

اداره امور سازمان های محلی در ایران

(شورای اسلامی، شهرداری ها و دهیاری ها)

دکتر محمد حسین رحمتی

استادیار پردیس قم دانشگاه تهران

پاییز ۱۳۹۱

سرشناسه	: رحمتی، محمدحسین، ۱۳۵۶ -
عنوان و نام پدیدآور	: اداره امور سازمان های محلی در ایران (شوراهای اسلامی، شهرداری ها و دهیاری ها) محمدحسین رحمتی.
مشخصات نشر	: تهران: موسسه کتاب مهربان نشر، ۱۳۹۱.
مشخصات ظاهری	: ۲۹۶ ص: جدول، نمودار.
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۵۸۲۳-۶۱-۵
یادداشت	: کتبیله: ص: ۲۸۹ - ۲۹۶.
موضوع	: سازمان های دولتی محلی -- ایران
موضوع	: سازمان های دولتی محلی -- ایران -- مدیریت
موضوع	: شهرداری -- ایران
موضوع	: شوراهای شهر -- ایران
رده بندی کنگره	: JS ۷۸/۳:۲۳ ۱۳۹۱.
رده بندی دیویی	: ۳۵۵: ۳۵۲۲.
شماره کتابشناسی ملی	: ۲۸۹۵۲۵



عنوان: اداره امور سازمان های محلی در ایران (شوراهای اسلامی، شهرداری ها و دهیاری ها)

مولف: دکتر محمدحسین رحمتی

ناشر: موسسه کتاب مهربان نشر

حروفچینی: خانم کاظمی

طراح: زینب مشهدی محمدی

چاپ: اول پاییز ۱۳۹۱

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۵۸۲۳-۶۱-۵

Email: Mehraban_book@yahoo.com

www.MehrabanPub.com

«کلیه حقوق چاپ و نشر محفوظ و متعلق به ناشر است»

نشانی: تهران، خ انقلاب، خ ۱۲ فروردین، خ لیافی نژاد، پلاک ۱۸۹

تلفن: ۶۹۷۳۱۷۵-۶ فکس: ۶۶۴۸۳۱۴۵

این اثر، مشمول قانون حمایت مؤلفان و مصنفان و هنرمندان مصوب ۱۳۲۸ است. هر کسی تمام یا قسمتی از این اثر را بدون اجازه مؤلف (ناشر) نشر یا پخش و عرضه کند، مورد پیگرد قانونی قرار خواهد گرفت.

سخنی با خوانندگان محترم کتاب

با توجه به اینکه برای برخی از مطالعه‌کنندگان فرصت و مجال مطالعه کل متن کتاب وجود ندارد به نظر می‌رسد، ذکر برخی نکات در ابتدای کتاب در معرفی اثر مفید فایده خواهد بود:

➤ علی‌رغم سایر کتاب‌هایی که در باب اداره امور حکومت (سازمان)‌های محلی به نگارش درآمده (شامل کتاب‌های قدیمی مثل کتاب دکتر علی نیامی، محمد شکیبا مقدم، یوسف دانش خوشبو و ... و کتاب‌های جدید مثل اثر ارزشمند دکتر سید محمد مقیمی، عبدالرحیم نوروزی فر و عباس شکاری و...) که بیش از ۵۰ درصد مطالب آنها ناظر به بحث حکومت‌های محلی در سایر کشورها بوده یا بحث‌های انتزاعی در آنها مطرح شده است، در این کتاب تلاش شده است حجم قابل توجهی (بیش از ۹۰ درصد مطالب) به بحث‌های بومی پرداخته شود.

➤ این اثر صرفاً یک کتاب درسی نیست بلکه مطالب آن، با هدف آشنا نمودن دانشجویان با بحث امور سازمان‌های محلی و کمک به اعضای شورای اسلامی شهر و روستا و مدیران شهرداری در شناخت بهتر و اداره موثرتر سازمان‌های محلی در ایران ارایه می‌شود.

➤ در این اثر تلاش شده است تا به بحث‌های جدید مدیریت شهری و روستایی در ایران که در سایر کتاب‌ها به آنها توجه نشده است (مثل بحث شورایی‌ها، دهیاری‌ها، حکمرانی خوب شهری و ...) پرداخته شود.

