



- ابعاد ملی و محلی مدیریت درآمد و هزینه
- شهرداری‌ها
- از دارالعبزه تا نوانخانه
- مدیریت واحد توسعه شهری
- اهواز، معلق بر روی رودی بزرگ
- شوراهای محلی و سازمان‌های غیردولتی
- شوراهای محلی تا شوراهای ملی
- کارآمدی هزینه در نهادهای محلی
- علائم و تابلوها، مؤثر بر ایمنی و رفتارهای ترافیکی
- حبابی آبادهای افریقای جنوبی
- حیاتی نو در ایمنی و رفتارهای ترافیکی
- درآمد پایدار شهر، منابع و موانع



**یادداشت** ..... ۴

**گزارش اصلی**

- ابعاد ملی و محلی مدیریت درآمد و هزینه شهرداری‌ها / علیرضا ترابی ..... ۵

**اندیشه و پژوهش**

- مشکلات شهرداری‌های سیستان و بلوچستان / محمد رحیم رهنما ..... ۱۲

- از دارالعبزه تا نوانخانه / مریم بیژنی ..... ۲۰

- گفت و گو / مدیریت واحد توسعه شهری / گفتگو با مهیار اردشیری ..... ۲۴

- مشاور حقوقی / دفتر حقوقی سازمان شهرداری‌ها ..... ۲۸

- مشاور اداری - مالی / جمشید رضایی ..... ۳۲

- شهرداری‌ها به روایت اسناد ..... ۳۶

**قانون شهر**

- مدیریت درآمد و هزینه شهرداری‌ها / محمد رضا بهاروند ..... ۳۸

**از نگاه شهردار**

- اهواز، معلق بر روی رودی بزرگ / گفتگو با شهردار اهواز ..... ۴۳

**شورا و مشارکت**

- شوراها و سازمان‌های غیردولتی / امید معماریان ..... ۴۶

- دولت و شوراها در ایران / شوراها: از نهادهای مدنی تا بوروکراسی‌های دولتی / حسن شفیعی ..... ۴۹

- الفبای شهر / واژگان بودجه در شهرداری / محمود برآبادی ..... ۵۱

**تجربیات جهانی**

- کارآمدی هزینه در شهرداری‌های بلغارستان / ترجمه و تلخیص: شهرزاد فرزین پاک ..... ۵۳

- گسنلز، حرکت بسوی پایداری / ونن جلالی ..... ۵۷

- حلبی آبادهای افریقای جنوبی / مهدی دهقان ..... ۶۰

**شهرها و شهرداری‌های جهان**

- لهستان، افزایش سهم حکومت‌های محلی از مالیات و درآمد / بهیود مدیریت شهری در اسپانیا / شهرداری‌های آلمان در بخش حمل و نقل / هالیفاکس یک روز بدون خودرو / گردهمایی کلانشهر در استانبول / ...

**طرح و شهر**

- حیاتی نو در، قلعه کهن بیرجند / محمد حسین بوچانی ..... ۶۸

**آموزش**

- علائم و تابلوها، مؤثر بر ایمنی و رفتارهای ترافیکی / سولماز حسینیون ..... ۷۵

**دیدگاه**

- پیچیدگی‌های قانون تجمع عوارض و مدیریت شهری / مناف هاشمی ..... ۸۰

- لزوم تلفیق برنامه‌های حمل و نقل و کاربری زمین / منوچهر تشت زر ..... ۸۴

**گزارش‌های خبری**

- درآمد پایدار شهر، منابع و موانع / سازمان شهرداری‌ها... / شهر در بازتاب... / دهمین کنفرانس سراسری ... ..... ۸۹

**اخبار کوتاه**

- اقدامات و طرح‌های شهرداری قمصر / شوراییاران و افزایش مشارکت در فاضل آباد / مهم‌ترین برنامه‌های شهرداری قوچان / بامشارکت مردم، کوچه‌های فارسان آسفالت شد / ساماندهی تابلوها در نشتارود / ...

**یک شهر / یک نگاه**

- بهمن، خمین، خورموج، سرو، سنندج، صائین قلعه، طاقانک، قوچان، مشهد و ... ..... ۱۱۰

- آمار شهر / دامن جلالی ..... ۱۱۱

- واژگان شهری / ناصر برک پور ..... ۱۱۳

- با مخاطب ..... ۱۱۴

- معرفی پایگاه‌های شبکه / شهرروز فرزین پاک ..... ۱۱۵

- تازه‌های نشر / عباس جلالی ..... ۱۱۶

- فهرست انگلیسی ..... ۱۱۸

طرح روی جلد: جمشید یاری شیرمرد - مربوط به گزارش اصلی  
عکس پشت جلد: ژاپن - توکیو - شینجوکو

- ۱- مطالب مندرج لزوماً "بیانگر نظرات «شهرداریها» نیست .
- ۲- «شهرداریها» در ویرایش و تلخیص مطالب آزاد است .
- ۳- مطالب ارسالی به هیچ وجه بازگردانده نخواهند شد .
- ۴- استفاده از مطالب و طرح‌های ماهنامه تنها با ذکر مأخذ مجاز است .

صاحب امتیاز: وزارت کشور - سازمان شهرداری‌های کشور  
مدیر مسئول: محمد حسین مقیمی  
زیر نظر: علی افتخاری  
دبیر تحریریه: کیومرث ایران دوست  
هیئت تحریریه: عباس جلالی - مرجان ذکایی - شهرزاد فرزین پاک - نازیلا مرادی  
امور اجرایی: فرشته عمرانی  
ویراستار: حمید خادمی  
مشاور هنری: جمشید یاری شیرمرد  
طراح، صفحه‌آرا و اجرای ماهنامه الکترونی: حمید اسفندیاری  
تصویرساز: مهدی یارمحمدی  
امور عکس: خاتون میررashed  
امور فنی: عباس حقیقیان  
حروفچینی: فاطمه دودله  
نمونه‌خوان: فرحناز نوبخت  
شمارگان: ۵۰۰۰ نسخه

با اینکه منابع درآمدی شهرداری‌ها در طی سال‌های گذشته روندی افزایشی داشته است و در برخی از مقاطع از رشد بودجه عمومی دولت نیز بیشتر بوده است، اما ترکیب این درآمدها بسیار نگران کننده است. بخش اعظم این درآمدها از محل کدهای درآمدی ناپایدار و گاه ناسالم تأمین شده است که ادامه این وضعیت نه تنها منطقی نیست بلکه نتایج ناگواری را برای زیرساخت‌های کالبدی، اقتصادی و اجتماعی شهرها به دنبال خواهد داشت.

راهکار برون رفت از این وضعیت چیست؟ عمده‌ترین راهکار کلانی که پیش روست، این است که به موضوع تأمین منابع مالی شهرداری‌ها در قالب سامانه کلان اقتصادی کشور نگریده شود و ضمن تدقیق جایگاه مالیه محلی و شهری در اقتصاد ملی به صورت یکجا به این موضوع خاتمه داده شود. وضع قوانین پراکنده و موردی برای تأمین منابع مالی شهرداری‌ها به هیچ عنوان کارساز نخواهد بود و نه تنها مشکلی از مشکلات مالی شهرداری‌ها را حل نخواهد کرد، بلکه به دلیل نگرش مقطعی و سطحی در بلند مدت بر مشکلات شهرداری‌ها خواهد افزود.

بنابراین شهرداری‌ها نیازمند تدوین چارچوب دقیق و واقع بینانه در زمینه درآمد و هزینه هستند. به همان نسبت که وجود و تأمین منابع مالی پایدار برای مدیریت شهری لازم می‌نماید، ساماندهی نظام هزینه و تدوین سازوکارهای دقیق در این مورد نیز ضروری است. شهرداری‌ها نیازمند برنامه مدون دقیق و واقع بینانه بودجه‌ریزی و هزینه هستند که آن نیز به تحول در مدیریت مالی کنونی شهر نیاز دارد. از سوی دیگر، فرهنگ‌سازی برای شکل‌گیری بنیادهای علمی و فکری شهر متعلق به شهروندان نیز باید مورد توجه قرار گیرد. زیرا شهروندان به عنوان تأمین کننده هزینه‌های شهر و بهره‌برداران از هزینه‌ها اصلی‌ترین نقش را در مالیه شهری دارند.

توجه همزمان به مدیریت هزینه‌ای و درآمدی در شهرداری‌های کشور از ضرورت‌های جدی است. توجه صرف به موضوع منابع درآمدی و وابسته کردن مشکلات کنونی شهرها به کمبود منابع درآمدی بدون توجه به راهکارهای مدیریت هزینه‌ای در شهرداری‌ها نه منطبق با واقعیت هاست و نه به سرانجامی مطلوب خواهد رسید. واقعیت این است که تشکیلات و سیستم شهرداری‌های کشور روز به روز در حال گسترش و بزرگ شدن است. در این میان استفاده بهینه از ظرفیت بخش خصوصی صورت نمی‌گیرد؛ و هنوز از طرح‌های ارتقا و بهره‌وری در شهرداری‌ها خبری نیست. این در حالی است که سازمان‌ها و نهادهای خدمت رسان سال‌هاست به این روش‌ها خو گرفته‌اند. هنوز سیستم مطلوب بودجه بندی در شهرداری‌های کشور مشاهده نمی‌شود و در بسیاری از شهرداری‌ها، هزینه‌ها بدون وجود برنامه‌ریزی مشخص و هدفمند و بدون مطالعات دقیق و کارشناسی و براساس سلايق و جهت‌گیری خاص مدیران شهرداری صورت می‌گیرد. هنوز دوگانگی و فاصله بین شهروند و شهرداری‌ها در شهرهای کشور بر هزینه‌های این نهاد می‌افزاید و پدید آورنده مشکلات بسیاری برای شهرداری‌ها در پیشبرد اهداف محسوب می‌شود.

اما ذکر مسائل مذکور در خصوص مدیریت هزینه‌ای در شهرداری‌های کشور نباید موجب غفلت ما را از موضوع منابع درآمدی فراهم سازد. به اعتقاد بسیاری از کارشناسان مالی و اقتصادی، سرآغاز مشکلات شهرداری‌ها در مدیریت تأمین منابع مالی روشن نبودن جایگاه این مبحث در قوانین و مباحث اقتصاد عمومی کشور است. تا به حال به مدیریت تأمین منابع مالی شهرداری‌ها، چه به وسیله مراجع مسئول مدیریت شهری و چه مراجع اقتصادی و برنامه‌ریزی کشور، صرفاً به صورت مجدد و انتزاعی نگاه شده است. واقعیت‌ها در حوزه منابع درآمدی شهرداری‌های کشور نشان می‌دهد



## ابعاد ملی و محلی مدیریت درآمد و هزینه شهرداری‌ها

تنظیم: علیرضا ترابی  
کارشناس ارشد جامعه‌شناسی

ماهنامه «شهرداریها»: به نظر می‌رسد برای شروع گفت‌وگو درباره مدیریت درآمد و هزینه‌های شهرداری، بحث مدیریت هزینه مقدم است زیرا تا زمانی که از حداکثر کارایی و اثربخشی فعالیت‌ها و هزینه‌های شهرداری اطمینان حاصل نگردد، پرداختن به مقوله مدیریت درآمد هم از لحاظ علمی و هم از لحاظ منطقی نادرست خواهد بود. چنین می‌نماید که شهرداری‌ها و شوراهای مدیریت هزینه نقش بیشتری ایفا می‌کنند تا مدیریت درآمد که تصمیم‌گیری‌ها به طور عمده به صورت کلان و ملی انجام می‌گیرد؛ به ویژه به هنگام بررسی منابع جدید درآمدی که دولت آن را در انحصار خود گرفته است و شوراهای شهرداری‌ها کاملاً از پیش بینی منابع جدید درآمدی درمانده‌اند. حال اولین پرسش مهمی که در مدیریت هزینه مطرح می‌شود، این است که چه راهکارهایی را می‌توان برای مدیریت بهینه هزینه‌ها در شهرداری پیشنهاد کرد.

جمشید اقبال پور: «وظایفی که بر عهده شهرداری‌هاست برای تداوم زندگی در شهر - به یک معنا، در کل کشور - ضروری و حیاتی است و چنانچه شیوه هزینه‌کرد شهرداری برای پاسخگویی به این وظایف و خدمات مانند سیستم جمع‌آوری و دفع زباله و یا محافظت از سلامت و بهداشت عمومی به صورت استاندارد و اصولی صورت نگیرد، نه تنها هزینه‌ها بی‌فایده خواهد بود بلکه مسائل شهر نیز هر روز بر هم انباشته می‌شود و کوهی از مشکلات را به وجود می‌آورد که کشور را به مرز بحران و آشفتگی می‌کشاند. به نظر من، شهرداری‌ها نتوانسته‌اند در بخش هزینه‌ها و خدمات تحلیل درستی انجام دهند و بر اساس معیارهای علمی و عقلانی برنامه‌ای برای مدیریت بهینه هزینه ارائه کنند. شهرداری‌ها با استناد به بودجه، هزینه‌های‌شان را تعریف می‌کنند؛ و مهم‌ترین چیز در میان هزینه، پرداخت حقوق و دستمزد کارمندان و کارگران شهرداری است. سپس مواردی مانند هزینه‌های استهلاک، تعمیرات و سوخت مطرح می‌گردد و در آخر هر چه می‌ماند صرف هزینه‌های عمرانی می‌شود. به عبارت دیگر، اگر بخواهیم هزینه‌های شهرداری را به دو دسته

مدیریت درآمد و هزینه شهرداری‌ها از زمان تصویب قانون برنامه اول توسعه اقتصادی اجتماعی به این سو، به مسئله‌ای بغرنج تبدیل شد. چرا که دولت همسو با سیاست عمومی خود، شهرداری‌ها را خودگردان اعلام کرد و آنها را مجبور ساخت که از راه‌های مختلف برای تأمین هزینه خود تدابیری بیندیشند. این روال تا برنامه دوم ادامه یافت، که در آن بر خودگردانی و خود اتکایی شهرداری‌ها تأکید شده بود و کمک‌های دولت به شهرداری قطع گردید و سرانجام در برنامه سوم، دولت با دیدن توانایی شهرداری‌ها برای تولید درآمد بالا - هر چند ناپایدار - به صرافت افتاد که بخشی از هزینه‌ها و خدمات غیرضروری خود را به شهرداری‌ها محول کند که به رنگ ماده ۱۳۶ درآمد. از سوی دیگر، دولت برای ساماندهی مالیات‌ها و عوارض، قانون تجمیع عوارض را از تصویب مجلس گذراند که دست او را برای جمع‌آوری بخشی از عوارض شهرداری‌ها در سراسر کشور باز می‌کرد و برای بازتوزیع این عوارض، سازمان جدید التأسيس شهرداری‌ها به عرصه آمد. مشکلات درآمد و هزینه‌های شهرداری‌ها از یک سو، تفاوت در نگاه مدیریت میان شهرداری و شورا از سوی دیگر، همراه با حضور سازمان شهرداری‌ها و وابستگی شهرداری‌ها به این سازمان به لحاظ تأمین بودجه، بر این پیچیدگی‌ها افزود.

آنچه که در ادامه درج می‌گردد، حاصل میزگرد و گفت‌وگوهای است که با برخی از نمایندگان شهرداری، شورا، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و سازمان شهرداری‌ها صورت گرفته است. شرکت کنندگان در گفت‌وگو با ماهنامه عبارتند از آقایان: جمشید اقبال پور؛ رئیس گروه برنامه‌ریزی شهرداری شیراز، بهنام خاقان، معاون عمران شهری و روستایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی؛ حبیب‌الله طاهرخانی، پژوهشگر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری سازمان شهرداری‌ها؛ مرتضی بزرگر، مدیر درآمد شهرداری شیراز؛ امیررضا واعظی آشتیانی، خزانه‌دار شورای شهر تهران و سید مناف هاشمی، مدیر کل دفتر بودجه سازمان شهرداری‌ها.





جمشید اقبال پور  
رئیس گروه برنامه‌ریزی شهرداری شیراز

تقسیم کنیم، نخست هزینه‌های حفظ و نگهداری است و دوم هزینه‌های سرمایه‌ای و عملکرد شهرداری. در شرایط فعلی بیشتر توجه شهرداری به هزینه جاری حفظ و نگهداری تأسیسات و فعالیت گذشته شهر است و در واقع برای نسل آینده و توسعه شهر قادر به سرمایه‌گذاری و هزینه نیست».

**حبیب‌الله طاهرخانی:** «یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که در مدیریت هزینه‌ای به چشم می‌خورد، و حتی در پیشنهاد منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها به کمیسیون امور زیربنایی دولت

**شهرداری‌ها نتوانسته‌اند در بخش هزینه‌ها و خدمات تحلیل درستی انجام دهند و بر اساس معیارهای علمی و عقلانی برنامه‌ای برای مدیریت بهینه هزینه ارائه کنند. شهرداری‌ها با استناد به بودجه هزینه‌های شان را تعریف می‌کنند؛ و مهم‌ترین چیز در میان هزینه، پرداخت حقوق و دستمزد کارمندان و کارگران شهرداری است. سپس مواردی مانند هزینه‌های استهلاک، تعمیرات و سوخت مطرح می‌گردد و در آخر هر چه می‌ماند صرف هزینه‌های عمرانی می‌شود**

نیز نمایان بود، این بوده است که درآمدها برای چه هزینه‌هایی قرار است مصرف شود. شهرداری‌ها و مجموعه مطالعات کارشناسی و علمی در ستاد هیچ کدام پاسخ این مسئله را نمی‌دانستند. به عبارتی دیگر، مشخص نشد که برای چه هزینه‌هایی و با چه چشم اندازی به این درآمدها نیاز است تا بر اساس آن بتوان از چانه زنی با دولت نتیجه گرفت. نکته دیگر در همین زمینه، نظام بودجه بندی شهرداری‌هاست که هیچ وقت کسری بودجه را نشان نمی‌دهد و همیشه تراز است و به طور دقیق مشخص نمی‌شود که شهرداری‌ها برای کدام فعالیت با مشکل منابع درآمدی روبه‌رو هستند. با نگاهی به تجارب جهانی در این زمینه می‌توان دریافت که نظام‌های جدید بودجه بندی تحت عنوان بودجه بندی برنامه‌ای رایج شده است که بر اساس آن هیچ فعالیتی بدون داشتن برنامه مشخص، اعتبار هزینه‌ای پیدا نمی‌کند. درست بر خلاف نظام بودجه بندی ما که هزینه‌های جاری را با درصدی از رشد برای سال آینده تأمین اعتبار می‌کنند؛ و جالب اینجاست که در دولت نیز بودجه بندی بر همین اساس صورت می‌گیرد و در نهایت اگر چیزی باقی ماند به هزینه‌های عمرانی اختصاص می‌یابد. بنابراین برای هدفمند کردن نظام بودجه بندی باید برنامه‌ریزی کرد. در این میان بهترین روش برنامه ریزی این است که مبتنی بر برنامه ۵ ساله عمران شهری شهرداری‌ها باشد».

امیررضا واعظی آشتیانی، درباره نبود برنامه روشن و هدفمند در شهرداری تهران چنین می‌گوید: «عمده درآمد شهرداری در سال‌های اخیر بر فروش تراکم استوار بوده و این روش به عنوان یکی از مهم‌ترین منابع درآمدی تلقی می‌شده است. از آنجا که

چنین منبع درآمدی نمی‌تواند پایدار باشد، شیوه هزینه کرد آن نیز فاقد برنامه مدون و استراتژیک بوده است.

البته ظاهر قضیه این است که شهرداری تهران توانسته است با درآمد فروش تراکم، طرح‌های متعدد و بزرگ را به انجام رساند؛ ولی باید پرسید این کار به چه بهایی صورت گرفته است. اکنون که این منبع درآمدی به شدت کاهش یافته و بسیاری از طرح‌ها ناتمام باقی مانده‌اند و از سوی دیگر مشکلات فروش فضای آینده شهر برای گذران امور جاری شهر - که در ترافیک شهر تهران نمودی جدی یافته است - ما را به این نتیجه می‌رساند که مدیریت هزینه بسیار مهم‌تر از مدیریت درآمد در شهر است. ظاهراً درآمد زیادی در زمان کوتاه کسب شده است اما شیوه غیر علمی هزینه کرد آن، هزینه‌های چند برابر درآمد کسب کرده را بر عهده شهرداری و شهروندان گذاشته است».

اما بر خلاف این رویه، مرتضی بزرگر مدیر اداره درآمد شهرداری شیراز، از انجام مطالعات استراتژیک و ISP و تدوین برنامه پنج ساله بر این اساس خبر می‌دهد: «در شهرداری شیراز تلاش شده است که ضعف‌ها و قوت‌ها، و همچنین تهدیدها و فرصت‌ها شناسایی شود.

از سوی دیگر نیازهای شهر در افق پنج ساله آینده پیش بینی شده و برای هر سال برنامه‌ای معین گشته است. در زمان حاضر می‌توان ادعا کرد که نظام بودجه بندی در شهرداری شیراز بر اساس تحلیل‌های مختلف گروه‌های متعدد کارشناس شهری و برنامه ریزی صورت گرفته است که بودجه‌ای عملیاتی است. البته با توجه به اینکه منابع اعتباری ما نسبت به هزینه‌هایمان کم است، طبیعتاً با محدودیت‌های زیادی روبه‌رو هستیم».

**یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که در مدیریت هزینه‌ای به چشم می‌خورد، و حتی در پیشنهاد منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها به کمیسیون امور زیربنایی دولت نیز نمایان بود، این بوده است که درآمدها برای چه هزینه‌هایی قرار است مصرف شود؟ شهرداری‌ها و مجموعه مطالعات کارشناسی و علمی در ستاد هیچ کدام پاسخ این مسئله را نمی‌دانستند**

ماهنامه «شهرداریها»: درباره مدیریت هزینه به طور عمده از چهار محور سخن به میان می‌آید. نخست نظام بودجه بندی و برنامه‌ریزی و شیوه‌های بهبود آن، که به اختصار به آن پرداختیم؛ دوم ارتقا و افزایش سطح بهره‌وری، که شهرداری‌های کشور در این زمینه بسیار عقب هستند؛ سوم استفاده از ظرفیت بخش خصوصی است، که این نیز راهکارهای بهتر و دقیق‌تری برای مدیریت هزینه فراهم می‌کند؛ و سرانجام مشارکت شهروندان است. در ادامه به سه محور دیگر مدیریت هزینه پرداخته می‌شود.



سید مناف هاشمی  
مدیر کل دفتر برنامه و بودجه سازمان  
شهرداری‌ها

**سید مناف هاشمی:** «چون مشکلات درآمدی در شهرداری‌ها بیشتر از هزینه‌هاست، از این رو به مدیریت هزینه توجه کمتری می‌شود و شاید هم شهرداری‌ها به واسطه تجربه طولانی در شیوه‌های هزینه‌کرد پرسش یا نگرانی جدی در شیوه مدیریت هزینه‌ها نداشته باشند. اما همان طوری که در دیدگاه‌های دیگر دوستان نیز مشخص شد، باید برای نظام بودجه بندی برنامه‌ای مشخص و دقیق تدوین کرد. ما در سازمان شهرداری‌ها در طول سال جاری سعی کردیم با توجه به سیاست کلان دولت و توجه به افزایش سرانه مردمی و افزایش سرانه درآمد شهرداری‌ها و نیز در نظر گرفتن مصوبات و قوانین جدید نظیر تجمیع عوارض و ماده ۱۳۶ کلیه این موارد را در قالب کدهای جدید هزینه‌ای وارد نظام بودجه بندی شهرداری‌ها کنیم. از جمله این موارد می‌توان به تبصره ۱ ماده ۶ تصویب نامه هیئت وزیران - که مبنای توزیع اعتبارات برای شهرداری‌هاست - اشاره کرد. همچنین تصویب نامه‌ای در مورد عوارض سوخت در دست است که در قالب ۱۰ برنامه تعریف شده، به جهت کمک به وضعیت حمل و نقل و توسعه آن صورت پذیرفته است. از همین دست است عوارض گمرکی، عوارض حق مکالمه‌های تلفنی و عوارض صنایع آلاینده».

جمشید اقبال پور، درباره ارتقای بهره‌وری در مدیریت هزینه‌ای به موارد زیر اشاره کرده است: «در شهرداری شیراز در طی ۲۰ سال گذشته ۷۰ درصد کل بودجه شهرداری به بخش هزینه‌های جاری اختصاص داشته، در حالی که امروز این سهم به ۳۸ درصد تقلیل یافته است. به عبارت دیگر، ۶۲ درصد کل بودجه شهرداری به بخش عمرانی اختصاص می‌یابد و این خود موفقیت خوبی است. اما اینکه چگونه شهرداری توانست به این موفقیت دست یابد، باید گفت که در بخش‌های مختلف فعالیت‌های زیادی انجام گرفته است. برای مثال، خودروهای

**مشکلات فروش فضای آینده شهر برای گذران امور جاری شهر - که در ترافیک شهر تهران نمودی جدی یافته است - ما را به این نتیجه می‌رساند که مدیریت هزینه بسیار مهم‌تر از مدیریت درآمد در شهر است. ظاهراً درآمد زیادی در زمان کوتاه کسب نشده است اما شیوه غیر علمی هزینه کرد آن، هزینه‌های چند برابر درآمد کسب کرده را بر عهده شهرداری و شهروندان گذاشته است**

اختصاص یافته به مدیران بازپس گرفته شد و در عوض خودرو کرایه‌ای در اختیارشان قرار گرفت و این هزینه‌های شهرداری را در این قسمت به کمتر از نصف کاهش داد. همچنین جمع‌آوری زباله‌های سطح شهر به بخش خصوصی واگذار گردید، و اتوبوس‌های شرکت واحد هم به بخش خصوصی سپرده شد، در قسمت نیروی انسانی بخش خدمات شهری تقلیل عمده‌ای صورت گرفت؛ و سرانجام یکی از کارهای جدیدی که پس از

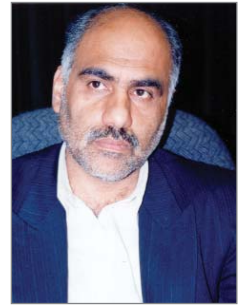
بررسی‌های طولانی در شورا و بررسی قوانین حقوقی و مالی کشور انجام شد، افتتاح حساب سرمایه‌گذاری در کنار حساب جاری شهرداری بود. یعنی بسیاری از عملیات مالی دریافت و پرداخت شهرداری در حساب سرمایه‌گذاری انجام شد؛ و از آنجا که همیشه در حساب شهرداری حجم زیادی پول راكد وجود دارد، شهرداری توانست سود توقف کوتاه مدت پول را از بانک دریافت دارد که در

**با اینکه خصوصی سازی می‌تواند برای شهرداری و شهروندان هر شهر به مثابه نوعی فرصت تلقی شود، اما اگر این کار به صورت شتابزده و بدون برنامه ریزی صورت پذیرد، خود به نوعی تهدید بدل خواهد شد و به جای افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه‌های شهرداری نتیجه عکس خواهد داد**

۳ ماه گذشته حدود ۱۰۰ میلیون تومان بود. از این رو، با این روش مدیریت مالی در گردش حساب‌ها، شهرداری توانست بی آنکه هیچ فعالیت اقتصادی انجام دهد، سود کسب کند».

**ماهنامه «شهرداریها»:** آیا ایجاد حساب سرمایه‌گذاری برای شهرداری و انتقال برخی از مبادلات مالی در این حساب با منع قانونی روبرو نخواهد شد؟  
**مرتضی بزرگر:** «برای مؤسسات و وزارتخانه‌ها محدودیت قانونی وجود دارد؛ ولی برای شهرداری‌ها این محدودیت از زمان تأسیس شوراهای شهر برداشته شده است زیرا شهرداری‌ها مؤسسات محلی هستند و پول آنها متعلق به مردم است و نه متعلق به دولت. از سوی دیگر، بر اساس قانون شوراهای، افتتاح حساب و صلاحیت نظارت بر آن بر عهده شورای هر شهر است. از این رو کار با حساب سرمایه‌گذاری نزد بانک‌های دیگر هیچ منع قانونی برای شهرداری‌ها ندارد و همه شهرداری‌ها می‌توانند از این فرصت پیش آمده برای کسب بهره جهت تأمین هزینه‌های خود استفاده کنند».

**ماهنامه «شهرداریها»:** نکته مهم دیگری که باید به آن پرداخت، استفاده از ظرفیت بخش خصوصی است. یکی از مشخصاتی که برای بخش خصوصی ذکر می‌گردد و باعث اقبال این بخش می‌شود؛ این است که بخش خصوصی با کارایی بیشتری کار می‌کند و - همانند دستگاه‌های دولتی - تحت تأثیر تغییرات شدید مدیریت قرار نمی‌گیرد. نظام دیوان سالاری و اداری آن نیز کم و کوتاه است و می‌تواند اثر بخشی فعالیت‌ها را افزایش دهد و علاوه بر اینها از تورم نیروی انسانی در نظام اداری می‌کاهد. با این حال مشکلی که در مسیر واگذاری فعالیت‌ها به بخش خصوصی صورت گرفته است، این را نشان می‌دهد که دولت نه تنها ساختار خود را کوچک نکرده بلکه با خصوصی سازی بخشی‌هایی از بدنه خود و وابستگی آنها به دولت بر حجم دولت افزوده شده



مرتضی بزرگر  
مدیر اداره مدیریت درآمد شهرداری  
شیراز

است و هزینه‌ها مضاعف گشته‌اند. در شهرداری‌ها این وضعیت چگونه است؟

**سیدمناف هاشمی:** «در مورد واگذاری بخش‌هایی از وظایف دولت به مؤسسات خصوصی وضع به همین منوال است که عنوان کردید؛ اما به نظر من در شهرداری‌ها به خصوص در حیطه خدمات شهری موفق بوده‌ایم. حتی در کلان‌شهرها و از جمله شهرداری تهران - ولی در بعضی دیگر از امور نظیر امور اداری یا نگهداری یک ساختمان که تا دیروز با ۲ کارمند با ماهی ۱۵۰ هزار تومان صورت می‌گرفت، این امر به یک شرکت خصوصی واگذار شده است که ماهی ۱/۵ میلیون تومان برای ما هزینه می‌تراشد. بنابراین در جمع بندی کلی به نظر می‌رسد به هدف خصوصی سازی نرسیده‌ایم و یکی از سیاست‌های مهم در برنامه چهارم که باید به جد صورت پذیرد، خصوصی سازی به شکل واقعی است. باید از تجربه کشورهای توسعه یافته استفاده کرد. برای مثال، شهرداری پاریس فقط با ۵۰۰ نفر یا شهرداری توکیو با ۳۰۰ نفر کارکن چنین شهرهای بزرگی را اداره می‌کنند.»

جمشید اقبال پور در مورد خصوصی سازی در شهر شیراز چنین می‌گوید: «علاوه بر مواردی نظیر جمع آوری زباله و انتقال اتوبوسرانی عمومی به بخش خصوصی، که تجربه‌های کاملاً موفق بوده‌اند، شهرداری شیراز اکنون در حال بررسی خصوصی سازی

است؛ آیا با خصوصی سازی و کاهش هزینه‌های شهرداری، رضایت شهروندان نیز بالا رفته است؟ به هر حال شهرداری یک مؤسسه غیر انتفاعی است و نه بنگاه اقتصادی؛ از این رو باید بتواند با تصمیم‌های خود کیفیت زندگی شهری را افزایش دهد.»

**ماهنامه «شهرداریها»:** بهتر است اکنون به محور دوم بحث خود یعنی مدیریت درآمد و نگاه دولت و قوانین به بحث منابع درآمدی شهرداری‌ها بپردازیم. ابتدا از سیر تحول نگرش دولت به منابع درآمدی شهرداری‌ها آغاز می‌کنیم.

**حبیب الله طاهرخانی:** «بررسی کلی از برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد که در برنامه اول سیاست دولت کاهش کمک‌های مالی به شهرداری‌ها بوده که در تبصره ۵۰ برنامه اول گنجانده شده است. در این تبصره دولت موضوع ۳ درصد درآمد مشمول

**دولت باید به شهرداری‌ها با نگاه ملی کمک کند و باز پرداخت عوارض کسب شده در سراسر کشور را به شهرداری‌ها، به عنوان کمک خود به آنها تلقی نکند**



مالیات برای شهرداری‌ها را مطرح می‌سازد و در پایان این تبصره بیان می‌کند که وزارت کشور مکلف است طرح‌های درآمدزا را برای شهرداری تهیه کند، به گونه‌ای که در پایان برنامه اول دیگر نیازی به کمک مالی دولت نداشته باشد. در برنامه دوم توسعه موضوع خودکفایی و خود اتکایی شهرداری‌ها مطرح شده است و در اهداف کیفی برنامه نیز شهرداری‌ها به حد واحدهای ارائه کننده خدمات تقلیل یافته‌اند. از سوی دیگر، تبصره ۵۰ قانون برنامه اول توسعه نیز با شروع برنامه دوم به وسیله دیوان عدالت اداری لغو می‌شود و اجرای آن را مختص برنامه اول می‌کند. در برنامه سوم توسعه به نظر می‌رسد گامی به پیش نهاده می‌شود و دولت درصدد استفاده از ظرفیت شهرداری‌ها در حل برخی از

فرایندها صدور پروانه ساختمانی است. هر چند شهرداری‌های مشهد و تهران این کار را انجام دادند و با مشکلاتی روبه‌رو شدند؛ با این همه ما می‌کوشیم با مطالعه دقیق تجربه این دو شهر و علت موفق نبودن آنها، روشی را برگزینیم که ثمر دهد.»

**حبیب الله طاهرخانی:** «با اینکه خصوصی سازی می‌تواند برای شهرداری و شهروندان هر شهر به مثابه نوعی فرصت تلقی شود، اما اگر این کار به صورت شتابزده و بدون برنامه‌ریزی صورت پذیرد، خود به نوعی تهدید بدل خواهد شد و به جای افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه‌های شهرداری نتیجه عکس خواهد داد. همچنین نکته‌ای که در مسیر خصوصی سازی از سوی مدیران شهرداری نادیده گرفته می‌شود، سنجش رضایت شهروندان





بهنام خاقان  
معاونت عمران شهری و روستایی  
سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

مسائل و مشکلات خود است. برای مثال، در ماده ۱۳۸ قانون برنامه سوم آمده است که شهرداری‌ها باید برای رونق انبوه‌سازی کمک کنند و از بخشی از حقوق قانونی خود به منظور رونق انبوه‌سازی مسکن صرف نظر کنند. در ماده ۱۵۶ نیز آمده است که شوراهای شهر باید در امور دینی، فرهنگی و ورزشی فعال شوند؛ بدون اینکه منابع اعتباری آن تعیین گردد. در واقع بدین ترتیب نوعی نقض قانون اساسی صورت می‌گیرد که اعطای هر وظیفه باید با تأمین اعتبار آن باشد. همچنین در ماده ۱۶۱، شوراها موظف به اختصاص درصدی از درآمد خود برای بازسازی سینماها و رونق سینماسازی در کشور می‌شوند و یا در ماده ۱۶۲ کمک به احداث مساجد، و قرار دادن زمین بدین منظور از وظایف شهرداری ذکر می‌شود و نهایتاً در ماده ۱۶۶ به منظور حمایت از سازمان

### قانون تجمیع عوارض، درست یا غلط، و خوب یا بد، اکنون برای ما ملاک عمل است. باید بکوشیم که قانون را به درستی اجرا کنیم

میراث فرهنگی، شهرداری‌ها موظف به همکاری با آنها و اختصاص درصدی از درآمد خود به این موضوع شده‌اند. حال اگر این موارد قانونی برنامه سوم در کنار ماده ۱۳۶ همین قانون گذاشته شود، می‌توان چنین نتیجه گرفت که حتی هدف پنهان و نانوشته ماده ۱۳۶ نیز استفاده از ظرفیت‌های درآمدی شهرداری‌ها برای حل بعضی از مشکلات و هزینه‌های اجرایی دولت بوده است، نه شکل‌گیری مدیریت هماهنگ شهری».

**بهنام خاقان:** «ولی نکات مهمی پشت این مطالب است که نباید نادیده گرفته شود. در برنامه اول طبق قانون شهرداری‌ها مجاز بودند طی سلسله مراتب مشخص عوارضی وضع کنند و پس از وصول برای هزینه‌های خود به مصرف برسانند. در برنامه اول تصمیم‌نماینده ولی فقیه را در مورد تصویب عوارض مشروط گذاشته شده بود. با اینکه نماینده ولی فقیه عوارض متعددی را برای شهرداری‌ها تصویب کرد اما مجموع این عوارض هم نمی‌توانست هزینه‌های شهرداری را پوشش دهد. حال می‌توان این کمبود درآمد از محل عوارض را به حساب کسانی گذاشت که پیشنهادهای تدوین شده خود را کم برآورد کرده بودند و یا می‌پنداشتند که پیشنهادهای شان مورد قبول نماینده ولی فقیه واقع شده است. هر دوی اینها سبب شد که مجموع عوارض کافی نباشد.

در برنامه دوم باز همین روند ادامه پیدا کرد، با این تفاوت که تصویب عوارض به رئیس‌جمهور واگذار شد و در نهایت هم این وظیفه به کمیسیون سیرده شد که نمایندگان دولت نظیر نمایندگانی از وزارت اقتصاد و دارایی، وزارت بازرگانی، وزارت صنایع، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت کشور در آن حضور داشتند. در این حالت هم باز کفه تصمیم‌گیری به نفع منافع سازمان‌های دولتی و وزارتخانه‌ها سنگین‌تر بود. اینجا هم شهرداری‌ها متضرر شدند. در برنامه سوم با توجه به اینکه

شوراهای شهر هم فعالیت خود را آغاز کرده بودند و تعیین و تدوین عوارض به عهده آنها گذاشته شده بود ولی باز به علت عدم مطالعه دقیق در نظام مالیات و عوارض این کار ثمر بخش نبود و فشار مالی بر شهرداری‌ها افزایش یافت. نکته دیگر در برنامه سوم این بود که دیدگاه دولت و انبوهان مشکلات خود بر دوش شهرداری‌ها نبود بلکه کاهش تصدی‌گری‌های غیر ضروری و غیر انتفاعی بود. البته برخی از وظایف واگذار شده به شهرداری‌ها بر اساس ماده ۱۳۶ هم انتفاعی بود. با این همه، قانون تجمیع عوارض کوشید برخی از موارد نقض قانون برنامه سوم را اصلاح کند و برای شهرداری‌ها منبع درآمد ثابت و پایدار تدارک ببیند.

با این حال، برای توزیع درآمد از محل قانون تجمیع عوارض این وظیفه سازمان شهرداری‌هاست که برنامه ریزی دقیقی انجام دهد و سهم شهرداری هر شهر را به دقت تعیین کند. این کار هنوز به طور کامل صورت نگرفته است و در مجموع شهرداری‌ها هنوز نتوانسته‌اند از این قانون طرفی ببرند و به نظر برای حل همه این مشکلات لازم است بار دیگر نظام درآمدی شهرداری‌ها مورد بازبینی قرار گیرد تا معلوم شود سهم شهرداری از درآمد شهرها چه میزان باید باشد و بر اساس چه اصولی معین شود».

امیررضا واعظی آشتیانی، در مورد وضعیت ناپایدار درآمدهای شهرداری می‌گوید: «دولت باید به شهرداری‌ها با نگاه ملی کمک کند و بازپرداخت عوارض کسب شده در سراسر کشور را به شهرداری‌ها، به عنوان کمک خود به آنها تلقی نکند. امروز در بسیاری از کشورهای دنیا، کسب بخشی از مالیات‌ها را دولت به متولیان محلی واگذار کرده است و آنها با دریافت این درآمدهای مالیاتی می‌توانند شهر را نگهداری کنند و توسعه دهند. در حالی که دولت در ایران تمامی درآمدهای مالیاتی محلی را در خزانه خود جمع کرده است و اگر هم از این خزانه مبلغی را به شهرها واگذار کند آن را به عنوان کمک به شهرداری برمی‌شمارد. به نظر می‌رسد دولت باید به سمت واگذاری بخشی از عوارض و درآمدهای ثابت خود به شهرداری‌ها حرکت کند تا وضعیت اداره شهرها و توسعه آنها را باثبات و مستحکم سازد. اما متأسفانه دولت دقیقاً بر خلاف این مسیر حرکت می‌کند. برای مثال، دولت در حال تدوین آیین‌نامه معاملاتی برای شهرداری‌هاست.

حال این سؤال پیش می‌آید که اگر شهرداری‌ها بخش جدا از دولت هستند و حسابرسی آنها به عهده نمایندگان مردم در

**وظیفه سازمان شهرداری‌ها این است که شهرداری‌ها را راهنمایی کند که تا ۱۳ بهمن ماه سال ۸۲ عوارض محلی خود را به تصویب شورای شهر و استانداری خود برسانند، تا برای سال بعد بتوانند آنها را وصول کنند**

شوراهای شهر است، پس چنین قوانینی حکایت از چه دارند».

**جمشید اقبال پور:** «در مورد کمک دولت به شهرداری‌ها، گفتنی است که با نگاه به سال‌های قبل از انقلاب می‌توان دید که





حبيب الله طاهرخانی  
پژوهشگر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی  
شهری سازمان شهرداری‌ها

بیش از ۶۸ درصد منابع درآمد شهرداری‌ها را دولت به صورت کمک‌های بلاعوض و از محل مالیات تأمین کرده است. سال ۵۸، ۶۸ درصد از منابع درآمدی شهرداری را دولت از محل مالیات‌ها تأمین می‌کرد که این رقم در سال ۸۱ به صفر رسید. هر چیزی هم که دولت، اکنون به شهرداری‌ها پرداخت می‌کند، از محل عوارض است که بازپرداخت این عوارض به شهرداری‌ها را دولت نام کمک‌های خود بر آن گذاشته است. یا برای مثال، شهرداری‌ها عوارضی را تحت عنوان عوارض دروازه‌ای دریافت می‌کردند که دولت دستور لغو آن را داد؛ در عوض قرار شد که از محل مالیات بر محصولات نظیر قند و شکر و سوخت ۱۵ درصد به شهرداری‌ها پرداخت شود. اما بعد از تصویب قانون برنامه اول توسعه این رقم به ۳ درصد تقلیل پیدا کرد. می‌رسیم به امروز: آن عوارضی را هم که شهرداری‌ها می‌توانستند دریافت کنند به صورت قانون تجمیع عوارض از دست آنها خارج کردند و این دقیقاً

### در مقوله منابع درآمدی شهرداری‌ها، یکی از مشکلات مهم ساختاری این است که مالیه محلی یا مالیه شهری از مالیه ملی تفکیک نشده است؛ یعنی تعریف دقیق و روشنی از مالیات محلی و مالیات ملی به لحاظ قانونی وجود ندارد

نقض صریح قانون است که عوارض هر شهر باید در همان شهر هزینه گردد».

سید مناف هاشمی در مورد درآمد شهرداری‌ها بر اساس قانون تجمیع عوارض می‌گوید: «قانون تجمیع عوارض، درست یا غلط، و خوب یا بد، اکنون برای ما ملاک عمل است. باید بکشیم که قانون را به درستی اجرا کنیم، زیرا خیلی از نکات در آن پنهان و بی‌تفسیر باقی مانده است که اگر دیر عمل کنیم ضرر کرده‌ایم. چند مثال می‌زنم تا روشن شود که به نفع شهرداری‌هاست که مالیات یا عوارض خود را وصول کنند. در زمان حاضر مبنای محاسبات نوسازی بیش از ۲۰ درصد شهرداری‌های کشور مبنای قدیمی است و هنوز نگاهی به قانون تجمیع عوارض نکرده‌اند.

وظیفه سازمان شهرداری‌ها این است که شهرداری‌ها را راهنمایی کند که تا ۱۳ بهمن ماه سال ۸۲ عوارض محلی خود را به تصویب شورای شهر و استانداری خود برسانند، تا برای سال بعد بتوانند آنها را وصول کنند. یا در بند ۵ ماده ۳ درباره صنایع آلوده کننده، اگر شهرداری‌ها دیر بچینند سال ۸۳ همین درآمدهای امسال هم وجود نخواهد داشت. به رغم همه اینها، من هم به عنوان کارشناس مالی بر این عقیده هستم که این موارد عوارض برای شهرداری‌ها کافی نیست و دولت باید همانند سایر کشورها حداقل تا ۴۰ درصد هزینه شهرداری‌ها را تأمین کند».

**حبيب الله طاهرخانی:** «در مقوله منابع درآمدی شهرداری‌ها، یکی از مشکلات مهم ساختاری این است که مالیه محلی یا مالیه شهری از مالیه ملی تفکیک نشده است؛ یعنی تعریف دقیق و روشنی از مالیات محلی و مالیات ملی به لحاظ قانونی وجود ندارد. از سوی دیگر، در قوانین جدیدی که مورد بحث

ما قرار گرفت نیز هر جایی که منبع درآمدی برای شهرداری تعریف شده است، بلافاصله نام عوارض بر آن گذاشته‌اند؛ در حالی که بسیاری از آنها مالیات است. بر اساس تعریف علمی؛ مالیات مصرف معینی ندارد، در حالی که عوارض، مبلغی است که اشخاص برای انجام خدمت معین به دولت یا حاکمیت‌های محلی می‌پردازند. روند موجود حاکی از این است که چه مراجع مسئول مدیریت شهری و چه مراجع اقتصادی کشور، تاکنون چنان انتزاعی و مجرد به مدیریت تأمین منابع مالی شهرداری‌ها پرداخته‌اند که گویی قرار بر این است که به منابع مالی شهرداری‌ها خارج از نظام اقتصادی کشور رسیدگی شود».

بهنام خاقان ضمن تأیید این مطلب اضافه می‌کند: «نبود نظام دقیق مالیات و عوارض سبب می‌شود که هر بخشی از دولت یا شهرداری که منافعی را بر تصمیمی مترتب می‌بیند، اقدام به وضع مالیات یا عوارض کند و تبعات تصمیم خود را بر سایر بخش‌های نظام در نظر نگیرد. نگاه بخش‌های مختلف در کشور ما تک بعدی و یکسویه است و به سرعت نیز قانون می‌شود و پس از اجرا معلوم می‌گردد که با روندها و جهت‌گیری‌های گذشته سازگاری ندارد و وضع را آشفته می‌کند. حداقل در مورد تنظیم رابطه دولت و شهرداری‌ها این وظیفه سازمان شهرداری‌هاست که این هماهنگی را بر اساس منافع دو طرف ایجاد کند و به تنظیم برنامه‌ای مدون بپردازد تا وضعیت درآمد شهرداری‌ها بهبود یابد».

**ماهانامه «شهرداری‌ها»:** در مجموع درباره قانون تجمیع عوارض و نکات مثبت و منفی آن در مورد تأمین درآمد پایدار شهرداری‌ها چه نظری دارید؟

**امیررضا واعظی آشتیانی:** «این قانون اگر چه به ثبات بخشیدن به بخشی از درآمد شهرداری‌ها می‌انجامد، اما از آنجا که فرایند بازگشت این پول از خزانه دولت به سازمان شهرداری‌ها و از آنجا به شهرداری‌ها بسیار طولانی است و در کسب درآمد پیش‌بینی شده تأخیر ایجاد می‌کند، تا به حال به ضرر شهرداری‌ها

### نبود نظام دقیق مالیات و عوارض سبب می‌شود که هر بخشی از دولت یا شهرداری که منافعی را بر تصمیمی مترتب می‌بیند، اقدام به وضع مالیات یا عوارض کند و تبعات تصمیم خود را بر سایر بخش‌های نظام در نظر نگیرد

بوده است. شهرداری‌ها در گذشته می‌توانستند بر روی زمان وصول این درآمد برنامه‌ریزی کنند اما حالا هیچ‌گونه برنامه‌ریزی میسر نیست. اگر قانونگذار سازوکاری را طراحی می‌کرد که شهرداری‌ها خیلی زودتر از سازمان‌های دیگر پول خود را دریافت کنند و یا شهرداری‌ها از قانون تجمیع عوارض مستثنا می‌شدند، بهتر می‌بود؛ زیرا وضعیت درآمد شهرداری‌ها با عمران و آبادی شهر و رفاه شهروندان گره خورده است و تعلل و تأخیر در درآمدهای شهرداری معطل گذاشتن امور زندگی شهری و شهروندان است. از سوی دیگر، نحوه توزیع این درآمدها را دولت و



امیررضا واعظی آشتیانی  
عضو هیئت رئیسه و خزانه‌دار شورای  
شهر تهران

مجلس تعیین می‌کنند - که مسلماً با خواست‌های شهرداری‌ها منطبق نیست».

**جمشید اقبال پور:** «قانون تجمیع عوارض به ضرر کلان شهرها تمام می‌شود؛ زیرا ۳۰ درصد کل جمعیت در کلان شهرها جای گرفته است، در حالیکه سهم آنها از عوارض فقط ۱۵ درصد

**این قانون اگر چه به ثبات بخشیدن به بخشی از درآمد شهرداری‌ها می‌انجامد، اما از آنجا که فرایند بازگشت این پول از خزانه دولت به سازمان شهرداری‌ها و از آنجا به شهرداری‌ها بسیار طولانی است و در کسب درآمد پیش بینی شده تأخیر ایجاد می‌کند، تا به حال به ضرر شهرداری‌ها بوده است**

است که طبق قانون شهرداری درآمد هر شهرداری بایستی به مصرف همان شهر برسد. از سوی دیگر، این قانون دست دولت را برای تعیین عوارض، وصول و پرداخت آن به شهرداری‌ها بازتر کرده است. به عبارت دیگر، هرگاه دولت با مشکلی روبه‌رو شود، می‌تواند این عوارض و میزان آن و نحوه پرداختش را تغییر دهد. حتی در زمان حاضر شیوه توزیع آن به وسیله سازمان شهرداری‌ها به نظر بسیاری از شهرداری‌های کشور عادلانه نیست. به گونه‌ای که این شیوه شهرهای بزرگ و کلان شهرها را با مشکل درآمدی مواجه خواهد کرد، هر چند که به سیاست دولت در حمایت از شهرهای کوچک و متوسط کمک می‌کند. همچنین امکان برنامه‌ریزی محلی را از شهرداری‌ها و شوراها سلب می‌کند و ابتکار عمل را به دولت می‌دهد».

### نتیجه‌گیری

می‌توان از گفت و گوهای انجام شده چنین نتیجه گرفت:

۱- از آن جایی که بیشتر مشغله و دغدغه شهرداران راه‌های کسب درآمد در شهر است از سامان‌دهی و ارتقای مدیریت هزینه‌ها غفلت می‌ورزند و کمتر برای هزینه‌های خود برنامه‌های دقیق و مدونی دارند.

۲- نظام بودجه‌ریزی شهرداری‌ها فاقد کسر بودجه است و این مانع از روشن شدن بخش‌های هزینه‌ای بدون تخصیص بودجه کافی است و راه را برای برنامه‌ریزی آینده مسدود می‌کند.

۳- در واگذاری فعالیت‌های شهرداری به بخش خصوصی، هنوز شهرداری‌ها نتوانستند زمینه‌های لازم برای تشویق و هدایت سرمایه‌گذاران خصوصی را برای جلب مشارکت ایجاد کنند.

۴- درآمدهای شهرداری‌ها با اجرای قانون تجمیع عوارض به

**قانون تجمیع عوارض به ضرر کلان شهرها تمام می‌شود؛ زیرا ۳۰ درصد کل جمعیت در کلان شهرها جای گرفته است، در حالیکه سهم آنها از عوارض فقط ۱۵ درصد است. دولت برای کمک به شهرهای کوچک از حساب عوارض شهرهای بزرگ‌تر بهره می‌گیرد**

دست چرخه طولانی اداری و مالی سپرده شده است که روند فعالیت‌های عمرانی و خدماتی شهرداری‌ها را با تأخیر و تزلزل روبه‌رو ساخته است، زیرا از میزان دقیق درآمد سالانه خود چندان اطلاعی ندارند.

۵- یکی از مهم‌ترین منابع درآمدی شهرداری‌ها، فروش تراکم است. شهرداران برای تأمین هزینه‌های جاری خود دست به فروش فضای آینده شهر می‌زنند و به امید کسب درآمد، هزینه‌های بسیار گزافی به آینده نزدیک شهر تحمیل می‌کنند.

است. دولت برای کمک به شهرهای کوچک از حساب عوارض شهرهای بزرگ‌تر بهره می‌گیرد.

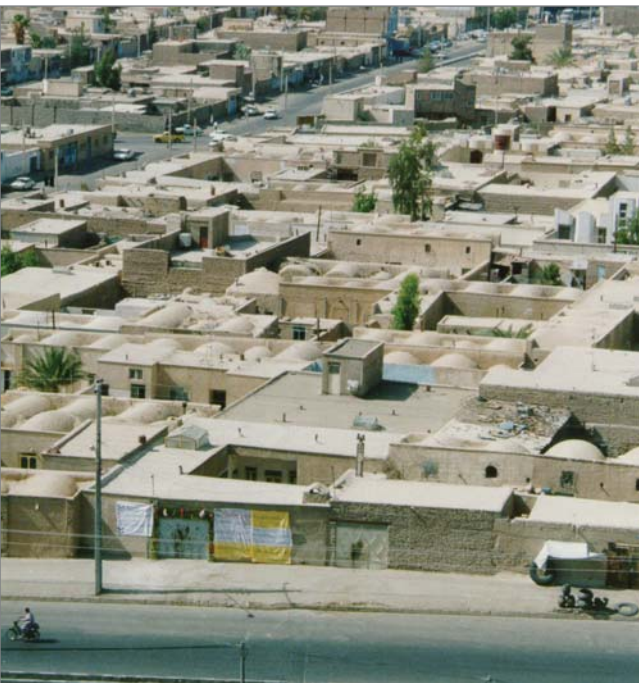
به عبارت دیگر، دولت کمک‌های خود را از محل شهرداری‌های دیگر تأمین می‌کند. در گذشته شهرداری از مؤسسات تولیدی عوارض دریافت می‌کرد اما حالا وزارت اقتصاد و دارایی از آنها مالیات می‌گیرد و شهرداری نمی‌داند که چه سهمی از این مالیات نصیب او خواهد شد. به این ترتیب شهرداری از درآمد خودش بی‌اطلاع می‌ماند».

**سید مناف هاشمی:** «به نظر من قانون تجمیع عوارض، اعتبار و بودجه شهرداری‌های کشور را زیاد می‌کند. اگر چه قانون دارای پیچیدگی‌ها و نقص‌هایی است، با این همه به شهرداری‌ها اجازه می‌دهد تا درآمد پایدار داشته باشند؛ و از سوی دیگر عوارض جدیدی را هم برای شهرداری به عنوان درآمد تعریف کرده است. برای مثال، عوارض سالیانه خودرو در ایران بین ۲ تا ۵ هزار تومان بود، در حالی که این قانون اجازه می‌دهد یک درصد بهای خودرو به عنوان عوارض وضع شود یعنی یک خودروی شصت میلیون تومانی باید شصت هزار تومان در سال عوارض به شهرداری بدهد. عوارض نوسازی طبق این قانون ۵ برابر شده است. یک درصد عوارض کارخانه‌ها نیز وصول نمی‌شد. حتی شهرداری تهران ۱۰ سال نتوانست این سهم یک درصد خود را از خودروسازان بگیرد؛ در حالی که همه این عوارض به وسیله وزارت اقتصاد و دارایی وصول شده است و تا پایان سال از طریق سازمان شهرداری‌ها به شهرداری‌های کشور باز خواهد گشت».

