنبال

ردیف	نام پروژه	نوع عملیات	مساحت تقریباً	هزینه هزار ریال
۱	استقرار سطل‌های ۲۰ لیتری در محله شیرآباد و سایر نواحی محله شیرآباد	آلودگی	۳۰۰۰ مترمربع	۲۳۰۰۰
۲	تعمیر معابر آوار و شکست خورده معابر تخریب شده شیرآباد	حفاظت بار	۱۰۰۰ مترمربع	۱۵۰۰۰۰
۳	ساخت شبکه آبرسانی و آسفالت معابر و نیز معابر	زیرساختی و آسفالت	۲۰۰۰ مترمربع	۱۱۰۰۰۰۰
۴	استقرار جدول و جدول‌های معابر تخریب شده شیرآباد	حفاظت بار	۱۰۰۰ مترمربع	۲۲۰۰۰۰
۵	استقرار پارک و نصب سطل در محله شیرآباد	امدادات بار	۱۰۰۰ مترمربع	۳۰۰۰۰
۶	استقرار پارک و فضای سبز محله شیرآباد در حاشیه محله شیرآباد	امدادات بار	۱۰۰۰ مترمربع	۲۰۰۰۰
۷	ساخت آبرسانی در محله شیرآباد	ساخت آبرسانی	۱۰۰۰ مترمربع	۵۰۰۰۰۰
۸	استقرار سطل‌های ۲۰ لیتری در شیرآباد	امدادات بار	۵۰۰۰ مترمربع	۱۵۰۰۰۰
۹	تعمیر و قرار دادن ترمه خیابان آلودگی	تعمیر و قرار	۵۰۰ مترمربع	۲۰۰۰۰
۱۰	استقرار جدول و جدول‌های معابر تخریب شده شیرآباد	حفاظت بار	۲۰۰۰ مترمربع	۳۵۰۰۰
۱۱	ساخت شبکه آبرسانی و آسفالت معابر و نیز معابر	زیرساختی و آسفالت	۲۰۰۰ مترمربع	۱۱۰۰۰۰۰
۱۲	ساخت فضای سبز و پارک در محله شیرآباد	امدادات بار	۱۰۰۰ مترمربع	۳۰۰۰۰
۱۳	ساخت فضای سبز و پارک در محله شیرآباد	امدادات بار	۱۰۰۰ مترمربع	۳۰۰۰۰
۱۴	استقرار سطل‌های ۲۰ لیتری در شیرآباد	امدادات بار	۱۰۰۰ مترمربع	۳۰۰۰۰
۱۵	استقرار سطل‌های ۲۰ لیتری در شیرآباد	امدادات بار	۱۰۰۰ مترمربع	۳۰۰۰۰
۱۶	ساخت فضای سبز و پارک در محله شیرآباد	امدادات بار	۱۰۰۰ مترمربع	۳۰۰۰۰



آورند»

عبدالحمید شهنوازی، شهردار منتخب محله، از افراد بویج و بومی است که در حدود ۳ سال است بدون هیچ چشمداشتی به عنوان شهردار محله خدمت می‌کند. نقش او در پیشرفت و سرعت‌یابی پروژه، بسیار مهم و انکارناشدنی است. وی که نزدیک‌ترین رابطه را با مردم این محله‌ها دارد، خیر از رضایت بسیار یابایی مردم از پروژه ساماندهی بافت می‌دهد و می‌گوید: «شاید در نظر هر بیننده‌ای، در زمان حاضر کیفیت سطحی این بافت چندان شاخص نباشد؛ ولی این محله‌ها به هر حال در مقایسه با گذشته بسیار متحول شده‌اند.» وی از فواید دایرهای در این محله‌ها یاد می‌کند که دلیل اصلی آنها دسترسی نداشتن آسفالته‌ها یا ماشین آتش‌نشانی به داخل بافت بوده است.

او می‌گوید: «مردم خسته از این معضلات به هر قیمت ممکن راضی بودند که همکاری لازم را با نمایندگان خود در شهرداری به عمل آورند.» نیز می‌افزاید: «در ابتدا خود من امواج تهدیدهای زیادی از طرف مردم محلی بودم؛ ولی بعدها این اتفاق بسیار کمتر رخ داد - و این نشان‌دهنده رضایت مردم از روند کارها بود.»

حسینعلی نادری برای سنجش و ارزیابی رضایت مردم از پروژه، پرسشنامه‌ای را تنظیم کرده که در آن ارزیابی دقیق و مستندی از تأثیرات بازسازی و ساماندهی این بافت بر مسائل امنیتی، اجتماعی، اقتصادی، رفاهی و فرهنگی انجام شده است. این پرسشنامه که در بردارنده هفت سؤال است، در بین هفتاد و سه نفر از اقبال مختلف ساکن در این محله‌ها - اعم از معلم، کارگر، روحانی، خانه‌دار، محصل، دانشجو، کارمند، بازنشسته و بیکار - توزیع شده است.

جوابی‌های این پرسشنامه‌ها که در قالب جداول توزیع فراوانی و نمودارهای میله‌ای ارائه گردیده، در اسناد شهرداری زاهدان موجود است. آنچه که از بعضی نظرسنجی‌ها استخراج شده نشان می‌دهد که این بازسازی و ساماندهی به عنوان حرکتی مردمی و محرومیت‌زدا، تحول‌مندی را در حاشیه شهر به وجود آورده و ضریب امنیتی، رفاه اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و شهری را به میزان زیادی افزایش داده است. این کار در عین حال عرصه را بر عاملان شراکت و اعتماد و فساد تنگ کرده است.

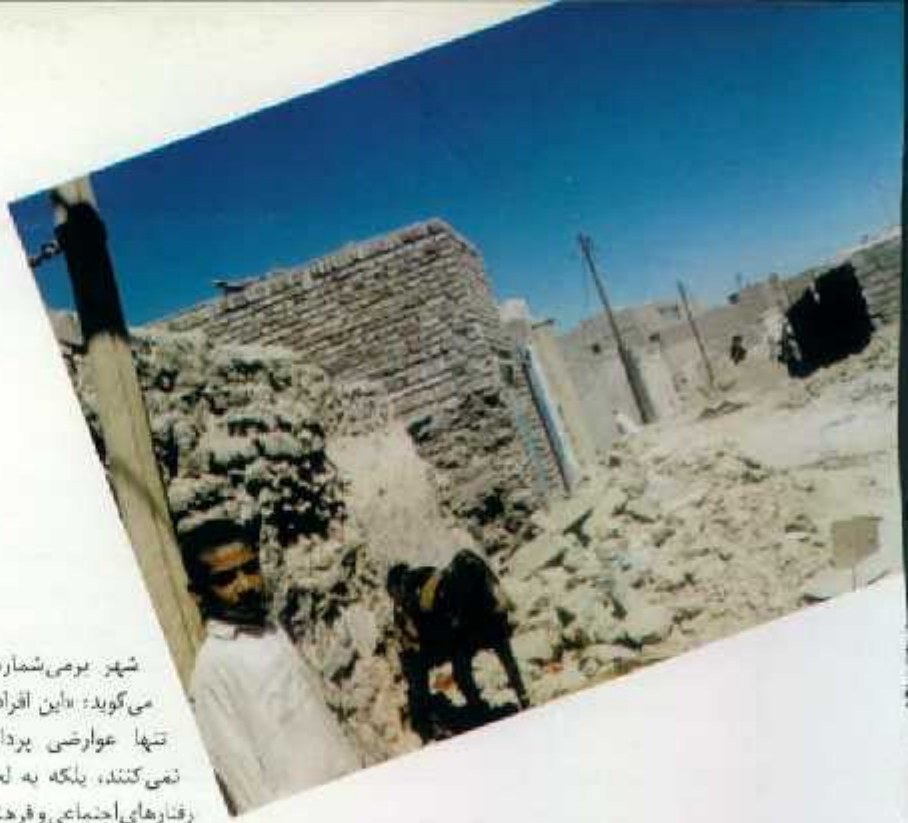
کریم ریگی، مشکلات عمده موجود در سر راه این پروژه را مشکلات مدیریتی شهر می‌داند و می‌گوید: «فقان مدیریت واحد شهری، باعث همکاری نامناسب و عدم هماهنگی بین دستگاه‌های مختلف اجرایی شهر شده است.» وی می‌گوید: «از زمان تعریض خیابان‌ها مدت زیادی می‌گذرد؛ ولی هنوز تیرهای چراغ برق از محل خود جابجا نشده‌اند. همین امر باعث ایجاد وقفه طولانی در امر زیرسازی راه و آسفالت معابر گردیده است، که طولانی‌تر شدن آن می‌تواند زمینه ساز ناراضی مردم و کاهش میزان همکاری آنها یا شهرداری شود. در برخی از موارد نیز بعد از آسفالت معابر، شرکت مخابرات اقدام به کندن آسفالت کرده است. این امر، حتی در صورت ترمیم مجدد آسفالت، باعث افت شدید کیفیت راه می‌شود.»

وی مشکل عمده دیگر را تعداد زیاد مهاجران خارجی در این

توسعه کمی و کیفی منطقه است و در این راه از هیچ تلاشی دریغ نمی‌کند. مردم نیز این مسئله را به خوبی دریافته‌اند و شهرداری را از خود می‌دانند و سیاست‌ها و اقدامات آن را به نفع خود برمی‌شمارند. همین امر باعث شده است که بزرگ‌ترین موفقیت ملی در زمینه ساماندهی اسکان غیررسمی در زاهدان پدید آمده و موجب جلب اعتماد مسئولان برای اعطای کمک‌های مالی در سطح ملی و بین‌المللی به این منطقه شود.»

نادری نیز از جمله مهم‌ترین عوامل موفقیت این پروژه را مشارکت گسترده مردمی و همکاری ریش سفیدان و معتمدان گروه‌های مختلف اجتماعی برمی‌شمارد و می‌گوید: «در ابتدای امر، توجه مردم برای در اختیار گذاشتن بخشی از زمین خود برای توسعه معابر کمی مشکل بود. لیکن به تدریج و با گذشت زمان و مشاهده منافع این امر، خیلی از محله‌ها به صورت خودموش، این را خواستار شدند که شهرداری برای تخریب و بازگشایی معابر به محله آنها نیز برود؛ و آنان در این زمینه با شهرداری نهایت همکاری را به عمل آوردند. آنها از بهبود امنیت، آسایش، بهداشت و همچنین افزایش ارزش افزوده زمین خود بسیار خوشنودند و احساس رضایت می‌کردند. این عوامل باعث شده بود که مردم این ناحیه بتوانند خود را با دیگر مردم عادی، و همچنین محل زندگی خود را با محل زندگی آنها، مقایسه کنند و خود را انسان‌هایی در شان داشتن امکاناتی مشابه بدانند. بدین ترتیب در واقع در آنها نوعی غرور محلی نسبت به محل زیست‌شان برانگیخته شد. همین امر به صورت مضاعف به شدت همکاری آنها می‌افزود و اگر مشکل یا معامتی از طرف شخص خاصی در محله ایجاد می‌شد، وی با فشار روانی خاصی از طرف مردم روبه‌رو می‌گردید. محمود دشتی، شهردار منطقه ۳ شهرداری زاهدان، در این زمینه چنین می‌گوید: «البته سعی می‌شد که به افراد فقیری که با این برنامه‌ها به آنها فشار زیادی می‌آید، حتی الامکان کمک‌عالی شود. در مواردی شدت فقر به حدی بود که ساکنان قدرت تخریب و یا دیوارکشی مجدد منزل خود را نداشتند. به همین جهت، دبیرخانه‌ای برای ارائه این گونه کمک‌های مالی در شهرداری منطقه ۳ ایجاد گردید و قرار شد از آنجا که فقیرترین سکونتگاه‌های غیررسمی در این منطقه وجود دارند، به این گونه افراد کمک شود.»

ریگی، شهردار زاهدان، زمینه دیگر مشارکت مردمی را در جهت تحقق استراتژی دوم شهرداری در ساماندهی اسکان غیررسمی - یعنی جلوگیری از رشد و گسترش مجدد اسکان غیررسمی - می‌داند. وی گفت: «با توجهیاتی که از طرف شهرداری انجام گرفت، مردم دریافته بودند که محله‌های آنها نیاز به خدمات و تجهیزات شهری مناسب دارد. لذا آنها می‌دانستند که زمین‌های خالی باقی‌مانده در بافت برای ایجاد مدرسه برای بچه‌های خود آنها، و یا فضای سبز و یا مراکز بهداشتی و دیگر اماکن خدماتی است و خود نباید بگذارند که مهاجر جدیدی به صورت غیررسمی و غیرقانونی در این فضاها ساخت و ساز کند. از طرفی هم ساخت و ساز غیررسمی مجدد باعث از بین رفتن زحمات شهرداری و سختی کشیدن‌های خودشان می‌شد. همین امر باعث شده بود که خود مردم حکم پلیس ساختمان را پیدا کنند و از هر گونه رشد مجدد اسکان غیررسمی جلوگیری به عمل



در همکاری‌های آبی خود مد نظر قرار خواهد داد، خارج شدن از سرمایه‌گذاری در تک پروژه‌ها و تأکید بر سرمایه‌گذاری در پروژه‌های محوری و فراگیر خواهد بود (مانند مطالعات در دست انجام برای چندین پروژه اسکان غیررسمی در ایران به صورت موازی). همچنین برای جلب کمک‌های بانک جهانی، موافقت‌نامه‌های با عنوان طرح ساماندهی و توانمندسازی اسکان غیررسمی بین سازمان عمران و بهسازی شهری و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور میادله شده است. در قالب موافقت‌نامه مذکور، مطالعات توانمندسازی در برخی از محله‌های سه شهر زاهدان، کرمانشاه و بندرعباس انجام شده است و شهرهای ارومیه، تبریز، اهواز، ایلام و سنندج نیز در دستور کار قرار گرفته‌اند. همچنین به منظور تقویت اطلاع‌رسانی و دستیابی به دیدگاه مشترک نسبت به موضوع اسکان غیررسمی، سه کارگاه در سطوح مختلف استانی، ملی و بین‌المللی در سال ۱۳۸۰ شکل گرفتند. مجموعه این اقدامات زمینه مناسبی را برای گسترش مطالعات و روزآمد کردن دیدگاه‌ها و انتقال تجربیات متقابل با نهادهای بین‌المللی فراهم ساختند. متعاقباً بانک جهانی از طریق دادن وام بلاعوض دولت‌زاین به وزارت مسکن و شهرسازی

شهر برمی‌شمارد و می‌گوید: «این افراد نه تنها عوارض پرداخت نمی‌کنند، بلکه به لحاظ رفتارهای اجتماعی و فرهنگی ناپهناجار همچون لوده‌سازی محیط، تخریب چمن‌ها و نظایر اینها، هزینه زیادی نیز به شهر تحمیل می‌کنند.»

او معتقد است که شهر زاهدان هیچ منبع درآمدی مناسبی ندارد؛ و مشکل مهاجران را هم، که مشکلی ملی است، باید به تنهایی تحمل کند. به گفته وی، برخی از شهرها برعکس زاهدان، منابع درآمدی چنان سرشاری دارند که مسکن است برخی از عوارض در آن شهرها بخشیده شود. خیلی از این منابع جنبه ملی دارند و باید شهرهای دیگر نیز از آنها استفاده ببرند، به ویژه شهرهایی که دارای مشکلات ملی‌اند. شهردار زاهدان امیدوار است که لایحه تجمیع عوارض بتواند پاسخگوی این تقیصه باشد.

#### بانک جهانی و توانمندسازی اسکان غیررسمی

در دهه‌های اخیر با توجه به اهمیت یافتن سیاست‌های بخش مسکن، برنامه اعطای وام‌های بانک جهانی و حمایت‌های تحقیقاتی و فنی این بانک گسترش پیدا کرده است. به عنوان مثال، وام‌های مرتبط با برنامه‌های اسکان طی چند سال گذشته (از سال ۱۹۹۳) به میزان دو برابر افزایش یافته و به حدود ۷ درصد از کل وام‌های اعطایی رسیده است. پیش‌بینی می‌شود که در سال‌های آینده، این رقم افزایش یابد. در دهه‌های ۸۰ و ۶۰ میلادی، بانک جهانی در ۱۱۶ پروژه بهسازی و توانمندسازی اسکان غیررسمی مشارکت کرد، که این پروژه‌ها با میانگین ۲۶ میلیون دلار برای هر یک، در ۵۵ کشور به اجرا در آمدند. با تحقق این پروژه‌ها، و متعاقباً بهبود سیاست‌های مسکن در سطح ملی کشورها، نتایج مطلوبی به دست آمده است. در سال‌های اخیر در سیاست‌های اعتباری بانک جهانی تحول چشمگیری رخ داد و وام‌ها بیشتر به جای هدفگیری پروژه‌های آماده‌سازی و یا بهسازی، به وام‌هایی تبدیل شدند که به نهادهای مالی مرتبط با مسکن تعلق گرفتند. این جا به جایی هم در بخش خصوصی و هم در بخش دولتی، به گونه‌ای بوده که عملیات مالی را در بخش مسکن مورد حمایت قرار داده است.

لازم به ذکر است که یکی از مهم‌ترین اصولی که بانک جهانی

### در مطالعات انجام شده در سطح استان سیستان و بلوچستان با بررسی شرایط اجتماعی، جمعیتی و اقتصادی از طرف سازمان عمران و بهسازی شهری، مشخص شده است که روند مهاجرت به شهر زاهدان همچنان ادامه خواهد یافت و این امر بیش از پیش به گسترش سکونتگاه‌های نابسامان خواهد انجامید

ایران کمک مؤثری به تقویت راهبردها و توسعه نیروی انسانی در خصوص اسکان کم درآمدها نمود.

بر اساس تفاهم‌نامه منعقد شده بین این وزارتخانه و کمیسیون بین‌المللی اسکان بشر، موارد زیر به عنوان زمینه‌های اصلی فعالیت مطرح شدند:

- الف - تحقیقات پایه در بخش مسکن، به منظور دستیابی به راهبردهای کلان در این بخش.
- ب - انعکاس عزم و همسویی ملی در ساماندهی به سکونتگاه‌های نابسامان شهری در سطوح بین‌المللی.
- ج - تجربه عملی اسکان‌سنجی در امر بهسازی و توانمندسازی.

در جهت انجام این فعالیت‌ها، و با توجه به تعدد مراکز ذی‌صلاح تصمیم گرفته شد در وزارت مسکن و وزارت کشور و تداخل کارهای ایشان در زمینه مسکن غیررسمی، توافق شد که استراژی ملی ارتقای مسکن کم درآمدها بر اساس سند همکاری مشترک دو وزارتخانه کشور و مسکن و شهرسازی و با در نظرگیری رویه‌های بین‌المللی، تهیه شود. پس از تهیه سند استراژی ملی ارتقای مسکن، با نگاه به اسناد مشابه بین‌المللی، توافق شد که سازمان عمران و بهسازی نقش عمده‌ای در اجرای بخش ارتقای پروژه توانمندسازی - به ویژه از طریق ظرفیت‌سازی

در شهرداری‌ها - داشته باشد، برای ایفای این نقش، سازمان عمران و بهسازی قصد دارد تا نخست در شهر زاهدان - و سپس در دیگر شهرداری‌های مورد نظر - براساس اولویت‌بندی اقدام به ایجاد ستاد ارتقا کند.

آنچه که مسلم می‌نماید این است که شهر زاهدان همه پیش شرط‌های لازم را برای بهره‌مند شدن از برنامه بهسازی و توانمندسازی در خود دارد. شاخص‌های سطح فقر، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و - از همه مهم‌تر - اراده سیاسی و آمادگی استانداردهای شورای شهر و شهردار زاهدان، نشانگر توان این شهر برای پذیرش برنامه‌های بهسازی و توانمندسازی است. ذکر این نکته لازم است که دو شهر دیگر بندرعباس و کرمانشاه نیز می‌توانند همچون زاهدان پیش از ارزیابی مشمول برنامه ارتقا شوند.

### مراحل مطالعات امکان‌سنجی بهسازی و توانمندسازی (در شهرها)

- 1) تشخیص و محاسبه میزان فقر و شرایط زندگی در شهر.
- 2) تهیه استراتژی ارتقای وضعیت زندگی مناطق کم‌درآمد با هدف کاهش فقر، به نحوی که این کاهش از طریق توانمندسازی و افزایش اختیارات شکلی پایدار به خود بگیرد.
- 3) تهیه برنامه اجرایی ارتقای زندگی شهری با تأکید بر سکونتگاه‌های غیررسمی و رشد بی‌رویه آنها در آینده.
- 4) مطالعات امکان‌سنجی، شامل برنامه مقدماتی تحقیق توسعه اجتماعی - اقتصادی و ظرفیت‌سازی و نهادسازی برای توسعه.
- 5) تهیه طرح‌های دقیق مربوط به نخستین سال سرمایه‌گذاری در محیط زیست و زیرساخت‌ها.

### نتیجه‌گیری

امروزه تقریباً تمام دست‌اندرکاران مسائل توسعه بر این باورند که رشد نامتعادل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی موجب برهم خوردن رابطه شهرها و روستاها شده است. از طرفی هم مشکلات جدید اقلیمی از قبیل خشکسالی‌های گسترده، باعث سخت شدن شرایط زندگی در روستاها گردیده و در پی آن گروه‌های متعدد روستاییان به شهرها مهاجرت کرده‌اند. از سوی دیگر، اقداماتی همچون توسعه روستایی و نظایر آن به کنترل مهاجرت منتهی‌گامیده است. مهاجرت و اسکان غیررسمی و پدیده‌هایی از این دست، حکم معلول را دارند و خود ناشی از عوامل کلان‌تری در سطح ملی و منطقه‌ای اند.

در مطالعات انجام شده در سطح استان سیستان و بلوچستان با بررسی شرایط اجتماعی، جمعیتی و اقتصادی از طرف سازمان عمران و بهسازی شهری، مشخص شده است که روند مهاجرت به شهر زاهدان همچنان ادامه خواهد یافت و این امر بیش از پیش به گسترش سکونتگاه‌های ناپسامن خواهد انجامید. بدین ترتیب به نظر می‌رسد که در کوتاه مدت ساختار اقتصادی و اجتماعی استان دستخوش تحول عمده‌ای نخواهد شد و این مسئله شهر زاهدان را کماکان در مقام قلب جاذب جمعیت باقی خواهد گذاشت. دستیابی به توسعه پایدار شهری در زاهدان مستلزم ساماندهی

و بهسازی سکونتگاه‌های ناپسامن موجود است. به عقیده صاحب‌نظران، بهترین راه برای ایجاد فرایند جدید توسعه در دل این اجتماعات، ساماندهی و بهسازی کالبدی، به همراه توانمندسازی اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی است.

نکته مهم اینکه عامل اصلی و بنیادین برای ساماندهی و توانمندسازی اسکان غیررسمی، ایجاد مدیریت یکپارچه در سطوح منطقه‌ای و محلی است.

این امر نه تنها می‌تواند باعث پیش‌بینی نحوه حرکت مهاجران و کنترل عوامل تأثیرگذار بر آنها شود، بلکه با ایجاد دیدی گسترده و همه‌سوگر کمک زیادی هم به ساماندهی و توانمندسازی بافت‌های ناپسمن موجود در شهرها خواهد کرد.

در نمونه مورد مطالعه، فقدان مدیریت واحد و همچنین ناهماهنگی بین سازمان‌های مختلف، به ویژه عمران و بهسازی با شهرداری، باعث تحویل رفتن نیروها در سیستم مدیریت شهری می‌شود. این امر به دلیل نبود بهره‌وری در سیستم مدیریتی پروژه توانمندسازی، تا حد بسیار زیادی از کیفیت و سرعت پروژه می‌کاهد. در مورد طرح زاهدان و دیگر طرح‌های توانمندسازی، گفتنی است که نمی‌بایست اقدامات صرفاً در امور کالبدی - در حد اجرای طرح تفصیلی - متمرکز گردد. توانمندسازی پیش از هر چیز می‌بایست شامل توانمندسازی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ساکنان این محله‌ها باشد. این گونه اقدامات در عین حال که کم‌درآمدها را به مشارکت اقتصادی در روند ارتقا توانمند می‌سازد، آنان را به شهروندانی مسئولیت‌پذیر و مشارکت‌جو بدل خواهد کرد. در این میان نقش سازمان‌های غیردولتی (NGO)، به مفهوم واقعی آن، نیز نباید دست‌کم گرفته شود.

به این منظور، در اینجا به مهم‌ترین راهکارهای سفارش شده از طرف صاحب‌نظران برای ساماندهی اسکان غیررسمی اشاره می‌شود:

- تدوین استراتژی بلند مدت منطقه‌ای برای درون‌زا کردن رشد شهری و تغییر بنیادین ساختار اجتماعی و اقتصادی جامعه.
- جلوگیری از رشد سکونتگاه‌های قبلی، یا ایجاد سکونتگاه‌های جدید رسمی در حد توان مالی کم‌درآمدها.
- ایجاد دسترسی به منابع اعتباری و خرده‌وام، به ویژه برای شاغلان در بخش غیررسمی.
- تشریک مساعی با ساکنان در احداث و ارتقای شبکه‌های زیربنایی و خدمات‌رسانی.
- حمایت از تشکیل سازمان‌های غیردولتی داوطلب کمک‌های فنی برای ساکنان غیررسمی و نیز مشاوره و میانجی‌گری بین ایشان و بخش دولتی.
- تغییر فرایند برنامه‌ریزی و طراحی شهری در جهت مشارکت فراگیر ساکنان، از ابتدای نیازسنجی و تعیین اولویت‌ها تا پایان بهره‌برداری و نگاهداری پروژه‌ها.
- تأمین امنیت اقامت و برقراری سازوکارهای مشخص برای حل اختلافات حقوق مسکن، و مشخص شدن وضعیت مالکیت‌ها و توافق در جابه‌جایی‌های ناشی از ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی.

منبع:

- 1- تهری، سیدمنان، مکرشی، پروچکوکی بهسازی و ساماندهی خانه‌های شهر زاهدان، شهرداری زاهدان، ۱۳۸۰.
- 2- پیران، پرویز، اولف‌اشیفی، مر ایران، دیدگاه‌های نظری و نگاه‌های شرایط ایران، مؤسسه سیاسی - اقتصادی، شماره ۸۵، ۸۶، ۸۷، ۸۸، ۸۹، ۹۰، ۹۱، ۹۲، ۹۳، ۹۴، ۹۵، ۹۶، ۹۷، ۹۸، ۹۹، ۱۰۰.
- 3- مؤسسه توانمندسازی اسکان غیررسمی، گفت و گو با مهران جواهری پور، ارائه شده در ایران، شماره ۳۶، ۳۷، ۳۸، ۳۹، ۴۰، ۴۱، ۴۲، ۴۳، ۴۴، ۴۵، ۴۶، ۴۷، ۴۸، ۴۹، ۵۰، ۵۱، ۵۲، ۵۳، ۵۴، ۵۵، ۵۶، ۵۷، ۵۸، ۵۹، ۶۰، ۶۱، ۶۲، ۶۳، ۶۴، ۶۵، ۶۶، ۶۷، ۶۸، ۶۹، ۷۰، ۷۱، ۷۲، ۷۳، ۷۴، ۷۵، ۷۶، ۷۷، ۷۸، ۷۹، ۸۰، ۸۱، ۸۲، ۸۳، ۸۴، ۸۵، ۸۶، ۸۷، ۸۸، ۸۹، ۹۰، ۹۱، ۹۲، ۹۳، ۹۴، ۹۵، ۹۶، ۹۷، ۹۸، ۹۹، ۱۰۰.
- 4- طبری، منصور، مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران، تجربه توسعه محور شرق، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰.
- 5- صرافلی، سطر، مهاجرت داخلی و مسئله مدیریت شهری، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۰، تابستان ۱۳۸۱.
- 6- صنقر، سطر، از حاشیه‌های تشکیل تا سفر شهری، فصلنامه گفت شهر، شماره ۸، تابستان ۱۳۸۱.
- 7- گلشیران، غلامرضا، مشکلات ارزیابی مقدماتی اسکان غیررسمی در فواید شهری ایران، فصلنامه گفت شهر، شماره ۸، تابستان ۱۳۸۱.
- 8- حضرتی، فرزین، توانمندسازی و اسکان غیررسمی - تجربه زاهدان، فصلنامه گفت شهر، شماره ۸، تابستان ۱۳۸۱.
- 9- استان هرمزگان، استان هرمزگان، استانداری سیستان و بلوچستان، راهکارهای سازمان عمران و بهسازی شهری (جاء اطلاع رسانی)، مهر ۱۳۸۱.

# خط ویژه اتوبوس

(مسیر ویژه خودروهای پُرسرشنین در خیابان‌های شریانی)

حمید فتوحی

کارشناس ارشد مهندسی و برنامه‌ریزی حمل‌ونقل



اختصاص بخشی از سواره‌رو در خیابان‌ها به آمد و شد اتوبوس، از صحت «خودروهای پُرسرشنین» - که اختصاراً HOV (هاو) خوانده می‌شود - سرچشمه می‌گیرد. خطوطی از سواره‌رو، که برای این کار در نظر گرفته می‌شود، خطوط «هاو» نامیده می‌شوند.

در مدیریت ترابری شهری، نحوه طراحی این خطوط عبوری به دو بخش تقسیم می‌شود. یک بخش شامل طراحی تسهیلات «هاو» در بزرگراه‌ها و بخش دیگر شامل تسهیلات «هاو» در خیابان‌های شریانی است. در این مقاله صرفاً طراحی تسهیلات «هاو» در خیابان‌های شریانی مورد بحث قرار می‌گیرد. برای آشنایی با طراحی تسهیلات «هاو» در بزرگراه‌ها - (خط عبوری کمکی در بزرگراه‌ها، نوشته حمید فتوحی در تازه‌های ترافیک شماره ۸، زمستان ۱۳۷۹، چاپ سازمان حمل‌ونقل و ترافیک تهران.)