➤ از بحث‌های مهم مدیریت شهری تعامل شوراهای و شهرداری‌های با یکدیگر و با سایر سازمان‌های دولتی و خصوصی جامعه است که در هیچ کتابی به آن پرداخته نشده در این اثر بخش معظمی به این بحث می‌پردازد.

➤ تلاش بر این بوده است که در عین استفاده از متون ارزشمند قبلی از جدیدترین آثار مرتبط استفاده شود. لذا بخش قابل توجهی منابع مربوط به بعد از سال ۱۳۸۶ است.

➤ علی‌رغم سایر کتاب‌های مرتبط با سازمان‌های محلی (و علی‌رغم رویه حاکم بر تدوین و تالیف کتاب در دهه اخیر) تلاش بر این بوده است که همه مطالب این کتاب از مقالات و متون فارسی و گزارش تحقیقات داخلی گردآوری و ارایه شود و از منابع غیرفارسی استفاده نشده است.

➤ مطالب این کتاب در ۴ بخش و ۲ فصل مستقل به شرح زیر ارایه شده است:

بخش اول: کلیات سازمان‌های محلی

بخش دوم: اداره امور شوراهای اسلامی و شورایی‌ها

بخش سوم: اداره امور شهرداری‌ها

بخش چهارم: تعاملات و ارتباطات در سازمان‌های محلی

و دو فصل مستقل که ذیل سایر بخش‌ها نمی‌گنجند تحت‌عنوان:

فصل چهاردهم: مدیریت روستایی

فصل پانزدهم: افق‌های آینده مدیریت شهری.

➤ سبک مرجع نویسی در این کتاب به سبک MLA می‌باشد.

➤ مولف کتاب، بر خود لازم می‌داند از کلیه عزیزانی که در تالیف و نشر این اثر نقش‌آفرینی داشته‌اند، تشکر نماید از جمله این عزیزان در درجه اول، همسر و فرزندان عزیزم (سماء و ریحانه) هستند چراکه، زمان اختصاص یافته به این اثر، متعلق به آنها بوده است. از دیگر عزیزان مددکار مولف، ویراستار محترم آقای امین احمدی و آقای سید اکبر موسوی و خانم نرگس جهانگیر اصفهانی و سرکار خانم لیلا کاظمی هستند که در حروفچینی کتاب زحمت کشیده‌اند. همچنین مولف برخورد واجب می‌داند، از آقای مهربان (جلیلی راد) مدیر محترم نشر مهربان تشکر ویژه داشته باشد.

در پایان مولف اعتراف دارد که این اثر عاری از اشکال نیست، لذا از کلیه مطالعه کنندگان عزیز، درخواست دارد در راستای تکمیل این اثر ناقص، مولف را کمک کنند و مشکلات و نواقص آن را متذکر شوند.

محمد حسین رحمتی

استادیار پردیس قم دانشگاه تهران

mhrahmati@ut.ac.ir

فهرست مطالب

بخش اول: کلیات حکومت‌های محلی

فصل اول: تعاریف و مفاهیم حکومت‌های محلی..... ۱۷

حکومت.....	۱۷
دولت.....	۱۸
محلّه.....	۱۹
تعریف حکومت محلی.....	۲۱
ویژگی‌های حکومت‌های محلی.....	۲۲
عناصر تشکیل دهنده حکومت محلی.....	۲۴
تأثیر ساختار درونی دولت‌ها بر حکومت‌های محلی.....	۲۵
نوع‌شناسی دولت‌ها از منظر ساختار درونی.....	۲۶
فلسفه تشکیل حکومت‌های محلی.....	۳۰
حکومت محلی ابزاری برای حکمروایی خوب شهری.....	۳۴
حکومت محلی یا سازمان (واحد) محلی.....	۳۵
آسیب‌شناسی کلی سازمان‌های محلی در ایران.....	۳۸