**حبیب‌الله طاهرخانی:** «قانون تجمیع عوارض به رغم مزایایی که دارد و از جمله تثبیت بسیاری از عوارض و وجوه قانونی شهرداری‌ها که در گذشته مبنای قانونی محکمی نداشتند همچنین به نسبت قبل، درآمد حاصل از عوارض را در یک نگاه کلان برای شهرداری‌ها بالا می‌برد، با این همه مهم‌ترین انتقادی که بر این قانون وارد است، نقض مالیه شهری و محلی

# اولویت بندی مشکلات شهرداری های استان سیستان و بلوچستان\*

محمد رحیم رهنما: عضو هیئت علمی دانشگاه فردوسی مشهد  
محمد امیر ابراهیمی: عضو گروه جغرافیای جهاد دانشگاهی مشهد



چشم اندازی از شهر زاهدان

و تنوع نیازهای شهرها از طرف دیگر، ضرورت مطالعات استراتژیک برای تدوین سیاست های بلند و میان مدت ضروری است. بدین وسیله می توان نیازها را اولویت بندی کرد و حداقل منابع محدود را برای رفع نیازها به شکل بهینه تخصیص داد و زمینه لازم را برای سرمایه گذاری های درآمدزای پایدار برای شهرها در آینده فراهم ساخت. همچنین می توان از وابستگی شهرداری ها به منابع درآمدی ناپایدار (فروش تراکم و ضوابط و مقررات شهری) به تدریج کاست. مقدمه و زیربنای چنین هدفها و سیاستگذاری هایی، تحلیل وضع موجود شهرها، شناخت فرایند شهرنشینی، شناسایی مشکلات و اولویت بندی آنها و ارائه راه حل های مبتنی بر امکانات محلی با پشتیبانی دولت مرکزی است. به منظور دستیابی به این هدف، ابتدا از طریق جمع آوری آمار و اطلاعات مستند، فرایند شهرنشینی (رشد و توسعه شهرها از ابعاد کالبدی و اجتماعی و اقتصادی) در سطح منطقه تحلیل شد. سپس با تدوین پرسشنامه (با سؤالات باز و بسته) و ارسال آن به شهرداری ها، و پس از تکمیل و دریافت پرسشنامه، با استفاده از نرم افزارهای رایانه ای Spss & Excel به تجزیه و تحلیل اطلاعات و اولویت بندی مشکلات پرداخته شد و از طریق رگرسیون چند متغیره<sup>(۱)</sup> رابطه اولویت بندی مشکلات و جمعیت شهرها مورد سنجش و بررسی قرار گرفت. در این پژوهش کلیه شهرهای استان سیستان و بلوچستان تا سال ۱۳۷۵، شامل ۱۶ شهر، به عنوان جامعه آماری مطالعاتی انتخاب شدند.

## سیمای طبیعی

استان سیستان و بلوچستان با وسعت ۱۸۷۵۰۲ کیلومتر مربع دومین استان کشور به لحاظ وسعت است. این استان از نظر جغرافیایی به دو منطقه مجزای سیستان با ۸۱۰۰ کیلومتر مربع (۴/۵ درصد وسعت استان) و بلوچستان با ۱۷۰۰۰۰ کیلومتر مربع (۹۵/۵ درصد) تقسیم می شود. سیستان به دلیل دارا بودن

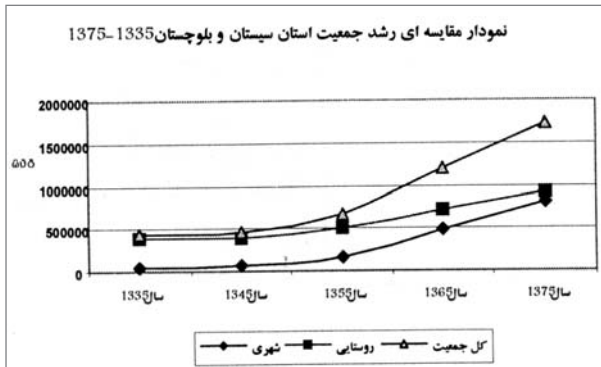
هدف این تحقیق شناسایی مشکلات شهری و اولویت بندی آنها در استان سیستان و بلوچستان از منظر شهرداری هاست، که عمده ترین نهاد مدیریت شهری در منطقه به شمار می آید. برای دستیابی به این هدف ابتدا فرایند شهرنشینی در سطح منطقه به لحاظ رشد جمعیت شهری، توزیع جمعیت در کانون های شهری، سلسله مراتب شهری و نقش شهرها تحلیل شده است. سپس با استفاده از پرسشنامه و ارسال آن برای ۱۶ شهرداری منطقه مشکلات شهرها شناسایی شده و با استفاده از مدل های رایانه ای آماری تحلیل و اولویت بندی گردیده اند.

## طرح مسئله، اهداف و روش تحقیق

فرایند شهرنشینی با سرعتی وصف ناپذیر در استان سیستان و بلوچستان در چهل سال اخیر (۱۳۷۵-۱۳۳۵) رشد سالانه ۷/۹ درصد داشته است. نسبت جمعیت شهری از ۸/۷ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۴۶/۱ درصد در سال ۱۳۷۵ افزایش یافته است. نسبت جمعیت روستایی نیز از ۹۱/۳ درصد به ۵۳/۹ درصد در همین دوره کاهش یافته است. تعداد نقاط شهری از ۶ کانون در سال ۱۳۳۵ به ۳۱ کانون در سال ۱۳۸۰ افزایش (۳/۷ درصد رشد سالانه) یافته است. تمرکز جمعیت در چند شهر عمده منطقه (زاهدان) ۵۲/۸ درصد جمعیت شهری استان را در سال ۱۳۷۵ در خود جای داده است) باعث بروز مشکلاتی در توزیع فضایی متناسب جمعیت شهری شده است. رشد سریع شهرنشینی در دهه های اخیر و وجود محدودیت های طبیعی برای توسعه منطقه ای و به ویژه برای شهرها، مشکلاتی را در زمینه تدارک امکانات زیرساختی، کمبود منابع مالی برای شهرداری ها، تضعیف بنیان اقتصادی شهروندان و در نهایت ناتوانی و عدم آمادگی مدیریت شهری برای مواجهه با مشکلات در حال افزایش به وجود آورده است. با توجه به چشم انداز نه چندان خوشایند حاکم بر فرایند شهرنشینی در منطقه سیستان و بلوچستان از یک طرف، و ناتوانی بسیاری از اقدامات انجام گرفته در سطح منطقه از قبیل احداث شهرهای جدید در منطقه زابل و کمبود منابع مالی و تعدد



۴۶/۱ درصد در سال ۱۳۷۵ افزایش پیدا کرده است. تحولات اشاره شده بیانگر غلبه جمعیت شهری بر روستایی در آینده نزدیک است.<sup>(۲)</sup>

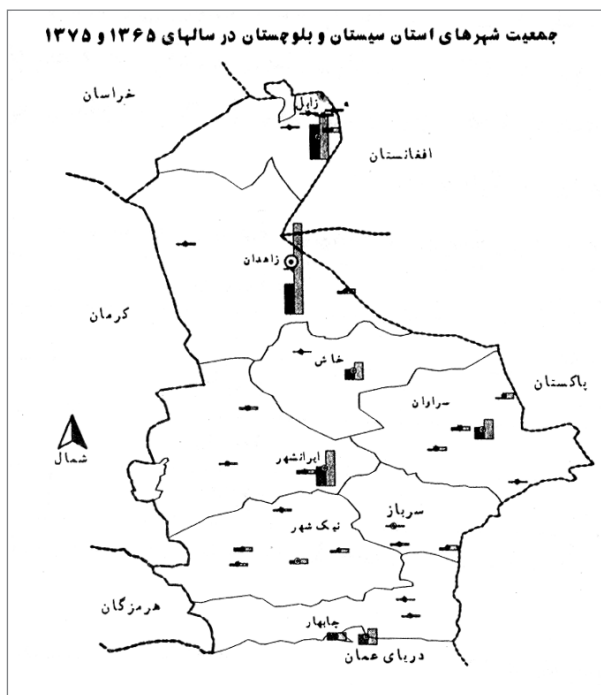


### رشد و توزیع فضایی کانون‌های شهری

تعداد کانون‌های شهری استان در طول دوره‌ای ۴۰ ساله (۱۳۳۵-۱۳۷۵) از ۶ کانون در سال ۱۳۳۵ به ۱۶ کانون در سال ۱۳۷۵ افزایش یافته است. این تعداد تا آخر سال ۱۳۸۰ به ۳۱ کانون رسیده است. رشد کانون‌های شهری تا سال ۱۳۷۵ به طور متوسط در طول ۴۰ سال برابر ۲/۵ درصد بوده ولی از سال ۱۳۷۵ تا سال ۱۳۸۱ تعداد ۱۵ کانون افزایش یافته، و در واقع در طول ۶ ساله اخیر این رشد ۴۸ درصد بوده است.<sup>(۳)</sup>

تشکیل شهرستان و بخش‌های جدید در چند ساله گذشته عامل بسیار مهمی در زمینه به وجود آمدن کانون‌های شهری به شمار می‌آید.

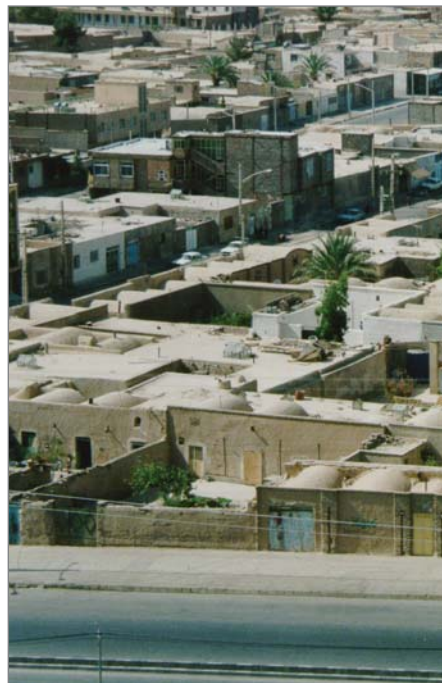
عمده‌ترین کانون شهری منطقه، شهر زاهدان است، که در



رسوبات رودخانه هیرمند و منابع آب محلی و زیرزمینی، برای توسعه فعالیت‌های کشاورزی مناسب است. این در حالی است که در منطقه بلوچستان شرایط زیست، محدود به نواحی دارای امکانات بهره‌وری از آب و خاک و نواحی رودخانه‌ای است (رودخانه سرباز و جز آن). این استان به لحاظ سیاسی به ۸ شهرستان (۱۳۸۰) تقسیم شده است.

استان به لحاظ اقلیمی به سه بخش تقسیم می‌شود: (۱) - حوزه شمالی - سیستان با نزولات ناچیز تا ۴۵ میلی متر، اقلیم خشک، با وزش بادهای ۱۲۰ روزه؛ (۲) - حوزه میانی - شامل زاهدان، خاش و شمال سراوان، با اقلیم خشک کویری؛ (۳) - حوزه جنوب - شامل چابهار، نیکشهر و بخش‌هایی از رودخانه سرباز، متأثر از خصوصیات توپوگرافیک منطقه، با اقلیم گرم و بیابانی شدید. شرایط نامساعد اقلیمی، کمبود بارندگی و پراکنش غیر یکنواخت نزولات جوی، اولاً باعث تمرکز ناچیز جمعیت در سطح منطقه، و در ثانی توزیع نامناسب جمعیت بین مناطق شمالی و جنوبی استان شده است.

محدودیت‌های اقلیمی و آب و خاک و پوشش گیاهی و کم توجهی به این منطقه دور افتاده از مرکز کشور، باعث شده است که استانی با ۱۱/۲ درصد وسعت کشور، تنها ۲/۸ درصد جمعیت کشور (۱۷۲۲۵۷۹ نفر) را - در سال ۱۳۷۵ - داشته باشد. تراکم جمعیت استان در سال ۱۳۷۵ حدود ۹/۱ نفر در کیلومتر مربع، و در کل در کشور ۳۳/۸ نفر بوده است. از کل جمعیت استان در این سال حدود ۴۶/۱ درصد شهرنشین (۷۹۴۵۲۸ نفر) و در ۱۶ نقطه شهری ساکن بوده‌اند، و ۵۳/۹ درصد (۹۰۸۵۷۹ نفر) نیز روستائین بوده‌اند، که این در مقایسه با کشور (۶۱ درصد شهرنشین و ۳۹ درصد روستائین) رقم ناچیزی است. این اختلافات در سطح منطقه نیز توجه برانگیز است؛ به طوری که تراکم جمعیت در سیستان بیش از ۲۰ نفر و در بلوچستان ۳/۶ نفر در کیلومتر مربع است.



جدول شماره ۱: تحولات جمعیت استان سیستان و بلوچستان (۱۳۳۵-۱۳۷۵)

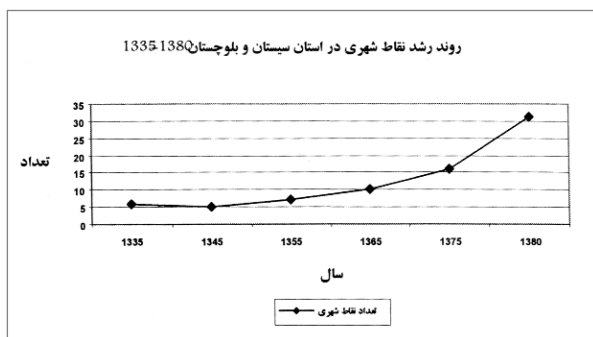
ردیف	سال آماری	تعداد کل جمعیت	رشد سالانه	تعداد جمعیت شهری	رشد سالانه	درصد	تعداد جمعیت روستایی	رشد سالانه	درصد
۱	۱۳۳۵	۴۲۸۳۳۳	-۰/۶	۳۲۳۸	۶/۸	۸/۷	۳۹۱۰۹۵	-۷/۴	۹۱/۳۳
۲	۱۳۴۵	۴۵۴۹۹۶	۳/۸۵	۷۱۸۸۹	۸/۵	۱۵/۸	۳۸۹۴۷۶	۲/۵	۸۵/۶
۳	۱۳۵۵	۶۶۴۲۹۲	۶/۰۶	۱۶۲۸۵۴	۱۱/۵	۲۴/۵	۵۰۱۴۳۸	۳/۵	۷۵/۵
۴	۱۳۶۵	۱۱۹۷۰۵۹	۳/۷	۴۸۷۲۰۹	۵	۴۰/۷	۷۰۹۳۵۰	۲/۷	۵۹/۲
۵	۱۳۷۵	۱۷۲۲۵۷۹	۳/۷	۷۹۴۵۲۸	۴۶/۱	۴۶/۱	۹۲۸۰۵۱	۲/۷	۵۳/۹

\* سازمان مدیریت و برنامه ریزی، مرکز آمار ایران، سرشماری نفوس و مسکن، ۱۳۳۵ تا ۱۳۷۵

### تحولات جمعیت شهری

تحولات جمعیت شهری استان سیستان و بلوچستان در جدول شماره ۱ مشخص شده است. رشد کلی جمعیت در طول ۴۰ سال به طور متوسط برابر ۳/۵ درصد، در مناطق شهری ۷/۹۵ درصد و در مناطق روستایی برابر ۲/۲ درصد در سال بوده است. این ارقام نشان می‌دهد که نسبت جمعیت روستایی از ۹۱/۳۳ درصد در سال ۱۳۳۵، به ۵۳/۹ درصد در سال ۱۳۷۵ کاهش یافته، در حالی که جمعیت شهری از ۸/۷ درصد در سال ۱۳۳۵ به

درصد در بخش صنعت و ۱/۶۰ درصد در بخش خدمات مشغول فعالیت بوده‌اند. درصدهای مذکور نیز نمایانگر خدماتی بودن نقش غالب شهرهای استان است. نسبت مشاغل پایه (کشاورزی و صنعت) به کل جمعیت شهری یک به ۱۵/۴ نفر است؛ یعنی هر شغل پایه توانایی جذب و نگهداری ۱۴/۴ نفر را دارد<sup>(۴)</sup>. نسبت مشاغل پایه به غیر پایه یک به ۱/۶ نفر است. تجزیه و تحلیل مشاغل پایه و غیر پایه در شهرها نمایانگر فشار بر شاغلان پایه‌ای در تأمین زندگی شهروندان است و هر گونه تحول در جمعیت شهرها به سرمایه‌گذاری در مشاغل پایه‌ای در آینده نیاز دارد.



جدول شماره ۲: توزیع شاغلان شهری در بخش‌های اقتصادی در استان سیستان و

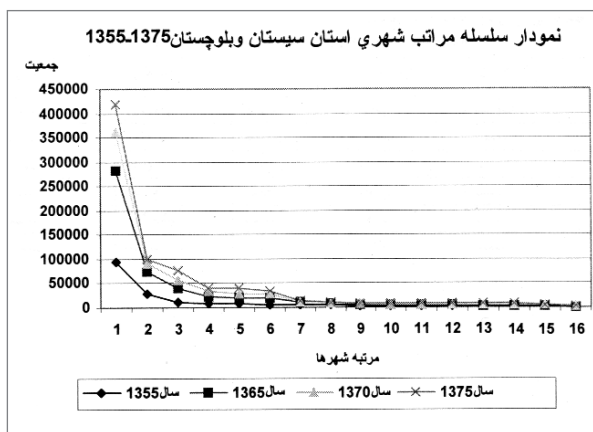
بلوچستان (۱۳۷۵)

ردیف	بخش اقتصادی	تعداد شاغلان	درصد
۱	کشاورزی	۸۱۰۲	۵/۸۸
۲	صنعت	۲۳۵۴۹	۳۱/۶
۳	خدمات	۸۲۷۵۸	۶۰/۱
۴	جمع	۱۳۷۶۴۹	۱۰۰

مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه ریزی، مرکز آمار ایران، سرشماری نفوس و مسکن، ۱۳۷۵

سال ۱۳۷۵ حدود ۵۲/۸ درصد کل جمعیت شهری استان (۴۱۹۵۱۸ نفر) را در خود داشته است و دومین نقطه شهری، شهر زابل با ۱۲/۷ درصد (۱۰۰۸۸۷ نفر) جمعیت شهری استان است. یعنی در واقع دو نقطه شهری استان، ۶۵/۵ درصد از کل جمعیت شهری استان را در خود داده‌اند؛ و این خود نمایانگر توزیع ناعادلانه جمعیت بین نقاط شهری استان است. نمودار سلسله مراتب شهری استان سیستان و بلوچستان نمایانگر الگوی تک شهری و تسلط نقطه شهری زاهدان بر منطقه است.

نقش شهرها: با استفاده از دیاگرام سه گوش نقش شهرهای استان سیستان و بلوچستان (۱۶ شهر) برای سال ۱۳۷۵ مشخص شده است. تنها یک شهر (کنارک) دارای نقش کشاورزی بوده است (۵۵/۷ درصد از شاغلان آن در بخش کشاورزی مشغول به فعالیت بوده‌اند)، ۶ شهر چند نقشی بوده‌اند (۳۷/۵ درصد شهرها)، ۴ نقطه شهری (۲۵ درصد شهرها) نقش بازرگانی داشته‌اند، ۵ شهر (۳۱/۲۵ درصد شهرها) دارای نقش خدماتی بوده‌اند.<sup>(۵)</sup> هیچ یک از شهرهای استان نقش صنعتی نداشته است. بنابراین شهرهای مرزی اعم از دریایی یا خشکی و قرارگیری شان در مسیر راه‌های تجارتي به همراه مرکزیت سیاسی آنها در سطوح مختلف بخش، شهرستان و استان از عوامل عمده



تعداد زیاد نقطه شهری کم جمعیت نیز در انتهای نمودار به چشم می‌خورد. ضریب بالاسری بین اولین و دومین شهر منطقه ۴/۱۶ در سال ۱۳۷۵ بوده است. تجزیه و تحلیل روند رشد کانون‌ها و جمعیت شهری منطقه استان سیستان و بلوچستان و سلسله مراتب شهری نمایانگر تعداد اندک نقاط شهری در سطح منطقه، پراکنش ناهمگن آنها و اندازه جمعیتی نامناسب کانون‌های شهری در سطح منطقه است. نظام شهری نیز انسجام مناسبی در تسریع روند توسعه منطقه‌ای ندارد (گرچه فرایند انقباض نظام شهری از نظر فضا-زمان شهرهای بزرگ و کوچک را به یکدیگر نزدیک کرده و درک سنتی فاصله مکانی دچار دگرگونی شده است و شاید این گونه تفسیرها در دنیای ارتباطات چندان جایی نداشته باشند عظیمی، ۱۳۸۱، ص ۹۵). شهرها به دلیل پراکندگی و ویژگی‌های محلی متفاوت که رشد و تداوم آنها را تأمین می‌کند، تفاوت‌های کارکردی عمده‌ای با یکدیگر دارند. توزیع شاغلان شهری این استان در سال ۱۳۷۵ نشان می‌دهد که حدود ۵/۸۸ درصد جمعیت شاغل در بخش کشاورزی، ۳۱/۶

نقش کشاورزی و چند نقشی بودن برای شهرها در منطقه است.  
**اولویت بندی مشکلات شهری**

مشکلات شهرهای استان سیستان و بلوچستان از طریق تدوین پرسشنامه و ارسال آن به شهرداریها، پس از تکمیل و استخراج و طبقه بندی آنها، به وسیله نرم افزار رایانه ای Excel و Spss تحلیل گردیده و بدین شرح دسته بندی شده اند.  
 ۱- بودجه: از میان ۱۶ شهر مورد مطالعه، ۱۵ شهر بودجه را اولویت اول در بین مشکلات بیان کرده اند؛ و شهر زاهدان آن را اولویت دوم قرار داده است.

وضعیت درآمدی شهرداری های استان سیستان و بلوچستان در جدول شماره ۴ درج گردیده است. همان طور که از جدول پیداست، بودجه مصوب زاهدان در حدود ۵۰ درصد کل بودجه شهرهای این استان است. شهرهای زابل، چابهار و ایرانشهر از دیگر شهرهایی هستند که در درجات بعدی قرار دارند. در سال ۱۳۷۸ نسبت به سال ۱۳۷۷، نسبت بودجه مصوب شهرهای

جدول شماره ۳- نقش شهرهای استان سیستان و بلوچستان (۱۳۷۵)

نام شهر	نقش	کشاورزی	چند نقشی	بازرگانی	خدماتی	صنعتی
۱	کنارک	-	جائق	زهک	زاهدان	-
۲	-	سوران	سوران	ایرانشهر	میرجاوه	-
۳	-	-	فونج	سراوان	زابل	-
۴	-	-	قصر قند	خاش	چابهار	-
۵	-	-	بیمپور	-	نیک شهر	-
۶	-	-	نگور	-	-	-

(مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه ریزی، مرکز آمار ایران، سرشماری نفوس و مسکن، استان سیستان و بلوچستان ۱۳۷۵)

تعیین کننده نقش های خدماتی و بازرگانی برای شهرهای منطقه است. کوچک مقیاس بودن شهرها و استقرار آنها در مسیر رودخانه و دشت های رسوبی و چاله ها از دیگر عوامل تعیین کننده

جدول شماره ۴- مقایسه بودجه شهرداری های استان سیستان و بلوچستان (۱۳۷۸-۱۳۷۷-۱۳۷۶)

نام شهر	بودجه تحقق یافته			بودجه مصوب			کمک های دولتی		
	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹
جائق	۲۴۵۳۳۸۳۲	۸۸۱۴۳۱۶۱۱	-	۲۹۷۰۰۰۰۰	۳۰۲۵۰۰۰۰	۳۴۵۰۰۰۰۰	-	۷۵۰۹۷۹۸۹	-
زاهدان	۲۶۹۰۱۷۸۳۹۰	۳۶۳۱۱۲۹۰۰	-	۲۷۷۰۹۷۶۵۰۰	۳۰۴۹۳۹۰۰۰۰	۴۱۳۷۴۵۳۳۰۰	-	-	-
زهک	-	-	-	۵۰۵۰۲۰۰۰۰	۷۶۷۱۰۰۰۰	۱۶۷۲۵۰۰۰۰	۲۴۷۶۶۶۹۸۷	۸۵۲۰۴۳۹۵۰	-
سراوان	۱۴۷۰۰۰۰۰۰	۲۶۰۰۰۰۰۰۰	۱۴۰۹۸۹۸۱۰۴	۱۸۰۱۳۰۰۰۰	۲۸۸۰۰۰۰۰۰	۳۱۴۷۸۰۰۰۰	۹۰۴۳۶۰۰۰	۴۶۷۲۱۵۸۷۵	-
کنارک	۷۹۱۴۸۱۸۸	-	۵۶۸۵۷۱۷۵۶	۸۰۸۵۰۰۰۰۰	۹۴۶۵۰۰۰۰	۱۶۱۱۰۰۰۰۰	۱۳۸۱۱۸۹۳۶	۳۵۶۲۱۸۶۸	۲۴۷۵۹۱۹۳۴
میرجاوه	۹۷۶۰۰۰۰۰	۹۸۵۰۰۰۰۰	۳۵۹۰۰۰۰۰	۹۶۹۰۰۰۰۰	۱۳۵۸۰۰۰۰	۱۳۲۴۰۰۰۰	۱۶۰۰۰۰۰	۴۱۷۰۰۰۰	۷۰۰۰۰۰۰
نیک شهر	-	-	-	۷۸۰۰۲۳۰۰	۸۰۰۶۱۷۰۰	۹۰۴۶۶۸۰۰	۸۱۰۰۳۰۳۳	۳۷۴۹۵۵۲۲	۸۰۰۰۰۰۰
قصر قند	۵۰۲۱۲۱۷۴	۸۰۶۲۹۹۳۰	۸۱۷۳۸۹۰۹۰	۵۳۹۰۰۰۰۰	۵۹۴۰۰۰۰۰	۷۷۱۰۰۰۰۰	۲۷۹۷۵۵۷۳	۵۲۸۳۳۳۰۱	۵۲۶۲۱۸۰۶۲
نگور	-	-	-	۴۱۶۸۷۲۰۰	۶۸۷۸۶۰۰	۹۹۷۶۰۰۰۰	۳۰۵۰۰۱۰۰	۲۴۶۷۸۴۰۰	۱۲۳۴۰۹۸۹۶
ایرانشهر	۴۰۱۱۴۵۱۳۸۴	۷۰۴۱۱۴۵۹۷۶	۶۳۷۴۴۸۲۴۷	۳۳۰۰۰۰۰۰	۴۳۲۴۹۴۰۰	۵۶۰۰۰۰۰۰	۴۷۱۷۰۲۷۹۱	۹۳۵۸۷۹۶۶۲	۹۵۲۰۰۰۰۰
فونج	۳۰۹۸۸۱۵۶۳	۶۶۷۳۹۹۳۱۶	۵۹۱۹۳۲۷۵۴	۱۲۳۲۰۰۰۰	۲۷۲۲۰۰۰۰	۳۳۴۷۰۰۰۰	۲۰۲۲۲۴۲۳۷	۳۴۸۸۹۳۰۴۸	۲۱۵۲۵۰۹۶۶
چابهار	۷۱۶۳۳۷۱۹۳۷	۵۹۴۷۷۸۷۰۰۵	۸۸۵۶۰۰۰۰۰	۷۴۱۳۲۴۳۰۰	۷۰۹۱۸۶۷۰۰	۸۴۵۲۸۶۰۰	۱۹۱۳۳۱۴۰	۱۷۰۰۰۰۰۰	۱۷۰۰۰۰۰۰
خاش	۱۸۰۴۲۳۴۰۰	۳۵۳۳۰۹۹۰۰	۳۷۲۳۶۷۷۰۰	۱۴۰۲۵۰۰۰۰	۱۵۰۳۱۰۰۰۰	۲۵۰۰۰۰۰۰	۲۵۱۶۹۰۰۰	۷۹۱۳۶۱۰۰	۶۹۴۵۴۲۰۰
بیمپور	۵۰۱۶۶۹۷۴۹۴	۶۸۰۵۷۰۳۰۳	-	۳۰۴۰۰۰۰۰	۳۶۷۹۸۰۰۰	۵۴۰۰۸۷۰۰	۵۹۲۴۲۲۵۰	۲۱۳۲۴۸۶۰	۴۲۵۰۰۰۰
سوران	۴۷۸۷۲۷۷۲	۷۰۶۱۶۹۳۰	۷۵۰۱۹۲۰۳۰	۵۶۳۳۰۰۰۰	۶۷۷۶۲۰۰۰	۸۰۰۸۰۰۰۰	۱۳۹۹۹۷۷۰۶	۳۴۹۹۱۶۳۵۰	۲۶۸۹۵۶۴۵۰
زابل	-	-	-	۴۷۸۰۰۰۰۰	۱۱۰۰۰۰۰۰	۹۰۰۰۰۰۰۰	۴۶۹۰۲۶۷۱۲	۴۷۰۰۵۷۲۲۲	۲۳۵۴۲۳۴۹۹
جمع	۴۴۷۲۵۳۳۰۴۸۴	۳۸۷۰۲۲۹۸۰۰۰	۳۳۴۵۰۷۹۹۶۸۱	۵۱۸۳۱۷۲۳۰۰۰	۶۴۰۶۷۸۶۲۰۰۰	۷۹۶۶۸۹۵۴۰۰۰	۳۲۶۵۱۹۴۰۱	۶۲۷۷۳۶۶۴۹۹	۷۲۷۷۰۲۸۰۷



۲- کمبود تجهیزات و تأسیسات شهری: این از دیگر مشکلاتی است که شهرداری‌ها به آن اشاره کرده و آن را اولویت دوم برشمرده‌اند: در این میان ۱۲ شهر (۷۵ درصد) آن را اولویت اول دانسته‌اند، ۳ شهر اولویت دوم و تنها یک شهر (قصر قند) آن را اولویت سوم ذکر کرده است. مسلماً رشد سریع شهرنشینی و عدم آمادگی مدیریت شهری برای پاسخگویی به نیازهای پیش‌بینی نشده و کمبود منابع مالی برای تدارک تجهیزات شهری عامل مهمی در این زمینه برای شهرها شده است. کمبود ماشین‌آلات برای فعالیت‌های خدماتی (جمع‌آوری زباله) و عمرانی (آسفالت و جز آن) و خدمات آتش‌نشانی و نظایر اینها از عمده‌ترین مسائلی است که شهرداری‌ها به آن اشاره کرده‌اند. سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در این زمینه نیز در شهرهای کوچک مقرون به صرفه نیست. لذا چنانچه سیاست مبتنی بر کمک به واگذاری امور به بخش خصوصی باشد، باید امکانات اعتباری و پشتیبانی مناسب برای تجهیزات شهری تأمین شود.



زابل، سراوان، ایرانشهر، میرجاوه، نگور و زهک افزایش داشته، ولی دیگر شهرها دارای کاهش بوده است. بودجه تحقق یافته تابعی از بودجه مصوب است، ولی به دلیل دسترسی نداشتن به ارقام بودجه تحقق‌یافته امکان بررسی با مشکل مواجه شد. ولی بر اساس آمار جدول شماره ۴ تنها شهرهای زاهدان، چابهار و ایرانشهر بخش عمده‌ای از بودجه مصوب را تحقق بخشیده‌اند. بین شهرهای استان سیستان و بلوچستان تنها در زاهدان نسبت بودجه تحقق یافته به مصوب در سال ۱۳۷۸ نسبت به سال ۱۳۷۷ افزایش داشته است. همچنین سرانه بودجه مصوب جمعیت شهری بر اساس بودجه شهرداری‌ها در سال‌های آماری پیش‌گفته تفاوت‌هایی نشان می‌دهد. سرانه درآمد شهرداری‌ها در سال ۱۳۷۷ برابر ۶۵۲۳۵ ریال، در سال ۱۳۷۸ برابر ۸۰۶۳۵ ریال و در سال ۱۳۷۸ برابر ۱۰۰۲۷۰ ریال بوده، که نمایانگر رشد ۱/۵۳ برابری در مدت سه سال مذکور است.<sup>(۶)</sup> به رغم رشد نسبی درآمد شهرداری‌ها، درآمد سرانه شهرداری‌ها در مجموع در منطقه پایین است و افزایش کمک‌های دولتی به شهرداری‌ها ضروری است. گرچه میانگین رشد کمک‌های دولتی در طول سه سال مذکور به شهرداری‌ها ۲/۷ برابر شده ولی نسبت کمک‌های دولتی به بودجه مصوب رقم ناچیزی است؛ به طوری که در سال ۱۳۷۷ برابر ۶/۲ درصد و در سال ۱۳۷۸ برابر ۸ درصد بودجه مصوب شهرداری‌ها بوده است. بنابراین منطقی است که شهرداری‌ها اولین و عمده‌ترین اولویت را کمبود درآمد ذکر کرده‌اند.

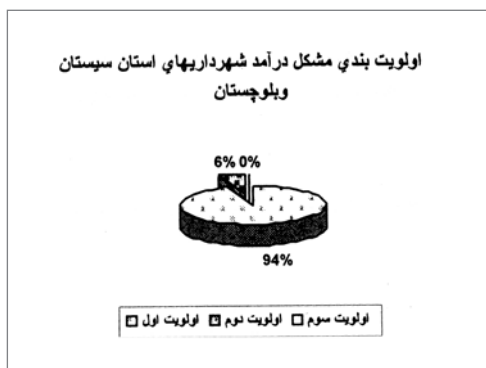


۳- کیفیت معابر: کاستی‌های موجود در زمینه کیفیت معابر شهری به لحاظ آسفالت، جدول‌گذاری و روکش آسفالت و مبلمان شهری و ایجاد فضای سبز از دیگر مشکلاتی است که ۶۹ درصد شهرداری‌ها آن را به عنوان اولویت اول ذکر کرده و ۳۱ درصد نیز آن را به عنوان اولویت دوم برشمرده‌اند. رشد سریع شهرها باعث گسترش فیزیکی شتابان شهرها و در نتیجه عدم آمادگی شهرداری‌ها به لحاظ امکانات و تجهیزات برای آسفالت معابر شده است.

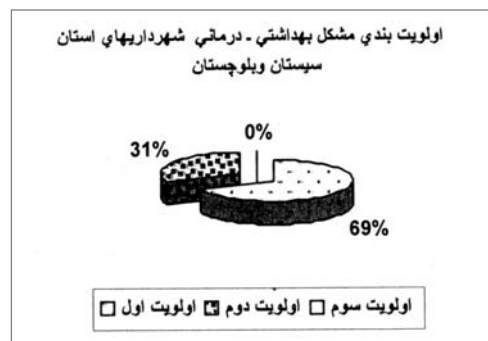


کمبود نیروی متخصص در زمینه عمران و به ویژه آسفالت، کمبود تجهیزات و ماشین‌آلات آسفالت (کارخانجات، ماشین‌آلات راهسازی و جز آن)، کمبود شرکت‌های با صلاحیت تخصصی و مشکلات درآمدی شهرداری‌ها و مردم از کاستی‌های عمده برای سرمایه‌گذاری در زمینه بهبود معابر به شمار می‌آیند.

۴- مشکلات بهداشتی درمانی: از دیگر مشکلات عنوان شده



به وسیله شهرداری‌ها مسائل بهداشتی و درمانی است، به طوری که ۶۹ درصد شهرداری‌ها آن را به عنوان اولویت نخست و ۳۱ درصد شهرداری‌ها آن را به عنوان اولویت دوم ذکر کرده‌اند. سرمایه گذاری در امور بهداشتی درمانی شهرها جزء سرمایه گذاری‌های سنگین مالی - و از جهتی نیز زیربنایی - است و به همین خاطر نیازمند پشتیبانی دستگاه‌های دولتی به ویژه در شهرهای کوچک است، که بخش خصوصی چندان تمایلی به دلیل سودآوری ناچیز به آن ندارد. علاوه بر مسائل درمانی، رفت و روب و جمع‌آوری بهداشتی زباله شهری و دفن و بازیافت بهداشتی آن و جلوگیری از جریان یافتن فاضلاب‌های شهری به درون معابر شهری و ارتقای بهداشت شهروندان از طریق برنامه‌های ترویجی، از دیگر مسائلی است که شهرداری‌ها به آن اشاره داشته‌اند.



۵- کمبود فضاهای فرهنگی - ورزشی: یکی دیگر از مشکلاتی که شهرداری‌ها به آن اشاره کرده‌اند، مشکل کمبود فضاهای فرهنگی - ورزشی است. جوانی جمعیت شهری به دلیل هرم سنی جمعیت کشور و در شهرها به دلیل مهاجرت جوانان روستایی به شهر، توجه به توسعه فضاهای فرهنگی - ورزشی را ضروری می‌سازد. ۶۲ درصد شهرداری‌ها کمبود فضاهای فرهنگی - ورزشی را به عنوان اولویت نخست، ۱۹ درصد به عنوان اولویت دوم و ۱۹ درصد به عنوان اولویت سوم ذکر کرده‌اند. آنچه مسلم است، کمبود امکانات در شهرها در تمام ابعاد، اعم از زیربنایی و روئینایی، فیزیکی و غیر فیزیکی به چشم می‌خورد. در برخی از کشورها مسئله‌ای به عنوان آسفالت معابر وجود ندارد و این مشکل را ده‌ها سال پیش حل کرده‌اند. ولی ما در شهرها به دلیل رشد جمعیت و به تبع آن گسترش فیزیکی نه تنها با مشکلات آسفالت معابر مواجه هستیم بلکه با مشکلات کمبود فضاهای فرهنگی - ورزشی و جز اینها نیز روبرویم. لذا باید در چند جهت به صورت همزمان منتهی با اولویت بندی اختصاص حداقل منابع



مالی به نیازهای مالی به نیازهای متعدد اقدام کنیم. ۶- سایر مشکلات: علاوه بر مشکلات پیش گفته و ترتیب اولویت بندی آنها، مسائل دیگری نیز وجود دارند که شهرداری‌ها به آنها اشاره کرده‌اند؛ از آن جمله‌اند:

الف- نیروی انسانی متخصص: حدود ۵۰ درصد شهرداری‌ها کمبود نیروی انسانی متخصص را به عنوان اولویت نخست، ۲۵ درصد شهرداری‌ها آن را به عنوان اولویت دوم و ۲۵ درصد دیگر به عنوان اولویت سوم ذکر کرده‌اند. کمبود نیروی کیفی در شهرداری‌ها یکی از مشکلات توسعه شهرهای استان سیستان و بلوچستان است. شهرداری‌ها به دلیل تصدی گری و انجام امور مختلف مربوط به شهرها به ویژه در ۲۰ ساله اخیر با رشد زیاد نیروی انسانی به خصوص با تشکیل سازمان‌های وابسته به شهرداری‌ها و استخدام سهل‌تر نیرو، با مازاد نیرو مواجه‌اند. در فرایند گذار از تصدی گری به سیاستگذاری، به ویژه پس از آغاز برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) و شروع خصوصی سازی در شهرداری‌ها، ضرورت حضور و به کارگیری نیروی متخصص سیاستگذار و مازاد نیروی انسانی یدی، کاملاً مشهود است<sup>(۷)</sup>. بنابراین اتخاذ سیاست‌های مبنی بر کاهش نیروی انسانی و جلوگیری از ورود نیروی انسانی کم تخصص به شهرداری‌ها، لازمه بهبود ساختار مدیریت آنهاست.

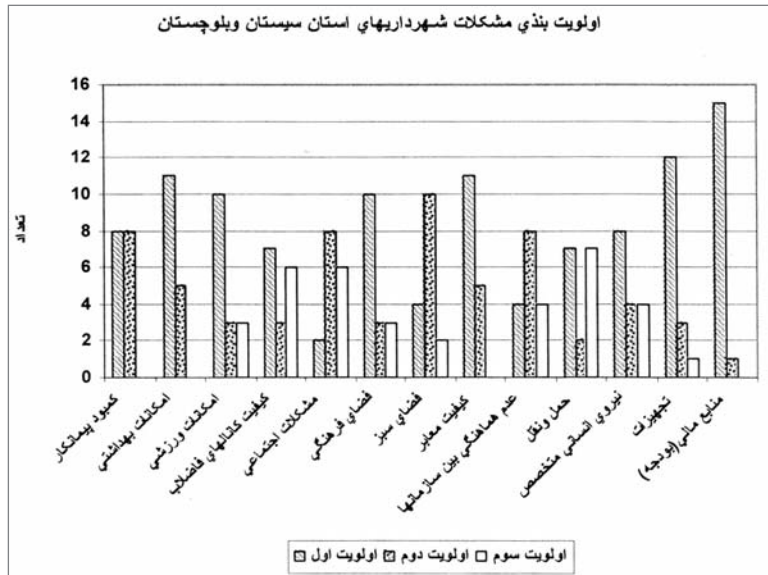
ب - کمبود پیمانکاران با تجربه: از دیگر مشکلات شهرداری‌های استان سیستان و بلوچستان، کمبود پیمانکاران با تجربه است. دوری از مرکز، حجم ریالی پایین فعالیت‌ها، و نیز ناامنی از عوامل حضور نیافتن جدی پیمانکاران در منطقه بوده است. انجام اقدامات حمایتی به منظور پشتیبانی از پیمانکاران بومی گام بسیار مؤثری در مسیر جبران این کمبود است، به طوری که ۵۰ درصد شهرداری‌ها آن را به عنوان اولویت نخست و ۲۵ درصد به عنوان اولویت دوم و ۲۵ درصد باقی مانده آن را به عنوان اولویت سوم ذکر کرده‌اند.

ج- کیفیت پایین کانال‌های فاضلاب: یکی دیگر از مشکلات شهرها کیفیت پایین کانال‌های فاضلاب است، به طوری که ۴۴ درصد شهرداری‌ها آن را به عنوان اولویت اول، ۱۹ درصد آن را به عنوان اولویت دوم، و ۳۸ درصد آن را به عنوان اولویت سوم ذکر کرده‌اند.

د- حمل و نقل: از مشکلات دیگر شهرداری‌ها، مسائل ناشی از کمبود وسایط نقلیه شهری به منظور سرویس دهی به شهروندان بوده است، به گونه‌ای که ۴۴ درصد شهرداری‌ها آن را به عنوان اولویت نخست، ۱۲/۵ درصد آن را به عنوان اولویت دوم و ۴۴ درصد نیز به عنوان اولویت سوم ذکر کرده‌اند. مشکلات شهرها در زمینه حمل و نقل در شهرهای کوچک و بزرگ با یکدیگر متفاوت‌اند. در شهرهای کوچک این مشکل را می‌توان با اضافه کردن تعدادی تاکسی و احیاناً چند مینی بوس و تعدادی اتوبوس حل کرد، منتهی در شهرهای بزرگ منطقه، همچون زاهدان، باید گام‌های اساسی برای بهبود حمل و نقل درون شهری برداشت.

عدم هماهنگی بین سازمان‌های دست‌اندرکار توسعه شهری و مشکلات فضای سبز شهری از دیگر مسائلی است که شهرداری‌ها به آنها اشاره کرده‌اند. نمودار کلی اولویت بندی مشکلات شهرداری‌ها بیانگر واقعیت‌های موجود و مسائلی است

یعنی ۹۶/۱ درصد رابطه بین جمعیت شهرها و مشکلات شهرداری‌ها با مشکل بودجه تفسیر می‌گردد. بودجه به همراه عدم هماهنگی بین سازمان‌ها تفسیر رابطه را به ۹۸/۲ درصد افزایش می‌دهد. می‌توان چنین نتیجه گرفت که مشکل بودجه حکم مشکل بنیادی شهرداری‌ها را دارد و بسیاری دیگر از مشکلات شهرداری‌ها در نتیجه مشکل بودجه به وجود می‌آیند. چنانچه مشکلات مالی شهرداری‌ها به نحوی برطرف گردد، سایر مشکلات به تبع آن برطرف خواهند شد. بنابراین مدیریت شهری در سطح منطقه‌ای باید بررسی مسائل و مشکلات مالی شهرداری‌ها و ارائه راهکارهای مناسب را برای حل آن در اولویت قرار دهد. نکته اساسی مقدار بتا است که برای متغیر بودجه مثبت

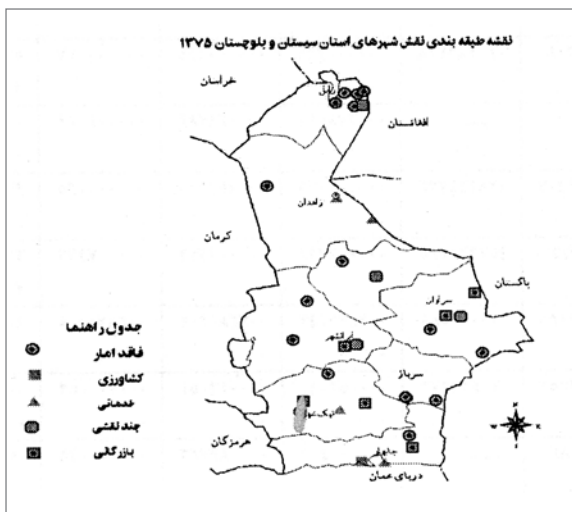
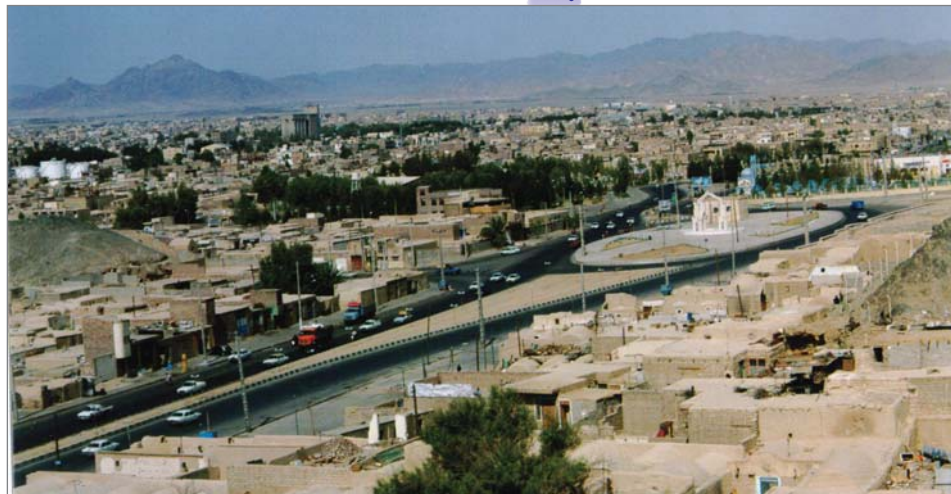


که شهرداری‌ها با آنها مواجه‌اند.

### تحلیل روابط بین متغیرها

علاوه بر تشخیص مشکلات شهرداری‌های استان سیستان و بلوچستان و اولویت بندی آنها در این قسمت به تحلیل روابط بین متغیرهای مشکلات شهرداری‌ها و جمعیت شهرها پرداخته شده است. با استفاده از معادله رگرسیون چند متغیره و گزینه گام به گام<sup>(۸)</sup> رابطه بین متغیرها با استفاده از نرم افزار Spss تحلیل شده، که نتیجه آن در جدول شماره ۵ مشخص شده است. همان طور که از جدول پیداست، ۱۲ متغیر مشکلات شهرداری‌ها به عنوان متغیرهای مستقل و متغیر جمعیت به عنوان متغیر وابسته وارد معادله رگرسیون گردیدند. از مجموع متغیرها دو متغیر - (۱) مشکلات بودجه (مالی) شهرداری‌ها و (۲) عدم هماهنگی بین سازمان‌ها با - روش گام به گام به ترتیب اولویت وارد معادله رگرسیون گردیدند و بقیه متغیرها به دلیل تأثیرگذاری ناچیز وارد معادله نشده‌اند. این نشان دهنده اهمیت ناچیز متغیرها در مقایسه با متغیر مشکل بودجه و عدم هماهنگی بین سازمان‌هاست. بنابراین می‌توان چنین نتیجه گرفت که رابطه مستقیم و معنی داری بین مشکل بودجه و جمعیت شهرداری‌های منطقه وجود دارد. این رابطه در ضریب معنی دار  $R^2=0.96$  مشخص شده است که برابر  $R^2=0.982$  است. عدم هماهنگی بین سازمان‌ها روی هم رفته برابر  $R^2=0.982$  است.

زاهدان



و برای متغیر عدم هماهنگی بین سازمان‌ها منفی است. این بیانگر نقش بسیار مهم متغیر بودجه در مقایسه با عدم هماهنگی بین سازمانی است. مسئله دیگر سطح معنی داری متغیرها در سطح  $0.05$  است، که در جدول مشخص شده است و رابطه متغیرهای مؤثر بر متغیر وابسته را تأیید می‌کند.

معادله چند متغیره:  $Y=A+Bx_1+Cx_2$

جمعیت شهر = Y

ضریب ثابت = A

ضرایب متغیرهای مستقل = B, C

مقدار متغیرهای مستقل =  $X_1, X_2$

### نتیجه گیری

استان سیستان و بلوچستان در حال پیمودن فرایند سریع شهرنشینی است. رشد جمعیت شهری (۸ درصد بین سال‌های ۱۳۷۵ - ۱۳۳۵) و افزایش تعداد نقاط شهری از ۱۶ نقطه در سال ۱۳۷۵ به ۳۱ نقطه در سال ۱۳۸۰ (رشد ۴۸ درصد) بیانگر همین موضوع است.

سلسله مراتب ناهمگن شهری و وجود الگوی بالاسری از دیگر مشکلات نظام سلسله مراتب شهری در ایجاد توسعه متوازن منطقه‌ای است. کمبود زیرساخت‌های محیطی (آب، خاک‌های



پانوش‌ها:

\* این مقاله بخشی از طرح تحقیقات ملی با عنوان: " آینده شهرنشینی در شرق ایران (سیستان و بلوچستان و خراسان) " است که با پشتیبانی شورای پژوهش‌های علمی کشور و دانشگاه فردوسی مشهد و حمایت نهادهای استانی از جمله: دفتر شهری و روستایی استاندارد، سازمان مسکن و شهرسازی، شهرداری‌های استان سیستان و بلوچستان و همکاری دست اندرکاران گروه جغرافیایی دانشگاه زاهدان- از جمله راهنمایی‌های عیسی ابراهیم زاده- تهیه شده است. بدین وسیله از زحمات آنها تشکر می‌شود.

1- (Multiple Regression)

- ۲- وزارت کشور، ۱۳۸۰، ص: ۳۰-۳۲
- ۳- رهنما، ۱۳۷۹، ص: ۹۷
- ۴- رفیعی، ۱۳۷۵، ص: ۱۲۳
- ۵- رهنما، همان، ص: ۱۲۸
- ۶- رهنما، ۱۳۸۱، ص: ۱۰۱-۱۰۵
- ۷- رهنما، «پارادایم‌پویا مدیریت شهری»، ۱۳۷۹، ص: ۱۸۷
- 8- Stepwise
- 9- Unstandardized Coefficients
- 10- Standardized Coefficients
- 11- std.Error
- 12- Constant

۱۳- ابراهیم زاده، ۱۳۸۰، ۱۶۵-۱۶۲

منابع

- ابراهیم زاده، عیسی: «مهاجرت‌های روستایی و علل و پیامدهای آن» نمونه استان سیستان و بلوچستان، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره پیاپی ۶۰، بهار ۱۳۸۰.

- رفیعی، مینو: اقتصاد مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت معماری و شهرسازی، ۱۳۷۵.

- رهنما، محمد رحیم: «پارادایم‌پویا مدیریت شهری» فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره پیاپی ۵۹، زمستان ۱۳۷۹.

- رهنما، محمد رحیم: گزارش بررسی مسائل و مشکلات مسکن شهری در شرق ایران، معاونت پژوهشی دانشگاه فردوسی مشهد، ۱۳۸۲.

- رهنما، محمد رحیم: گزارش طرح آینده‌شهرنشینی در شرق ایران، مرحله اول، جلد دوم، سیمای جغرافیایی، اجتماعی و اقتصادی استان سیستان و بلوچستان، ریاست جمهوری، شورای پژوهش‌های علمی کشور، دانشگاه فردوسی مشهد، ۱۳۷۹.

- رهنما، محمد رحیم: گزارش نهایی طرح آینده‌شهرنشینی در شرق ایران، مرحله دوم، تاریخچه و تحولات شهر و شهرنشینی در استان سیستان و بلوچستان، ریاست جمهوری، شورای پژوهش‌های علمی کشور، دانشگاه فردوسی مشهد، ۱۳۷۹.

- رهنما، محمد رحیم: گزارش نهایی طرح آینده‌شهرنشینی در شرق ایران، مرحله سوم، مسائل و مشکلات شهری، ریاست جمهوری، شورای پژوهش‌های علمی کشور، دانشگاه فردوسی مشهد، ۱۳۸۱.

- سازمان برنامه و بودجه استان سیستان و بلوچستان: طرح بررسی قابلیت‌ها و امکانات توسعه استان، مرحله اول شناخت و تحلیل وضع موجود، جلد دوم، جمعیت و جوامع، ۱۳۷۶.

- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مرکز آمار ایران، سرشماری نفوس و مسکن، استان سیستان و بلوچستان، ۱۳۳۵، ۱۳۴۵، ۱۳۵۵، ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵.

- عظیمی، ناصر: پوشش شهرنشینی و مبانی نظام شهری انتشارات مشهد، مشهد، ۱۳۸۱.

- فرید، بدیاله: مبانی جغرافیای جمعیت، دانشگاه تربیت مدرس، چاپ دوم، ۱۳۷۶.

- مهندسین مشاور شهر و خانه، خلاصه گزارش مرحله اول طرح منطقه شهری چابهار، ۱۳۷۹.

- وزارت کشور، معاونت سیلسی، دفتر تقسیمات کشوری، نشریه عناصر و واحدهای تقسیمات کشوری مرکز بار شهریور، ۱۳۸۰.

جدول شماره ۵: رابطه بین متغیرهای مشکلات شهرداری‌ها و جمعیت شهرهای استان سیستان و بلوچستان

Sig.	t	همبستگی استاندارد <sup>(۱۰)</sup>	همبستگی غیر استاندارد <sup>(۹)</sup>	
			مقدار بنا	مقدار کران خطای آماری <sup>(۱۱)</sup>
۰/۰۰۰	-۱۱/۲۳۷	-	۳۲۹۰۲/۷۷	-۳۶۹۷۳۴/۵
۰/۰۰۰	۱۳/۰۷۰	۰/۹۶۱	۳۰۱۹۳/۶۵	۳۹۴۶۲۶/۲۷
۰/۰۰۰	-۱۱/۳۹	-	۲۷۴۸۳/۲۸۳	-۳۱۲۱۳۳/۳
۰/۰۰۰	۱۸/۴۷	۰/۹۶۱	۲۱۳۵۵/۲۹۹	۳۹۴۶۲۶/۲۹
۰/۰۰۲	-۳/۸۷۱	-۰/۲۰۱	۳۷۱۰/۴۸۷	-۲۸۳۰۰/۶۲۵

امکان شناسایی راه‌های جدید درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها وجود دارد.