## مقدمه

پدیده‌ای به نام راهبندان در کلان‌شهرها، به ویژه در ساعات اوج ترافیک، روز به روز بیشتر نمایان می‌گردد. تأثیرات سوء این پدیده نه تنها مسائل اقتصادی را متأثر ساخته، بلکه سلامتی شهروندان را هم به خطر انداخته است. علاوه بر این، راهبندان در خیابان‌های شهر بر سیستم اتوبوسرانی تأثیر منفی دارد و در عین حال گرایش به سیستم‌های حمل‌ونقل ریلی را فزونی می‌بخشد. در شرایط راهبندان، می‌توان استفاده از امکاناتی چون خودروهای پُرسرشنین (HOV) را، که بر روی افزایش کارایی جابه‌جایی مسافر در خیابان‌های اصلی یا دالان‌های شهری متمرکز است، توصیه کرد. هم‌اکنون در دنیا مجموعه‌های مختلفی از روش‌های «هاو»، همچون به حداکثر رساندن بهره‌وری از خودروهای شخصی و یا عمومی، در دست اجراست. احداث مسیر ویژه اتوبوس و ایجاد حق تقدم در نقاطی برای خودروهای پُرسرشنین مانند اتوبوس، از جمله این روش‌هاست. در شهر تهران نیز از سال‌ها پیش نسبت به ساخت مسیرهایی ویژه برای رفت و آمد اتوبوس‌های شرکت واحد در محدوده مرکزی شهر با عنوان خطوط ویژه اتوبوس اقداماتی صورت گرفته است، که در شرایط ترافیک حاد فعلی نیاز به تکمیل و توسعه به صورت سیستمی یکپارچه دارد. از نکات مهم برای افزایش کارایی

خطوط «هاو»، مدیریت و گرداندگی سیستم اتوبوسرانی همانند سایر سیستم‌های ترابری عمومی است، به طوری که این سیستم بتواند شایستگی خود را برای اختصاص بخش‌هایی از سواره‌رو به عنوان مسیر ویژه اتوبوس حفظ کند.

## هدف‌های استفاده از خودروهای پُرسرشنین

برتری دادن به ترابری همگانی به عنوان یکی از روش‌های مورد استفاده در TSM یا مدیریت سیستم‌های حمل‌ونقل، هدف‌هایی را دنبال می‌کند که عمده‌ترین آنها بدین شرح‌اند:

- بهبود شرایط و عملکرد اتوبوسرانی به منظور افزایش اعتماد مردم به آن

- بهبود شرایط مسافران اتوبوس، در ایستگاه‌ها و نقاطی که ارتقای ایمنی استفاده‌کنندگان از راه

به‌طور کلی جابه‌جایی مسافر بیشتر با خودروی کمتر، از روش‌های مورد استفاده در مدیریت سیستم‌های ترابری (TSM) است. لازم به یادآوری نیست که هدف‌های TSM را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

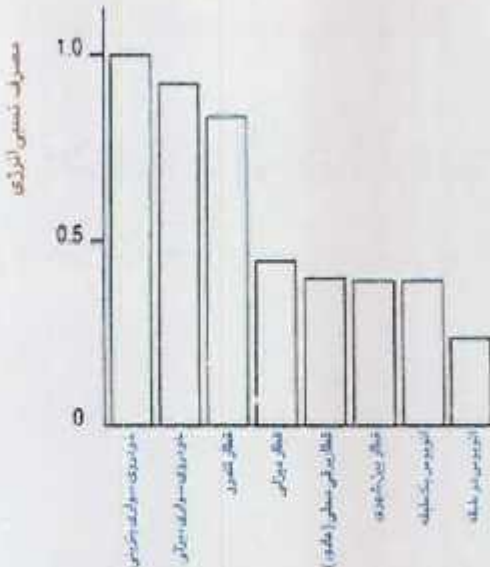
- به حداکثر رساندن ظرفیت مسافر جابه‌جا شده به وسیله خودروهای شخصی و عمومی

□ صرفه‌جویی در سوخت و به حداقل رساندن سایر منابع مورد نیاز ترابری

- بهبود کیفیت هوا

□ افزایش میزان دسترسی از طریق کاهش تراکم خودروها روش‌های مختلف TSM برای رسیدن به اهداف پیش گفته می‌تواند برای مثال شامل بهسازی عملکرد نقاطی، بهبود مدیریت بزرگراه‌ها، بهسازی زمان‌بندی چراغ‌های راهنمایی، بهبود کنترل سیستم خیابانی - همچون یکطرفه کردن معابر یا احداث خطوط ویژه - «هاو» - است.

بدیهی است که استفاده تعداد بیشتری از مردم از سیستم‌های موجود ترابری نیز، از جمله شیوه‌های این مقوله به شمار می‌آید. برای مثال، می‌توان از اولویت دادن به رفت و آمد اتوبوس، استفاده اشتراکی از وسیله نقلیه شخصی<sup>۱</sup> و هم‌پیمایی (خودرو با چند سرشنین) نام برد، که مجموعاً می‌توانند در قالب استفاده از



تعداد شماره ۱ - مصرف نسبی انرژی بین گزینه‌های مختلف ترابری (معمولاً) استانبولی مهندسان عمران لندن، ۱۹۹۲

موجب صرفه‌جویی در مصرف این منبع حیاتی می‌شود. همان‌طور که در نمودار شماره ۱ ملاحظه می‌شود، بین گزینه‌های مختلف ترابری همگانی نیز ناوگان اتوبوسرانی دارای کمترین مصرف انرژی است. در سال ۱۳۷۲، طبق بررسی‌هایی که در برنامه‌های به نام

خودروهای پرسرشتین «هاو» مطرح کردند، خطوط عبوری برای «هاو» ممکن است در آزاد راه‌ها و یا سایر راه‌ها برای استفاده انحصاری اتوبوس‌ها یا سایر خودروهای پرسرشتین تعبیه گردند. این امر به «هاو» امکان می‌دهد که در ساعات اوج ترافیک از تراکم موجود در سایر خطوط در امان بماند و به راه خود ادامه دهند. از این رهگذر می‌توان به صرفه‌جویی بسیار در وقت مردم دست یافت. از این دیدگاه است که احداث و توسعه مسیرهای ویژه اتوبوسرانی درون شهری اهمیت می‌یابد.

#### برتری ناوگان اتوبوسرانی

واقعیت اجتماعی - اقتصادی، افزایش کارایی ساختار موجود ترابری را - به جای گسترش آن - دیکته می‌کند. استفاده از وسایل نقلیه پرسرشتین بر مبنای اصل جابه‌جایی مسافر بیشتر با خودروهای کمتر، از جنبه‌های مختلف همچون تراکم، ایمنی، آلودگی هوا، مصرف انرژی و مانند اینها، به سایر گزینه‌های جابه‌جایی برتری دارد. سیستم‌های ترابری همگانی راهبران را کاهش می‌دهند، بر میزان دسترسی و سهولت آن می‌افزایند و ضمناً موجب کاهش آلودگی هوا می‌گردند. این سیستم‌ها علاوه بر افزایش مسافر جابه‌جا شده، صرفه‌جویی فراوانی در سوخت و سایر منابع مورد نیاز ترابری ایجاد می‌کنند. در نمودار شماره ۱ مصرف انرژی در خودروهای مختلف به‌طور نسبی مقایسه گردیده است. از آنجا که خودروی سواری سوخت فسیلی محدودی را به نام بنزین مصرف می‌کند، مسلماً استفاده بیشتر از ترابری همگانی

### جابه‌جایی مسافر بیشتر با خودروی کمتر، از روش‌های مورد استفاده در مدیریت سیستم‌های ترابری (TSM) است

روش‌های مختلف مسافرت شامل بهسازی عملکرد تقاطع‌ها، بهبود مدیریت بزرگراه‌ها، بهسازی زمان بندی چراغ‌های راهنمایی، بهبود کنترل سیستم خیابانی - همچون یکطرفه کردن معابر یا احداث خطوط ویژه - «هاو» - است







واحد ۲۹٪ است. این در حالی است که تعداد موجود خودروی سواری متجاوز از یک میلیون دستگاه و تعداد اتوبوس فقط ۲۵۰۰ دستگاه است. به بیان دیگر، گرچه سهم هر دو در جابه‌جایی یکسان است ولی نقش آنها در آلودگی و مصرف انرژی بسیار متفاوت است.

#### برنامه‌ریزی و طراحی تسهیلات «هاو»

پیش از طراحی تسهیلات لازم برای استفاده از خطوط ویژه و خودروهای پرسرشتین، لازم است برنامه‌ریزی برای تسهیلات «هاو» صورت پذیرد. مراحل برنامه‌ریزی بدین شرح است:

- شناسایی کردورها یا خیابان‌های پیشنهاد شده
- ارزیابی محل و طول خطوط عبوری «هاو» مورد نیاز
- برآورد تقاضاهای سفر
- امکان‌سنجی احداث خطوط «هاو»

«جایکا» در تهران انجام گرفت، درصد حجم آلاینده‌های ناشی از خودروها به شرح زیر برآورد گردید:

ذرات معلق (TSM)	سواکسید کربن (Co)	هیدروکربن (HC)	اکسیدنیترژن (NOx)	اکسید گوگرد (Sox)
۸۸٪	۹۶٪	۸۵٪	۳۴٪	۴٪

در سال ۱۹۸۰، طی تحقیقات انجام شده به وسیله اداره کل محیط زیست استرالیا، معلوم گردید که ۸۰٪ ذرات سرب (Pb) موجود در هوای شهر ملبورن ناشی از آمد و شد خودروهاست. در سال ۱۹۷۷ نیز براساس نمونه‌برداری در نقاط مختلف بریتانیا، برآورد گردید که ۶۰٪ سروصدای موجود در محیط از آمد و شد خودروها ناشی می‌شود. سواکسیدکربن گازی خفغان آور و خطرناک است که سریعاً جذب جریان خون انسان می‌شود و

### سیستم‌های ترابری همگانی راهنمندان را کاهش می‌دهند، بر میزان دسترسی و تسهیل آن می‌افزایند و ضمناً موجب کاهش آلودگی هوا می‌گردند

### هیدروکربن و اکسیدنیترژن نیز در نور خورشید و شرایط پایدار هوا، طی واکنش‌های شیمیایی چند ساعته منجر به تشکیل دودی شبیه مه (مه دود) می‌شوند

پس از طی مراحل شناسایی و محاسبه و امکان‌سنجی، می‌توان به طراحی تسهیلات «هاو» پرداخت. بدیهی است طراحی خطوط «هاو» در بزرگراه‌ها یا خیابان‌های شریانی متفاوت است. در اینجا صرفاً نکات طراحی «هاو» درباره خیابان‌های شریانی مورد نظر است.

معمولاً دو نوع طراحی «هاو» برای خیابان‌های شریانی می‌تواند در نظر گرفت. نوع اول شامل استفاده انحصاری اتوبوس از تمام خیابان و یا بعضی از خطوط عبوری آن است؛ ولی نوع دوم صرفاً به ایجاد امتیاز ویژه برای استفاده ترجیحی وسایل نقلیه پرسرشتین از خطوط عبوری، از طریق وسایل کنترل ترافیک، می‌پردازد. معمولاً نوع دوم به علت ضعف کنترل در اجرای مقررات، کاربرد کمتری دارد.

در اینجا بحث عمدتاً درباره خطوط نوع اول است که به نام

اکسیرژن آن را مورد حمله قرار می‌دهد. هیدروکربن و اکسیدنیترژن نیز در نور خورشید و شرایط پایدار هوا، طی واکنش‌های شیمیایی چند ساعته منجر به تشکیل دودی شبیه مه (مه دود) می‌شوند.

شایان ذکر است که مبدل‌های کاتالیستی خودروهای سواری که به کاهش این آلودگی‌ها کمک می‌کنند، در سفرهای کوتاه شهری کم‌فایده‌ترند و در کاهش ۲۰٪ (دی اکسیدکربن) نیز هیچ کمکی نمی‌کنند. بنابراین استفاده از اتوبوس که مجموعاً حجم آلاینده‌های بسیار کمتری را در طول روز در محیط پخش می‌کند، نقش کاملاً موثری در کاهش آلودگی هوا دارد. برای آشنایی با میزان این تأثیر، گفتنی است که طبق آمار سال ۱۳۷۹ شرکت مطالعات جامع حمل‌ونقل و ترافیک تهران، سهم کل خودروهای سواری از تعداد سفرهای روزانه تهران ۲۸٪ و سهم اتوبوس‌رانی

مسیر ویژه یا خط ویژه اتوبوس معروف شده‌اند.

**طراحی خط ویژه «هاو»**

در خیابان‌های اصلی، مسیرهای ویژه‌ای که انحصاراً به گذر اتوبوس اختصاص دارند دارای ترکیبات مختلف فیزیکی و عملکردی‌اند.

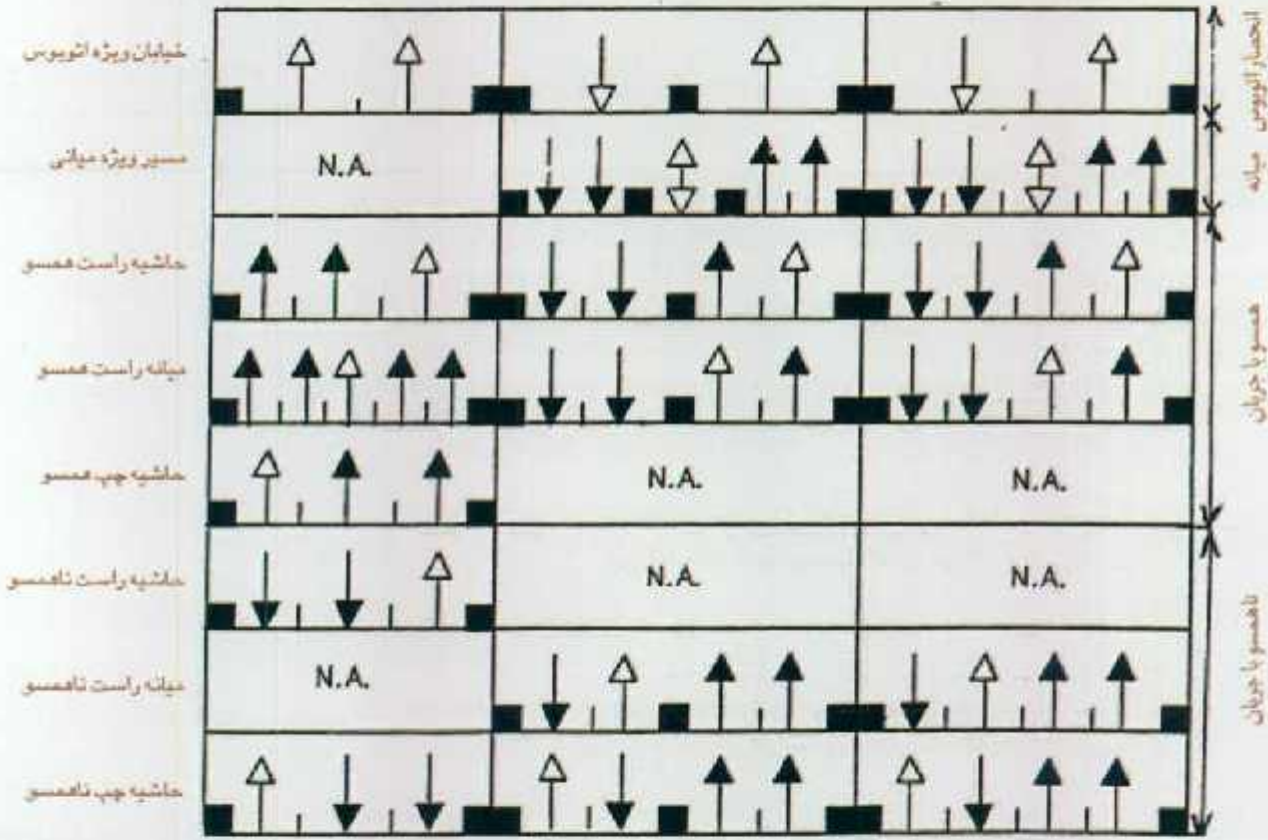
ترکیبات مختلف این مسیرهای ویژه در نمودار شماره ۲ نشان داده شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، نوع تسهیلات می‌تواند به شرح زیر باشد:

□ خطوط ویژه مجزا شده در سمت چپ یا راست خیابان‌های یکطرفه

خطوط «هاو» می‌توانند به صورت ۲۴ ساعته یا فقط در ساعات اوج ترافیک عملکرد داشته باشند. لزوماً تمام ترکیبات ارائه شده در نمودار مذکور برای اتوبوس‌ها، به لحاظ نکات ایمنی مربوط به سوار و پیاده شدن مسافران از سمت راست اتوبوس، کاربرد ندارند. در موارد ضروری، می‌تواند جزیره‌های مناسب (سکوی مسافر) برای سوار و پیاده شدن مسافران در هنگام توقف اتوبوس در نظر گرفته شود و طراحی گردد.

به هر حال، طراحی هر کدام از روش‌های نشان داده شده در نمودار شماره ۲ نیاز به تشخیصی از نظر طرح هندسی و کنترل ترافیک دارد که به‌طور جداگانه در محور بحث است. در اینجا به‌طور اجمالی و صرفاً

در خصوص خیابان یکطرفه خیابان دو طرفه با رفیوژ میانی خیابان دو طرفه بدون رفیوژ میانی



توجه: حاشیه راست یا چپ از سمت مسیر ویژه اتوبوس در نظر گرفته شده است.

NA کاربرد ندارد

↑ HOV

↑ سایر وسایل نقلیه

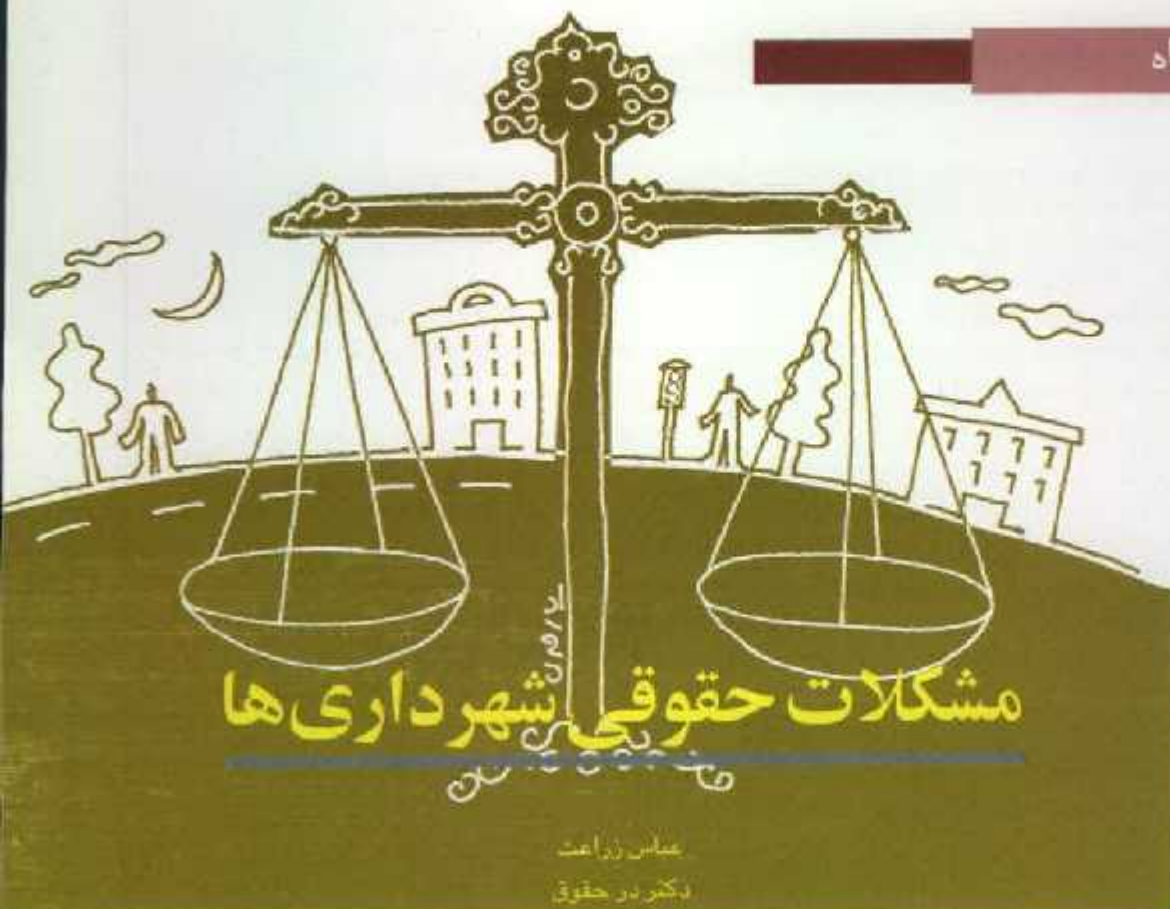
نمودار شماره ۲ - ترکیبات مختلف خطوط «هاو» در خیابان‌های شریانی

مسیرهای ویژه اتوبوس (اعم از اتوبوس معمولی یا اتوبوس هدایت شونده) و همچنین مسیرهای ویژه در میانه خیابان‌های شریانی مطالبی ارائه شده است.

□ خطوط ویژه مجاور یا رفیوژ خیابان‌های دو طرفه  
 □ خطوط ویژه بدون رفیوژ در خیابان‌های دو طرفه  
 مسیرهای ویژه اتوبوس می‌توانند در جریان همسویا یا ناهمسویا دائمی یا سایر خودروهایی خیابان، و یا به صورت غیردائمی و برگشت‌پذیر (متغیر) باشند. تعداد واقعی خطوط نیز ممکن است از آنچه که در نمودار شماره ۲ نشان داده شده است بیشتر یا کمتر باشد.

پانویس:

- 1- High Occupancy Vehicles
- 2- Transport System Management
- 3- Ride Sharing
- 4- Carpool



## مشکلات حقوقی شهرداری‌ها

عباس زراعت  
بکتر در حقوق

قوانین برصی گردد، پیشرفت امور حقوقی شهرداری‌ها گاه با مشکلات جدی مواجه می‌شود. در این نوشته کوشش بر آن است به این گونه مشکلات اشاره شود تا مورد توجه متصدیان امور قرار گیرد. نیز با حذف موانع و مشکلات، امور شهرداری‌ها با سرعت و سلامت بیشتری انجام شود.

### الف - مشکلات مربوط به مراجع قضایی

دعاوی و شکایات مردم یا در دادسراها و دادگاه‌های عمومی مطرح می‌شود، یا اینکه دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به آنهاست.

مراجع مذکور به این قبیل دعاوی به مانند بقیه دعاوی رسیدگی می‌کنند؛ اما رسیدگی عادی به آنها مشکلاتی را برای شهرداری‌ها به وجود می‌آورد که با اهداف و وظایف شان سازگاری ندارد. در ادامه به چند نمونه از این مشکلات اشاره می‌شود:

۱- آشنا نبوشن بسیاری از قضات با قوانین و مقررات شهرداری‌ها

شهرداری‌ها دارای قوانین و مقررات متعدد و پیچیده‌ای هستند که اشرف بر همه آنها کار دشواری است - به خصوص مقرراتی که جنبه غیر حقوقی هم دارد. از این دستماند واژگانی همچون عوارض (با انواع مختلف آن)، پروانه ساختمانی، تفکیک باغ‌ها و املاک، آراشی بایر و دایر، پایان کار، حق مرغوبیت، داخل و خارج محدوده، حریم قانونی و خدماتی و استحفاظی، فضای سبز، تقسیمات کشوری، طرح جامع و تفصیلی و هادی، کاربری تجاری و مسکونی و اداری، و آراضی زراعی و باغ‌ها. اینها واژگانی هستند که نه در کلاس‌های دانشکده‌های حقوقی به‌سورت عمیق

با افزایش گستره وظایف در اداره شهر، تعاملات شهروندان، سازمان‌های دولتی و بنیادهای گوناگون با شهرداری روندی پیچیده به خود گرفته است. روزآمد نبودن قوانین و مقررات، عدم اشرف شهروندان و سازمان‌های دولتی - و حتی نمایندگان حقوقی آنان - به ریزه کاری‌های امور، مردم بر این گرفتاری‌ها و درگیری‌ها بیشتر تأمین می‌زنند و با گذشت زمان بر پیچیدگی و دشواری راه‌های حل مسئله می‌افزاید. این کشاکش‌ها سرانجام به معضلی حل ناشدنی بدل می‌گردند که هیچ چاره‌ای نمی‌توان برای آن متصور شد. نویسنده با دیدگاهی حقوقی تلاش در گشودن گره‌های بنیادین این بیجش‌ها دارد.

عمده وظایف و اختیارات شهرداری‌ها که در عاده ۵۵ قانون شهرداری‌ها و سایر مقررات پیش‌بینی شده، اعمال تصدی‌گری است که با حقوق اشخاص تعارض پیدا می‌کند. از آن جمله است تملک زمین و املاک مردم، خیابان‌کشی و احداث پارک و فضای سبز و مکان‌های عمومی دیگر (که در املاک اشخاص صورت می‌گیرد)، انتظیف معابر، جلوگیری از سد معابر، مرافقت در امر بهداشت ساکنان شهر، رفع خطر از بناها، جلوگیری از احداث بناهای غیرمجاز و جز اینها. انجام این امور در همه موارد با تراضی و توافق صورت نمی‌گیرد و منتهی به اختلاف و دعوا می‌شود و در نتیجه نیاز به راه‌حل‌های حقوقی دارد. بر همین اساس است که امروزه کمتر شهرداری‌ای را می‌توان یافت که دایره واحدی به نام دایره حقوقی نداشته باشد.

به دلایل مختلفی که برخی از آنها مربوط به مدیران شهرداری می‌شود و برخی مربوط به دادگاه‌هاست و پارامی نیز به نقص

به آنها پرداخته می‌شود و نه در دادگاه‌ها کاربرد وسیعی دارند. بنابراین وقتی اختلافی در این موارد در دادگاه‌ها مطرح می‌شود، قضات نمی‌توانند با احاطه کامل بر موضوع به حل و فصل آن

### شهرداری‌ها با توجه به گستردگی وظایفی که دارند و دارای استقلال مالی نیز هستند، با محدودیت شدید بودجه مواجه‌اند و دولت به جای اینکه به شهرداری‌ها یاری برساند، از آنها کسب درآمد نیز می‌کند

می‌کنند و شکایت خود را علیه شخص شهردار مطرح می‌سازند. این به خصوص در مورد شهرداران غیر مرکز استان‌ها بیشتر به چشم می‌خورد؛ زیرا شکایت علیه شهردار در ناسرا و دادگاه مرکز استان رسیدگی می‌شود و هر یاز احضار، یک یا چند روز وقت وی را می‌گیرد. اگر بر اثر عملکرد سوء پیمانکار شهرداری خسارتی متوجه اشخاص شد، دلیلی ندارد که شخص شهردار به عنوان متهم احضار شود و مدت‌ها وقت او گرفته شود؛ زیرا به فرض آنکه در انتخاب پیمانکار تخلفی هم صورت گرفته باشد این تخلف لزوماً ربطی به خسارت ایجاد شده ندارد.

۲- ازوم پرداخت هزینه دادرسی و سایر هزینه‌ها به وسیله شهرداری‌ها

شهرداری‌ها با توجه به گستردگی وظایفی که دارند و دارای استقلال مالی نیز هستند، با محدودیت شدید بودجه مواجه‌اند و دولت به جای اینکه به شهرداری‌ها یاری برساند، از آنها کسب درآمد نیز می‌کند. یکی از این موارد گرفتن هزینه دادرسی از شهرداری‌هاست. گاه دیده می‌شود که به خاطر عدم توان پرداخت هزینه دادرسی از خارج یا تعقیب دعوایی خودداری می‌شود و لطامت زیادی به حقوق شهرداری‌ها وارد می‌آید. البته این مسئله جزو مشکلات قانونی است و دادگاه‌ها فقط مجری آن هستند.

#### ۵- نحوه دادرسی در دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به بسیاری از شکایات مردم علیه شهرداری‌هاست و شکایت در دیوان عدالت اداری تقریباً مجاني است. به همین جهت عموماً مردم ترجیح می‌دهند که به دیوان عدالت اداری متوسل شوند و معمولاً درخواست دستور موقت نیز می‌کنند - که بیشتر این درخواست‌ها هم اجابت می‌شود. این نحوه رسیدگی ضمانت جبران ناپذیری را به طرح‌های شهرداری می‌زند؛ زیرا رسیدگی در دیوان عدالت اداری مدت زیادی طول می‌کشد و در این مدت باید طرح شهرداری بر اثر دستور موقت دیوان عدالت متوقف بماند. سرانجام چنانچه دعوی شاکی رد شود هیچ کس پاسخگویی خسارت‌های وارد شده نخواهد بود زیرا دستور موقت در دیوان عدالت اداری - بر خلاف دادگاه‌های عمومی - مستلزم تودیع خسارت احتمالی نیست.

#### ب) مشکلات مربوط به مدیران شهرداری

مدیران شهرداری‌ها عمدتاً تخصصی در مسائل حقوقی ندارند، این امر تبعاتی را به همراه دارد، از جمله اینکه ایشان واحدهای حقوقی را آن گونه که باید و شاید حمایت نمی‌کنند و به اهمیت و همچنین نقاط قوت و ضعف این واحدها واقف نیستند. پاره‌ای از مشکلات حقوقی شهرداری‌ها ناشی از عملکرد مدیران شهرداری‌هاست که در ادامه مورد بحث قرار می‌گیرد.

#### ۱- بی‌توجهی به دیوار حقوقی شهرداری‌ها

قارغ التحصیلان رشته حقوق نسبت به سایر قارغ التحصیلان دانشگاهی مرغوبیت شغلی بیشتری دارند و با اندک تلاشی می‌توانند وارد حرفه و کالت یا سردفتری و قضاوت شوند و درآمدی به مراتب بیشتر از آنچه که در شهرداری‌ها به عنوان کارشناس حقوقی می‌گیرند به دست آورند. بنابراین نگاه داشتن کارشناس حقوقی در شهرداری، با حقوق و مزایای اندکی که شهرداری‌ها می‌پردازند، کار مشکلی است و کمتر کارشناسی حاضر می‌شود یا

بپردازند. این مشکل زمانی بیشتر خودتمایی می‌کند که دادگاه‌ها صلاحیت رسیدگی به هر دعوی را داشته باشند و به دعوی تخصصی شهرداری نیز به مانند سایر دعوی کیفری و حقوقی خانواده‌گی رسیدگی کنند. برای حل این مشکل لازم است رئیس حوزه قضایی، با توجه به اختیاراتی که دارد، در هر حوزه قضایی تعدادی شعبه خاص را به این امر اختصاص دهد و قضات این شعبه‌ها نیز آموزش‌های لازم را ببینند.

#### ۲- وجود دیدگاه منفی نسبت به شهرداری‌ها

بعضاً دیده می‌شود که دادرسی دادگاه از بدو رسیدگی فرضی و بر این می‌گذارد که شهرداری‌ها قصد اذیت کردن مردم را دارند و در مردم ایجاد ناراضی می‌کنند؛ در حالی که در دادرسی عادلانه هرگز نباید قاضی چنین پیش فرضی نسبت به یکی از طرفین داشته باشد بلکه باید بنا را بر بی‌طرفی بگذارد. البته عملکرد برخی از شهرداری‌ها ممکن است به گونه‌ای باشد که حقوق مردم تضییع گردد اما این قاعده نیست تا بتوان آن را به همه شهرداری‌ها تسری داد؛ و قضات محترم دادگاه‌ها باید به این نکته توجه داشته باشند که اجرای وظایف شهرداری‌ها به گونه‌ای است که همواره عدمای با آن مخالف‌اند. به هر حال تحقق بخشیدن به حقوق عمومی جامعه گاه با حقوق خصوصی اشخاص تعارض پیدا می‌کند و مسلماً در تعارض میان حقوق عمومی جامعه و حقوق خصوصی اشخاص، حقوق جامعه مقدم است. بدین ترتیب طبیعی است که مخالفت‌هایی به وجود آید؛ اما باید دید که در پشت این مخالفت‌ها چه استدلالاتی نهفته است.