فصل دوم: انواع حکومت‌های محلی..... ۴۱

الف) تقسیم‌بندی بر مبنای نقش:.....	۴۳
ب) تقسیم‌بندی بر مبنای اندازه (شورا):.....	۴۳
ج) تقسیم‌بندی بر مبنای مرجع اقتدار.....	۴۳
د) تقسیم‌بندی بر مبنای ماهیت:.....	۴۴
هـ) تقسیم‌بندی بر مبنای تقسیمات کشوری.....	۴۵

۴۵..... (و) تقسیم‌بندی بر مبنای ساختار شهرداری:

۴۶..... بررسی تقسیمات کشوری در ایران

بخش دوم: اداره امور شوراهای اسلامی و شورایی‌ها

فصل سوم: جایگاه شوراهای اسلامی در اداره امور عمومی..... ۵۷

۵۹..... جایگاه شوراها در قانون اساسی

۶۲..... تاریخچه شوراها در ایران

۶۴..... انواع نقش‌های شوراها

۶۴..... کارکرد کلی شوراهای اسلامی شهرها در ایران

۶۵..... آثار و پیامدهای مثبت شوراها

۶۶..... وظایف و اختیارات شورای اسلامی

فصل چهارم: اداره امور داخلی و تشکیلاتی شورای اسلامی..... ۷۵

۷۵..... آغاز به کار شورای اسلامی شهر

۷۶..... اندازه شورا (تعداد اعضای شورا)

۷۸..... دوره شورا

۷۸..... جلسات شورا و نحوه اتخاذ تصمیم در جلسات شورا و کمیسیون‌ها

۷۹..... کمیسیون‌های شورا

۸۳..... امور مالی و معاملاتی شورا:

۸۴..... نظام جبران خدمت در شورا

۸۴..... ساختار و تشکیلات شوراهای اسلامی شهر

۸۵..... الف) بخش سیاست‌گذاری:

۸۷..... ب) بخش اجرایی (سازمان اداری)

۸۸..... شرایط داوطلبان عضویت شورای اسلامی

۸۹.....	سازمان‌ها و نهادهای متولی رسیدگی به تخلفات شوراهای اسلامی
۹۰.....	آموزش و بهسازی اعضای شورای شهر
۹۴.....	ارزیابی عملکرد سازمان‌های محلی
۹۹.....	آسیب‌شناسی شورای اسلامی

فصل پنجم: اداره امور شورایاری‌ها..... ۱۰۳

۱۰۳.....	برنامه‌ریزی محله مبنا (شورایاری‌ها)
۱۰۴.....	تعریف شورایاری‌ها
۱۰۵.....	کارکرد شورایاری‌ها
۱۰۶.....	فلسفه تشکیل شورایاری‌ها
۱۰۶.....	اقدامات لازم برای تشکیل شورایاری‌ها
۱۰۷.....	نحوه شکل‌گیری و اداره شورایاری‌ها
۱۰۹.....	عضویت در شورایاری‌ها
۱۱۰.....	اداره امور داخلی شورایاری‌ها
۱۱۲.....	کمیته‌های تخصصی شورایاری‌ها
۱۱۳.....	پیشنهادهایی برای بهبود اجرای الگوی مشارکتی شورایاران

بخش سوم: اداره امور شهرداری‌ها در ایران

فصل ششم: وظایف شهرداری‌ها..... ۱۱۷

۱۱۷.....	تعریف شهرداری:
۱۱۸.....	سیر تحولات قانون شهرداری در ایران
۱۱۹.....	دسته‌بندی وظایف شهرداری در قانون
۱۲۲.....	ضرورت واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها
۱۲۳.....	آسیب‌شناسی کلی فعالیت‌ها و وظایف شهرداری