شهرداری‌های استان سیستان و بلوچستان پیشنهادهایی را برای توسعه شهری، عنوان کرده‌اند، که رئوس آنها عبارتند از:

- ۱- افزایش کمک مالی دولت به شهرداری‌ها با درجه پایین (۶-۱ درجه) در استان سیستان و بلوچستان؛
- ۲- ارائه برنامه‌های آموزشی برای ارتقای فرهنگ شهرنشینی شهروندان، به منظور رعایت آداب و اصول شهرنشینی؛
- ۳- تجهیز شهرداری‌ها به ماشین‌آلات مناسب؛
- ۴- به کارگیری نیروی انسانی کارآمد و متخصص؛
- ۵- تشکیل کمیته‌های تخصصی برای شناسایی منابع درآمدی جدید؛

۶- تأمین اعتبارات مناسب برای احداث اماکن ورزشی، فرهنگی و بهداشتی و درمانی<sup>(۱۲)</sup>؛

۷- تهیه طرح‌های توسعه شهری، اعم از هادی و جامع برای شهرهای منطقه و به ویژه طرح‌های محلی، محدوده عمل و ناحیه‌ای به منظور شناسایی امکانات توسعه و ارائه راه حل‌های مناسب برای برنامه‌ریزی شهری؛

۸- ایجاد منابع درآمدی برای رفع مشکل بیکاری به ویژه شهرهای مرزی (میرجاوه، زابل و جز آن) به منظور جلوگیری از رفت و آمد جوانان به کشورهای پاکستان، افغانستان و کشورهای حاشیه خلیج فارس و جلوگیری از تبعات رفت و آمدهای ناخواسته و رشد مشاغل کاذب از طریق فعال کردن بازارچه‌های مرزی و نظایر اینها؛

۹- تهیه برنامه مدون برای جلب مشارکت شهروندان و بخش خصوصی در طرح‌های عمران شهری و تأسیسات درآمدزا، نه تنها در سطح شهرها بلکه در سطح منطقه. شرایط منطقه به گونه‌ای است که توان حفظ و جذب سرمایه‌گذاری‌ها را ندارد.

بنابراین، علاوه بر مشکلات شهرداری‌ها که به ترتیب اولویت (درآمد، تجهیزات، کیفیت آسفالت و معابر و جز آن) ذکر گردیدند، راه‌حل‌های پیشنهادی شهرداری‌ها در ۹ بند مذکور، گامی در جهت ایجاد زمینه مناسب برطرف کردن مشکلات شهرداری‌ها در سطح منطقه است.

حاصلخیز و اقلیم معتدل) به طور طبیعی زمینه رشد شهرهای بزرگ مقیاس را محدود ساخته است. بزرگ شدن ناخواسته تعدادی از شهرها (زاهدان، زابل، و جز آنها) نیز، همراه با مشکلات متعدد زیست محیطی (کمبود منابع آب آشامیدنی شهری و جز آن) مسائل را پیچیده‌تر کرده است. دوری از مرکز و حاشیه‌ای بودن و قرارگیری در مسیر راه‌های عبور مواد مخدر و وجود ناامنی در منطقه به همراه نارسایی‌های طبیعی و بی‌توجهی دولت مرکزی به دلیل نظام متمرکز اداری، زمینه عقب ماندگی منطقه و به ویژه شهرها را فراهم آورده است. از طرفی نیز حرکات ناخواسته و کنترل ناشدنی، مهاجرت‌های روستایی به شهرها از دیگر عوامل فشار بر زیرساخت‌های شهری هر چند ناچیز در منطقه بوده است. عدم تمرکز فعالیت‌های پایه در شهرها (مشاغل پایه در مقابل غیر پایه) نیز منجر به خدمت‌های شدن نقش عمده شهرهای منطقه است (نقش ۹۳/۷۵ درصد شهرها خدماتی، چند نقشی و بازرگانی است، تنها یک شهر نقش کشاورزی دارد و شهر صنعتی نیز در منطقه وجود ندارد). خدماتی و چند نقشی بودن کارکرد شهرها خود دلیلی بر ضعف بنیه اقتصادی مردم است و همین امر مستقیماً بر روی درآمد شهرداری‌ها تأثیر می‌گذارد. پایین بودن درآمد سرانه شهرداری‌ها در سطح منطقه (۲۷۰-۱۰۰ ریال در سال ۱۳۷۹) دلیل موضوع است. فقدان منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها و وابستگی آنها به درآمدهای ناپایدار ناشی از فروش ضوابط و مقررات شهری و ناکافی بودن آن برای تأمین نیازهای شهری باعث عمده شدن مشکلات و افزایش کمبودهای شهرداری‌ها در سطح منطقه شده است. در نتیجه در اولویت‌بندی مشکلات شهرداری‌ها، عمده‌ترین و با اولویت‌ترین‌شان، مشکل کمبود درآمد ذکر شده است. تحلیل رگرسیون رابطه بین اولویت‌بندی مشکلات عمده‌ترین متغیر تأثیرگذار بر اولویت‌بندی مشکل کمبود منابع مالی با ضریب همبستگی بالای جمعیت شهرها خود بیانگر اولویت مشکل مالی شهرداری‌های منطقه در مقایسه با سایر مشکلات است. بنابراین اینها می‌بایست در هر برنامه‌ریزی شهری در سطح منطقه در اولویت قرار گیرد.

بدین ترتیب با توجه به ویژگی‌های منطقه، از جمله مرزی و ساحلی بودن و قرارگیری در مسیر راه‌های ترانزیت اکثر شهرها،



شیرخوارگاهی از دهه ۴۰

# از دارالعجزه تا نوانخانه

نگاهی به فعالیت‌های حمایتی شهرداری (۱۳۲۰-۱۲۸۵)

مریم بیژنی  
کارشناس ارشد تاریخ

## مقدمه

کمک و نگهداری از ایتم و افراد ناتوان همواره در عرف سنتی و مذهبی کشور ما وجود داشته است و معمولاً از طریق صدقات یا اختصاص قسمتی از درآمد موقوفات، به آنها کمک‌های مالی می‌شده است. اما با پیروزی مشروطه در سال ۱۲۸۵ ش.، دوره جدیدی به لحاظ قانونگذاری در ایران آغاز شد؛ و با توجه به تأثیرپذیری از الگوهای برون‌زا، کمک به افراد بی‌بضاعت و اطفال یتیم و نظایر آنان به طور قانونی تحت نظر اداره بلدییه قرار گرفت.

با توجه به اینکه مبحث این نوشته دو دوره مشروطه را در بر می‌گیرد، در دو قسمت به بررسی آن پرداخته می‌شود.

- ۱- دوره مشروطه (۱۳۲۴ ق / ۱۲۸۵ ش تا ۱۳۰۴ ش)
- ۲- دوره پهلوی اول (۱۳۰۴ ش تا ۱۳۲۰ ش)

## دوره مشروطه (۱۳۲۴ ق / ۱۲۸۵ ش تا ۱۳۰۴ ش)

بعد از برقراری مشروطه، با توجه به نیازهای داخلی و تأثیرپذیری از الگوهای برون‌زا قانون بلدییه در پنج فصل و ۱۰۸ ماده به تصویب رسید. یکی از مسائل شهری که مطابق این قانون جزء وظایف اداری بلدییه شناخته شد، رسیدگی به وضعیت افراد ناتوان و فقیر بود. در ماده ۲ قانون بلدییه، وظیفه این اداره در این زمینه چنین آورده شده است: «... مراقبت در رفع تکدی و تأسیس دارالمساکین و دارالعجزه و مریضخانه‌ها و امثال آن»<sup>(۱)</sup>.

منظور از دارالمساکین [= نوانخانه] در این ماده قانونی، مکانی برای نگهداری افراد بی‌سرپناه بوده و دارالعجزه [= نوانخانه] به مکان نگهداری از افراد ناتوان اطلاق می‌شده است. مریضخانه‌ها که در تشکیلات اداری بلدییه عنوان «مریضخانه بلدی» را داشتند، مخصوص بیماران فقیر و بی‌بضاعت بودند. هرچند مطابق این قانون رسیدگی به مستمندان و افراد ناتوان به بلدییه واگذار شد، ولی تشکیل بلدییه به شکل قانونی و ایجاد این ادارات تابع دیر آغاز گردید؛ زیرا در سطح کشوری همواره تضادها و چالش‌های سیاسی بین سطوح مختلف حکومتی وجود داشت. محمد علی شاه همراه با استبداد طلبان که در لباس مشروطه خواهی ظاهر شده بودند، سعی در ایجاد ناامنی در اقصی نقاط کشور و ایجاد تنش‌های سیاسی با مجلس را داشتند. از طرف دیگر، قدرت‌های خارجی چون روسیه و انگلیس با استفاده از وضع موجود سعی در شکل نگرفتن مشروطه قانونی را داشتند. علاوه بر عوامل ذکر شده، مشکلات مالی و کمبود بودجه هم خود مزید بر علت بود. در چنین فضایی راه برای تشکیل مؤسسات و

«بررسی نحوه حمایت و نگهداری از اطفال بی‌سرپرست و افراد ناتوان، به وسیله بلدییه (شهرداری)، از مشروطه تا پایان سلطنت رضاخان (۱۳۲۴ ق / ۱۲۸۵ ش تا ۱۳۲۰ ش)»

ادارات قانونی با مشکل جدی روبه‌رو بود، به گونه‌ای که تشکیل بلدییه قانونی در تهران و سایر شهرستان‌ها با تأخیر و مشکلات زیادی همراه گردید. در تهران، در دوره احمدشاه به سال ۱۳۲۸ ق / ۱۲۸۹ ش.، این اداره به طور قانونی تحت نظر دکتر خلیل خان اعلم الدوله تقفی تشکیل شد.<sup>(۲)</sup> هر چند که تا سال ۱۲۹۹ ش.، به دلیل کمبود بودجه و تأثیر شرایط سیاسی کشور اقدامات محدودی در زمینه رسیدگی به امور افراد بی‌سرپناه و ناتوان انجام گرفت، با این حال در طی این دوره دارالعجزه و دارالمساکین تشکیل گردیدند و حتی از کمک‌های مردمی هم به هنگام افتتاح بهره‌مند شدند. ولی با وجود این فقرا زندگی در بیرون این مکان را بیشتر ترجیح می‌دادند.<sup>(۳)</sup> با آنکه در مورد نحوه و عملکرد این واحدهای تابع بلدییه در این دوره مدارک و اسناد کافی وجود ندارد، ولی با توجه به شرایط آن روز و وضعیت بلدییه دلایل ذیل را می‌توان برای این کار فقرا برشمرد:

۱- کافی نبودن بودجه بلدییه برای نگهداری این مراکز.

هرچند بلدییه در سطح محدودی از کمک‌های مردمی برای تأمین بودجه این واحدهای تابعه بهره‌مند می‌شد، ولی از آنجا که مردم بلدییه را به عنوان اداره‌ای دولتی می‌شناخته‌اند، بیشتر بودجه آن از طریق دولت و عوارض‌های شهری تأمین می‌شد. در نتیجه با توجه به کمبود بودجه بلدییه در آن زمان، رسیدگی دقیقی نسبت به امکان مذکور صورت نمی‌گرفته است. با وجود این بلدییه همواره سعی می‌کرد که قسمتی از درآمدهای خود را به این واحدهای تابع اختصاص دهد، به گونه‌ای که در سال ۱۲۹۷ ش. هیئت وزرا به موجب پیشنهاد وزارت فواید عامه و تجارت از محل مالیات‌های شهری نظیر مالیات جنسی، مرسولات پستی، بلیت‌های سینما و تئاتر، بارهای مال التجاره و جز اینها، درصدی را به نگهداری از فقرا و مساکین تهران اختصاص داد.<sup>(۴)</sup>

۲- تعدادی از این افراد فقیر به این نوع زندگی خود عادت کرده بودند و در واقع این مکان‌ها برای فقرا چندان شناخته شده نبود و آزادبودن از نظارت را ترجیح می‌دادند.

با کودتای ۱۲۹۹ ش. و روی کار آمدن سید ضیاءالدین طباطبایی و تسلط دولت بر امور کشوری، بلدییه عملاً با تدوین نظامنامه از سوی هیئت دولت برای آن، در تاریخ ۱۴ مهر ماه ۱۳۰۰ ش. و تعیین مقام کفالت بلدییه از سوی رئیس الوزرا، به دولت وابسته شد. در نظامنامه جدید رسیدگی به امور اطفال بی‌سرپرست و افراد ناتوان و فقیر به صورت تقسیم بندی‌های اداری جدید همچنان تحت نظر بلدییه قرار گرفت. این وظایف بر عهده ۲ اداره تابع بلدییه به ترتیب ذیل گذاشته

شد:

۱- اداره‌ی صبحیه [= بهداشت] و معاونت عمومی، که شامل دو دایره‌ی تابع بدین شرح بوده است: (الف) دایره‌ی صبحیه؛ و (ب) دایره‌ی معاونت اجتماعی.

اداره کردن مرخصخانه‌های بلدی و پست امدادی (مکان‌هایی که در مراکز اصلی شهری واقع بودند و بیماران را معاینه می‌کردند) و دارالمجانین [= دیوانه خانه] و انتخاب پزشک برای معاینه فقرا بر عهده‌ی این اداره بوده است.

۲- اداره‌ی امور خیریه. این اداره نقش مهمی در کمک به افراد بی بضاعت داشت و شامل این دوایر بود: (الف) دارالایتام [= پرورشگاه] و دارالمساکین؛ و (ب) دایره‌ی صنعتی و جز آن.

این اداره وظیفه‌ی تاسیس و اداره‌ی دارالایتام، دارالمساکین و کارخانجات بلدی را برای ایجاد مشاغل، جمع‌آوری فقرا و نظایر اینها، داشت.<sup>(۵)</sup>

در واقع از سال ۱۳۰۰ شمسی رسیدگی به امور افراد ناتوان و بی بضاعت و کودکان بی سرپرست تحت نظر اداره‌ی بلدی تا حدی شکلی عملی پیدا کرد و در اغلب مراکز شهری مرخصخانه‌ها و اماکنی برای نگهداری از اطفال بی سرپرست و فقرا به وجود آمد. در این سال دولت به بلدیة دستور داد که هر کجا اطفال بی صاحب در کوچه‌ها دیدند و یا هر طفلی که خانواده‌ی وی قادر به نگهداری آن نباشند، به دارالایتام بفرستند تا بلدیة از آنها نگهداری کند و به آنها مطابق اصول مدارس تدریس شود.<sup>(۶)</sup>

در جلسه ۷۲ سال ۱۳۰۰ در مجلس هنگام بحث در مورد بودجه‌ی بلدیة و رسیدگی به امور عامل المنفعة، رئیس الوزرا (سید ضیاءالدین طباطبایی) اظهار داشته بود که، قسمت اعظم عایدات که از بودجه‌ی بلدیة اضافه بیاید در امور عام المنفعة از قبیل امور صبحیه و خیریه و تاسیس مدارس مجانی شبانه روزی و ابتدایی و مدارس صنعتی هزینه می‌شود.<sup>(۷)</sup>

در واقع از این سال علاوه بر نگهداری اطفال بی سرپرست، به آنها تدریس هم می‌شد و کار و پیشه‌های مختلف نظیر قالی بافی، کفش دوزی، خیاطی و جز اینها آموزش داده می‌شد. در سال ۱۳۰۱ ش.، در دارالایتام تهران جمعاً ۸۱۵ نفر شامل ۵۵۳ نفر کودکان پس از سن ۲ الی ۱۵ سال، ۲۱۷ نفر دختران از سن ۳ الی ۲۰ سال و ۴۵ کودک شیرخواره نگهداری می‌شدند. نیروهای مستخدم دولتی نیز ۱۹۴ نفر بودند که کلاً مجموعهای ۱۰۰۹ نفری را تشکیل می‌دادند.<sup>(۸)</sup>

در سال ۱۳۰۱، طی گزارشی که از طرف بلدیة تهران برای ریاست وزرا ارسال شد، تقسیمات اداری امور خیریه به شرح ذیل معرفی گردید: «با نهایت احترام، عملیات و اقدامات دو برج جوزا (خرداد) و سرطان (تیر) اداره‌ی خیریه برای اطلاع و استحضار خاطر مبارک به شرح ذیل معروض می‌دارد: مؤسسات خیریه که فعلاً در طهران تشکیل شده عبارتند از دارالایتام، دارالعجزة و کارخانه‌های بلدی.

مقصود از تاسیس دارالایتام جمع‌آوری و نگاهداری اطفال ایتام بی صاحب و در تاسیس دارالعجزة نگاهداری مردمان عاجز و بی بضاعت - که قدرت کار کردن و تهیه وسائل معیشت ندارند - می‌باشد؛ و نیز کارخانه‌های بلدی برای تهیه کار جهت زن‌هایی است که به واسطه‌ی نداشتن معاش دچار فلاکت شده تا با اجرتی که در مقابل کار دریافت می‌کنند، امرار معاش نمایند».<sup>(۹)</sup> همان گونه که ذکر گردید، بودجه و هزینه‌ی این قسمت‌ها از طریق

بودجه‌ی بلدی پرداخت می‌شده و با توجه به اینکه بلدیة خود در تنگنای مالی بوده کمک مناسبی نمی‌توانسته به این ادارات تابع بکند. مسئولان اداره‌ی امور خیریه نیز با نوشتن نامه‌هایی به ریاست وزرا خواستار توجه جدی به این مسئله شدند. در یکی از نامه‌های رئیس اداره امور خیریه بلدیة تهران (سید جلیل) به ریاست وزرا به تاریخ دلو (بهمن) ۱۳۰۱، از کمبود بودجه و عدم رسیدگی دقیق به وضعیت فقرای تحت نظر این اداره، چنین شکایت شده است: «در این سه ماه اخیر که عده فقرا ساعت به ساعت در تزايد بوده، اداره‌ی خیریه با یک جدیت و فداکاری تامی برای جلوگیری از اتلاف نفوس و رفاه حال فقرا و ایتام تا آخرین نقطه‌ی توانایی خود کوشش و سعی نموده و به طوری که مشهود حضور مبارک است، تا امروز موفق شده که جان عده کثیری را از چنگال مرگ نجات دهد؛ اما از آنجا که بدیهی است با روزی دویست و پنج تومان، که سی تومان آن به کار خانه‌های بلدی تخصیص داده شده و به طور متوسط روزی یکصد و ده تومان پول نان داده می‌شود، با هزار گونه مخارج فوری به طوری که ناظر دارالایتام مجبور است مقداری مخارج یومیه را نسیه آورده تا قوت لایموت این عده تهیه شود، چنانچه باید نمی‌توان رعایت حفظ الصحه آنان را از حیث نظافت لباس و استحمام و ضدعفونی کردن منازل و مستراح‌ها به عمل آورد.

### بلدیة در سطح محدودی از کمک‌های مردمی برای تأمین بودجه بهره می‌برد، ولی از آنجا که مردم بلدیة را به عنوان اداره‌ای دولتی می‌شناخته‌اند، بیشتر بودجه‌ی آن از طریق دولت و عوارض‌های شهری تأمین می‌شد

چنانچه متجاوز از یک ماه است به واسطه فقدان وجه ایتام و فقرا به حمام فرستاده نشده‌اند».<sup>(۱۰)</sup> نگهداری از اطفال شیرخوار بی سرپرست در سال ۱۳۰۳ بر عهده‌ی دایره جداگانه‌ای تحت عنوان «دارالرضاعه بلدی» [= شیرخوارگاه شهرداری] قرار گرفت: «دارالرضاعه بلدی که در برج دلو (فروردین) از طرف بلدیة تاسیس شده است، فعلاً ۱۲ نفر اطفال رضیعه سرراهی را به معرفی کمیساریاهای نواحی پذیرفته، بعضی از آنها را با شیر دایه و بقیه با شیر گاو و در تحت نظر طبیب مخصوص ترضیع می‌شوند؛ و برای پذیرایی و پرورش ۳۰ نفر طفل لوازم تهیه شده است».<sup>(۱۱)</sup>

نظیر این مراکز در شهرستان‌های بزرگ تحت نظر اداره‌ی بلدیة تشکیل شده بود. به عنوان نمونه، در تبریز در دارالمساکین به فقرا صنایعی مانند قالی بافی، نجاری، کفش دوزی و نظایر اینها را آموزش می‌داده‌اند که از درآمد آنها مقداری سهم دارالمساکین بوده است.

علاوه بر اینها، دارالتربیه [= پرورشگاه] تبریز هم وجود داشت، که دارای مدارس دخترانه و پسرانه بود و صنایع دستی ذکر شده را به آنها یاد می‌داده و از کمک‌های مردمی هم بهره‌مند بوده‌اند.<sup>(۱۲)</sup>

با وجود این مشکل کمبود بودجه بلدیة مانع از آن می‌شد کارها درست پیش برود. به همین دلیل، بلدیة به دلیل عدم توانایی در نگهداری فقرا و افراد ناتوان در مواقعی که زمستان به پایان می‌رسیده آنها را از اداره خارج می‌کرده و البته اداره بلدیة تا جایی که امکان داشته افراد ناتوان را به دارالعجزة می‌فرستاده است.<sup>(۱۳)</sup>



مریضخانه دولتی نیز تحت نظر ادارهٔ صحتیه بلدیّه موظف بود که افراد فقیر و بی بضاعت را بی‌بهره پذیرد؛ و این حدی موجب شد که افراد بی بضاعت از کمک‌های دولتی برای رسیدگی به وضعیت مزاجی شان بهره‌مند شوند. این مریضخانه ابتدا در دولت وثوق الدوله تحت نظر اطباء انگلیسی بوده و لیکن با توجه به تقاضای اعضا و کارکنان مریضخانه در زمان ریاست وزرای رضاخان سردار سپه، ادارهٔ آن به دکترهای ایرانی سپرده شد و دکتر حکیم اعظم به ریاست آن انتخاب گردید. با این حال، وی شکایت‌هایی از نحوهٔ ادارهٔ مریضخانه در جراید منتشر می‌کرد. بیشتر این شکایات به دلیل اعمال نظریات شخصی حکیم اعظم بود، که موجبات ناراحتی بعضی از کارکنان و دانشجویان طب را فراهم می‌کرد. از جمله در شکایت از نحوهٔ کار لقمان الملک و اعلم الملک - از طبیب‌های مریضخانه - چنین آمده است: «این آقایان یعنی لقمان الملک و اعلم الملک، که جزء طبیب‌های رسمی مریضخانه دولتی هستند، عوض اینکه باید تمام اوقات خود را صرف طبابت و خدمات آنجا نمایند، بیشتر اوقات خود را برای استفاده خارج منحصر نموده؛ مثلاً مریض مجروحی که باید فوراً عملیات و یا معالجه دیگری دربارهٔ او به عمل آید، باید چندین ساعت منتظر آمدن لقمان الملک شده... حالا اگر در اثر مسامحهٔ ایشان مریضی به مخاطره افتاده و یا عدم دقت شان در عملیات مجروحی فوت کرده، آن را حمل به این می‌نمایند که انگلیسی‌ها سومی به مریضخانه داخل کرده بودند، لذا این مریض فوت کرد».<sup>(۱۳)</sup>

در تحت نظر اداره صحتیه، دارالمجانین بود که بیماران روانی در آنجا درمان و نگهداری می‌شدند.

با توجه به مطالب ذکر شده، با تشکیل قانون بلدیّه پس از پیروزی مشروطیت، رسیدگی به امور خدماتی و بهداشتی تحت نظر ادارهٔ بلدیّه درآمد و در واقع این اقدام دورهٔ مشروطه گامی نو در جهت رسیدگی به امور افراد بی سرپناه و بی بضاعت تحت نظر ادارات شهری بود؛ گویا اینکه مسائل و مشکلات مالی و سیاسی تا حد زیادی عملکرد آنها را ضعیف کرد.

### دورهٔ رضاخان (۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰ ش.)

با به سلطنت رسیدن رضاخان در سال ۱۳۰۴ ش، به دلیل تسلط



میدان کاخ (فلسطین) دهه ۴۰

اقتدارگرایانهٔ دولت بر امور کشوری، ادارهٔ بلدیّه کاملاً به دولت وابسته گردید و اقدامات اجرایی آن به نوعی تابع نظریه‌ها و طرح‌های «قدرت سیاسی» شد. در این دوره ادارهٔ بلدیّه همچنان به مانند دورهٔ مشروطه، نگهداری و کمک به ایتمام و افراد ناتوان را بر عهده داشت. به علاوه، کماکان دو اداره امور خیریه و اداره صحتیه و مشاغل و معاونت اجتماعی برای رسیدگی به مسائل ذکر شده وجود داشت. در این دوره با توجه به افزایش منابع مالی بلدیّه و مسلط شدن دولت بر امور سیاسی، بودجهٔ بلدیّه نیز رو به افزایش نهاد؛ و در واقع بودجهٔ این قسمت‌ها نسبت به دورهٔ مشروطه به طور نسبی بهتر بود. با وجود این، با توجه به برنامهٔ نوسازی شهرها و تغییر بافت قدیمی آنها و ایجاد شهرسازی به سبک مدرن، بیشتر بودجه صرف این تغییر و تحولات عمران شهری گردید و معمولاً سعی می‌شد که هزینه‌های امور خیریه بلدیّه بیشتر از طریق عوارض محلی پرداخت شود.<sup>(۱۵)</sup> در ادامه، به ترتیب به بررسی وضعیت زیرمجموعه‌های نام بردهٔ اداره صحتیه پرداخته می‌شود:

**۱- مریضخانهٔ بلدی:** این زیرمجموعه به خاطر خدمات رسانی به بیماران فقیر دارای اهمیت بسیاری بود؛ به عنوان نمونه، در بهمن ماه ۱۳۰۴، ۴۸ نفر مریض را پذیرفته و ۵۶ نفر شفا یافتگان مرخص شده بودند و در آخر ماه نیز ۴۱ نفر مریض بی بضاعت را تحت معالجه و مداوا داشته است.<sup>(۱۶)</sup> این اداره نقش مهمی در حفظ بهداشت و جلوگیری از شیوع بیماری در آسایشگاه فقرا داشته است.<sup>(۱۷)</sup> در قیاس با سال ۱۳۰۴، در این مریضخانه در بهمن ماه ۱۳۱۱، ۶۰ نفر مریض بی بضاعت پذیرفته و ۴۶ نفر شفا یافتگان مرخص شده‌اند؛ و در آخر این ماه ۴۸ نفر مریض فقیر در قسمت‌های مختلف تحت معالجه بوده‌اند.<sup>(۱۸)</sup> با تصویب قانون بلدیّه در سال ۱۳۰۹ بودجه مراکز صحتی و خیریه بلدیّه به عوارض محلی، از سوی انجمن شهر تعیین می‌شد و از طرف هیئت دولت به تصویب می‌رسید، وابسته گردید.<sup>(۱۹)</sup> در واقع به دلیل اینکه دولت در این دوره طرح‌های گسترده شهرسازی را با همکاری بلدیّه در دست اجرا داشت، بخش عمدهٔ بودجه به عمران شهری اختصاص داده می‌شد. البته بخشی از هزینه ادارهٔ صحتیه از بودجه‌های ملی که به بلدیّه پرداخت می‌گردید، پوشش داده می‌شد. در سال ۱۳۱۴، پس از تغییر نام بلدیّه به شهرداری، اداره صحتیه نیز به اداره بهداشتی شهرداری تغییر نام داد. بعضی مواقع مسئولان این اداره حیف و میل‌هایی را در نحوهٔ مصرف بودجهٔ آن به نفع خودشان صورت می‌دادند. این مسئله با توجه به کمبود بودجهٔ شهرداری، موجب بروز مشکلاتی در انجام کارهای اجرایی شهرداری می‌شد، به گونه‌ای که در سال ۱۳۱۹، دکتر حجازی ریاست اداره بهداشتی شهرداری، بودجهٔ دومیلیون ریالی بهداشتی را به بیست میلیون ریال ترقی داد، و سپس با سوء استفاده از موقعیت خود این بودجه را هدر داد.

**۲- دارالمجانین:** در این قسمت بیماران روانی مداوا و نگهداری می‌شدند. پرداخت بودجه و هزینه‌های بیماران آن نیز بیشتر جنبهٔ محلی داشت و بلدیّه هر محل از عوارض و بودجه‌های خود آن را پرداخت می‌کرد.<sup>(۲۰)</sup>

**۳- پرورشگاه کودکان بلدی:** در این قسمت اطفال ایتمام دختر و پسر مشغول به تحصیل و آموختن صنایع دستی بودند. این پرورشگاه یک مدرسه نیز با عنوان «دبستان پهلوی» داشت که اطفال آن مطابق برنامهٔ وزارت معارف دورهٔ چهارسالهٔ ابتدایی را می‌گذراندند. تحصیل در مدارس بلدی مجانی بود و مطابق نظامنامهٔ این مدارس، اطفال یتیم حق تقدم در ثبت نام داشتند و بعد از آنها دانش آموزانی که اولیای

#### پانوشته‌ها:

- ۱- کتابچه قانون بلدییه بی‌جا، بی‌جا، تا، ص ۱.
- ۲- تقی اعزاز احمد؛ نخستین بلدییه قانونی در بدو مشروطه کبیر، مجله وحید، تهران، سال هفتم، ماهانه، خردادماه ۱۳۴۹ شماره ۶، ص ۶۷۷.
- ۳- عین السلطنه، قهرمان میرزا؛ روزنامه خاطرات عین السلطنه، روزگار پادشاهی احمدشاه قاجار از دولت عین الدوله تا کودتا، به کوشش مسعود سالور - ایرج افشار، ج ۷ (تهران - انتشارات اساطیر، چاپ اول، ۱۳۷۸) ص ۵۰۰.
- ۴- مؤسسه مطالعات تاریخ معاصر ایران، وابسته به بنیاد مستضعفان و جانبازان، سند شماره ۷۵-۳۸۸۶/۷.
- ۵- همان، سند شماره ۲۶۳۵/۷.
- ۶- مکی، حسین؛ تاریخ بیست ساله ایران (جلد اول)، کودتای ۱۲۹۹، تهران: آعلی، چاپ پنجم، ۱۳۷۴، ص ۳۶۱.
- ۷- صورت مشروح مذاکرات مجلس سوم (تهران: بی‌نا، بی‌تا)، ص ۳۸.
- ۸- فرهمند، جلال؛ «الیور توپست‌های وطنی»، اینترنت (www.ichs.org)، ماهنامه الکترونیکی بهارستان، شماره ۷، ص ۳۶۱.
- ۹- مؤسسه مطالعات تاریخ معاصر ایران، وابسته به بنیاد مستضعفان و جانبازان، سند شماره ۸۹۶۵۰.
- ۱۰- فرهمند، جلال؛ «الیور توپست‌های وطنی»، همان، ص ۴۰۶.
- ۱۱- مدارالرضاعه بلدی، «روزنامه شفق سرخ»، تهران، سال سوم، شنبه ۲۴ حمل ۱۳۰۲، شماره ۲۳۰، ص ۲.
- ۱۲- مدارالمسکین تبریز، همان تهران، سال سوم، ۵ شنبه ۱۶ جوزا ۱۳۰۳، شماره ۲۴۱، ص ۲.
- ۱۳- راجع به فقرا، همان، تهران - سال چهارم، اول فروردین ۱۳۰۴ شمسی، شماره ۳۱۸، ص ۲.
- ۱۴- تیره، «وضعیت فعلی مریضخانه دولتی»، همان، تهران - سال سوم، ۱۰ شنبه ۲۴ حمل ۱۳۰۳، شماره ۲۳۰، ص ۱.
- ۱۵- سازمان اسناد ملی ایران، سند شماره ۸۱۰۶۳-۸۱۰۶۳.
- ۱۶- سازمان اسناد ملی ایران، سند شماره ۸۱۰۶۳-۸۱۰۶۳، شماره ۱۷.
- ۱۷- خلاصه مذاکرات انجمن بلدی طهران، مجله بلدی (تهران - سال ۹، آذرماه ۱۳۰۹)، شماره ۴، ص ۱۱۲.
- ۱۸- راپورت عملیات و اقدامات بهمن ماه ۱۳۱۱، همان (تهران - سال هفتم، فروردین ماه ۱۳۱۲)، شماره ششم، ص ۶۱.
- ۱۹- مجموعه قوانین سال ۱۳۰۹، روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران، تهران، وزارت دادگستری، بی‌تا، ص ۳۵.
- ۲۰- مجموعه قوانین سال ۱۳۱۰، روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران، تهران، نشریه روزنامه شاهنشاهی، ۱۳۱۰، ص ۳۱۵.
- ۲۱- تفصیله مدارس مجانی بلدی، مجله بلدی، تهران - سال دوم باردیبهشت و خردادماه ۱۳۱۰، شماره ۹ و ۱۰، ص ۲۵۴.
- ۲۲- سازمان اسناد ملی ایران، شماره سند ۸۱۰۶۳-۸۱۰۶۳، شماره ۲۷۹.
- ۲۳- سالنامه وزارت معارف و اوقاف و صنایع مستظرفه (تهران، مطبعه روشنائی، ۱۳۱۳-۱۳۱۱) ص ۱۲۹.
- ۲۴- خلاصه مذاکرات انجمن بلدی تهران، مجله بلدی، آذرماه ۱۳۰۹، شماره ۴، ص ۱۱۲-۱۱۱.
- ۲۵- اقدامات اداره صحیح و مشاغل و معارف اجتماعی، مجله بلدی، اسفندماه ۱۳۰۴، شماره ۱۴، ص ۶.
- ۲۶- خلاصه مذاکرات انجمن بلدی تهران، مجله بلدی، ص ۱۱۲.
- ۲۷- سازمان اسناد ملی ایران، سند شماره ۱۲۳۰۰۴، شماره ۱۱۲.
- ۲۸- سازمان اسناد ملی ایران، شماره سند ۱۲۳۰۰۴، شماره ۲۹.
- ۲۹- همان.
- ۳۰- صورت مذاکرات دور هفتم، اجلاس ۱۰۶۶، تهران، مطبعه مجلس، بی‌تا، ص ۲۷۵.

آنها از عهده مخارج مالی شان بر نمی آمدند می توانستند ثبت نام کنند. مطابق ماده ۷ نظامنامه مدارس بلدی، ولی یا قیم طفل تا پایان دوره ابتدایی حق خارج کردن او را از مدرسه نداشت و مطابق ماده ۸، در صورتی که اخلاق ناپسندی از طفل سر می زده از مدرسه اخراج می شده. (۲۱) معلمانی که در مدارس بلدی تدریس می کرده اند می بایست شرایط و ویژگی های معلمان دیگر مدارس وزارت معارف را دارا می بودند. از جمله شرایط تدریس معلمان مدرس بلدی، داشتن مدرک سه ساله متوسط بوده است. (۲۲) هزینه این مدارس از بودجه بلدییه و از طریق عوارض محلی پرداخت می شد، ولیکن در سال ۱۳۱۳ طی تصمیمی از سوی وزارت مالیه، برای جبران کسر بودجه مدارس بلدی، کسری بودجه آنها را وزارت معارف پرداخت می کرد. (۲۳) بعضی از اطفالی که در این مدارس تحصیل می کردند پیشرفت های تحصیلی خوبی داشتند و حتی جزء محصلان اعزامی وزارت فوائد عامه بودند؛ و تعدادی از آنها در بعضی از ادارات دولتی مشغول به کار شدند. (۲۴) با این حال، با توجه به محدود بودن بودجه بلدییه، تعداد زیادی از اطفال بی سرپرست تحت نظر بلدییه قرار نمی گرفته اند.

**۴- دارالرضاعه بلدی:** این مکان شیرخوارگاه کودکان بی سرپرست بود، که در آن تعدادی از کودکان - در حد امکان بلدییه - نگهداری می شدند. به عنوان نمونه، در بهمن ماه ۱۳۰۴، ۲۲ نفر طفل در این مرکز نگهداری می شدند که ۷ نفرشان پسر و ۱۵ نفر دختر بودند. (۲۵) البته این تعداد در طی سال های مختلف متغیر بوده است.

**۵- آسایشگاه فقرا:** مشتمل بر دارالمسکین و دارالعجزه قبلی می شد. در این مکان متکدیان و افراد فقیر و ناتوان جسمی نگهداری می شدند. در آنجا افراد فقیر و متکدی که دارای بنییه بدنی بودند به کار گرفته می شدند و هزینه زندگی خود را این گونه تأمین می کردند. مطابق گزارش دوازدهمین جلسه انجمن بلدی تهران در ۲۹ شهریورماه ۱۳۰۹، بلدییه به دلیل کمبود بودجه نمی توانست فقرا را به مدت طولانی نگه دارد، و حتی تعدادی از آنها در مساجد نگاهداری می شدند. طبق گزارش مافی نماینده اداره بلدییه، در انجمن بلدییه فقرا بر دو قسم بوده اند: ۱- معتاد بودند، که با رضا و رغبت حاضر به اسکان در دارالمسکین نمی شدند؛ ۲- افرادی که از لحاظ مالی مشکل داشتند و عموماً کسانی بودند که از مناطق دور و یا از شهرهای دیگر به تهران می آمدند (عین همین وضعیت در شهرستان های دیگر هم وجود داشت). این عده تحت تکفل بلدییه قرار می گرفتند و در جاده ها و سایر جاها مشغول به کار می شدند.

در بسیاری از مواقع مکان نگهداری فقرا به دلیل استیجاری بودن، مکان مناسبی نبود؛ زیرا این اماکن مخصوص نگهداری فقرا ساخته نشده بودند و در هر اتاق تعداد افراد بیش از ظرفیت بود (۱۰ یا ۱۵ نفر). (۲۶) در سال ۱۳۱۱، طی نامه ای از سوی کابینه ریاست وزرا به بلدییه و نظمییه، از آنها درخواست شد که به دلیل ازدیاد فقرا در شهر و مزاحمتی که ایجاد می کردند، آنها را جمع آوری کنند. (۲۷)

در سال ۱۳۱۸ طی تصمیمی که در دفتر مدیرکل وزارت داخله گرفته شد، قرار شد که گداها جمع آوری و وادار به کار شوند؛ و آنها را به اهل شهر نبودند در محل سکونت خود مشغول کردند و یا اینکه به کار کشاورزی بپردازند. اگر هم این اشخاص از رفتن به محل هایی که از طرف بلدییه فرستاده می شدند خودداری می کردند، مأموران شهربانی موظف بودند آنها را تعقیب کنند. همچنین اگر فردی از آنها

ناتوان بود و قدرت کار کردن نداشت، شهرداری هزینه نگاهداری آن را پرداخت می کرد. (۲۸) البته به هر حال در مرحله عمل امکانات شهرداری محدود بود، و به طور کامل به این قانون عمل نمی شد. عموماً در شهرهای بزرگ کشور همانند تهران، مراکزی برای نگهداری فقرا در نظر گرفته می شد، به گونه ای که در شهرستان سمنان با همکاری شیر و خورشید محلی برای نگهداری ۶۰ نفر فقرا بی مکان تهیه شد.

مطابق گزارشی که از سمنان ارسال شده بود، در این شهر شش نفر فقیر بی مکان وجود داشت که در این مکان جای داده شده بودند و مرکز مذکور آمادگی خود را برای اسکان افراد بیشتری اعلام کرده بود. (۲۹) به جهت اینکه بلدییه (شهرداری) برای تهیه اماکن مورد نیاز برای امور عام المنفعه دچار مشکل بود، طی تصویب ماده واحده ای از سوی نمایندگان مجلس در ۱۶ بهمن ماه ۱۳۰۷ به بلدییه اجازه داده شد که قراولخانه ها [= پاسگاه ها] و سر بازخانه ها و اراضی بایر و مکان های دولتی را که به آنها احتیاج نبود با اطلاع وزارت مالیه [= دارایی] در اختیار گیرد و مکان مورد نیاز را در آنجا احداث کند. اگر هم به آنها نیاز نداشت می توانست بفروشد و از وجوه به دست آمده تأسیسات عام المنفعه را اداره کند. (۳۰) در دوره رضاخان، با گسترش منابع مالی دولت، امکانات بلدییه (شهرداری) برای رسیدگی به امور صحی و خیریه رو به افزایش نهاد و همین امر موجب شد که فعالیت های این اداره تابع بلدییه در شهرستان های مختلف در قیاس با دوره مشروطه گسترش یابد؛ هر چند به رغم افزایش امکانات مالی بلدییه (شهرداری)، بلدییه با تنگناهای بودجه به دلیل طرح های گسترش فضاهای شهری مواجه بود و همین امر موجب گردید که هزینه این قسمت ها بیشتر از طریق عوارض محلی و یا کار افراد متکدی و فقیر پرداخت شود.

#### جمع بندی

قانونمند شدن رسیدگی به امور افراد بی بضاعت و ناتوان تحت نظر اداره بلدییه (شهرداری) در دوره مشروطه، گامی مهم در جهت خدمات رسانی شهری محسوب می شود. این امر موجب شد که نقش ادارات و سازمان های شهری در حل مشکلات و معضلات شهری به شکلی قانونی و منظم آشکار شود. هر چند در هر دو دوره مشروطه و رضاخان این امر با کمبودها و کاستی هایی مواجه شد ولی با این حال بیانگر گسترش وظایف اداری شهرداری است. در آن هنگام وظایف تعدادی از سازمان های امروزی نظیر سازمان بهزیستی و تأمین اجتماعی بر عهده بلدییه (شهرداری) بود. این امر از یک طرف دارای مزیتی عملی بود و آن اینکه، امور خدمات رسانی شهری زیر نظر اداره ای واحد قرار داشت و دست بلدییه عملاً در انجام اقدامات و طرح های عملی باز بود. از طرف دیگر، معایبی هم داشت از جمله تحمیل بودجه و هزینه سنگین بر دوش بلدییه (شهرداری)، که در عمل به دلیل گستردگی طرح ها و برنامه های شهری، به ویژه در دوره رضاخان عملاً رسیدگی به این امور را با مشکل مواجه می کرد. حال با توجه به اینکه در گذشته حمایت از افراد بی سرپرست و ناتوان زیر نظر شهرداری قرار داشت و اکنون بخش عمده ای از این وظایف بر عهده سازمان بهزیستی و تأمین اجتماعی است، و با در نظر گرفتن معضلات شهری از قبیل متکدیان، کودکان بی سرپرست و نظایر اینها، بهتر است برای کاهش مشکلات شهری نوعی تعامل و همکاری بین سازمان های ذکر شده و شهرداری به وجود آید، تا افراد بی سرپرست بهتر بتوانند از حمایت های قانونی بهره مند شوند و شهر نیز چهره ای زیبا پیدا کند.

# مدیریت واحد توسعه شهری

ایرج اسدی

کارشناس ارشد برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای

خود به عهده بگیرند. البته این حقیقت را نیز نباید فراموش کرد که اغلب طرح‌های توسعه شهری به دلیل فقدان اختیارات لازم برای شهرداری‌ها در هدایت ارائه زیرساخت‌ها، از هدایت توسعه شهری بازمانده‌اند. در این گفت و گو تلاش شده است تا با ارائه حدود و مرزهای مشخص برای مدیریت واحد شهری، مفهوم آن تشریح گردد و نسبت آن با حوزه‌هایی چون برنامه ریزی شهری و حاکمیت شهری - که اکنون کاملاً جا افتاده است - مشخص شود.

□ تاکنون تعاریف مختلفی از مدیریت شهری ارائه شده که با قبض و بسط همراه است. گاهی مدیریت شهری تا حد مدیریت پروژه‌های عمرانی یا مدیریت ارائه برخی خدمات عمومی تنزل می‌یابد و گاهی تحت عنوان مدیریت واحد شهری، اداره و مدیریت بسیاری از ابعاد وجودی شهر به آن محول می‌شود. نظر شما در این باره چیست؟

○ تاکنون دو دیدگاه و تعریف کلی از مدیریت شهری ارائه شده است. اولین دیدگاه، که به مدیریت شهری رسمی<sup>(۱)</sup> موسوم است، بیشتر معطوف به تعریف ساختارها و سازمان اداری برای اداره امور شهرهاست. دیدگاه دوم، که بسیار تازه‌تر است، مدیریت واحد شهری<sup>(۲)</sup> است.

در این طرز تلقی، مدیریت شهری با رویکرد سیاستگذاری که

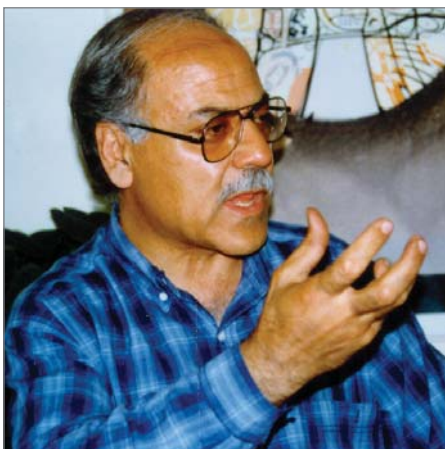
این استدلال مطرح شده است که شهرها و کلان شهرها از آن رو به مدیریت واحد نیازمندند که خود هویت اقتصادی - اجتماعی و کالبدی یکپارچه‌ای هستند؛ و این بزرگ‌ترین دلیل برای استقرار مدیریت واحد شهری است که بتواند محیط زیستی با زندگی پذیری سطح بالا را در کل گستره شهر تضمین کند.

اما شهرها در نظام متمرکز برنامه ریزی با نوعی تفرق عملکردی روبه‌رویند، به این معنی که به جای یک واحد، واحدهای متعدد مدیریتی و حکومتی در آن مسئولیت برنامه ریزی و مدیریت ارائه خدمات و زیرساخت‌های شهری را بر عهده دارند. این واحدها در حقیقت شعب استانی و شهرستانی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی واقع در پایتخت هستند که هر یک سیاست‌ها و برنامه‌های خاص خود را از بالا دریافت می‌کنند و در شهرها به اجرا درمی‌آورند، بدون اینکه این حقیقت را در نظر داشته باشند که شهر هویتی منسجم و یکپارچه است و برای عملکرد موفق، به اهداف، استراتژی‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های یکپارچه‌ای نیاز دارد که می‌بایست از طریق واحد مدیریتی مشخص، هماهنگ شود. در این میان طرز تلقی نادرستی نیز وجود دارد که بیان می‌کند برای تحقق مدیریت واحد شهری، شهرداری‌ها باید انجام کلیه وظایف مرتبط با شهر را که اکنون در حیطه وظایف سازمان‌های پیش گفته قرار دارد،

## درباره مهیار اردشیری

مهیار اردشیری متولد ۱۳۳۱ (شیراز)، فارغ التحصیل کارشناسی ارشد عمران ملی از دانشگاه شیراز (۱۳۵۴) و دارای درجه برتر از فوق لیسانس (M.Phil) طرح ریزی شهری از دانشگاه نیوکسل انگلستان (۱۳۵۶) است. وی دکترای شهرسازی را در گرایش مدیریت شهری از دانشگاه استرالیا جنوبی (۱۳۷۴) دریافت کرده است. از وی تاکنون بیش از ۲۰ مقاله در نشریات مرتبط به چاپ رسیده است.

از جمله پروژه‌هایی که با مدیریت وی به انجام رسیده است، می‌توان به برنامه «پنج ساله عمران و نوسازی شهر شیراز»، «تهیه طرح جامع شهرستان‌های فسا، کازرون و نیریز»، «مکان یابی تهیه طرح و مکانیسم اجرایی ایجاد مراکز خدمات محله، ناحیه و منطقه شهری»، «طرح ساماندهی شهرک سعدی» و برخی دیگر اشاره کرد. اردشیری از سال ۱۳۷۷ تاکنون رئیس بخش شهرسازی، و از سال ۱۳۸۲ معاون آموزش و پژوهش دانشکده هنر و معماری دانشگاه شیراز است. وی هم‌اکنون در دوره‌های کارشناسی برنامه ریزی اجتماعی و کارشناسی ارشد شهرسازی در حوزه‌هایی چون اقتصاد و مدیریت شهری، روش‌های برنامه ریزی شهری، منطقه‌ای و مانند اینها به تدریس مشغول است. نشانی اینترنتی اردشیری: [ardshiri@hafez.shirazu.ac.ir](mailto:ardshiri@hafez.shirazu.ac.ir)





اتخاذ می‌کند، در پی بسترسازی و رفع موانع موجود بر سر راه اجرای برنامه‌های شهری و تحقق اهداف توسعه شهری است. در این دیدگاه، مدیریت شهری با استفاده از سازوکارهایی چون سیاستگذاری و برنامه ریزی استراتژیک در پی ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های بخش‌های مختلف دخیل در توسعه شهری برای تحقق اهداف کلان و عملیاتی است که برای شهر و توسعه آن تدوین شده است. بدین ترتیب، مدیریت واحد شهری با وحدت بخشی برنامه‌ای و سیاستی به عناصر و اجزای مختلف و نیز واحدهای حکومتی مختلف درگیر در توسعه شهری با چارچوب سیاستی که از پیش برای شهر تدوین شده است، امکان‌پذیر می‌گردد. در این دیدگاه مدیریت شهر با تجهیز منابع و امکانات تمام بخش‌های فعال و درگیر در توسعه شهر به سوی تحقق اهداف کلانی که برای کل شهر تدوین کرده است، گام برمی‌دارد.

□ به نظر می‌رسد که امروزه مفهوم حاکمیت شهری<sup>(۳)</sup> یا کلان شهری در بسیاری از بحث‌ها و گفت و گوها، جایگزین مفهوم مدیریت شهری شده است. با تعریفی که از مدیریت واحد شهری ارائه شد، به نظر می‌رسد که نزدیکی‌های مفهومی بسیاری بین حاکمیت شهری و مدیریت واحد شهری وجود داشته باشد؛ چون در هر یک چارچوب فراگیری برای دربرگرفتن همه دست‌اندرکاران و بخش‌های فعال در شهر به وجود می‌آید. نظر شما در این باره چیست؟

○ اگر مدیریت شهری عمدتاً مفهومی علمی و تکنیکی در جهت تهیه و تجهیز امکانات و منابع کلیه بخش‌های شهر و نیز بسترسازی همه جانبه برای رفع موانع و تحقق اهداف از قبل تعیین شده نظام مدیریت در نظر گرفته شود، حاکمیت شهری یا کلان شهری که از اواخر دهه ۱۹۸۰ به بعد بسیار از آن بحث و گفت و گو شده است، مفهومی است که بیشتر رنگ و بوی سیاسی دارد و در آن نظام فراگیری ایجاد می‌شود که تمام دست‌اندرکاران و گروه‌ها و بخش‌های مختلف - چه عمومی یا دولتی و چه خصوصی - و اجتماعات محلی، و در نهایت کلیه افراد در تصمیم‌گیری‌های مربوط به شهر به تعامل فراخوانده می‌شود. اما هیچ‌یک از این دو مفهوم از اعتبار آن یکی نمی‌کاهد؛ چون بدون وجود ساختار مدیریت شهری و نیز برنامه‌های مشخص در ابعاد توسعه همه جانبه شهر برای کنترل و هدایت توسعه و نیز هماهنگی بین بخش‌های مختلف و تجهیز منابع برای اهداف شهر، هیچ‌امکانی برای تداوم حیات شهری وجود ندارد. از طرف دیگر مدیریت از بالا به پایین و تصمیم‌گیری فن‌سالارانه نیز بسیار جای تردید است. حاکمیت مفهومی است که تنها برای رفع یکی از نقایص مدیریت تکنوکراتیک (تصمیم‌گیری از بالا به پایین و بدون امکان مشارکت همه جانبه از سوی سهامداران) پرداخته شده و امروزه بسیار رواج یافته است؛ و نه تمامی آنچه به حاکمیت شهری یا کلان شهری موسوم شده است.

□ اغلب زمانی که در محافل مرتبط، صحبت از مدیریت واحد شهری می‌شود، بیشتر انتزاع برخی وظایف از سازمان‌ها و واحدهای حکومتی دیگر و واگذاری آن به

شهرداری‌ها - به عبارت دیگر، گسترش وظایف و اختیارات شهرداری‌ها - مد نظر است. ولی با تعریفی که ارائه شد، تحقق مدیریت واحد شهری را می‌توان از طریق متفاوت از واگذاری وظایف بیشتر به شهرداری‌ها - یعنی ایجاد چارچوب سیاستی واحد برای شهر - تحقق بخشید. نظراتان در این باره چیست؟

○ همان گونه که در تعریف مدیریت واحد شهری گفته شد، مقصود از وحدت بخشی به مدیریت شهری، واگذاری کل وظایف و فعالیت‌های واحدهای دیگر یا بخش‌هایی از آن به شهرداری‌ها نیست؛ بلکه این وحدت بخشی در ایده مدیریت واحد شهری بیشتر از طریق ایجاد اهداف مشترک و چارچوب سیاستی مشخص و از پیش تعیین شده برای رسیدن به آن اهداف تحقق می‌یابد.

بدین ترتیب باید این امکان هم از لحاظ حقوقی و قانونی و هم از لحاظ سازمانی و نیروی انسانی لازم برای مدیریت شهری به وجود آید تا برنامه‌های کلیه بخش‌ها و واحدهای حکومتی فعال در شهر را بتواند با استفاده از اختیاراتی که در هدایت توسعه همه جانبه شهر دارا می‌شود، و همچنین با استفاده از ابزار سیاستگذاری و برنامه‌ریزی، به نوعی تحت مدیریت یکپارچه خود درآورد.

این گونه مدیریت مثلاً تنها با به عهده گرفتن وظایف بیشتر به وسیله شهرداری‌ها میسر نمی‌گردد؛ بلکه به نظر می‌رسد که این تغییر باید با تفکیک وظایف سیاستگذاری و برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت در تمام ساختار نظام برنامه‌ریزی کشور از سطح ملی، منطقه‌ای تا محلی دنبال شود. به هر حال ایده مدیریت واحد، تنها راه حل چالش تفرق عملکردی موجود در شهر نیست بلکه در سطوح مختلف ملی و منطقه‌ای نیز این تفرق عملکردی و وظایف به چشم می‌خورد.

رد و بدل شدن مسئولیت تهیه طرح آمایش سرزمین بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و مسکن و شهرسازی از این دست سردرگمی‌هاست. به طوری که عاقبت نیز مسئولیت تهیه طرح کالبدی ملی به وزارت مسکن و طرح آمایش به سازمان مدیریت واگذار می‌شود، بدون توجه به این واقعیت که این دو طرح در حقیقت اجزای سازنده طرحی واحد هستند که باید نهادی واحد نیز آن را تهیه کند؛ چون در عمل و اجرا با عدم سازگاری که بین اهداف و نیات و محورهای این طرح‌ها رخ خواهد داد، عملی بودن آنها بسیار جای تردید خواهد داشت. بعد از تهیه این گونه طرح‌های ملی و منطقه‌ای باید مسئولیت اجرا و نظارت و پیگیری آن به عهده نهادهای مشخص قرار گیرد که در قانون به صراحت مشخص شده باشد. اما متأسفانه این تفرق عملکردی و مشخص نبودن سازمان‌های مسئول استراتژیک نه تنها در شهر، بلکه در دیگر سطوح نظام برنامه‌ریزی نیز وجود دارد که باید برای آن تدابیری اندیشید. برای مثال، می‌بایست سازمان مدیریت و وظیفه برنامه‌ریزی در سطح ملی را به عهده داشته باشد و مسئولیت اجرا در دست وزارتخانه‌ها و واحدهای تابع آنها باشد و خود سازمان مدیریت و وظیفه نظارت بر اجرا و پاسخگویی را در این سطح بر عهده داشته باشد. این چنین تفکیک وظایفی در همه سطوح می‌تواند

به مدیریت واحد ملی، منطقه‌ای و شهری بینجامد. در سطح شهری نیز به همین ترتیب، با تفکیک وظیفه برنامه‌ریزی و سیاستگذاری، اجرا و نظارت و تعیین بخش‌ها یا سازمان‌های مسئول هر یک می‌توان به تحقق مدیریت واحد شهری کمک کرد. در این سطح، شهرداری می‌بایست وظیفه سیاستگذاری در سطح کل شهر و ارائه برخی از خدمات را به عهده داشته باشد و ارگان‌ها و واحدهای تابع وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی دیگر نیز در سطح شهر به ارائه خدمات و زیرساخت‌ها بپردازند. تا زمانی که اختیار برنامه‌ریزی و سیاستگذاری در کل گستره شهر به عهده مدیریت واحدی (شهرداری) نباشد، ایجاد هماهنگی در ارائه خدمات و زیرساخت‌ها از سوی بخش‌های مختلف، آموزش، آب و فاضلاب و نظایر اینها، و - به تبع آن، مدیریت واحد توسعه شهری - امکان‌پذیر نخواهد بود.