#### ۳- انتساب اتهامات به شهرداران

در دعوی کیفری مطرح شده علیه شهرداری‌ها، معمولاً شخص شهردار به عنوان متهم احضار می‌شود. این در حالی است که شخص شهردار ممکن است «سبب بعید اتهام» باشد که در جمع میان اسباب مختلف هرگز قابل تعقیب نباشد؛ اما دادگاه به صرف شکایت شاکی وی را احضار و جلب می‌کند. این گاه با توجه به حجم عظیم دعوی‌ای که علیه شهرداری‌ها مطرح می‌گردند، شهرداران مجبور می‌شوند به جای رتق و فتق امور مردم، در حال رفت و آمد به دادگاه‌ها باشند. البته معنای این سخن آن نیست که شهردار بافتن جدا یافته است و با بقیه شهروندان تفاوت دارد بلکه منظور آن است که می‌بایست قبل از احضار شهردار، بررسی کرد که آیا اتهامی متوجه وی هست یا خیر.

بسیاری از شاکیان هم مشخصاً از این مسئله سوء استفاده

این وضعیت در شهرداری باقی بماند. برای جذب نیروهای متخصص چاره‌ای جز سامان دادن به وضعیت معیشت و رفاه این کارشناسان وجود ندارد. مدیران شهرداری‌ها به این نکته مهم توجه نمی‌کنند، و در نتیجه نیروهای کارآمد در شهرداری باقی نمی‌مانند. اگر هم کارشناسی به استخدام شهرداری در آمد، پس از مدتی که بر کارهای حقوقی کاملاً مسلط شد، شهرداری را ترک می‌کند. نتیجه این امر آن است که واحدهای حقوقی شهرداری‌ها از کارشناسان با تجربه و توانمند بی‌بهره می‌شوند و تعداد احکام محکومیت آنها هم فرونی می‌گیرد. ناگفته نماند که مقررات موجود معمولاً مانع افزایش حقوق کارشناسان حقوقی - به صورت خاص - است؛ و از طرف دیگر، این امر ممکن است با مخالفت سایر کارشناسان در مجموعه شهرداری رویه‌رو شود. به هر حال این موانع را می‌بایست از طریق وضع قانون برطرف ساخت. از جمله شیوه‌های برطرف ساختن این معضل، پرداخت درصدی از حق الوکاله بر اساس تعرفه وکالت است.

#### ۲- عدم استفاده از وکیل

معمولاً شهرداری‌ها از خدمات وکلای دادگستری بهره نمی‌گیرند زیرا تعرفه وکالت را سنگین می‌دانند - در حالی که این چنین فکری درست نیست. اگر در پرونده‌های حساس و سنگین از خدمات وکلای زیردست استفاده شود، منافع زیادی برای شهرداری حاصل می‌آید.

مواردی وجود داشته است که شهرداری محکوم شده و میلیاردها تومان از دست داده است؛ و حکم نیز قطعیت یافته و به مرحله اجرا در آمده است. سپس شهرداری ناچار شده که از وکیل دادگستری استفاده کند تا حقوق مسلم از دست رفته خود را احیا

### بسیاری از قوانینی که شهرداری‌ها به آن عمل می‌کنند، به زمان‌های دور برمی‌گردد و چون پاسخگوی نیازهای فعلی شهرداری‌ها نیست، نیاز به اصلاح جدی دارد

کند. وکیل نیز از راه اعلام اشتباه و نقض حکم در دیوان عالی کشور، موفق به احیای این حقوق شده است. به علاوه، حق الوکاله و هزینه دادرسی را هم نهایتاً شهرداری نمی‌پردازد بلکه می‌توان آن را به عنوان خسارت ناشی از دادرسی، از طرف دعوا مطالبه کرد.

#### ۳- عدم نظارت بر عملکرد دوایر حقوقی

امور حقوقی، اموری صرفاً تخصصی است. بنابراین مدیری که تحصیلات حقوقی ندارد معمولاً نمی‌تواند علت عدم موفقیت در دعوا را تشخیص دهد و در نتیجه می‌توان او را با توجیه مختصری قانع کرد. در این مورد بهتر است مدیران یا نظارت مستمر از طریق افراد متخصص، بر کار واحدهای حقوقی خود نظارت کنند تا کارشناسان بتوانند به گوتی‌های ناروا، خسارت‌های کلانی را که بر اثر ناشی‌گیری یا سهل‌انگاری منوجه شهرداری می‌سازند، توجیه کنند. بسیاری از دعاوی که در دادگاه‌ها رد می‌شود و یا حکم محکومیت برای طرف مقابل صادر می‌گردد، به خاطر ایرادات شکلی است که خواهان یا خوانده اقدام لازم را در مهلت مقرر انجام ندادند. این گونه موارد را افراد عادی لزوماً تشخیص نمی‌دهند.

#### ۴- سوء استفاده از آگاه نبودن مردم

همان گونه که قبلاً گفته شد، مقررات شهرداری‌ها چنان پیچیده و فراوان است که حتی افراد متخصص هم سردرگم می‌شوند و به طریق اولی افراد عادی نیز. در این میان برخی از مسئولان شهرداری‌ها از ناآگاهی مردم سوء استفاده می‌کنند و جوهری را از آنان می‌گیرند که هیچ‌مبنای قانونی ندارد. برای رفع این گونه مسائل می‌بایست در هر شهرداری میانی قانونی دریافت عوارض و سایر وجوه، در محلی مناسب اعلان گردد تا همگان از آن مطلع شوند.

این درست که شهرداری برای اجرای طرح‌های عمرانی و پرداخت هزینه‌های جاری خود نیاز به کسب درآمد دارد؛ اما این بدان معنا نیست که شهرداری برای کسب درآمد به هر راهی متوسل شود. دریافت وجوه نامشروع باعث ایجاد دیدگاه منفی در مردم می‌شود؛ گما اینکه چنین دیدگاهی به وجود آمده و تاثیر

### مقررات شهرداری‌ها چنان پیچیده و فراوان است که حتی افراد متخصص هم سردرگم می‌شوند و به طریق اولی افراد عادی نیز

### برخی از قوانین و مقررات موجود که ملاک عمل شهرداری‌هاست، با واقعیت‌ها مطابقت ندارد

منفی خود را بر جای گذاشته است.

#### ۵- مراجعه دیر هنگام به ادارات حقوقی

یکی از شیوه‌ها و رسوم نادرستی که در کشور ما وجود دارد، مراجعه دیر هنگام به متخصص است - از پزشک گرفته تا حقوقدان و جز آن. در بسیاری از دستگاه‌های عمومی و دولتی - و از جمله شهرداری‌ها - زمانی به افراد متخصص مراجعه می‌شود که مسئله در آستانه رسیدن به بین‌بست است. در این زمان از کارشناس حقوقی یا وکیل انتظار می‌رود که معجزه کند (و اگر هم راهی وجود نداشت نسبت به وی نوعی بدبینی ایجاد می‌شود). حال آنکه مراجعه بهنگام به کارشناسان و متخصصان می‌تواند مانع بروز مسائل و تنگنانهایی از این دست گردد.

#### ج - مشکلات مربوط به قوانین و مقررات

به‌طور کلی علت بروز برخی از مشکلات و مسائل، همانا قوانین و مقررات موجود است. شهرداران مسلماً دوست دارند که طرح‌های شان مثلاً ظرف مدت ۱۸ ماه به اجرا در آید و هیچ درآمد نامشروعی هم در این میان وجود نداشته باشد و از زبده ترین کارشناسان حقوقی نیز بهره بگیرند؛ و قضات هم علاقه دارند که به صورت تخصصی به دعاوی شهرداری‌ها رسیدگی کنند؛ و نظایر اینها.

اما آیا قانون چنین اجازه‌ای می‌دهد؟ پس عمده این مشکلات ناشی از نقایص قانونی است. در اینجا بد نیست به چند مورد دیگر از مشکلات حقوقی شهرداری‌ها - که از خلأهای قانونی ناشی می‌گردد - اشاره شود.

#### ۱- عدم تطابق با واقعیت‌ها

برخی از قوانین و مقررات موجود که ملاک عمل شهرداری‌هاست، با واقعیت‌ها مطابقت ندارد. در نتیجه، چون

بسیاری از قوانینی که شهرداری‌ها به آن عمل می‌کنند، به زمان‌های دور برمی‌گردد و چون پاسخگوی نیازهای فعلی شهرداری‌ها نیست، نیاز به اصلاح جدی دارد. به عنوان نمونه، قانون شهرداری در تاریخ ۱۳۳۴/۴/۱۱، و آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها در تاریخ ۱۳۴۶/۴/۱۲ به تصویب رسیده‌اند و تفایض زیادی دارند. مثلاً در تبصره ۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری، در مورد مجازات رانندگانی که زیاده و نخاله را در محل‌های غیرمجاز تخلیه می‌کنند، به ماده ۲۷۶ قانون مجازات عمومی استناد شده است؛ در حالی که خود این ماده منسوخ گردیده است و در قانون مجازات اسلامی هم جایگزینی ندارد. یکنواختی این قوانین و مقررات برای تمامی شهرداری‌ها نیز مشکل دیگر این قوانین است. شهرداری بزرگی مانند شهرداری تهران، مسلماً مقررات متفاوتی را در قیاس با شهرداری‌های کوچک طلب می‌کند.

### ۳- تعدد و کثرت قوانین و مقررات

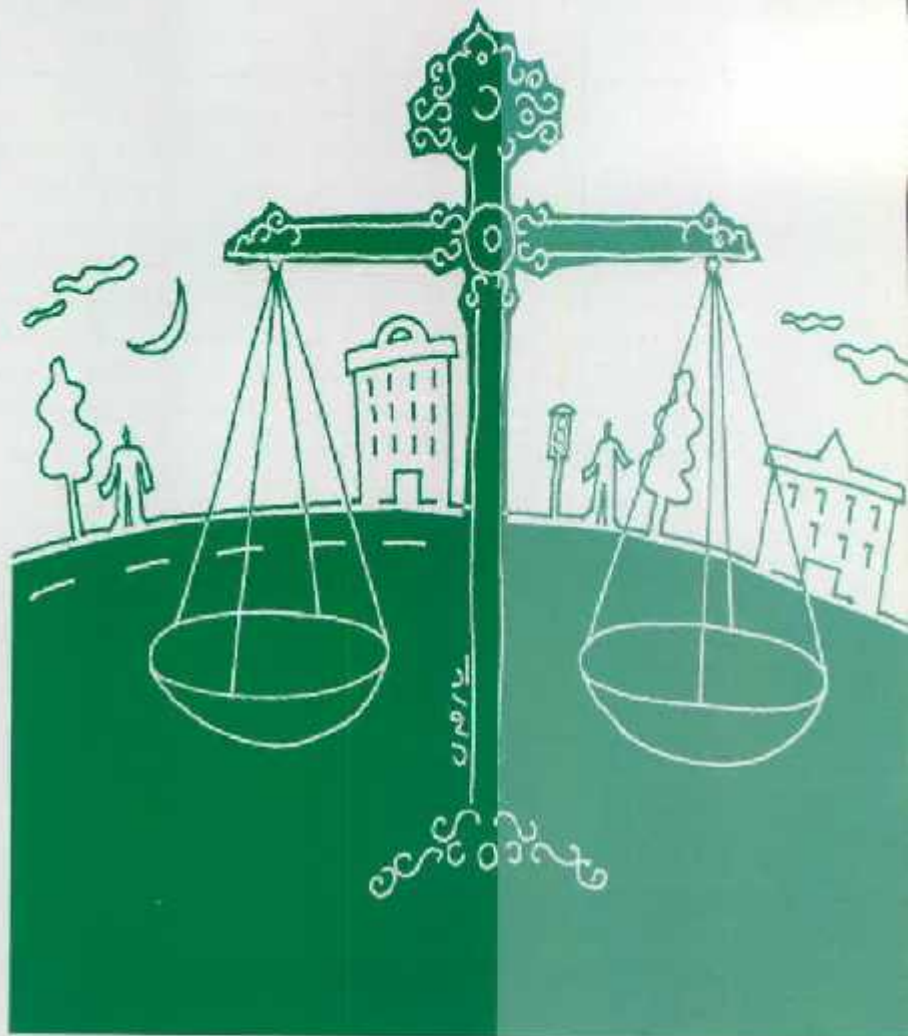
قوانین، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌هایی که در شهرداری‌ها مورد عمل قرار می‌گیرند، بسیار زیاد و متنوع است. در آنها ناسخ و منسوخ، عام و خاص و مطلق و مقید به قدری زیاد است که موجب سردرگمی می‌گردد. گرچه مجموعه آنها در قوانین مدون گردآوری می‌شود اما این مجموعه‌ها نیز ناسخ و منسوخ و عام و خاص و مطلق و مقید را مشخص نمی‌کند. تشخیص این امور در پاره‌ای موارد کاری تخصصی است و بهتر است که گروهی تخصصی برای اصلاح این مقررات تعیین گردند.

### ۴- وجود ابهام و اجمال در قوانین

بسیاری از مواد قانون شهرداری‌ها و قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا و قوانین مترقیه دیگر دارای ابهام و اجمال است و نیاز به بازنگری جدی دارد. در این خصوص از دوایر حقوقی شهرداری‌ها سؤال می‌شود و این دوایر پاسخ صریح و قاطعی نسبت به آن ندارند.

مثلاً تبصره ۱ ماده ۵۵ قانون شهرداری، شهرداری‌ها را مکلف ساخته است که از سد معابر و اشغال بیادامروها و مکان‌های عمومی دیگر راه‌سأ به وسیله ماموران خود جلوگیری کنند - اما نحوه آزاد کردن معابر و رفع موانع مشخص نشده است. نمونه دیگر آنکه، بند ۲۰ ماده ۵۵ به تعطیل کردن اسطیل چارابان و مراکز دامداری اشاره دارد؛ اما نحوه تعطیلی این اماکن مشخص نیست، چنانچه مالک از تعطیلی محل خودداری ورزید، دام‌ها را در کجا باید نگهداری کرد، هزینه نگهداری بر عهده کیست، و نظایر اینها.

با توجه به آنچه ذکر گردید، نقش ادارات حقوقی شهرداری‌ها بسیار برجسته و مهم می‌نماید. مدیران شهرداری‌ها باید توجه داشته باشند که به کارگیری کارشناسان حقوقی زبده در پیشبرد اهداف و وظایف شهرداری‌ها بسیار مؤثر است و موجب حفظ حقوق شهرداری‌ها می‌شود؛ و برعکس، بی‌توجهی به این ادارات خسارات هنگفتی بر جای می‌گذارد. بدین ترتیب بهتر است شهرداران و مدیران اجرایی شهرداری‌ها، قبل از اقدامات اساسی، با ادارات حقوقی خود نیز مشورت کنند. پیشگیری از تخلفات به مراتب آسان‌تر از رفع و رجوع آن است و تبعات آن هم به مراتب کمتر است.



شهرداری‌ها امکان اجرای آن را ندارند، مجبور می‌شوند مقررات را زیر پا بگذارند؛ و نهایتاً مردم از این امر متضرر می‌شوند. به عنوان مثال، قانون تعیین تکلیف املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷/۸/۲۹ مقرر داشته است که شهرداری‌ها می‌بایست ظرف مدت ۶۸ ماه پس از اعلام وجود طرح، نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت بها یا عوض ملک اقدام کنند؛ و چنانچه اجرای طرح تا پنج سال انجام نشد، باید پروانه ساخت داده شود و مالک از کلیه حقوق مالکانه خود بهره‌مند گردد. اجرای این قانون در بیشتر طرح‌های شهرداری ناممکن است؛ زیرا محدودیت بودجه شهرداری‌ها چنین امکانی را نمی‌دهد. در نتیجه بسیار دیده می‌شود که زمین‌ی مثلأ در طرح فضایی سبز یا تعریض خیابان واقع است و شهرداری هم‌امکان اجرای طرح را ندارد. از طرفی نیز مجوز ساخت یا فروش به مالک داده نمی‌شود و او باید سال‌ها صبر کند تا شهرداری امکان اجرای طرح را پیدا کند. یا اینکه می‌بایست با شهرداری توافق کند که پول اندکی بکیرد، یا زمین را از طرح درآورد و مقداری از آن را به شهرداری بدهد!

### ۲- کهنگی قوانین

## موضوع: شهر و عدالت اجتماعی

پایان نامه دکترا در جغرافیای شهری دانشگاه شهید بهشتی ۱۳۸۰

استادان راهنما: دکتر مسطقی مؤمنی و دکتر مظفر صرافانی

استاد مشاور: دکتر پرویز پیران

نام دانشجو: حسین جاسمی نژاد

مشهد بوده است.

۳- شورای شهر مشهد با کارکرد و ساخت فعلی، توانایی تأمین عدالت اجتماعی و لزوم بردن ناپایداری‌های فضای و همگون‌سازی کمی و کیفی محله‌های شهر را از لحاظ مسکن و شاخص‌های آن و توزیع عادلانه خدمات، ندارد.

هر کدام از این فرضیات، زیر فرضیاتی نیز دارد. روش‌شناسی این رساله مبتنی بر نظریه میسوستها و کاربرد تحلیل تکوینی؛ تحلیل ساختاری و تحلیل کارکردی است. در این رساله با پیروی از دیوید هاروی، معیارهای عدالت اجتماعی در فضای شهر (نیاز، استحقاق، منفعت عمومی و اولویت) در نظر گرفته شده است. این تحقیق نواحی ده‌گانه شهر مشهد را بر پایه آمار رسمی سال ۱۳۷۵ براساس ۲۸ شاخص اقتصادی - اجتماعی مورد بررسی تطبیقی قرار داده است. در آزمون فرضیات تحقیق براساس روش تحلیل عاملی (فکتور آنالیز) و تحلیل محتوا به اثبات فرضیات پرداخته شده است. نگارنده بیان می‌کند که مشاهده ناهمگونی‌های فضایی در محله‌های شهر مشهد انگیزه‌ای برای بررسی مطالعه و تحلیل عوامل اثر گذار در ایجاد چنین وضعیتی بوده است. نیز از آنجا که درک قوانین اجتماعی بروز ناپایداری در دسترسی به خدمات و بهره‌مند شدن از امکانات و تسهیلات شهری جز با نگرش سیستمی و کاربرد راه و روش تحلیل ساختاری و تحلیل تکوینی و تحلیل کارکردی در چارچوب عدالت اجتماعی و فضای امکان‌پذیر نمی‌گردد. ناپایداری اجتماعی، توزیع ناعادلانه درآمد و قدرت میان طبقات و اقشار مختلف، گسترش بخش رسمی و غیررسمی اقتصاد به موازات یکدیگر در چارچوب نظام اقتصادی سرمایه‌داری، شهرهای ایران را به صورت دوسطحی درآورده است. دو طبقه مرفه و محروم جامعه شهری به دلیل بهره‌مندی متفاوت از درآمد ملی، از حیث فضایی و کالبدی نیز محله‌های متفاوتی را در بستر محیط شهری شکل می‌دهند. علاوه بر این، دوری و نزدیکی به زد و بندهای سیاسی و اقتصادی

شهر محصول روابط و مناسبات پیچیده اقتصادی و اجتماعی است و ناهمگونی‌های فضایی آن بازتاب فرایندهای در هم بافته فرهنگی، اجتماعی و سیاسی در طی تاریخ بر بستر محیط است. اکنون شهری شدن جهان عملاً به وقوع پیوسته است و این فرایند به وضوح نشان دهنده بسیاری از ناپایداری‌ها در بستر محیط است. از آنجا که شهر نوعی سیستم است، فرایندهای اجتماعی و اشکال فضایی در آن در تأثیر و تأثر دائمی‌اند و به قول هاروی، هر نظریه علمی درباره شهر باید به نوعی فرایندهای اجتماعی موجود در شهر را به اشکال فضایی که شهر به خود می‌گیرد پیوند دهد؛ و این به معنی آمیختن دو سنت مهم پژوهشی و آموزشی در یکدیگر است که هاروی آن را برپا ساختن پلی میان تخیل جامعه‌شناختی و آگاهی فضایی یا تخیل جغرافیایی می‌داند. پژوهش در شهر موفق و مؤثر است که در پی نزدیکی تخیلات جغرافیایی و فرایندهای اجتماعی باشد.

پایان نامه شهر و عدالت اجتماعی (ناهمگونی‌های فضایی در محله‌های شهر مشهد) تلاش جامع و کاملی در نزدیکی تخیل جغرافیایی و فرایندهای اجتماعی است.

کلان شهر مشهد با جمعیتی بیش از ۲ میلیون نفر فاقد وحدت کالبدی است و ناهمگونی‌های فضایی آن مشکلات عدیده‌ای را به وجود آورده است. در این پژوهش ناهمگونی‌های فضایی شهر مشهد به عنوان متغیر وابسته، عوامل اقتصادی - اجتماعی به مثابه متغیرهای مستقل، و ویژگی‌های جغرافیایی به عنوان متغیرهای تعدیل کننده در نظر گرفته شده‌اند. سؤال اصلی تحقیق این است که آیا عدالت اجتماعی در قالب عدالت فضایی در شهر مشهد وجود دارد؟ مؤلف در جواب این سؤال، دو فرضیه اصلی را مطرح می‌کند:

۱- نظام اقتصادی - اجتماعی پیش از انقلاب و ادامه سلطه خصلت‌های نظام سرمایه‌داری پیرامونی سبب ساز ناهمگونی‌های همه جانبه اجتماعی، اقتصادی فضای شهر

نیز این تفاوت‌ها را عمیق‌تر می‌کند. به قول هاروی، فقیران نمی‌توانند در روند رقابت برای خدمات و کالاهای عمومی به نحو مؤثری شرکت جویند این نابرابری‌های اجتماعی خود باعث نابرابری فضایی می‌شود و فضاهای نابرابر شهری موجب می‌گردد تا فرصت‌های نابرابر در اختیار افشار ثروتمند و فقیر قرار گیرد و این چرخه بازخوردی تضادهای فضایی را عمیق می‌کند. رساله شهر و عدالت اجتماعی در ۹ فصل و ۲۱۱ صفحه نوشته شده است. فصل اول که به کلیات تحقیق اختصاص داده شده است، به طرح مسئله پژوهش و تعریف مفهوم عدالت اجتماعی و نابرابری در مکتب‌های فلسفی و تعیین چارچوب نظری در مورد عدالت اجتماعی، ضرورت و نوع تحقیق، اهمیت و کاربرد آن، ذکر فرضیات و پرسش‌های تحقیق و فنون روش‌های گردآوری اطلاعات و محدوده پژوهش می‌پردازد.

**فصل دوم:** با عنوان شهر و عدالت اجتماعی در گذر زمان، با تاکید بر نظام‌های سوسیالیستی نوشته شده است. در این فصل با بیان دلایل نابرابری‌های فضایی و اجتماعی در شهر در قرون ۱۸ و ۱۹، با نگرش به سرمایه‌داری و تاثیر آن بر شهرها، به بررسی و چاره‌اندیشی اندیشمندان برای این مسئله و همچنین بررسی شهرهای کشورهای سوسیالیستی - از جمله روسیه و چین - پرداخته شده است. در این فصل، اندیشه دو گروه از اندیشمندان سوسیالیستی در خصوص تامین عدالت اجتماعی در شهر مورد بررسی قرار گرفته است:

گروه اول سوسیالیست‌های تخیلی‌اند، که عقایدشان ریشه در اندیشه‌های افلاطون دارد، از جمله اندیشمندان این نخله فکری تاسوس مور ایتالیایی، سن سیمون و شارل فوریه فرانسوی، و رابرت اوئن انگلیسی بوده‌اند. نویسندگان در این فصل با بیان اینکه این گروه به جای تجزیه و تحلیل فرایندهای اجتماعی و اقتصادی، و کالبد شکافی نظام سرمایه‌داری، نوین و کشف کارکردهای ناهمگون ساز این نظام، فقط به آرمان‌هایی متوسل شده‌اند که امکان استقرار در آن شرایط تاریخی را نداشته‌اند، اندیشه‌های آنها را غیر عملی - در حیطه آن زمان - می‌داند.

گروه دوم سوسیالیست‌های علمی - همچون مارکس و انگلس - اند. سوسیالیسم علمی با انتظارات برابری خواهانه ظهور یافت، و با بیان اینکه سوسیالیسم می‌بایستی در بردارنده شکلی هماهنگ از جامعه باشد و به سوی کاهش نابرابری (اگر نه محو آن) پیش رود. در این قسمت به بیان نظریات سوسیالیست‌های کمونیست درباره ساخت شهر، که حداقل ۷۰ سال پس از سال ۱۹۱۷ توانستند شهرهای مورد نظر خود را بسازند، پرداخته شده است - شامل شهرهای اتحاد شوروی، اروپای شرقی و چین.

**فصل سوم:** با عنوان شهر و عدالت اجتماعی در ایران (از اندیشه تا واقعیت) نوشته شده است. در این فصل با ترکیب کردن مفاهیم فضایی و اجتماعی، به تحلیل جایگاه عدالت اجتماعی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سپس جایگاه عدالت اجتماعی در برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی، و در آخر هم به نابرابری‌های منطقه‌ای در ایران با توجه به عدالت اجتماعی پرداخته شده است.

مؤلف در این فصل با بیان تک‌تک اصول و بندهای قانون

اساسی در مورد عدالت و ریشه‌های بودن این مفهوم، ضرورت نگاه عمیق به آن را به خوبی گوشزد می‌کند. وی با بررسی برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور از سال ۱۳۲۷ تا ۱۳۷۹ درخصوص برنامه‌های اقتصادی اجتماعی قبل از انقلاب در ایران، به این نتیجه می‌رسد که کم توجهی عملی و اجرایی به عدالت اجتماعی در برنامه‌های رژیم پهلوی منجر به پیروزی انقلاب در ایران گردیده است. سپس با بررسی سه برنامه بعد از انقلاب، به مهم‌ترین جنبه‌های عدالت اجتماعی در برنامه توسعه ایران و زیرساخت‌های موانع تحقق عدالت و دلایل نابرابری‌های فضایی و ناهمگونی‌هایی در عرصه محیط جغرافیایی ایران می‌پردازد. در این فصل ناهمگونی‌ها و نابرابری‌های منطقه‌ای در ایران به صورت نقشه و نمودار نشان داده شده است. این نقشه‌ها بر پایه توزیع درآمد خانوارهای روستایی و شهری و توسعه یافتگی استان‌ها ترسیم شده‌اند. مؤلف در این فصل به این نتیجه‌گیری می‌رسد که عملاً رفتارهای ناعادلانه نسبت به مناطق مختلف ایران باعث ایجاد اختلاف‌های فضایی گردیده است (هر چند این اختلاف‌ها طی دو دهه اخیر کاهش یافته‌اند) و اینکه نابرابری فضایی خود عامل مهمی در توزیع نابرابر درآمد و تصویف عدالت توزیعی در مناطق گوناگون ایران بوده است.

به طور کلی فصل سوم این رساله دلایل عمده عدم استقرار عدالت فضایی را در نابرابری‌های منطقه‌ای ایران به لحاظ ویژگی‌های طبیعی و حاکمیت نظام اقتصادی اجتماعی ناهمگون ساز می‌داند.

**چهارمین فصل** این رساله ویژگی‌های طبیعی منطقه شهری مشهد را مورد بررسی قرار می‌دهد. تا زمینه و بستر لازم برای تبیین نابرابری‌های فضایی از حیث شرایط محیط زیست در بواص و محله‌های گوناگون فراهم آید. در این فصل ویژگی‌های زمین‌شناختی شهر مشهد با عکس‌های ماهواره‌ای و نقشه‌های توپوگرافی، و ویژگی‌های اقلیمی نیز به روش سینوپتیکی، تحلیل و تبیین می‌شود.

**فصل پنجم:** به بررسی سیر تحولات جمعیتی، اقتصادی و کالبدی شهر مشهد از آغاز تا اکنون اختصاص دارد. در این فصل آغاز دوره نوسازی (۱۳۰۰ ش) به عنوان نقطه عطفی در نظر گرفته شده و شرایط تاریخی، تحولات جمعیتی، اقتصادی و کالبدی قبل و بعد از آن مورد بررسی قرار گرفته است. در فصل پنجم شرایط فرهنگی و اجتماعی بعد از انقلاب در ایران و جمعیت پذیری شدید مشهد در این قالب، با توجه به اهمیت دادن به مکان‌های مذهبی و امنیت، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. بخش انتهایی این فصل با تاکید بر اوضاع شهر مشهد در دهه‌های اخیر و براساس آمار سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۷۵ بررسی شده است. در این فصل مناطق ده گانه شهر مشهد ابتدا به‌طور مجزا براساس شاخص‌های عمومی (خدمات) مسکن و ویژگی‌های اقتصادی - اجتماعی، و سپس براساس امتیازات تراکمی ناشی از ۲۸ شاخص مختلف رتبه‌بندی شده‌اند. در این قسمت ۱۰ شاخص خدماتی و ۱۸ شاخص اقتصادی - اجتماعی و مسکن، در مناطق شهرداری مشهد مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته‌اند. شاخص‌های خدماتی عبارتند از: سرانه‌های فضای آموزشی، فضای بهداشتی، فضای سبز، فضای ناخالص،



اجتماعی محلی می‌داند. بعد از مشخص شدن ناهمگونی‌ها در شهر مشهد به صورت علمی در فصول پنجم و ششم، فصل هفتم به مطالعه موردی اختصاص دارد که دو محله از مناطق ۱ و ۶ شهر مشهد را به صورت تطبیقی مورد بررسی قرار می‌دهد. در این رساله توجه به سطوح سه گانه فضاهای نابرابر جالب توجه می‌نماید. این سطوح عبارتند از سطح کلان (در مقیاس جهانی و کشوری)، سطح میانی (در مقیاس منطقه‌ای و ناحیه‌ای)، و سطح خرد (در مقیاس روستایی، شهری و محله‌های شهری)، که به صورت سلسله مراتبی تجزیه و تحلیل می‌شوند. در این قسمت مقایسه میزان برخورداری از خدمات در دو محله فرهاد و ده‌تری ساختمان (کمربندی) به وضوح میزان نابرابری اجتماعی و فضایی را نشان می‌دهد. و در آخر نیز با این بیان نابرابری فضای بیرونی و درونی واحدهای مسکونی در محله‌های شهری، که ناشی از نابرابری در پایگاه‌های اقتصادی و منزلت‌های اجتماعی ساکنان آنهاست، تا حدودی به اثبات و بررسی فرضیات پرداخته می‌شود.