فصل هفتم: اداره امور مربوط به منابع انسانی در شهرداری..... ۱۲۷

- گفتار اول: اداره امور پرسنلی مربوط به شهردار..... ۱۲۸
- روش‌های مرسوم انتخاب شهردار..... ۱۲۸
- سیر تاریخی انتخاب شهرداران در ایران..... ۱۲۹
- فرایند انتخاب و انتصاب شهردار در وضعیت کنونی..... ۱۳۰
- ویژگی‌ها و معیارهای انتخاب شهردار..... ۱۳۱
- حقوق و مزایای شهرداران..... ۱۳۳
- پایان دوره‌ی خدمت شهردار..... ۱۳۴
- انتخاب کننده شهردار: شور یا مردم..... ۱۳۵
- وظایف شهردار..... ۱۳۶
- چالش‌های فراروی انجام وظایف شهردار..... ۱۳۶
- بخش دوم: اداره امور پرسنلی مربوط به کارکنان شهرداری‌ها..... ۱۳۷
- سیر تحول قانون استخدامی شهرداری‌ها..... ۱۳۷
- ورود به خدمت در شهرداری..... ۱۳۸
- آغاز به کار و استخدام در شهرداری..... ۱۳۸
- سیستم جبران خدمت شهرداری..... ۱۳۸
- فرایند انتصاب و نقل و انتقال کارکنان در شهرداری..... ۱۳۹
- نوع‌شناسی کارکنان شهرداری‌ها از حیث نوع استخدام..... ۱۳۹
- اختیارات شهردار در خصوص امور اداری شهرداری..... ۱۴۰
- پیشنهادهایی در جهت تقویت و ارتقاء مدیریت منابع انسانی در شهرداری..... ۱۴۰
- بخش سوم: آموزش و بهبود نیروی انسانی در شهرداری..... ۱۴۲
- متولی آموزش و توسعه منابع انسانی در شهرداری‌ها..... ۱۴۳
- آموزش کوتاه‌مدت کارکنان شهرداری‌ها..... ۱۴۳