این نکته زمانی اهمیت می‌یابد که رابطه ایجاد زیرساخت‌ها در مدیریت فضایی و هدایت توسعه شهری دوباره یادآوری گردد. در این میان شورا می‌تواند نقش نظارت بر اجرای برنامه توسعه شهری را به عهده داشته باشد. در صورت فراهم نشدن امکان تفکیک این گونه وظایف و نیز واگذاری وظیفه سیاستگذاری همه جانبه و هماهنگی در کل گستره شهر به شهرداری‌ها و مدیریت واحد، تحقق مدیریت واحد شهری جای تردید فراوان خواهد بود.

□ ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، در مسیر تحقق هدف مدیریت واحد شهری در پی انتزاع برخی وظایف از نهادها و سازمان‌های فعال بخشی و واگذاری آن به شهرداری‌هاست. این تلاش را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

○ به نظر می‌رسد که در این تلاش نیز برای تحقق مدیریت واحد شهری عمدتاً به حجیم‌تر کردن و واگذاری وظایف بیشتر به شهرداری‌ها پرداخته شده است، فارغ از توجه به همان تفکیک وظایف سیاستگذاری، اجرا و نظارت که در آن شهرداری‌ها وظیفه سیاستگذاری کلان شهر را به عهده داشته باشند تا فعالیت‌های بخش‌های دیگر در آن هماهنگ شود.

در اینجا باید بین دو مفهوم تولید خدمات<sup>(۴)</sup> و ارائه و تأمین خدمات<sup>(۵)</sup> تفکیک قائل شد. شهرداری‌ها ضرورتاً نباید هم تولید کننده و هم تأمین کننده خدمات باشند. شهرداری‌ها می‌توانند با ارائه استانداردها، معیارها، اهداف و سیاست‌های خود در زمینه خدمات مقبول به دیگر بخش‌های دولتی یا حتی خصوصی، تولید خدمات از سوی آنها را امکان‌پذیر سازند. اما این خدمات تولید شده از سوی بخش خصوصی در حقیقت با هماهنگی و مطابق استانداردها و معیارهایی صورت می‌گیرد که بر سر آن سازمان‌های تولید کننده با شهرداری به عنوان تأمین کننده شرایط و بستر تولید به توافق رسیده‌اند. به این ترتیب، شهرداری بدون اینکه وظایف و تعهدات بیشتری به عهده گیرد و بدنه اداری و خدماتی خود را حجیم‌تر سازد، می‌تواند به عنوان نهاد مدیریت شهری توان پاسخگویی خود را

ارتقا دهد.

□ موانع تحقق مدیریت واحد شهری را در وضعیت کنونی در چه عواملی می‌یابید؟

○ شاید بزرگ‌ترین مانع در تحقق مدیریت واحد، با تعریفی که پیش‌تر عنوان شد، همانا تمرکزگرایی ساختار و نظام برنامه‌ریزی کشور و برنامه‌ریزی بخشی مسلط بر آن است که در تمام سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی آن جاری است. در سطح محلی (شهری) متأسفانه بخش‌های مختلف از جمله شعب استانی و شهرستانی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی، هر کدام برای خود برنامه توسعه مشخصی دارند که از بالا به پایین بوده است و نهادهای محلی از جمله شوراها و شهرداری‌ها از آن بی‌اطلاع بوده و در تدوین آن نقش و اراده‌ای نداشته‌اند. هیچ گونه هماهنگی بین بخشی و بین بخش‌ها با مدیریت واحدی چون شهرداری وجود ندارد. در این سطح هیچ هدف واحد و چارچوب سیاستی مشخصی برای کل شهر تدوین نشده است تا سیاست‌ها و اهداف دیگر را نیز بتوان با آن هماهنگ ساخت.

همان گونه که در پاسخ به پرسش قبل نیز اشاره شد، تفکیک وظایف سیاستگذاری و برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت و واگذاری آن به نهادهای مشخص مسئول در سطوح مختلف، از جمله پیش نیازهای تحقق مدیریت یکپارچه و واحد در کلیه سطوح برنامه‌ریزی به شمار می‌آید. در سطح شهری، اصلی‌ترین موانع در تحقق مدیریت واحد، تفرق و پراکندگی وظایف و دستگاه‌های مسئول برنامه‌ریزی، اجرایی و نظارتی، فقدان دستگاه‌های نظارتی خاص و برنامه‌های مشخص کنترل شدنی به وسیله مدیریت شهری، ادامه برنامه‌ریزی بخشی و منفک از مدیریت شهری و نظایر اینهاست. شاید مانع اصلی در برابر این هدف همانی باشد که همواره در برابر تمرکز زدایی از کل نظام و ساختار برنامه‌ریزی نیز مقاومت کرده است و می‌کند.

□ در شرایط کنونی کشور، به نظر می‌رسد که مدیریت شهری به ابعاد خاصی از توسعه شهر، همانند کنترل توسعه فضایی و کالبدی و نیز ارائه برخی خدمات عمومی، معطوف شده است و به دیگر ابعاد توسعه اقتصادی و اجتماعی شهر بی‌توجه است. در این شرایط شاید به جای عبارت مدیریت واحد توسعه شهری - که کلیه ابعاد حیات شهری را در برمی‌گیرد - بتوان از مدیریت توسعه فضایی یا فیزیکی و مانند اینها سخن به میان آورد. نظر شما در این باره چیست؟

○ مدیریت شهری را نمی‌توان صرفاً به بعد یا جنبه خاصی از شهر همچون کالبد، اقتصاد، اجتماع و نظایر آن ارتباط داد و دیگر ابعاد را نادیده گرفت. به نظر می‌رسد زمانی که سخن از مدیریت شهر به میان می‌آید، مدیریت تمام وجوه آن مورد نظر است و نه صرفاً مدیریت فضایی یا کالبدی آن، یا مدیریت ارائه برخی خدمات و از این دست. همه این وجوه، چهره‌های مختلف هویت واحدی به نام شهر هستند که تا زمانی که به طور یکپارچه

نگریسته نشوند و برنامه ریزی و مدیریت آنها نیز واحد نگردد، موفقیت چندانی در عمل نخواهند داشت. این واقعیت را نیز نباید فراموش کرد که برخی مواقع دستیابی به تغییرات کالبدی مطلوب با توسل به عوامل اقتصادی و اجتماعی امکان پذیر است و در برخی مواقع دیگر، دستیابی به نتایج و تغییرات اقتصادی و اجتماعی با دخالت‌های کالبدی میسر می‌شود. به این ترتیب کالبد، اقتصاد، اجتماع و نظایر اینها همگی چهره‌های مختلف هویت واحدی به نام شهر هستند که باید به طور یکپارچه و واحد نیز مدیریت شوند.

### □ رابطه بین برنامه‌ریزی شهری و مدیریت شهری را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

○ می‌توان با ارائه تمثیلی، نسبت و رابطه این دو بخش را در اعتلای حیات شهری مرور کرد. اگر محصول برنامه‌ریزی شهری همان برنامه‌ای باشد که برای شهر تدوین شده است، در آن صورت برنامه مذکور نمایش نقطه و موقعیت ایده آلی است که شهر باید به سوی آن حرکت کند. البته در این حرکت، مسیرها نیز از سوی برنامه ریز نشان داده شده است. اما در این حرکت از نقطه A (وضع موجود) به نقطه B (هدف‌ها و ایده آل‌ها) به عوامل دیگری نیز غیر از نقشه راهنما نیاز است. حال اگر در این تمثیل وسیله‌ای به نام اتومبیل نیز وارد شود که برای چنین حرکتی حضور دارد، این اتومبیل می‌تواند آخرین مدل در جهان باشد، و یا نه، مدلی جهان سومی باشد مربوط به چند ده سال قبل؛ و یا حتی اصلاً اتومبیلی برای این حرکت وجود نداشته باشد، که در این صورت مسیر را می‌بایست با پای پیاده پیمود.

این اتومبیل فرضی به راننده‌ای نیاز دارد که در هدایت آن از نقطه A به B بسیار تأثیر گذار خواهد بود. به غیر از راننده، وجود مسیرهای مشخص و هموار و بدون مانع نیز در رسیدن سریع و آسان به مقصد بسیار مؤثر خواهد بود. در این مسیر به مقدار مشخصی توشه و منابع مالی و جز اینها نیاز است که بتواند در طی مسیر نیازهای مختلف را بر آورده سازد. گسترش این تمثیل قطعاً امکان‌پذیر است؛ ولی همین مقدار نیز برای آشنایی به نسبت برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کافی است.

برنامه‌ریزی در حقیقت همان برنامه یا نقشه راهنماست که جایگاه مطلوب را نشان می‌دهد و نحوه و مسیرهای رسیدن به آنها را نیز مشخص می‌کند. اما در این طی طریق به سازمان و ساختار مدیریتی، نیروی انسانی، منابع مالی و علاوه بر آن به بسترسازی و رفع موانع (چه سخت‌افزاری و چه نرم‌افزاری) برای تحقق اهداف این برنامه نیاز است. از جمله وظایف خطیر مدیریت شهری در این میان، تجهیز منابع و بسیج کل امکانات شهری و تخصیص بهینه آن برای رسیدن به اهداف تعیین شده برای شهر است. مدیریت شهری با استفاده از سیاستگذاری وسیع، تمام برنامه‌ها و امکانات و منابع بخش‌های درگیر در شهر را در جهت تحقق رفاه و توسعه شهری همسو می‌سازد.

□ این اعتقاد وجود دارد که برنامه‌ریزی شهری باید بسیار گسترده‌تر از گذشته عمل کند؛ به طوری که به برنامه‌ریزان

توصیه می‌شود با بسط وظایف خود و تعهد وظایفی چون سازمان‌دهی، تأمین مالی و ایجاد هماهنگی بین بخش‌های مختلف درگیر در طرح و نیز کنترل و نظارت در پی مدیریت تغییرات شهری باشند. به این ترتیب شاید بتوان برنامه‌ریزی شهری در عصر کنونی را با مدیریت شهری در یک رتبه و جایگاه قرار داد. نظر شما چیست؟

○ البته اگر مقصود برنامه‌ریزی کالبدی یا برنامه‌ریزی کاربری زمین<sup>(۶)</sup> باشد، نمی‌توان چنین ادعایی داشت. همان‌گونه که در پرسش قبلی هم تشریح شد، نسبت این دو کاملاً مشخص است. برنامه‌ریزی کاربری زمین - به آن صورتی که در کشور خود ما وجود دارد - محصور در برنامه‌ریزی کالبدی و تعیین و تنظیم مقررات ساخت و ساز و تراکم - به عبارت جامع‌تر، توسعه فیزیکی - است و با دیگر ابعاد حیات شهر از جمله ابعاد اقتصادی و اجتماعی بسیار کم مایه برخورد می‌کند. در بهترین حالت، طرح‌های توسعه شهری (طرح جامع و تفصیلی)، مطالعات اقتصادی و اجتماعی نیز درباره شهر مورد نظر انجام می‌دهند که بدون ارتباط با سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی فرادست است و با تجویزهای کالبدی طرح همخوانی ندارد. در این صورت انتظار چندانی هم نمی‌توان از این گونه طرح‌های جامع در هدایت و تنظیم توسعه همه جانبه شهر داشت. برنامه‌ریزی کالبدی در شهرهای ما بسیار ساده است و با اجزا و عناصر مدیریت چون اجرا و چگونگی تحقق اهداف طرح و تأمین مالی آنها بیگانه است. در بهترین حالت اخیراً طرح‌ها ملزم به تهیه تراز مالی - فیزیکی شده‌اند که باز هم در فاصله‌ای که بین نهاد تهیه کننده طرح (مشاور و برنامه‌ریز) و مجری آن یعنی شهرداری‌ها وجود دارد، تغییری را سبب نمی‌شود. به این ترتیب، مجری طرح‌های توسعه شهری، بعد از زمان زیادی که صرف تهیه آنها می‌شود، باز هم آنها را کاملاً غیر عملی و اجرا ناشدنی برمی‌شمارد.

### □ در پایان گفت و گو، اگر نکاتی برای تکمیل بحث به خاطراتان می‌رسد، بفرمایید؟

○ نکته‌ای که به نظر می‌رسد اهمیت دارد عنوان شود، مسئله آموزش مدیریت شهری است. تاکنون هیچ مرکز یا نهاد دانشگاهی به طور منسجم و متمرکز به آموزش این رشته پرداخته است. به همین دلیل هیچ پایگاه دانشگاهی برای پشتیبانی از این رشته و کارگزاران آن در بیرون وجود ندارد. در دانشگاه شیراز با ارائه چند واحد محدود درباره مدیریت شهری گام‌های مفیدی برای ایجاد تحول در مدیریت شهرداری‌ها و نوسازی نیروی انسانی متخصص آنها برداشته شده است. دانشجویانی که از این دانشگاه فارغ التحصیل شده‌اند و اکنون در شهرداری‌های مناطق شیراز مشغول به کار هستند، نوید روزهای خوش و نیز اصلاحات سودمندی را می‌دهند. به دلیل نیاز مبرم شهرداران و مدیران ارشد فعال در شهرداری‌ها، پیشنهاد شخصی من، ارائه دوره‌های مدیریت شهری برای اعتلای دانش این گروه از کارگزاران شهری و روزآمد کردن مداوم آن است.



مشاوره حقوقی این شماره به پرسش‌هایی در مورد قلمرو اجرایی بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات و وظایف شوراهای، قلمرو اجرایی ماده ۱۳۶، وضعیت مأموریت به خدمت کارمندان سایر اداراتی که می‌خواهند در سمت دهیار انجام وظیفه کنند، قانون اصلاح تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و پرسش‌هایی از این دست پاسخ می‌دهد. ناگفته نماند که پاسخ‌ها صرفاً در برگیرنده دیدگاه‌های مشاور حقوقی ماهنامه‌اند.

## دفتر حقوقی سازمان شهرداری‌ها

□ تأثیر تصویب قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه «قانون تجمیع عوارض» بر دامنه شمول و قلمرو اجرایی بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات و وظایف شوراهای در خصوص برقراری یا لغو عوارض شهر و تغییر نوع و میزان آن چگونه است؟

○ همان طور که می‌دانیم، براساس ماده ۱۰ قانون تجمیع عوارض کلیه قوانین و مقررات خاص و عام مغایر با آن قانون لغو شده است. از آنجا که بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون شوراهای هیچ گونه مغایرتی با مفاد قانون تجمیع عوارض ندارد و در واقع مکمل آن است، بنابراین به قوت خود باقی است. از طرف دیگر، ماده ۵ قانون تجمیع عوارض برقراری هر گونه عوارض و سایر وجوه را برای انواع کالاهای وارداتی و کالاهای تولیدی و خدماتی که تکلیف آنها در قانون تجمیع مشخص شده ممنوع کرده است. پس در خصوص آن دسته از کالاها و خدماتی که تکلیف عوارض آنها در قانون تجمیع مشخص نشده است، کماکان می‌توان وضع عوارض کرد و مرجع وضع عوارض نیز مرجع مصرح در بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون شوراهای یعنی شوراهای اسلامی شهرهاست. تبصره ۱ ماده ۵ قانون تجمیع عوارض نیز اعتبار مرجع مصرح در بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون شوراهای برای وضع و وصول عوارض محلی جدید و یا افزایش نرخ عوارض مورد شناسایی قرار داده است. بدین ترتیب شوراهای اسلامی شهر می‌توانند به غیر از آن دسته از عوارض و خدماتی که در قانون تجمیع عوارض تکلیف آنها مشخص شده است و ممکن است محلی یا ملی باشند، نسبت به وضع عوارض محلی جدید یا افزایش و کاهش نرخ عوارض اقدام کنند. منتها این اقدام شوراهای اسلامی باید حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجرا و اعمال در سال بعد تصویب گردد و برای آگهی عموم منتشر شود. این اقدام قانونگذار در تعیین مهلت برای تصویب و ابلاغ تغییر در نرخ عوارض و عوارض جدید، از حرکت‌های مثبت قانونگذاری است. ایجاد ثبات و دوام در رویه دریافت عوارض دارای آثار بسیار مفید در بهینه کردن مدیریت شهری است.

□ شهرداری ایرانشهر سؤال کرده است که: آیا با توجه به تبصره ۳ ماده ۵ قانون تجمیع عوارض و ماده ۱۰ همین قانون بند ۱۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری به قوت خود باقی است؟

○ بند ۱۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری راجع به اهدا و قبول اعانات به نام شهر و با تصویب انجمن شهر است. تبصره ۳ ماده ۵ مربوط به تخفیف یا معافیت از پرداخت عوارض و ماده ۱۰ راجع به

لغو قوانین خاص و عام مغایر است. بنابراین هیچ گونه ارتباط موضوعی بین مواد مذکور وجود ندارد و بند ۱۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری کماکان به قوت خود باقی است و شورا می‌تواند بنا به پیشنهاد شهرداری نسبت به اهدا و قبول اعانات به نام شهر اقدام کند. در بند ۱۰ ماده ۵۵ هیچ گونه بحثی در خصوص تخفیف یا معافیت از پرداخت عوارض مطرح نیست تا مضمول تبصره ۳ ماده ۵ قرار گیرد و حکمی معارض با احکام قانون تجمیع عوارض ندارد تا مضمول ماده ۱۰ قانون مذکور باشد.

□ برخی از شهرداری‌ها سؤال می‌کنند، و معتقدند که تصویب نامه شماره ۴۱۶۹/ت/۳۲۵۷۰۳ ه مورخ ۱۳۸۱/۵/۲۳ هیئت وزیران، که به استناد ماده ۶ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت تهیه و تصویب و ابلاغ شده است، به استناد ماده ۳۸ آیین نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌های سراسر کشور و ماده ۳۶ همین آیین نامه در مورد کارکنان شهرداری‌های کشور نیز قابلیت اجرا و اعمال دارد، با ترکیب هیئت ممیز موضوع بند ۶ بخشنامه شماره ۱۸۰۲/۱۰۳۶۹ مورخ ۸۱/۶/۹، که تنها در وزارت کشور مستقر است، عملاً قابلیت اجرا ندارد؛ و خواهان آن هستند که هیئت ممیز موضوع بند ۶ بخشنامه که مسئول تبیین ارتقای شغلی است در تمام شهرداری‌ها و به صورت مستقل تشکیل شود. در این زمینه مدیرکل دفتر نظام‌های استخدامی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور پاسخی را ارائه کرده است، که برای آگاهی شهرداری‌های کشور عیناً ذکر می‌دارد و نظر نگارنده نیز بیان می‌شود.

○ «با عنایت به مفاد بخشنامه شماره ۱۸۰۲/۱۰۳۶۹ مورخ ۸۱/۶/۹ موضوع طرح تبیین مسیر ارتقای شغلی کارشناسان و غیره...

مستخدمین مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت در شهرداری‌ها نیز که در مشاغل مشمول طرح مزبور دارای وظایف ستادی بوده و علاوه بر وظایف و مسئولیت‌های ناشی از پست مورد تصدی عهده دار پاره‌ای از وظایف مندرج در بند ۲ بخشنامه شماره ۱۸۰۲/۲۰۵۷۰۱ مورخ ۸۱/۱۱/۷ می‌توانند نسبت به تشکیل هیئت ممیزه مستقل اقدام نمایند، طی بخشنامه شماره ۱۸۰۲/۱۴۳۱ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۱ اعلام گردیده است. بنابراین با توجه به مراتب فوق، پیشنهادات مطروحه به لحاظ حفظ هماهنگی‌های لازم و جلوگیری از اتخاذ تصمیمات متفاوت در استان‌های ذی ربط از مکانیسم اجرایی لازم برخوردار نمی‌باشد و در این خصوص هیئت ممیزه متشکل در وزارت کشور

مسئول بررسی پرونده‌های کارکنان شهرداری‌ها می‌باشد».

اگر چه استدلال شهرداری‌های کشور و توجه آنها به حجم کار و حوزه مسئولیت‌ها و تراکم نیروها در خور توجه است، ولی به نظر می‌رسد استدلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای اتخاذ رویه‌ای واحد و جلوگیری از اعمال سلیقه مختلف، موجه‌تر باشد. قطعاً کمیته ممیزه مستقر در وزارت کشور به عنوان مرجع تصمیم‌گیرنده، ضوابط و معیارهای کلی را با توجه به قوانین و مقررات جاری اعمال خواهد کرد. بدیهی است واگذاری امری واحد به مراجع متعدد تعدد تصمیمات را نیز به دنبال خواهد داشت.

□ برخی از شوراهای اسلامی روستا سؤال کرده‌اند که وضعیت ساختمان، خودرو و بودجه دهیاری‌ها چگونه است.

○ به طور کلی ساختمان و خودرو جزو اموال دهیاری‌ها محسوب می‌شوند. ماده ۵۳ آیین‌نامه مالی دهیاری‌ها مصوب ۱۳۸۲/۵/۱۹ نیز اموال دهیاری‌ها را اعم از منقول و غیر منقول به دو دسته تقسیم کرده است:

الف - اموال اختصاصی که دهیاری‌ها در آنها حق تصرف مالکانه دارد، که این حق تصرف می‌تواند شامل فروش و اجاره و جز آن باشد؛ مانند اراضی، ابنیه، اثاث و نظایر اینها.

ب - اموال عمومی که متعلق به ده هستند و برای استفاده عموم اختصاص یافته‌اند، مانند معابر عمومی، خیابان‌ها، میدان‌ها و جز اینها.

حال بدیهی است که اموال اختصاصی دهیاری‌ها باید از محل منابع درآمدی موضوع ماده ۳۶ آیین‌نامه مالی دهیاری‌ها تهیه و تأمین شود. این منابع درآمدی شامل درآمدهای ناشی از عوارض، عوارض اختصاصی، بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی دهیاری، درآمدهای حاصل از وجوه و اموال دهیاری، استفاده از تسهیلات مالی، کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی و اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و جز اینهاست. البته استفاده از این وجوه برای مصارف مربوط به خرید اموال اختصاصی مستلزم پیش‌بینی در بودجه و انجام مراحل و تشریفات آیین‌نامه مالی دهیاری‌ها در خصوص خرید اموال است. البته در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، معروف به قانون تجمیع عوارض، نیز درصدهایی از عوارض وصولی که به صورت ملی متمرکز می‌شود به دهیاری‌ها اختصاص یافته است. اینها می‌تواند به منظور تأمین نیاز دهیاری‌ها در تهیه اموال اختصاصی مورد استفاده قرار گیرد. این درصدها عبارتند از ۳۰ درصد عوارض حقوقی ورودی، موضوع تبصره ۳ ماده ۲ و ۲۰ درصد عوارض موضوع بندهای ب و ج و د ماده ۳ و بند ز ماده ۴ قانون تجمیع عوارض یعنی سیگار، بنزین، نفت سفید و شماره‌گذاری انواع خودرو سواری و وانت دوکابین ساخت داخل.

این عوارض بر اساس برنامه‌ریزی انجام شده و به نسبت درجه و تعداد دهیاری‌ها، تحت نظر کارگروهی متشکل از نمایندگان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت اقتصاد و دارایی و سازمان شهرداری‌های کشور توزیع می‌شود. بودجه دهیاری‌ها نیز بر

اساس ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی دهیاری‌ها شامل برنامه جامع مالی است که در آن کلیه خدمات و فعالیت‌ها و اقدامات دهیاری در طول یک سال پیش‌بینی می‌گردد و به وسیله دهیار پیشنهاد می‌رسد و به تصویب شورای اسلامی روستا می‌رسد. درآمد و منابع تأمین اعتبار این بودجه نیز در ماده ۳۶ آیین‌نامه مالی دهیاری‌ها مشخص شده است.

□ قلمرو اجرایی ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه تا چه زمانی است؟ آیا در صورت عدم تکرار حکم اخیر در برنامه چهارم توسعه، اقدامات صورت گرفته در مسیر اجرایی کردن این ماده متوقف خواهد ماند؟

○ ماده ۱۳۶ یکی از بهترین احکام قانون برنامه سوم توسعه است. با تصویب این ماده روند عدم تمرکز و توسعه مشارکت مدنی مراحل جدی نهادینه شدن خود را آغاز کرد، اما متأسفانه در دوران برنامه سوم آن گونه که باید، از آن بهره‌برداری لازم به عمل نیامد. بدیهی است که پایان زمان اجرای برنامه سوم توسعه ماده ۱۳۶ نیز قابلیت اجرای خود را از دست خواهد داد و بعد از این زمان دیگر نمی‌توان به آن استناد کرد. منتها اقدامات و پیشنهادهایی که به استناد این ماده و قبل از پایان اعتبار آن به مراجع ذی صلاح پیشنهاد شده است، در صورت تصویب معتبر است. اما قانونگذار در ماده ۴۰ اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات داخلی شوراهای اسلامی مصوب ۸۲/۷/۶ که اخیراً برای اجرا ابلاغ شده است، به گونه‌ای دیگر حکم ماده ۱۳۶ را تکرار کرده است؛ منتها مرجع تشخیص و پیشنهاد را شورای عالی استان‌ها دانسته است. این ماده اشعار می‌دارد: «شورای عالی استان‌ها موظف است حداکثر یک سال پس از تشکیل ضمن مشخص نمودن آن دسته از امور شهری که توسط وزارتخانه و سازمان‌های دولتی انجام می‌شود و انجام آن در حد توانایی شهرداری‌ها می‌باشد، طرح لازم جهت واگذاری آن امور به شهرداری‌ها را تهیه و به دولت یا مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید». در این ماده استفاده از عبارت «امور شهری» محل تأمل و ابهام است. لازم بود قانونگذار به جای عبارت «امور شهری» از اصطلاح «تصدی» استفاده می‌کرد. تصدی اصطلاح عامی است که قلمرو آن می‌تواند امور وظایفی غیر از امور شهری را نیز شامل شود. به هر حال وظایف شورای عالی استان‌ها در این زمینه گسترده و جدی است. بدین لحاظ لازم است ابتدا با بررسی‌های کارشناسی، آن دسته از امور شهری که به وسیله دستگاه‌های اجرایی انجام می‌شود، مشخص گردد و سپس سازوکارها و شیوه انتقال آن در قالب طرح پیشنهادی شورای عالی استان‌ها دقیقاً تبیین شود. تعیین متولی خاصی برای موضوع، خود نوید روشنی بر عزم جدی دولت برای تحقق سیاست‌های عدم تمرکز و واگذاری امور به متولیان اصلی است؛ اما به هر حال باید دید تا چه حد این اهداف تحقق پیدا خواهد کرد.

□ دفتر امور دهیاری‌ها سؤال کرده است: وضعیت مأموریت به خدمت کارمندان سایر ادارات و فرهنگیان که می‌خواهند در سمت دهیار انجام وظیفه کنند چگونه است؟ آیا در این مورد نیاز به وضع مقررات خاصی است، یا قواعد و

## مقررات موجود کافی می نماید؟

○ بر اساس ماده ۴۸ آیین نامه اجرایی تشکیلات و انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی و نحوه انتخاب دهیار مصوب ۱۳۷۸، چنانچه شورا به فردی شاغل در دستگاه‌های دولتی و یا وابسته به دولت برای تصدی سمت دهیار نیاز داشته باشد، می‌تواند او را به عنوان مأمور به خدمت، از طریق بخشداری از سازمان متبوع درخواست کند. ماده ۷ اساسنامه و تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها نیز در تکمیل حکم قانونی مذکور اشعار می‌دارد: «کارکنان دولت و سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به دولت و مؤسسات عمومی غیر دولتی و سازمان‌های وابسته به آنها می‌توانند به عنوان مأمور به خدمت در سمت دهیار انجام وظیفه نمایند و پس از خاتمه دوره خدمت با رعایت مقررات استخدامی مربوطه به سازمان محل خدمت اولیه خود بازگردند و مدت مأموریت آنها جزء سوابق خدمتی مرتبط آنان محسوب می‌شود. چنانچه دهیار از بین مستخدمان وزارتخانه‌ها یا مؤسسات یاد شده انتخاب نشده باشد پس از برکناری یا خاتمه خدمت دوره قانونی یا استعفا و... وزارت کشور و سایر مراجع قانونی ذی ربط در قبال او هیچ گونه تعهد استخدامی نخواهند داشت».

تبصره ۱ همین ماده اشاره دارد: «هر گاه یکی از کارمندان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موضوع این ماده برای تصدی دهیاری انتخاب شود و خود او راضی باشد، اداره متبوع کارمند مکلف است با مأموریت او موافقت کند». متن مواد قانونی مذکور کاملاً صریح و روشن است و نیاز به صدور بخشنامه خاصی ندارد. بنابراین چنانچه شورای روستایی به وجود فردی شاغل در دستگاه‌های پیش گفته نیاز داشته باشد، می‌تواند از طریق بخشداری مربوط و با انجام مکاتبات اداری او را از دستگاه و اداره متبوع وی درخواست کند. دستگاه‌های مذکور نیز بر اساس مفاد تبصره ۱ ماده ۷ اساسنامه دهیاری‌ها که از مصوبات قانونی است، مکلف به قبول این درخواست و موافقت با مأموریت هستند. بدیهی است با توجه به وضعیت اخیر دهیاری‌ها و نداشتن پست و چارت سازمانی مصوب این مأموریت باید با حفظ پست سازمانی باشد. در این روند شورای هر روستا که به فردی شاغل در دستگاه‌های دولتی برای تصدی سمت دهیار نیاز دارد، باید درخواست خود را به بخشداری محل خود ارسال کند. بخشداری مربوط نیز پس از تطبیق شرایط دهیار انتخابی با مقررات ماده ۱۵ آیین نامه اجرایی تشکیلات و انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی روستا و نحوه انتخاب دهیار موظف است مراتب را به استناد ماده ۴۸ آیین نامه مذکور از دستگاه دولتی ذی ربط درخواست کند. دستگاه مربوط هم مکلف است به استناد تبصره ۱ ماده ۷ اساسنامه دهیاری‌ها با چنین درخواستی موافقت و نسبت به مأمور کردن فرد درخواست شده به دهیاری‌ها اقدام کند. البته با توجه به مطالب پیش گفته، این مأموریت باید با حفظ پست سازمانی باشد. نکته درخور توجه دیگر این است که بر اساس تبصره ۲ ماده ۷ اساسنامه دهیاری‌ها، دهیار می‌تواند همزمان با تصدی مسئولیت دهیاری به فعالیت آموزشی خود نیز ادامه دهد. انجام فعالیت آموزشی مشمول قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی نمی‌شود. ناگفته نماند که این فعالیت نباید به گونه‌ای باشد که

دهیار را از انجام وظایف اصلی و اساسی مربوط به اداره دهیاری باز دارد.

□ منظور از آیین نامه سازمانی و تشکیلاتی موضوع ماده ۳۵ و آیین نامه مالی موضوع بند ۶ ماده ۳۹ قانون اصلاح قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۸۲/۷/۶ مجلس شورای اسلامی چیست؟ نحوه اجرای این اصلاحیه چگونه است؟

○ به نظر می‌رسد یکی از نوآوری‌های قانون اصلاحی که برای بسامان کردن امور شوراها و اتخاذ رویه‌ای واحد و همسان برای تمامی شوراها در امور تشکیلاتی و سازمانی مصوب شده، همین ماده ۳۵ و بند ۶ ماده ۳۹ است. در ماده ۳۵ به تهیه آیین نامه تشکیلاتی و سازمانی و مالی برای تمامی شوراها و در بند ۶ ماده ۳۹ نیز به تهیه آیین نامه نحوه هزینه بودجه شوراها و ابلاغ آن پس از تصویب هیئت وزیران به شوراهای سراسر کشور اشاره شده است. همان طور که می‌دانیم، درصدی از بودجه شهرداری‌ها برای تأمین هزینه‌ها و بودجه شوراهای اسلامی اختصاص داده شده است. شوراهای اسلامی از زمان تشکیل و شروع فعالیت مقررات واحد و مدونی برای نحوه هزینه این اعتبارات و تفریغ بودجه نداشته‌اند و هر شورا در این زمینه تابع ضوابط و آیین نامه داخلی بوده است. از طرف دیگر، شوراها در تهیه تشکیلات سازمانی دبیرخانه و نحوه جذب نیروهای انسانی مورد نیاز و نحوه اداره و سازماندهی نیز مقررات یکسان و واحدی نداشته‌اند. یکی از مواردی که قانونگذار در اصلاحیه جدید، بحق و به نحو شایسته‌ای به آن پرداخته است، تهیه و تصویب آیین نامه تشکیلاتی و سازمانی و مالی واحدی برای شوراهای اسلامی سراسر کشور به وسیله شورای اسلامی استان‌هاست. بدیهی است تدوین و تصویب چنین آیین نامه‌هایی به در پیش گرفتن رویه‌ای واحد در تمام شوراهای کشوری کمک شایانی خواهد کرد و این نهادهای مدنی را تابع نظمی خواهد ساخت. البته شایسته بود قانونگذار تصویب چنین آیین نامه‌هایی را به عهده شورای عالی استان‌ها می‌گذاشت تا نقش و جایگاه این نهاد عالی مدنی بیش از پیش تثبیت می‌شد و شوراها به هویت واقعی خود نزدیک‌تر می‌شدند و شورای عالی استان‌ها به عنوان نهاد شبه قانونگذاری ظاهر می‌شد؛ ولی این پیش‌بینی خود گامی به جلو محسوب می‌شود. بدیهی است با توجه به اینکه اصلاحیه قانون شوراها برای اجرا ابلاغ شده و مراحل اجرایی آن نیز آغاز گردیده است، وظایف شورای عالی استان‌ها و سایر مراجع ذی ربط نیز که در قانون برای آنها تکالیفی معین گردیده، شروع شده است. شورای عالی استان‌ها باید بر اساس تکالیف مقرر به وظایف قانونی خود عمل کند و با استفاده از نظریات کارشناسی و تشکیل کارگروه‌هایی نسبت به تهیه و تدوین پیش نویس آیین نامه سازمانی و تشکیلاتی و مالی شوراهای کشوری و آیین نامه نحوه هزینه کرد بودجه شوراها بپردازد و آنها را برای طی مراحل تصویب به هیئت وزیران تقدیم کند. به نظر می‌رسد عدم تصویب و ابلاغ آیین نامه‌های مذکور یکی از خلأهای اساسی است که شوراهای اسلامی با آن مواجه‌اند. تعداد نیروهای مورد نیاز دبیرخانه شوراها، نحوه جذب



و به کارگیری، نحوه پرداخت حقوق و مزایا، شرایط خدمت و جز اینها، مواردی است که باید در آیین‌نامه سازمانی و تشکیلاتی شوراهای اسلامی به آن پرداخته شود. البته حق این بود که قبل از فعالیت و شروع به کار شوراهای اسلامی آیین‌نامه‌های مذکور که از ابزارهای اولیه کار شوراها بود، تهیه و تصویب و ابلاغ می‌شد تا شوراها بر آن اساس سازمان و تشکیلات و فعالیت‌های خود را تنظیم می‌کردند.

□ با توجه به اینکه ماده ۴۸ اصلاحی قانون شوراهای مصوب ۱۳۸۲/۷/۶ رسیدگی به تخلفات اداری شهرداران را مطابق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ و مرجع صالح را نیز هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان وزارت کشور می‌داند، در صورتی که حکم مرجع مذکور انفصال دائم یا موقت از خدمات باشد، نحوه اجرای این حکم چگونه است؟

○ در واقع تصویب ماده قانونی اخیر به بسیاری از ابهامات و تشکیلات در مورد تخلفات اداری شهرداران و نحوه رسیدگی و مرجع صالح برای رسیدگی به آنها پاسخ داد. اما نکته مهمی که قانونگذار لازم بود در ماده قانونی اخیر به آن بپردازد و شوراهای اسلامی را به عنوان مخاطبان اصلی مکلف به تمکین و اجرای آن کند، نحوه و ضمانت اجرای حکم صادر شده به وسیله هیئت رسیدگی به تخلفات اداری است. شرایط برکناری شهردار از سمت شهرداری و نحوه برکناری آن، که تنها از وظایف شورای اسلامی شهراست، در ماده ۷۱ قانون تشکیلات و وظایف شوراها مصوب ۱۳۷۵ به تفصیل بیان شده است. در واقع با وجود احکام قانونی اخیر به نظر می‌رسد اجرای حکم هیئت رسیدگی به تخلفات اداری هنگامی که مضمون آن انفصال دائم یا موقت شهردار از سمت خود باشد، مستلزم همکاری شورای اسلامی شهرها در اجرای چنین حکمی است. در واقع شورای اسلامی مکلف است حکم صادر شده به وسیله هیئت رسیدگی به تخلفات اداری را مبنی بر انفصال شهردار، در جلسه خود مطرح سازد و بر آن اساس رأی به عزل شهردار را از مقام خود صادر کند. بدیهی است که رعایت جایگاه شورا و هیئت رسیدگی به تخلفات مستلزم همکاری و تعامل بین آنهاست. به نظر می‌رسد شورای اسلامی نمی‌تواند هنگامی که رأی هیئت رسیدگی به تخلفات مبتنی بر انفصال شهردار باشد، از عزل خودداری ورزد. این خودداری شورا مشمول مواد مربوط به انحراف شوراها از وظایف قانونی و طرح موضوع در هیئت رسیدگی به تخلفات خواهد شد.

□ چنانچه هر یک از اعضای شوراها به دلیل تخلف از وظایف قانونی یا سایر مواردی که منجر به سلب عضویت می‌شود به وسیله هیئت حل اختلاف سلب عضویت شوند، زمان دعوت و حضور عضو علی‌البدل در شورا چه زمانی است؟

○ همان‌طور که می‌دانیم، به تصریح ماده ۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، هر گاه عضو یا اعضای به هر دلیل از عضویت شورا خارج شوند از اعضای علی‌البدل برای عضویت در شورا به ترتیب آرا دعوت می‌شود. همچنین بر اساس جمله پایانی ماده ۸۲

همین قانون، فرد یا افرادی که سلب عضویت می‌گردند می‌توانند به دادگاه صالح شکایت کنند. دادگاه مذکور خارج از نوبت به موضوع رسیدگی خواهد کرد و رأی آن قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود. منطقی است که اجرای حکم ماده ۹ قانون پس از طی مراحل مندرج در ماده ۸۲ قانون باشد؛ چرا که رجوع به دادگاه صالحه و تقاضای رسیدگی در واقع یکی از مراحل تجدید نظر از رأی صادر شده محسوب می‌گردد. اگر چه رأی حل اختلاف قطعی است، ولی قانونگذار مرجع قضایی را برای تأیید اعتبار این رأی پیش‌بینی کرده است. البته این تأیید اعتبار زمانی است که عضو سلب عضویت شده به رأی صادر شده اعتراض کند. بدین لحاظ، چنانچه دادگاه صالحه رسیدگی کننده، رأی هیئت حل اختلاف را صحیح تشخیص ندهد و آن را نقض کند، اجرای حکم ماده ۹ قانون موضوعیت خود را از دست خواهد داد. با توجه به مطالب بیان شده، شورا تا مشخص شدن قطعی موضوع و صدور رأی دادگاه صالحه تکلیفی به اجرای ماده ۹ قانون شوراها ندارد. اعضای علی‌البدل نیز تا طی فرایند مذکور هیچ‌گونه حقی برای درخواست اجرای حکم قانونی مذکور ندارند.

□ با توجه به اینکه در اصلاحیه قانون شوراهای و قانون سال ۱۳۶۵ اشاره‌ای به اعضای علی‌البدل در شوراهای اسلامی شهرستان و استان و عالی‌استان‌ها نشده است، چنانچه یکی از اعضای این شوراها - مثلاً شورای عالی استان‌ها - به هر دلیلی از عضویت شورا خارج شود تکلیف چیست؟ آیا شورا باید با همین وضعیت به کار خود ادامه دهد، یا باید فرد دیگری از شورای زیر دست مرتبط معرفی شود؟

○ با توجه به اهمیت کار و وظایف شوراهای فرادست، به نظر می‌رسد قانونگذار می‌بایست اعضای علی‌البدل را نیز به نسبت تعداد اعضای شوراها پیش‌بینی می‌کرد. به عنوان مثال، اگر قبول داشته باشیم که هر یک از اعضای شورای عالی استان‌ها نماینده استان خود هستند و باید از منافع و حقوق استان و منافع شوراهای استان در شورای عالی استان‌ها دفاع کنند، حضور نیافتن آنها در شورای مذکور نقیصه محسوب می‌شود. بنابراین چنانچه یکی از اعضای شوراهای فرادست در اجرای ماده ۴۶ اصلاحی قانون شوراها سلب عضویت شود و دادگاه صالحه نیز اعتراض او را بحق تشخیص ندهد، منطبق و قواعد کلی حکم می‌کند که عضو علی‌البدل به عنوان نماینده استان مذکور برای شرکت در جلسات و عضویت شورای عالی استان‌ها دعوت شود. پیش‌بینی نشدن این وضعیت در قانون شوراها محل بحث و تردید است. با این حال در این خصوص دو نظریه موجود است: عده‌ای اعتقاد دارند که در مورد سکوت قانون باید به قواعد کلی رجوع کرد و در صورت خروج یک عضو از شوراهای فرادست از شورای پایین دست، اعزام نماینده دیگری را تقاضا کرد؛ اما گروهی نیز اعتقاد دارند که با توجه به سکوت قانون و پیش‌بینی نکردن اعضای علی‌البدل، چنانچه عضوی از شوراهای فرادست خارج شود شورای مذکور باید با همان ترکیب باقی مانده به فعالیت خود تا پایان دوره ادامه دهد. به نظر می‌رسد نظریه دوم سازگاری بیشتری با قواعد حقوقی دارد.

# مشاور اداری - مالی

جمشید رضایی  
مشاور ماهنامه

**مشاوره اداری - مالی این شماره**  
به پرسش‌هایی با این مضامین پاسخ می‌دهد: لزوم صدور حکم شهردار موقت به وسیله استاندار یا وزیر کشور، قرارگیری املاک شخصی در طرح‌های دولتی و تقسیط مطالبات شهرداری‌ها، و جز اینها. لازم به ذکر است پاسخ‌ها صرفاً در برگیرنده دیدگاه‌های مشاور ماهنامه‌اند.

□ همان‌طور که مستحضرد، به استناد تبصره ماده ۷۳ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، در مواقعی که شهردار به وسیله شورای اسلامی شهر برکنار می‌گردد یا خدمت وی خاتمه می‌یابد، در فاصله بین صدور رأی عدم اعتماد و برکناری شهردار و یا خاتمه خدمت شهردار تا انتخاب فرد جدید که نباید بیش از سه ماه به طول انجامد، یکی از کارکنان شهرداری با انتخاب شورای شهر عهده‌دار و مسئول اداره امور شهرداری خواهد بود. آیا در خصوص اشخاصی که بدین صورت به وسیله شورای اسلامی شهر به عنوان سرپرست شهرداری انتخاب می‌شوند نیز باید حکم تبصره ۳ ذیل بند یک ماده ۷۱ رعایت گردد؟ یعنی لازم است که استاندار یا وزیر کشور نیز حکم انتصاب صادر کنند؟

○ با عنایت به اینکه قانونگذار در تبصره ذیل ماده ۷۳ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ در مقام بیان است و اگر می‌خواست در مورد سرپرست شهرداری نیز همان سازو کار مقرر برای شهردار رعایت شود تصریح می‌کرد، بنابراین حکم تبصره ۳ ذیل ماده ۷۱ در خصوص سرپرست شهرداری لازم‌الرعایه نیست. یکی از اصول پذیرفته شده در خصوص اشخاص حقوقی این است که این گونه اشخاص در هیچ زمانی نباید بدون مسئول باشند و حکم تبصره مذکور نیز منطبق با این اصل و در جهت جلوگیری از رکود در امور شهرداری و شهروندان انشا شده است؛ و اگر قرار باشد که سازوکار تبصره ۳ در مورد سرپرست شهرداری نیز لازم‌الرعایه باشد، چه بسا مدت‌ها بگذرد و به دلیل اختلاف نظر شورای اسلامی شهر با استاندار یا وزیر کشور، سرپرست شهرداری منصوب نگردد - که نتیجه و تبعات سوء آن نیز ناگفته پیداست.

□ این جانب شهروندی هستم که در محدوده یکی از شهرداری‌های کشور سکونت دارم. مغازه‌ای دارم که در طرح فضای سبز قرار گرفته است. حدود ۱۰ سال از زمان وقوع مغازه‌ام در مسیر طرح می‌گذرد و شهرداری به رغم مراجعات مکرر بنده از صدور پروانه تجدید بنا خودداری ورزیده است. الان که می‌خواهند حقوق مرا محاسبه و پرداخت کنند، قیمت حق کسب و پیشه محاسبه نمی‌کنند و می‌گویند که حق کسب و پیشه منسوخ شده است؛ زیرا در قانون نحوه تقویم سال ۱۳۷۰ - که باید مطابق آن قیمت املاک واقع در مسیر طرح محاسبه و پرداخت گردد - آورده

نشده است. از شما می‌خواهم که بررسی فرمایید که آیا پرداخت حق کسب و پیشه شامل این جانب می‌گردد یا خیر. ○ در پاسخ به این شهروند محترم باید عرض شود که قبل از تصویب قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰/۸/۲۸، شهرداری‌ها براساس لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ اقدام به خرید املاک و اراضی واقع در مسیر طرح می‌کردند. در تبصره ۳ ذیل ماده ۵ قانون اخیر الذکر مقرر شده است: «چنانچه ملک مورد معامله محل کسب و پیشه اشخاص باشد، در صورتی به آن حق کسب و پیشه تعلق خواهد گرفت که حداقل یک سال قبل از اعلام تصمیم دستگاه اجرایی محل کسب و پیشه بوده باشد». با عنایت به اینکه لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت ناظر به چگونگی محاسبه و پرداخت قیمت اراضی، ابنیه، مستحذات، تأسیسات و حقوق متعلق به افراد از جمله حق کسب و پیشه است و قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها صرفاً ناظر به چگونگی محاسبه و تقویم کلیه موارد مذکور بجز حقوق متعلق به افراد از جمله حق کسب و پیشه است، و با تصویب قانون مذکور صرفاً ماده ۴ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک و قسمت‌های مغایر ماده ۵ آن لغو شده است، که تبصره ۳ ماده ۵ مغایر با قانون نحوه تقویم نیست، بنابراین در صورتی که این شهروند حداقل یک سال قبل از اعلام تصمیم دستگاه اجرایی (شهرداری) در مغازه مورد نظر به کسب و کار مشغول بوده باشد، شهرداری می‌بایست حق کسب و پیشه وی را تعیین و پرداخت کند.

با این حال چون قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها متعرض تبصره ۳ ذیل ماده ۵ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک نشده است، بنابراین حکم تبصره مذکور کماکان به قوت خود باقی است.

□ یکی از شهرداران سؤال کرده‌اند که پس از تصویب و ابلاغ طرح تفصیلی شهر، برخی از املاک و اراضی اشخاص در مسیر طرح‌هایی چون آموزش، فضای سبز و جز آن قرار گرفته‌اند. چون مالکان این املاک به شهرداری مراجعه و تقاضای اقدامات عمرانی از قبیل تفکیک، صدور پروانه ساختمانی می‌کنند، خواهشمند است در خصوص موارد زیر این شهرداری را راهنمایی فرمایید: اول، وظیفه شهرداری

پس از تصویب و ابلاغ طرح تفصیلی در خصوص این املاک چیست؟ دوم، آیا شهرداری می‌تواند به تقاضای مالکان اراضی واقع در طرح اقدام به تفکیک کند؟ سوم، آیا شهرداری می‌تواند پروانه ساختمانی صادر کند؟ چهارم، اگر شهرداری بتواند پروانه ساختمانی صادر کند، ضوابط آن چگونه است و براساس چه تراکمی باید پروانه صادر گردد؟

○ حضور این شهردار محترم عرض می‌شود که در ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۶۷ و تبصره‌های ۱ و ۲ آن احکامی بدین شرح آمده است: ماده واحده - کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها، نهادها، شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت و شهرداری‌ها و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام باشد، مکلف‌اند در طرح‌های عمومی یا عمرانی که ضرورت اجرای آنها به وسیله وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی با رعایت ضوابط مربوطه تصویب و اعلان شده باشد و در اراضی و املاک شرعی و قانونی اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی قرار داشته و در داخل محدوده شهرها و شهرک‌ها و حریم استحفاظی آنها باشد، پس از اعلام رسمی وجود طرح، حداکثر ظرف مدت هجده ماه نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت بها یا عوض آن طبق قوانین مربوطه اقدام کنند.

تبصره ۱ - در صورتی که اجرای طرح و تملک املاک واقع در آن به موجب برنامه زمان بندی مصوب به حداقل ۵ سال بعد موقوف شده باشد، مالکان املاک واقع در طرح دارای کلیه حقوق مالکانه مانند احداث یا تجدید بنا یا افزایش بنا و تعمیر و فروش و اجاره و رهن و جز آن خواهند بود و در صورتی که کمتر از ۵ سال باشد، مالک هنگام گرفتن پروانه تعهد می‌کند هر گاه زمان اجرای طرح قبل از ۵ سال شروع شود، حق مطالبه هزینه احداث و تجدید بنا را ندارد.

تبصره ۲ - شهرداری‌ها موظف‌اند همزمان با صدور پروانه ساختمان مالکان مشمول قسمت اخیر تبصره یک مشخصات دقیق عرصه و اعیان و تأسیسات موجود را معین و در پرونده درج و ضبط کنند تا ملاک ارزیابی به هنگام اجرای طرح قرار گیرد و در زمانی که به لحاظ تأمین اعتبار آمادگی اجرای طرح مذکور باشد، به هنگام اجرای طرح مصوب ملاک پرداخت خسارت قیمت عرصه و اعیان ملک در زمان اجرای طرح خواهد بود. با توجه به مقررات اشاره شده، جواب سئوالات بدین شرح است: ۱ - تکلیف شهرداری پس از تصویب و ابلاغ طرح تفصیلی این است که املاک واقع در مسیر طرح‌ها را معین سازد و به سازمان‌های ذی‌ربط کتباً اعلام کند و خواستار برنامه زمان بندی برای اجرای طرح گردد. به عنوان مثال، اراضی با کاربری آموزشی را به آموزش و پرورش اعلام کند و از سازمان مذکور بپرسد که در چه مدتی می‌خواهد طرح خود را اجرا کند. اگر برنامه‌ای که دستگاه ذی‌ربط اعلام می‌کند بیانگر این باشد که می‌خواهد تا حداکثر هجده ماه طرح خود را اجرا کند، در این صورت مالک نمی‌تواند فعالیت‌های عمرانی را در ملک خود - از قبیل صدور پروانه ساختمانی - تقاضا کند؛ و اگر چنین تقاضایی کرد شهرداری نباید مجوز صادر کند. اگر در برنامه اعلامی زمان اجرای طرح به بالاتر از ۱۸ ماه و کمتر از ۵ سال موقوف شده باشد، شهرداری می‌تواند پروانه ساختمانی صادر

کند، منتها باید به هنگام صدور پروانه ساختمانی از مالک تعهد بگیرد که هر زمان قبل از ۵ سال اجرای طرح شروع شود حق مطالبه هزینه احداث و تجدید بنا را ندارد. اگر زمان اجرای طرح به زمانی بالاتر از ۵ سال موقوف شده باشد، چون مالک در اینجا از کلیه حقوق مالکانه بهره‌مند است، لذا شهرداری می‌بایست وفق تقاضای مالک ملک مورد نظر را تفکیک یا برای آن پروانه ساختمانی صادر کند - البته بدون هیچ قید و شرطی. البته ممکن است در اینجا این ایراد گرفته شود که قانونگذار در تبصره یک ماده واحده قانون تعیین وضعیت، تفکیک را به عنوان یکی از موارد حقوق مالکانه ذکر نکرده است و بدین جهت مالکان املاک واقع در طرح نمی‌توانند تقاضای تفکیک ملک خود را مطرح سازند.

در جواب باید گفت اولاً از عبارات «مانند» و «غیره» مندرج در تبصره یک، مشخص می‌گردد که موارد ذکر شده در تبصره مذکور جنبه تمثیلی دارد نه حصری. یعنی مقنن خواسته که تنها مواردی از مصادیق حقوق مالکانه را نام ببرد، نه تمام آن را. ثانیاً وقتی قانونگذار برای مالکان این گونه املاک مقرر می‌دارد که از کلیه حقوق مالکانه برخوردار هستند معنی آن این است که این مالکان از کلیه حقوقی بهره‌مند هستند که اگر ملک آنها در طرح واقع نمی‌گردید، بهره‌مند بودند. به عبارت دیگر، همان طور که اگر ملک مورد نظر در مسیر طرح قرار نمی‌گرفت مالک آن می‌توانست تفکیک آن را تقاضا کند. در چنین وضعی که ملک در مسیر طرح قرار گرفته نیز دارای آن حق هست؛ زیرا از کلیه حقوق مالکانه بدون استثنا بهره‌مند است. ۲ - اینکه شهرداری براساس چه تراکمی و چه کاربری باید پروانه صادر کند، باید گفت که قبلاً شورای عالی شهرسازی و معماری ایران طی مصوبه‌ای مقرر کرده بود که برای املاک واقع در طرح‌ها حداکثر تا ۱۵۰ متر مربع سطح زیرینا پروانه صادر شود. این مصوبه در سال ۱۳۷۹ به موجب رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری لغو گردید. با لغو مصوبه مذکور و فقدان مقررات مشخص در این زمینه، موضوع صدور پروانه ساختمانی برای املاک واقع در مسیر طرح‌ها در پرده‌ای از ابهام قرار گرفته است. به نظر این جانب، می‌بایست برای این گونه املاک براساس کاربری قبل از وقوع طرح پروانه صادر گردد و در صورتی که قبل از وقوع طرح، ملک مذکور فاقد کاربری باشد می‌بایست براساس کاربری مسکونی و تراکم موجود پروانه صادر گردد.

□ از آنجا که قانونگذار به موجب ماده ۷۳ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت اجازه داده است که شهرداری‌ها مطالبات خود را تقسیط کنند ولی در خصوص اینکه شهرداری آیا می‌تواند مبلغی زائد بر اصل طلب خود به عنوان خسارت تأخیر تأدیه دریافت کند یا خیر، و یا اینکه اگر شهرداری بخواهد چنین مبلغی را وصول کند آیا نیازمند تصویب شورای اسلامی شهر است، در ماده مذکور چیزی درج نگردیده است. خواهشمند است این شهرداری را در اتخاذ روشی قانونی راهنمایی فرمایید.

○ همان طور که می‌دانید، به نظر شورای نگهبان که مطابق قانون اساسی وظیفه تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی و شرع را بر عهده دارد، وصول خسارت تأخیر تأدیه



خلاف موازین شرع است. اگر در دعاوی چک خسارت تأخیر تأدیه تجویز شده، بنا به مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام است که در مقام رفع اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان تصویب شده است. در پرداخت خسارت تأخیر تأدیه اصل بر غیر شرعی بودن آن است، مگر در موارد استثنا. با این مقدمه، جواب سئوالات مذکور بدین شرح است:

۱- شهرداری نمی‌تواند مبلغی تحت عنوان خسارت تأخیر تأدیه زائد بر اصل طلب خود مطالبه کند. ۲- با توجه به اینکه

رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مبنی بر ابطال بند یک مصوبه مورخ ۱۳۷۵/۲/۲۲ کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و دستورالعمل شماره ۶۱/۲۹۵۳۱ مورخ ۱۳۷۵/۶/۲۱ استاندار همدان و قائم مقام شورای شهر همدان

تاریخ: ۱۳۸۱/۱۰/۲۹ شماره دادنامه: ۳۸۶ کلاسه پرونده: ۴۳۳/۸۰

مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

شاکلی: آقای ...