فصل هشتم به تحلیل آماری یافته‌ها و آزمون فرضیه‌ها اختصاص دارد. در آخر این فصل ۲۵ رهیافت برای تحقق عدالت اجتماعی در شهر پیشنهاد می‌شود که در تعدیل فضاهای نابرابر شهری برای حداقل برابری فضایی و اجتماعی بسیار مؤثرند. این فصل براساس مباحث مندرج در فصول هفتمانه فرضیه‌های تحقیق مورد ارزیابی قرار گرفته و نتیجه‌گیری از کل پژوهش در قالب جمع‌بندی نهایی و ارائه رهیافت‌های رادیکالیستی و رفرمیستی انجام پذیرفته است.

فصل نهم به پیوست‌ها اختصاص دارد، که شامل نمودارها و تصاویر از دو محله مورد مطالعه است. در این رساله از ۲۴۴ منبع فارسی و ترجمه شده و ۵۴ منبع خارجی استفاده شده است.

درآمد شهرداری، اعتبار شهرداری، هزینه شهرداری، معابر آسفالت، زیاده جمع شده، ولجن جمع شده ۱۸ شاخص اقتصادی - اجتماعی و مسکن نیز اینها هستند؛ سرانه اتاق، نسبت واحد مسکونی به خانوار، قیمت متوسط هر متر مربع زمین مسکونی، قیمت متوسط هر مترمربع زیر بنا، داشتن برق، آب لوله کشی، گاز شهری و نظایر اینها.

در آخر این فصل با تحلیل این شاخص‌ها منطقه مرفه‌نشین باجهت شمال غربی - جنوب شرقی در سمت جنوب منطقه فقیرنشین مشخص می‌گردد و این همان فضای دو قطبی به وجود آمده براساس نظریه‌های سرمایه‌داری و شرایط اجتماعی حاکم بر شهرهای ایران است.

در فصل ششم نقش نهاد‌های تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیرنده در برنامه‌ریزی و طراحی شهر مشهد از دیدگاه عدالت اجتماعی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این فصل علاوه بر عملکرد سازمان‌های دولتی، عملکرد سازمان‌های غیردولتی نیز همچون آستان قدس رضوی و اداره کل اوقاف و امور خیریه خراسان مورد ارزیابی قرار گرفته و در انتها به بررسی کارکرد و نقش نهاد نوپای شورای اسلامی شهر پرداخته شده است.

نامین عدالت اجتماعی و بازتاب فضایی آن با دیدگاه‌ها و بینش فلسفی تصمیم‌سازان ارتباط تنگاتنگ دارد. بر این اساس نظام فضایی و ویژگی‌ها و ناهمگونی‌های آن وابسته به نقش دولت، بوروکراسی و مدیران اجتماعی است. مؤلف در این فصل (و فصل گذشته) با اثبات نابرابری‌های شدید فضایی و ناهمگونی‌های وسیع در سطح محله‌های شهر مشهد با شاخص‌های مختلف اقتصادی - اجتماعی، مسکن و خدمات عمومی، عوامل اثرگذار این وضعیت را نظام اقتصادی اجتماعی نابرابر ساز حاکم، روابط تولیدی سرمایه‌داری و مناسبات ناعادلانه اجتماعی، حضور دیوان‌سالاری قدرتمند و جدا از مردم، مؤسسه‌ای مانند آستان قدس رضوی و اداره اوقاف، و تصمیم‌سازان بی‌اعتنا به مردم (مهندسان مشاور و مانند آن) و نهایتاً عدم اجازه مشارکت

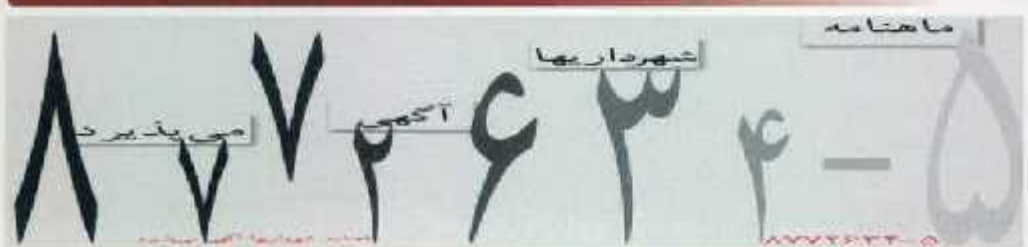
پانزدهم

- 1- Struktural
- 2- Funktionel

**سرویس خبری خرد**  
 سرویس خبری خرد و گزارش‌های علمی  
 آماده دریافت و انعکاس  
 آخرین اخبار شهرداریهاست

**آماده دریافت و انعکاس**  
 آخرین اخبار شهرداریهاست

**گزارش‌های خرد**  
 آخرین اخبار شهرداریهاست



# قانون تکلیف شهرداری‌ها را روشن نمی‌کند

زهرة خوش‌نمک



محیطی سلیمی

پرداخت ۵۰۰ تومان جریمه و روز از تو... آنان به مقاومت هر روز در برابر مسئولان شهری ادامه می‌دهند. در برخی مناطق ارتباط دو سویه‌ای بین مأموران و دستفروش به وجود آمده است؛ حق و حساب را می‌دهند و کار خود را می‌کنند و این به تداوم کارشان کمک می‌کند. اگر چه نقش دستفروشان و نیروهای رفع سد معبر با هم متفاوت است اما دارای ویژگی‌های مشترک زیادی هستند. آنان روزانه در یک محیط جغرافیایی مشترک کار می‌کنند و در تعامل با یکدیگر هستند و دارای نیازهای اقتصادی مشابه و شاید استانداردهای زندگی یکسان. رابطه آنها ترکیبی است از منفعت و دوستی، رشوه و کمک، و کنترل. اما اگر غیر از این باشد، برخوردهای فیزیکی رخ خواهد داد.

این برخوردها بیشتر از اینکه برای دستفروش مشکل ایجاد کند، به ضرر شهرداری تمام می‌شود؛ زیرا در جامعه، دیدی آمیخته با ترحم نسبت به این گروه کاسان وجود دارد - حتی نزد برخی از قضات نیز. این افراد را برنامه‌ریزان شهری به عنوان افراد شرور تلقی می‌کنند و مخالفان نیز آنان را قربانی وضعیت اقتصادی و اجتماعی برمی‌شمارند.

اولین انقلاب به دلیل افزایش مهاجران روستایی، آوارگان جنگ، حضور جوانان بیکار و کارمندان کم درآمد، تنها در خیابان ولی عصر تهران ۱۸۵۰ دستفروش و در طول خیابان انقلاب مستقر شده بودند، به طوری که رفت و آمد در پیاده‌رو ولی عصر امکان‌پذیر نبود. این هتجارهای رسمی بین دستفروشان بود که تعیین می‌کرد هر کسی چه مکانی را در اختیار گیرد و سرفعلی برخی بر اساس مترمربع پیاده‌رو محاسبه می‌شد.

باری در آمد مناسب این کار سیاه بسیاری از افراد ماهر و غیرماهر را به پیاده‌روها کشاند و سیاهی شهری را با مشکل روبه‌رو کرده است. در سال ۱۳۶۸ حدود ۶۰ درصد دستفروشان تهرانی - یک سوم آنها فارغ‌التحصیل دبیرستان بودند - روزانه بین ۱۰ تا ۲۰ هزار ریال درآمد داشتند. شهر دار وقت تهران در سال ۱۳۶۲ ادعا کرده بود که برخی از فروشندگان خیابانی تهران روزانه به اندازه ۵۰ هزار ریال درآمد دارند و در حدود ۲۰ درصد افراد ماهر، درآمد والایی حاصل از فروشندگی را به استفاده از تخصصشان ترجیح می‌دهند.

علیرضا امیرحسینی، معاون خدمات شهری منطقه ۲۲ تهران، می‌گوید: «بر اساس برآوردهای انجام گرفته هر واتس که به فروش محصولات ضعیفی در بزرگراهها می‌پردازد از یک تا دو میلیون تومان در ماه درآمد دارد - که البته این مبلغ برای وانت‌های نیسان خیلی بیشتر است.»

وی می‌افزاید: «شک‌های وجود دارد که محصولات را با قیمت بسیار پایین از باغ‌ها خریداری می‌کنند و برای توزیع به وانت‌ها می‌دهند. هر وقت که ظرفیت یک تن بار را دارد، برای هر کیلو محصول ۴۰ تا ۵۰ تومان سود می‌برد. حال اگر این مبلغ برای یک تن محاسبه گردد،

می‌گویند شهرداری‌ها حدود ۴۰۰ نوع مسئولیت در اداره امور شهر بر عهده دارند و خدمات مختلفی را به شهروندان ارائه می‌دهند؛ و شهروندان نیز وظایفی را در قبال این نهاد مردمی بر عهده دارند. اما در این روند تعاملات متقابل بدون شک تعارضات حقوقی زیادی پیش می‌آید. برخی از اینها، مانند ساخت و سازهای غیرمجاز گروه‌های مردمی و نهادهای دولتی و نظامی و انتظامی - که به نوعی تعدی به حقوق سایر شهروندان به‌شمار می‌رود - و همچنین دستفروشی، سد معبر، گل فروشی، نصب کیوسک‌های غیرمجاز و جر اینها، که چهره شهرها را نازیبا می‌سازند و گاه پوشش برای کارهای خلاف محسوب می‌شوند، از مسائل عیان شهرداری‌ها به حساب می‌آیند. برخی دیگر نیز در لایه‌های عمیق‌تر مسائلی را برای شهرداری‌ها به وجود می‌آورند که نیروی عظیمی از این نهاد را به خود مشغول می‌سازند. دعوای حقوقی و پرونده‌ها همچنان در دستگاه قضایی می‌چرخند تا حکم نهایی قضات را دریافت کنند؛ و هر چند قضات با فعالیت شهرداری‌ها و وظایف و مسائل شهری آشنا نباشند، امکان صدور احکام عادلانه‌تر برای هر دو گروه بیشتر می‌شود.

از دهه ۳۰ به بعد، هنگامی که مهاجرت‌ها برای بهبود زندگی، معیشت و مسکن به شهرها گسترش یافت، ساخت و سازهای غیرقانونی در شهرهای بزرگ و دستفروشی و دوره گردی نیز افزایش پیدا کرد. در اوایل انقلاب سیل هجوم تصرف زمین و ساخت و سازهای غیرقانونی شتاب بیشتری گرفت. متصرفان برای دریافت خدمات شهری به شیوه‌های خودسرانه و غیرقانونی متوسل شدند، جاده ساختند، درمانگاه را ماندازی کردند، مسجد و کتابخانه بنا کردند و سیستم جمع‌آوری زباله را سازمان دادند. سپس اکثریت آنان برای به دست آوردن درآمد راهی خیابان‌های شهر شدند و بساط پهن کردند. جریخ‌دستی و کیوسک فراهم ساختند و در پیاده‌روها مستقر شدند.

پیاده‌روها نیز بدین ترتیب به مرکز کسب عده‌ای کم سرمایه تبدیل شدند. از همین جا سروکار مأموران دولت با این افراد افتاد و مقابله طولانی با فروشندگان خیابانی آغاز شد. دستفروشان هر جا که می‌خواستند بساط پهن می‌کردند؛ و بعد از مدتی آن مکان تبدیل به ملک مطلق آنان می‌شد، به طوری که گاه سرفعلی آن به دهها هزار تومان می‌رسید (و می‌رسد). این استفاده کنندگان از فضاهای شهری، وقتی به شکایات معازده‌زانی که محیط تجاری مطلوبشان به دلیل حضور دستفروشان مختل شده است می‌گذارند و بدون پرداخت اجاره و مالیات و با اندکی سرمایه، کسب درآمد می‌کنند. این قانون آشنایان می‌دانند چگونه با قانون کنار بیایند و مأموران شهرداری را مجاب کنند. برخی از آنان در حرز مناطق بساط پهن می‌کنند و به محض رسیدن مأموران شهرداری منطقه، پای خود را در سوی دیگر حرز می‌گذارند و تا رسیدن مأمورین منطقه دیگر، به کارشان ادامه می‌دهند. اگر هم کار به برخورد و دادگاه کشید، راه را خوب می‌دانند،

داشت، دستور جمع آوری فعالیت‌های دستفروشان را به عوامل خود داد. لیکن ۸ ماه بعد از آن، که مشخص شد این ستاد نیز برای مهار بحران کافی نیست، «ستاد دیگری و رفع سد معبر» جایگزین آن شد تا در دراز مدت به مبارزه فریادگیر خود ادامه دهد. این گوتنه بود که حمله‌ها، تخریب و پاکسازی‌های کوچک و بزرگ فروشنده‌گان خیابانی به صورت اقدامی هر روزه در سراسر دهه ۶۰ درآمد. در همان سال شهردار شیراز برای حل این مشکل از شهروندان کمک خواست! رئیس ستاد دیگری و رفع سد معبر تهران نیز اعتراف کرد که عوامل این ستاد در خطرناک‌ترین و مشکل‌ترین شرایط در حال انجام کارند، هر روز تعدادی از آنها از دست فروشنده‌گان کمک می‌خورند و سحروج می‌شوند و پس از مدتی خسته و فرسوده می‌گردند.

در ۲۴ آذر ۱۳۶۴، نیروهای این ستاد به همراه تعدادی از نیروهای انتظامی به یک بازار میوه که در فلکه دوم خاتمه بود حمله کردند.

حمله‌کنندگان گاری‌های دستی و ترازوها و دیگر متعلقات دستفروشان را جمع می‌کردند و میوه‌ها را داخل جویی که از بازار می‌گذشت می‌ریختند. دستفروشان مقاومت کردند و با این کار مهاجمان مسلح را به شلیک هوایی وا داشتند و سپس درگیری با ورود زنان شدت گرفت. اما دستفروشان برای ادامه بقای خود، به جای رویزویی آشکار به جنگ فرسایشی از طریق یک مقاومت پنهان و هر روزه پرداختند. آنان به محض رسیدن عوامل ضد سد معبر بساط را جمع، و بعد از رفتن آنان دوباره پهن می‌کردند. آنان مراقبتی نیز در نزدیکی محل کار خود گماشته بودند تا به محض رسیدن عوامل خلع ید، دیگران را مطلع سازند. این تاکتیک را حتی دکدازان ثابت نیز به کار می‌بستند. کار به جایی رسید که عطای از دستفروشان، که از سوی مأموران پراکنده شده بودند، حدود ۷۵ دکه را در عرض چند ساعت در خیابان قاطمی نصب کردند. به همین دلیل روزنامه اطلاعات در تاریخ ۴ تیر ماه ۶۲ نوشت: «با توجه به این نوع مبارزه چریکی دستفروشها، فعالیت جوخه‌های تخریب و تخلیه، نتیجه‌ای جز هدر دادن وقت و انرژی ندارد». برخی از دستفروشان هم به جای کالا، یک تکه نقیای نازک را در دست می‌گرفتند که افلام موجود در آن نوشته شده بود؛ سپس مشتریان را به خیابان‌های خلوت‌تر راهنمایی می‌کردند و با این شیوه خطر از دست دادن سرمایه را کاهش می‌دادند.

در همان زمان یک دستفروش آذربایجانی گفت: «از ۲۰ سال قبل تا به حال من دستفروشی کرده‌ام و از زمان ارتشبد رزم‌ها در سال‌های ۱۳۳۰ تا ۱۳۳۱ دولت‌های مختلف تلاش کرده‌اند تا ما را از خیابان‌ها بیرون کنند اما نتوانسته، فکر می‌کنم این بار هم نتوانند.» در ادامه کشمکش‌ها، بسیاری از سیاستمداران در شیراز به رهبران مذهبی متوسل شدند تا فشار اخلاقی بیشتری را بر فروشنده‌گان وارد کنند. در نمازهای جمعه و مساجد محل درباره مهاجرت شهری، سکونتگاه‌های تصرف شده دستفروشی بحث شد. در روزنامه اطلاعات ۲۵ فروردین ۶۳ آمده است: «شهرداری ارومیه ادعا کرد که سد معبر براساس شریعت حرام است.» نیز براساس گزارش نشریه پاسدار اسلام در مهر ماه ۶۳، آیت‌الله گیلانی - دادستان کل - از مراجع خواست که فتاوی‌های مبتنی بر ممنوع بودن دستفروشی که منجر به سد معبر می‌شود ارائه دهند. اما این معضل کماکان با همان شکل و ترقدها ادامه یافته است، در بسیاری از شهرهای بزرگ کشور جریان دارد و هنوز هیچ راه‌حلی جز برخورد‌های مداوم از سوی ستادهای سد

همان رقم ذکر شده به دست می‌آید. به همین علت این افراد انگیزه بالایی برای مقابله با شهرداری به هر شکل ممکن دارند؛ زیرا می‌خواهند درآمدشان پابرجا بماند. از طرفی، به دلیل دید آمیخته به ترحمی که در جامعه نسبت به این افراد وجود دارد، افکار عمومی در برخورد مأموران ما با آنان، جانب دستفروشان را می‌گیرد و این خنما در بین قضات ما نیز وجود دارد. به همین دلیل وقتی پرونده‌ای در این زمینه در مجتمع‌های قضایی مطرح می‌شود، برخی از قضات شهرداری را محکوم می‌کنند. به عنوان نمونه، در منطقه ۱۸، به دلیل کشته شدن اتفاقی فردی دستفروش، مردم ساختمان شهرداری را آتش زدند. این در حالی است که وقتی مأمور خدمات شهری منطقه ۵ هنگام انجام وظیفه کشته شد، حتی روزنامه‌ها هم چندان به آن نپرداختند. براساس فرهنگ غالب همیشه حق به‌سود معبر چی‌ها داده می‌شود؛ و شهرداری در این مورد با مشکل روبه‌رو است.

مسئولان خدمات شهری معتقدند به دلیل اینکه شهرداری‌ها از حقوق عمومی دفاع می‌کنند و در جلوگیری از سد معبر متافع شخصی دخیل نیست - بنابراین حمایت دستگاه قضایی نیز می‌بایست وجود داشته باشد.

به اعتقاد آنان، این درست است که شرایط اقتصادی و نیاز باعث می‌شود که گروهی به دستفروشی بپردازند؛ اما شهرداری نیز وظیفه‌ای بر عهده دارد که اگر انجام ندهد مورد نکوهش و بازخواست قرار می‌گیرد. از سوی دیگر برخورد با این پدیده تنها بر عهده شهرداری نیست بلکه سایر ارگان‌ها نیز می‌بایست در حل آن کمک کنند. در این موارد، شهرداری به ویژه نیازمند کمک نیروی انتظامی است.

براساس بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، رفع سد معبر بر عهده شهرداری است. در آیین‌نامه امور خلافی مصوب ۲۲ مرداد ۱۳۴۳ نیز چنین آمده است: «اشخاصی که بدون اجازه شهرداری در پیاده‌روها و معابر اشیایی بگذارند یا حیواناتی نگاه دارند که مزاحم عبور و مرور شده یا به هر نحوی تمام پیاده‌رو معبر یا قسمتی از آن را اشغال کند به دو روز حبس تعزیری و پرداخت ۱۰ تا ۵۰ ریال جریمت محکوم می‌شوند.» براساس ماده دوم همین آیین‌نامه، «افرادی که در عرض خیابان یا کوچه عمومی بدون اجازه شهرداری تیرچوب، آهن و یا هر شیء دیگری بگذارند یا نصب کنند که باعث سد راه عابران شود به ۵ تا ۷ روز حبس تعزیری و از ۵۰ تا ۱۰۰ ریال جریمت محکوم خواهند شد.»

دولت از سال ۱۳۷۵ برای برخورد با دستفروشان، کارگران خیابانی، اشرار، قاطچی‌ها و گاری‌چی‌ها، علاف‌ها و کودکان خیابانی مقررات نظام‌مندی را وضع کرد که تا سال ۱۳۰۵ به دست‌دارو عی‌ها اعمال می‌شد؛ تا اینکه شهرداری جای آنان را گرفت. بعد از انقلاب دولت برای از میدان به در کردن دستفروش‌ها به‌ساز و کارهایی چون فشارهای اخلاقی وسیع و خشونت روی آورد. نیروهای انتظامی، بسیج و مقامات شهرداری و دادگاه ضد منکرات برای پوشش قانونی برنامه «پاکسازی» به کار گرفته شدند. کمیته امور اصناف که در واقع هیئت غیردولتی اداره امور تجاری در تهران بود، با انتشار هشدارهایی ضد این پدیده دستورالعمل‌هایی در حوزه امور حرفه‌ای و قانونی، به جمع مبارزان پیوست. در اردیبهشت ماه سال ۱۳۶۲، شهردار وقت تهران ستاد رفع سد معبر را، مستعمل بر نمایندگان شهرداری مرکز، پلیس، کمیته‌های انقلاب، راهنمایی و رانندگی و چند گروه دیگر تشکیل داد. این ستاد که «مجوز رسمی دادستانی

معتبر برای حل این معضل انجام شده است. مصطفی سلیمی، شهردار متعلقه ۱۹ تهران، می گوید: «۲۰۰ پرونده موقوف در دستگاه قضایی در مورد برخورد مأموران با ساخت و ساز غیرمجاز و دستفروشان، و ۵۰ پرونده در مورد کل فروشی ها وجود دارد. گاه حکم دستگیری پرسنل شهرداری به واسطه خراب کردن ساختمان های غیرمجاز و برخورد با دستفروش ها صادر می شود و یا مأموران شهرداری با قلمه و جاقوی افراد مختلف راهی بیمارستان می شوند.»

فریدون حیدری، مدیر کل خدمات شهری شهر تهران، در این زمینه چنین می گوید: «پرونده های سد معبر از پرونده های است که به علت مشکلات قانونی موجود در برخورد با این معضل و ضعف قانون در مورد آن، وقت زیادی از نیروی ما را می گیرد و مأموران ستادهای رفع سد معبر را با مشکل مواجه می کند. همان طور که همگان شاهد بودند، چندی پیش یکی از عوامل شهرداری در هنگام انجام وظیفه با جاقو کشته شد. یا یکی از مأموران که برای جلوگیری از کار یکی از متکدیان رفته بود، با تیغ و کتک تیری به شدت زخمی شد. به گونه ای که از چانه تا بالای چشمش شکافته شد. این مأموران همه روزه در حین انجام کار با خطرهای زیادی مواجهند. متأسفانه نه تنها حمایتی هم از آنان صورت نمی گیرد بلکه نگاهها به آنان منفی است.»

وی می افزاید: «وجود مشکلات اقتصادی و نبود کار، و همچنین درآمد بالایی که از طریق دستفروشی نصیب این افراد می شود، انگیزه برخورد تند و خشن را در بین آنان بالا می برد. از طرفی هم نبود حمایت قانونی و قضایی از آنان مشکل را جدی تر کرده است. واقعاً این مأموران برای ادامه کار خود فلک کاری می کنند.»

وی می افزاید: «با وجود اینکه دستفروشی، سد معبر و تکیه گری جرم است اما برای جلوگیری از این جرم ضمانت اجرایی وجود ندارد. این در حالی است که برخی از آنان از دستفروشی و تکیه گری به عنوان پوششی برای کارهای خلاف - مثل توزیع مواد مخدر و نظایر آن - استفاده می کنند.»

حیدری می گوید: «مشکل دیگر آن است که این نامه امور حلالی نقش ضابطه را ندارد و تنها نیروی انتظامی می تواند به عنوان ضابطه مجری قانون عمل کند. و این در حالی است که چون تخلف شهری به صورت لحظه ای اتفاق می افتد، باید بتوان به عنوان یک ضابطه برخورد احتفالی کرد.»

حضر سلاخی، مشاور حقوقی حوزه معاونت خدمات شهری، به نارسایی قانونی در این مورد اشاره می کند و می گوید: «نظام قانونی شهرداری ضابطه معینی برای مجرای کیفری ندارد. به همین دلیل مأموران اجرایی در اجرا با مشکل مواجه می شوند.»

او می افزاید: «اگر تخلف از نظامات شهرداری مثل سابقه جرم تلقی می شد، تکلیف روشن بود. البته در مواردی مثل ریختن زباله در جوی ها، خیابان و جز آن طبق بصره ۶ ماده ۹۶ که مکان های عمومی در ملکیت شهرداری قرار دارد، شهرداری می تواند شکایت کند اما ماده ۶۶ قانون مجازات اسلامی امکان اعلام جرم را در اختیار این نهاد نگذاشته است بلکه در اختیار سازمان بهزیستی و دیگر سازمان ها قرار گرفته است. یعنی شهرداری به عنوان مالک حق اعلام شکایت ندارد. این نارسایی های قانونی انجام وظیفه مأموران اجرایی را با مشکل مواجه می سازند.»

سلامی با اشاره به اینکه قوانین موجود در این زمینه فاقد ضمانت اجرایی اند، می گوید: «جرایمی هم که در قانون شهرداری ها برای

برخورد با این موارد تعیین شده متعلق به سال ۱۳۳۴ است؛ که در زمان حاضر کاربردی ندارد. از جمله، جریمه چسباندن اعلامیه بر روی دیوار براساس قانون ۵۰ تومان است؛ در نتیجه هنگامی که جرم صورت می گیرد، برای شاکی صرفه نیست که دنبال آن برود. یعنی در برخی از موارد ضمانت اجرایی و کیفری جرم مشخص شده است اما میزان مجازات به قدری کم است که پی گیری آن، ظلم مضاعف به شاکی محسوب می شود.»

او اضافه می کند: «قانون باید قابلیت اجرا داشته باشد. شاید قوانین موجود در این زمینه در زمان خود متناسب با جرم تصویب شده است. اما با جامعه پیچیده و گسترده امروز سازگار نیست. ما برای اصلاح قوانین پیشنهادهایی داده ایم. این نامه امور حلالی نیز در دست بررسی برای اصلاح است که در آن میزان جرایم در قالب ماده خاص پیش بینی شود. این آیین نامه بعد از جایگزینی قانون مجازات اسلامی به جای قانون مجازات عمومی در بعد از انقلاب به دلیل آنکه با قانون پیش گفته منسوخ شد؛ اما در زمان حاضر در حال بازنگری است. امید است با اصلاح آن، بخشی از مشکلات شهرداری ها در این زمینه رفع شود.»

محمد شریف، حقوقدان، با تأکید بر نظام کهنه مجموعه نظام حقوقی شهرداری می گوید: «سال های متعددی است که شهرداری های ما با این مشکل روبه رو هستند و این وضعیت آثار خود را در تمام شئون و کارکردهای شهرداری بر جای گذاشته است. برای رفع این مشکل پیشنهاد شد که به جای اصلاح قانون شوراها که شورای نگهبان نیز با آن مخالفت کرد، کل قانون شهرداری ها مورد تجدید نظر و اصلاح قرار گیرد و قانون شوراها به عنوان بخشی از قانون شهرداری ها در نظر گرفته شود. پیشنهاد این بود که قانون شهرداری ها - از جمله مواد مرتبط با انجمن شهر - اصلاح شود تا شاید از این فرسودگی نظام حقوقی شهرداری خلاصی یابد؛ لیکن متأسفانه به دلایل نامشخص پذیرفته نشد. بنابراین پرونده هایی که در کمیسیون های بدوی و تجدید نظر موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری با کمیسیون موضوع ماده ۷۷ قانون شهرداری باشند، به دلیل همین مشکلات قانونی به دیوان عدالت می روند (اینکه نحوه برخورد دیوان عدالت اداری با این پرونده ها چگونه است، بحث ویژه ای می طلبد). اما در مورد برخی دیگر از پرونده ها که هم به شورا و هم به شهرداری مربوط می شود - مثل پرونده سازمان فرهنگی، هنری - هیئت عمومی دیوان عدالت اداری برای نخستین بار برای پرونده بدعت تازهای گذاشته و سادرت به ابطال یکی از موضوعات شورای شهر کرد و در واقع شورای شهر را در ردیف دیگر نهادهای دولتی قرار داد؛ در حالی که شوراها نهادهای غیردولتی هستند و دیوان عدالت اداری صلاحیت قانونی برای ابطال مصوبات شوراهای شهر را ندارد. در هر صورت انواع پرونده ها در شورا و شهرداری ها وجود دارند که به دلیل نظام فرسوده و کهنه قانونی با مشکل روبه رو شدند. معلوم نیست که چه کسی از این وضعیت سود می برد که با وجود توافق کلی مبنی بر ضرورت اصلاح قوانین شهرداری ها، تا به حال این خدمات عمومی تحقق نیافته است.»

وی می افزاید: «شهرداری ها در عین حال که متولی برخورد با ساخت و سازهای غیرقانونی هستند، ابزارهای لازم را برای انجام این وظیفه ندارند. در زمان حاضر تصرفات غیرقانونی نهادهای نظامی ساختار شهری را در معرض تهدید جدی قرار می دهد اما شهرداری قادر به جلوگیری از این وضعیت نیست و حتی در مقابلها با انحصاری که



فرزاد غودری

در سطوح خرد و ناچیز اقبال به ساخت و ساز می کنند هم اقتدار کافی ندارد. به کرات دیده شده است که ماموران شهرداری در جلوگیری از تخلف تنگ خورند و مورد حمایت‌های قضایی لازم هم قرار نگرفته‌اند. بدیهی است در این وضعیت شهرداری‌ها قادر به تنظیم امور شهر نخواهند بود در حالی که همان طور که مثلاً ماموران سازمان جنگل‌ها دارای اختیارات خاص در برخورد با متخلفان هستند و به گونه‌ای ضابطه قضایی محسوب می شوند، نماند به اجاریات شهرداری‌ها نیز چنین اختیاری داده شود تا قادر به مقابله با ساخت و سازهای غیرقانونی باشند. گویا اینکه به هر حال در این اختیار هم شهرداری را در مقابله با ساخت و سازهای نهادهای همچون شورای نظامی و انتظامی مقتدر نخواهد کرد. همین وضعیت در مورد باغ‌ها نیز وجود دارد. کمیسیون باغ‌ها شرایطی را برای احراز باغ تعیین کرده که به شدت نارساست؛ به طوری که می توان با باغ قلمداد کردن ملک مالک را از بخش عظیمی از حقوق مالکانه‌اش محروم کرد. این نارسایی به نظام قانون شهرداری بر می گردد.

امیر حسینی، معاون خدمات شهری منطقه ۲۲ شهرداری تهران، که پیش تر در هنگام انجام وظیفه قانونی خود برای برخورد با سد معبر و دستفروشان به سرقت محکوم شده است، می گوید: «مجبور شدم برای رهایی از این گرفتاری با دستفروش کنار بیایم و او را جایی مستقر کنم. جرم من جمع آوری و ضبط اموال دستفروشی بود که کنار خیابان بساط کرده بود.»