آموزش الکترونیک رویکردی نو برای آموزش کارکنان شهرداری ۱۴۵

پیشنهادهایی جهت تقویت نظام آموزشی شهرداری ها ۱۴۶

فصل هشتم: اداره امور مالی شهرداری ۱۴۹

سند مالی شهرداری ها: ۱۴۹

الف) هزینه های شهرداری ۱۴۹

ب) درآمدهای شهرداری ۱۵۳

اموال شهرداری: ۱۵۷

راهکارهای ارتقاء اثربخشی بودجه در شهرداری ها: ۱۶۰

فصل نهم: اداره امور سازماندهی و تشکیلات شهرداری ۱۶۳

سیر تحول ساختاری شهرداری در ایران ۱۶۴

سطوح تشکیلاتی شهرداری ها در ایران ۱۶۶

ساختار کنونی شهرداری ها در ایران ۱۶۸

فرایند اصلاح ساختار تشکیلاتی شهرداری ها ۱۷۴

مقایسه ساختار و وظایف شهرداری های ایران و جهان ۱۷۶

آسیب شناسی ساختار تشکیلاتی شهرداری ها در وضعیت موجود ۱۷۸

راهکارهایی جهت ارتقاء اثربخشی ساختار شهرداری ها ۱۷۸

ارائه ساختار پیشنهادی برای شهرداری ها ۱۷۹

فصل دهم: برنامه ریزی شهری در ایران ۱۸۳

مفهوم لغوی برنامه ریزی شهری ۱۸۳

فرایند برنامه ریزی شهری ۱۸۴

انواع طرح های توسعه شهری در ایران ۱۸۸

استراتژی توسعه شهری (CDS) ۱۹۰

سلسله مراتب برنامه‌ریزی فضایی و شهری در ایران ۱۹۴

مدل یکپارچه برنامه‌ریزی راهبردی شهرها و شهرداری‌های ایران ۱۹۵

نمونه طرح‌های توسعه ملی: ۱۹۶

راهکارهای تقویت برنامه راهبردی توسعه شهری در ایران: ۲۰۲

فصل یازدهم: انواع طرح‌های توسعه شهری ۲۰۵

تعریف طرح جامع شهری ۲۰۵

اهداف طرح‌های جامع شهری ۲۰۶

محتوای طرح‌های جامع شهری ۲۰۶

آسیب‌شناسی طرح‌های جامع شهری ۲۰۸

طرح‌های جامع شهرستان (ناحیه‌ای) ۲۱۱

طرح‌های تفصیلی ۲۱۲

تاریخچه طرح‌های تفصیلی در ایران و شهر تهران ۲۱۴

طرح هادی شهری ۲۱۴

طرح‌های ساماندهی ۲۱۶

فرایند تهیه و تصویب و نظام اجرایی طرح‌های شهری ۲۱۷

نظام اجرایی و تشکیلات برنامه‌ریزی شهری ۲۱۸

بخش چهارم: تعاملات و ارتباطات در سازمان‌های محلی

فصل دوازدهم: تعاملات درون سازمان محلی ۲۲۹

انواع تعاملات حکومتی در داخل یک کشور ۲۲۹

سطح‌بندی تعاملات و ارتباطات در سازمان‌های محلی ۲۳۰

سطح اول: تعاملات درون شورا یا شهرداری ۲۳۳

سطح دوم: تعامل شورای شهر با شهرداری ۲۳۴

فصل سیزدهم: تعاملات بین سازمانی..... ۲۳۹

- ۲۳۹..... ضرورت تعامل حکومت مرکزی و سازمان محلی:
- ۲۴۰..... انواع تعاملات سازمان محلی با حکومت مرکزی:
- ۲۴۱..... انواع روش‌های نظارت حکومت مرکزی بر سازمان محلی:
- ۲۴۵..... تعامل شورای شهر با حکومت مرکزی:
- ۲۴۵..... سازمان‌ها و نهادهای طرف تعامل با سازمان‌های محلی:
- ۲۴۷..... سازمان‌ها و نهادهای طرف تعامل با شوراها:
- ۲۴۸..... سازمان‌ها و نهادهای طرف تعامل با شهرداری‌ها:
- ۲۵۳..... سطح چهارم: تعامل شوراها و شهرداری‌ها با مردم و نهادهای مردمی:
- ۲۵۴..... شهردار: رابط بین سازمان محلی و مردم:
- ۲۵۴..... نقش شهروندان در انجام وظایف شهرداری:
- ۲۵۴..... زمینه‌های همکاری مردم با شهرداری‌ها:
- ۲۵۹..... راهکارهایی جهت تحقق تعامل مطلوب شوراها و مردم و جلب مشارکت شهروندان:
- ۲۶۰..... تعامل شوراها و شهرداری‌ها با سازمان‌های مردمی (غیردولتی):
- ۲۶۰..... کارکرد سازمان‌های غیردولتی:

فصل چهاردهم: مدیریت روستایی..... ۲۶۳

- ۲۶۳..... تاریخچه مدیریت روستایی در ایران:
- ۲۶۴..... ساختار مدیریت روستایی:
- ۲۶۷..... شخصیت حقوقی دهیاری‌ها:
- ۲۶۸..... ملاک‌های سطح‌بندی دهیاری‌ها:
- ۲۶۸..... منابع مالی دهیاری‌ها:

۲۶۹.....	وظایف دهیار.....
۲۷۱.....	عوامل موثر بر موفقیت دهیاری‌ها:.....
۲۷۲.....	ابعاد، مولفه‌ها و شاخص‌های حکمروایی محلی روستایی.....
۲۷۴.....	ارتقاء روستا به شهر.....
۲۷۵.....	طرح توسعه روستایی.....
۲۷۵.....	چالش‌های پیش‌روی مدیریت روستایی و شورای روستا:.....
۲۷۵.....	پیشنهادهایی جهت تقویت اداره امور دهیاری‌ها:.....
۲۷۷.....	فصل پانزدهم: افق‌های آینده مدیریت شهری.....
۲۷۷.....	الف) شهر الکترونیک.....
۲۷۸.....	شهرداری الکترونیک:.....
۲۷۹.....	شهروند الکترونیک.....
۲۸۰.....	فعالیت‌های قابل اجرا در شهر الکترونیک.....
۲۸۱.....	مراحل پیاده‌سازی شهر الکترونیک.....
۲۸۴.....	ب) شهر پایدار.....
۲۸۶.....	ج) شهر خلاق.....
۲۸۷.....	شبکه شهرهای خلاق منطقه‌ای.....
۲۸۸.....	موانع شکل‌گیری شهر خلاق.....
۲۸۹.....	منابع.....