موضوع شکایت و خواسته: ابطال دستورالعمل شماره ۶۱/۲۹۵۳۱ مورخ ۱۳۷۵/۶/۲۱ استانداری همدان و بند یک مصوبه ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری استان همدان.

مقدمه: شاکلی طی دادخواست تقدیمی اعلام داشته است: کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری استان همدان در تاریخ ۱۳۷۵/۲/۲۲ مصوبه زیر را به تصویب رسانده‌اند: «بند یک - کل فضاهای سبز موجود در شهر که در داخل حصار یا خارج حصار قرار گرفته و دارای مالکیت خصوصی یا دولتی می‌باشد، به فضای سبز حفاظت شده تبدیل می‌گردد. منظور این است که فضاهای سبز موجود توسط مالکین خصوصی و دولتی باید حفاظت گردد و قابل تبدیل به کاربری دیگری نیست. بدیهی است هر گونه تغییر کاربری توسط کمیسیون ماده ۵ اقدام خواهد شد. خاطر نشان می‌گردد علاوه بر موارد فوق الاشعار فضاهای سبز پیشنهادی مشاور در طرح تفصیلی همچنان نافذ است.»

همچنین برابر دستورالعمل شماره ۶۱/۲۹۵۳۱ مورخ ۱۳۷۵/۶/۲۱ استانداری همدان مقرر گردیده که از باغات یا فضاهای سبز حفاظت شده مربوط به اشخاص حقیقی یا حقوقی میزان ۷۰ درصد به عنوان سهم شهرداری به این دستگاه منتقل گردد، تا پس از آن باموافقت کمیسیون ماده ۵ در استان با تفکیک و صدور پروانه ساختمانی موافقت گردد. مصوبه کمیسیون ماده ۵ با قوانین و مقررات شورای عالی شهرسازی و نیز شهرداری‌ها مغایرت کامل دارد؛ زیرا برابر قوانین مذکور مالکین اراضی یا علی‌الاطلاق یا مشروط و منوط به شرایطی می‌توانند نسبت به تفکیک و ساخت و ساز و فروش اراضی خویش اقدام نمایند و این امر حق مالکین و تکلیف سازمان‌های مربوط و شهرداری‌ها است. از جمله بند ۲ ماده ۹۹ قانون شهرداری، ماده ۱۰۰ و ماده ۱۰۱ قانون مذکور، همچنین ماده ۱۴ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶، ضوابط و مقررات تفکیک باغات و مزارع در محدوده شهرها مصوب ۱۳۶۶ شورای عالی شهرسازی و معماری و علی‌الخصوص تبصره یک ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک مصوب ۱۳۶۷ که صریحاً در صورت موکول شدن اجرا و تملک املاک واقع در طرح‌های دولتی به ده سال آینده مالکین اراضی را محق از بهره‌مند شدن حقوق کامل مالکانه دانسته؛ در حالی که مصوبه مذکور به طور مطلق و الی‌الابد تصویب شده نافی حقوق مالکانه این گونه مالکین گردیده است. این مصوبه مغایرت صریح با قوانین مذکور داشته و تقاضای ابطال آن را دارد.

اما در خصوص دستورالعمل ۶۱/۲۹۵۳۱ مورخ ۱۳۷۵/۶/۲۱ استانداری همدان، که طی آن در صورتی که باغات یا فضاهای سبز حفاظت شده قصد تفکیک داشته باشند، باید ۷۰ درصد سهم شهرداری را کنار بگذارند و به این دستگاه انتقال دهند، در واقع متضمن یک نقض غرض و ایجاد توهم و یک مخالفت صریح و اجتهاد در مقابل نص است؛ زیرا از یک سو با مصوبه کمیسیون ماده ۵ دایر بر اینکه کل فضاهای سبز حفاظت شده و غیر قابل تغییر به کاربری دیگر می‌باشند مغایرت دارد و برای هر عقل سلیم ایجاد توهم می‌نماید؛ و از طرفی مغایر با آرای وحدت رویه شماره ۴۸ مورخ ۱۳۸۰/۲/۲۵ و ۱۹۶ مورخ ۱۳۷۹/۶/۲۰ و به نوعی اجرای این دستورالعمل خلاف قانون است. لذا تقاضای ابطال مصوبه و دستورالعمل فوق‌الذکر را دارد.

رئیس سازمان مسکن و شهرسازی در پاسخ به شکایت مذکور طی نامه شماره ۱۷۳۰/ک مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۲۳ اعلام داشته‌اند: مصوبات کمیسیون ماده ۵ در تعیین یا تغییر کاربری ملک موضوع دادخواست شاکلی در چارچوب قانون و مقررات لازم‌الاجرا بوده و شاکلی هیچ گونه دلیلی مبنی بر تخلف از قوانین مورد عمل ارائه نداده است. البته هیئت مدیره حکم بر رد شکایت شاکلی مورد استدعاست. مسئول دفتر حقوقی استانداری همدان در پاسخ به شکایت شاکلی طی نامه شماره ۱/۱۷/۱۵۳۰۳ مورخ ۱۳۸۱/۳/۴ اعلام داشته‌اند:

الف - ۱- مستحضرید که بر اساس بند ۴ ماده ۲ و بند ۲ ماده ۴ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تهیه معیارها

و ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی و وظایف محوله در مورد افراز و تفکیک باغات و زمین‌های زراعی واقع در محدوده شهری از وظایف شورای عالی شهرسازی می‌باشد و بر همین مبنا «ضوابط و مقررات تفکیک باغات و مزارع در محدوده شهری» در تاریخ ۱۲ فروردین ۱۳۶۲ شکل گرفته و به تصویب شورای عالی شهرسازی رسیده و قابل اجرا می‌باشد. ۲- بند یک مصوبه مورخ ۱۳۷۵/۲/۲۲ کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری همدان که مورد اعتراض واقع گردیده، بر خلاف نظر شاکی که مصوبه را با استناد به ماده ۱۴ قانون زمین شهری اجتهاد در قبال نص دانسته است، باید عرض کرد که با توجه به وظایف احصا شده شورای عالی شهرسازی و معماری به ویژه بند ۳ ماده ۲ قانون فوق‌الذکر که بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آنها خارج از نقشه‌های تفصیلی و جلب نظر شورای شهر را در این خصوص از وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری دانسته است، مصوبه معترض عنه تصمیم کاملاً مطابق و موافق نص و در راستای حفظ و گسترش فضای سبز و به ویژه مطابق ماده ۱۴ قانون زمین شهری که هرگونه تبدیل و تغییر کاربری، افراز و تقسیم و تفکیک باغات و اراضی کشاورزی را با رعایت ضوابط و مقررات مسکن و شهرسازی بلامانع دانسته است، می‌توان یافت. زیرا شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و مصوبات آن از مقررات تفکیک‌ناپذیر مسکن و شهرسازی به شمار می‌آید. فلذا ادعای مخالفت مصوبه مذکور با نص صریح قانون ادعایی بی‌اساس و بدون محمل قانونی می‌باشد. ب- در خصوص دستورالعمل شماره ۱۳۷۵/۶/۲۱ استاندار همدان و قائم مقام شورای شهر به عرض می‌رساند، ۳- مستحضرید هرگونه تغییر کاربری مطابق نص صریح قانون و افراز آخر مصوبه معترض عنه توسط کمیسیون ماده ۵ و تأیید شورای عالی معماری و شهرسازی انجام خواهد شد و از آنجایی که مصوبه مذکور به طور عام همه باغات و اراضی کشاورزی استان را در بر گرفته و حفظ کلیه فضاهای سبز در استان عملاً امکان‌پذیر نبود، فلذا تغییر کاربری باغات و اراضی کشاورزی علی‌رغم اصرار به حفظ آنها با موافقت کمیسیون ماده ۵ امری اجتناب‌ناپذیر گردید. ۴- از سویی مطابق لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوبه ۱۳۵۹ قطع درختان باغات در محدوده قانونی و حریم شهرها بدون اجازه شهرداری ممنوع گردیده است و از سوی دیگر لازمه تفکیک و افراز و صدور پروانه ساختمانی در این گونه اراضی قطع اشجار موجود در باغات می‌باشد. ۵- از آنجایی که شهرداری‌ها در خصوص توافق با مالکین از رویه‌های متفاوتی پیروی می‌کردند که در بعضی موارد مورد اعتراض مالکین و درگیری قرار می‌گرفت، استاندار وقت همدان در مقام قائم مقامی شورای شهر و در راستای وظایف شهرداری‌ها به ویژه بند ۲ ماده ۹۹ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ که تهیه مقررات برای کلیه اقدامات عمرانی از قبیل قطعه‌بندی و تفکیک اراضی به منظور حفظ بهداشت عمومی را از وظایف شهرداری‌ها دانسته است، به منظور ایجاد وحدت رویه بین شهرداری‌های استان و جلوگیری از سردرگمی مالکین دستورالعمل معترض عنه را صادر نموده است.

۶- علی‌هذا چنانچه به متن دستورالعمل دقت شود، ملاحظه می‌گردد که نه تنها در دستورالعمل مذکور قواعد آمرانه‌ای خلاف نص وضع نگردیده که موجب تحدید حقوق مالکانه افراد گردد، بلکه اولاً همه پیشنهادات متکی بر توافق مالکین با شهرداری و در راستای رفع مشکل مالکین بوده و ثانیاً اجرای توافقات انجام شده پس از تأیید و تصویب کمیسیون ماده ۵ و یا کمیته طرح‌های هادی استان و با رعایت مقررات قانونی پیش‌بینی شده است. علی‌آی حال، تأکید بر این مطلب که دستورالعمل و مصوبه معترض عنه در چارچوب وظایف قانونی اصدار یافته است، رد شکایت شاکی مورد تقاضاست.

هیئت عمومی دیوان عدالت‌اداری 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 رأی به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

#### رای هیئت عمومی

طبق ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان یا فرمانداری کل به عهده کمیسیون مقرر در ماده مذکور محول شده است. نظر به وظایف کمیسیون فوق‌الذکر با عنایت به تعریف قانونی طرح تفصیلی به شرح مقرر در بند ۳ ماده یک قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳ عموم و اطلاق بند یک مصوبه مورخ ۱۳۷۵/۲/۲۲ کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مستقر در استان همدان، که کل فضاهای سبز موجود در شهر را به عنوان فضاهای سبز حفاظت شده قلمداد کرده و تغییر کاربری آنها را حتی در صورت تحقق و اجتماع شرایط لازم ممنوع اعلام داشته و مطلق تغییر کاربری را منحصراً به نظر و تشخیص آن کمیسیون محول نموده است، مغایر قانون و حدود و صلاحیت و اختیارات آن کمیسیون تشخیص داده می‌شود. همچنین دستورالعمل شماره ۱۳۷۵/۶/۲۱ مورخ ۱۳۷۵/۶/۲۱ استاندار همدان و قائم مقام شورای شهر مزبور که متضمن وضع قاعده خاص در خصوص ضرورت واگذاری و انتقال ۷۰ درصد زمین کشاورزی و یا باغ به طور رایگان به شهرداری می‌باشد، مغایر حکم مقنن در باب اعتبار اصل تسلیط و حاکمیت مشروع اشخاص در اراضی کشاورزی و باغ است. بنابراین بند یک مصوبه و دستورالعمل مورد اعتراض مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت‌اداری ابطال می‌شود.

رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت‌اداری - دری نجف‌آبادی

# بلدیه در رویارویی با کم آبی طهران

عباس جلالی

پیش گیرند تا مگر از چنبره این نابسامانی برهند. در سند چنین آمده است:

«... مالکین خانها [=خانه‌ها] و باغات تقلیل حجم حوض و آب انبار و تغییرات باغچه را وسیله قرار داده و تقاضای تجدید ممیزی می نمایند... بلدیه برای اینکه ممیزی از روی عدالت به عمل آمده باشد، در ورقه اظهارنامه مخصوصاً ذکر کرده که پانزده روز برای اعتراض مالک و صاحبخانه وقت است... اشخاصی که ورقه اظهارنامه را امضا نموده‌اند منازل آنها از ابتدای ۱۳۰۵ الی سه سال تجدید ممیزی نخواهد شد...» اما این شیوه نیز گره از کار نمی‌گشاید. روزهای بلند و گرم تیرماه و سال خشک، پایتخت را تهدید می‌کند. بلدیه ۱۳ روز پس از اعلان دوم، در ۱۹ مرداد، شماره ۲۷۳ اطلاعات، اعلان دیگری را به روزنامه می‌سپارد و تلاش‌های خود را برای تأمین آب تهران به اطلاع همگان می‌رساند. بازنویسی این سند و بررسی آن، بسیاری از نکات را روشن خواهد کرد.

## اعلان از طرف بلدیه تهران

لزوماً به اطلاع عموم اهالی می‌رساند، در هذه السنه [بهار و تابستان ۱۳۰۶] به واسطه تصادف با کم آبی، بلدیه ناگزیر گردید

این بار به سراغ اسنادی رفته‌ایم که یکی از مشکلات دیرسال این پایتخت دو صدساله را در دل خود نهان کرده‌اند: کمبود آب! این مشکلی است که هنوز هم پس از ۷۶ سال، به رغم وجود فناوری‌های نو و بهره برداری از منابع دوردست آب، در خشکسالی‌ها چنگ و دندان نشان می‌دهد.

برپای این اسناد امضای شهردار و قزاق همقطار رضاشاه، یعنی کریم آقا (سرهنگ) بوذرجمهر نشسته است.

سند یکم که در دو روز پی در پی، یعنی هشتم و نهم خرداد ماه سال ۱۳۰۶، در روزنامه اطلاعات (شماره‌های ۲۲۷ و ۲۲۸) چاپ شده است، وضعیت اضطراری آب را به خاطر خشکسالی آژیر می‌کند که «در هذه السنه [=امسال] به واسطه علل جویه مقدار آب از سنه ماضیه [=پارسال] کمتر است».

سپس نشان می‌دهد که بلدیه بنا بر وظیفه «از هر طرف آب اضافی تهیه» خواهد کرد. می‌بینیم کاری که امروزه سازمان (شرکت) آب و فاضلاب با تشکیلات گسترده خود برعهده دارد، در آن روزگار جزو وظایف شهرداری بوده و در واقع چنین سازمانی با مقیاس کوچک‌تر در درون آن جای داشته است. در دنباله متن این سند می‌خوانیم «مطابق تشکیلات جدید هر ناحیه دارای بلدیه جزء [=برزن] است و تمام وسایل و لوازم در آن فراهم شده...».

در این بخش از سند، از سازمان نوین شهرداری خبر داده که به برزن‌هایی چند تقسیم شده‌اند و این شاید نخستین تقسیم در سازمان شهرداری کشور باشد. جمله‌های پایانی دیدگاه‌های شفاف یک شهردار مصمم را نشان می‌دهد: «مقتضی است هر یک از اهالی محترم هرگونه شکایتی که راجع به تأخیر یا تبعیض در شرب مکان خود داشته باشد، به فوریت به ناحیه مربوطه اطلاع و پس از ثبوت چنانچه انجام نیافت مستقیماً و بدون مداخله به اینجانب مراجعه نمایند، زیرا مؤسسه بلدیه به هیچ وجه قائل به تبعیض نبوده و جز آسایش و رفاه عامه نظری ندارد».

بیست روز پس از این اعلان، ۲۸ خرداد ۱۳۰۶، در همین روزنامه (اطلاعات شماره ۲۴۳) سند دوم به چشم می‌خورد. لحن شهردار (سرهنگ بوذرجمهر) یکسره تغییر کرده است. شاید هم برای نخستین بار در تاریخ این بنیاد است که مشکلات آبرسانی، دست اندرکاران را ناگزیر کرده ترفندهای دیوان سالارانه را در

## اعلان

ساکنین محترم پایتخت مستحضرنند که در هذه السنه بوا-طه علل جویه  
از آب از سنه ماضیه کمتر است لهذا ایندوسه حسب الوظفه بقدر امکان  
هر طرف آب اضافی تهیه و امید است که از این جهت زحمتی نباشد و نظر اینکه  
لاابق تشکیلات جدید هر ناحیه دارای بلدیه - جزء است و تمام وسایل و لوازم در  
آن فراهم شده مقتضی است هر یک از اهالی محترم هرگونه شکایتی که راجع به  
خیر یا تبعیض در شرب مکان خود داشته باشند به فوریت بناحیه مربوطه اطلاع  
پس از ثبوت چنانچه انجام نیافت مستقیماً و بدون ملاحظه اینجانب مراجعه  
نمایند زیرا مؤسسه بلدیه به هیچوجه قائل به تبعیض نبوده و جز آسایش و رفاه  
عامه نظری ندارد -  
نمره اعلان ۴۲۱



## اعلان

### از طرف بلديه طهران

اغلب مالکین خانها و باغات ثقلیل حجم حوض و آب انبار و تغییرات باغچه را وسیله قرار داده و تقاضای تجدید ممیزی می نمایند ازوما برای اطلاع عموم اعلان می شود بلديه برای اینکه ممیزی ازروی عدالت بعمل آمده باشد در ورقه اظهار نامه مخصوصاً ذکر کرده که پانزده روز برای اعتراض مالک و صاحب خانه وقت است هرکه اعتراضی دارد اظهار داشته و پس از انقضای مدت مقرر پذیرفته نمیشود اینک نیز متذکر میشود اشخاصی که ورقه اظهار نامه را امضاء نموده اند منازل آنها را ازابتداء ۱۳۰۵ الی سه سال تجدید ممیزی نخواهد شد و باید بر طبق ممیزی سابق حق الشرب خود را بردارند و باین قبیل اعتراضات ترتیب امر داده نخواهد شد.

( کفیل بلديه طهران - سرهنگ بوذرجمهر )

نمره اعلان ۴۷۵

ازنقطه نظر آسایش عمومی و جلوگیری از اشکالاتی که ممکن است در نتیجه بی آبی متوجه ساکنین شهر شود، علاوه بر اجاره قنوات سنوات ماضیه به استجاره آب های دیگر پرداخته، رفع نگرانی و تضییقات ممکنه را بنماید. برای انجام این مقصود تا به حال از بودجه اداری و خارج از عواید میاه [= درآمد آبرسانی] قریب به بیست و سه هزار تومان به اجاره قنوات و تنقیه مجاری میاه [= لایروبی، کاریزها و جویها] کمک نموده است. البته در مقابل این کسر محل و تحمل خسارت بلديه انتظار دارد اهالی محترم پایتخت این اندازه مساعدت نمایند که اقلاً وجوه حق الشرب خویش را بدون تأخیر بپردازند تا این مؤسسه بتواند مال الاجاره قنوات را به موقع خود به صاحبان آنها پرداخته و

مبلغی هم به خرج مالکین به مصرف تنقیه قنوات - که از نقصان حدود آب جلوگیری نماید - برساند؛ و الاً چنانچه تأخیری در پرداخت حق الشرب از طرف بعضی اشخاص مشاهده گردید و تا آخر مرداد ماه حق الشرب سنه ماضیه و هذه السنه را تماماً نپرداختند، ناچار آب به آنها داده نخواهد شد و برای جبران خسارت وارده وجه قبوض از آنها دریافت خواهد گردید، بدون اینکه هیچ عذری از بابت تأخیر آب، که خود به واسطه عدم پرداخت وجه سبب آن بوده اند، پذیرفته شود.

کفیل بلديه طهران - سرهنگ بوذرجمهر

از واژگان ناآشنای سند، پارهای به توضیح نیاز

دارند؛

**حق الشرب:** پولی بوده ثابت که بر خلاف امروز با یک بار ممیزی هر خانه، باغ یا باغچه برای مصرف آب بایستی می پرداختند.

آنچه جای پرسش باقی می گذارد، این است که واقعاً شهرداری بی شیوه ساعتی یا پنگو (فنجان) کشی، چگونه می توانسته آب تهران را تنها به پشتگرمی شماری میراب

ساماندهی کند؟! توضیح بعدی، به دست دادن برابری امروزی مبلغی است که در سند آمده است: «...تا به حال از بودجه اداری و خارج از عواید میاه قریب به بیست و سه هزار تومان به اجاره قنوات و تنقیه مجاری میاه کمک نموده است...» این مبلغ را تنها بر پایه معیاری مشترک و نسبتاً ثابت می توان برابری داد؛ در آن سالها همه روزه بر بالای صفحه نخست روزنامه اطلاعات، جدولی چاپ می شد که ارزش طلا - به سکه های رایج آن روزگار مانند، یک پهلوی و دو پهلوی - و پول های اروپایی و حتی دلار امریکایی در آن به قران محاسبه می شد. با فرض برابری واحد پایه طلا، یک پهلوی = ۱۰ قران [= ۱ تومان] در آن زمان و سکه بهار آزادی = ۸۰ هزار تومان (امروزه) می توان با محاسبه ای ساده رقم ۱ میلیارد و ۸۴ میلیون تومان را به دست آورد که به پول امروز، بلديه از بودجه خود برای اجاره و لایروبی کاریزها هزینه کرده است. نگاهی ژرف تر به این سند نشان می دهد که شهرداری به ناگزیر باید در اندیشه تأمین منابعی بیشتر از دوردست ها باشد، تا شهری که با اصلاحات تند آهنگ روزگار پهلوی اول، گام در راه گسترش و انبساط می گذاشت، پاسخگوی آب مورد نیاز شهرنشینان نوپا و گاه مهاجران نورسیده خود نیز باشد. این راهی محتوم برای شهردار و بلديه تهران بود.

## اعلان

### از طرف بلديه طهران

ازوما با اطلاع عموم اهالی میرساند درهذه السنه بواسطه تضاد باکم آبی بلديه تاگزیر گردید از نقطه نظر آسایش عمومی و جلوگیری از اشکالاتی که ممکن است در نتیجه بی آبی متوجه ساکنین شهر شود علاوه بر اجاره قنوات سنوات ماضیه باستجاره آب های دیگری پرداخته رفع نگرانی و تضییقات ممکنه را بنماید بشرای انجام این مقصود ناچار از بودجه اداری و خارج از عواید میاه کمک نموده است معهود بنامی سه هزار تومان اجاره قنوات و تنقیه مجاری میاه کمک نموده است البته در مقابل بقیه حق الشرب علاوه از میزان سنوات قبل اضافه نموده است البته در مقابل این کسر محل و تحمل خسارت بلديه انتظار دارد اهالی محترم پایتخت این اندازه مساعدت نمایند که اقلاً وجوه حق الشرب خویش را بدون تأخیر بپردازند تا این مؤسسه بتواند مال الاجاره قنوات را به موقع خود بصاحبان آنها پرداخته و باین هم به خرج مالکین به مصرف تنقیه قنوات که از نقصان حدود آب جلوگیری نماید برساند و الا چنانچه تأخیری در پرداخت حق الشرب از طرف بعضی اشخاص مشاهده گردید و تا آخر مرداد ماه حق الشرب سنه ماضیه و هذه السنه را تماماً نپرداختند ناچار آب آنها داده نخواهد شد و برای جبران خسارت وارده وجه قبوض از آنها دریافت خواهد گردید بدون اینکه هیچ عذری از بابت تأخیر آب که خود بواسطه عدم پرداخت وجه سبب آن بوده اند پذیرفته شود

کفیل بلديه طهران - سرهنگ بوذرجمهر

نمره اعلان ۹۰

# مدیریت درآمد و هزینه شهرداری‌ها

## نیازمند تقویت از درون، پشتیبانی از برون

محمد رضا بهاروند

### مقدمه

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل می‌شوند. فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط، از طرف دولت پیشنهاد می‌گردد و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

بنا به ضرورت انقلاب اسلامی، نهادها و مؤسساتی بعد از انقلاب تشکیل شدند که از نظر قانونی با هیچ یک از انواع دستگاه‌های دولتی مطابقت نداشتند. به همین دلیل این دسته از واحدهای عمومی در قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ مورد توجه قرار گرفتند. این تعریف دو گروه از دستگاه‌ها را شامل می‌شود: اول - دستگاه‌هایی که به صورت مؤسسه اداره می‌شوند، مانند شهرداری‌ها و هلال احمر و سازمان تأمین اجتماعی؛ دوم - نهادهای عمومی غیر دولتی که عمدتاً زیر نظر هیچ یک از قوای سه‌گانه نیستند، مانند بنیاد امور جانبازان - بنیاد شهید و نظایر اینها.

با توجه به مقررات موجود، خصوصاً قانون محاسبات، و نگرش به سایر قوانین و همچنین از نظر مالی و محاسباتی و بهره‌مندی از بودجه عمومی کشور می‌توان دستگاه‌های اجرایی را در دو گروه تقسیم‌بندی کرد:

الف - دستگاه‌های اجرایی مرکزی یا ملی

ب - دستگاه‌های اجرایی محلی

در ماده یک قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ دستگاه‌های اجرایی چنین تعریف شده است: «منظور وزارتخانه‌ها، نیروها و سازمان‌های تابعه ارتش، استانداری‌ها یا فرمانداری کل، شهرداری و مؤسسه وابسته به شهرداری، مؤسسه دولتی، مؤسسه وابسته به دولت، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی عام المنفعه و مؤسسه اعتباری تخصصی است که عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالانه بشود»؛ اما در مواد ۲ تا ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ ضمن بردن نام دستگاه‌های اجرایی محلی، تعریف پیش گفته تحت‌الشعاع قرار گرفته است؛ کما اینکه دستگاه اجرایی محلی هم تعریف نشده است. منظور اینکه دسته‌بندی دستگاه‌ها و تعریف ملی و محلی آنها در این مقوله بر اساس میزان بهره‌مندی آنان از بودجه عمومی کشور صورت می‌پذیرد زیرا بر این اساس دستگاه‌های اجرایی محلی واحدهای سازمانی مشخصی هستند که تابع دستگاه‌های اجرایی مرکزی (ملی) اند و محل استقرار آنها در مراکز استان‌ها و یا احیاناً در شهرستان‌های تابع استان است؛ و مهم‌تر اینکه از نظام بودجه استانی تابع ملی استفاده می‌کنند.

با عنایت به مباحث بیان شده، جایگاه شهرداری‌ها از نظر قوانین و مقررات مالی مشخص است زیرا صرف نظر از جایگاه حقوقی شهرداری به عنوان دستگاه اجرایی محلی با شخصیت حقوقی مستقل، تأمین اعتبار و بودجه آن به طور مستقیم به وسیله مردم صورت می‌پذیرد و هیچ وابستگی

به بودجه عمومی دولت ندارد. با این اوصاف مدیریت منابع در شهرداری‌ها تابع قوانین و مقررات خاص است و از چرخه و گردش نظارتی مصرح در قانون محاسبات عمومی کشور مستثناست. بدین ترتیب بستر مدیریت مستقل شهری برابر اصل یکصدم قانون اساسی تعیین گردیده و برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری و مشارکت مردم با توجه به مقتضیات محلی حکم به تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا را صادر کرده است، که اعضای این شوراها را مردم محل انتخاب می‌کنند. بر همین اساس، بالاترین مقام اجرایی شهرداری که شهردار است به وسیله شورا انتخاب و معرفی می‌گردد، تا ضمن اداره و اعمال مدیریت منابع، مصوبات شورای اسلامی شهر را - که متشکل از نمایندگان قانونی مردم است - همسو با وظایف خود اجرا کند.

دستگاه‌های اجرایی دولتی با تصویب مجلس شورای اسلامی قابلیت اجرا دارد. اما در شهرداری‌ها به عنوان یکی از مؤسسات عمومی غیر دولتی بودجه با تصویب شورای اسلامی شهر قابلیت اجرا پیدا می‌کند و متعاقب تصویب بودجه شهرداری کلیه معاملات و قراردادها و سایر امور مالی زیر نظر شورای اسلامی شهر صورت می‌پذیرد؛ و در نهایت نظارت و تفریح بودجه و تأیید و یا رد آن از وظایف شورا است.

بودجه شهرداری چونان ابزاری است که برنامه کار هر قسمت از شهرداری را در چارچوب ارقام و اعداد مالی تعیین می‌کند و از بودجه برای کنترل پیشرفت کار و اطمینان یافتن از انجام کار، طبق برنامه‌های تعیین شده می‌توان بهره گرفت.

ماده ۶۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی در باب مقررات مالی در مورد بودجه شهرداری چنین مقرر داشته است: هر شهرداری دارای بودجه مصوب است که پس از تصویب شورای اسلامی شهر قابل اجراست. همچنین ماده ۶۶ همین قانون سال مالی شهرداری را یک سال تمام شمسی می‌داند که از اول فروردین ماه شروع می‌شود و در آخر اسفند ماه خاتمه می‌یابد؛ و در ماده ۶۷ شهرداری را مکلف کرده است که تا آخر دی ماه بودجه سالیانه خود را به شورای شهر پیشنهاد کند و شورا را نیز موظف ساخته است که قبل از اسفند ماه هر سال آن را رسیدگی و تصویب کند. همچنین در باب تفریح بودجه، شهرداری موظف است تفریح بودجه هر سال را تا آخر اردیبهشت ماه سال بعد به شورای اسلامی شهر تسلیم کند و شورا هم موظف است که آن را تا آخر خرداد ماه رسیدگی و تصویب کند.

ماده ۶۸ قانون شهرداری بودجه و تخصیص اعتبارات شهرداری را از محل درآمدهای مستمر شهرداری تعیین کرده است. تأمین هزینه‌های سازمانی و اداری شهرداری و امور دفاع غیر نظامی، امور خیریه و سایر تکالیفی که به موجب قانون به عهده شهرداری‌هاست، بر اساس تقسیماتی خواهد بود که با توجه به احتیاجات و مقتضیات محل به

پیشنهاد شهرداری و تصویب شورای اسلامی شهر رسیده باشد. میزان اعتبارات عمرانی نباید از چهل درصد بودجه سالانه کمتر باشد. تبصره ۱ همین ماده قانونی مصرف اعتباراتی را که به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد، منحصرأ در حوزه همان شهرداری و با نظارت شورای اسلامی شهر تعیین کرده است. در اجرای ماده ۷۱ قانون شهرداری مکلف است هر شش ماه یک بار، تا پانزدهم ماه بعد، صورت جامعی از درآمد و هزینه شهرداری را که به تصویب شورای اسلامی شهر رسیده است، برای اطلاع عموم منتشر کند و نسخه‌ای از آن را هم به وزارت کشور بفرستد. همچنین شهردار مکلف است هر ۶ ماه یک بار آمار کلیه عملیات انجام شده از قبیل خیابان‌سازی و ساختمان‌های عمارات و سایر امور اجتماعی و بهداشتی و امثال آن را برای اطلاع عموم منتشر سازد و نسخه‌ای از آن را به وزارت کشور بفرستد. ماده ۷۹ قانون شهرداری کلیه پرداخت‌های شهرداری را در حدود بودجه مصوب با اسناد مثبت که با رعایت مقررات آیین‌نامه مالی به عمل خواهد آمد، تجویز کرده است. این اسناد باید به امضای رئیس حسابداری و شهردار که ذی‌حساب خواهند بود یا قائم‌مقام آن، که مورد قبول شورای اسلامی شهر باشد، برسد.

بر همین اساس در اجرای ماده ۱۰۴ قانون شهرداری آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها در ۱۳۴۶/۴/۱۲ با ۴۸ ماده و ۱۱ تبصره به تصویب رسیده که در امور معاملات (شامل: ۱- مناقصه؛ ۲- انعقاد قرارداد؛ ۳- تحویل کالا؛ ۴- مزایده؛ ۵- سایر معاملات شهرداری؛ ۶- مقررات عمومی؛ ۷- امور مالی و بودجه؛ ۸- درآمدها؛ ۹- هزینه‌ها؛ ۱۰- صندوق و عملیات استقراضی شهرداری؛ ۱۱- حسابداری؛ ۱۲- ممیزی و حسابرسی؛ و ۱۳- اموال) «مدیریت درآمد» و «مدیریت هزینه» شهرداری را تسهیل می‌کند و بستر قانونی آن را فراهم می‌سازد.

با مروری به آنچه که در قوانین و مقررات مالی مرتبط با مدیریت شهری آمده است، دو نتیجه حاصل می‌شود: اول - استقلال کامل شهرداری از لحاظ تأمین منابع مالی و هزینه کرد آنچه ایصال و برنامه‌ریزی می‌شود؛ و دوم - انجام هزینه با طی تشریفات و چرخه داخلی شهرداری و نهایتاً نظارت عالی بر هزینه کرد شهرداری به وسیله شورای اسلامی شهر. لذا با این اوصاف و با وجود استقلال مالی و اداری شهرداری و منفک بودن از مقررات مالی متمرکز کشور و بهره نبردن از بودجه عمومی کشور، معنای اصلی حکومت محلی هویداست. آنچه هم که مد نظر قانونگذار بود در ابتدای پیدایش بلدیه و شهرداری، اصل تمرکز زدایی و اداره امور محلی به وسیله برگزیدگان مستقیم و غیر مستقیم مردم بوده است. ماحصل مباحث اشاره شده در دو مقوله خلاصه می‌شود: ۱- مدیریت درآمد شهرداری؛ و ۲- مدیریت هزینه شهرداری.

### مدیریت درآمد

یکی از احتیاجات ضروری و اولیه افراد جامعه شهری زندگی در محیطی تمیز و پاکیزه و سالم و بهره‌مندی از آب سالم و گوارا و برق دائمی و مطمئن و ارزان و سایر تسهیلات زندگی اجتماعی است، شامل: تفریح و خرید راحت، رفت و آمد آسان، تحصیل درآمد راحت و بالاخره محیطی آرام و سالم برای تربیت و تحصیل فرزندان و حفاظت و حراست از خانه و مسکن و اموال، به عنوان نیازهای مشترک محلی. شاید بر همین اساس شهرداری‌ها را می‌توان کامل‌ترین سازمان‌های محلی دانست که در صورت تأمین منابع مالی می‌توانند به طور نسبی حوائج ذکر شده را برآورده سازند و تأمین کنند. گرچه مدیریت شهری در طول تاریخ دستخوش فراز و فرودهای مدیریتی بود، اما شاکله اصلی آن با بهره‌مندی

از قانون خاص خود هنوز نقش حکومت محلی را در میان کلیه سازمان‌های عمومی دولتی و غیر دولتی ایفا می‌کند و امور و موضوعات مرتبط با خدمات‌رسانی محلی را - که بدون متولی اند - متکفل می‌شود. بنا به رایج‌ترین نظریه در دنیا برای تأمین نیازمندی‌های عادی مشترک بین افراد اجتماع، مالیات و عوارض وضع و مقرر می‌گردد و به مصرف پرداخت هزینه‌هایی که برای تأمین حوائج مادی اجتماع لازم است می‌رسد. پرداخت این گونه هزینه‌ها از طرف مردم مستلزم برقراری دو اصل است: اول - توان اقتصادی و مالی مردم برای پرداخت؛ و دوم - ضمانت اجرایی کامل پرداخت عوارض و مالیات از طرف مردم. عمده رضایت‌مندی مردم از عملکرد شهرداری‌ها به تأمین و برآوردن حوائج عمومی شهر که همانا نیاز مشترک همه ساکنان آن است، بستگی دارد.

## صرف نظر از جایگاه حقوقی شهرداری به عنوان دستگاه اجرایی محلی با شخصیت حقوقی مستقل، تأمین اعتبار و بودجه آن به طور مستقیم به وسیله مردم صورت می‌پذیرد

از طرفی هم تحقق نیازهای مذکور از طرف شهرداری توسعه و نهادینه کردن فرهنگ واقعی شهروندی است. بدین ترتیب مدیریت درآمد شهرداری ارتباط تنگاتنگ با ایجاد بسترهای مناسب فرهنگ شهروندی و تعامل مثبت سه مقوله، شهر، شهروند و شهرداری دارد.

امروزه یکی از مسائل مهم شهرداری‌ها در سراسر جهان ایجاد منابع کافی درآمد است. از جمله مسئولیت‌های اساسی مدیریت شهری این است که همواره در تلاش برای ایجاد طرح‌ها و برنامه‌هایی به منظور افزایش منابع درآمدی شهرداری باشد. در طبقه‌بندی کلی، درآمدهای شهرداری می‌بایست از دو منبع تأمین گردند:

۱- منابع درآمد داخلی: این درآمدها شامل دریافتی‌های مستقیم شهرداری از عوارض مستغلات (اراضی و املاک) و درآمد حاصل از عوارض غیر مستغلات است.

۲- منابع درآمد بیرونی: این منابع شامل درآمدهایی است که خارج از سازمان شهرداری دریافت می‌گردد، مانند عوارض دریافتی از آب، برق، تلفن، سوخت و نیازمندی‌های شهری مشابه، کارخانه‌ها و همچنین کمک‌های بلاعوض دولت.

بر اساس ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، درآمد شهرداری‌ها به شش طبقه بدین شرح تقسیم می‌شود:

۱- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)؛

۲- درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی؛

۳- بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری؛

۴- درآمدهای حاصل از وجوه اموال شهرداری؛

۵- کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی؛ و

۶- اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و اموال و دارایی‌هایی که به طور اتفاقی، یا به موجب قانون، به شهرداری تعلق می‌گیرد.

گرچه آنچه نام برده شده حکم منابع تأمین مالی شهرداری‌ها را دارند، اما باید تحقق و واقعیت امر را در اجرا دید و موفقیت شهرداری را در



حصول درآمد از منابع مذکور در حد نیاز برآورد کرد. آن گاه است که می توان انتظار انجام رسالت شهرداری را به نحو احسن داشت.

موانع اجرایی زیادی در انجام وظایف شهرداری در وصول عوارض و درآمدهای تعیین شده وجود دارد که این موانع و وصول عوارض لازم و ملزوم یکدیگرند. از جمله بعضی از مشکلات سر راه اعمال مدیریت درآمدی شهرداری را می توان بدین شرح ذکر کرد:

۱- متناسب نبودن تعرفه های عوارض موجود با تورم؛

۲- نبود فرهنگ پرداخت عوارض به وسیله شهروندان؛

۳- دولتی دانستن شهرداری ها؛

۴- نبود نیروهای متخصص و کارآمد در واحدهای درآمدی شهرداری ها و نیز پایین بودن روحیه کاری در کارکنان، به دلیل وجود مشکلات اقتصادی و اجتماعی آنان؛

۵- عدم توان جلب اعتماد مردم به وسیله بعضی از شهرداری ها به دلیل ارائه نکردن گزارش های بموقع عملکرد برای اطلاع مردم؛

۶- فقدان ضمانت های اجرایی کامل و جامع در برخورد با آنهایی که از پرداخت عوارض سر باز می زنند؛

۷- مهاجرت بی رویه روستاییان به شهرها و به دنبال آن شکل گیری و توسعه ناموزون حاشیه شهرها و عدم امکان درآمد برای تأمین نیازهای شهری مناطق مذکور؛

۸- نبود سیستم مکانیزه کارآمد و پویا و بهنگام؛

۹- عدم اختصاص ارزش های افزوده ناشی از تغییر کاربری طرح های دولتی؛

۱۰- ندادن اختیارات کافی به شوراهای اسلامی شهرها در وضع عوارض و هزینه خدمات؛

۱۱- وصول بخش عمده ای از عوارض به صورت ملی و عدم توزیع بموقع آن.

گر چه موارد ذکر شده بخشی از موانع تحقق درآمد شهرداری ها هستند، مسائل درون سیستمی از لحاظ اجرا و وصول حقوق شهرداری مزید بر علت گردیده است. این عوامل را هم می توان بدین شرح نام برد:

۱- وجود نیروهای ناکارآمد و غیر تخصصی در شهرداری ها و عدم پیگیری جدی در وصول درآمد به وسیله مسئولان واحدهای درآمد در شهرداری ها، به خاطر بومی بودن آنها و ملاحظات محلی. این امر در شهرهای کوچک پررنگ است و در شهرهای بزرگ از جنبه سیاسی شکلی معمولی دارد.

۲- ورود غیر قانونی نیروهای ناکارآمد به دلیل فقدان سیستم و مقررات تدوین شده روزآمد و پرداخت حقوق و مزایای آنها با استفاده از قانون کار.

۳- عدم آشنایی اکثر نیروهای موجود در واحد درآمد و واحدهایی که در امر وصول عوارض دخالت دارند، به دلیل تنوع تعرفه های عوارضی و نبود آموزش مستمر در این بخش.

۴- عدم برقراری جرایم و کارمزد قانونی برای برخورد با آنهایی که از پرداخت عوارض سر باز می زنند؛ زیرا عدم وصول بموقع عوارض و تأخیر آن توجیه اقتصادی ندارد.

۵- به دلیل ارتباط مستقیم نیروهای شهرداری با وصول عوارض اهرم ایجاد انگیزه مالی به طور مدون وجود ندارد. این امر به لحاظ پایین بودن حقوق و مزایای پرسنل امکان انحراف بعضی از آنان را فراهم می سازد.

در اینجا به مسائل و مشکلات عمده بخش مدیریت درآمدی شهرداری اشاره شد. حال باید به عنوان عواملی رونمایی در این بخش به

آنها نگریست؛ زیرا شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه پدیده های متناقض است. از یک سو شهرها توسعه اقتصادی را هدایت می کنند و با افزایش بهره وری نیروی کار و نوید رهایی توده های مردم از فقر و گرسنگی، بیماری و مرگ زودرس، باعث دگرگونی های اجتماعی می شوند؛ و از سوی دیگر، رشد پیامدهای گسترده دیگری نیز در پی دارند که بسیاری از آنها کیفیت زندگی را کاهش می دهند.

حتی وقتی درآمد ملی در حال افزایش است، تقاضا برای کارگران بیشتری با مهارت های مختلف، که عمدتاً در چند مرکز درآمدی خاص متمرکزند، ایجاد می شود. در بیشتر کشورهای قاره آسیا و اقیانوسیه بازارها اغلب نامنظم اند و قوانین و مقررات اجرا نشدنی و کاملاً تحمیلی اند. علاوه بر این، محدودیت هایی نیز برای نیروی کار، منابع مالی و بازار زمین وجود دارد. از نظر حکومت های ملی و محلی، بخش غیر رسمی بخش مولد محسوب نمی شود. آنها معتقدند که بخش غیر رسمی بهره وری ملی را کاهش می دهد. در تدوین چارچوب خط مشی شهری برای دهه های آینده، نیاز شهرها به رشد را باید مد نظر قرار داد. در این چارچوب اهدافی همچون کارایی و بهره وری نیز مانند برابری، عدالت، حمایت و مشارکت مردمی، همه به یک اندازه اهمیت دارند.

این اهداف نه تنها مغایرتی با یکدیگر ندارند بلکه اهدافی هستند که به هم وابسته و بس مرتبط با یکدیگرند. افزایش درآمدهای ملی از اهداف مهم دولت هاست؛ اما برای رسیدن به این هدف، سیاستگذاران باید به شکل مؤثری به ارزیابی نوع توسعه با توجه به موارد زیر بپردازند: نوع اهداف، پیامدها، چه کسی از این برنامه ها سود می برد و چه کسی متضرر می شود، اینکه آیا جایگزین های دیگری نیز وجود دارد که بهتر و عادلانه تر باشد. در چارچوب این موضوعات برای افزایش بهره وری اقتصاد شهری باید مورد توجه قرار گیرد؛ زیرا شهرداری ها به عنوان سازمان عمومی غیر دولتی در اکثر کشورها دارای منابع مالی و بودجه مستقل هستند. بودجه مستقل و مکفی شهرداری ها مبنای استقلال در

## با وجود استقلال مالی و اداری شهرداری و منفک بودن از مقررات مالی متمرکز کشور و بهره نبردن از بودجه عمومی کشور، معنای اصلی حکومت محلی هویداست. آنچه هم که مد نظر قانونگذار بود در ابتدای پیدایش بلدیه و شهرداری، اصل تمرکز زدایی و اداره امور محلی به وسیله برگزیدگان مستقیم و غیر مستقیم مردم بوده است

تصمیم گیری و مدیریت آنها نیز به شمار می رود. بودجه مستقل، زمینه ایجاد شهری سالم، پررونق و مفرح را فراهم می سازد. پژوهش و دلمردگی شایع در شهرها معلول نبودن و یا عدم تزریق منابع مالی و درآمدی از سوی مردم یا دولت است.

بودجه مستقل شهرداری ها باید از الگوی سه بعدی مشارکت های مردمی، حمایت های دولتی و انطباق با وضعیت عمومی اقتصاد ملی تبعیت کند.

الف- نیروی کار: از کارکردهای مهم شهرها، سازمان دادن به عرضه نیروی کار با دسترسی آسان و استفاده بهینه از آن است. مهاجرت

روستاییان به شهرها - و قبل از آن، مهاجرت درون شهری - مشخصه توسعه اقتصادی در بیشتر کشورهای جهان است. مهاجرت می‌تواند ابزاری باشد تا از طریق آن منافع رشد شهری در خارج از شهر نیز گسترش یابد. مطالعات نشان می‌دهد که در بیشتر کشورهای در حال توسعه نرخ‌های بازده خصوصی و اجتماعی برای آموزش و پرورش بالاست. متأسفانه با توجه به تمرکز امکانات آموزشی جدید در برخی شهرها که موتور توسعه اقتصاد محلی تلقی می‌شوند، اغلب همه مناطق شهری به یک نسبت به مراکز آموزشی دسترسی مناسب ندارند. به همین دلیل نابرابری‌های درون شهری، فرزندان خانواده‌های فقیر را از مدارس و مراکز آموزش عالی محروم می‌کند. همین‌گونه موانع غیر اقتصادی برای تشکیل سرمایه انسانی، نابرابری درآمد را دائمی می‌کند و بهره‌وری نیروی کار شهری را با ممانعت ورود آموزش و رسوخ آن در سطوح مختلف جامعه شهری مواجه می‌سازد.

ب- مسکن: فرایند شهرنشینی نیاز دارد که سرمایه‌های زیادی را در بخش مسکن به کار اندازد و زیرساخت‌هایی را نیز مانند حمل و نقل، شبکه آبرسانی و سایر شبکه‌های زیربنایی و امکانات تجاری و صنعتی ایجاد کند. وقتی کارایی سرمایه‌گذاری شهری و کارایی عملیاتی این سیستم‌ها برقرار می‌شود، این امر در بهره‌وری محلی و ملی اثر مهمی بر جای می‌گذارد. بنابراین وقتی سرمایه‌گذاری شهری تأمین می‌شود، کارایی بازار سرمایه را در اقتصاد ملی تحت الشعاع قرار می‌دهد و تأمین منابع مالی مسکن یکی از فرصت‌های اصلی برای افزایش کارایی رشد شهری است که با گسترش مؤسسات اعتباری شهری، فرصت‌های مشابهی برای کمک به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های مالی محلی و نهایتاً رونق گردش مالی شهرداری‌ها را از این بخش در پی خواهد داشت.

ج - زمین: زمین سومین مولد شهری است. در بلندمدت، یکی از مهم‌ترین تأثیرات سیاست عمومی برای توسعه اقتصاد محلی، کنترل ساختار کل هزینه‌های شهری است. پایین بودن ساختار هزینه‌های شهری می‌تواند از طریق کاهش هزینه‌های تولید رقابت اقتصادی بین مناطق شهری و روستایی را همزمان افزایش دهد. اهرم اصلی دولت در کاهش هزینه‌های شهر و افزایش درآمد شهرداری‌ها، سیاست توسعه زمین است که تسهیل مقررات ساختمان‌سازی و سرمایه‌گذاری در زیر ساخت‌ها را برای افزایش عرضه زمین قابل توسعه در برمی‌گیرد. اغلب مسئولان محلی هم می‌توانند هر یک از انواع این گونه عملیات را مدیریت کنند. رویکرد و چالش‌های ناشی از عدم تحقق منابع مالی شهرداری ذهن مدیریت شهری را درگیر می‌سازد و نگرانی‌هایی را ایجاد می‌کند که زنجیره به هم پیوسته برنامه‌ریزی شهرداری را - که در قالب بودجه به عنوان برنامه کوتاه مدت و یا برنامه‌های میان مدت تدوین گردیده است - متزلزل و منفعل می‌گرداند.

هر یک از کشورها بر اساس نظام سیاسی و ویژگی‌های فرهنگی و اقتصادی خود، روش‌هایی را برای کسب درآمد در شهرداری‌ها برگزیده‌اند؛ اما خط مشی اصلی که در این زمینه در کشور ما وجود دارد، این است که نباید بار مالی خدمات عمرانی شهرها بر دوش دولت تحمیل گردد. حال، متأسفانه با ادعایی مبنی بر خودکفایی شهرداری‌ها در سال ۱۳۶۲، برابر بند تبصره ۵۲ قانون بودجه، مقرر گردید که شهرداری‌های کشور طی برنامه‌ریزی سه ساله‌ای به خودکفایی برسند. سپس کمک‌های دولتی به شهرداری‌ها از سال ۱۳۶۵ رو به کاهش گذاشت و نسبت بهره‌مندی آن در بودجه کشور از ۶ درصد به ۵ درصد تنزل یافت. آنچه در این اقدام پرشتاب چندان مورد توجه قرار نگرفت،

راهکارهای جایگزینی منابع جدید درآمدی به جای کمک‌های دولتی بود. این امر موجب کاهش توانایی شهرداری‌ها در ارائه خدمات و انجام طرح‌های شهری گردید. در این بین بیشترین مشکل نصیب شهرهای کوچک و محروم شد و این عمل به بحرانی بدل گردید که هم اکنون گریبانگیر شهرداری‌هاست و نتیجه آن رکود شهری بوده است. زیرا دولت به عنوان مسئول تأمین زندگی شهروندان می‌بایست درصدی از بار مالی خدمات شهری را که از عهده شهرداری‌ها خارج است بر عهده گیرد و برخی طرح‌ها و پروژه‌های عمران شهری را مورد حمایت خود قرار دهد. در زمان حاضر شهرداری‌های کشور ما کمتر از پنج درصد از کمک‌های بودجه عمومی کشور بهره‌مند هستند و با اعمال مقررات قانون بودجه سال ۱۳۶۲ بدون جایگزین طرح لازم‌این امر صورت گرفته است. لیکن در اکثر کشورهای پیشرفته جهان که هم فرهنگ پرداخت عوارض در آنها بالاست و هم اینکه اقتصاد شهری رونق بالایی دارد - یعنی به عبارتی توانایی شهروندان در تأمین هزینه‌های شهرداری با ایران قیاس شدنی نیست - بالغ بر بیست درصد بودجه شهرداری‌ها از دولت مرکزی و یا درآمد عمومی کشور تأمین می‌شود و بر همین اساس سرنوشت مدیریت درآمد شهرداری مشخص می‌گردد.

با این حال چنانچه درآمدهای شهرداری بر اساس اقلام درآمدی بودجه مصوب با استفاده بهینه از عوامل داخلی صدرصد محقق گردد، شاید به پانزده درصد نیاز واقعی شهر در بخش توسعه، عمران و نگهداری شهر پاسخگو باشد. زیرا در هنگام تنظیم و تصویب بودجه، به دلیل فقدان منابع مکفی، به نیازهای واقعی توسعه و عمران شهر توجه نمی‌شود؛ بلکه به توان اقتصادی محل و تخمین میزان وصول درآمد از اقلام درآمد اندیشیده می‌شود. نقطه عطف مدیریت درآمد شهرداری که مدیریت هزینه را متأثر می‌سازد، همین نکته است؛ چون که در بخش دوم - یعنی مدیریت - هزینه هدایت و کنترل و نظارت بر وجوهی صورت می‌پذیرد که در بخش اول محقق گردیده است.

### مدیریت هزینه شهرداری

مدیریت هزینه در شهرداری گرچه مقدم بر مدیریت درآمد نیست، اما اهمیت آن به لحاظ هدایت منابع تولید شده در آن بخش حساسیت ویژه‌ای دارد و توازن امور شهرداری با اعمال صحیح آن صورت می‌پذیرد. در این مدیریت حرکت و شکل‌گیری کار با بودجه‌ریزی و بودجه‌بندی آغاز می‌شود. زیرا بودجه در شهرداری یک برنامه جامع مالی است که در آن کلیه خدمات و فعالیت‌ها و اقداماتی که باید در طی سال مالی انجام شود، همراه با برآورد مبلغ و میزان مخارج و درآمدهای لازم برای تأمین هزینه آنها پیش‌بینی می‌شود. آن‌گاه این بودجه پس از تصویب شورای اسلامی شهر اجرا شدنی است. البته برای اینکه بودجه واجد این تعریف و توصیف شود، ضرورت دارد که در تنظیم، تصویب و اجرای آن، اصول و ضوابط علمی و تجربی لازم اعمال گردد. تحقق این امر مستلزم آن است که سازمان شهرداری‌های کشور بنا به اختیارات برآمده از ماده ۲۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، به طور منظم دستورالعمل‌های جامع و مانعی متناسب با شرایط زمان صادر کند. علاوه بر این، برای اجرای آن نیز موجبات و وسایل آموزشی لازم را برای مسئولان مربوط در شهرداری‌ها فراهم سازد و همواره آن را پیگیری کند.

مقررات قانونی بودجه شهرداری در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ در بند ۱۲ از ماده ۷۱ تصویب بودجه اصلاح بودجه و تفریح بودجه

سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته، با رعایت آیین نامه مالی شهرداری - یعنی فصل اول از قسمت دوم از مواد ۲۳ تا ۲۸ - و همچنین ضوابط و تریبات موضوع مواد ۶۵، ۶۷، ۶۸ قانون شهرداری متبلور می‌گردد. ارتباط برنامه با بودجه در ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال ۱۳۴۷ شهرداری را مکلف به تهیه برنامه پنج ساله عملیات نوسازی، عمران و اصلاحات (با راهنمایی سازمان شهرداری‌های کشور) کرده و مقرر داشته است که برنامه یاد شده پس از تصویب شورای شهر و تأیید سازمان شهرداری‌ها به اجرا درآید. بودجه به انواع و کیفیت‌های گوناگون در شهرداری‌های مختلف جهان تقسیم می‌شود و همچنین مراحل چهارگانه آن تا اجرا و نظارت بحث‌های مفصلی را می‌طلبد که از عهده این موضوع و حوصله آن خارج است. لذا در اینجا با عبور از این بخش، به چالش‌ها و عوامل ناکامی مدیریت هزینه در شهرداری پرداخته می‌شود. همان‌طور که می‌دانیم، جمعیت به عنوان یکی از پایه‌های اساسی به وجود آمدن شهرها، عامل بسیار مؤثری در موفقیت این بخش قلمداد می‌شود. به هر حال مبنای وصول درآمد و انجام هزینه در شهرداری‌ها که می‌بایست با یکدیگر تراز باشند، بر اساس شاخص جمعیت تعیین و محاسبه می‌شود.

افزایش جمعیت شهری که مسیر کلی آن در جهت تمرکز گرایی و برهم زدن نظم فضایی پراکنش جمعیت شهری و نهایتاً شکل گیری کلان شهرهای ناحیه‌ای است، مدیران و برنامه‌ریزان شهری را با دشواری‌های روزافزونی در زمینه ارائه خدمات شهری، تدارک مسکن و تأمین تأسیسات و تجهیزات لازم مواجه کرده است. این مشکلات، که می‌توان آنها را به دلیل ریشه داشتن در خارج از محدوده‌های شهری به مثابه مشکلات برون زای شهری تلقی کرد، فشار و سنگینی خود را بر دوش مدیران و برنامه‌ریزان شهری وارد می‌کند و ارزیابی میزان موفقیت آنان را در سامان بخشیدن به مشکلات شهری با تردید مواجه می‌سازد. بنابراین، و بنا به ضرورت سیستمی مسائل با یکدیگر، لازم است مدیران و برنامه‌ریزان شهری علاوه بر مسئولیت‌های فعلی خود در محدوده شهرها، توجه به مسائل اساسی و ساختاری در زمینه افزایش جمعیت شهری را در کانون توجه و حوزه مسئولیت خود قرار دهند تا این عامل مهم و متأثر بر اعمال مدیریت هزینه در شهرداری اثر مخرب خود را بر جای نگذارد.