او معتقد است یکی از مشکلات موجود در این زمینه امکان تفسیر از قانون مورد نظر است؛ وی می افزاید: «بر اساس قاضی می تواند هر تفسیری داشته باشد. شهرداری برای حل این معضل پیشنهادی به اداره کل حقوقی ارسال کرد مبنی بر اینکه این ماده را اداره کل تفسیر قوانین قوه قضاییه تفسیر کند تا از ارائه نظریات مختلف در برخورد با جرمی واحد جلوگیری شود برای برخورد یا دستفروشی که در بزرگراه‌های اطراف مستقر شده‌اند، با توجه اینکه موجب بروز تصادفات مرگبار می شدند حکمی از مرجع قضایی برای همکاری کلا تری گرفته شده که مشکل را تا حدی حل کرده است.»

در بسیاری از شهرها و کلان شهرهای کشور - مثل مشهد، شیراز، اهواز و برخی دیگر - پرونده‌های بسیاری بر ضد شهرداری‌ها در دستگاه‌های قضایی وجود دارد که در انتظار حکم دادگاه‌اند. اگر قاضی به نفع شهرداری حکم دهد، مجرم را اعم از دستفروشی، متکدی و جز آن (به پرداخت جریمه‌ای مختصر محکوم می کنند و او به سرکار خود برمی گردد و مناقشه کماکان ادامه می یابد. اگر هم بر ضد شهرداری رای صادر شود، باز هم دست طرف مقابل برای ادامه خلاف یازتر می شود و اگر قوانین متناسب روز مورد بازنگری و اصلاح قرار نگیرند همچنان بر قطر پرونده‌هایی از این دست اضافه خواهد شد.

این وضعیت در بخش ساخت و ساز، به دلیل منافع دستفروشان، یا شدت بیشتری وجود دارد. به عنوان مثال، مامور اجرایی منطقه ۲ شهرداری تهران هنگام تخریب بنایی در خیابان ملاصدرا به حکم کمیسیون ماده ۱۰۰ مبنی بر تخریب، هدف تیراندازی متصرف قرار گرفت و همراه چند نفر از همکاران خود راهی بیمارستان شد، متصرف در پی اطلاع شهرداری برای تخریب بنای مذکور، اقدام به افزایش بنا با مصالح ابتدایی در زمینی به وسعت ۷۰۰ متر مربع کرده و برای

جلوگیری از تخریب نیز عده‌ای از دوستان خود را برای مقابله با ماموران شهرداری به کمک گرفته بود. از این نوع تصرفات مردمی و یا نظامی و انتظامی به دلیل فقدان قانون مشخص و محکم برای برخورد با متخلفان در شهرهای بزرگ - به ویژه تهران - سال‌هاست که در حال انجام است.

حسب الله تاجیک اسماعیلی، شهردار منطقه ۲ تهران، می گوید: «برای جلوگیری از این گونه جرایم تاکنون از شیوه‌هایی چون مراجعه به سازمان‌های قضایی نیروهای مسلح و دریافت حکم توقف ساخت و ساز، مکاتبه با مراجع ذیصلاح و بهره‌گیری از ارتباطات دوستانه و مانند اینها استفاده کرده‌ایم.»

وی می افزاید: «با مراجعه به سازمان قضایی نیروهای مسلح تاکنون توانستیم حکم توقف و جلوگیری از برخی ساخت و سازهای نیروهای انتظامی را در منطقه دریافت کنیم؛ اما سازمان قضایی در موارد متعدد، از شهرداری خواهان ارائه سند املاک متصرف شده برای صدور توقف ساخت و ساز است. حال آنکه شهرداری به عنوان متولی شهر و حافظ منافع شهروندان، نیازی به ارائه سند برای جلوگیری از تخلف ندارد.»

شهردار منطقه یک تهران نیز معتقد است: «در این خصوص دو نوع برخورد می توان کرد؛ مبتنی بر زور، یا مبتنی بر قانون. بعضی در داخل شهر، شهرداری یا نیروی نظامی و انتظامی و دیگران به نزاع مسلحانه تیر درازد و هر کس پیش برد حاکم شود؛ یا باید بپذیریم که حاکمیت از آن قانون است (که البته ظاهراً بخشی از نهادها و تشکیلات مملکتی ما از اجرای قانون معافاند). اما تخلفات ساختمانی در مواردی که به مردم و اشخاص حقیقی مربوط می شود متفاوت است؛ کمی آنان به ما زور می گویند و کمی ما به آنان، اما وقتی پای نهادهای حکومتی و نیروهای مسلح به میان می آید، به قوانین شهری تمکین می شود؛ در حالی که از همه امتیازات و خدمات شهری استفاده می کنند. برای همین است که شهرداران می گویند در این شهر ما هم مثل بقیه مردم هستیم. من که از متخلفان پرزورتر نیستم که درگیر نزاع فیزیکی یا مسلح شوم و به هر حال باید قانون را پذیرفت.»

تا اواسط دهه ۵۰ تهران دارای حدود پنج‌محلله حاشیه‌نشین بود؛ و به طور کلی حاشیه‌نشینی در تبریز، کرمانشاه، همدان، بندرعباس، اهواز، بوشهر، شیراز و مشهد نیز وجود داشت. تبریز با ۷/۶ درصد و اهواز با ۴ درصد بالاترین نسبت ساکنان املاک متصرف شده را نسبت به کل جمعیت خود داشتند. محله‌ها بیرون از جمعیت در هم و برهم با محیطی آلوده، بدون بافت مشخص، مجرای باز آب و فاضلاب و سدا تجمعی برای بازی کودکان با بهره‌بردار، خانه‌ها با عجله تا قبل از رسیدن ماموران ساخته می شد. محله «مفت آباد» به خاطر بدون هزینه ساختن آن و «زور آباد» به دلیل متوسل شدن به زور در ساخت، این نام‌ها را به خود گرفته بودند؛ و از همین دست‌اند «حصیر آباد»، «طلی آباد» و جز اینها. بیش از ۶۰ درصد خانوارها در این سکونتگاه‌ها به ازای هر نفر به طور متوسط ۲/۵ متر مربع سرانه در اختیار داشتند در حالی که میانگین استاندارد ۱۸/۵ متر مربع بود. بعد از انقلاب در روستاهای اطراف تهران - همچون اسلامشهر، آبر آباد و سلطان آباد - این وضعیت ادامه یافت. بررسی‌ها نشان می دهد که در زور آباد کرج در سال ۱۳۶۰، حدود ۵۵ درصد از ۵۶ هزار نفر ساکنان جامعه غیرقانونی آن را آذری زبانهای آذربایجان، زنجان و همدان تشکیل



محمد شریف

می‌دانند. روند جانشین‌نشینی باز هم ادامه یافت، به طوری که هم‌اکنون مناطقی جانشینی در دل شهرهای بزرگی همچون مشهد، شیراز و برخی دیگر شکل گرفته‌اند. در تهران محله‌هایی چون تپه اکبری در منطقه یوسف‌آباد، شهرک شیرودی، گودگلزار و جز اینها را می‌توان نام برد که به معضلی بزرگ در طرح‌های عمرانی بدل شده‌اند.

امیرحسینی یکی از راه‌های جلوگیری از این گونه‌ساخت و سازها را توقف ارائه خدماتی چون آب، برق، فاضلاب عنوان می‌کند اما تجربه مسئولان شهری نشان می‌دهد که هر جا متصرفان توانستند خدمات شهری را قانونی دریافت کنند، آن را به صورت غیرقانونی به دست آورند - و این را می‌توان در بسیاری از کشورهای دیگر هم دید در شهر سانتیاگو شیلی طی اواسط دهه ۱۳۶۰ در حدود ۲۰۰ هزار خانوار تهدید است - مخفیانه از تاسیسات برق و آب جاری استفاده می‌کردند. گشت‌های پلیس و ارتش به این محله‌های مردمی اعزام می‌شدند تا خلاقکاران را دستگیر کنند و ساکنان ناچار می‌شدند سحرگاه قلاب‌ها را باز کنند و بعد از رفتن آخرین گشت پلیس دوباره آنها را به تاسیسات متصل سازند. از طرفی، ۲۰ هزار خانوار هم که تاسیسات قانونی داشتند از پرداخت بهای برق و ۲۷۰ هزار خانوار نیز از پرداخت بهای آب خودداری می‌کردند.

امیرحسینی می‌گوید: «مشکل ما در این بخش نیز این است که قانون، شهرداری را مکلف به جلوگیری از ساخت و ساز غیرقانونی کرده اما نحوه آن را مشخص نکرده است. از جمله پیشنهادها برای جلوگیری از فعالیت‌های غیرقانونی ساخت و ساز این بود که به جای محکومیت ملک از سوی ماده ۱۰۰، مالک در صورت تخلف محکوم شود؛ باید این بتواند تا حدی از انجام تخلف جلوگیری کند».

اما به نظر نمی‌رسد کسانی که نتوانستند ۲۱ شهرک غیرقانونی را در منطقه ۴ شهرداری تهران اجتناب کنند، نتوانند خدمات شهری مورد نیاز خود را نیز به دست آورند. شهردار این منطقه اواخر شهریور ماه اسسال اعلام کرد تیر و جهای نظامی که در پارک جنگلی لویزان به ساخت و ساز غیرمجاز مشغول بودند، با مأموران شهرداری درگیر شدند و برخی از آنان را مورد ضرب و شتم قرار دادند. وی می‌افزاید:

«در شهرداری بیش از ۴۰۰ نوع مستویاس وجود دارد که فقط یکی از آنها مربوط به جلوگیری از ساخت و سازهای غیرمجاز است اما تیر و جهای نظامی آنقدر شهرداری را درگیر این بخش کرده‌اند که سایر بخش‌ها نیز تحت‌الشعاع قرار گرفته‌اند».

وی با اشاره به ساخت و ساز بی‌رویه در دامنه کوه البرز از جمله تپه لویزان، بلو، تپه‌های سوهانک و برخی مناطق دیگر گفت: «این مناطق جزو سرمایه ملی است و تمام شهروندان تهرانی باید از آن استفاده کنند».

در ادامه این درگیری‌ها ملک مدنی، شهردار وقت تهران، در جلسه تعیین تکلیف ساخت و سازهای غیرمجاز تیر و جهای مسلح که با حضور مدیران ارشد کشور در مجلس شورای اسلامی تشکیل شد، اظهار کرد: «ما نمی‌خواهیم با تیر و جهای نظامی دچار مشکل شویم بلکه از مجلس خواهش می‌کنیم ما را از جلوگیری معاف کنند، یا اینکه تیر و جهای نظامی مکلف به رعایت قانون شوند. در گزارش شهرداری منطقه ۲۲ قید شده است که نگرانی از کشت و کشتار وجود دارد زیرا در بالای ارتفاع ۱۴۰۰ متر که طبق مصوبه هیئت وزیران باید تبدیل به پارک شود، مشغول ساختن یادگان هستند که با حکم قضایی از آن جلوگیری شده است؛ و به نلافی آن نیز شهرداری منطقه را اشغال

مسلحانه کرده‌اند. حال اگر اتفاقی بیفتد چه باید کرد؟» این برخوردها با مأموران شهرداری در حالی صورت می‌گیرد که در ماده صد قانون شهرداری‌ها چنین مقرر شده است: «مالکان اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حرمین باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه بگیرند و شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأموران خود، اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع باشد، جلوگیری کند».

اما چگونه مأموران می‌توانند در مقابل نیروهای نظامی مقاومت کنند و یا با مردمی که افکار عمومی را با خود دارند رو به رو شوند و از عملیات ساختمانی بدون پروانه جلوگیری کنند؟ اگر چه اجرای مقررات شهرداری که جنبه عمومی دارد طبق ماده ۵۷ قانون شهرداری‌ها بعد از تصویب انجمن شهر، پس از اعلام برای کلیه ساکنان شهر لازم‌الرعایه است، و شهرداری می‌تواند با توسل به همین قانون از عملکرد هر نهاد دولتی - از جمله نهادهای نظامی و انتظامی - به دادگستری شکایت کند، در آن صورت ضابطان قضایی باید برای اجرای حکم دادگاه اقدام کنند. لیکن اگر خود نهادهای نظارتی بر حسن اجرای قوانین خود از قوانین و مقررات مصوب تخلف کنند، شهرداری‌ها از چه طریقی می‌توانند جلوی این تخلفات را بگیرند؟

سلیسی، شهردار منطقه ۱۹، می‌گوید: «تاریخ پرونده‌های گذشته شهرداری‌ها نشان می‌دهد که در پرونده‌های ملکی شهرداری، طرف‌های شهرداری برای اثبات مالکیت خود در پی گیری‌های حقوقی در محاکم قضایی حقوقی از سیستم‌های اداری عمل می‌کنند و شهرداری‌ها به واسطه گرفتاری‌ها و مأموریت‌های روزمره خود نمی‌توانند به شکلی قوی از آرائی که بر ضدشان صادر می‌شود دفاع کنند؛ و بنا بر این در اغلب اوقات متضرر می‌شوند».

داود تاجران، شهردار منطقه ۱۵، نیز روزآمد نبودن قوانین را از عوامل عمده مشکلات قضایی شهرداری‌ها عنوان می‌کند و می‌گوید: «در یک مقطع زمانی شورای اسلامی شهر سعی کرد با تدوین برخی مقررات، مشکلات را کاهش دهد؛ اما از وقتی که درگیر مسائل سیاسی شد از انجام این وظیفه واماند. از طرفی، عدم آشنایی قضات با امور شهرداری‌ها نیز به این معضلات دامن می‌زند. در این مقطع زمانی قضایی آشنا به امور شهرداری کار قضاوت را برعهده داشتند. همین امر قضاوت‌ها را به واقعیت نزدیک کرده بود اما امروز به دلیل تنوع قضات در رسیدگی به تخلفات شهرداری، مشکل شهرداری‌ها بیشتر شده است. پیشنهاد من این است که ریاست قوه قضاییه دستور العملی صادر کند که بر مبنای آن قضات ثابتی برای رسیدگی به پرونده‌های شهرداری تعیین شوند و آنان از پرونده‌های شهرداری بازند و جلساتی را با شهرداران مختلف برگزار کنند تا شناختی از مجموعه شهرداری برای اتخاذ تصمیمات منطقی‌تر به دست آورند».

مدیرکل خدمات شهری بیشترین مشکلات، شکایات و پرونده‌های حقوقی حوزه خدمات شهری را به ساخت و سازهای غیرمجاز مربوط می‌داند و می‌گوید: «مشکلات اقتصادی مهاجرت‌ها را دامن می‌زند و در پی آن آلودگی‌سازي افزایش می‌یابد و نیروهای شهرداری برای تخریب این آلودگیا مجبور به مقابله دائمی است و این خود باعث کاهش نیروی مجموعه می‌شود. لویال سال جاری در منطقه ۱۹ در اطراف صالح‌آباد، علی‌آباد قاجار و شهرک شکوفه هجوم وحشتناکی از ساخت و سازهای غیرمجاز وجود داشت که نیروی

زیادی از شهرداری گرفت. کار شهرداری این بود که هر روز نیروهای خدمات شهری را از مناطق برای شکستن هجوم بسیج کند. مدیریت شهرداری ما مدیریت بحران است و مدیریت استقرار نیست».

حیدری می‌افزاید: «از سوی دیگر، تغییرات مداوم مدیریت شهری مشکلات شهرداری‌ها را بیشتر می‌کند. هیئت دولت و مجلس شورای اسلامی باید قوانین را با توجه به نیازهای کشور وضع و اصلاح کنند. با وجود آنکه شهردار یکی از اعضای هیئت دولت است اما هنوز شهرداری نتوانسته است در چند سال اخیر قانونی مناسب یا نیازها و مشکلات شهر را به صورت لایحه‌ای به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. عدم ثبات شهرداران موجب شده است که خیلی‌ها به مسائل شهرداری وقوف نداشته باشند و در نتیجه تلاش هم برای یافتن راه‌حل‌ها و برنامه‌های دراز مدت صورت نگیرد».

صفر حیدری، سرپرست کارشناسان شورای شهر تهران، درگیری‌های گسترده‌ای را که گاه بین شهرداری و ساکنان حاشیه‌ای از شهر پیش می‌آید برای به دست آوردن امتیازاتی می‌داند که ساکنان برخی از مناطق حاشیه‌ای شهر تصور می‌کنند به دلیل سکونت در مناطق پیرامونی شهر باید از آن بهره‌مند شوند. او معتقد است این انتظارات گاه از سوی بخش سیاسی حکومت در مردم ایجاد می‌شود و انتظاراتی است که در بخش‌های خدماتی کشور همچون شهرداری‌ها، سازمان آب، وزارت نیرو و جز اینها، اعتباری برای پاسخگویی به آنها پیش‌بینی نشده است. کاندیدانهای انتخاباتی در دوران انتخابات با حضور در مناطق حاشیه‌ای شهر وعده‌هایی به ساکنان این مناطق می‌دهند که بسیاری از آنها به دلیل عدم پیش‌بینی مالی، عملیاتی نمی‌شوند. تداوم این وضعیت به افزایش نارضایتی عمومی از دستگاه‌های خدماتی، و در راس آنها شهرداری، منجر می‌شود.

او می‌افزاید: «از سوی دیگر، به جای آنکه ساخت و ساز بناها به منظور نوسازی بناهای شهری باشد، تبدیل به هدفتی تجاری شده است. سازندگان بنا با انگیزه‌های اقتصادی وارد این عرصه می‌شوند و به دنبال به دست آوردن حداکثر سود خود هستند؛ و چون اجرائی برخی از ضوابط و قوانین مدنظر شهرداری با منافع آنان همخوانی ندارد، گرایش به تخلفات ساختمانی افزایش می‌یابد. هم‌اکنون پرونده‌های زیادی در این خصوص در کمیسیون‌های ذی‌ربط شهرداری وجود دارد».

به این نوع پرونده‌ها، مقوله باغ‌ها را نیز می‌توان اضافه کرد. به موجب قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، از سال ۱۳۷۴ تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌جزیر در موارد ضروری ممنوع است. لیکن در همین سال جاری باغ‌ها و فضاهای سرسبز بسیاری - از جمله پارک سوخته‌ساز، باغ حرطت، باغ ملک، پارک لویزان و نمونه‌های فراوان دیگری - طعمه حریق شدند تا جای شان به آجر و سنگ و سیمان سپرده شود. در این وضعیت ارگان و سازمان‌های دولتی نیز دخیل‌اند. در کمیسیون مرکزی سازمان حفاظت محیط زیست، استانداری، وزارتخانه‌های کشاورزی، جهاد سازندگی (جهاد کشاورزی) و مسکن و شهرسازی، ساخت و سازها در فضاهای سبز و باغ‌ها بررسی می‌شود تا با اتخاذ تصمیمی درست کمترین آسیب به این فضاها وارد شود. اما جالب این است که تعاونی وزارت کشاورزی خود یکی از نهادهایی است که زمین‌های سرخه حصار را به اعضای فریخته و بددینال ساخت و ساز در آن است. بوازم این نوع موارد بسیار دیده می‌شود.

سازمان آتش‌نشانی در شهریور ماه امسال اعلام کرد که بسیاری از

حریق‌های روی داده در فضای سبز تهران عمدی بوده است. طبق گزارش این سازمان در سال ۱۳۷۹، ۴۹۴ مورد در سال ۸۰ نیز ۶۲۰ مورد حریق در فضای سبز تهران روی داده است. به عبارتی در سال ۸۰ بیشترین تعداد حریق پس از اماکن مسکونی و معابر، در فضاهای سبز و کشاورزی اتفاق افتاده است!

سید محمود علیزاده طباطبایی، رئیس کمیسیون برنامه و بودجه شورای شهر تهران، می‌گوید: «طبق قانون، باغی که به صورت غیرقانونی تبدیل به مسکونی یا تجاری شود باید به نفع مردم مصادره گردد و در اختیار شهرداری قرار گیرد. ولی یا گذشت بیش از ۲۰ سال از تصویب این قانون و تخریب میلیون‌ها هکتار باغ، تاکنون حتی یک مورد مصادره نیز در این زمینه صورت نگرفته است.»

وی خرداد ماه امسال اعلام کرده: یکی از مشکلات عمده شهرداری تهران صدور احکامی در مورد اراضی موات است که در گذشته به یارک‌ها و اتوبان تبدیل شده‌اند. در زمین حاضر دادگاه‌ها با مراجعه مالکان اقدام به نقض احکام مربوط به این نوع اراضی می‌کنند و شهرداری را به پرداخت پهنای زمین ملزم می‌سازد. برای نمونه، استان قدس بابت احکامی که در دست دارد مدعی کل اراضی منطقه اوین، بزرگراه یادگار امام و نیایش است و برای هر متر مربع تا ۱۰۰ هزار تومان پول می‌خواهد. با این احکام جلوی بسیاری از طرح‌های شهرداری گرفته شده است. از دیگر نمونه‌های آن بولوار دانشجو، رو به روی دانشگاه شهید بهشتی است. با حکم دیگری نیز ۲۴ میلیارد ریال به طور غیرقانونی از حساب شهرداری به نفع فردی برج‌ساز به نام ناصر حدادزاده که فراری است و شهرداری حکم جلب او را دارد برداشت شده است. این حکم گرچه در دیوان عالی کشور نقض گردیده ولی تاکنون بولی به حساب شهرداری برگشت داده نشده است».

پرونده‌هایی از این نوع در بسیاری از شهرهای کشور وجود دارد. همچنین گفتنی است به دلیل تخلفاتی که گاه در شهرداری‌ها برای صدور مجوز ساخت و ساز صورت می‌گیرد، و همچنین عدم استفاده از نیروهای آموزش دیده با سطح سواد مناسب برای برخورد با سب معرکندگان، متکبران و دست‌ورشان و کوتاهی در تمکن باغ‌ها و صدور مجوز ساخت در آنها، به هر حال شهرداری‌ها در افزایش این نوع پرونده‌ها دخیل‌اند. لیکن اگر همان‌طور که قوانین موجود در این زمینه شهرداری‌ها را مکلف به حفاظت از منافع شهروندان می‌کند و لیکارهای برخورد با آن‌ها نیز مشخص سازد تا ساکنان اجرائی بیشتری وجود داشته باشد. و تکلیف متخلف شهرداری در انجام آن مشخص شود. شاید به میزان زیادی از زمانی که در این گونه موارد هدر می‌رود کاسته شود. همچنین هزینه‌هایی که به‌خزل و فصل پرونده‌ها اختصاص می‌یابد کاهش پیدا کند. برای برطرف کردن این گونه معضلات می‌بایست کارشناسان مسائل اجتماعی، حقوقی و شهری حضور بیشتری داشته باشند و قوانین موجود هر چه زودتر بازنگری، اصلاح و تکمیل گردد. متخلفان نیز برخوردی جدی‌تر شود. در زمان حاضر اقداماتی برای اصلاح قوانین در شهرداری‌ها، سازمان شهرداری و مجلس شورای اسلامی در دست اجرائی است؛ اما ظاهراً تغییر مداوم مدیریت‌های شهری و همچنین مسائل مختلفی که گریبانگیر شهرداری‌ها و به‌طور کلی نظام سیاسی کشور است، این امر پراهمیت را به حاشیه رانده است.

Khoshnamak@yahoo.com

منابع:

- ۱- بیان‌نامه، سیاست‌های حیاتی، شهروند مداری، گفت‌وگو با غلام‌عباس آقابلاغی.
- ۲- اطلاعات، ۲ تیر ۱۳۸۳
- ۳- اطلاعات، ۱۶ و ۱۷ مهر ۱۳۸۳
- ۴- همشهری، ۷ آذر ۱۳۸۱
- ۵- اطلاعات، ۴ آذر ۱۳۸۱

# عوارض نوسازی، نگاهی دیگر

قسمت دوم

## سویه‌های پنهان در برنامه‌ریزی

سیروس موسوی

از طریق قبض‌های دوره‌ای تأمین شدنی است؟ شاید هم بر این باور هستید که باید کسی هزینه‌زنگی در مکانی را که هر کس در آن در پی حداکثر سود خود و معافیت از پرداخت عوارض است، برای شما بپردازد؟ یا هر تصویری که پای در شهرها می‌گذراند، لازم است به یاد داشته باشید که زندگی در شهرها علاوه بر هزینه‌های شخصی یا درون منزل، هزینه‌های دیگری نیز دارد. این هزینه‌ها از ناحیه احداث خیابان، سرسبزی شهر، راحتی آمد و شد، زیباسازی فضای شهر، تجهیز شهر به تاسیسات آب، برق، گاز، فاضلاب و نظایر اینها، تأمین امنیت و - اگر بتوان پاور کرد - دستگیری از افرادی که ناچار به زندگی هستند، تحمیل می‌شود. در کنار این توجیهاات، باید پذیرفت که انسان‌های شهرنشین همواره در تاریخ با رسیدن به سطحی از مدنیت و شعور و تعریف شدن نیازهای متفاوت از قبل زندگی در شهرها را برگزیده‌اند. این انسان‌ها گاه از سر ناگهانی یا فقدان توجیهاات لازم و کافی در پرداخت هزینه‌های عمومی خود کوتاهی می‌کنند. اینجاست که مدیران شهری می‌بایست با همکاری نهادها و سازمان‌های مرتبط با فکر و اندیشه و رفتار شهروندان، ذهن آنها را برای پرداخت سهم خود در تأمین نیازهای عمومی - یا به تعبیری هزینه زندگی در شهر - آماده کنند. این فرآیند را می‌توان فرهنگ‌سازی نام نهاد. مطالعات روان‌شناسان و جامعه‌شناسان نشان داده است که انسان‌ها نیازمند آموزش‌اند و در شرایط آموزش صحیح قادر به یادگیری و هماهنگ ساختن خود با شرایط مختلف - مانند پرداخت عوارض نوسازی (۱) به شهرداری‌ها - هستند.

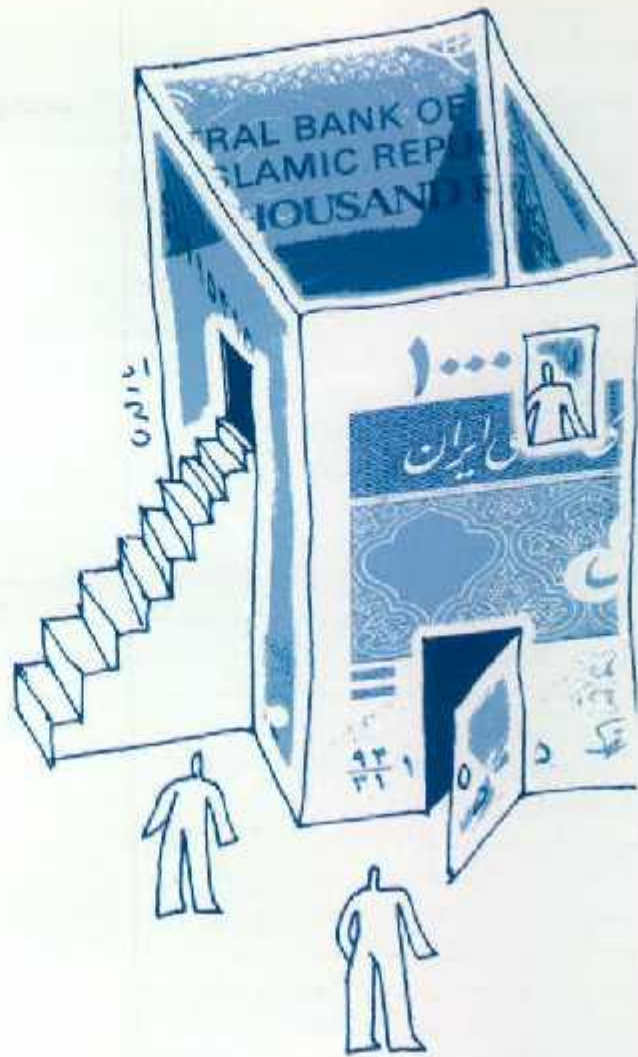
فرهنگ‌سازی فرایندی است که طیف وسیعی از عملکردها را در برمی‌گیرد، شامل: مشورت مدیران شهری با اهالی - مثلاً - یک کوچه برای ساختن فضای کوچک خاص بازی بچه‌ها، تاراته گوارشی صادقانه از وضعیت مالی و طرح‌های عمرانی در شهرها و سطوح بالاتر و پایین‌تر - بنابراین نباید به فرهنگ‌سازی به مثابه تغییری انقلابی در رفتار شهروندان در مدتی کوتاه نگاه کرد. در چنین صورتی، فرهنگ‌سازی در حد همان واژه رنگین لطفه‌دهان باقی خواهد ماند.

قانون نوسازی و عمران شهری به منظور تأمین نیازهای عمومی شهرها که ضرورتی برای زندگی جمعی است، تصویب

در بخش نخست گزارش حاضر که در شماره ۲۵ منتشر شد، تصویری از جایگاه عوارض پایدار شهری در کل درآمد شهرداری‌های کشور ارائه گردید. در آن مطلب روشن شد که نگاه اکثر مدیران شهری و دستگاه عریض و طویل شهرداری متوجه برخی عوارض ناپایدار مانند عوارض ساختمانی و فروش تراکم مازاد است. آنچه در طول سال‌های پس از تصمیم‌گیری دولت برای کاستن از میزان کمک‌های بلاعوض خود به شهرداری‌ها، و به تعبیر خود «افزایش استقلال و خودکفایی مالی شهرداری‌ها»، زندگی در شهرها را با مشکلات عدیده و نگران‌کننده مواجه ساخت، پیامد جهت‌گیری شهرداری‌ها به سمت عوارض ناپایدار بود. یابین بودن میزان درآمد حاصل از دریافت عوارض پایداری همچون عوارض نوسازی از جمله دلایل غفلت از چنین عوارضی است که تقریباً اکثر شهرداران در مورد آن اتفاق نظر دارند. با وجود این، یابین آمدن درآمد برخی از شهرداری‌های بزرگ کشور در طول چندین ماه اخیر، سبب توجه بیشتر آنها به تدارک راهکارهایی برای دریافت عوارض معطل مانده‌ای مانند عوارض نوسازی شده است. نوشته حاضر با توجه به ضرورت‌هایی که در شرایط کنونی احساس می‌شود، درصدد بررسی دلایل معطل ماندن عوارض قانون نوسازی و عمران شهری و زمینه‌های مناسب قانونی و عملی برای دریافت چنین عوارضی است.

با افزایش تعداد جمعیت در جوامع انسانی، به تدریج مقرراتی عرفی و رسمی - و گاهی هم دینی - برای دریافت بخشی از درآمدهای افراد و مصرف آنها در نیازهای عمومی وضع شد. خمس، مالیات و عوارض از جمله واژه‌های آشنایی است که همواره ذهن و روان انسان‌های آزاد و مستقل را مکدر می‌سازد. شاید شما نیز به این نتیجه رسیده باشید که حتی اگر در جایگاه قانونگذاری و صدور دستور هم باشید، باز به هنگام پرداخت مالیات، عوارض و خمس با تردید و احتیاط رفتار می‌کنید؛ و حتی اگر به‌ظاهر، در باطن نسبت به آنها بدبین هستید، به‌راستی این تکدر خاطر از کجا نشأت می‌گیرد؟ مگر نه این است که برای رفتن به محل کار در مزه‌عه یا شرکت خود ناچار به خروج از منزل و طی مسافتی مشخص هستید که امروز به آن راه یا خیابان می‌گویند؟ یا شاید تصور می‌کنید هزینه تاسیس شبکه آب یا فاضلاب یا تلفن





تصمیم‌گیری مربوط به عوارض نوسازی است. قانون نوسازی و عمران شهری برای تسهیل وصول عوارض نوسازی ابزارهای وادارنده و تنبیهی مناسبی را در نظر گرفته است که می‌توان از آنها تنها برای برخورد با محدودی از شهروندان مایه گذاشت و بیشتر همت خود را صرف ترغیب شهروندان به پرداخت عوارض کرد. ترغیب‌سازی شهروندان به جای واداشتن آنها به پرداخت عوارض همواره با کندی و مزارت بیشتری همراه است و با ویژگی و خصلت حاکم بر مدیریت شهری ایران، که به قول یکی از شهرداران، «شهرداران همواره فکر خود را مشغول طرق کسب سریع درآمد می‌کنند و دغدغه‌های اجرایی و روزمره‌گی آنها مانع از برخورد ریشه‌ای و زمان‌بر با مسائل می‌شود»، تا حدودی نامساعد است. موضوع جالب نخبه و حیرتانگیز در مورد توفیق مدیریت شهری در ایران، این است که در شهری بزرگ مانند تهران، که در نایب‌ترین سال جاری یکصدمین سالگرد تاسیس خود را گرامی داشت، تاکنون ساز و کار و نظام روشن و مشخصی در زمینه تامین عافلاته و درست هزینه‌ها ایجاد نشده است. تهران، که نقش پایتختی کشوری بزرگ و کهن را بر خود دارد، بیش از یک دهه درآمد خود را بر بنیاد فروش شهر و فضای زندگی شهروندان قرار داد. سهم‌یک‌قلم عوارض ساختمانی از کل ۹۸ قلم منابع درآمدی تعریف شده، به علاوه یک قلم نورسیده به نام فروش تراکم‌مازاد (۵۲/۶ درصد) در این شهر که می‌بایست الگویی برای شهرهای دیگر باشد، حدود ۸۶ درصد در سال ۱۳۸۰ بود.

گرچه تصمیم‌گیری درباره میزان عوارض نوسازی خارج از چارچوب سازمان شهرداری است ولی مدیران شهرداری بیش از سایر تصمیم‌گیران از غلبه متوقف‌ماندن دریافت عوارض نوسازی آگاه‌اند. تجربه مدیریت شهری ایران در زمینه وصول عوارض قانون نوسازی و عمران شهری در طول سه دهه گذشته نشان می‌دهد که میزان این عوارض در سال‌های نخستین پس از تصویب قانون، زیاد و درخور توجه بوده است. مطالعات دفتر برنامه‌ریزی و بودجه سازمان شهرداری‌ها، در مورد سهم عوارض نوسازی در سال‌های گذشته، نشان می‌دهد که سهم این کد درآمدی در سال ۱۳۵۱ (چهار سال پس از تصویب قانون) حدود ۲۸ درصد بوده است. این میزان در سال ۱۳۸۰ به‌طور متوسط به ۱/۵ درصد کاهش یافت.

اینکه چرا میزان عوارض نوسازی با گذشت زمان رابطه معکوس داشته و در سال‌های اخیر جزو اقلام درآمدی ناآرامد محسوب شده است، موضوع پرسشی است که نادر کریمی، شهردار منطقه ۲۰ شهرداری تهران، این‌گونه به آن پاسخ می‌گوید: «برای پاسخ به این پرسش، لازم است که به سال‌های پیش بازگردیم. تا پیش از انقلاب وضعیت ریالی درآمد‌های قانون نوسازی به روز می‌شده است.

همزمان با پیروزی انقلاب، طبیعتاً برخی از سازوکارهای اداره

شد. روح حاکم بر قانون حکایت از نواقص و کمبودهای مشهود در سطح شهرهای کشور - و شاید بزرگ‌ترین آنها، تهران - دارد. از آنجا که شهرداری سازمانی عمومی و غیردولتی است و همواره برای استقلال آن از دولت - حداقل در زمینه امور مالی - تلاش‌هایی صورت گرفته است، برای تامین نیازمندی‌های عمومی موضوع قانون نوسازی و عمران شهری به دوامدهایی نیاز دارد که به ناچار شهروندان باید آنها را بپردازند. روی دیگر سکه نیاز شهروندان به بسیاری از خدمات و تجهیزات عمومی است که شهرداری را مسئول و پیگیر تامین آنها می‌دانند. با آشکار شدن نیاز متقابل شهروند و شهردار به انجام امور عمرانی و تامین هزینه‌های آن، برآیند این دو نیاز چیزی جز تفاهم شهروند و شهردار در زمینه اداره شهر نخواهد بود. در چنین شرایطی کیاست شهردار نقشی تعیین‌کننده دارد. اوست که باید با تدابیری مبتنی براندیشه و تحقیق، شهروندان را به پرداخت هزینه‌های عمرانی شهر ترغیب - نه مجبور - کند. آن‌گونه که پیداست، شهرداری‌ها تنها در زمینه ممیزی املاک و دریافت عوارض موضوع قانونی نوسازی و عمران شهری تأثیر گذار هستند؛ و تعیین سبای محاسبه عوارض بر عهده نهادهای دیگری چون وزارتخانه‌های کشور، اقتصاد و دارایی و مسکن و شهرسازی است. در ادامه اشاره خواهد شد که یکی از دلایل اصلی معطل ماندن وظیفه دریافت عوارض نوسازی، همانا منزوی ساختن شهرداری در فرایند



مناف هانسی

شهر به فراموشی سپرده شدند. در دوران انقلاب و جنگ تحمیلی، با توجه به فشارهایی که در کل مجموعه نظام مدیریت کشور وجود داشت، موضوع روزآمد کردن عوارض نوسازی نیز کم اهمیت گردید و به تدریج فراموش شد. در این دوره بخشی از درآمد شهرداری تهران را کمک‌های دولت و بخش دیگری را عوارض «نیم‌بندی» که از عده‌ای گرفته می‌شد، تشکیل می‌داد. به علاوه شهرداری هم کار خاصی انجام نمی‌داد. کل اعتبارات شهرداری تهران در سال‌های ۱۳۶۵ یا ۶۶ حدود ۷۰ میلیارد ریال بود.

مشکل اساسی و فایده‌تعمیم به سایر عوارض شهرداری، که شهردار منطقه ۲۰ به آن اشاره کرد، کوتاهی مسئولان در روزآمد کردن میزان عوارض قابل دریافت است. در قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال ۱۳۴۷، نرخ عوارض بر املاک شهری حدود ۵ در هزار قیمت منطقه‌ای ملک (یعنی املاک عام‌المنفعه) در نظر گرفته شد. بر این اساس، هر مائک شهری موظف است در مدت ۲۰۰ سال، حدود یک‌برابر قیمت‌ملک خود را برای نوسازی و عمران شهر به شهرداری پرداخت کند. قانونگذار نرخ عوارض را برای رعایت تناسب با شرایط روز در هر دوره‌ای، به صورت در هزار تعیین کرد. در این حالت روزآمد شدن میزان عوارض مربوط به مقدماتی است که تصمیم‌گیری درباره آنها بر عهده وزارت کشور است. این وزارتخانه با همکاری و رایزنی وزارتخانه‌های اقتصاد و دارایی و مسکن و شهرسازی این مقدمات را فراهم می‌کند. شهرداری‌ها نیز برای روزآمد کردن میزان عوارض نوسازی موظف به ممیزی املاک در هر دوره پنج ساله هستند. مبنای قیمت‌گذاری املاک شهری که نقش عمده‌ای در تعیین میزان عوارض نوسازی دارد، قیمت‌های منطقه‌ای زمین است که وزارت اقتصاد و دارایی و وزارت مسکن و شهرسازی (به ترتیب برای اراضی و ساختمان‌های شهری) برای دریافت مالیات بر املاک شهروندان کشور وضع می‌کنند و به تصویب هیئت وزیران می‌رسانند. قیمت‌های منطقه‌ای املاک با قیمت واقعی و روز آنها تفاوت بسیار زیادی دارد. ماده ۱۲ قانون نوسازی و عمران شهری، گر چه ابتدا به مبنای منطقه‌ای قیمت‌گذاری زمین اشاره می‌کند، ولی در پایان ماده از «مراجع محلی» نام می‌برد که به اعتقاد مناف هانسی، مدیر کل دفتر برنامه‌ریزی و بودجه سازمان شهرداری‌ها، «به احتمال زیاد محیطی برای قرار دادن قیمت روز املاک به جای قیمت منطقه‌ای» یا کاهش فاصله این دو برای قیمت‌گذاری املاک شهری است.

ممیزی املاک‌دار دیگر مقدمات تعیین میزان عوارض نوسازی املاک شهری است که هر ۵ سال به وسیله ممیزان شهرداری انجام می‌شود و در واقع مبنای تعیین میزان عوارض است. این‌نامه برتیب ممیزی املاک و تشخیص و طرز وصول عوارض موضوع ماده ۲ قانون نوسازی و عمران شهری را وزارت کشور در سال ۱۳۴۸ تهیه کرد و به تصویب هیئت وزیران رساند.

تجربه شهرداری‌ها نشان می‌دهد که در طول سال‌های گذشته اختلاف بین هزینه‌های ممیزی و صدور قبض عوارض نوسازی با درآمدهای حاصل از عوارض نوسازی به اندازه‌های پایین بوده است که رغبتی برای دریافت یا تکیه کردن بر آن ایجاد نمی‌کند. پایین بودن قیمت‌های منطقه‌ای و هزینه‌های جاری

برای ممیزی املاک از جمله دلایل اصلی بی‌توجهی مدیران شهری به عوارض نوسازی در سال‌های گذشته بوده است. گر چه ضمانت‌های اجرایی قانون نوسازی و عمران شهری برای دریافت عوارض نوسازی متعدد و قوی‌تر از سایر عوارض است، ولی درآمدهای ناچیز آن مانعی بزرگ است که رجوع به این ضمانت‌های اجرایی را نیز غیرضروری می‌سازد.

علاوه بر این، قیمت‌های منطقه‌ای مبنای تعیین عوارض نوسازی که هر ۵ سال از طرف وزارت کشور به شهرداری‌ها ابلاغ می‌شود، تا سال گذشته مربوط به سال ۱۳۷۲ بوده است. مناف هانسی با اشاره به این نکته می‌گوید که «از امسال تعرفه‌های جاری و مورد عمل وزارت دارایی به شهرداری‌ها ابلاغ می‌شود، و در سال‌های آینده سعی بر این خواهد بود که با تلاش سازمان شهرداری‌های کشور، فاصله بین قیمت‌های منطقه‌ای و قیمت روز املاک به تدریج کاهش یابد و بتوان به میزان قابل اعتنا و واقع بینانه‌ای از عوارض نوسازی دست یافت».

وی با اذعان به ناچیز بودن میزان عوارض نوسازی در زمان حاضر، می‌گوید: «به روز کردن تعرفه قیمت منطقه‌ای مبنای تعیین عوارض نوسازی بر اساس مقررات وزارت اقتصاد و دارایی و تأثیرات مثبت لایحه تجمع عوارض مصوب ۱۳۸۱، که میزان عوارض را از نیم درصد سابق به یک درصد افزایش داده است، می‌تواند گرایش شهرداری‌ها را به وصول تمام و کمال عوارض نوسازی بیشتر کند».

علت دیگری که می‌توان برای به حاشیه رفتن عوارض نوسازی در درآمد شهرداری‌های موضوع ماده ۲ قانون نوسازی و عمران شهری (شهرهایی که به لحاظ توانایی مالی شهروندان بر اساس تقاضای انجمن شهر یا شهرداری از وزارت کشور و موافقت این وزارتخانه می‌توانند عوارض نوسازی را دریافت کنند) به آن اشاره کرد، تمایل شهرداران به منابع مالی و عوارض سهل‌الوصول است. این گرایش با کاهش تدریجی و قطع کمک‌های مالی دولت در ابتدای دهه ۱۳۶۰، روندی آمیخته با شتاب داشته است. تعریف نامناسب و ناشایست جایگاه حکومت‌های محلی مانند شهرداری‌ها در ساختار حکومتی کشور از یک سو، و ضعف فعالیت‌های کارشناسی و پژوهش در شهرداری‌ها از سوی دیگر، «سبب شکل‌گیری مناسبات نادرستی بین شهروندان و شهرداری‌ها شده است. در طول دهه‌های گذشته منابع درآمدی متعددی برای شهرداری‌ها تعریف شده است که حدود ۴۰ قلم آنها عوارض‌اند. با وجود این، به دنبال کاهش کمک‌های دولت، همه شهرداری‌ها با مشکلات عدیده‌ای در تأمین درآمد خود مواجه شدند. شهرهای بزرگی که ساخت و ساز پررونقی داشتند و با افزایش مهاجرت روبه‌رو بودند، فرصت مناسبی یافتند که عوارض بالایی را برای اعطای پروانه ساخت و تثبیت زمین دریافت کنند. در برخی از شهرهای بزرگ‌تر مانند تهران نیز گاهی بلندتر برداشته شد، به گونه‌ای که فضای زندگی شهروندان را به یغای مازلی که در کل درآمد بالا و درخور اعتنایی بوده، و در عین حال به سرعت و راحتی وصول می‌شد، به فروش گذاشتند. گرایش شهرداری‌ها به عوارض ساختمانی عمدتاً ریشه در ناتوانی آنها در وصول عوارض متعدد و دسترسی ناکافی به منابع درآمدی تعریف شده داشت. هزینه‌های ممیزی املاک، پیگیری خاطیان و افرادی



امیررحیم جمشید زاده

مؤدیانی را که نسبت به پرداخت عوارض نوسازی در مهلتی دو ماهه کونهی کرده‌اند، قطع کند. در تبصره یک ماده ۱۲ این قانون، به وظیفه ادارات ثبت در این باره اشاره شده و تصریح گردیده است که ادارات و دوائر اجرایی ثبت مکلفانند حسب درخواست شهرداری و طبق مقررات مربوط به اجرای اسناد رسمی و لازم الاجرا، نسبت به صدور اجرائیه و تعقیب عملیات اجرایی برای وصول عوارض نوسازی اقدام کنند.

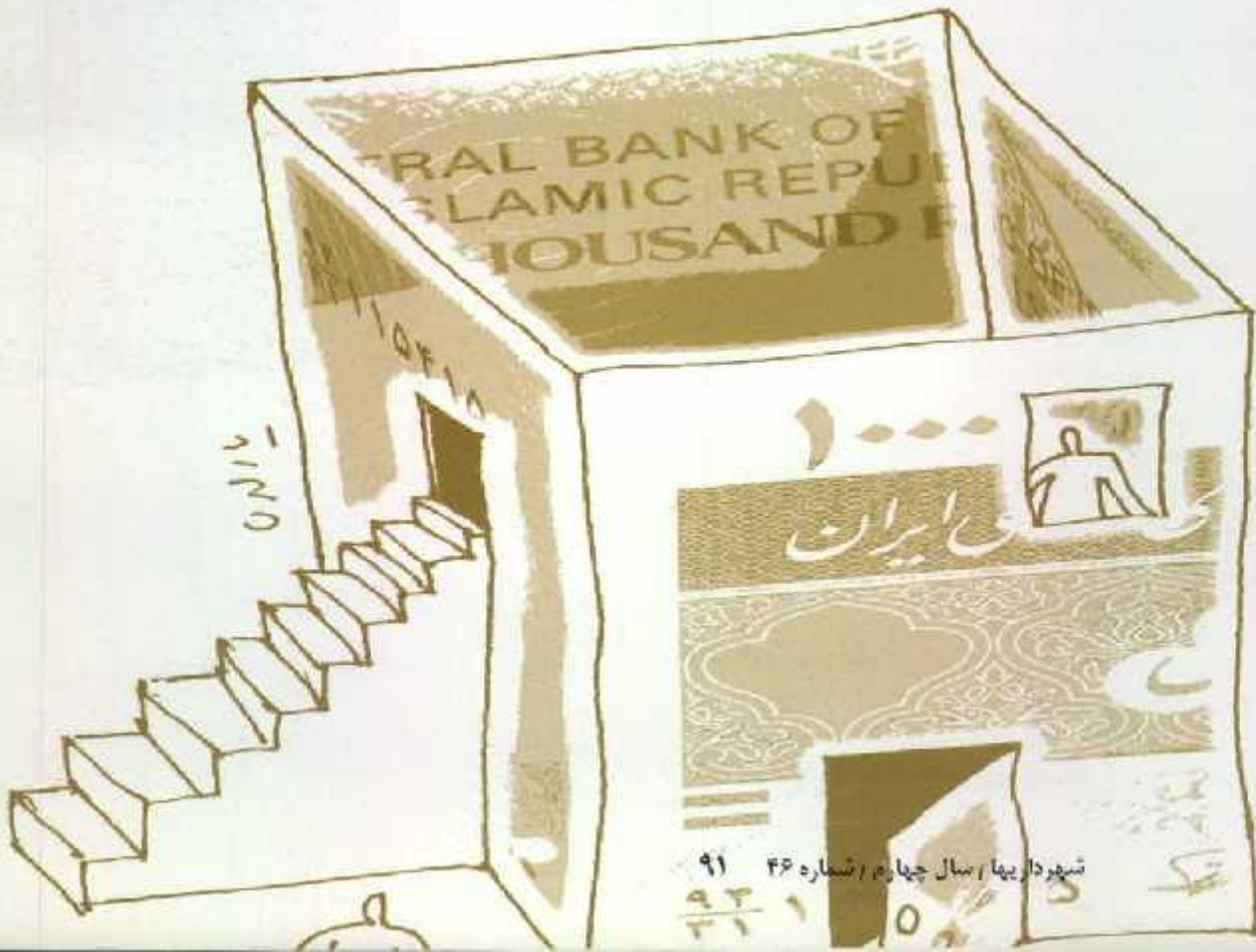
جریمه نه درصدی دیر کرد در پرداخت عوارض، موضوع ماده ۱۴ و جایزه خوش حسابی ۱۰ درصدی پرداخت متوقف عوارض، موضوع ماده ۱۰ قانون نوسازی و عمران شهری، از جمله پشتوانه‌های معطل مانده عوارض نوسازی است.

یکی از ویژگی‌های قانون نوسازی و عمران شهری، روشن کردن منبع درآمدی لازم برای امور نوسازی و عمران شهرها و تخصیص دقیق و سختگیرانه درآمدهای موضوع قانون به یک رشته فعالیت‌های مشخص است. منبع درآمدی هیچ یک از سایر وظایفی که قانونگذار بر عهده شهرداری‌ها نهاده است، مشخص نیست. در مقابل تعداد زیادی منابع درآمدی مختلف برای تأمین هزینه‌های لازم به منظور خدمات‌رسانی بهتر به شهروندان تعریف شده است که هیچ کدام پشتوانه قانونی عوارض نوسازی را ندارند. با وجود این همه امتیاز، جای پرسش و تعجب است که چرا شهرداری‌های کشور نمی‌توانند از عوارض موضوع قانون نوسازی و عمران شهری به نحو شایسته و کارآمدی در خدمت عمران و آبادانی و نوسازی شهرها بهره‌برداری کنند. بیش از این به‌طور غیرمستقیم و مستقیم بعضی زمینه‌ها و شرایط فراهم آمده برای رکود عوارض نوسازی طی دهه‌های گذشته، معرفی شده‌اند. با این حال، به اذعان کارشناسان و مدیران شهرداری‌ها، ناتوانی

که از پرداخت عوارض نوسازی سرباز می‌زدند، و نهایتاً میزان اندک درآمدهای حاصل از وصول عوارض نوسازی به مانع بزرگی برای توقف اجرای بخش‌هایی از قانون نوسازی و عمران شهری بدل گردیدند. زیرا براساس ماده ۲ این قانون، شهرداری‌های شهرهای موضوع این ماده، مکلف به دریافت عوارض نوسازی و مصرف آنها در نوسازی و عمران شهری شدند.

بنابراین ضعف‌های ساختاری شهرداری در وصول عوارض خود مشکلی است که هنوز هم وجود دارد و رفع آن نیازمند برخوردی جدی با موضوع مدیریت شهری و اعطای جایگاهی با وجهت قانونی و قابلیت اجرایی مناسب به شهرداری‌ها برای اداره امور شهر است. امروزه هزینه‌گیری و وصول قانونی عوارض از افرادی که از پرداخت عوارض سرباز می‌زنند، چه بسا بیشتر از میزان آن در مورد بعضی عوارض مانند عوارض نوسازی باشد. نگاهی به مطالبات قانونی شهرداری‌ها از نهادهای دولتی به خوبی نشان می‌دهد که مطالبات شهرداری‌ها را در وصول مطالبات‌شان نشان می‌دهد. شهرداری تهران براساس گزارش سازمان شهرداری‌های کشور، تا سال ۱۳۸۱ حدود ۲۳۶۱ میلیارد ریال از شرکت ملی گاز، شرکت آب و فاضلاب، صدا و سیما، نیروهای نظامی و انتظامی و بیشتر از همه شرکت ایران خودرو، طلب داشته است. وصول چنین عوارضی که براساس پیشهاد این سازمان نیاز به مصوبه هیئت وزیران دارد، از عهده دستگاهی غیرضری و طولیل و صرفاً خدماتی مانند شهرداری بر نمی‌آید.

عوارض نوسازی در بین سایر عوارض شهری، دارای ضمانت اجرایی و قانونی بالاتری است. در ماده ۱۲ قانون نوسازی و عمران شهری به ادارات برق و گاز تکلیف شده است که تلف مدت دو ماه پس از درخواست شهرداری، برق و گاز ملک محل سکونت





تادر کومی

سبزی از کدهای درآمدی شهرداری حاصل تصمیم‌گیری آگاهانه - و شاید از روی آسان‌طلبی - شهرداری است.

در کنار عوارض نوسازی، عوارض دیگری وجود دارد که وصول آنها به مراتب آسان‌تر و کم‌هزینه‌تر است. عوارض سطح شهر که همزمان با تصویب و اجرای قانون نوسازی و عمران شهری در شهرهای کشور ملغی می‌شدند، به دلیل نیاز به برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری کمتر به راحتی دست‌یافتنی‌اند. حتی در شهرهایی که می‌توانند مشمول ماده ۳ قانون نوسازی و عمران شهری قرار گیرند، هنوز به جای عوارض نوسازی از درآمدهای عوارض سطح شهر استفاده می‌شود. ابراهیم جمشیدزاده، کارشناس دفتر امور اقتصادی و سرمایه‌گذاری سازمان شهرداری‌ها، یکی از دلایل بی‌اهمیت شدن عوارض نوسازی را ضعف شهرداری‌ها ذکر می‌کند و می‌گوید: «تا قبل از معاد قانون نوسازی و عمران شهری نشان می‌دهد که نحوه وصول عوارض نوسازی و مصرف آن در فعالیت‌های عمرانی مستلزم وجود برنامه‌ریزی دقیق و استفاده از نیروی انسانی توانمند است. شاید نبود این شرایط در شهرداری‌های کشور، در کنار محدودیت‌های دیگری که پیش از این ذکر شدند، زمینه را برای فراموشی یا بی‌اعتنایی نسبت به عوارض نوسازی فراهم آورده است. فریبون هاشم‌نژاد، شهردار رنجان، نیز در تایید این نکته اظهار می‌دارد: «مشغله‌های زیاد شهرداران سبب زودگذری کار شهرداری شده است، به گونه‌ای که فرصت تفکر و اندیشیدن در سطحی شایسته را از آن می‌گیرد.» وی با تأکید بر ضرورت انجام کار کارشناسی بر روی مسائل و مشکلات شهرداری‌ها، خواستار حمایت فکری و کارشناسی وزارت کشور (سازمان شهرداری‌های کشور) از شهرداری‌ها شد.

شاید همین مشغله‌ها و روزمرگی مسئولان شهرداری‌ها سبب سوق دادن آنها به سمت دریافت عوارض آسان‌یاب و دوری گردیدن از وصول عوارض نوسازی در پوشش دلایل متعدد شده است. ویژگی بارز عوارضی مانند عوارض ساختمانی یا فروش مازاد تراکم در این است که مؤدیان شهرداری با پای خود برای پرداخت عوارض (در عوض دریافت فرصت ساخت و ساز) به شهرداری می‌ایند و وصول این دسته از عوارض هزینه چندانی

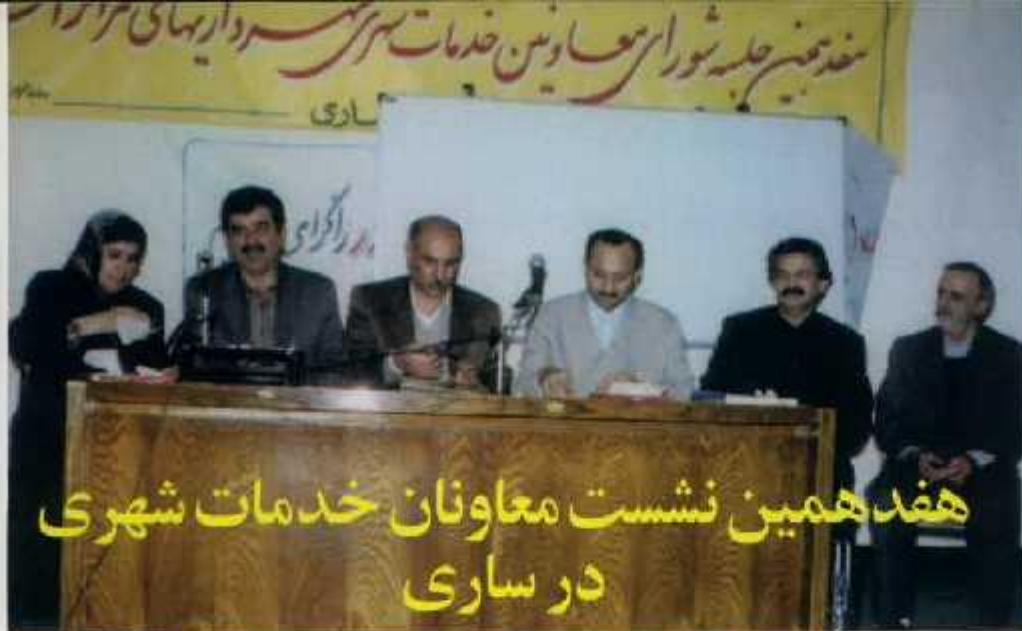
برای شهرداری ندارد. در مقابل شهرداری برای دریافت عوارض دیگر ناچار به برنامه‌ریزی و پیگیری - و حتی تسبیه‌مادی مؤدیان عوارض - است. در چنین شرایطی است که شهرداری‌ها برای کسب درآمدهای مناسب برای خدمات‌رسانی به شهروندان و اداره شهر به سمت منابع درآمدی ناپایدار ولی پربازده گرایش می‌یابند. شاید تا به اینجا دریافت‌هایی که مشکلات موجود در زمینه وصول عوارض نوسازی ریشه درجایی دارند که بسیاری از مشکلات سازمان شهرداری از همان تشابه می‌گیرند. باره‌ای از این مشکلات جز با عزم جزم مدیران شهرداری حل نخواهد شد و پاره‌ای دیگر که خارج از توان شهرداری‌هاست، به تلاش متولیان امور شهرداری‌ها در وزارت کشور و مساعدت قانونگذاران نیاز دارد. بدون تردید قطع فروش تراکم مازاد گر چه پیامدهای سوء فراوانی داشت ولی حداقل به این باور انجامید که شهرها را نمی‌توان بدون برنامه رها کرد؛ و تأمین هزینه‌های اداره شهر از هر طریقی مشروع و مقبول نیست.

با وجود همه مشکلات و محدودیت‌هایی که در زمینه وصول و بهره‌برداری از عوارض موضوع قانون نوسازی و عمران شهری ذکر شد، و مشکلات دیگری که شاید خصلت موضعی یا محلی دارند و مختص یک یا چند شهرداری‌اند، آیا قابلیت‌های قانون نوسازی و عمران شهری در زمینه تأمین بخشی از درآمدهای شهرداری‌ها به کلی از بین رفته است و امیدی به نظر افکندن دوباره به آن نیست؟ اگر جواب مثبت هم باشد، باز به دلیل ضرورت تأمین هزینه‌های لازم برای اداره شهر و نیز ضرورت فراتر رفتن از سطوح حداقل کیفیت خدمات‌رسانی و آیدادی شهرها، باید به منابع درآمدی متعددی که چه بسا ناکارآمد جلوه می‌کنند، نظری دوباره افکند. به یقین، برنامه‌ریزی صحیح که مستی بر تحقیق و تصمیم‌گیری کارشناسی باشد، و تجهیز سازمان شهرداری به نیروی انسانی کارآمد و متخصص می‌تواند راهگشای این امر باشد. اعتنای دوباره به عوارض نوسازی نیز خارج از این چارچوب نیست و چه بسا به دلیل پشتوانه‌های محکم و حتمی قانونی، سریع‌تر نیز بازده مثبت خود را نشان دهد.

### سخن پایانی

عوارض موضوع قانون نوسازی و عمران شهری، تنها یکی از حدود ۹۰ کد درآمندی شهرداری است که نسبت به سایر عوارض شهرداری، جایگاه و پشتوانه قانونی استوارتری دارد. پرداختن به این نوع عوارض به دنبال بحث‌های دامنه‌دار درباره مشکلات مالی شهرداری‌ها و پیامدهای ناگوار روی آوردن شهرداری‌ها به سمت عوارض ناپاینداری چون عوارض ساختمانی و فروش تراکم مازاد، مورد توجه تعداد زیادی از شهرداران شهرهای بزرگ - همچون تهران، مشهد و جز آن - قرار گرفت. در نوشتار حاضر سعی بر آن بوده است تا به پرفرمانه عوارض نوسازی، برخی از گرایش‌ها و محدودیت‌هایی موجود در زمینه بهره‌برداری از منابع درآمدی شهرداری‌ها به اختصار بیان شوند. ذکر محدودیت‌ها گر چه باعث تأسف است ولی پیامد مثبت آن می‌تواند جلب توجه مدیران شهرداری، متولیان امور شهرداری‌ها و قانونگذاران به مشکلات متفاوت و متعدد سازمانی، مالی و قانونی شهرداری‌های کشور باشد.