عامل بعدی مؤثر در مدیریت هزینه در شهرداری - که از عوامل برون زاست - موقعیت جغرافیایی و مکانی شهر است. بخشی از شخصیت وجود هر انسان که هویت فردی او را می‌سازد، مکانی است که خود را با آن می‌شناسد و به دیگران می‌شناساند. پس میان انسان و مکان رابطه‌ای عمیق وجود دارد. مکان در واقع بخشی از زیرساخت هویت فردی انسان و حاصل شناخت‌های او درباره جهان فیزیکی است که انسان در آن زندگی می‌کند. این انسان همان شهروندی است که تعامل مثبت خود را با شهرداری در دو بخش یعنی پرداخت عوارض و دیگری نگهداری اموال عمومی شهر و رعایت انضباط شهری - که عوامل مهم و مؤثر در صرفه جویی هزینه‌های شهرداری هستند - ایفا می‌کند. بخشی از انجام هزینه‌های شهرداری در قالب بودجه مصوب به هدایت و مدیریت درونی شهرداری برمی‌گردد اما بخش اعظم آن به توجه و رعایت شهروندان شهر بستگی دارد. هر آنچه که با مدیریت درونی شهرداری هدایت و به طور منظم میسر گردد، با عدم مشارکت و بی توجهی شهروندان به هزینه‌ای مضاعف تبدیل می‌شود. آن‌گاه هر آنچه درآمد شهرداری افزایش یابد، در این بخش بلعیده می‌شود و مدیریت هزینه در شهرداری را با مشکل مواجه می‌سازد و موفقیت آن را به حداقل می‌رساند.

عامل بعدی در مدیریت هزینه شهرداری جایگاه شهرداری‌ها در نظام مدیریت شهری ایران است. نهاد مدیریت شهری در نظام حقوق اساسی ایران یکی از ارکان حاکمیت ملی است و نهاد مدیریت شهری جایگاهی بسیار رفیع و منحصر به فرد دارد و برای پیشبرد سریع برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی امری ضروری و لازم است. اما متأسفانه در اجرا چنین نیست؛ زیرا موازی مدیریت شهرداری دستگاه‌های عمومی دولتی وجود دارند که علاوه بر دوباره کاری، هزینه‌هایی را هم برای شهرداری ایجاد می‌کنند و عمل آنها از ید مدیریت شهرداری خارج است. هر آنچه که در بخش‌های فیزیکی شهری به عنوان زشتی و زیبایی رخ می‌دهد، در انظار عمومی عملکرد شهرداری را بیان می‌کند. به طور مثال، کلیه ساخت و سازهای درون شهری افراد حقیقی و حقوقی، می‌بایست با مجوز و نقشه شهرداری صورت پذیرد. این امر در بخش مردمی (افراد حقیقی) تا حدودی تابع شهرداری است ولی دستگاه‌های عمومی این چنین نیستند. علاوه بر آنکه اقدامات عمرانی آنها به عنوان بخشی از عمران شهری تأثیرات منفی بر برنامه‌های شهرداری می‌گذارد. درآمد شهرداری را نیز کاهش می‌دهد و در مقابل خدماتی هزینه بر و مستمر برای شهرداری ایجاد می‌کند. و همچنین انجام تأسیسات زیربنایی مثل آب، برق، گاز، مخابرات نیاز به عبور از خیابان‌ها دارد که هزینه ترمیم خرابی ناشی از انجام این عمل که امری ضروری است، بسیار بالا و سنگین است. این موضوع هم در برنامه‌ریزی و هم در مدیریت اجرا از شهرداری منفک است و تنها معضلات بر جای مانده و هزینه‌های اصلاح آنها بر عهده شهرداری گذاشته می‌شود. همین امر بخشی از مدیریت هزینه شهرداری را متأثر و منفعل می‌کند. حال در صورت تحقق واقعی ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم مدیریت هزینه در این بخش به صورت واحد عمل خواهد کرد.

حال عوامل متعددی را می‌توان برشمرد که اثر منفی و یا مثبت بر اعمال مدیریت هزینه در شهرداری دارند. این عوامل در بخش مدیریت در آمد به عوامل بیرونی و عوامل درونی دسته‌بندی شدند. علاوه بر آنچه در این بخش به عنوان عوامل بیرونی نام برده شد، عوامل درونی ذکر شده در بخش مدیریت درآمد همان ابزارها و عوامل اجرای مدیریت هزینه نیز هستند.

### نتیجه گیری

با توجه به مباحث مطرح شده در این مقاله، می‌توان نتیجه گرفت که نظام مدیریت شهری در قالب شهرداری به مرحله ظهور می‌رسد و تابع نظامات قانون اساسی و قانون خاص خود است. شهرداری در واقع از دستگاه‌های عمومی غیر دولتی و منحصر به فرد در ایران است. شهرداری که خدمات عمومی و گسترده‌ای را به مردم ارائه می‌کند، در طول تاریخ ایران دستخوش فراز و فرودهای مدیریتی بالادست بوده و قوانین و مقررات قدیمی آن با نیازها و شرایط روز تطبیق داده نشده است. همان‌طور که عنوان شد، اعمال مدیریت در شهرداری به دو بخش مدیریت درآمد و مدیریت هزینه تقسیم می‌شود، که این دو موضوع لازم و ملزوم یکدیگرند. اعمال صحیح آنها به عوامل درونی و بیرونی بستگی دارد و عوامل بیرون به عنوان پارامترهای بسیار قوی و مؤثر بر عوامل درونی فزونی دارد. هر آنچه عوامل درونی شهرداری تقویت شود و اینها به نحو احسن انجام وظیفه کنند، شاید حداکثر ۱۰ درصد نیازهای واقعی شهر را محقق سازند. سپس این عوامل بیرونی هستند که می‌توانند به کمک مدیریت شهری بیابند و زمینه رفاه نسبی را در شهر میسر سازند.

منابع:

- ۱- قانون شهرداری، ۱۳۳۴.
- ۲- سعیدنیا، احمد؛ کتاب سبزه شهرداری، مدیریت شهری، انتشارات سازمان شهرداری‌ها، جلد ۱، ۱۳۷۸.
- ۳- محسنی، عباس؛ بررسی قوانین و مقررات مالی، انتشارات مدیریت دولتی، ۱۳۷۳.
- ۴- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی سازمان شهرداری‌ها، طرح جامع راهبردی عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.



# اهواز

## معلق بر روی رودی بزرگ

گفت و گو با عبدالصمد مهدوی شهردار اهواز

محمد سالاری راد



عبدالصمد مهدوی

جریان عظیمی از ثروت، از منابع استان خوزستان سرچشمه می‌گیرند و از شریان‌های آن می‌گذرند، که مقصد آنها، پایانه‌هایی بسیار دورتر از این استان است. اهواز، خود همچون پل سفید معلق بر رودی بزرگ، انتقال دهنده این ثروت است، با کمترین نصیب از آن.

استان خوزستان مرکز نفت خیز کشور است و چندین واحد صنعتی بزرگ، کشاورزی ناشی از جلگه حاصل خیز کارون، نیروگاه‌های آبی و گازی، چند بندر و شبکه راه آهن را در خود جای داده است که شعاع منافع آنها تمامی کشور را پوشش می‌دهد. اهواز مدیریت اقتصادی چنین مجموعه‌ای را بر عهده دارد و شهرداری اهواز مدیریت چنین شهری را.

اما شهر و این استان، شایسته نصیبی بیش از این است که اکنون می‌بینیم؛ آن هم نه فقط به این دلیل که هر فعالیت دیگری به جای نفت، بیش از این برای استان منفعت داشت و چرخه درونی اقتصادی قدرتمندتری را ایجاد می‌کرد؛ بلکه علاوه بر آن، بدان سبب که در خط مقدم جبهه بحران خیز است. در این شهر، هشت سال هر آنچه رشته شده بود، پنبه گردید، و با هر تشری، حتی از آن سوی مرزها، سرمایه‌ها به دیگر نقاط امن پرکشیدند. تکیه بر نفت، تکیه بر باد صباست؛ و آنچه در این میان باقی می‌ماند، خاکستری است که به سردی می‌رود، آهی است که با افسردگی بر ساحل کارون می‌لغزد و جوانی است که بر شانه‌های پل سفید، دوردست را می‌نگرد.

حکایت مدیریت مالی شهرداری اهواز از زبان عبدالصمد مهدوی، شهردار این شهر، شنیدنی است:

□ آقای شهردار، مهم‌ترین درگیری‌ها و چالش‌های شما با

مسائل مالی شهرداری در چه عواملی نهفته است؟

○ شهر اهواز، شهر پرهزینه‌ای است. مثلاً با مقایسه‌ای بین این شهر و کلان شهر دیگری همچون شیراز، می‌توان دید که وسعت اهواز ۲۴۰ کیلومتر مربع است با حدود یک میلیون جمعیت و ۵ هزار نفر کارکن شهرداری و شیراز ۱۴۰ کیلومتر مربع با یک میلیون و

از جمله رزمندگانی است که پس از جنگ در ستاد بازسازی استان خوزستان فعالیت داشته است. وی مدتی نیز به عنوان مدیر کل آموزش فنی و حرفه‌ای استان‌های خوزستان و فارس فعالیت کرده، و پس از انتخابات دور دوم شورای شهر اهواز، به عنوان شهردار اهواز انتخاب شده است. وی دارای مدرک کارشناسی آمار از دانشگاه شهید چمران اهواز است.

دویست هزار نفر جمعیت و ۳۵۰۰ نفر کارکن شهرداری. دیگر اینکه اهواز شهر کم‌درآمدی است. سرانه درآمد شهرداری اهواز در میان تمام کلان شهرها، کمترین میزان است. این سرانه نسبت به تهران ۱۳ درصد، نسبت به اصفهان ۷۵ درصد و نسبت به شیراز ۸۰ درصد است.

مدیریت این شهر باید بتواند با درآمدی پایین‌تر از دیگر شهرها، هزینه‌های بالاتری را پوشش دهد.

□ چه عواملی هزینه‌های شما را به نسبت سایر کلان شهرها، افزایش داده‌اند؟

○ نخست آنکه وسعت این شهر بسیار زیاد است. چند دستگاه دولتی در این بی‌قوارگی دخالت داشته‌اند، که از جمله آنها راه آهن، ارتش و شرکت نفت‌اند. راه آهن با اشغال حدود ۱۰۰ هکتار از اراضی شهر به صورت طولی، شهر را به چندپاره تقسیم کرده است که ارتباط میان این پاره‌ها متضمن وجود راه‌ها، پل‌ها و فضاهای اضافی است؛ گو اینکه حدود ۵۰ درصد از این اراضی بدون استفاده و رها شده است. راه آهن، همچنین چند مجتمع مسکونی بسیار قدیمی و فرسوده دارد که چهره شهر را نازیبا و درهم ریخته نشان می‌دهند و به دلیل سازمانی بودن آنها، امکان بازسازی وجود ندارد. ارتش نیز با داشتن پادگان ۹۲ زرهی، حدود ۹۰۰ هکتار زمین شهر را زیر اشغال خود دارد و موقعیت این اراضی، امکان ایجاد ساختاری

منسجم را از اهواز گرفته است. ارتش نیز همچون راه آهن دارای مجتمع‌های مسکونی فرسوده مربوط به ۶۰-۵۰ سال پیش است. شرکت نفت هم در اینجا و آنجا با تأسیسات، ادارات، محله‌های سازمانی، فنس و پلیت و هر چه که دارد - و ندارد - شهر را پاره پاره کرده است. به این ترتیب، ارتباطات اصلی شهر از هم گسیخته است و شهرداری برای خدمات‌رسانی به واحدهای پراکنده شهری مجبور به هزینه‌گذاری بیشتری است. عوامل دیگری نیز در وسعت بیش از اندازه شهر دخالت دارند، که از جمله آنها می‌توان به منضم بودن گروه بزرگی از روستاهای مجاور به شهر اشاره کرد. این روستاها در سال‌های گذشته با توافقاتی که شده بود و پرداخت پولی مختصر، به شهر ضمیمه شده‌اند؛ در حالی که هزینه‌هایی که شهرداری حتی در یک سال برای آنها متقبل می‌شود بسیار بیشتر از آن پول است. به این عوامل، اضافه کنید، رشد حاشیه‌نشینی را که به دلیل رکود فعالیت‌های اقتصادی نفتی در شهرهایی همچون آغاچاری و امیدیه و یا تخریب زیرساخت‌های شهری در مناطق جنگ زده، به اطراف شهر اهواز پناه می‌آورند و سکونت‌های غیررسمی را شکل می‌دهند.

#### □ آیا کوتاه‌مرتبه‌سازی در وسعت گرفتن شهر نقش داشته

است؟

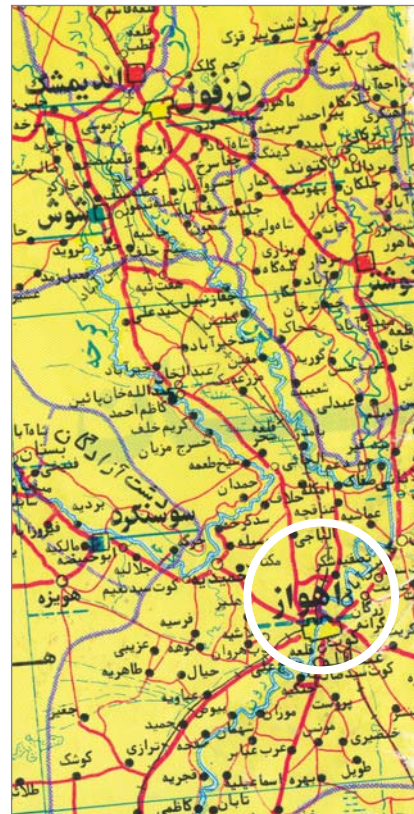
○ بله، یکی از عوامل وسعت بیش از اندازه شهر، کوتاه مرتبه‌سازی است. می‌دانیم که برای بلندمرتبه‌سازی به سرمایه نیاز است. در فاصله سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۱ سیاست تشویق بلندمرتبه‌سازی از سوی شهرداری اجرا شد و گرایشی نسبتاً عمده برای تخریب واحدهای فرسوده و کوتاه و ایجاد ساختمان‌های بلند در شهر شکل گرفت. به دنبال آن، قیمت زمین افزایش یافت و بخش خصوصی - و سرمایه‌های شان - به سمت خرید تراکم و پروانه‌های بلندمرتبه‌سازی هجوم آوردند. اما با وقوع جنگ آمریکا و عراق، این گرایش‌ها به شدت کاهش یافتند. البته این سیاست هنوز از سوی شهرداری دنبال می‌شود و مختصر ساخت و سازهای شهر نیز به طور عمده به صورت بلندمرتبه‌سازی است.

#### □ دیگر عواملی که در افزایش هزینه‌ها دخالت دارند، کدام‌اند؟

○ دوم، ساختار موجود شهرداری اهواز است. این شهرداری با ۵ هزار نفر کارکن دارای هزینه‌های جاری بالایی است و بخش عمده‌ای از درآمدهای خود را باید به حقوق و دستمزد کارکنان اختصاص دهد.

#### □ این پرسش درباره درآمدها مطرح می‌گردد که چرا شهرداری اهواز دارای درآمدهای کمتری است.

○ اکنون، مهم‌ترین درآمدهای کلان شهرها، درآمد ناشی از فعالیت‌های ساختمانی است - یعنی فروش تراکم‌مازاد و پروانه‌های ساختمانی. این درآمدها به دلیل که پیش از این گفتیم، در اهواز چندان جدی نیست. در حالی که شهر تهران حدود ۸۰ درصد از درآمدهایش از این محل است و دیگر کلان‌شهرها کمابیش حدود ۴۰ درصد، شهر اهواز به زحمت به ۲۰-۱۵ درصد می‌رسد. عمده درآمد شهرداری ناشی از دو در هزار درآمد فروش نفت است که بین



شهرهای استان توزیع می‌شود. همچنین بخش دیگری از درآمدهای شهرداری از محل یک درصد سود صنایع تأمین می‌شود. این دو رقم درآمدی، معمولاً در نیمه دوم سال به حساب شهرداری ریخته می‌شود و در همین زمان امکان افزایش فعالیت‌های اجرایی به وجود می‌آید. البته ناگفته نماند که هنوز از محل دو در هزار فروش نفت، اعتباری برای امسال شهرداری تخصیص نیافته است.

#### □ عوارض نوسازی چند درصد از درآمدهای شهرداری را

تأمین می‌کند؟

○ حدود ۱/۵ تا ۲ درصد.

#### □ نسبت هزینه‌های جاری و عمرانی شما چقدر است؟

○ به دلایلی که پیش از این گفتیم، ما نمی‌توانیم نسبت تعیین شده ۴۰ به ۶۰ درصد را تأمین و رعایت کنیم. این نسبت به هیچ وجه با واقعیت‌های مالی شهرداری اهواز انطباق ندارد. اکنون، هزینه‌های جاری شهرداری حدود ۷۰ درصد و هزینه‌های عمرانی ۳۰ درصد است.

#### □ برای تصحیح این نسبت چه اقداماتی را در دست دارید؟

○ سیاست اصلی در این زمینه، کوچک‌سازی بدنه نیروی انسانی شهرداری و واگذاری خدمات و فعالیت‌های شهرداری به بخش خصوصی از طریق مناقصه است. اقداماتی برای امور مربوط به جمع‌آوری زباله و رفت و روب شهر در حال انجام است، حدود ۶۰ دستگاه اتوبوس به کارکنان شرکت واحد واگذار شده است و اقداماتی از این دست.

#### □ به نظر شما سایر شهرداری‌ها چگونه توانسته‌اند نسبت

۴۰ به ۶۰ را رعایت کنند؟

○ همان‌طور که گفتیم، ساختار شهری و شهرداری ما امکان رعایت این نسبت را نمی‌دهد. برای سایر شهرها هم فکر می‌کنم این نسبت به سختی تأمین شدنی باشد.

#### □ شما هزینه‌های مربوط به روکش و ترمیم آسفالت معابر

را جزو کدام گروه از هزینه‌ها می‌گذارید؟

○ جزو هزینه‌های عمرانی؛ و این تقسیم‌بندی، براساس روش یکسانی است که قانونگذار و وزارت کشور تعیین کرده‌اند.

#### □ آیا از دیدگاه شما، این تقسیم‌بندی صحیح است؟

○ خیر، هزینه روکش و ترمیم آسفالت و ترمیم نوارهای حفاری، جزو هزینه‌های نگهداری و از جمله هزینه‌های جاری است.

#### □ هزینه ترمیم فضاهای سبز جزو کدام هزینه‌هاست؟

○ مطابق با قانون، جزو هزینه‌های جاری است.

#### □ به نظر شما، این روش تقسیم‌بندی چه اشکالاتی را در

مدیریت هزینه و درآمد شهرداری ایجاد می‌کند؟

○ اشکال اصلی از نسبت ۴۰ به ۶۰ آغاز می‌شود. شهرداران برای دستیابی به این نسبت از سویی، به ترمیم و روکش آسفالت

## □ تفاوت میان محله‌های کیانپارس و کوی ملت با حصیرآباد و شیلنگ آباد در سازمانی بودن آنها است؟

○ نیازهای محله‌ها متفاوت است. برخی محله‌ها اکنون دارای آسفالت، فضای سبز و مراکز فرهنگی هستند. بنابراین وظیفه خدمات رسانی شهرداری، محدود است به نگهداری از این فضاها و اقداماتی برای زیباسازی. اما برخی دیگر از محله‌ها آسفالت، فضای سبز و مراکز فرهنگی ندارند؛ و به ناچار اقدامات شهرداری ابتدا بر احداث این فضاها متمرکز می‌شود. برخی از محله‌ها نیز از نظر سطح خدماتی جلوتر از بقیه‌اند و برخی عقب‌تر.

## □ آیا تاکنون برای سنجش پراکندگی درآمدی و هزینه‌ای در محله‌های مختلف، از شاخص‌های آماری استفاده کرده‌اید؟

○ به جرئت می‌توانم بگویم که ما هنوز آمار مستند و مستدلی از مسائل شهری و شهرسازی در اختیار نداریم و به عنوان مثال، تا کنون کسی رقم دقیق مساحت فضاهای سبز شهر را به من نداده است. سرانه‌هایی که به من اعلام شده از ۳ تا ۱۰ مترمربع در نوسان است. من هم این نقصیه‌ها را می‌شناسم و از این روز اولین اقداماتم، ایجاد مرکزی به نام مرکز مطالعات و پژوهش بوده است تا به عنوان مرکز تفکر و تولید اندیشه‌های کارشناسانه به همین مسائلی که عنوان کردید پاسخ بدهد. این مرکز قصد دارد با استفاده از آمار سازمان مدیریت، مرکز آمار و سایر دستگاه‌های تولیدکننده آمار و همچنین با تولید آمار از سطح شهر و پردازش آنها در محیط نرم‌افزاری GIS، لایه‌های مختلف اطلاعاتی به وجود آورد.

## □ در صورتی که مدیریت شهری اهواز به سوی مدیریت واحد شهری پیش برود، شما چه نظام مالی برای چنین مدیریتی پیشنهاد می‌کنید؟

○ چند نقیصه در آیین نامه مالی شهرداری وجود دارد که با برطرف کردن آنها، شرایط بهتری برای اداره شهر به صورت مدیریت واحد شهری شکل می‌گیرد. در این آیین نامه شهرداران مناطق اختیاری در عملکرد مالی خود ندارند و این اختیارات به طور کامل در دست شهردار است. این نظام مالی، دست شهرداران مناطق را در فعالیت‌های عمرانی و خدماتی شان می‌بندد. همچنین نظام مالی شهرداری در خصوص پیمانکاران دارای این نقیصه است که ضمانت مناقصه برای شهرداری با افزایش میزان مناقصه کاهش نمی‌یابد، اما در دیگر دوایر دولتی کم می‌شود. همین مسئله سبب می‌شود که اگر پیمانکاران شرکت کننده در مناقصه‌های شهرداری، بخواهند در چند مناقصه شرکت کنند تا در یکی از آنها برنده شوند، باید میزان سپرده‌گذاری شان خیلی زیاد باشد؛ در حالی که در دیگر دوایر دولتی، سپرده‌گذاری با افزایش مناقصه‌ها کاهش می‌یابد. به این دلیل، پیمانکاران تمایل چندانی به شرکت در مناقصه‌های شهرداری نشان نمی‌دهند.

## □ آقای شهردار، از اینکه در این مصاحبه شرکت کردید، سپاسگزاریم.



خیابان‌ها بیشتر تمایل نشان می‌دهند، زیرا هزینه آن به حساب هزینه‌های عمرانی ریخته می‌شود؛ و از سوی دیگر، احداث هر چه بیشتر فضاهای سبز را در دستور کار خود قرار می‌دهند و معمولاً پس از احداث به حال خود رها می‌شوند. زیرا احداث این فضاها به حساب فعالیت‌های عمرانی و ترمیم فضاهای سبز به حساب هزینه‌های جاری گذاشته می‌شود. نتیجه چنین شرایطی، از پیش معلوم است. مطمئنم که بسیاری از شهرداران در درگیری با نسبت ۴۰ به ۶۰، ناموفق‌اند و مجبورند یا از همان روش پیروی کنند یا نسبت تعیین شده را نادیده بگیرند.

## □ اکنون، شهر اهواز دارای هشت منطقه شهری است. آیا میزان درآمدهای کسب شده شهرداری مناطق یکسان است؟

○ شهر اهواز تا سال پیش دارای شش منطقه شهری بود که با الحاق ناخواسته تعدادی از روستاها به شهر، دو منطقه دیگر نیز شکل گرفتند؛ اما این دو منطقه هنوز درآمدزایی نداشته‌اند. در میان شش منطقه قبلی، دو منطقه ۲ و ۳، یعنی کیانپارس و کوی ملت که مناطق تقریباً مرفه‌نشین به‌شمار می‌آیند و ساخت و ساز در آنها رواج بیشتری دارد، دارای درآمد بیشتری نیز هستند.

## □ شهرهایی همچون اهواز و آبادان، در گذشته دارای محله‌هایی مجزا با قشربندی درآمدی بسیار متفاوت بودند. با عبور از این محله‌ها، تفاوت درآمدی و به‌ویژه تفاوت در خدمات رسانی شهری نیز کاملاً به چشم می‌خورد. آیا اکنون نیز به‌رغم وجود تفاوت‌های درآمدی، حتی در دریافتی‌های شهرداری از آنها، می‌توان از عدالت هزینه‌ای یاد کرد؟

○ اینکه در گذشته و حتی امروز، برخی از محله‌های اهواز و آبادان امکانات بهتری دارند، مربوط به شهرداری‌های آنها نیست، بلکه به سیاست شرکت نفت بستگی دارد که خواسته است، خدمات بیشتری به شهرک‌های مربوط به خود بدهد.



## شوراها و سازمان‌های غیر دولتی

امید معاریان

ریاست جمهوری رسید، عزم خود را برای تحقق اصل معوق مانده شوراها جزم کرده بود. این اراده جزم شده اگر چه پس از نزدیک به سه سال انتخابات دور اول شورا را به همراه داشت، اما در عمل با مشکلاتی هم روبه رو بود.

اول آنکه به لحاظ اجرایی و تدوین آیین نامه‌های فعالیت شوراها اقدامات زیربنایی جدی از جمله مطالعات تطبیقی عمیق انجام نشد، یا پیش از برگزاری دور اول انتخابات و عملی شدن پروژه شوراها در اختیار آنها قرار نگرفت.

دوم آنکه ساختارها و نهادهای موجود هیچ گاه انعطاف پذیری لازم را در خصوص پذیرش شوراها به عنوان نهاد تصمیم گیرنده از خود نشان ندادند.

به علاوه، تازه بودن نوع فعالیت در نظام شورایی باعث شد که اعضای شوراها تا مدت‌ها در اجرایی کردن مسئولیتی که به آنها واگذار شده بود دچار سردرگمی شوند و با به هم ریختگی‌هایی مواجه گردند. این موضوع به خصوص در شهرهای بزرگی همچون تهران وضوح خیره کننده‌ای داشت و باعث شد شوراها پیش از آنکه به ظرفیت‌های ساختارهای اجتماعی به عنوان یکی از مؤلفه‌ها - و البته هدف‌ها - ی مدیریت شهری نگاه کنند، درگیر امور و تنظیم مناسبات داخلی شوند و نگاه‌شان به نهادهای همکار کم سو و کم رمق باقی بماند. این موضوع اگر چه با توجه به عوامل دیگری که در امر مشارکت، فعالیت جمعی و نوع نظام همکاری‌های اجتماعی در کشورمان به چشم می‌خورد، فهم شدنی است، در نهایت باعث گردید که شوراها اسلامی شهر فاقد نگاهی جامع و آینده نگر به بیرون باشند و بتوانند شرکای مدیریت شهری را در میان دست اندرکاران جدید توسعه رصد کنند و به آنها نزدیک شوند.

به طور کلی مشکلات شوراها را می‌توان در سه سطح بررسی کرد:

- ۱- فردی: اعضای شورا؛
- ۲- سازمانی: وضعیت شوراها و نوع چینی که در میان نهادهای دیگر قدرت برای آن در نظر گرفته شده بود؛ و
- ۳- ساختار اجتماعی: نوع نگاهی که به شورا می‌شود و اختیارات و وظایفی که از آن انتظار می‌رود، در مقایسه با آنچه که باید باشد.

برای بررسی وضعیت ارتباط شوراهای شهری با نهادهای مدنی و به خصوص سازمان‌های غیر دولتی، ناگزیر می‌بایست نگاهی به وضعیت این دو نهاد مردمی و مدنی انداخت. با این نگاه اجمالی، مشخص می‌گردد که ارتباط این دو تحت چه شرایطی، در بردارنده چه ملاحظاتی، و دارای چه ویژگی‌هایی است.

شاید به جرئت بتوان گفت که هرگونه برقراری ارتباط و یا تدوین استراتژی‌های پایدار به منظور استفاده از ظرفیت‌های مشترک این دو حوزه، منوط به شناخت وضعیت موجود است. چنین رویکردی به ارتباط شورا با سازمان‌های غیر دولتی، میزان مطلوبی از واقع بینی به هرگونه سیاستگذاری می‌دهد. بنابراین، پیش از آنکه سخن از کارکردهای تعامل بین این دو به میان آید و زمینه‌های مشترک همکاری آنها بر شمرده شود، توجه به ارائه تصویری که مختصات تقریبی یاد شده را نشان می‌دهد، اهمیت ویژه می‌یابد.

### نگاهی به شوراها

شوراهای اسلامی شهر و روستا در سال ۱۳۷۸ در حالی تشکیل شد که نزدیک به بیست سال پیش از آن در قانون اساسی کشور، در مواد مصرحی به آن اشاره شده بود. تحلیل علت این به تعویق افتادن می‌تواند در تحلیل موقعیتی که شوراها به عنوان نهاد مدنی با آن تعریف می‌شوند، تأثیر زیادی داشته باشد. شاید این پرسش که چرا با وجود وضع قانون در خصوص تشکیل شورا این اصل به یکی از معدود اصول اجرا نشده در قانون اساسی بدل گردید، بتواند جغرافیای بینشی موجود را نسبت به موضوع مردم، مشارکت و در نهایت نهادهای مدنی نشان دهد.

با وجود این، به اختصار می‌توان چنین گفت که نوع چینی نهادها و ساختارهای کشور اساساً با توجه به تمرکز حاکم بر آنها، در برابر واگذاری امور به بخش دیگری که اتفاقاً خارج از اراده نظام دولتی قرار داشت، مقاومت شدید نشان می‌داد. این مقاومت بالأخره پس از بیست سال، در سال ۱۳۷۸ در نقطه‌ای با ریزش مواجه شد تا نظام شورایی در کشور برقرار شود. با این حال، چنین تحولی بیش از آنکه ناشی از تغییر و یا تصحیح ساختارهای موجود و افزایش انعطاف‌پذیری نهادهای مختلف باشد، تحت تأثیر نوعی اراده مدیریتی قوی بود. در واقع پس از آنکه سید محمد خاتمی به



## نگاهی به سازمان‌های غیر دولتی

نهادهای مدنی و سازمان‌های غیر دولتی هم در سال‌های گذشته نوسانات بسیار زیادی داشتند. درست همان زمان که انتخابات شوراهای اول برگزار می‌شد، شورای عالی اداری در هشتاد و ششمین جلسه خود به ریاست رئیس جمهوری، آیین‌نامه‌ای را به تصویب رساند که به موجب آن سازمان‌های غیر دولتی می‌توانستند برای ثبت و فعالیت‌های اجرایی خود رویه شفاف‌تری را پیش رو ببینند.

باین حال، موج جدید تشکیل سازمان‌های غیر دولتی که با شروع دوره سازندگی آغاز شده - و پس از دوم خرداد شتاب گرفته بود، همچنان پدیده‌ای نوظهور در کشور در سطوح مختلف به شمار می‌آید. جدا از خیریه‌ها و نهادهای مدنی و سنتی، انواع سازمان‌های غیردولتی در میان شهروندان و ساختارهای دولتی و حتی بخش خصوصی ناشناخته بودند. موج پرقدرت سازمان‌های غیر دولتی، تنها در عرض ۴ سال موجب پدید آمدن ۳۰۰ تشکل زنان، ۴۸۰ تشکل محیط زیستی، ۱۱۴ انجمن علمی، ۱۴۰۰ انجمن فرهنگی، ۴۵۰۰ صندوق قرض الحسنه و در نهایت بیش از ۲۵۰۰ تشکل جوانان به صورت غیررسمی و بیش از ۱۰۰۰ تشکل جوانان با اعتبارنامه از سازمان ملی جوانان شد. ناگفته نماند که بخش عمده‌ای از این تشکل‌ها در تهران پا گرفتند. خود این تشکل‌ها نیز در سه سطح فردی، سازمانی و ساختار اجتماعی دارای مشکلاتی بودند که رشد و نمو آنان را با دشواری‌های عدیده‌ای - که هم اکنون نیز با آن دست به گریبان‌اند - رو در رو می‌ساخت. تشکل‌های غیردولتی دچار چند نوسان دیگر نیز شدند. می‌توان گفت که پس از دوم خرداد انرژی زیادی برای مشارکت مردم در جامعه در قالب نهادهای مدنی تزریق شد. قسمتی از این انرژی در قالب شکل‌گیری تشکل‌های غیر دولتی تجلی یافت. اما این میل و علاقه و این تب‌تدب، به دلیل مشکلاتی که بر خواهیم شمرد، اندک اندک فروکش کرد. بنابراین، امروز تعداد تشکل‌های غیردولتی در مقایسه با سال ۱۳۷۹ - ۱۳۷۸ نشانگر افت زیادی است.

در این مرحله سازمان‌های غیر دولتی نوپای دو یا سه ساله با موضوع دیگر هم مواجه بودند؛ و آن تبدیل شدن توجه و حمایت از سازمان‌های غیر دولتی و مردمی به نوعی «مد اجتماعی» بود. این موضوع در روابط آنها با حوزه‌های مختلف سایه انداخت و پیش از آنکه سازوکارهای معمول در تعامل این سازمان‌ها با بخش‌های مختلف تعریف دقیقی پیدا کند، دچار آسیب‌هایی نیز شد. مد زدگی، اگرچه توجهات زیادی را در ظاهر به این سو جلب کرده بود اما در عمل از اینکه مناسبات پایدار و نهادینه‌ای بین بخش‌های مختلف شکل بگیرد جلوگیری می‌کرد. این موضوع همچنین به فضای سوداگری و استفاده ابزاری از هر دو دامن زد، به نحوی که بسیاری از سازمان‌های غیردولتی مستقل و با سابقه به اشکال مختلف از شکل‌گیری «شبه سازمان‌های غیردولتی» در مناسبت‌های مختلف گلایه می‌کردند.

## تعامل شوراها و سازمان‌های غیر دولتی

در چنین شرایطی از وضعیت سازمان‌های غیر دولتی و شوراهای

شهری است که می‌توان ارتباط این دو را مورد مذاقه قرار داد. بررسی وضعیت سازمان‌های غیردولتی و شوراهای نشان می‌دهد که:

۱- شوراهای و سازمان‌های غیر دولتی طی سال‌های گذشته در مرحله تأسیس به سر می‌بردند. از ویژگی‌های دوران تأسیس، شفاف نبودن مرزها و حدود روابط با دیگر بخش‌هاست.

در این دوران، در صورت فقدان روندهای از پیش تعیین شده، از سازوکار سعی و خطا برای پیشبرد سیاست‌ها استفاده می‌شود. از ویژگی‌های دیگر دوران مورد بحث، بی‌ثباتی در تصمیم‌گیری‌هاست.

۲- این سازمان‌ها آشنایی دقیقی با کارکردها و وظایف پیش‌بینی شده خود نداشتند. در چنین فضایی با توجه به فقدان تجربه‌های پیشین، سازمان‌های غیر دولتی و شوراهای در بسیاری مواقع خارج از کارکردهای مرسوم - که از آنها انتظار می‌رود - عمل می‌کنند. از سوی دیگر، همان‌گونه که ذکر گردید، هر دوی این نهادها به مشکلاتی در سه سطح فردی، سازمانی و ساختار اجتماعی دچارند. برای مثال، می‌توان به موارد ذکر شده در جدول اشاره کرد:

شورا	سازمان‌های غیر دولتی	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>آشنا نبودن با قواعد کار جمعی و تعالیات‌های داوطلبانه</li> <li>فقدان سابقه و تجربه شخصی و مدیریتی قبلی در برخی از اعضا</li> <li>فقدان مهارت‌های لازم برای مدیریت</li> <li>مشخص نبودن اهداف و وظایف و تعالیات‌ها</li> <li>فقدان استراتژی برای عمل</li> <li>نبیوه اداره نامطلوب</li> <li>ضعف در تجهیز منابع</li> <li>نداشتن توانمندی‌های در سطوح محلی، ملی و بین‌المللی</li> </ul>	فردی
	<ul style="list-style-type: none"> <li>فقدان رهبری مؤثر</li> <li>تبدیل شدن به بنگاه‌های سیاسی و اقتصادی</li> <li>گرایش سرما به اجتماعی</li> <li>ضعف معیارهای اخلاقی</li> <li>فقدان رابطه تعریف شده و نظام‌مند با دولت،</li> <li>بخش خصوصی و نهادهای عمومی</li> <li>کمبود اعتماد بین سازمان‌های غیردولتی</li> <li>فضای رقابتی ناسالم</li> </ul>	سازمانی
	<ul style="list-style-type: none"> <li>فقدان سابقه و تجربه شخصی و مدیریتی قبلی در برخی از اعضا</li> <li>آشنا نبودن با مهارت‌های تعالیات‌های شورایی</li> <li>توجه بودن دولت</li> <li>ارتباط ضعیف با محافل علمی، دانشگاهی و مطبوعات</li> <li>فقدان استراتژی عملی برای ارتباط با سازمان‌های غیردولتی و نهادهای مردمی</li> <li>نا توانی در استفاده از تجربیات دیگر شوراهای در ارتباط با نهادهای مدنی</li> <li>دور شدن از کارکرد آفرینی مدنی، به سوی شکل‌گیری نهادهای سیاسی</li> </ul>	فردی
	<ul style="list-style-type: none"> <li>فقدان سابقه و تجربه شخصی و مدیریتی قبلی در برخی از اعضا</li> <li>آشنا نبودن با مهارت‌های تعالیات‌های شورایی</li> <li>توجه بودن دولت</li> <li>ارتباط ضعیف با محافل علمی، دانشگاهی و مطبوعات</li> <li>فقدان استراتژی عملی برای ارتباط با سازمان‌های غیردولتی و نهادهای مردمی</li> <li>نا توانی در استفاده از تجربیات دیگر شوراهای در ارتباط با نهادهای مدنی</li> <li>دور شدن از کارکرد آفرینی مدنی، به سوی شکل‌گیری نهادهای سیاسی</li> </ul>	سازمانی

موارد یاد شده در خصوص سازمان‌های غیر دولتی اگر چه در میان این سازمان‌ها شدت و ضعف داشت، اما در بسیاری از مواقع در تنظیم ارتباط مؤثر با نهادهای دیگر - و از جمله شوراهای - تأثیر می‌گذاشت. از آن سو نیز شوراهای به دلیل بی‌تجربگی در ایجاد و برقراری چنین ارتباطی با توجه به مسائل خاصی که در طی مدت دوره اول درگیر آن بودند، نتوانستند به ایجاد و تداوم ارتباطی تعریف شده با نهادهای مدنی اقدام کنند. البته به صورت موردی و شخصی برخی از اعضای شورای شهر به رویکردهای مردم‌سالارانه و توجه به نقش مردم در اداره امور و پاره‌ای دیگر ملاحظات، نزدیکی بیشتری با این سازمان داشتند. این به گونه‌ای بود که برخی از این

اعضا در مناسبت های مختلف در برخی فعالیت های این انجمن ها شرکت می کردند و حتی موجب انجام حمایت هایی نیز شدند. اما اینکه سازوکارهای قانونی و تعریف شده در تعامل بین نهادهای مدنی و یا سازمان های غیر دولتی به صورت خاص ایجاد شود، هیچ گاه جامه عمل پوشانیده نشد. باید پذیرفت که مفاهیمی همچون سازمان های غیر دولتی،

خود می دانستند، یا اساساً خود را مجزا از آنها برمی شمردند - حرکت می کردند. شاید به همین جهت است که پیش از پرداختن به هرگونه موضوع در خصوص رابطه شورای شهر با سازمان های غیردولتی و بررسی الگوها و روش های موفق برقراری ارتباط بین این دو نهاد مردمی، شناخت وضعیت موجود و سایه روشن های مفهومی و شکلی موجود می تواند گامی مؤثر در این زمینه به شمار

**تازه بودن نوع فعالیت در نظام شورایی باعث شد که اعضای شوراها تا مدت ها در اجرایی کردن مسئولیتی که به آنها واگذار شده بود دچار سردرگمی شوند و با به هم ریختگی هایی مواجه گردند. این موضوع به خصوص در شهرهای بزرگی همچون تهران وضوح خیره کننده ای داشت و باعث شد شوراها پیش از آنکه به ظرفیت های ساختارهای اجتماعی به عنوان یکی از مؤلفه ها - و البته هدف ها - ی مدیریت شهری نگاه کنند، درگیر امور و تنظیم مناسبات داخلی شوند و نگاه شان به نهادهای همکار کم سو و کم رقم باقی بماند**

مشارکت به معنای تخصصی آن، گفت و گو به مثابه نوعی روش، چانه زنی، تأمین منابع مالی، استفاده از نیروهای داوطلب برای اهداف انسان دوستانه و ده ها موضوع و مفهوم دیگر از جمله واژگان و مفاهیم جدیدی هستند که جامعه ایرانی در سال های گذشته با آن روبه رو بوده است؛ و آموزش در همه سطوح در خصوص فراگیری ویژگی های این واژگان و نوع ارتباط آنها با دیگر مفاهیم، از اقدامات لازم و ضروری به نظر می رسد. به هر حال تا زمانی که تصویر روشنی نسبت به این مفاهیم وجود نداشته باشد، رسیدن به زبان مشترک - و در نتیجه ایجاد ارتباطی برابر - امکان پذیر نخواهد بود. این موضوع هم در مورد سازمان های غیر دولتی و هم در مورد شوراها مصداق پیدا می کند. آنچه در دوره اول شوراها مشاهده شد، در یک کلام عدم شناخت یا ناکافی بودن شناختی بود که از هر سو به چشم می خورد. از یک سو،

آید. در کنار این شناخت اولیه است که ظرفیت ها و امکانات هر دو سو برای ایجاد ارتباطی برابر و هم راستا با توسعه شهری و البته برطرف سازی علائق شهروندان در حوزه مسائل مربوط به شهر و شهروندی، می تواند نمودی جدی بیابد. در این مسیر گام بعدی آن خواهد بود که نقشه این ارتباط با مشارکت گروه های ذی نفع ترسیم شود. این نقشه یا با استفاده از تجربه های موفق موردی انجام شده و الگوهای پیشین است، یا استفاده از تجربیات کشورهای دیگر که هم در خصوص فعالیت های شورایی و هم در خصوص سازوکار دولت محلی، تجربه های ارزنده ای دارند؛ و یا تدوین برنامه های ترکیبی به گونه ای که امکان ارزیابی و بازبینی آن در مراحل مختلف فعالیت امکان پذیر باشد. شاید سرانجام چنین فرایندی، به مانند بسیاری از کشورهایی که به ارتباطی نهادینه در تعامل بین نهادهای مدنی و شوراهای شهری دست یافته اند، آیین نامه یا قوانین مصوب

**از یک سو، سازمان های غیردولتی به شورا به چشم نوعی منبع مالی نگاه می کردند که در بعضی مواقع حتی وظیفه دارد به این سازمان ها کمک کند و آنها را تحت حمایت خود داشته باشد؛ و از آن سو در برخی موارد اعضای شورا هم در خلأ وجود آیین نامه ها و قوانین مصوب تعریف شده در دو سوی این طیف - که یا آنان را زیر مجموعه خود می دانستند، یا اساساً خود را مجزا از آنها برمی شمردند - حرکت می کردند**

سازمان های غیردولتی به شورا به چشم نوعی منبع مالی نگاه می کردند که در بعضی مواقع حتی وظیفه دارد به این سازمان ها کمک کند و آنها را تحت حمایت خود داشته باشد؛ و از آن سو در برخی موارد اعضای شورا هم در خلأ وجود آیین نامه ها و قوانین مصوب تعریف شده در دو سوی این طیف - که یا آنان را زیر مجموعه

در حدود اختیارات شوراهای شهری و شهرداری ها باشد. به هر روی هرگامی که برداشته شود، ترسیم صحیح حدود ظرفیتی شوراها و سازمان های غیر دولتی، از نخستین و اصلی ترین گام ها خواهد بود.

# دولت و شوراها در ایران

(بخش هشتم)

شوراها؛ از نهادهای مدنی تا

بوروکراسی‌های دولتی (۱۳۰۹-۱۲۸۵)

حسن شفیعی  
دکتر در علوم سیاسی

در شماره‌های قبل در مجموعه مقالات «دولت و شوراها در ایران» سلسله‌ای پیوسته از زایش و فرسایش تدریجی یکی از مهم‌ترین نهادهای مدنی مشارکتی ایرانیان در حیات سیاسی و اجتماعی شان - یعنی شوراها - بررسی گردید. همان‌طور که ذکر شد، روایت شوراها و نظام حاکمیتی مشارکتی - شورایی در ایران سابقه‌ای بسیار طولانی و در عین حال کوتاه مدت دارد. قدمت نظام شورایی در ایران تا قبل از ظهور دولت مدرن، تا حدود زیادی با بافت و ماهیت نظام اجتماعی - فرهنگی و اقلیمی ایران پهلو می‌زند. در ایران پیش از مدرن، نظام اجتماعی عمدتاً خویشاوندی و ایلی بود. طبیعت خشن توأم با کمیابی منابع ضرورت همکاری اجتماعی افراد را ایجاب می‌کرد.

دولت مرکزی یا وجود نداشت یا بسیار ضعیف بود. بنابراین برقراری امنیت و رفع نیاز متقابل افراد، به دست خودشان انجام می‌گرفت.

نهادهای و سازمان‌های سنتی عشایری، روستایی و شهری برخاسته از این شرایط عمدتاً خودجوش و مبتنی بر نیازهای اجتماعی بودند.

به رغم این همبستگی، جماعت‌های سنتی ایران همچون جزایر پراکنده‌ای در کنار یکدیگر زندگی می‌کردند. همگرایی درونی و واگرایی بیرونی چهره مسلط همبستگی سنتی این جماعات بود و تصویری از همبستگی در سطح بالاتر - یعنی همبستگی ملی - وجود نداشت.

با ظهور دولت مدرن انتظار می‌رفت که وفاداری‌ها و همبستگی‌های پراکنده محلی از بین برود و به وفاداری ملی و متمرکز تبدیل شود.

انقلاب مشروطه نقطه عطف گذر از دولت سنتی، یعنی نظام سیاسی بی‌اعتنا به قانون، به دولت مدرن یعنی نظام سیاسی محدود

به قانون به شمار می‌رود.

نتایج انقلاب در عرصه‌های سیاسی - اجتماعی بسیار مشهود بودند. قانون اساسی میثاقی و میزانی حقوقی بود که قدرت سلطنت را تحدید می‌کرد. ساختار قدرت، نامتمرکز و به شکل کنترل و نظارت پیش‌بینی شده بود. با این حال، این ساختار حقوقی همانند ساختار دولت، وارداتی و اقتباسی بود، و منبع الهام بخش آن نظام حقوقی بلژیک و تا حدودی فرانسه بود. این نظام‌های حقوقی در پشت سر خود منازعات تاریخی گسترده‌ای را همچون منازعه شهر و روستا، زمین و سرمایه و مانند اینها به همراه داشتند. اما همین‌ها در ایران به شکلی بی‌سابقه و بدون تجربه تاریخی در متن فرهنگی - اجتماعی که عمدتاً سنتی و دست‌نخورده بود وارد شدند. اولین چیزی که در جماعات روستایی پیش از مشروطه ایرانی و حتی جماعات شهری نظر هر بیننده‌ای را به خود جلب می‌کرد، بی‌اعتمادی بود. اعتماد در این جماعات متاعی بود بی‌اندازه خصوصی و محدود، و بجز انجمن‌ها و نهادهای مشارکتی مبتنی بر اعتماد خصوصی، نهادهای مبتنی بر اعتماد عمومی وجود نداشت. بر این اساس، خصوصیت فرهنگی در میان ایرانیان پیش از مشروطه وجود داشت که پس از مشروطه نیز تداوم یافت و همچون خون در تاروپود نهادهای مدنی از جمله انجمن‌ها و شوراهای ایالات و ولایات به جریان افتاد. این خصوصیت فرهنگی دلایل ریشه‌دار تاریخی، اجتماعی و اقلیمی دارد. نتایج این خصوصیت شاید سازگاری چندانی با مشارکت مدنی نداشته باشند. تداوم این خصوصیات در نهادهای مدنی پس از مشروطه منجر به باز تولید آن می‌شد. در کنار این خصوصیات، نظام سیاسی نیز باز تولید نگاره‌های فرهنگی نظام اجتماعی بود. در سراسر دوران پهلوی (اول و دوم) این ویژگی در سطح نظام سیاسی مشاهده می‌شد.

مردم به دلیل وجود فضای غیر رسمی و خودسرانه سیاسی این دوران، وحدت و یگانگی را در چارچوب خانواده و شبکه گسترده آن جست‌وجو می‌کردند و نه در نظام سیاسی اجتماعی بزرگ‌تر؛ و غالباً نیازهای خود را نیز از طریق شبکه‌های شخصی برطرف می‌کردند و نه از طریق نظام سیاسی. در این میان به دلیل فقدان حوزه عمومی<sup>(۱)</sup> نهادهای مبین حوزه عمومی نیز دوام و پایداری نداشتند؛ اصولاً نظام فرهنگی و نظام سیاسی برخاسته از آن امکان شکل‌گیری نهادهایی چنین نهادهایی را نمی‌داد. در نتیجه سازمان‌های محلی از جمله انجمن‌ها و شوراها همچون غریبه‌ای می‌کوشیدند تا در میان نهادهای انتصابی جایی برای خود بیابند و بر کل نظام سیاسی و اداری تأثیر بگذارند اما همواره با مقاومت کلیت ساختار سیاسی - اداری که متمرکز طراحی شده بود روبه‌رو می‌شدند. این نهادهای مدنی در دوران پهلوی، به رغم تلاش‌های پراکنده و تصریحات قانونی تشکیل نمی‌شدند، یا مدتی پس از تشکیل چون نمی‌توانستند تقاضاهای جوامع محلی را برآورده کنند از یاد می‌رفتند.



باری، در مجموعه مقالات پیشین دولت و شوراها در ایران چندین نکته اساسی طی چند شماره مقاله مورد تشریح و تحلیل قرار گرفتند، که بدین شرح خلاصه می‌شوند:

۱- شرایط و خصوصیات فرهنگی اجتماعی مانعی در نهادینه شدن مشارکت مدنی از جمله شکل‌گیری و تثبیت انجمن‌ها و شوراها در دوران پهلوی، و به طور عام بعد از مشروطه تا فروپاشی رژیم پهلوی، بوده‌اند.

۲- نظام سیاسی که خود بازتولید این خصوصیات فرهنگی اجتماعی محسوب می‌شد، هرگونه نهاد مدنی را که احتمال تبدیل آن به رقیب سیاسی وجود داشت، تحمل نمی‌کرد. در نتیجه، به رغم اینکه قانون اساسی مشروطه ضرورت تشکیل شوراهای استان و شهرستان (انجمن‌های ایالتی و ولایتی) را در نظر گرفته بود، لیکن با توجه به ساخت قدرت، این شوراها عملاً هیچ‌گونه اقتداری نداشتند. در دولت پهلوی بخش عمده اختیارات به نهادهای انتصابی تفویض شده بود. بعضاً اختیارات متداخلی به نهادهای انتخابی و انتصابی داده می‌شد تا بهتر بتوان نهادهای انتخابی را تحت کنترل و نظارت درآورد. چنین انگاره و ایستاری را گراهام فولر به خوبی در مورد پهلوی دوم به کار برده است. وی می‌نویسد: «بی تردید، شاه اغلب همه میهمانان خود را با هنر سیاست ایرانی اداره می‌کند... او از روشن کردن مسائل تا حدی که به انتخاب‌های قطعی و نومیدی یا تعرض کسی منجر شود پرهیز می‌کند. هیچ‌گاه اجازه نمی‌دهد که یک نفر بیش از حد قدرتمند یا محبوب شود، هیچ‌گاه در ملاعام آنقدر درگیر رویدادها نمی‌شود که نتواند دیگران را به خاطر آن سرزنش کند؛ و در زندگی سیاسی نوعی ابهام را دامن می‌زند»<sup>۲۱</sup>.

۳- بازتاب چنین رویکرد نظام سیاسی به نهادهای مدنی و به طور کلی نظام اجتماعی بی‌اعتمادی، پنهانکاری، چاپلوسی، نیرنگ و خیانت بود. در نتیجه هیچ‌کس رک‌گویی و صراحت لهجه نداشت.

تصور عموم نیز بر این شده بود که اطلاعات مربوط به زندگی شخصی به قدرتی در دست دیگران تبدیل شود که نباید به آسانی در اختیار این و آن قرار گیرد. چنین انطباق انگاره و نظام اجتماعی و نظام سیاسی دوران پهلوی اول و دوم تدریجاً منجر به انسداد سیاسی و تعمیق فاصله میان قدرت سیاسی - اجتماعی شد. همین فاصله در سال ۱۳۷۵ بنیان‌های رژیم استبدادی را در هم شکست و منجر به ظهور انقلاب اسلامی شد. در سال‌های بعد از انقلاب ۵۷، صراحتاً نظام شورایی از پایین‌ترین سطوح یعنی شورای روستا تا شورای عالی استان و مجلس شورای اسلامی مورد تأکید قانون اساسی قرار گرفت. در این دوره نیز تشکیل این نهاد مردمی چندان به تعویق افتاد که آن را اصل معطل مانده قانون اساسی نام نهادند؛

تا بالاخره پس از گذشت ۲۰ سال از پیروزی انقلاب، شوراهای اسلامی شهر و روستا شکل گرفتند.

در ادامه سلسله مقالات دولت و شوراها در ایران، روایت شوراها با عنایت به منابع مکتوب اسنادی و چارچوب‌های نظری، از ابتدای انقلاب مشروطه تا پایان دوره پهلوی مورد بررسی دقیق و موشکافانه قرار خواهد گرفت. طی چند شماره‌ای که این مقالات منتشر شد، دو مرحله متمایز در تحول رابطه دولت و شوراها بررسی گردید:

۱- مرحله اول که از سال ۱۲۸۵ تا ۱۲۹۹ را در برمی‌گیرد، دوران پیروزی انقلاب مشروطه و نهادهای مدنی برخاسته از آن از جمله انجمن‌های بلدی است. این انجمن‌ها که حدود وظایف و اختیارات آنها عمدتاً اقتباسی از قوانین فرانسه و بلژیک بود تناسب چندانی با زمینه‌های فرهنگی - اجتماعی ایران نداشتند. اینها پس از تشکیل نیز عملاً به جزئی از بدنه بوروکراسی دولتی تبدیل شدند. این نهادهای نوپای مدنی اندکی دوام آوردند و به رغم داشتن قوانین، نظامنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مطول نتوانستند در متن نیازهای واقعی اجتماعی بازتولید و ریشه دار شوند.

۲- مرحله دوم که با کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ آغاز گردید، صورت بندی جدیدی از نظام سیاسی بود که به لحاظ کارکردی و ساختاری به کلی با نظام‌های پیش از آن تفاوت داشت. گفتمان حاکم بر این نظام گفتمان مدرنیستی بود. پهلوی اول، بر خلاف گفتمان پاتریمونتیالیستی (پدرسالار) دوران قاجار ویژگی‌های دولت‌های مطلقه نوساز را داشت. اصلاحات معطوف به یک کاسه کردن قدرت سیاسی و نهادینه کردن دولت‌سازی<sup>۲۲</sup> با گفتمان جامعه مدنی معطوف به تمرکززدایی<sup>۲۳</sup> از قدرت سیاسی تمایز آشکاری داشت. در نتیجه، نهادهای مدنی در مرحله دوم زیر چتر نظارتی نظام سیاسی تمرکزگرا قرار گرفتند. قانون بلدیة سال ۱۳۰۹ تجلی چنین سیستم نظارتی‌ای است (در ادامه این سلسله مقالات آورده می‌شود).