## هفدهمین نشست معاونان خدمات شهری در ساری

است. در پیش گرفتن شیوه‌های تشویقی با توجه به شرایط اقلیمی هر منطقه، از جمله عواملی است که موجب فرهنگ سازی در زمینه زیانه و مواد زائد شهری می‌گردد.

باقری افزود: «اکثرون در چند استان دیگر نیز همچون مازندران، راه حل‌های تشویقی موجب شده است که تفکیک زیاله از مبداء به صورت امری طبیعی برای مردم درآید. تفکیک زیاله از مبداء می‌بایست به فرهنگ عمومی بدل گردد. تجربه نشان داده است که بیش از ۵۰٪ زیانه‌هایی که در منازل تولید می‌شود می‌تواند دوباره به چرخه تولید برگردد.»

باقری در پایان سخنان خود اظهار امیدواری کرد که سلسله نشست‌های معاونان خدمات شهری مراکز استانها به ارائه راهکارهای کاربردی و دستاوردهای مؤثرتری بینجامد.

انصاری، استاندار مازندران و سخنران بعدی این نشست به اهمیت آموزش در زمینه تفکیک زیاله از مبداء اشاره کرد و اظهار داشت:

«آموزش‌های مستقیم و غیر مستقیم برای طبقات مختلف اجتماعی، آموزش‌های محلی از طریق همکاری با NGOها و مسئولان خدمات شهری و دو پیش گرفتن شیوه‌های تشویقی گام نخست در این زمینه است. مراحل بعدی همانا استفاده از راهکارهای قانونی برای رواج فرهنگ تفکیک زیاله از مبداء است.»

استاندار مازندران با اشاره به ضرورت تشکیل سازمان مستقل مواد جامد زائد در سطح استان‌ها، اظهار داشت: «سازمان مواد زائد خاست در استان مازندران به زودی راه‌اندازی می‌شود. تشکیل این سازمان باید به عنوان گامی مهم در مجموعه شهرداری‌های شهرهای استان مازندران مدنظر قرار گیرد و با نگاهی تخصصی به این مقوله، این معضل جدی که حیات طبیعی و اجتماعی مازندران را به مخاطره انداخته است از میان برود.»

وی در پایان با ذکر این نکته که باز یافت مواد زائد جامد باید به طور جدی در دستور کار معاونت‌های خدمات شهری قرار گیرد افزود:

«من فکر می‌کنم پرداختن به این معضل در یک یا دو جلسه کافی نیست و مشکل را حل نخواهد کرد. قطعاً تشکیل گروه‌های تخصصی و استفاده از نظریات کارشناسان و نخبگان صاحب تجربه، موجب می‌شود ساماندهی امور شهری ما تگاهی مهندسی و منظم و با حفظ حقوق شهروندی انجام پذیرد.»

در ادامه نشست، سید علی حجازی، معاون خدمات شهری شهرداری ساری با اشاره به این مطلب که معضل مواد زائد شهری امروزه رنگه و بوی بحرانی اجتماعی و زیست محیطی به خود گرفته است،

در دی ماه سال جاری هفدهمین نشست معاونان خدمات شهری شهرداری‌های مراکز استان‌ها با موضوع مدیریت مواد زائد شهری، در شهر ساری برگزار شد. در این نشست چالش‌های پیش رو در امر جمع آوری و باز یافت مواد زائد شهری به بحث و بررسی گذاشته شد. هفدهمین نشست معاونان خدمات شهری، همچون نشست‌های پیشین فرصتی برای ایجاد تعامل و انتقال تجربه میان متولیان خدمات شهری بوده است. فرصتی که به شناسایی دقیق‌تر موانع موجود بر سر راه مدیریت پسماندهای شهری در کشور ما و راهکارهای روبرویی با این معضل شهری انجامید.

در آغاز هفدهمین نشست معاونان خدمات شهری، باقری شهردار ساری پس از خیر مقدم به شرکت کنندگان، به نقش و مسئولیت سهیم واحد خدمات شهری در شهرداری‌ها اشاره کرد و گفت: «قسمت اعظم فعالیت‌های شهرداری‌ها به عهده واحد خدمات شهری و معاونان خدمات شهری است. به همین دلیل رسالت ارائه خدمات شهری در شهرداری‌ها بسیار سنگین است.»

باقری با اشاره به پراکندگی جمعیت شهرستان ساری در سطح و مشکلات خدمات رسانی گفت: «شهرستان ساری ۲۶ نفر برهکتار جمعیت دارد. در حالی که امروز حداقل اسانفارد جمعیت نفر برهکتار، ۱۵۰ نفر است. این امر حکایت از آن دارد که جمعیت ساری در سطح پراکنده است، نه در ارتفاع. از طرفی نیز حرکت در سطح حوزه خدمات شهری را با مشکلات فراوانی روبرو می‌کند. بنابراین می‌بایست با تجدید نظری اساسی در سیستم ساخت و ساز شهری، حرکت در ارتفاع را جایگزین حرکت در سطح کرد.»

شهردار ساری در زمینه چگونگی و گنار جمع آوری زیاله به بخش خصوصی در ساری چنین اظهار داشت: «هروزانه بین ۱۸۰ تا ۲۰۰ تن زیاله در شهرستان ساری تولید می‌شود که جمع آوری و دفن آن به بخش خصوصی واگذار شده است. شهر به دو بخش شرقی و غربی تقسیم شده است و ۲ پیمانکار زیاله‌ها را به صورت کلومی جمع آوری و حمل می‌کنند. صرف نظر از هزینه‌های سرمایه‌ای که در اختیار بخش خصوصی قرار می‌گیرد، رفاهی معادل ۴۴۰ میلیون تومان در سال بابت جمع آوری، حمل و دفن زیاله پرداخت می‌شود.»

موضوع دیگری که شهردار ساری مطرح ساخت پرداخت هزینه جمع آوری زیاله به وسیله شهروندان است. باقری در این باره گفت:

«با تصویب شورای شهر، در زمان حاضر از هر خانواده سالانه مبلغ ۴۸۰۰ تومان بابت جمع آوری زیاله دریافت می‌شود، و پرداخت هزینه جمع آوری زیاله در استان مازندران شکلی کاملاً جا افتاده به خود گرفته

عواملی از این دست را مهم‌ترین دلایل بروز معضل بازیافت در کشور عنوان کرد: فقدان برنامه، عدم تأمین بودجه، خلاء مدیریت متمرکز استانی، رشد نامطلوب صنعت بازیافت، تحصیلات پایین مدیران، عدم رغبت‌آینان به انجام اقدامات دراز مدت، و نظایر اینها.

معاون خدمات شهری شهرداری ساری در پایان سخنان خود با اشاره به این‌که زیاده‌ی تولید به سرمایه تبدیل شود، گفت: «نه تنها از این سرمایه بهره گرفته نمی‌شود، بلکه همین سرمایه به عامل انهدام سرمایه بزرگ دیگری همچون ارزشی حاصل خیز، جنگل‌ها و رودخانه‌ها بدل می‌گردد. به همین دلیل دست اندکاران این امر باید به گونه‌ای برنامه‌ریزی کنند که پاسخگوی نسل‌های آینده نیز باشند و از اتلاف این سرمایه عظیم جلوگیری کنند.»

اسحق قرآنی، مدیرعامل سازمان بازیافت و تبدیل مواد زائد جامد شهرداری اصفهان، با اشاره‌ای گذرا به سابقه بازیافت در استان اصفهان شیوه مدیریت زباله و بازیافت آن را در این استان چنین عنوان می‌کند: «سازمان بازیافت اصفهان امر ساماندهی زباله و بازیافت را در روزی ۵ ساله آغاز کرد. در ۲ سال نخست برای تحقق این امر یارانه پرداخت شد و با سرمایه‌گذاری در مسائل زیرساختی، شهروندان را با مفهوم بازیافت آشنا شدند. جالب اینجاست که در سال نخست براساس نظرسنجی انجام شده تنها ۶٪ از شهروندان با کلمه بازیافت آشنا بودند اما در طول سالیان بعد با استفاده از ۴۰ دانشجوی دختر به آموزش رو در روی شهروندان اقدام گردید. تاثیر این آموزش به گونه‌ای بود که براساس نظرسنجی دانشگاه اصفهان در سال ۱۳۸۰، بیش از ۸۳ درصد شهروندان نسبت به امر بازیافت آگاه شده بودند.»

قرآنی حذف یارانه را مهم‌ترین گام سازمان بازیافت اصفهان در مرحله بعدی عنوان کرد و گفت: «در نوسال دوم مبلغ ۱۲ میلیون تومان، که ماهانه به یارانه پرداخت می‌شد، حذف گردید. در سال پایانی این مرحله این نتیجه به دست آمد که در چهار گوشه شهر، چهار مجتمع بازیافت احداث گردد. یکی از این مجتمع‌ها کارخانه کمپوست و در کنار آن کارخانه پلاستیک بود که در شرق اصفهان قرار داشت. برای احداث مجتمع بعدی که در شمال اصفهان قرار دارد، شهرداری اصفهان زمینی را به مساحت ۸ هزار متر در اختیار سازمان قرار داده است. در این مجتمع مواد بازیافتی که از سطح شهر جمع‌آوری می‌شود، تخلیه و جداسازی می‌گردد و سپس با توجه به جنس و نوع زباله، هر یک به قسمت ویژه‌ای می‌رود. به عنوان مثال، کاغذ و مقوا در واحد مخصوص بسته‌بندی می‌شود و مواد پلاستیکی نیز در همان مجموعه و در بخش ویژه خود تبدیل به کیسه‌زباله می‌شود و در اختیار شهروندان قرار می‌گیرد.»

قرآنی کسب درآمد را آخرین مرحله از طرح پنج‌ساله سازمان بازیافت و تبدیل مواد زائد جامد اصفهان دانست و افزود: «در سال جاری، یمانکاری براساس قراردادی که با سازمان بازیافت بستند، باید وجهی را نیز پرداخت کنند. به این ترتیب سازمان بازیافت اصفهان در فرآیند پنج ساله از سرمایه‌گذاری در امر بازیافت، به‌در آندگی در این حیطه رسیده است.»

قرآنی درباره ماشین‌آلاتی که در اختیار ییمانکاران قرار می‌گیرد، چنین توضیح داد: «در زمان حاضر هزینه تعمیرات، راننده و سوخت ماشین‌آلات به عهده ییمانکار است و سازمان به ازای هر ساعت ۴۵۰ تومان از ییمانکار کرایه دریافت می‌کند.»

طراحی ظروف ویژه و بسته‌های جدید در رنگ برای منازل و ادارات و استحصال گاز از زباله از دیگر اقدامات اخیر سازمان بازیافت و تبدیل مواد

زائد جامد اصفهان به شمار می‌آید.

هایده شیرزادی، مدیر عامل شرکت کودعالی کرمانشاه با اشاره به ضرورت تدوین قانون زباله در ایران، آموزش را نخستین قدم در جهت مدیریت مواد زائد شهری عنوان کرد.

وی در ادامه با تأکید بر معضل محل دفن زباله، به تجربه‌های مثبت آلمان در این زمینه اشاره کرد و گفت: «حکومت آلمان برای دفن اصولی زباله، ۱۰ سال به شهرداری‌ها مهلت داده است (این مهلت تا سال ۲۰۰۵ ادامه دارد).»

در زمان حاضر بسیاری از شهرهای آلمان به روش‌های اصولی دفن زباله دست یافته‌اند. چنانچه هر شهرداری تا موعد مقرر موظف به اجرای این طرح نشود، باید جریمه‌های سنگین بپردازد.»

وی در ادامه افزود: «هنگامی که شرکت کودالی کرمانشاه تاسیس گردید، شهرداری کرمانشاه با مشکل کمبود بودجه روبرو بود.»

تاسیس این شرکت، با مشارکت شهرداری، مساعدت بخش خصوصی و وام‌ها و اعتبارات دریافتی مسر گردید. در ابتدای کار شهرداری متعهد شد هزینه آموزش به شهروندان را بپردازد. برای رواج آموزش باید از رسانه‌های عمومی - به خصوص صدا و سیما - نهایت استفاده را برد. در ابتدا با تشکیل یک گروه آموزشی، کار آموزش در مدارس آغاز شد. پس از آن سطل سبز به منظور تفکیک زباله از مبداء در میان منازل توزیع شد و مردم نیز هزینه تولید سطل سبز را پرداخت کردند. در زمان حاضر ۷۵٪ از مردم کرمانشاه سطل سبز را خریداری کرده‌اند و به خوبی می‌دانند که چه زباله‌هایی در آن جای می‌گیرد.»

استفاده از لوله‌های کلاسی برای استقرار «شوینگ» در آپارتمان‌ها، بیمه کارگران صنعت بازیافت، آموزش در خیابان و مسجد و مدارس و به کارگیری خودروهای جدید و تجهیز در امر جمع‌آوری زباله از جمله اقداماتی است که در زمینه مدیریت مواد زائد شهری در کرمانشاه صورت گرفته است.

خلیل‌الله کاظمی مدیرعامل سازمان بازیافت و تبدیل مواد زائد جامد شهرداری مشهد در ادامه نشست به شرح عملکرد این سازمان پرداخت.

کاظمی نخستین اقدام مهم سازمان تحت مدیریت خود را اصلاح چارت اداری - سازمانی عنوان کرد و افزود: «در حال حاضر برای هر یک از امور زباله‌های بیمارستانی، صنعتی، خانگی، خاک و نخاله، تفکیک زباله از مبداء، امور دفن ضایعات، کارخانه کمپوست، مجتمع صنعتی بازیافت و واحد نظارت عالی و آموزش مدیریتی جداگانه شکل گرفته است.»

مدیرعامل سازمان بازیافت شهرداری مشهد ضمن اشاره به اهمیت نظارت بر اقدامات بخش خصوصی گفت: «با توجه به اینکه در اکثر شهرها و گذاری امور تفکیک و رفت و روب به بخش خصوصی سپرده شده است، ارزیابی و نظارت بر اقدامات این بخش کمی مشکل به نظر می‌رسد. در مشهد نیز این دغدغه وجود داشت. به همین دلیل واحدی به نام واحد آموزش و نظارت عالی در سازمان بازیافت مشهد تشکیل شد.

مهمترین وظیفه این واحد نظارت بر عملکرد ییمانکاران خدمات شهری است. جهت اطلاع باید بگویم در مشهد حدود ۴۲ ییمانکار، ۷۵٪ درصد از فعالیت‌های بخش رفت و روب و تفکیک و جمع‌آوری زباله را انجام می‌دهند. نظارت بر اقدامات ییمانکاران از طریق شهروندان و اکیپ‌های نظارتی سازمان بازیافت صورت می‌گیرد. در زمان حاضر در حدود ۲۷۰۰ تن از شهروندان به عنوان رابطین بهداشتی در سطح

محلات فعالیت می کنند. این رابطین ناظر بر کار بیماندگان نیز هستند. مکانیزم نظارت شهروندان به این صورت است که صرفاً در محلی که ساکن هستند، نقش ناظر را ایفا می کنند. به این ترتیب روستاهایی از طریق سازمان بازیافت به آنها ارائه می شود. این فرمها به صورت هفتگی یا ماهانه از سوی شهروندان ناظر برای ارسال می شود.»

یکی از مشکلاتی که چهره شهرها را مخدوش می کند وجود ضایعات ساختمانی است. شهرداری مشهد برای ساماندهی ضایعات ساختمانی اقدامات مثبتی را به انجام رسانده است. تشکیل ستاد ساماندهی ضایعات ساختمانی نخستین اقدام سازمان بازیافت مشهد در جهت روش مند کردن حل معضل یادشده است. کاظمی در این باره می گوید: «بخالعهای ساختمانی در ۳ مقوله تولید، جمع آوری و حمل و نقل قایل بررسی است. اولین اقدام ما ساماندهی حمل و نقل خاک و نخاله ساختمانی بود. سپس با فراخوانی که از صاحبان کلیه خودروهای حمل خاک و نخاله به عمل آورده ایم، برای آنها پرونده تشکیل دادیم. در پروندهها، اطلاعات شخصی، شماره ماشین، و آدرس رانندگان نیز درج شده بود. مرحله بعدی صدور کارت تردد ۴ ماهه بود.»

قابل توجه اینکه در ازای صدور این کارت سازمان بازیافت میلی را نیز از صاحبان خودروها دریافت می کند. بعد از صدور کارت تردد، نوبت به صدور برگه مسیر و مجوز خاکبرداری می رسد. به این ترتیب رانندگان این خودروها موظف هستند برای هرگونه عملیات خاکبرداری در سطح شهر به ستاد ضایعات ساختمانی مراجعه کنند و آدرس محل را به اطلاع همکاران ما در ستاد برسانند. پس از اطلاع از مکان انباشت نخالههای ساختمانی، اکیبهای ویژه ستاد از محل بازدید می کنند. سپس برگه مسیر به تایید راهنمایی و رانندگی می رسد و ستاد ضایعات ساختمانی مجوز خاکبرداری را صادر می کند. در این مجوز زمان دقیق خاکبرداری و محل نخاله ذکر شده است.

به نظر می رسد در شهرهای بزرگ، کنترل و نظارت همه جانبه بر جمع آوری و تخلیه ضایعات ساختمانی امکان پذیر نیست. شاید به همین دلیل سازمان بازیافت شهرداری شهر علاوه بر اقدامات یادشده، از روش های قانونی نیز سودجسته است. کاظمی با تأکید بر مطلب فوق گفت: «تتها ماده قانونی که به استناد آن می توان با مشکل ضایعات ساختمانی برخورد کرد، تبصره ۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری هاست که بسیار محدود است و مشکلات خاص خودش را دارد. به همین دلیل ما از طریق ماده ۶۸۸ قانون مجازات اسلامی وارد عمل شدیم. تنها مشکلی که این قانون دارد اینست که شاکتی این بند لزوماً باید اداره محیط زیست یا مراکز بهداشتی باشند. خوشبختانه با هماهنگی میان مجموعه شهرداری و نمایندگان محترم زیست و بهداشت فرمهای برای مراکز ارسال شد. پس از اینکه این فرمها به تایید این مراکز می رسد، شکایت آنها صورت جلسه می شود و به دادگستری ارسال می شود.»

کاظمی در ادامه سخنان خود، تشکیل شعبه تخلفات بهداشتی در دادگستری خراسان را گامی مهم در کنترل و نظارت بر جمع آوری و تخلیه ضایعات ساختمانی عنوان کرد و افزود: «با تشکیل این شعبه هماهنگی مناسبی میان احکام صادره بوجود آمد به طوری که برای تخلیه یک ماشین خاک و نخاله تا ۶ ماه حبس نیز در نظر گرفته شد.»

کاظمی در پایان این بخش از سخنان خود به درآمدزایی ستاد ضایعات ساختمانی سازمان بازیافت مشهد اشاره کرد و گفت: «در سال ۷۸ بودجه مصوب ستاد ۵۸ میلیون تومان بود. ستاد ضایعات ساختمانی با اقدامات اخیر خود توانست در سال ۷۹-۸۰ ۱۰۰ میلیون تومان درآمد کسب نماید.»

نگته دیگری که در این نشست مطرح شد، بحث وصول عوارض زباله از تولیدکنندگان آن یعنی شهروندان بود. سید فریدون خاتمی قائم مقام سازمان بازیافت و تبدیل مواد زائد جامد شهرداری تهران در این باره اظهار داشت: «اگر کمی محتاطانه بنگریم همه هزینههای زباله نباید توسط شهروندان پرداخت شود. کسی که کالایی را به شهروندان می فروشد و از این رهگذر سود می برد نیز باید هزینههای جمع آوری و دفن کالای مصرفی را که تولید می کند بپردازد.»

خاتمی با اشاره به اینکه مدیریت مواد زائد جامد بخشی از مدیریت شهری است، افزود: «هنگامی که به همه بخش ها نپردازیم، مدیریت زباله نیز به خوبی انجام نمی گیرد. به همین دلیل باید از زمانی که مواد خام از منابع طبیعی برداشت شد و به صورت مواد اولیه تولید می شود و سپس در بخش صنعت برای مصارف مختلف آماده می شود، مدیریت مواد زائد جامد را آغاز کرد.»

ابوالفضل گلی معاون خدمات شهری شهرداری قم، در ادامه نشست با اشاره به ضرورت تغییر در ساختار تشکیلاتی مدیریت مواد زائد شهری افزود: «منی توان برای مسائل و مشکلات خدمات شهری شهرها یک نسخه بیچیدناگر بخواهیم سیستم بازیافت را در شهرها به روز کنیم ابتدا باید ساختار تشکیلاتی سازمان بازیافت را به گونه ای تغییر دهیم که کل سیستم آسیب نیندازد. با تغییر دو سیستم به نتیجه تمسیم تغییر باید در فرایند کار بوجود آید. با تغییر در فرایند می توانیم تا حدی کارایی سیستم را افزایش دهیم.»

گلی با تأکید بر این مطلب که جمع آوری زباله های بیمارستانی مشکلات بهداشتی بسیاری برای کارگران خدمات شهری ایجاد می کند، درباره تجربه تفکیک زباله های بیمارستانی و خانگی در قم چنین توضیح داد: «جمع آوری زباله های بیمارستانی و خانگی در کیسه های زرد و سیاه، جمع آوری زباله های بیمارستانی با خودروهای ویژه ای که با شیرابه آهک ضد عفونی می شوند، از جمله اقدامات صورت گرفته در قم است.»

معاون خدمات شهری شهرداری قم درباره محل دفن زباله های بیمارستانی در قم گفت: «محل دفن زباله های بیمارستانی در شهر قم با تابلوی مخصوصی مشخص شده است. این زباله ها در گودالی با عرض حداکثر ۱/۵ متر و عمق ۲ متر با شیرابه آهک کوبیده می شود و داخل کیسه می شود. سپس مجدداً روی کیسه ها شیرابه آهک و در مرحله بعد خاک ریخته می شود.»

گلی استفاده از توان تشکیلاتی های مرتبط NCOها را در مدیریت مواد زائد شهری امری ضروری عنوان کرد.

یکی از پیشنهاداتی که در هفدهمین نشست معاونین خدمات شهری مطرح شد، تهیه لایحه اخذ عوارض از تولیدکنندگان یا عرضه کنندگان کالاهای مصرفی در شهرها و ارسال آن به مراکز استان ها بود. به این ترتیب منبع درآمدی مناسبی نیز برای شهرداری ها ایجاد خواهد شد.

همچنین در این نشست شاپور حکیمی، دبیر نشست معاونین خدمات شهری شهرداری های مراکز استان ها و معاون خدمات شهری شهرداری مبارکه با اشاره به سهم مؤثر سازمان شهرداری ها در زمینه مدیریت مواد زائد شهری، اظهار امیدواری کرد که سازمان شهرداری ها به امر آموزش بیشتر اهمیت دهد و دست اندرکاران خدمات شهری نیز نقطه نظرات خود را به سازمان شهرداری ها انتقال دهند.

## نمایشگاه دستاوردهای چهار ساله شهرداری قزوین

### پل ارتباطی شهرداری با شهروندان

شهرداری قزوین در بهمن ماه سال جاری اقدام به برپایی نمایشگاه دستاوردهای چهار ساله شهرداری و شورای اسلامی شهر کرد.

این نمایشگاه که به مدت ۵ روز برگزار شد، شامل ۲۰ غرفه بود که هر یک با استفاده از عکس، ماکت، فیلم و رایانه سعی در اطلاع‌رسانی در زمینه دستاوردهای فعالیت چهار ساله شهرداری قزوین داشتند. از آن جمله می‌توان به اینها اشاره کرد: افزایش سرانه فضای سبز از ۳ به ۸ متر مربع، جابه‌جایی ۵۰ میلیون نفر در سال به وسیله نوارگان اتوبوس‌رانی، استفاده‌ها هزار نفر از فرهنگسراها و خانه‌های فرهنگ، و معرفی پروژه‌های عمرانی و فرهنگی.

حسین جعفری، شهردار قزوین، درخصوص نمایشگاه اظهار داشت: «دانستن حق شهروندان است. از آنجا که مردم تاکنون کمترین هزینه‌های شهر هستند، باید از چگونگی خدمات‌رسانی مطلع باشند؛ بنابراین شهرداری موظف است هر ساله - یا هر شش ماه یک‌بار - فعالیت‌های خود را در زمینه‌های مختلف به اطلاع شهروندان برساند.»

علی صفری، رئیس روابط عمومی شهرداری قزوین، نیز یادآور شد: «استقبال شهروندان از نمایشگاه پتانسیل چشمگیری بود که طی روزهای اول و دوم بازگشایی نمایشگاه به طور میانگین ۱۲ هزار نفر از آن‌ها دیدن کردند و بسیاری از شهروندان نقاشی تمثیلی مهلت برگزاری نمایشگاه را داشتند.»

شایان ذکر است که در نمایشگاه مذکور، شهروندان از نزدیک با شهردار، مدیران مناطق، مدیران سازمان‌های تابع و پرسنل شهرداری دیدار کردند و به



بحث و تبادل نظر با آنها پرداختند. این امر خود موجب پیوند، ارتباط و اعتماد میان شهرداری و شهروندان می‌شود.

## کودکان تیریزی شهر را به تصویر کشیدند

شهرداری منطقه هفت تیریز با مشارکت کودکان و نوجوانان شهر تیریز و دیگر شهرهای حومه، مسابقه بزرگ نقاشی «شهروند کوچک» را برگزار کرد.

آذر آبادی، حق، شهردار منطقه هفت تیریز، در این زمینه گفت: «فرهنگ‌سازی مناسب برای حضور کودکان و نوجوانان در برنامه‌های شهری و آموزشی از اهداف اصلی مسابقه نقاشی شهروندان کوچک بوده است. امید است در آینده نزدیک با همکاری سایر نهادها و مراکز فرهنگی، برگزاری همایش و جشنواره بزرگ شهروندان کوچک شکلی تثبیت شده‌تر به خود بگیرد.»

وی در ادامه افزود: «مسابقه نقاشی شهروندان کوچک در ۳۰ موضوع مختلف شهری، اجتماعی و خانوادگی در قالب دفترچه‌های نقاشی به وسیله روابط عمومی شهرداری منطقه ۷ تیریز طراحی گردید و در بین دانش‌آموزان مقاطع ابتدایی و راهنمایی به اجرا گذاشته شد.» گفتنی است بیش از ۱۴۰۰ شهروند کوچک تیریزی و دیگر شهرهای حومه در این مسابقه شرکت کردند.

## مشارکت بخش خصوصی در احداث پل‌های هوایی عابر در مشهد

با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، سیزده پل هوایی عابر پیاده در شهر مشهد احداث می‌شود. غلامرضا حسین‌پور مدیر مشارکت‌های کلان اقتصادی شهرداری مشهد، در این زمینه گفت: «به منظور اقتصادی کردن پروژه‌های عمرانی و ایجاد جذابیت برای بخش خصوصی، سیزده پل هوایی عابر پیاده با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی (امداد پنج میلیارد ریال) در معابر پرتراffic و عرض شهر احداث می‌شود.»

وی افزود: «بخش خصوصی در ازای احداث پل‌های هوایی، می‌تواند به مدت معین از بدنه پل‌ها برای تبلیغات مجاز استفاده کند.»

حسین‌پور در ادامه افزود: «شهرداری مشهد به دنبال اقتصادی کردن دیگر پروژه‌های

عمرانی شهرداری نیز هست. با این هدف، احداث محل‌های اقامتی، پارک‌ها و اماکن تجاری نیز برای

جلب و جذب سرمایه‌گذار داخلی و خارجی در دستور کار قرار دارد.»





شهرداری منطقه ۱۰ تهران برگزار کرد؛

## همایش جوانان و باورهای مشارکت جویانه

همایش «جوانان و باورهای مشارکت جویانه» در شهرداری منطقه ۱۰ تهران با هدف معرفی مرکز تشکل‌های مردمی، فواید وجود این مراکز برای شهروندان منطقه، اهمیت مشارکت مردمی، نقش جوانان در شکل‌گیری هر چه بیشتر باورهای مشارکت جویانه، ترغیب حضور گسترده‌تر جوانان در صحنه‌های اجتماعی و مشارکتی، بیان دیدگاه‌های شهرداری و مدیریت شهری، و در نهایت معرفی مرکز تشکل‌های مردمی و کارکردهای آن برگزار شد.

شهردار منطقه ۱۰ تهران گفت: «شهرداری که متولی اداره امور شهر است، خود را موظف می‌داند تا به نحو مقتضی از توان شهروندان در اداره بهینه شهر استفاده کند. و همچنین تلاش دارد تا شهروندان را بیش از پیش به حقوق شهروندی آگاه‌سازد و زمینه‌های مناسب را برای مشارکت هر چه بیشتر آنان فراهم آورد. بنابراین شهرداری می‌بایست با همراهی سایر نهادهای مدنی، در برنامه‌های زمان‌بندی شده به جنبه‌های آموزشی، تربیتی و مهارتی، جامعه‌پذیری، اجتماعی

جشنواره بین‌المللی

## مرمت و احیای بافت تاریخی کاشان

حسین علی وکیل، شهردار کاشان، در نشست خبری به تشریح ضرورت و احیای بافت قدیم کاشان و اهداف آن پرداخت.

وکیل بافت تاریخی کاشان را از جمله ارزشمندترین بافت‌های تاریخی کشور دانست و در توضیح این مطلب گفت: «بافت تاریخی کاشان با روند رو به افزایش تخلیه جمعیتی، با خطر از دست دادن ارزش‌های تاریخی، معماری، مذهبی، اجتماعی و گردشگری و به‌طور کلی تخریب سرمایه ملی روبروست. برای حل این معضل، شهرداری کاشان با تشکیل کمیته‌های متفاوت و انجام کارهای اجرایی، سعی در حفظ بافت قدیم و جلوگیری از تخریب کاملی آن دارد.»

وی در توضیح بیشتر درباره کمیته‌های تشکیل شده، گفت: «کمیته مرمت، وظایفی چون بازسازی و مرمت بافت قدیم و احیای محور گردشگری این شهر را برعهده دارد؛ کمیته علمی - هنری، پاسخگویی به سؤالات علمی و پژوهشی در خصوص احیای بافت قدیم است؛ کمیته جذب مشارکت‌های مردمی برقراری ارتباط تشکل‌های مردمی و صنوف را با بافت قدیمی برعهده دارد؛ کمیته اطلاع‌رسانی به منظور آگاه‌سازی از جدیدترین رویدادها و اتفاقات در بافت قدیم تشکیل



اجرای برنامه‌های حمایتی از تشکل‌های غیردولتی و مردمی در روند اداره شهر و مدیریت شهری، پیشترین مشارکت را جلب کند.