همان‌طور که بعداً خواهیم دید، از سال ۱۳۰۹ تا شهریور ۱۳۲۰، نظام شورایی عملاً عقیم و خنثی ماند. سپس از شهریور ۱۳۲۰ تا کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ شوراها مجدداً مطرح شدند. سپس از کودتا تا سال ۱۳۵۷ این نهادها در فرایند تثبیت قدرت سیاسی و بسیج توده‌ها به منظور تعمیق پایگاه اجتماعی نظام سیاسی قرار گرفتند و ماهیت مدنی خود را از دست دادند.

پانویس:

1-Public Sphere

۲-گراهام فولر، قیلة عالم، ترجمه عبّاس مخبر، تهران، مرکز، ۱۳۷۲، ص ۲۱.

3-State - Building

4-Decentralization



# واژگان بودجه شهرداری

محمود برآبادی

کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای



**بودجه** - واژه بودجه از زبان فرانسه وارد زبان فارسی و دیگر زبان‌ها شده و معنی لغوی آن کیف یا ساک خزانه دار است که دریافت‌ها و وجوه دولتی را در آن قرار می‌دادند و هزینه‌های دولتی از وجوه داخل کیف یا ساک پرداخت می‌شده است. بودجه، پیش‌بینی هزینه اجرای عملیات در طول مدت یک سال است که در نهایت به اعتبارات تقویم می‌گردد.

**بودجه ریزی** - بودجه ریزی فرایند توسعه در برنامه کوتاه مدت است، شامل تهیه و تنظیم و پیشنهاد بودجه، اجرا و نظارت بر بودجه در یک سال مالی.

بودجه ریزی برآورد منطقی حجم عملیات در مقابل اعتبارات است و با بهره‌گیری از آن، برنامه‌ها از قوه به فعل در می‌آید.

**بودجه پیشنهادی** - به اعتباراتی اطلاق می‌شود که دستگاه‌های اجرایی با توجه به بخشنامه بودجه، دستورالعمل‌ها و ضوابط ناظر بر تهیه و تنظیم بودجه پیشنهاد می‌کنند. بودجه پیشنهادی هیچ‌گونه تعهدی را برای پیشنهاد دهنده و بررسی‌کننده ایجاد نمی‌کند.

**بودجه مصوب** - به اعتباراتی گفته می‌شود که به تصویب شورای اسلامی شهر (یا به نیابت از آن، وزارت کشور) می‌رسد. بودجه مصوب هر دستگاه اجرایی عموماً در قالب برنامه‌ها و فصول مواد هزینه و درآمد دستگاه اجرایی بر حسب اجزای طبقه‌بندی درآمدها به تصویب می‌رسد.

**بودجه چند دوازدهم** - در صورتی که لایحه بودجه پیشنهادی شهرداری به تصویب شورای شهر نرسد، به منظور جلوگیری از وقفه در عملیات شهرداری در سال آینده، شهرداری یا شورای شهر تقاضای تصویب لایحه بودجه یک ماهه (۱/۱۲) یا دو ماهه (۲/۱۲) را خواهند کرد.

**اصلاح بودجه** - تغییر و جابه‌جایی در برنامه‌ها و مواد هزینه دستگاه‌های اجرایی است، بدون آنکه در جمع اعتبارات مصوب تغییری داده شود.

**متمم بودجه** - چنانچه در طی سال مالی ضرورت ایجاد کند که تغییراتی در بودجه جاری و عمرانی به عمل آید به طوری که از طریق اصلاح بودجه نتوان آن را جبران کرد، متمم بودجه پیشنهاد

شهرداری نیز مانند هر سازمان مستقل، نظام مالی و قوانین و مقررات خاص خود را دارد. حجم کلان عملیات مالی شهرداری‌ها - به ویژه در شهرهای بزرگ - نیاز به قانونمند بودن امور مالی را از آغاز شکل‌گیری قوانین مربوط به شهرداری‌ها، به وظیفه‌ای اصلی تبدیل کرده است.

فصل هفتم قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ از ماده ۶۵ تا ۸۵ و قسمت دوم آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ از ماده ۲۳ تا ۴۴ به امور مالی و بودجه اختصاص دارد و سازوکار مالی را به تفصیل توضیح داده است.

بر این اساس، بودجه سالانه شهرداری عبارت است از یک برنامه جامع مالی که در آن کلیه خدمات و فعالیت‌ها و اقداماتی که باید در طی سال مالی انجام شود همراه با برآورد مبلغ و میزان مخارج و درآمدهای لازم برای تأمین هزینه انجام آنها پیش‌بینی می‌شود و پس از تصویب انجمن شهر (شورای شهر) به اجرا در می‌آید.

بودجه شهرداری‌ها باید براساس برنامه‌ها و وظایف و فعالیت‌های مختلف و هزینه هر یک از آنها تنظیم گردد. مسئولیت تنظیم بودجه شهرداری و مراقبت در حسن اجرای آن و همچنین تنظیم تفریغ بودجه به عهده شهردار و مسئول امور مالی است و واگذاری این وظیفه از طرف شهردار به هر یک از مأموران دیگر شهرداری، رفع مسئولیت نخواهد کرد.

موعد تصویب نهایی بودجه سالیانه به وسیله شورای شهر و ابلاغ آن به شهرداری، طبق ماده ۶۷ قانون شهرداری حداکثر تا اول اسفند ماه سال قبل است؛ و در صورتی که انجمن در موعد مذکور به وظیفه قانونی خود در این مورد عمل نکند، شهردار موظف است مراتب را به استاندار و در شهرداری تهران به وزارت کشور اطلاع دهد تا بر طبق ماده ۴۱ اصلاحی قانون شهرداری، اقدامات لازم معمول گردد.

برای آشنایی بیشتر خوانندگان نشریه - به ویژه مدیران و دست‌اندرکاران مدیریت شهری - در ادامه به توضیح مهم‌ترین واژگان مربوط به بودجه شهرداری‌ها پرداخته می‌شود.

می گردد.

**اجرای کار به صورت پیمانی** - عملیات اجرایی طرح های عمرانی به وسیله پیمانکارانی که دارای درجه بندی تخصصی از طرف سازمان برنامه و بودجه هستند ؛ و طبق مفاد شرایط عمومی پیمان منعقد می گردد.

**پیش پرداخت** - پرداختی است که از محل اعتبارات مربوط، بر اساس احکام و قراردادهای، طبق مقررات و پیش از انجام کار صورت می گیرد.

**علی الحساب** - پرداختی است که به منظور ادای قسمتی از تعهد با رعایت مقررات صورت می گیرد. در علی الحساب قسمتی از کار انجام شده است و حداکثر برابر کارهای انجام شده پرداخت می گردد.

**سپرده** - به وجوهی گفته می شود که طبق قوانین و مقررات به منظور تأمین و یا جلوگیری از تضییع حقوق شهرداری دریافت می گردد. استرداد و یا ضبط آن تابع شرایط مقرر در قرارداد است.

**دیون** - عبارت است از بدهی های قابل پرداخت سنوات گذشته، که ناشی از تعهد دستگاه اجرایی است.

**برنامه** - به فعالیت هایی گفته می شود که دارای «حاصل کار مشخص» است و به وسیله دستگاه های اجرایی انجام می پذیرد. عناوین برنامه باید شاخص پذیر باشند و به نحوی انتخاب شوند که بتوان آنها را به کمیت های مقداری تبدیل کرد. برنامه ها در نهایت به صورت فعالیت های جاری و طرح های عمرانی ظاهر می گردند.

**طرح** - منظور از طرح یا طرح عمرانی، مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که بر اساس مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی یا اجتماعی به وسیله دستگاه اجرایی انجام می شود. طرح در مدت معین با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف های برنامه، اجرا می گردد.

**پروژه** - مجموعه ای است از عملیات هم جنس، که بر اساس مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی و اجتماعی، طی مدت معین با اعتبار معین، یک یا چند هدف و عملیات اجرایی را پوشش می دهد. پروژه ها زیر مجموعه طرح محسوب می شوند.

**هزینه** - پرداخت هایی است که به طور قطعی به ذی نفع در قبال تعهد و یا تحت عنوان کمک یا عناوین مشابه با رعایت قوانین و مقررات مربوط صورت می گیرد.

**مواد هزینه** - نوع هزینه را در داخل بودجه دستگاه اجرایی مشخص می کند.

**تفریغ بودجه** - تفریغ در لغت به معنی فارغ ساختن و در اصطلاح مالی به معنی چگونگی هزینه کردن بودجه است.

**اعتبار** - عبارت است از مبلغی که برای مصرف یا مصارف معین به منظور نیل به اهداف و اجرای برنامه ها به تصویب می رسد. اعتبار حد مصرف هزینه است.

**تخصیص اعتبار** - قسمتی از بودجه مصوب است که بر حسب امکانات مالی خزانه، در اختیار دستگاه اجرایی قرار می گیرد. تخصیص اعتبار عاملی است که دریافت ها را در مقابل پرداخت ها، در چارچوب بودجه مصوب تنظیم می کند و تعادل می بخشد.

**اعتبارات جاری** - هزینه های نگهداری از ظرفیت های موجود را در قالب هزینه های پرسنلی، اداری، سرمایه ای و پرداخت های انتقالی تأمین می کند.

**اعتبارات عمرانی** - ظرفیت های جدید ایجاد می کند، یا ظرفیت های موجود را توسعه می دهد.

**سال مالی** - یک سال هجری شمسی است که از اول فروردین ماه آغاز می گردد و به پایان اسفند ختم می شود.

**نظارت مالی** - رسیدگی به اسناد و مدارک وجوه مصرف شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در قالب بودجه مصوب بر اساس مقررات و ضوابط است و می تواند به سه صورت «قبل از خرج، ضمن آن، و بعد از خرج» باشد.

**تنخواه گردان** - به وجوهی گفته می شود که از محل اعتبار معین برای رفع احتیاجات نقدی از طرف اعتبار دهنده در اختیار اعتبار گیرنده قرار می گیرد و حداکثر تا پایان سال مالی باید واریز گردد.

**درآمد عمومی** - درآمدهایی هستند که به موجب قانون به وسیله دستگاه های اجرایی وصول می شوند و به حساب شهرداری واریز می گردند.

**درآمد اختصاصی** - درآمدهایی هستند که به موجب قانون به وسیله دستگاه های اجرایی وصول می شوند و به حساب شهرداری واریز می گردند و کلاً به مصرف هزینه های خاص همان دستگاه می رسند.

**دستگاه اجرایی** - منظور، شهرداری و مؤسسات وابسته به شهرداری است که عهده دار اجرای قسمتی از برنامه سالیانه بشوند.

**اجرای کار به صورت امانی** - عملیات اجرایی طرح های عمرانی که به وسیله دفاتر مهندسی دستگاه اجرایی صورت می گیرد و مسئولیت اجرای کار به عهده همان دستگاه است.

منابع:

۱. فرزيب، عليرضا؛ بودجه ریزی دولتی در ایران (با اصلاحات قانون سوم توسعه و اضافات) انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۰.  
۲. شفيعی پور، صلح (به کوشش)؛ قانون شهرداری انتشارات مجد، چاپ سوم، ۱۳۷۹.

# کارآمدی هزینه در شهرداری‌های بلغارستان

ترجمه و تلخیص: شهرزاد فرزین پاک  
کارشناس ارشد شهرسازی

## مقدمه

در زمان شروع فرایند گذار و با پیشرفت مدرنیزاسیون بخش عمومی، توجه روز افزونی بر تمرکز زدایی از خدمات و مسئولیت‌های دولت و واگذاری آن به مسئولان محلی شده است. در بلغارستان، علاوه بر اشکال گوناگون ادارات مدنی، دولت‌های محلی نیز نقشی ویژه در ارائه خدمات مدیریتی، آموزش، بهداشت و حفظ راه‌ها و زیرساخت‌های شهری بر عهده دارند. با توجه به اهمیت روز افزون کیفیت تأمین این خدمات و اندازه نسبی حکومت و همچنین توزیع قدرت بین دولت مرکزی و شهرداری‌ها، چگونگی کارایی عملکردی این خدمات نیز به نوبه خود اهمیتی ویژه یافته است.

این مطالعه با هدف تجزیه و تحلیل کارایی عملکردی حکومت‌های محلی بلغارستان، به بیست و چهار شهرداری منطقه‌ای صوفیه می‌پردازد و ارتباط بین هزینه‌های کل و میزان خدمات ارائه شده را مورد بررسی قرار می‌دهد. این ارتباط از طریق شیوه‌های غیرپارامتریک تحلیل شده است.

سطح تأمین خدمات و فعالیت‌ها، در شهرداری‌های بلغارستان به شدت متفاوت است. به همین جهت کسب اطلاعات در خصوص کارآمدی هزینه و شناسایی بهترین عملکردها، برای توزیع سرمایه‌های کمیاب متمرکز و مصرف کننده این خدمات - شهروندان محلی - اهمیت بسیاری دارد.

چنین اطلاعاتی به مردم امکان می‌دهد از قدرت حکومت‌های محلی خود در خصوص ارائه خدمات آگاه گردند و به این ترتیب انتخاب مصرفی خود را بهینه سازند. مقامات محلی نیز می‌توانند از اطلاعات مرتبط با کارآمدی هزینه بخش عمومی به روش‌های

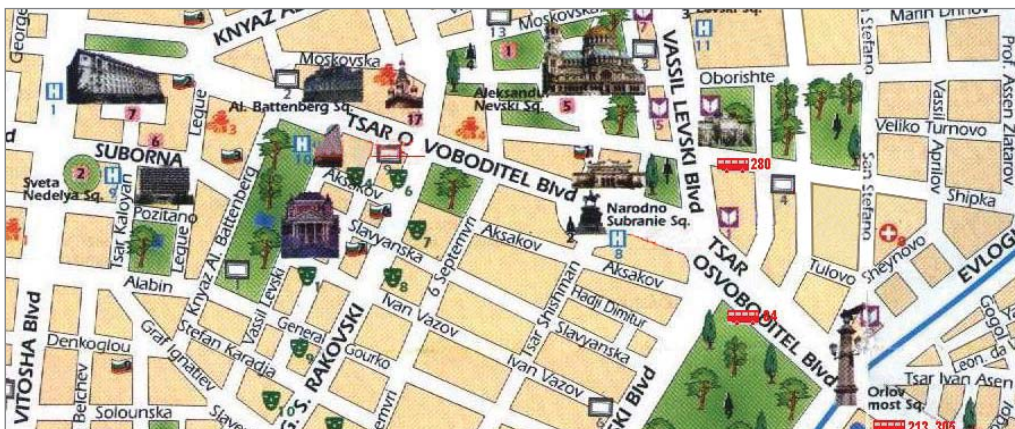
زیر بهره بگیرند:

- تنظیم سیاستی که برای انتخاب مصرف در رقابت سودآور باشد؛

- بهبود نظارت و کنترل بر فعالیت‌های حکومت‌های محلی؛ و  
- تقویت رقابت نسبی میان حکومت‌های محلی در ارائه خدمات.

در طول دهه گذشته، کارآمدی شهرداری‌ها در تأمین کالاها و خدمات عمومی به طور خاصی اهمیت یافته است. درجه تمرکز زدایی مالی در این کشور زیاد نیست و مقامات محلی قدرت لازم را برای انتخاب مستقل خدماتی که می‌بایست به شهروندان ارائه کنند، ندارند. کنترل دولت بر کارآمدی مدیریت عمومی نیز کماکان بس ضعیف است.

ساختار شهرداری صوفیه و مسئولیت‌های آن در قبال ارائه خدمات عمومی در هر کشوری حکومت‌های محلی طیف وسیعی از خدمات را به منطقه خود ارائه می‌دهند. در بلغارستان حیطه اختیارات و قابلیت‌های مسئولان محلی در ماده ۱۱ قانون «حکومت خود مختار و اداره محلی» آمده است. این حکومت‌ها ارائه خدماتی در زمینه آموزش، فرهنگ، بهداشت، امنیت اجتماعی، زیرساخت‌ها و جز اینها را بر عهده دارند.







هدف اصلی مطالعه، بررسی تفاوت بین کارآمدی هزینه‌ها در ۲۴ منطقه شهرداری صوفیه است. انتخاب شهرداری صوفیه به دلیل موفقیت خاص حکومت خود مختار محلی آن به عنوان واحد اداری است که در بردارنده ظرفیت منطقه‌ای و شهرداری است. سیاست آن نیز خود آمیزه‌ای است از استقلال جمعیت ساکن و سیاست دولت برای توسعه صوفیه به عنوان پایتخت کشور. مطابق قانون اساسی منطقه‌ای جمهوری بلغارستان<sup>(۱)</sup>، پایتخت و شهرهای دارای جمعیت بیش از ۳۰۰۰۰۰ نفر می‌بایست به مناطقی با حکومت شهرداری تقسیم شوند. مناطق نمایشگر واحدهای اداری تفکیکی هستند و تنها زمانی می‌توانند تأسیس شوند که این شرایط را داشته باشند:

- جمعیت منطقه بیش از ۲۵۰۰۰ نفر باشد؛
  - امکان تقسیم شهرهای مرتبط، مطابق با قوانین شهرک و تقسیم‌کننده‌های طبیعی و زیرساختی وجود داشته باشد؛ و
  - زیرساخت‌های دارای اهمیت محلی برای ارائه نیازهای مدیریتی، اجتماعی، بهداشتی و نظایر اینها به وجود آید.
- بنابراین تقسیم‌بندی مناطق، بیشتر با هدف ارائه خدمات بهتر به جمعیت محلی صورت می‌گیرد، و نه دلایل اقتصادی یا ملاحظات کارآمدی. ارائه خدمات اداری از عمده‌ترین مسئولیت‌های حکومت‌های محلی است. این واحدها نشان از کل خدمات اداری ارائه شده به وسیله دست اندرکاران دارند. در مفهومی وسیع‌تر، ارائه خدمات به جمعیت محلی، تحقق سیاست حکومتی و محلی برای توسعه منطقه‌ای است. با توجه به این موضوع، اداره محلی مسئول اجرایی کلیه فعالیت‌هایی است که دست اندرکاران محلی قابلیت آن را دارند.

در اینجا است که فرایند توزیع منابع محلی با کنترل بر استفاده از آنها و ارتباط میان میزان سرمایه‌ها و کیفیت و کمیت ارائه خدمات در هم می‌آمیزد. تقسیم مسئولیت‌ها برای تأمین خدمات عمومی بین مقامات محلی و مرکزی می‌تواند با استفاده از دو رویکرد ساخته شود:

- با توزیع فعالیت‌ها، به گونه‌ای که مثلاً در مورد خدمات فرهنگی و امکانات رفاهی شهرداری‌ها به طور جداگانه مسئولیت دارند.

- با به اشتراک گذاشتن عملکردها برای ارائه فعالیت‌های خاص در فراهم آوردن این خدمات و داشتن مسئولیت مشترک بین دولت و مسئولان محلی.

- رویکرد دوم اجازه تحقق کامل اصل تمرکز زدایی مالی را نمی‌دهد و منجر به اختلاط در تقسیم‌بندی مسئولیت‌ها و منابع مالی، در فراهم آوردن خدمات می‌شود. برای مثال، در زمینه تحصیلات، بهداشت و امنیت اجتماعی، حکومت مرکزی مدیرانی را به کار می‌گمارد، حقوق را تعیین می‌کند و حمایت‌های روش شناختی را نیز فراهم می‌آورد. به طور همزمان مسئولان محلی فعالیت‌ها و هزینه‌های سرمایه‌ای را در این زمینه تأمین مالی می‌کنند.

شهرداری‌های مناطق صوفیه به عنوان واحدهای اداری تابع، بودجه‌های مستقلی ندارند، و هزینه‌های آنان بخشی از بودجه عمومی شهرداری محسوب می‌شود. در بخش درآمد، از این شهرداری خواسته شده است تا کل بودجه دفتر مالیات منطقه‌ای

صوفیه را پیش‌بینی کند و این در حالی است که هزینه‌ها در هدف‌های دارای اولویت که منابع مالی صرف آنان می‌شود، انعکاس می‌یابند.

در سال‌های اخیر هیچ انتقال بودجه دولتی به شهرداری صوفیه انجام نگرفته است. ارتباطات بین بودجه دولت مرکزی و بودجه شهرداری صوفیه به مثابه پرداختی از بودجه جمهوری است، که برای امنیت اجتماعی و هزینه‌های سرمایه‌ای صرف می‌شود. با توجه به این موضوع شهرداری صوفیه را می‌توان مستقل‌ترین مسئول محلی در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با هزینه کردن منابع مالی، مطابق قوانین، دانست.

تقریباً بالاترین بخش هزینه‌ها مربوط به حقوق کارمندان است که البته منافع حاشیه‌ای را نیز در برمی‌گیرد. در اینجا است که تناقضی در فرایند بودجه پدید می‌آید؛ به طوری که گرچه منابع مربوط به هزینه‌های حقوق کارمندان از بودجه شهرداری تأمین می‌شود، اما تعداد کارکنان مراکز بهداشتی، امنیت اجتماعی و آموزش را شاخه‌های وزارتخانه‌های ذی ربط تعیین می‌کنند.

#### روش‌شناسی

تأمین خدمات دولتی کارآمد، با روش‌های سنجش صورت می‌پذیرد. تجزیه و تحلیل پوشش اطلاعات<sup>(۲)</sup> (DEA) ابزاری تحلیلی است که به شناسایی بهترین عملکردها در استفاده از منابع، در بین دسته‌ای از سازمان‌ها کمک می‌کند. چنین شناختی می‌تواند در بهبود کار مؤثر باشد و به این ترتیب به دیگر واحدهای



کارآمدی نسبی حکومت‌های محلی مورد استفاده قرار می‌گیرد و شهرداری‌ها بر اساس سطح ناکارآمدی‌های مشاهده شده رتبه‌بندی می‌شوند.

در دیگر مطالعات در خصوص الگوهای هزینه‌ای شهرداری‌ها، رویکرد برآورد تقاضا مورد استفاده قرار گرفته و ارقام مخارج محلی به عنوان توصیفی از پاسخ شهرداری‌ها به تقاضا برای خدمات عمومی محلی از طریق شهروندان در نظر گرفته شده است. بر طبق این رویکرد هزینه‌های شهرداری وابسته به متغیرهایی چون درآمد، قیمت‌ها و ویژگی‌های گوناگون جمعیت است.

### داده‌ها و متغیرها

#### - شناسایی نمونه‌ها و منابع اطلاعاتی

پوشش جغرافیایی این مطالعه، ۲۴ منطقه شهرداری صوفیه است. انتخاب شهرداری مذکور بیشتر بر اساس وزن اقتصادی است که به دلیل اندازه مناطق آن، در اقتصاد بلغارستان دارد. طول دوره مورد ملاحظه از ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۲ است. برای دستیابی به داده‌های همسان از ۲۵ منطقه شهرداری، خود شهرداری صوفیه و منابع آن کنار گذاشته شده‌اند.

#### - شناسایی داده و ستانده

متغیرهای داده شامل هزینه‌های کل ناشی از ارائه خدمات شهری هستند. در جهت اندازه‌گیری هزینه‌های کل برای هر منطقه مخارج عملیاتی مد نظر قرار می‌گیرد. سرمایه‌گذاری‌های مرتبط به دلیل ناهمسانی در مناطق مورد توجه نیستند. متغیرهای ستانده می‌بایست نتیجه‌ای غیر مستقیم را برای کمی کردن ارائه خدمات عمومی محلی در هر هفته به دست دهند. از آنجا که سنججه مستقیم دست یافتنی نیست، برخی شاخص‌های ستانده قابل مشاهده، به جهت هر چه دقیق‌تر ساختن تقریب‌های فراهم آوردن خدمات اصلی، با توجه به در دسترس بودن داده‌ها انتخاب شده‌اند.



بلغارستان - صوفیه

اداری در جهت دستیابی به توان‌های شان‌یاری رساند. تجزیه و تحلیل پوشش اطلاعات (DEA) رویکردی ریاضی در برنامه‌ریزی است که برای ساخت مرزهای تولیدات و سنجش کارآمدی در این مرزهای ساخته شده به کار می‌رود. این نوع تجزیه و تحلیل بر اساس مفهومی از کارآمدی است که بیشتر شبیه به

### خلاصه نتایج کارآمدی بازده ثابت به مقیاس DEA

مخارج اضافی مناطق ناکارآمد		مناطق ناکارآمد		مناطق کارآمد		مخارج کل	مشاهدات در این	هزینه‌های منطقه
درصد	(به هزار لو) (۸)	درصد	(۶)	درصد	(۴)	(به هزار لو) (۳)	دسته	(به هزار لو - Lu) (۱)
(۹)	(۸)	(۷)	(۶)	(۵)	(۴)	(۳)	(۲)	(۱)
۰/۱۱	۶۴۷/۰۶۹	۰/۶۹	۱۱	۰/۳۱	۵	۵۷۲۵/۶	۱۶	۲۹۹۳۹۹/۹
۰/۱۱	۲۵۰/۹۴۲	۰/۶۰	۳	۰/۴۰	۲	۲۲۳۸/۲	۵	۴۰۰۳۹۹/۹
۰/۰۳	۴۹/۵۸۳	۰/۳۳	۱	۰/۶۷	۲	۱۶۳۵/۳	۳	۵۰۰۵۹۹/۹
۰/۰۹۹	۹۴۷/۵۹۴	۰/۶۲	۱۵	۰/۳۸	۹	۹۵۹۹/۱	۲۴	جمع

به همین منظور شاخص‌های ستانده برای هر منطقه عبارتند از:

□ جمعیت کل، به عنوان شاخصی برای میزان ارائه خدمات اداری (ثبات احوال، ازدواج و مرگ؛ صدور سند برای املاک؛ مجوز برای فعالیت‌های تجاری؛ و جز آن) انتخاب شد. این خدمات شامل تعهد مرسوم حکومت‌های محلی در خصوص ارائه خدمات عمومی است و انتظار می‌رود که ناکارآمدی‌های مشاهده شده به

اقتصاد خرد است. تفاوت عمده آن است که مرزهای تولید DEA به عنوان ترکیب خطی پیوسته شکل می‌گیرند. در نتیجه امتیاز کارآمدی DEA برای یک واحد تصمیم‌ساز خاص به صورت مجزا نیست، بلکه به گونه‌ای مرتبط با دیگر واحدهای تصمیم‌ساز مورد بررسی قرار می‌گیرد. این موضوع DEA را از رویکردهای پارامتریک متفاوت می‌سازد. روش پوشش اطلاعات غیر پارامتریک DEA برای ارزیابی



بازار سولیا - صوفیه

ناکارآمد در هر کلاس هزینه‌ای است. نهایتاً ستون ۸ جمع مخارج اضافی ناکارآمد در هر کلاس هزینه‌ای را ارائه می‌دهد. از این نتایج می‌توان مشاهده کرد که:

- ۱- ۶۲ درصد از کل مناطق ناکارآمد اعلام شده‌اند.
- ۲- جمع کل مخارج اضافی به ۹۴۷۵۹۴ لو می‌رسد که حدود ۱۰ درصد مخارج عملیاتی مناطق در دسته داده هاست.
- ۳- در بیش از ۳ کلاس هزینه، مخارج اضافی کاملاً نابرابر توزیع شده‌اند.
- ۴- کمترین درصد مخارج اضافی (۳ درصد) را می‌توان برای بزرگ‌ترین مناطق سه گانه در برکت سوم با طیف از ۵۰۰ تا ۵۹۹/۹ هزار لو هزینه‌های عملیاتی مشاهده کرد.
- ۵- برای بزرگ‌ترین مناطق (بر اساس سطح هزینه‌های عملیاتی) تعداد شهرداری‌های کارآمد بیشتر است و میزان مخارج اضافی نیز کمترین است.

### نتیجه‌گیری

ساختار اداری شهرداری صوفیه و تقسیم مسئولیت‌ها بین مقامات محلی و شهرداری‌های مرکزی، محیط مناسبی را برای مطالعه کارآمدی هزینه پدید آورده است. درک ارزش کارآمدی هزینه مناطق و بازدهی به مقیاس را می‌توان از رویکرد غیر پارامتریک DEA به دست آورد. در این روش، بهترین عملکرد به صورت تجربی از مشاهدات داده و ستانده ساخته شده است. تجزیه و تحلیل مناطق شهرداری صوفیه معرف آن است که بهبود کارایی، به ویژه برای مناطق کوچک در کلاس اول هزینه دست یافتنی است. همزمان برای این مناطق ناکارآمدی به مقیاس بیشتری حد است، و همه مناطق ناکارآمد الگوهای فزاینده بازدهی به مقیاس دارند.

شدت تحت تأثیر و توصیف شده با این شاخص باشند.

- طول راه‌ها، که حفظ آن بر عهده نمایندگان مناطق شهرداری است، به عنوان معیاری برای عملکرد حکومت‌های محلی در حفظ و نگهداری از زیرساخت‌ها.
- نواحی چمن زار، پارک‌ها و باغ‌ها، سنجه‌ای برای تلاش مناطق صوفیه در حفظ و نگهداری از محیط زیست.
- تعداد دانش‌آموزان ثبت نام شده در مدارس ابتدایی و راهنمایی محلی که می‌بایست نمایانگر مسئولیت‌های دولت‌های محلی در خصوص آموزش باشد.
- تعداد کودکان، در مراکز خدمات مراقبت روزانه، به عنوان شاخصی برای مسئولیت حکومت‌های محلی در زمینه مراقبت از کودکان.
- تعداد تخت‌ها در مراکز مراقبت‌های بهداشتی که شاخصی است برای ارائه خدمات در مراکز بهداشتی.
- تعداد کتابخانه‌ها و سالن‌های کنسرت، به مثابه شاخصی از عملکردهای دولت محلی برای حمایت و تأمین مالی فعالیت‌های فرهنگی.
- نواحی زندگی، نمایانگر سطح کل مسکونی در مناطق و شاخصی برای خدمات ساختمان‌های خصوصی و عمومی - تصویب اولیه طرح‌های معماری، پیشرفت کار و تعمیرات آنها.

### نتایج تجربی

جدولی که در پی می‌آید، نتایج حاصل از تجزیه و تحلیل پوشش داده‌ها در مدل بازده ثابت به مقیاس را در ۲۴ شهرداری صوفیه خلاصه کرده است. در جدول نتایج حاصل از مخارج شهرداری به ترتیب صعودی آمده‌اند. ستون هفت نشانگر درصد مناطق

یادداشت‌ها:

1- Law on Regional Constitution of the Republic of Bulgaria

2- Data Envelopment Analysis

منبع:

www.nispa.sk



# گسنلز<sup>(۱)</sup> حرکت به سوی پایداری

نویسندگان: سوزان ترنر<sup>(۲)</sup>، گرنت الدرین<sup>(۳)</sup>  
ترجمه: ونن جلالی  
دانشجوی کارشناسی ارشد عمران

سوگیری‌های آینده‌را که رفع آنها در روند دراز مدت پایداری این شهر تأثیر دارد مشخص کرد؛ از جمله:

- جمعیت ۸۵۰۰۰ نفری، که پیش‌بینی می‌شود طی ۵ تا ۱۰ سال آینده حدود ۲۵ درصد افزایش یابد، و خود نشان‌دهنده یکی از تند رشدترین نواحی شهری در استرالیاست.
- عدم همخوانی جایگاه سیزدهم درآمدی شهر در استرالیای غربی و رتبه چهارمی جمعیت آن.
- کاهش و تخریب زمین‌های باقی مانده بیشه‌ای و زراعتی.
- مشکل تولید زباله و کاهش گاز گلخانه‌ای.
- تخریب محیط‌های ساخته شده، آثار منفی ترافیک و رفتارهای ضد اجتماعی و خلاف قانون.
- اولین طرح راهبردی گسنلز در سال ۱۹۹۸ به منظور پرداختن به این گونه مسائل تهیه شد. این طرح پایه فعالیت‌ها و ابتکاراتی در زمینه پایداری است که در ادامه به شکلی مشخص به آن پرداخته می‌شود.



## مقدمه

شهر گسنلز در ۱۷ کیلومتری جنوب شرقی بخش تجاری مرکزی شهر پرت<sup>(۴)</sup>، در استرالیای غربی قرار دارد و مساحتی حدود ۱۲۷ کیلومتر مربع را در برمی‌گیرد. این ناحیه در سال ۱۸۲۹ به خاطر خاک‌های غنی رسی و آب فراوان رودخانه کانینگ<sup>(۵)</sup>، به دست اروپائیان به ناحیه‌ای مسکونی بدل شد. در آغاز قرن بیست و یکم گسنلز با وجود خدمت‌رسانی به جمعیت شهری ۸۰۰۰۰ نفری، هنوز حال و هوایی روستایی دارد.

جریانات و مسائل اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و زیست محیطی در همه جای دنیا هر یک به شکلی خاص دیده می‌شوند و شهر گسنلز هم از این امر مستثنی نیست. انجمن شهر در پاسخ به مشکلات محلی و جهانی از روند پایداری استقبال می‌کند و به این ترتیب ساخت آینده‌ای روشنی را برای همه در نظر می‌گیرد.

آغاز آنچه برای پایداری شهر گسنلز ضروری می‌نمود در سال ۱۹۹۶ شورای شهر بسیاری معضلات و

## واکنش سازمانی شورا به ملزومات پایداری

- پاسخ نهادین و سازمانی شورا به آنچه برای پایداری مورد نیاز است، با چهار دگرگونی عمده مشخص می‌شود که عبارتند از:
- ۱- دگرگونی‌های ساختاری، شامل تمرکز زدایی مسئولیت، شکل‌گیری بینش قوی عمومی و بهره‌گیری از روش‌های سازمانی‌ای که نتایج تعیین‌کننده‌ای را به دست می‌دهند؛
  - ۲- دگرگونی‌های سیاستی بر پایه طرح راهبردی؛
  - ۳- دگرگونی‌های فرهنگی در پذیرش پایداری؛ و
  - ۴- شکل‌گیری تعهدات و مشارکت‌های راهبردی با جامعه.

## ابتکارهای عملی شورا برای تحقق پایداری

در جهت تحقق دگرگونی‌های سازمانی، ابتکارهایی عملی به منظور اجرای ملزومات پایداری به کار گرفته شده است. این ابتکارها مورد حمایت طرح راهبردی بلند مدت قرار دارند و در واقع بخشی از آن محسوب می‌شوند:

### □ رونق بخشی به مرکز شهر گسنلز

با الهام گرفتن از اصول بین‌المللی جنبش شهرنشینی جدید، امید است که مرکز شهر متراکم‌تر و سالم‌تر شود و به نوعی «پایه محور» گردد؛ وجود اصول شهرنشینی جدید، با استفاده از

میلان جدید، پارکینگ‌ها و جذاب‌تر کردن مغازه‌ها صورت خواهد گرفت.

#### □ امید بستن به دارایی‌های طبیعی

رودخانه کانینگ موهبت طبیعی با ارزشی است که فرصت‌هایی را از طریق ارتقای سلامت محیطی و وسایل رفاهی شهری و تفریحی، برای رسیدن به پایداری فراهم می‌آورد. به همین جهت بهبود محیط رودخانه و تسهیلات تفریحی اطراف آن در دستور کار قرار گرفته است. همچنین به منظور افزایش کاربری‌ها و تقویت فعالیت‌ها در پارک پایونیر<sup>(۶)</sup>، در طول فصل مشترک پارک و مرکز شهر کاربری‌های متنوعی ثبت خواهد شد؛ این فعالیت‌ها نظارت جامعه و ایمنی پارک را بیشتر خواهد کرد.

اصول محله‌های زیست‌پذیر، در رونق بخشی شهر گسنلز مؤثر واقع می‌شود. محله‌های زیست‌پذیر مفاهیمی از پایداری را در خود دارند.

راهکارهایی چون تعیین کانونی برای شهر، در قالب یک خیابان اصلی جدید برای خرید و تعریف مسیری جایگزین بزرگراه فعلی شهر در جهت حل مشکل ترافیک مرکز شهر از جمله مواردی هستند که در طرح راهبردی به منظور بهبود مرکز شهر مد نظر قرار گرفته‌اند.

#### □ ترویج حمل و نقل پایدار

ایستگاه قطار موجود در شهر گسنلز و زمین‌های تحت پوشش فراوانی که در غرب خط آهن گسترش یافته‌اند، فرسوده و تخریب شده‌اند. این ایستگاه‌ها یکی از ناامن‌ترین بخش‌های غربی شهر است که در این طرح مورد رسیدگی قرار گرفته است.



#### □ تبدیل گسنلز به شهری زنده

در هر شهری هر چه مردم بیشتری زندگی و کار کنند، آن را فعال‌تر، برپاتر، جذاب‌تر و راحت‌تر خواهند ساخت. با این فرض، شهر به طور جدی نیازمند ساخت بیش از ۲۰۰۰ خانه جدید در داخل و اطراف مرکز شهر گسنلز است. به این ترتیب، وقتی جمعیت اطراف مرکز شهر افزایش یابد، کاربرد حمل و نقل عمومی نیز فزونی می‌گیرد و مستعد گسترش می‌شود. ساکنان به صورت پیاده امکان دسترسی به محل کار و تسهیلات را خواهند داشت؛ و این خود سبب بهبود کیفیت زندگی و سلامتی محیط زیست برای همه خواهد شد.

#### □ نشانه مجموعه شهری سبز

این نشانه در جهت احیای مرکز شهر گسنلز به ثبت خواهد رسید. این مجموعه عبارت خواهد بود از کتابخانه‌ای جدید، کازینو، مرکز اشتغال، باجه تلفن و تسهیلات رفاهی. این

در جهت بالا بردن امکان دسترسی پیاده ساکنان گسنلز به ایستگاه، مکان آن تغییر خواهد کرد. با مراقبت و نظارت بیشتر راحتی و آسایش لازم فراهم خواهد آمد و تسهیلات توقف ایمن برای اتومبیل‌ها و راندن مطمئن در نواحی پارکینگ تأمین خواهد شد. خدمات اتوبوس‌رانی نیز با این تغییر هماهنگ خواهند شد. هم‌اکنون طراحی ایستگاه جدید آغاز شده است و انتظار می‌رود که در سال ۲۰۰۴ به پایان رسد.

#### □ بهبود سیمای شهر

در کنار برپایی یک کتابخانه جدید، مرکز داد و ستد و باشگاه تفریحی، برنامه‌وسعی در مقیاس شهر برای بهبود سیمای شهر تدوین شده است که انتظار می‌رود تا سال ۲۰۰۴ تأثیرات مشخصی بر شهر داشته باشد. همچنین بهبود سیمای مرکز شهر با بهبود چشم‌انداز خیابان‌ها از طریق انتقال خطوط نیرو به زیرزمین، درختکاری، شبکه مسیرهای عابر پیاده و دوچرخه،



برنامه‌هایی نظیر خیابان‌های پرجنب و جوش، عملیاتی ضد شعارهای دیواری و خدمات ارتباطی جامعه‌است. عنصر محوری دیگر ابتکار شهر ایمن، «راهبرد طراحی شهری شهر ایمن» است که بر اساس تجزیه و تحلیل ترکیب فضایی صورت گرفته است. این راهبرد به جای اجازه ساخت دیوارهای آجری بلند که پنجره‌ای رو به بیرون ندارد، خانه‌ها و ساختمان‌های تجاری یا فعالیت پیاده‌روها را محدود می‌سازد و به قلمرو عمومی پشت می‌کنند، اقداماتی را در جهت نظارت بر پهنه‌های عمومی نظیر پارک‌ها و راه‌ها ترتیب داده است.

#### □ «علاوه بر پیاده‌رو»

برنامه «علاوه بر پیاده‌رو» به عنوان بخشی از طرح مدیریت محیطی، قصد دارد تا با ایجاد کردن و قانونی ساختن فرصت‌های حمل و نقل وسایل نقلیه خصوصی نظیر دوچرخه در تقارن با قدم زدن و حمل و نقل عمومی به مشکلات اجتماعی و زیست محیطی بپردازد. این پروژه بر سرمایه‌گذاری بر زیر ساخت دوچرخه سواری تمرکز دارد.

#### □ نمایشگاه غذایی چند فرهنگی

این نمایشگاه با نام معروف «فودفست»<sup>(۷)</sup> مدتی است در شهر گسنلز راه اندازی شده است. فودفست در صدد است تا با گرد هم آوردن مردم از پس زمینه‌های زبانی و فرهنگی گوناگون و به اشتراک گذاشتن فرهنگ آنها در قالب غذاها، به هدف نزدیکی آنان دست یابد. لازم به ذکر است که تنوع فرهنگی در شهر گسنلز با وجود ۶۲ ملیت گوناگون در آن، بسیار بالاست.

#### □ مرکز جوانان کنویک<sup>(۸)</sup>

این مرکز همایشگاه با ارزشی را برای مردم جوان در شهر گسنلز فراهم می‌آورد. مرکز مذکور امکان دسترسی به امکاناتی نظیر تلویزیون، ویدئو و بازی‌های رایانه‌ای، استخر و نظایر اینها را دارا خواهد بود.

مرکز جوانان همچنین دسته‌ای از کارگاه‌ها و برنامه‌های رایگان نظیر هنر و صنعت را در خود جای داده است.

#### □ دیگر موارد

در این بین طرح‌هایی چون «طرح توسعه سال ۲۰۰۰» و «طرح سال ۲۰۰۱ برای مدیریت محیطی» در پیشبرد اهداف راهبردی گسنلز تأثیر عمده داشته‌اند.

#### □ نتایج و استنباط‌هایی برای آینده پایدار

روشن است که شهر گسنلز در فرایند حرکت به سوی ملزومات پایداری قرار دارد. واکنش سازمانی شورای شهر و چند نمونه از ابتکارهای عملی پایداری، گام‌های نخستین این حرکت به شمار می‌آیند؛ و با این همه هنوز راهی طولانی در پیش روی شهر و مسئولان آن قرار دارد.

دستیابی هر چه سریع‌تر به اهداف مورد نظر طرح، در صورت همکاری حکومت‌های محلی با شورا میسر خواهد شد.



مجموعه شهری با بهره‌گیری از اصول طراحی پایدار اکولوژیکی «سبز» خواهد بود. ساختمان حاصل نیز از نظر سرمایه‌ای کارآمد خواهد بود.

#### □ ابتکار شهر ایمن

این ابتکار، راهکاری است کلی نگر که به خاطر پیشگیری از جرم و جنایت در جامعه برنده جایزه شده است. این ابتکار شامل

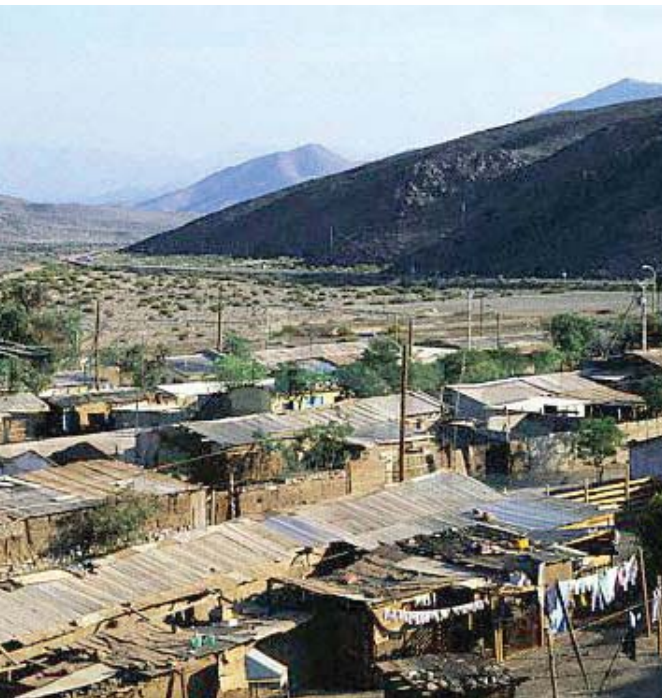


پانوشتها:

- 1- Gosnells
- 2- Suzanne Turner
- 3- Grant Alderson
- 4- Perth
- 5- Canning
- 6- Pioneer
- 7- Food Fest
- 8- Kenwick

منبع:

www.Sustainability.dpc.wac.gov.au



# حلبی آبادهای افریقای جنوبی

نوشته: کارن برونینگ<sup>(۱)</sup>

ترجمه: مهدی دهقان

کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری

## مقدمه

فرهنگ لغت، شانتی<sup>(۲)</sup> را به معنی «آلونک بی در و پیکر» و شانتی تاون<sup>(۳)</sup> یا حلبی آباد را به معنی «بخشی از شهر یا شهرک که افراد بسیار فقیر در آن ساکن شده‌اند» تعریف می‌کند. حلبی آبادها (اردوگاه‌هایی که بدون اجازه ایجاد شده‌اند، آلونک‌ها، سکونتگاه‌های خود انگیخته و جز آن) محصول شهرنشینی شتابانی هستند که از دهه ۱۹۵۰ در شهرهای کشورهای کمتر توسعه یافته شکل گرفته‌اند.

مقامات دولتی که بیش از اندازه تحت فشار قرار دارند، در برآورده کردن تقاضای فزاینده برای مسکن، که میزان بالایی مهاجرت‌های شهری و رشد طبیعی جمعیت وضع وخیمی به آن داده است ناتوان‌اند و در متوقف کردن برپایی مسکن‌های غیر رسمی در حاشیه شهرها عاجز مانده‌اند.

این مقاله به بررسی شرایط زندگی یکی از این حلبی آبادها به نام گاگالتو<sup>(۴)</sup> می‌پردازد. گاگالتو از حومه‌های وسیع شهر کیپ‌تاون است که حدود یک میلیون نفر جمعیت دارد (جمعیت دقیق آن نامعلوم است) و تقریباً در ۱۵ کیلومتری شرق کیپ‌تاون در کشور افریقای جنوبی واقع شده است. این مقاله مشکلات و شرایط وحشتناکی را که ساکنان گاگالتو با آن مواجه‌اند نمایان می‌سازد و در عین حال ویژگی‌های مثبت حلبی آبادها را نیز نشان می‌دهد. از جمله این ویژگی‌ها، که نه تنها در افریقای جنوبی بلکه در سراسر جهان به چشم می‌خورد، سکنی دادن به اقشار نیازمند و فقیر شهری است. توانایی‌ها و راه حل‌های این اقشار در برخورد با معضل مسکن، روز به روز ابعاد مشخص‌تری به خود می‌گیرد.

## گاگالتو

گاگالتو در منطقه بدنام کیپ‌فلاتس<sup>(۵)</sup> (بزرگ‌ترین منطقه سکونتگاهی کیپ‌تاون) واقع شده است. این منطقه شامل محله‌های غیرسفید پوست، شهرک‌های سیاهپوست نشین افریقای<sup>(۶)</sup>، حلبی آبادها و اردوگاه‌هایی است که غیر قانونی تصرف شده‌اند. همان‌طور که از نام کیپ‌فلاتس بر می‌آید، منطقه‌ای است

صاف و کشت‌ناشدنی، که زمین‌های آن به علت قرارگیری در مسیر سیلاب و همچنین وقوع توفان‌های گرد و خاک هیچ استفاده‌ای ندارند. طبق «قانون مناطق گروهی<sup>(۷)</sup>» سال ۱۹۶۶ که اعلام کرد حومه‌ها فقط منطقه زندگی سفیدپوستان‌اند، منطقه کیپ‌فلاتس را دولت برای سکنی دادن سیاهپوستان افریقای و غیر سفیدپوستان انتخاب کرد. ساکنان سیاهپوست، بدین ترتیب مجبور شدند تا به شهرک‌های سیاهپوست‌نشینی نقل مکان کنند که به عنوان مناطق خوابگاهی بر پا شده بود، تا نیروی کار مورد نیاز سفیدپوستان کیپ‌تاون را تأمین کنند. آپارتاید<sup>(۸)</sup> یا تبعیض نژادی (سیاست گسترش جدایی) در دهه ۱۹۶۰، به وسیله هنریک ویر ووبرد<sup>(۹)</sup> رئیس جمهوری افریقای جنوبی عرضه گردید و سپس به دست جانشینان او، بالتازار جان وورستر<sup>(۱۰)</sup> و پیتر ویلم بوت<sup>(۱۱)</sup> به شدت پی گرفته شد. این سیاست به قانونی شدن و به وجود آمدن مناطق سکونتگاهی مجزا بر پایه رنگ پوست منتهی گردید.

آنچه که آپارتاید نتوانست جلوی آن را بگیرد، هجوم گسترده مهاجران مناطق روستایی بود که در پی یافتن کار در کیپ‌تاون بودند. وقتی مردم نتوانستند به سکونتگاه قانونی دست یابند، مجبور به برپایی حلبی آبادها شدند. به رغم عرضه و تبلیغ دموکراسی و قیام نلسون ماندلا<sup>(۱۲)</sup> در آوریل ۱۹۹۴، هنوز هم مناطق سکونت‌مبنتی بر جدایی نژادی، بخشی عمده از زندگی افریقای جنوبی به شمار می‌آیند. باری، سه دهه تعدی نژادی را تحت عنوان آپارتاید، دشوار بتوان از میان برداشت.

## مسائل شهرک‌های سیاهپوست نشین

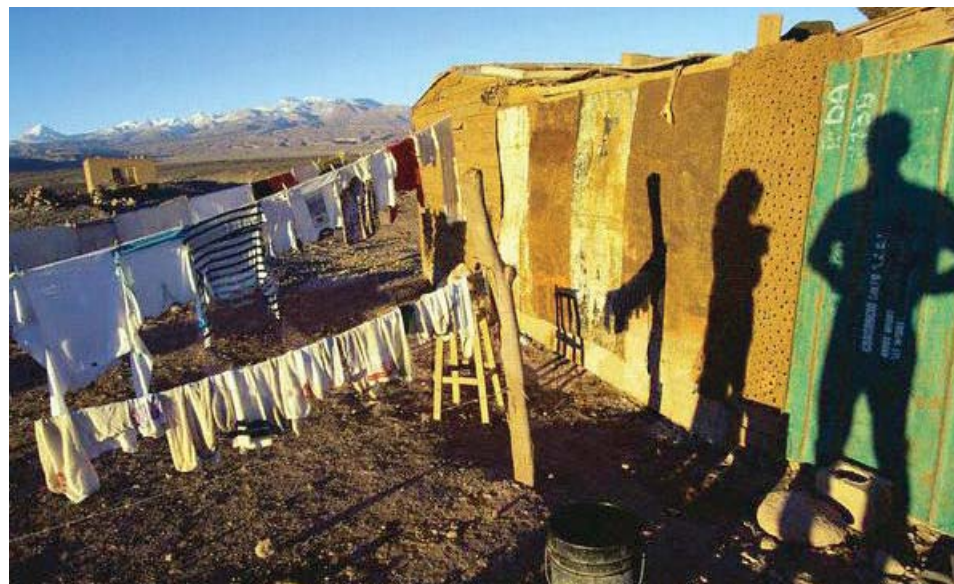
گاگالتو به معنی «افتخار ما» است که کلمه عجیبی به نظر می‌آید؛ زیرا حدود ۵۰ درصد از ساکنان آن بیکار هستند، و ۱۵ تا ۲۰ درصد به ویروس ایدز آلوده‌اند، و جدایی از افرادی که در خانه‌های سازمانی شهرک زندگی می‌کنند، اکثر ساکنان آن خانه‌هایی کوچک، موقتی و متراکم (موسوم به آلونک پر جمعیت) دارند. آلونک‌های عادی، بسیار کوچک‌اند و حدود ۳ متر مربع وسعت دارند. اجزای ساختمانی این آلونک‌ها شامل چوب‌های دور ریخته



شده، کرکره‌های آهنی و در و پنجره‌های نامناسب است که به طرز بی‌مخاطره‌آمیز به هم بسته شده‌اند. سقف‌های آهنی به وسیله آجر یا طناب نگه داشته می‌شوند. در داخل این آلودگی‌ها یک تختخواب، شاید چند صندلی، و حتی برای بعضی از مرفه‌های شان یخچال و میز هم، به چشم می‌خورد. معمولاً در این آلودگی‌های تک‌اتاقی ۴ تا ۶ نفر زندگی می‌کنند. شلوغی آلودگی‌ها معضلات زیادی را در پی داشته است. گاکالتو همواره در معرض آتش سوزی (که در مدت کوتاهی گسترده می‌شود) و بیماری (مخصوصاً سل) قرار دارد. قرارگیری سکونتگاه‌ها در نزدیکی یکدیگر باعث می‌شود تا انتشار بیماری به آلودگی‌های همسایه به آسانی صورت گیرد.

به علاوه، از جاده‌ها و ساختمان‌ها نگهداری به عمل نمی‌آید. کوره‌های سنگفرش نشده مسیر ارتباطی حلبی آبادها با جاده اصلی هستند. تجمع زباله‌های خانگی در اوقات گرم باعث فاسد شدن آنها و انتشار بوی بد می‌شود. تأسیسات مربوط به آب و خدمات بهداشتی نیز بسیار محدود است. همچنین، در حالی که بسیاری از آلودگی‌ها دارای انشعاب برق‌اند اما هیچ یک به زیرساخت‌های آب شهری و فاضلاب متصل نیستند. توالت‌های بیرون ساختمان و شیرهای آب برای دست کم ۶ خانواده مشترک است. تصور کنید که آدم‌ها هر روز صبح مجبور باشد در صف شیر آب بایستد تا سطل خود را پر از آبی کند که برای شست و شو، آشامیدن و تهیه غذا به آن نیاز دارد.

در ۲۴ سپتامبر ۲۰۰۱ حدود ۳۵۰۰ نفر از ساکنان سکونتگاه‌های گاکالتو، نیانگا<sup>(۱۳)</sup>، کروس رود<sup>(۱۴)</sup> و فیلی پی<sup>(۱۵)</sup>، به پلیس و راهبران ای‌ان‌سی<sup>(۱۶)</sup> ملحق شدند تا در اعتراض به جرایم موجود در حلبی آبادها و شهرک‌های سیاهپوست نشین کیپ‌تاون راهپیمایی کنند. از دهه ۱۹۸۰ به بعد رشد روز افزونی در پیدایش باند‌های تبهکار به همراه جرایم خشونت باری نظیر قتل، تجاوز جنسی، و سرقت‌های مسلحانه دیده می‌شود؛ و این موضوع باعث شده است تا کیپ‌تاون به شهرت نامطلوبی چون «پایتخت قتل‌های جهان» دست یابد. روزنامه «استار»<sup>(۱۷)</sup> از وقوع ۱۴۲ سرقت مسلحانه، ۲۲۴ سرقت و هجوم، ۳۶ مورد تجاوز جنسی و ۲۹ مورد قتل گزارش داد، که همگی طی ماه سپتامبر ۲۰۰۱ به



کالتتری‌های گاکالتو و نیانگا گزارش شده بودند. فعالیت باند تبهکاران در کیپ‌فلاتس در زمینه قاچاق مواد مخدر است. در سال ۱۹۹۶ درگیری خشونت بار بین بعضی از باند‌های تبهکار نظیر مرنگرلز<sup>(۱۸)</sup> (به معنی سگ‌های ولگرد)، اسکارپیونز<sup>(۱۹)</sup> (عقرب‌ها) و لافینگ‌بویز<sup>(۲۰)</sup> (پسران خندان) باعث به وجود آمدن سازمانی محلی در کیپ‌فلاتس با عنوان «مردم بر ضد تبهکاری و قاچاق - PAGAD»<sup>(۲۱)</sup> شد، تا برای کاهش جرایم به پلیس کمک کند. راهپیمایی نشان داد که ساکنان خواهان ریشه کردن جرایم از محله‌های خود و افزایش آگاهی درباره فعالیت‌های تبهکارانه‌اند.