مرکز تشکل‌های مردمی شهرداری منطقه ده تلاش دارد تا به منظور اجرای اهداف و وظایف شهرداری تهران، زمینه حضور داوطلبانه مردم منطقه را بیش از پیش فراهم سازد.

شدن و قانون‌پذیری توجه کند تا هم شهروندان و هم کارگزاران شهرداری، آگاهی لازم را کسب کنند.»

وی افزود: «بر اساس اهمیتی که شهرداری برای انجام فعالیت‌های مشارکت جویانه شهروندان قائل است، سعی کرده است تا در حد توان خود، بسترهای مناسب را برای سازمان‌دهی و سامان‌دهی شهروندان مشارکت جو فراهم آورد. همچنین گوشیده است با

گرفته‌اند.»

وی همچنین یادآور شد: «طی چهار ماه برگزاری جشنواره هر هفته یک پروژه مرمتی، کارگاه مشاغل سنتی و بوستان محلی در بافت قدیم افتتاح می‌شود. به علاوه، نمایشگاه‌هایی نیز از آثار ارزنده هنرمندان

(همراه با حضور آنان در بافت قدیمی)، تئاتر، تزیین، بازی‌های بومی و مانند اینها به منظور جذب شهروندان به بافت قدیم و حضور آنان در بافت، ایجاد شده است. شایان ذکر است که حدود ۵۰۰ هنکار از شهر ۸۵۰۰ هنکاری کاشان را بافت تاریخی این شهر تشکیل می‌دهد.



## همایش آموزشی آتش نشانان استان خراسان

سازمان آتش نشانی و خدمات ایمنی شهرداری مشهد، با همکاری مدیر کل دفتر امور شهری و روستایی استانداری خراسان و سازمان همیاری شهرداری‌ها، همایش آموزشی (نظری - عملی) برگزار کرد.

هدف از این همایش، که ۶۰ نفر از آتش نشانان استان خراسان در آن حضور داشتند، از این قرار بوده است: تبیین اهمیت ایمنی شهرها در مقابل حوادث (آتش سوزی - حادثه) از نظر اقتصادی - اجتماعی، دسترسی به راهکارها و شیوه‌های اجرایی مناسب به منظور آگاهی نیروهای آتش نشانی (آتش نشانان -

نجاتگر) از آخرین تجربیات و استانداردهای موجود در این زمینه، ایجاد ارتباط و مگرش علمی به مقوله ایمنی و حوادث (آتش سوزی - حادثه) بین مسئولان و دست اندرکاران امور ایمنی، و انتقال آخرین تجربیات لازم در زمینه مهار حوادث، تبیین اهمیت شناخت آتش نشانان و نجاتگران از حوادثی مانند گاز گرفتگی، همچنین ایمنی کارخانجات و نظایر اینها.

موضوعات آموزش نظری همایش، شامل سیستم‌های اعلام حریق و اطفای آن، فلسفه ایمنی و جایگاه ایمنی آتش نشانی در ساختار شهری و مانند اینها بوده است. آموزش‌های عملی آتش نشانان نیز در همایش مدکور عبارت بوده است از آموزش دستگاه تنفسی، نجات از چاه افتادگی، سقوط آتش نشانان به وسیله طناب از ساختمان‌های مرتفع و نظایر اینها. گفتنی است که بر اساس نظرسنجی به عمل آمده از شرکت کنندگان، مقرر گردیده است که هر سه ماه یک بار همایشی با موضوعات مرتبط برگزار گردد.



## شهرداری یزد و احیای بافت قدیم

شهرداری یزد به منظور حفظ و احیای بافت قدیم شهر یزد و ارتقا مدیریت مطلوب شهری، جلسه‌ای را با حضور اعضای شورای اسلامی شهر

و سازمان میراث فرهنگی و همچنین سرپرست ناحیه تاریخی، در محل شهرداری یزد برگزار کرد. اصلاهی، سخنگوی شورای اسلامی شهر، در مورد سیاست شورا جهت حفظ و نگهداری و احیای بافت قدیم گفت: «برای احیا و بازگشت حیات به بافت قدیم سعی شده است که حداکثر امتیازات همچون مرمت بناها و تغییر کاربری آنها از مسکونی به اقامتی به طور رایگان برای شهروندان این منطقه در نظر گرفته شود.»

سرپرست ناحیه تاریخی یزد نیز در این زمینه، اظهار داشت: «با توجه به اینکه دیدگاه شهرداری به بافت قدیم شهر دیدگاهی درامدزا نیست، تخصیص اعتبار از سوی دستگاه‌های مرتبط دیگر ضروری می‌نماید.»

در بافت قدیم یزد، مسجد و حسینیه محور محله به شمار می‌آیند و یازار و خانه‌ها در کنار آنها شکل می‌گرفتند. کوچه‌های کم عرض یا دیوارهای بلند حکایت از آن دارند که در تابستان‌های طاقت فرسای یزد معمولاً بخشی از کوچه‌ها حکم سایبان را برای عزیزان پیاده داشتند.



## شهرداری شاهرود ۱۲۰ هزار شهروند را بیمه کرد

شهرداری شاهرود طرح بیمه مسئولیت جامع شهرداری را به مرحله اجرا درآورد.

این طرح با پیشنهاد شهرداری و تصویب شورای اسلامی شهر و با همکاری بیمه ایران انجام شد. طی آن با انعقاد قراردادی، حدود ۱۲۰ هزار نفر از شهروندان شاهرودی مسئول این طرح بیمه قرار گرفتند.

از جمله موارد بیمه نامه مذکور می‌توان به حوادث ناشی از سقوط درخت بر روی وسائل نقلیه، منازل،

اماکن و افراد عبوری (در صورتی که شهرداری مسئول باشد)؛ حوادثی چون سقوط افراد یا وسایل نقلیه در گودال و کانال‌هایی که توسط شهرداری حفر کرده باشد، خسارات ناشی از آب افتادگی در منازل و واحدهای تجاری (در صورتی که شهرداری مقصر باشد)؛ خسارات ناشی از مسمومیت افراد در اثر سمپاشی توسط شهرداری و خسارات ناشی از جلوگیری از تخلیه ضایعات ساختمانی در مکان‌های غیرمجاز؛ و نظایر اینها اشاره کرد.





## آلودگی رودخانه شاوور شوش را به نابودی می کشاند

آلودگی رودخانه شاوور که از ارتفاعات شمالی شهر شوش سرچشمه می گیرد، و به مصارف کشاورزی و آشامیدنی می رسد محیط زیست شهر شوش را نیز به خطر انداخته است.

واهی، مسئول دفتر فنی شهرداری شوش در این زمینه، می گوید: «رودخانه شاوور به دلیل ساختار تریوگرافیک آن از مرکز شهر عبور می کند و می تواند همچون گذشته های دور منبع شایان توجهی از خدمات - از جمله زیبایی شهر،

محلی برای تفریح شهروندان و همچنین محلی مناسب و کم هزینه برای پرورش آبزیانی چون ماهی و میگو - باشد.» وی افزود: «متأسفانه امروز به دلیل وارد شدن فاضلاب های کشاورزی، شهری و روستایی از سرچشمه رود تا سد خیرآباد در محدوده شهرستان شوش، این رودخانه علاوه بر آنکه نمی تواند راننده خدمات فراوان باشد، اکنون با رشد و هجوم جامعه شهری مجاور آن هر روزه پذیرنده حجم زیادی از مواد سمی و فاضلاب است. امروزه حتی می توان مرگ قدری این رودخانه باستانی را اعلام کرد و در آینده آن را به عنوان منبعی بیماری زا و آلوده کننده محیط زیست و بیماری زا به شمار آورد.» واهی در ادامه افزود: «امروزه جمع آوری و استفاده از فاضلاب های خانگی در بسیاری از جوامع از عمده ترین مسائل توسعه

## طرح جامع شهرهای بابل و امیرکلا تهیه شد



طرح جامع بابل با وسعتی حدود ۳۰۳۶ هکتار و شهر امیرکلا در مساحتی به میزان ۷۶۱ هکتاری، تهیه شد و به تصویب شورای عالی شهرداری و معماری رسید.

یزدانی، مدیر شهرداری و معماری سازمان مسکن و شهرداری مازندران در این زمینه گفت: «از ویژگی های طرح جامع شهرهای بابل و امیرکلا، انعقاد پذیروی آن در مواجهه با تغییر و تحولات است، به علاوه برای مالکان هر زمین انتخاب انواع کاربری ها و طیفی از تراکم ساختمانی را امکان پذیر می سازد. بدین ترتیب بهره جویی از تراکم پایه که برابر تراکم ساختمانی متعارف شهر است برای تمامی شهروندان امکان پذیر خواهد بود.»

وی افزود: «اگر زمینی بر اساس مساحت،ابعاد، عرض معبر مجاور و رعایت حقوق همسایگی و ساکنان قابلیت گرفتن تراکم بیشتری را داشته باشد، مالک می تواند با پرداخت ارزش افزوده زمین تراکم ساختمانی بیشتری را به خود اختصاص دهد.»

## افتتاح فاز اول بوستان شبانکاره

شهرداری شهرستان شبانکاره به منظور گسترش و توسعه فضای سبز در این شهرستان، اقدام به احداث بوستانی به مساحت ۴ هکتار کرده است.

بوستان آزادی شبانکاره در کنار محور ترانزیتی خوزستان به فارس، بوشهر و هرمزگان در زمینی به مساحت ۴ هکتار احداث شده است.

فاز اول این بوستان شامل چمن کاری تمام سطح فضای سبز پارک، نهال کاری به تعداد ۵۰ هزار اصله نهال های مختلف، سنگ فرش معابر پارک به مساحت ۱۲ هزار متر مربع احداث بوده نمایش فیلم در مکان رویز، احداث آب نما به مساحت ۱۶۰۰ مترمربع و نمازخانه، به بهره برداری رسیده است. شایان ذکر است که منبع آب، برای آبیاری فضای سبز پارک، از طریق یک حلقه چاه عمیق تامین می شود.

شهری و محیط زیست به شمار می آید. با وجود اینکه ساختار شهری و تکنولوژی، تصفیه آن نیاز به سرمایه گذاری هنگفت دارد، اما به کارگیری تسهیلات و اعمالی کم هزینه و اجرا شدنی همچون جمع آوری، عمل آوری، جداسازی ساده برخی از مواد شناور و عوامل بیماری زا در فاضلاب، و تقویت عوامل تجزیه کننده و خورنده فاضلاب می تواند در سالم سازی بستر آن مؤثر باشد.»

یزدانی در مورد حقیقت شبکه معابر در طرح جامع شهرهای بابل و امیرکلا افزود: «در طراحی شبکه معابر کوشش شده است که وضع موجود و طرح های مصوب گذشته ملاک عمل باشد و در عین حال شبکه های با سلسله مراتب مناسب نیز شکل گیرد. همچنین یک شبکه شریاتی درجه یک (حرکتی سریع) با فاصله حدود دو کیلومتر از یکدیگر، در شهر طراحی شده است.»

وی همچنین اشاره کرد: «حفظ حریم رودخانه بابلرود برای عملکردهای فراغتی و گردشگری و حفظ ارزشی مطلوب غرب این رودخانه، از ویژگی های مثبت این طرح است.»

یزدانی اشاره کرد که در این طرح، تعدادی از طرح های تفصیلی موشوعی و موضعی مانند سامان دهی محله های پروردهی شهر، مطالعه آراضی کشاورزی و باغ های در معرض ساخت و ساز، طرح فضاهای سبز و پیاده راه های شهر، طرح معماری شهری و مناسب سازی سیمای شهر بزرگ شهرهای بابل و امیرکلا پیشنهاد شده است.

## احداث میدان میوه و تره بار در شهر فارسان

شهرداری فارسان به منظور ارائه خدمات بیشتر به شهروندان و سالم سازی محیط زیست اقدام به احداث میدان میوه و تره بار کرد.

پرویز سلطانی، شهردار فارسان، در این زمینه گفت: «شهرداری فارسان اقدام به احداث میدان میوه و تره بار در زمینی به مساحت یک هکتار و زیربنایی حدود ۳۶۰۰ مترمربع کرده است.»

وی افزود: «میدان مذکور دارای ۲۸ غرفه است که مساحت هر کدام به بیش از یکصد مترمربع می رسد. اکنون حدود یک میلیارد ریال در این خصوص هزینه شده، که مبلغ هفتصد میلیون ریال آن از محل وام های بدون بهره سازمان شهرداری های کشور تامین شده است.»





یژه شهرداری یزد به منظور رفع مشکل تردد و برخورد وسایل نقلیه با ساختمانهای بافت قدیم شهر، اقدام به سامان دهی، اصلاح و روان سازی تعدادی از معابر ناحیه تاریخی کرده است. این مسیرها عبارتند از: کوچه‌های چهار ستار، شیخداد و مسجد ابوالفضل.



همدان سازمان تاکسیرانی همدان به زودی ۲۰ دستگاه خودرو برابرد و پژو آر-دی مجهز به سیستم مخابراتی را، به منظور ارائه خدمات بهتر به شهروندان به ناوگان خود می‌فزاید. هزینه اجرای این طرح که ۷۰۰ میلیون ریال اعلام شده است توسط بخش خصوصی و مؤسسات کرایه اتومبیل تامین می‌شود.



میانه شهرداری میانه به منظور گسترش زمینه‌های فرهنگی، هنری و آموزشی برای کودکان و نوجوانان، مؤسسه فرهنگی هنری «فراتخانه» را افتتاح کرد. این مؤسسه فرهنگی در زمینی به مساحت ۳۰۰ متر و با دو سالن مجزا برای دختران و پسران، مخزن کتاب، اتاق صحافی و آپارخانه در سال جاری به بهره‌برداری رسید.



مشهد با مساعدت‌های دولت و شهرداری مشهد امکان راه اندازی قطار شهری این شهر فراهم شده است. ناگفته نماند که این پروژه بزرگ، که تاکنون ۵۵۰ میلیارد ریال اعتبار هزینه در بر داشته، نیازمند ۱۰۰ میلیارد ریال اعتبار جدید است.



قم شهرداری قم در آستانه انتخابات شوراهای اقدام به نصب تعدادی تابلوی تکا پایه فلزی جدید به منظور چسباندن اعلامیه و پوستره‌های تبلیغاتی کرده است.



فارسان میدان ورودی شهر فارسان یا نام «دهان مقدس» و به مثابه نمادی از مقاومت دلیرانه مردم گنوجان، تا صرف اعتبار حدود چهارهصد میلیون ریال افتتاح شد.



صفا شهر با توجه به نیاز شهر صفاشهر به بهسازی و عبور و مرور شهری، شهرداری این شهر اقدام به زیرسازی و آسفالت معابر شهر به مساحت ۱۵۰ هزار مترمربع کرده است.



قمشہ شهرداری قمشہ (شهرضا) با همکاری شرکت سهامی بیمه ایران، تسامی شهروندان شهرضایی را در برابر حوادث شهر بیمه کرد. شایان ذکر است که بیمه شهرداری شامل آن بخش از خدمات عمرانی شهرداری است که به نوعی شهروندان یا آن سروکار می‌یابند.



شاهرود شهرداری شاهرود به منظور ایجاد انگیزه دو پرسنل شهرداری برای ارائه خدمات بهتر به شهروندان، اقدام به برگزاری اردوهای زیارتی-تفریحی برای کارگران و کارمندان کرده است.

همچنین از دیگر اقدامات مثبت این شهرداری، معرفی پرسنل به صندوق قرض الحسنه وام برای رفع مشکلات مالی است.



دزآب طی یک سال فعالیت شهرداری دزآب، افزون بر ۱/۵ میلیارد ریال اعتبار صرف طرح‌های عمران شهری شده است.

از مهم‌ترین اقدامات انجام شده این شهرداری می‌توان به احداث سائن ورزشی، درختکاری معابر سطح شهر، اجرای پارک دولت به مساحت ۷ هزار مترمربع و احداث بلوارهای «شهد باهنر» و «۲۲ بهمن»، «شهد بهشتی» و هم چنین خیابان «شهد» دستگیر» اشاره کرد.



رشت شهرداری رشت تندیس مرحوم محمود نامجو، قهرمان وزنه برداری ایران - را در یکی از میدان‌های این شهر نصب کرده است.

گفتنی است جنس این تندیس از برنز است، که به ابعادی ۴ برابر اندازه طبیعی بر روی پایه‌ای باروکش سنگ گرانیت سیاه به ارتفاع ۲/۵ متر نصب گردیده است.



خوسف شهرداری خوسف به منظور سامان دهی شهر، اقدام به احداث کانال جمع آوری آبهای سطحی به طول ۱۱۰۰ متر، و همچنین احداث و تعمیر میل‌های نیور وسایل نقلیه در سطح شهر و احداث پارک و فضای سبز به مساحت ۲۰۰۰ مترمربع کرده است.



خضری دشت بیاض شهرداری خضری دشت بیاض به منظور تسهیل در رفت و آمد اقدام به آسفالت، نوسازی و بازسازی خیابان‌های شهر به طول ۱۶۴۲۰۸ متر کرده است. همچنین این شهرداری با هدف توسعه و گسترش فضای سبز، بیش از ۲۵ هکتار فضای سبز بوجود آورده است.



ایلام شهرداری ایلام به منظور ایجاد فضای دسترسی آسان و سامان بند شهروندان به مایحتاج ضروری، اقدام به احداث بازارچه «توحید» کرده است. این بازارچه علاوه بر فرآورده‌های تازه غذایی، به فضای سبز ورزشی و پارکینگ نیز مجهز است. شهرداری ایلام در نظر دارد بازارچه‌هایی مشابه را در نقاط مختلف برپا کند.



امل شهرداری امل به منظور توسعه ایستگاه‌های آتش نشانی ۳۰۰ میلیون تومان هزینه کرد. شهردار امل تأکید کرد که به ازای هر ۵۰ هزار نفر، می‌بایست یک ایستگاه آتش نشانی احداث شود تا امنیت روحی و روانی شهروندان فراهم آید.



نام کتاب: **پویش  
شهرنشینی و مبانی نظام  
شهری / نویسنده: دکتر  
ناصر عظیمی / ناشر: نشر  
نیکا / چاپ نخست:  
۱۳۸۱ مشهد / شماره‌گان:  
۱۵۰۰ نسخه در ۱۶۰  
صفحه / بها: ۱۲۰۰ تومان**

بیش علمی همواره بنیادی‌ترین شیوه کنونی مسائل نظری است. نویسنده کتاب با همین دیدگاه به بررسی خاستگاه پدیده شهرنشینی و پویش شهری پرداخته و درونمایه اقتصادی موضوع را پایه قرار داده است. وی با این نگرش مباحث مهمی را مطرح ساخته است، که از آن جمله‌اند نقش مازاد اقتصادی از دیدگاه اقتصاد سیاسی در پیدایش شهر و انقلاب شهری، و الگوهای نظری اصلی نظام شهری در حوزه علمی، این اثر که آمیزه‌ای از ترجمه و نگارش است، به‌انگیزه فراهم‌آوری الگوهای نظری دقیق و معتبری در زمینه پویش شهرنشینی و نظام شهری در فارسی، تالیف شده است. نویسنده، آن گونه که خود در پیشگفتار آورده، گویهریزی اولیه این اثر را در جریان یک پژوهش موردی دو ساله ریخته است. وی کتاب را در گام نخست برای همه دانشگاهیان در حوزه علوم اجتماعی، اقتصادی و انسانی - به‌ویژه در رشته جغرافیا، برنامه‌ریزی شهری و منطقی - تدوین کرده و در گام بعدی آن را برای همه کتابخوانانی که در پی گشودن دریچه‌ای تازه در اندیشه خویش هستند، سپردند، سپردند دانسته است.

نویسنده بر این باور است که خاستگاه پژوهش نظام‌های شهری در برنامه‌ریزی، دانش جغرافیاست، که تا پیش‌های چون جامعه‌شناس شهری، اقتصاد، برنامه‌ریزی و حتی شهرسازی و معماری در غنا بخشی بدان دو درجه دوم اهمیت قرار می‌گیرند. البته چه بسا که پژوهشگران و صاحب‌نظران این رشته‌ها، چنین باوری را مردود برشماری و نپذیرند. کتاب در ۴ فصل پویش شهرنشینی، الگوهای نظام شهری، و نظام شهری در عصر جهانی شدن، به‌همراه یک پیشگفتار و مقدمه‌ای دو صفحه‌ای نگاشته شده است. نیز به شیوه‌ای نم‌چندان معمول، سیاه‌نمودارها، جدول‌ها، نقشه‌ها و شکل‌ها در آغاز کتاب و پس از فهرست مطالب جای گرفته‌اند.

فصل نخست که با توضیح درباره «محصول مازاد» و پیوند آن با بنیادی شهر آغاز می‌گردد، دیدگاه و سخنان گوردن چیلد را در این باره به‌کسرت‌دیگی بیان کرده در پی آن به نظریات پل باران، مورس، تاب، پیل سوئیزی و مندل پرداخته است. این فصل به زیرفصل‌هایی چون پیدایش شهرها، پویش شهرنشینی در کشورهای توسعه‌یافته، پویش شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه، و همچنین زیر

بخش‌هایی بزرگتری تقسیم شده است. نویسنده در همین فصل سرانجام نظر پیرسون را درباره «مازاد نسبی» پذیرفته و در دنباله آن «مازاد اجتماعی» را چنین تعریف کرده است: «... در هر واحد فضایی معین عبارت از آن مقدار تولیدی است که در فرایند زندگی اجتماعی بیش از نیازهای مصرف بیولوژیکی و اجتماعی فرد و جامعه به‌طور بالقوه و واقعی باقی می‌ماند» (ص ۱۷).

در این فصل از چند جدول و نمودار استفاده شده است که بهترین آنها جدول تحولات توسعه اقتصادی در کشورهای توسعه‌یافته و رابطه آن با توسعه شهری است، که در چهار برش تاریخی از سال ۱۵۰۰ م. تا به امروز پیش آمده است. در آخرین زیر فصل این پیش‌بینی به چشم می‌خورد که در سال ۲۰۱۵ م. شمار جمعیت شهری کشورهای در حال توسعه به ۲/۹ میلیارد نفر، یعنی سه برابر حجم جمعیت شهری کشورهای توسعه‌یافته جهان، خواهد رسید. نویسنده آن را پدیدهای روزگار دانسته که هیچ یونانی با زندگی شهری باستان - یعنی مشرق زمین، گهواره تمدن - ندارد. در بخشی دیگر از این فصل، پدیده «روستایی شدن شهرها در کشورهای جهان سوم» شرح داده شده است. سپس به رشد کلان‌شهر در این کشورها پرداخته شده و برای توضیح هر چه بیشتر این موضوع، یک نمودار و همچنین جدول مورخ مرکز کلان‌شهری جهان با جمعیت بیش از ۸ میلیون نفر در سال‌های ۱۹۵۰ تا ۲۰۰۰ م. درج گردیده است که جدولی بسیار جالب و گویاست. در جدولی دیگر جایگاه ۱۰ شهر نخست دنیا در سال ۱۹۵۰ م. نشان داده شده است، که همگی در کشورهای پیشرفته بوده‌اند و اینکه (در سال ۲۰۰۰) پنج نیویورک و توکیو، یکسره به جهان سوم منتقل شده‌اند (ص ۴۶).

فصل دوم کتاب با تعریفی از نظام شهری آغاز می‌شود، که نویسنده آن را «مجموعه‌ای از شهرهای وابسته به همدیگر» می‌داند که «ساختار سکونتگاه‌های شهری در یک ناحیه، منطقه، سرزمین و جهان را پدید می‌آورند» و در آن جریان جمعیت، سرمایه و عوامل تولید، ایندها، اطلاعات و نوآوری‌ها نیز دخالت دارند. نویسنده سپس پرسش‌هایی را برای بررسی نظام‌های شهری پیش کشیده است که پاسخ‌گویی به آنها، مستلزم داشتن الگوهای معنی است؛ و در آن چهار الگور معرفتی و یا تم‌ولوژیایی بررسی کرده است، که بهترین آنها الگوی «رتبه و اندازه» (اوتر یاج ۱۹۱۳ م.) و مهم‌ترین از توترین‌ها (نیز الگوی مکان مرکزی کریستالر ۱۹۳۴ م.) است.

این بخش با گسترش فراوان، نمودار و شکل‌های بسیار همراه شده است. در زیر فصل «منطقه اقتصادی» ایده‌آل در مدل آگوست لوش، نویسنده‌ی این اندیشمند را می‌گویم و کاست به فارسی گردانیده که هماهنگی مناطق اقتصادی به نام داشته و در سال ۱۹۳۹ انتشار یافته است. در شکلی نیز

تصویرهای گوناگونی را برای توضیح مدل مناطق اقتصادی لوش ارائه داده است. در زیر فصل‌های بعدی، «مدل‌های جاذبه»، «مدل مرکز بیامون»، «مدل نظام جهانی و نظام شهری جهانی» توضیح داده شده است.

فصل سوم با این سخن آغاز می‌شود که «نظام‌های شهری دائماً خود را با تغییرات ساختاری شهرها و ارتباطات خارجی آنها تطبیق می‌دهند» و در زیر فصل «عوامل مؤثر بر ساخت نظام شهری» از عواملی چون، دولت، بازار، جنبش‌های اجتماعی، تحولات فناوری ارتباطی، محرک‌های خارجی، ساخت‌کنونی سازمان فضایی نام برده و هر یک را در بخش‌هایی جداگانه شرح داده است.

این کتاب چارچوبه‌های تری علمی را دراست - مانند نمایه‌کسانی که در این کتاب از آنان نام رفته است. نویسنده در هر کجا لازم دیده با پانوشی موضوع مورد بحث را گسترده‌تر توضیح داده است (مانند ص ۱۴ دربارهٔ گوردن چیلد، یا ص ۸۳ دربارهٔ آگوست لوش). کتاب گذشته از پانوشتهای انگلیسی، برای برابری نهادهای فارسی متن و افزودن توضیحی که در بیشتر صفحات آمده، دارای ویژه‌نامهای انگلیسی - فارسی است که بر ارزش پژوهشی کتاب افزوده است. نویسنده پایه نگاشته‌های (فهرست منابع) هر فصل را جداگانه در پایان کتاب به دست داده، فصل یکم با ۱۰ منبع انگلیسی و ۱۸ فارسی، فصل دوم با ۲۲ انگلیسی و با همین شمار منبع فارسی، و واپسین فصل با ۸ منبع انگلیسی و ۷ فارسی تدوین یافته که پاره‌ای از آنها تکراری است. می‌ماند برخی کاستی‌ها چون شماره‌گذاری زیرفصل‌ها که به جای چیدمان ریاضی (از چپ به راست) ردیفی نوشتاری (از راست به چپ) یافته که خواننده را سردرگم می‌کند، به‌اضافهٔ پارایراف‌گذاری‌ها مانند پانوشت Surplus در برابر «محصول مازاد» به جای Surplus Production و یا برابر نهاده‌های نه چندان فارسی همچون باز توزیع [= باز پراکنش / پراکنش دوباره] و در بیان لاکین نام کسان که از دست‌فرو ماندند و سرانجام دو گانه تویسی در پارهای اسمها مانند: اورباج / لوترباخ.

پانوشت:

- 1- G. Childe
- 2- P. Baran
- 3- M. Dobb
- 4- P. Sweeney
- 5- Mendel
- 6- Pearson
- 7- F. Auerbach
- 8- W. Christaller
- 9- A. Losch

# Contents

<b>Note</b>	4
<b>Special Report</b>	5
Judicial Challenges of Municipalities / J. Alabadi	
<b>Idea &amp; Research</b>	
An Analysis of The Urban Environment Pollutians /A.Zarrabi - R.Mokhtari	12
Urban Sustainable Tourism / S.Mahallati	20
<b>Legal Counsellor</b> / H.Ehteshami	28
Adminstrative and Financial Counsellor / J.Rezaie	31
<b>Municipalities According to Documents</b>	35
<b>Mayor's View</b>	36
Marvdasht, Searching for Identity (Interview with A.Poortazak, the Mayor of Marvdasht)	
<b>Urban Law</b>	40
Different Stages in Purchasing and Appropriation of Lands and Properties by Municipalities / T.Haydarnia Delkhosh	
<b>Councils and Participation</b>	44
Supervising the Councils, from wrongdoings to Dissolution	
<b>Governments and Councils in Iran</b> /From the Provincial Unions to the Urban Ones / H.Shafi'i	48
<b>The ABC of City/Municipalities and Suggesting Precise Litigations</b> / M.Barabadi	50
<b>World's Experiences</b>	
Tawards Sustainable Urban Environments / Trans> Sh-Farzinpak	52
Current Governmental Problems in the Big Cities of Latin America / Trans> B.Seyahjani	55
Rehabilitation of the Ancient City of Odyne / Trans.M.R.Poorja'far	
<b>World's Cities and Municipalities</b> / by N.Moradi	60
<b>Plan and City</b>	
Arrangement and Enabling the Informal Occupants, Zahedun Experince / A.Safavi	64
<b>Instruction</b>	
Special Lines for Bus / H.Foutohi	71
<b>Point of View</b>	
The Juridical Problems of Municipalities / A.Zera'at	75
<b>Research Selection</b> / M.H.Choopani	79
<b>News Reports</b>	82
<b>Brief News</b>	96
<b>Clance at Cities</b> /Amol, Darzub, Eshnaviyeh, ILLUM, Khezri Dasht-e Bayuz, Khoosf, Rasht	100
<b>New Publication</b> /A.Jalali	101



*This is  
the 4th dimension of architecture*

ارائه خدمات مشاوره نورپردازی

ارائه دوره های آموزش تخصصی

تولید و تأمین تجهیزات ویژه

بیشتره در ارائه سیستم های نورپردازی

تهران - بلوار کشاورز - رویروی بیمارستان ساسان - ساختمان ۱۰۶ - طبقه ۷ - واحد ۱۱ - تلفن: ۸۹۷۳۹۰۵ (۰۲۱) - فاکس: ۸۹۷۳۹۰۴ (۰۲۱)  
اسفهان - خیابان محتشم کاشانی - کوچه جاوید - پلاک ۱۴ - تلفن: ۶۲۷۳۵۳۱ (۰۳۱۱) - فاکس: ۶۲۴۱۰۲۹ (۰۳۱۱)  
شیراز - خیابان قالی شمالی - فروشگاه ملکیان - تلفن: ۷۲۹۶۵۳۹ (۰۷۱۱) - فاکس: ۷۲۸۵۳۳۲ (۰۷۱۱)

- Juridical Challenges of Municipalities
  - An Analysis of The Urban Environment Pollutants
  - Urban Sustainable Tourism
  - Marvdasht, Searching for Identity
- Supervising the Councils, From Wrongdoings to Dissolution
- From the Provincial to the Urban Ones
- Current Governmental Problems in the Big Cities of Latin America
- Enabling the Informal Occupants in Zahedun
- The Juridical Problems of Municipalities