### راه‌حل‌های شهرک‌های سیاهپوست نشین

برای داشتن تصویری جامع، نیاز است که خصوصیات مثبت زندگی در حلبی آبادها نیز مورد بررسی قرار گیرد. همجواری و نزدیکی آلودگی‌ها به یکدیگر باعث می‌شود که همه ساکنان همدیگر را بشناسند؛ و در چنین شرایطی همکاری از ضروریات زندگی به شمار می‌آید. زنان در هنگام پهن کردن لباس‌های شسته خود با لیخنه به یکدیگر سلام می‌کنند و کودکان نیز با هم به بازی می‌پردازند. زمان کوتاه عبادت بخش مهمی از زندگی است. دختران

### گردشگری بخش بسیار فعالی است که از طریق تورهای حلبی آباد در گاکالتو ایجاد شده است

جوان با لباس‌هایی که مادران و مادر بزرگ‌های شان با چرخ‌های خیاطی دست دوم دوخته‌اند، در کلیسا به همخوانی مشغول می‌شوند.

آنهایی که شاغل‌اند هر روز صبح با مینی‌بوس به شهر می‌روند و در شغل‌هایی همچون رفتگری، باغبانی و کارهای ساختمانی مشغول به کار می‌شوند. مرکز مجموعه محل ملاقات ساکنان و بزرگان جامعه است، و در آن موضوعاتی نظیر اشتغال، آموزش و مسکن مورد بحث قرار می‌گیرد. یک انجمن فنی هم در این میان وجود دارد که مهارت‌های عملی نظیر لوله‌کشی، کارهای برقی، سفالگری و ساختمان‌سازی را به ساکنان آموزش می‌دهد.

بر روی دیوار مرکز اطلاعات توریستی گاکالتو عکس‌های بزرگی به چشم می‌خورد که نشان دهنده تاریخی سیاسی منطقه و زندگی بعضی از ساکنان آن است. موقعیت لازم برای خرید صنایع دستی و سفال‌های زیبای محلی نیز به وجود آمده است. گردشگری بخش بسیار فعالی است که از طریق تورهای حلبی آباد در گاکالتو ایجاد شده است. بسیاری از این تورها را خود ساکنان راه‌اندازی کرده‌اند. گردشگری منبع درآمدی مهمی محسوب می‌شود. مدت‌ها پیش کیپ‌فلاتس منطقه‌ای ممنوع برای سفیدپوستان به شمار می‌آمد؛ اما به تدریج که جنبه‌های مثبت حلبی آبادها گزارش شد، اندک‌اندک تغییراتی شکل گرفت.

در زمان حاضر شبکه اشتغال دائمی بخش عمده‌ای از فرهنگ گاکالتو به حساب می‌آید و نشان دهنده ابتکارات و توانایی‌های ساکنان آن است. یک کارخانه آجر پزی، که در زمان حاضر به علت

- 1- Kaeren Browning
  - 2- Shanty
  - 3- Shanty town
  - 4- Guguletu
  - 5- Cape Flats
  - 6- Township
  - 7- Group Areas Act
  - 8- Apartheid
  - 9- Hendrik Verwoerd
  - 10- Balthazar John Vorster
  - 11- Pieter Willem Botha
  - 12- Nelson Mandela
  - 13- Nyanga
  - 14- Crossroads
  - 15- Philippi
  - 16- ANC
  - 17- Star
  - 18- Mongrels
  - 19- Scorpions
  - 20- Laughing Boys
  - 21- People Against Gangsterism and Drugs
  - 22- Spaza
  - 23- Habitat
  - 24- South African Homeless People's Federation
  - 25- Savings Schemes
  - 26- People's Dialogue on Land and Shelter
- منبع:  
- Geography Review/ Vol.15/ No.5/ May 2002

بالا بودن هزینه‌های دسترسی به جاده تعطیل است، در آینده به منبع مهمی برای اشتغال بدل خواهد شد. مردم در خانه‌های خود را به بیرون باز کرده‌اند و کالاهایی مانند نان، میوه، روزنامه و شیرینی می‌فروشند.

این خانه‌ها که به فروشگاه‌های اسپازا<sup>(۲۳)</sup> معروف‌اند، به مجوز فعالیت نیاز ندارند و نمونه‌ای از اشتغال بخش غیر رسمی هستند که کمک می‌کنند تا ساکنان بالاتر از خط فقر قرار گیرند. یک مهد کودک هم برای بچه‌ها، با استفاده از کمک‌های اهدایی جهانگردان تأسیس شده است. به رغم وجود مدرسه دولتی در این منطقه، بیش از ۵۰ درصد کودکان زیر ۱۴ سال در آن حضور نمی‌یابند. این رقم وحشتناکی است و می‌بایست شدیداً با این پدیده مبارزه شود.

### نتایج خط مشی‌ها

در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ دولت افریقای جنوبی کوشش کرد تا حلیی آبادهای کیپ‌فلاتس را از بین ببرد، زیرا آنها را خاستگاه ناآرامی‌های اجتماعی تلقی می‌کرد. دیگر دولت‌های کشورهای در حال توسعه نیز سیاست‌های مشابهی دارند؛ اما در عین حال متوجه شده‌اند که برخورد با این پدیده در یک منطقه باعث می‌شود تا به سادگی به جاهای دیگر انتشار یابد؛ و در واقع با رفتن پلیس و

## در زمان حاضر شبکه اشتغال دائمی، بخش عمده‌ای از فرهنگ گاگالتو به حساب می‌آید و نشان دهنده ابتکارات و توانایی‌های ساکنان آن است

بولدوزرها از منطقه، دیری نمی‌گذرد که آلونک‌هایی در جاهای دیگر ظاهر می‌شوند.

امروزه بسیاری از سازمان‌های ملی و بین‌المللی به افریقای جنوبی و دیگر دولت‌های جهان در حال توسعه کمک کرده‌اند تا از مزایای بهسازی و ارتقای حلیی آبادها آگاهی یابند و به جای اقدامات نابودسازی، طرح‌های توسعه مکان و خدمات را به کار گیرند. کنفرانس سازمان ملل در مورد سکونتگاه‌های انسانی که با عنوان «زیستگاه»<sup>(۲۴)</sup> شناخته می‌شود، باعث شده است که جهانیان به اهمیت «پناهگاه مناسب برای همه» و «توسعه سکونتگاه‌های انسانی پایدار در جهان در حال شهری شدن» پی ببرند.

فدراسیون افراد بیخانمان افریقای جنوبی<sup>(۲۵)</sup> که در سال ۱۹۹۱ بنیان نهاده شد، امروزه با حدود ۱۰ هزار خانوار، حکم نهضت ملی افراد فقیر را یافته است. این فدراسیون با راه اندازی برنامه‌های پس انداز<sup>(۲۶)</sup> به اعضای خود کمک کرده است تا به طراحی، کنترل و اجرای راهبردهای کاهش فقر بپردازند. این فدراسیون مورد حمایت سازمان «گفت و گوی مردم درباره زمین و پناهگاه»<sup>(۲۷)</sup> است، که از سازمان‌های کوچک غیر دولتی در افریقای جنوبی به شمار می‌آید. تنها وظیفه این سازمان فراهم کردن حمایت‌های تخصصی برای جوامع محلی است. سمینار بین‌المللی «ساکنان زاغه‌ها و آلونک‌ها» در ماه مه ۱۹۹۶ برگزار شد و طی آن

سازمان‌های غیر دولتی مختلف و جوامع فقیر شهری از آسیا، افریقا و امریکای لاتین، در افریقای جنوبی دور هم جمع شدند تا فرایندی مردمی را برای تقویت طرح‌های اعتباری و پس اندازی به راه‌اندازند. این سمینار، رسمیت بخشیدن به فرایندها را تسریع کرد و فرصتی را برای جوامع فراهم آورد تا از دیدگاه‌های دیگر ملت‌ها نیز استفاده کنند.

### خودیاری

هسته اصلی همه این سازمان‌ها خودیاری و خود اتکالی است. گردهمایی جوامع شهری برای پرداختن به نیازها و اولویت‌ها به عنوان کلید حل مشکلات مسکن تلقی شده است. برای جوامع شهری مهم است که فرایند حل مسائل را در دست بگیرند. فدراسیون افراد بیخانمان افریقای جنوبی به اعضای خود آموزش می‌دهد که چگونه نقشه‌های از سکونتگاه‌ها را تهیه کنند و به جمع‌آوری اطلاعات اجتماعی - اقتصادی ساکنان بپردازند. این اعضا، دفترداری و مدیریت مالی را فرامی‌گیرند تا بتوانند برنامه‌های پس انداز را راه اندازی کنند. ناگفته نماند که ۸۰ تا ۹۰ درصد اعضای این فدراسیون را زنان تشکیل می‌دهند. تحصیل مهارت‌های جدید به آنها کمک کرده است تا وضعیت اجتماعی خود را در جامعه ارتقا بخشند. آموزش چگونگی طراحی مسکن و شیوه‌های ساختمان‌سازی هدف غایی این فرایند است. فدراسیون مذکور تلاش‌های خود را برای سیاستمداران و مطبوعات تبلیغ کرده و برای گرفتن وام و زمین به منظور ساختمان‌سازی بر دولت نفوذ یافته است.

سازمان مشارکت زنان گاگالتو در ابتدا با ۱۲ نفر شروع به کار کرد. آنها با درآمد متوسط ۷۰۰ راند (حدود ۵۰ پوند) در ماه (کمک انجام شده از جانب فدراسیون افراد بیخانمان افریقای جنوبی)، برنامه‌های پس انداز را راه اندازی کردند. بسیاری از زنان پول‌های خود را که از طریق مشاغل مانند نظافتچی‌گری و خدمتکاری به دست می‌آورند، پس انداز می‌کنند. آنها مهارت‌های مالی و ساختمان‌سازی را، که توصیف شد، فرا گرفته و بدین ترتیب پول کافی برای ساخت خانه‌های جدید پس انداز کرده‌اند.

در سال ۱۹۹۶ کنفرانس «زیستگاه» به این نتیجه رسید که اگر قرار است نیازهای جمعیت - خصوصاً نیازهای افراد فقیر - برآورده شود، باید وظیفه دولت‌های کشورهای کمتر توسعه یافته در جهت محیط زیست شهری تغییر کند. گروه‌های شهروندی و سازمان‌های غیردولتی باید دوشادوش بخش خصوصی و دولت نقش مهمی ایفا کنند. هیچ گروهی به تنهایی نمی‌تواند با چالش مسکن که در شهرهای جهان کمتر توسعه یافته وجود دارد، به مقابله بپردازد. به نظر می‌رسد که تجربیات افریقای جنوبی بتواند از اهداف کنفرانس زیستگاه مبنی بر رهبرانی مشارکت گونه حمایت کند. در زمان حاضر مشارکتی بین سازمان مسکن دولت و فدراسیون افراد بیخانمان برقرار شده است. «وزارت امور کشاورزی و زمین» از انتقال ۱۵ میلیون هکتار زمین برای مسکن فقرا در ۵ سال آینده خبر داده است. در مارس ۱۹۹۶ فدراسیون افراد بیخانمان وامی به مبلغ ۱۰ میلیون راند از دولت دریافت کرد. این خود نشان می‌دهد که دولت افریقای جنوبی به قابلیت‌های مردم فقیر در شهرهای این کشور آگاهی یافته است.



## لهستان افزایش سهم حکومت‌های محلی از مالیات بر درآمد

با اجرای قانونی جدید مبنی بر افزایش سهم شهرداری‌های لهستان از مالیات بر درآمد افراد حقیقی، اصلاحاتی جدی در منابع مالی این شهرداری‌ها ایجاد می‌شود.

پیشنهاد انجام این تغییرات را ابتدا وزارت دارایی لهستان در



لهستان - در استوا

لایحه‌ای مطرح ساخت. این طرح که به زودی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید، همچون پروژه‌های سال گذشته به اصلاح امور مالی حکومت‌های محلی منجر خواهد شد. به این ترتیب از سال ۲۰۰۴ میلادی سهم شهرداری‌ها از مالیات بر درآمد افراد افزایش خواهد یافت و با سهم فرمانداری‌ها از مالیات بر درآمد شرکت‌ها (افراد حقوقی) مساوی خواهد شد.

به گفته «اوچکیه ویچ»<sup>(۱)</sup>، معاون وزیر دارایی لهستان، با اجرای طرح‌ها و قوانین مذکور درآمدهای حاصل از سهم مالیات بر درآمد افراد به شهرداری‌های مناطق واگذار می‌شود. برای تحقق این امر تعریف سازوکارهای لازم و لغو انواع کمک‌ها و یارانه‌ها ضروری است.

در زمان حاضر درصد عمده‌ای از یارانه‌هایی که به حکومت‌های محلی تعلق می‌گیرد، یارانه‌های آموزشی است. با این وصف از آغاز سال آینده با حذف یارانه‌های آموزشی، یارانه جاده‌ای و کمک‌های تأمین هزینه استان، وظیفه تأمین سرمایه و منابع مالی بر عهده حکومت‌های محلی قرار خواهد گرفت.

گفتنی است هزینه‌های اجرای این قوانین جدید در لهستان ۱/۸ بیلیون زلوتی (واحد پول این کشور) است و انتظار می‌رود که با صرف این هزینه، اصلاح امور مالی حکومت‌های محلی در لهستان، روندی مثبت بیابد.

ترجمه: شهروز فرزین پاک  
منبع: Pldg.Pl  
پانوش: Uzkiewicz1)

## بهبود مدیریت شهری در اسپانیا محصول تحول اداری

اصلاح امور اداری در اسپانیا، کیفیت ارائه خدمات و مدیریت شهری را در دو دهه گذشته به میزان درخور توجهی افزایش داده است.

با تصویب قانونی جدید در سال ۱۹۷۸، تغییرات اساسی در نظام اجتماعی، اقتصادی اسپانیا به وجود آمد. یکی از سیاست‌های محوری که پس از تصویب این قانون اجرا شد، بهبود چارچوب حقوقی و اداری در این کشور بود. در واقع با اجرای قانون مذکور، گویی نظام اداری در اسپانیا تولدی دوباره یافت. یکی از راهکارهای تحقق این امر ایجاد قطب ارتباطی مشترک برای شهروندان است که موجب می‌شود خدمات اداری مختلف در مکان واحدی به شهروندان ارائه گردد. در این میان استفاده از تشکل‌های محلی نقش مهمی دارد.

در واقع فاصله زیاد دهکده‌ها با مراکز اداری اندیشه تبدیل تشکل‌های محلی را به حلقه واسط ادارات دولتی و مردم به وجود آورده است.

به همین منظور قانونی به تصویب رسید که بر اساس آن تشکل‌های محلی این امکان را یافته‌اند که به عنوان ادارات دولتی، مسائل و مشکلات ساکنان دهکده را حل کنند. این تشکل‌ها می‌توانند با دولت مرکزی اسپانیا قرارداد منعقد سازند. نتیجه این تفویض اختیار به نهادهای محلی گسترش خدمات و سهولت در ارائه سرویس‌های خدمات‌دهی به شهروندان است.



اسپانیا - در استوا

«ایجاد گیشه‌های عمومی شهروندان» در شهرهای اسپانیا گام مهم دیگری در جهت بهبود کیفیت مدیریت شهری به شمار می‌رود.

مهم‌ترین اهدافی که این طرح دنبال می‌کند، عبارتند از: استفاده گسترده از فناوری‌های جدید اطلاع‌رسانی، تقسیم‌بندی اصولی اطلاعات اداری برای ارائه خدمات و اطلاعات لازم به شهروندان و تقویت مدیریت شهری با بهره‌برداری از شیوه‌های الکترونیکی روزآمد. از دیگر عملکردهای اجرایی در جهت بهبود کیفیت مدیریت شهری در اسپانیا، به کارگیری سیستم راهنمای خدمات دهی عمومی است. در این سیستم راهنما، عملکرد ۴۰۰ مؤسسه و سازمان خدماتی جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل می‌شود. نتایج این اطلاعات از سه طریق در اختیار شهروندان قرار می‌گیرد. نخستین روش استفاده از اینترنت است که به این وسیله شهروندان می‌توانند در منزل خود اطلاعات مربوط به قوانین اداری و امور اجرایی ادارات را دریافت کنند. تأسیس اداره اطلاعات به شهروندان روش دیگری است که اطلاعات لازم را به شهروندانی که به اینترنت دسترسی ندارند، ارائه می‌دهد.

ایجاد فضاهای تعامل و گفت و گو در شهر شیوه دیگری برای اطلاع‌رسانی در شهرهای اسپانیاست. ایجاد اشتغال از طریق گسترش مؤسسات مفید، آموزش مسئولان و کارمندان ادارات مختلف از دیگر راهکارهای ارتقای مدیریت شهری در این کشور است. در واقع با انجام اقدامات پیش گفته، اکنون ادارات مختلف اسپانیا در زیر یک سقف با یکدیگر همکاری می‌کنند. گفتنی است نتایج به دست آمده از این شیوه‌های اجرایی در اسپانیا بسیار مثبت و موفقیت‌آمیز بوده است. در زمان حاضر به درخواست‌های شهروندان بدون معطلی پاسخ داده می‌شود؛ و با استفاده از فناوری‌های جدید اطلاع‌رسانی، از مشکلات بوروکراسی و پیچ و خم‌های اداری، به نحو چشمگیری کاسته شده است.

ترجمه: مینو موسوی  
منبع: www.qualit - Publique.com

## شهرداری‌های آلمان در حمل و نقل چقدر هزینه می‌کنند؟

شهرداری‌های آلمان با استفاده از شیوه‌های جدید، هزینه حمل و نقل را در شهر خود به طور دقیق برآورد می‌کنند و از نتایج بررسی‌های خود در برنامه‌ریزی‌های آتی بهره‌مندی می‌برند. حمل و نقل و جاده‌سازی همواره نیازمند هزینه است. اما همیشه نمی‌توان هزینه‌های کل مربوط به بخش حمل و نقل را از بودجه شهرداری جدا کرد. در واقع بخشی از هزینه‌های حمل و نقل در بودجه حمل و نقل به حساب نمی‌آید و به صورت پنهان در مقوله‌های دیگری همچون دفع فاضلاب، ایجاد فضای سبز و احداث مدارس قرار می‌گیرد. در زمان حاضر «نهاد مرکزی محیط زیست» در آلمان دو روش یا ابزار را معرفی کرده است که با کمک آنها می‌توان این هزینه‌های پنهان را مشخص کرد.

نخستین ابزار، استفاده از برگه‌های گزارش کار است. برای این منظور «شورای بین‌المللی اقدامات محیط زیست محلی» به ثبت آمدو شد خودروها در شهرهای «برمن»، «درسدن» و «اشتوتگارت» پرداخت و هزینه‌های ترافیک ناشی از جابه‌جایی مسافر را در این شهرها بررسی کرد. نتایج این بررسی‌ها نشان داد این شهرداری‌ها هر ساله برای جابه‌جایی یک مسافر در حدود ۱۱۰ الی ۱۴۵ یورو هزینه می‌کنند، که اگر این مبلغ به همه شهروندان تعمیم داده شود، این رقم به ۱۰/۵ میلیارد یورو نیز خواهد رسید. این مبلغ نهایی در حقیقت یارانه آمد و شد خودروهاست. این شورا برای آنکه شهرداری‌های آلمان را در بخش هزینه‌های آمد و شد خودروها یاری برساند، برگه‌هایی را طراحی کرد که «برگه‌های جامع گزارش کار» نام دارد و با کمک آن می‌توان به ارزیابی میزان بودجه پرداخت.



آلمان - بوستلاند

ابزار مهم دیگر برای تعیین هزینه‌های واقعی حمل و نقل در شهرهای آلمان، برنامه‌ریزی حمل و نقل کم هزینه با استفاده از رایانه است که در بازنگری درآمد و هزینه‌های کلی حمل و نقل به شهرداری‌ها کمک می‌کند. این فرایند به وسیله فناوری ترافیکی جدید طراحی شده و در چهار شهر آلمان به اجرا در آمده است. به این ترتیب، شورای بین‌المللی اقدامات محیط زیست محلی، نه تنها هزینه‌های سالانه حمل و نقل را در بودجه پیش‌بینی کرده است، بلکه هزینه‌ها و تأثیرات زیست محیطی متغیرهای مختلف بودجه و سرمایه‌های به کار رفته در نگهداری و امکانات حمل و نقل را نیز ارزیابی می‌کند.

لازم به ذکر است که این شورا کتابچه راهنمایی منتشر کرده است که می‌توان از آن به عنوان ابزاری کمکی در برنامه‌ریزی شهری، اداره حمل و نقل و اداره مالی شهرداری‌ها سود جست.

ترجمه: علی عربانی دانا  
منبع: www.umweltbundesamt.de

شهروندان هالیفاکس کانادا در طرح «روز بدون اتومبیل»، که در ۲۵ آوریل ۲۰۰۲ برگزار شد، مشارکت کردند.

این پروژه به پیشنهاد شهردار وقت هالیفاکس و به منظور ارتقای محیط زیست شهروندان برنامه‌ریزی شد و شهرهای فردریکتون، نیوبران سوک، گونبردوک و نیوفالند، در این فرصت مقتضی برای مشارکت هر چه بیشتر با شهرداری منطقه‌ای هالیفاکس به رقابت پرداختند.

به این ترتیب، همه شهروندان در این روز ملزم به استفاده نکردن از وسایل نقلیه خود و انتخاب شیوه‌های مفید دیگری همچون قدم زدن، دوچرخه سواری و استفاده از وسایل حمل و نقل عمومی برای رفتن به سر کار و انجام وظایف روزانه شدند.

به منظور ساماندهی و جلب مشارکت بیشتر شهروندان در هالیفاکس از آنها خواسته شد که با مرکز اطلاعاتی صنفی تماس بگیرند و شیوه و وسیله سفر روزانه درون شهری خود را انتخاب و ثبت نام کنند. شهرداری به منظور اجرای هر چه بهتر برنامه،

## هالیفاکس، یک روز بدون خودرو





کانادا - هالیفاکس

تخفیف ویژه‌ای برای حمل و نقل مسافران اتوبوس یا «کشتی گذاره» و مترو در نظر گرفت.

به نظر شهردار به این ترتیب، روز بدون ماشین گامی دیگر در

گردهمایی سه سالانه اتحادیه کلان شهرهای بزرگ دنیا، با نام «متروپولیس»، در ششم مهرماه سال جاری به مدت ۴ روز در استانبول برگزار شد.

این اتحادیه به منظور حل مشکلات و مسائل برنامه‌ریزی شهری، توسعه شهری، محیط زیست، حمل و نقل، زیرساخت‌های لازم، ارتباطات شهری و نظایر اینها در سال ۱۹۸۴ تأسیس شد. یکی از مهم‌ترین اهداف این اتحادیه، ترویج همکاری مقامات سیاسی با سازمان‌های شهری و سازمان‌های غیر دولتی در کلان شهرهای عضو اتحادیه است.

این گردهمایی سه سالانه، نخستین بار در سال ۱۹۸۴ در پاریس، و پس از آن هر سه سال یک بار در مکزیک، ملبورن، مونترال، توکیو، بارسلون و سئول برگزار شد.

اعضای اتحادیه در آخرین نشست متروپولیس که در استانبول برگزار شد، طی چهار روز با تشکیل کنفرانس و نمایشگاه، به بحث و گفت و گو راجع به مسائل مختلف کلان شهرها پرداختند.

برگزاری نشست‌های جهانی نظیر گردهمایی متروپولیس در

## گردهمایی «کلان شهر» در استانبول

## شورای شهر بن : با افزایش نرخ بلیت قطار مخالفیم

شورای شهر بن در اعتراض به افزایش نرخ بلیت قطار در آلمان و یافتن راهکارهای جدی، جلسه‌ای را با حضور اعضای مجمع عمومی شرکت راه آهن آلمان و رئیس این شرکت برگزار کرد.

قطار وسیله‌ای مسافرتی است که هر قشر و طبقه‌ای از آن استفاده می‌کنند؛ اما شهروندان طبقات ضعیف به دلیل مناسب بودن قیمت و هزینه بلیت آن، از این وسیله در مقایسه با سایر وسایل حمل و نقل بیشتر استفاده می‌کنند.

یکی از تبعات افزایش ارزش یورو در آلمان افزایش هزینه سفر

جهت حمایت از محیط زیست است و نیاز نسل آینده را به سلامت و حفظ محیط زیست نمایان می‌کند. او همچنین معتقد است که اجرای این برنامه باعث تشویق شهروندان هالیفاکس در استفاده از وسایل حمل و نقل غیر احتراقی (بنزین سوز) - که شیوه‌ای امروزی در حمل و نقل است - می‌گردد.

گفتنی است شیلا نوگر، مسئول راه اندازی مسیرهای دوچرخه در شهرداری منطقه‌ای هالیفاکس، به منظور تشویق هر چه بیشتر شهروندان، با دوچرخه به محل از خود واقع در مرکز شهر رفت و آمد می‌کند.

ترجمه: پریسا هدایت  
منبع: HRM Media Room Press



ایران

ترکیه و ارتقای صنعت گردشگری در این کشور موجب شکل‌گیری رویکرد جدید شهرداری استانبول به اطلاع‌رسانی شهری شده است. در زمان حاضر این شهرداری در بیش از سی نقطه شهر مرکز اطلاع‌رسانی الکترونیکی راه اندازی کرده است. این مراکز مجهز، تمامی اطلاعات لازم را در مورد کلان شهر استانبول در اختیار شهروندان و جهانگردان قرار خواهند داد.

ترجمه: فرزتان نوبخت  
منبع: www.trt.com.tr

با قطار بود. در اواخر سال ۲۰۰۲ قیمت بلیت قطار درجه «۲» به ۱۴۰ یورو و قیمت بلیت قطار درجه «۱» به ۲۸۰ یورو رسید. از سوی دیگر، گران شدن بلیت قطار نگرانی اکثر مسافران را برانگیخت و برخی از آنان را از مسافرت با این وسیله منصرف کرد.

برای رسیدگی به این مشکل در اوایل سال ۲۰۰۳ اعضای شورای شهر بن و مسؤولان راه آهن آلمان جلسه‌ای تشکیل دادند. در این جلسه سرعت و سهولت در رفت و آمد، ارزان بودن و کیفیت عبور و مرور از شاخص‌های توسعه عنوان شد و راهکارهای مناسب برای انجام کارهای مطالعاتی و تأمین درآمد شرکت راه



آلمان - ایستگاه قطار



آهن و جبران کاهش بودجه این شرکت مورد تأکید قرار گرفت. همچنین در این جلسه با تخفیف ویژه قیمت بلیت قطار موافقت شد. رئیس شورای شهر بن مخالفت شورای شهر را با افزایش نرخ بلیت حرکتی در مسیر نهضت خدمات رسانی به مردم ذکر کرد.

بر اساس توافقات صورت گرفته در این جلسه به مسافران کارت‌های ویژه سفر ارائه شد که مسافران با همراه داشتن این کارت از تخفیف ویژه ۵۰ درصدی استفاده می‌کنند. این کارت ویژه

از اول ماه اوت به مسافران ارائه شده، که با آن، قیمت بلیت‌های درجه دو و یک برای دارندگان کارت ویژه به ترتیب ۲۰۰ یورو و ۴۰۰ یورو در سال است.

ذکر این نکته نیز ضروری است که مسافران می‌توانند بلیت سفرهای آتی خود را نیز رزرو کنند؛ و بلیت‌های رزرو شده تا پایان سال جاری میلادی اعتبار دارد.

ترجمه: فرحناز قریبانه  
منبع: www.tagesschau.de

## شهرداری‌های دوبی و نظارت بر سالن‌های آرایشی

واحد بهداشت عمومی شهرداری‌های دوبی، بخشنامه‌ای را در جهت حفظ سلامت و بهداشت عمومی و ممانعت از اقدامات غیر بهداشتی در سالن‌های آرایشی - بهداشتی، تنظیم کرده است.

بر اساس این بخشنامه، افراد بی تجربه و فاقد مهارت، اجازه ندارند فعالیت‌های تخصصی را بدون داشتن صلاحیت انجام دهند. برای اجرایی تر کردن این بخشنامه واحد توسعه اقتصادی شهرداری دوبی نیز به سالن‌های معتبر مجوزی مبنی بر ارائه خدمات درمانی و

تا ۳ ماه پس از اختتام، نوع فعالیت خود را تغییر دهند. در واقع فعالیت‌های پیش گفته تنها در حیطه صلاحیت کلینیک‌های ویژه مراقبت زیبایی یا مراکز تندرستی است.

این بخشنامه، پیش از انتشار، طی نشست‌هایی با نظام پزشکی، کلینیک‌های خصوصی، مسئولان وزارت بهداشت و واحد توسعه اقتصادی شهرداری‌های دوبی در میان گذاشته شد. بر اساس این بخشنامه، وزارت بهداشت، قوانین مربوط به کاربرد تجهیزات و درجه‌بندی آنها را مشخص می‌کند. واحد توسعه اقتصادی نیز



هماهنگ با مراکز صدور مجوز به سالن‌های ماساژ و کاهش وزن، در فرایند صدور مجوز به مراکز تندرستی مشارکت خواهد کرد.

ترجمه: بهار صدی  
منبع: vgn.dm.gov.ae

زیبایی - که دقیقاً برشمرده شده‌اند - می‌دهد. این موارد شامل فعالیت‌هایی چون پاکسازی سطحی پوست، شست و شو، رنگ و آرایش مو، و آرایش و مراقبت از ناخن‌ها، دست‌ها و پوست است؛ و در صورتی که سالن‌ها خدماتی چون ماساژ، کاهش وزن، برنزه کردن و نظایر اینها را ارائه می‌دهند، باید فعالیت خود را متوقف کنند و نهایتاً

اداره حمل و نقل عمومی و راه‌ها و تأسیسات گواتنگ در افریقای جنوبی، اقدام به تشکیل کارگاه زنان فعال در صنعت تاکسی رانی و اتوبوس رانی و ساخت و ساز کرده است.

هدف از تشکیل و برپایی این کارگاه یکروزه که در واقع بخشی از مراسم جشن روز زن بوده است، تنها نیکداشت از خود گذشته‌گی‌ها و تلاش زنان در ارائه زندگی بهتر برای همه نیست، بلکه در عین حال اظهار رضایت و شادمانی از موفقیت‌هایی است که زنان به رغم مخالفت‌های موجود در جامعه‌ای مردسالار به آن دست یافته‌اند.

در این مراسم از شرکت کنندگان خواسته شد تا ضمن برگزاری جشن، متعهد گردند تا باقی این گذار طاقت فرسا را، تا دستیابی به برابری زنان و مردان، با جدیت طی کنند.

اداره حمل و نقل عمومی و راه‌ها و تأسیسات گواتنگ علاوه بر

## افریقای جنوبی تجلیل از زنان فعال در بخش حمل و نقل و ساخت و ساز



## لویشام شهری با ترافیک آرام

این اقدامات نمادین، برنامه‌های آموزشی و توسعه‌ای بسیاری را تدوین کرده است که تمامی آنها سمت و سوی حمایت از زنان را دارند. این برنامه‌ها عموماً در برگیرنده تسهیلات عمومی اجتماعی و نیز برنامه‌هایی در زمینه صنعت تاکسی و اتوبوس‌رانی است. در آینده نیز طرح‌های متعددی شامل موضع‌گیری استان‌ها در مقابل تفاوت و نابرابری میان زنان و مردان، نقش زنان در صنعت تاکسی و

اتوبوس‌رانی و نیز برنامه‌های اجتماعی ارائه خواهد شد. همچنین طرحی در این اداره در دست تهیه است که از دانش‌آموزان و دانشجویان حمایت می‌کند؛ و تأکید آن به ویژه بر دانش‌آموزان و دانشجویان دختری است که در رشته ریاضیات و علوم به تحصیل می‌پردازند.

ترجمه: فاطمه فریدوشان  
منبع: [www.umanjordan.org](http://www.umanjordan.org)

بخشی از هزینه‌های روشنایی، نظافت، اجاره زمین و امکانات دیگر پارکینگ را بپردازند. به طور حتم لویشام تنها شهری نیست که با فشارهایی از این دست مواجه است. سیاست‌هایی مشابه نیز به وسیله مقامات محلی در بسیاری از شهرهای دیگر انگلستان اجرا می‌شود.

علاوه بر بررسی‌ها و اقدامات پیش گفته، هیئت مشاوره، براساس بررسی‌های ترافیکی، اطلاعات پایداری را از جریان‌های ترافیک، سرعت‌ها و حجم ترافیک در لویشام جمع‌آوری می‌کند. این اطلاعات به علل و عوامل تصادفات می‌پردازد و شامل داده‌هایی از سطح جاده‌ها و شرایط آب و هوایی حاکم بر زمان و مکان تصادف است. اطلاعات مذکور به طور وسیعی در طراحی شاهراه‌ها و روش‌های کاهش تصادفات در لویشام به کار می‌روند.

گفتنی است علاوه بر اقدامات پیش گفته هیئت مشاوره در

در شهر متراکم و شلوغ لویشام انگلستان، ایجاد محیطی امن و دلپذیر برای کاربران راه و مسیرهای پیاده‌رو، در اولویت فعالیت‌های شهرداری این شهر قرار گرفته است.

هیئت مشاوره، متشکل از عده‌ای از کارشناسان است که به منظور آرام‌سازی ترافیک لویشام تاکنون طرح‌های بسیاری را تهیه و اجرا کرده‌اند. این هیئت، در قبال آماده‌سازی، تکمیل و بازبینی دستورات کنترل و تنظیم ترافیک مسئولیتی قانونی دارد. این دستورات که به وسیله گروه توسعه شاهراه‌ها اجرا می‌شود، در روند اصلاحات ترافیکی نقش محوری ایفا می‌کند.

از جمله این اصلاحات، احداث مکان‌های کنترل شده پارکینگ است. این مراکز در نواحی‌ای که تقاضا برای پارکینگ با نیازهای ساکنان برابر نیست ایجاد می‌شود. احداث این مکان‌ها با سیاست‌های کلان مدیریت ترافیک همسوست و با



زمینه مدیریت ترافیک، این هیئت بررسی‌های ترافیکی دیگری را نیز به انجام رسانده است که مواردی از این دست را در بر می‌گیرد: شمارش تعداد اتومبیل‌ها، وضعیت عابران پیاده، شرایط پارکینگ خیابانی هنگام غروب و شب، جریان و حجم ترافیک، شمارش طول صف‌های ترافیکی و حالت‌های فشرده‌گی ترافیکی، پارکینگ‌های کنترل شده، سفرهای سالانه و نظایر اینها.

ترجمه: ونن جلالی  
پانوش: 1- End destination  
منبع: [www.lewishum.gov.uk](http://www.lewishum.gov.uk)

محدود کردن توقف در «مقصد پایانی»<sup>(۱)</sup> از میزان ترافیک می‌کاهد. سرمایه‌گذاری برای مکان‌های کنترل شده پارکینگ به صورت فروش سهام است. نیز از آنجا که هزینه پارک بیش از ۴ ساعت، بسیار سنگین است، برگشت سرمایه در این مراکز بسیار سریع صورت می‌پذیرد. از دیگر اقدامات مثبت هیئت مشاوره پیش‌بینی تقاضاهای آتی سفر به منظور کنترل ترافیک و تغییر گزینه‌های سفر شهروندان است.

برای این منظور هزینه‌های پارکینگ به عنوان یکی از راه‌های ایجاد این تحولات مدنظر قرار گرفته است. به عنوان مثال، کسانی که مجوز شغلی برای استفاده از پارکینگ دارند، باید

# حیاتی نو در قلعه کهن بیرجند

محمد حسین بوچانی

دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری



قلعه در میان بافت تاریخی شهر

## مقدمه

ناحیه تاریخی در شهرهای قدیمی ایران، مناطق و محله‌های شاخصی را شامل می‌شود که ارزشمندترین آثار تاریخی و ثروت‌های فرهنگی را در خود جای داده‌اند. با اینکه برخی از این آثار در سطح جهانی دارای ارزش‌اند، اما متأسفانه همین نواحی بسیار فرسوده گردیده و در بسیاری از موارد سکونتگاه مردم تهیدست شهری و مهاجران شده‌اند. ساکنان قدیم امید به بهبود و تغییر محیط کالبدی خود را کاملاً از دست داده‌اند؛ به ویژه اینکه چنین مسئله‌ای را بارها مسئولان محلی مطرح کرده‌اند ولی با بی‌برنامگی مدیریت کلان، بی‌جواب مانده است. لذا ناحیه قدیم نه تنها به صورت مسئله‌ای کالبدی، بلکه معضلی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی درآمده است، که نمی‌توان بدون توجه به جامعیت آن و یا با فعالیت‌های انفعالی و سنجش نشده از آن گذشت.

محللات تاریخی دارای فضاهای شهری با ارزشی‌اند که مفاهیم زندگی جمعی و حیات مدنی را در تاریخ خود به نمایش می‌گذارند. در تحولات جدید شهرنشینی جهان و ظهور مسائل ناشی از آن مراکز قدیمی شهرها بیشتر از سایر نقاط شهری در معرض پیامدهای نامطلوب توسعه شهری قرار گرفته‌اند. این مسئله تقریباً در تمام شهرهای تاریخی نمود داشته است. بالطبع در شهرهای ایران به

دلیل رشد سریع کالبدی، هجوم مهاجران، عدم برنامه‌ریزی و جز اینها، مسائلی در ناحیه تاریخی ظاهر شده‌اند که گاه به صورت معضل ملی خودنمایی می‌کنند. معضل نواحی قدیمی و تاریخی شهرها و موضوع بهسازی، مرمت، روان بخشی و احیای زندگی اجتماعی در آنها، در چند دهه اخیر مورد توجه برنامه‌ریزان و مدیران شهری قرار گرفته و کم و بیش اقدام‌هایی هم در این زمینه صورت پذیرفته است.

گذشته از کارآمدی یا ناکارآمدی این اقدامات، قسمت عمده موفقیت عمران و بهسازی شهری در گرو احیا و باززنده‌سازی بناها و بافت‌های تاریخی است. موضوع مهم در مورد محللات تاریخی دمیدن و احیای دوباره زندگی اجتماعی در آنها و نحوه مداخله در این بافت‌هاست. «مداخله گام به گام هسته‌ای» مسیر این گونه بهسازی‌ها را هموار می‌کند. اجرای یک پروژه نوسازی در گوشه‌ای از بافت کالبدی قدیم امواج باز زنده‌سازی و احیا را به پیرامون سرایت می‌دهد، و امواجی از نوسازی را برمی‌انگیزد که فقط باید آن را در مسیر درست هدایت کرد. هرگاه هسته‌های بهسازی در شهر ایرانی در بستر مناسب تحقق عملی یابند، احیای زندگی اجتماعی به مفهوم امروزی و متناسب با معیارهای آن در بافت قدیم جاری می‌شود. اینکه بافت‌های تاریخی مرکز هویت تاریخی شهرها دانسته می‌شوند، با مخروبه بودن و محل تجمع آسیب‌های اجتماعی و نابسامانی اقتصادی در آنها، تعارض دارد. بنابراین حفظ ناحیه و بناهای تاریخی ارزشمند در شهر، نیازمند احیا و مرمت در جنبه‌های اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، کالبدی به صورت هماهنگ و همزمان است. بر این اساس، مرمت و بازسازی شهر قبل از هر چیز امری اجتماعی است. به عبارتی دیگر، انتخاب روش‌ها و گزینه‌های مناسب می‌تواند خطر دگرگونی‌های اجتماعی ناشی از جا به جایی را کاهش دهد و به جای سودآوری‌های اقتصادی صرف، سودمندی‌های اجتماعی را نیز در برداشته باشد. پس ناحیه کهن شهری تنها در سازمان کالبدی آن خلاصه نمی‌شود. آنچه در این



محلات معنا دارد، ارزش‌های فضایی است که نسل‌های گذشته با رفتارهای اجتماعی - فرهنگی خود به آن تبلور بخشیده‌اند، آنچه ارزش دارد، زندگی اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی شهر است نه چارچوب کالبدی آن. بنابراین احیا و مرمت شهری امری است همه جانبه و چند سویه که نمی‌تواند تنها در بهسازی کالبدی خلاصه گردد.

در شرایط امروزه، توجه به محلات و نواحی کهن شهری و بناها، تحول و دگرگونی در آنها ضرورتی مطلق است و دستیابی به روش‌های متعالی در رشد شهر از درون امری است که در محور کار قرار دارد. بر پایه این تفکرات و تجربه‌ها شهرداری بیرجند به کمک و تحت نظارت کارشناسان میراث فرهنگی دست به باززنده‌سازی و مرمت در ناحیه تاریخی و بنای قلعه بیرجند زده است. این تجربه در بنای تاریخی بیرجند تقریباً اتمام یافته است و بقیه بافت تاریخی در حال احیا و مرمت است. این نوشتار در پی بررسی و معرفی تحولات در این ناحیه شهری است.

### ویژگی‌های جغرافیایی و تاریخی شهر بیرجند

شهرستان بیرجند با وسعت ۳۱۷/۴۰ کیلومتر مربع در شرق ایران و با فاصله ۵۰۰ کیلومتر از مرکز استان‌های یزد، سیستان و بلوچستان، خراسان و کرمان قرار دارد. این شهرستان از شمال به شهرستان قاین، از جنوب به شهرستان نهبندان و کرمان و از غرب به شهرستان‌های فردوس و طبس می‌رسد و از شرق با افغانستان همجوار است. منطقه بیرجند کویری و دارای آب و هوای خشک است، و به علت کمی بارندگی و اختلاف زیاد دما دارای پوشش گیاهی نیمه بیابانی است. نام بیرجند، مرکب از دو جزء «بیر» و «جند»، در زبان فارسی باستان به معنای شهر توفان و صاعقه است. آبادانی و رونق این شهر از دوره صفویه آغاز گردید و تقریباً تا اواسط دوران قاجاریه معماری و بافت هماهنگی داشت. شهر بیرجند از اواسط قرن دوازدهم مرکز حکومت خاندان علم گردید، که بر قسمت‌هایی از سیستان و خراسان حکمرانی داشته‌اند. وسعت این شهر ۲۹/۰۸ کیلومتر مربع و جمعیت آن ۱۶۵ هزار نفر است. شاخصه شهر بیرجند بیش از هر چیز دیگر موقعیت برتر فرهنگی آن است «که به دو بستر تاریخی و علمی برمی‌گردد». به عنوان مثال، مدرسه شوکتیه که در سال ۱۲۸۵ با الهام از مدرسه دارالفنون و با به کارگیری معلمان اتریشی تأسیس گردید، سومین مدرسه جدید پس از دارالفنون و رشدیه در ایران است. این شهر بر روی تشکیلات تخریبی و ساختمانی دشت بیرجند قرار گرفته که در ارتفاع ۴۵۶ متری از سطح آب‌های آزاد و در مختصات جغرافیایی تقریباً ۳۳ درجه عرض شمالی و ۵۱ درجه طول شرقی واقع شده است.

### قلعه تاریخی بیرجند - مرمت و باززنده‌سازی

قدمت قلعه بیرجند، که در زمینی به مساحت ۲۵۰۰ متر مربع با برج و بارویی مرتفع در شمال غرب بیرجند و بر فراز تپه‌ای در مرکز بافت قدیم شهر بنا گردیده است، به دوران صفویه برمی‌گردد. نقشه قلعه به صورت چهارضلعی به همراه چهار برج مدور در چهار گوشه و دو برج در دو ضلع غربی و شرقی آن است. بنای قلعه دارای دو ورودی است: یکی در ضلع جنوبی و دیگری در ضلع غربی آن. نوع مصالح به کار رفته در بنای قلعه خشت و گل و در موارد محدودی نیز آجر است.

این بنای تاریخی بر اثر گذر زمان تخریب گردید، به طوری که تا سال ۱۳۷۸ تنها آثاری به صورت مخروبه از آن بر جای مانده بود. نواحی مسکونی اطراف قلعه نیز بافتی قدیمی و دارای بناهای خشت و گلی است.

در زمان حاضر، بر مبنای آنچه با هدف مرمت و احیای ناحیه تاریخی بیرجند صورت گرفته، ابتدا قلعه مرمت شده و ساخت و سازها تا شعاع ۱۰۰ متر کنترل گردیده‌اند. در حاشیه این بنای تاریخی، مدیریت شهری با احداث فضای سبز درصدد بازافتن زندگی اجتماعی، جذب گردشگر، توسعه اقتصادی، توسعه اجتماعی و ارزش افزوده فضا و زمین است. به طور کلی باززنده‌سازی و مرمت قلعه بیرجند از سال ۱۳۷۸ آغاز شده و فاز اول آن، که شامل بازسازی دیوارها و برج‌های قلعه، گسترش فضای سبز مجموعه و

## نواحی قدیمی دارای فضاهای شهری با ارزشی‌اند که مفاهیم زندگی جمعی و حیات مدنی را در درون خود به نمایش می‌گذارند

احداث آبشار و آبنماهاست، در سال ۱۳۷۹ به پایان رسیده است. هدف از باززنده‌سازی این قلعه تاریخی، علاوه بر حفظ ثروت فرهنگی، گسترش مجموعه‌های تفریحی و گردشگری است. فاز دوم این پروژه شامل احداث بازارچه‌های عرضه صنایع دستی، احیای منازل مسکونی اطراف قلعه به شعاع ۳۰۰ متر با سبک معماری سنتی و مرمت ورودی‌های قلعه است. این ورودی‌ها به صورت کانال زیرزمینی به مسافت یک کیلومتر، قلعه را به ارگ بهارستان و ارگ کلاه فرهنگی - که از دیگر مجموعه‌های تاریخی این شهر است - پیوند می‌دهند. با مرمت ورودی‌ها ارتباط بین بافت‌های تاریخی شهر برقرار گردیده است؛ هر چند که این قسمت از طرح به صورت کامل اجرا نشده است. برای احیا و مرمت قلعه بیرجند شهرداری به کمک کارشناسان سازمان میراث فرهنگی اقدامات متعددی را به انجام رسانده‌اند. عمده‌ترین این اقدامات



فضای سبز اطراف قلعه



فضای داخلی قلعه

شامل اینهاست:

نماسازی قلعه (۲۵۰۰ متر مربع)، کفسازی با آجر (۸۰۰ متر مربع)، تولید خشت خام (۲۲۰۰۰۰ خشت)، احداث دیوار با خشت (۲۹۳۳ متر مکعب)، خاکبرداری (۵۷۰ متر مکعب)، سنگ فرش اطراف قلعه (۲۵۰۰ متر مربع)، سنگ کاری (۹۲۵۰ متر مربع)، احداث آبراه (۲۳۰ متر مربع) و احداث آبنا، آبشار، نصب لوله فاضلاب، نرده چوبی و نظایر اینها. کل اعتبار هزینه شده برای مرمت و احیای قلعه بیرجند ۱۲۶۰۰۰۰۰۰ ریال بوده است. با توجه به نقش و کارکرد اولیه قلعه - که عمدتاً دفاعی بوده - امروزه به دلیل عدم نیاز به این کارکرد، مدیران شهری در احیا و مرمت این قلعه بایستی در تغییر کارکرد فضای قلعه، با حفظ قالب کالبدی آن، بکوشند. این قلعه در دوران صفویه و قاجاریه به دلیل شورش های مختلف از جمله شورش افغانه نقش دفاعی و حفاظتی و نظامی داشته است؛ ولی در دوران بعد از قاجار به دلیل تغییر در شیوه های نظامی و آرام شدن فضای اجتماعی شهرها و از جمله شهر بیرجند، قلعه کارکرد نظامی و دفاعی خود را از دست داد، تا جایی که به دلیل عدم ساماندهی در حدود ۷۵ تا ۸۰ درصد تخریب گردید. ولی

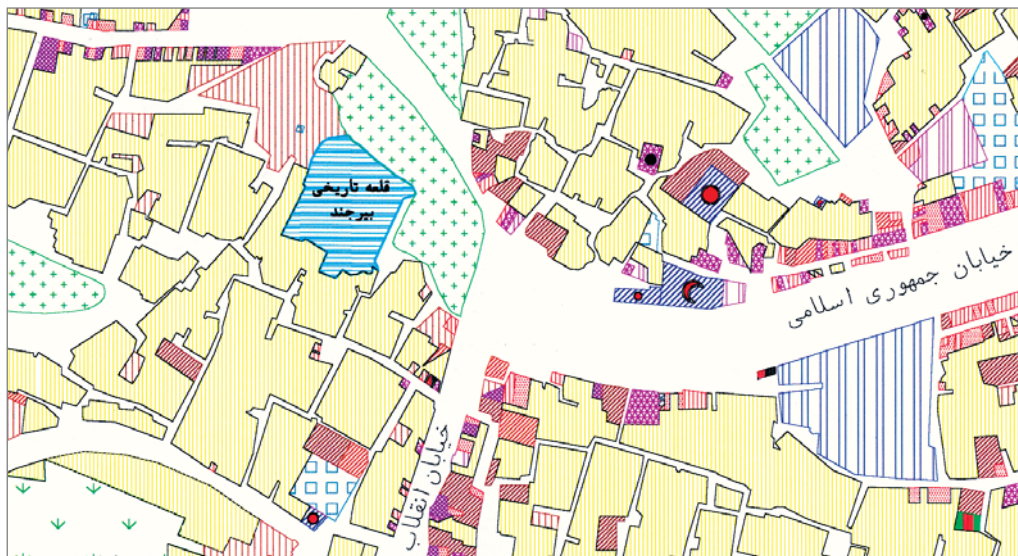
### اینکه بافت های تاریخی مرکز هویت تاریخی شهرها دانسته می شوند، با مخروبه بودن و محل تجمع آسیب های اجتماعی و نابسامانی اقتصادی در آنها تعارض دارد

اکنون با روش پی یابی و کاوش های تاریخی و با استفاده از عکس های هوایی در سال ۱۳۳۵ بناها و دیوارهای اصلی با همان کالبد و نما مرمت شده اند. در وضعیت کنونی قلعه کاملاً احیا گردیده است. ولی در فضا سازی های داخلی آن، بازارچه ای احداث شده که به نظر می رسد به دلیل عدم جواب گویی به فضا، کالبد و نمای قلعه را مورد تعرض قرار داده است.

### بافت تاریخی شهر بیرجند؛ تحولات، مسائل و چالش های

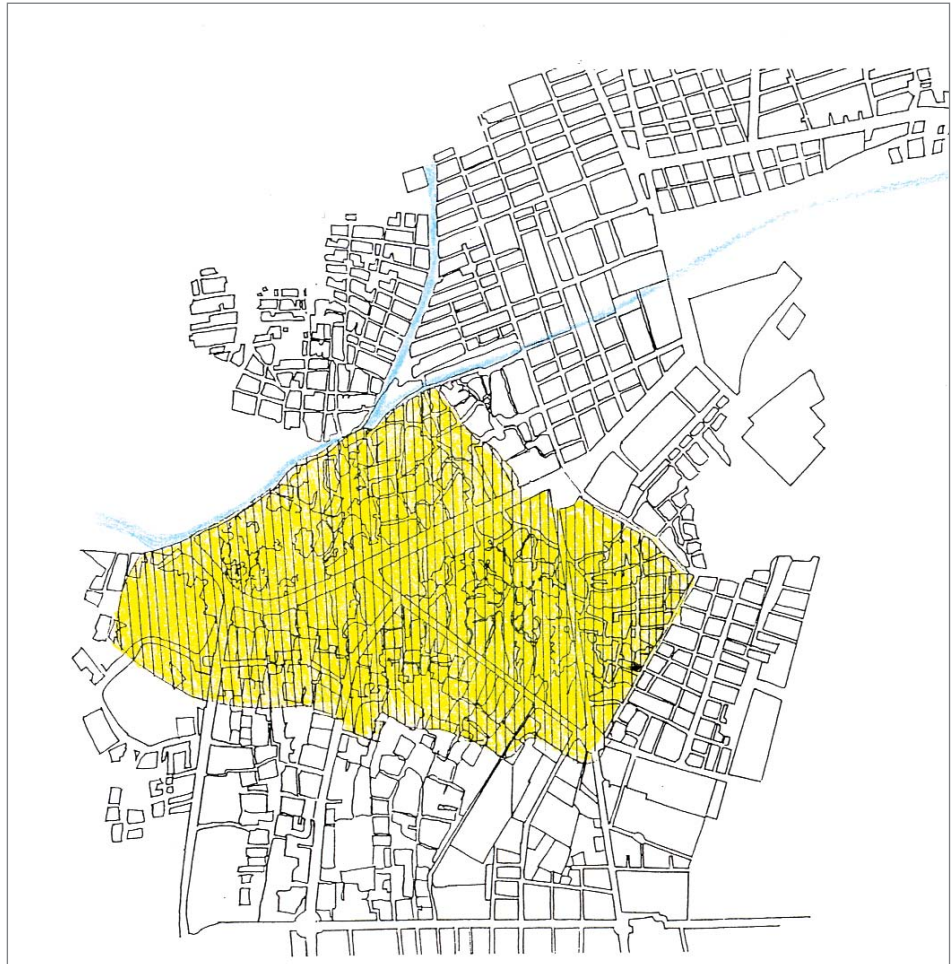
#### فرارو

علاوه بر قلعه، بافت تاریخی بیرجند در اطراف قلعه به عنوان یکی از نمونه های با ارزش و اصیل از بافت های سنتی شهرهای کویری ایران اگر چه آوازه ای در خور نیافته اما به لحاظ ارگانیک و ترکیب موزون محله ها، دارای هماهنگی شکلی و پیوستگی فضایی منحصر به فردی است. این محله با ارزش قدیمی تقریباً در مرکز شهر و عموماً بر روی تپه هایی که در حدود ۱۰۰ متر از اراضی اطراف مرتفع ترند بنا شده اند. وسعت این محدوده تقریباً معادل ۱۳۰ هکتار است که نزدیک به ۸ درصد مساحت کل شهر را در برمی گیرد. بافت های تاریخی شهرها با ارکان تشکیل دهنده خود در شرایطی متعادل و پویا در طول زمان شکل گرفته و به حیات خود ادامه داده اند. امنیت، اقتصاد و تجارت، فرهنگ و مذهب عوامل سیاسی و اداری، موقعیت اقلیمی و جغرافیایی و همچنین تولید و صنعت هر یک به نوبه خود سبب پیدایش «نظمی هدفمند در کالبد»، «تعادل و پویایی در عملکرد»، «زندگی در فضا» و «هویت در توسعه و ساخت شهر» شده اند. این عوامل فقط در صورت هم پیوندی، تصویری زنده و پویا از شهر ارائه می دهند و با هر گونه تحول ناموزون این نظام نیز کارایی خود را از دست خواهد داد. عناصر و اجزایی که در شهرهای قدیم ایران وجود داشته اند در تعامل با یکدیگر دارای ارتباط فضایی یکپارچه و به هم پیوسته ای بوده اند. مناظر و مزایای شهری متفاوت با شهرهای غربی است؛ و اصولاً معماری اسلامی از فرم های منفرد و مجزا دوری می جوید. فرم معماری شهرها از جنبه فضاهای داخلی اش قابل لمس و تشخیص بوده است. به موازات عملکردهای مختلف اجتماعی و مذهبی و اقتصادی که در



موقعیت قلعه تاریخی بیرجند در در ناحیه قدیم شهر





چهار هکتار بافت تاریخی در بیرجند «بافت مساله دار»

پیوند هماهنگ و ارتباط تاریخی آن فضاها به دلیل تغییر در فضای اجتماعی، کالبدی و اجتماعی و اقتصادی شهر از میان رفته است. به هر ترتیب نزدیکی، همجواری و به هم پیوستگی یا توالی از ویژگی‌های مهم در تشکیل و سازماندهی شهر محسوب می‌شود که بافت تاریخی بیرجند، این مجموعه‌های متنوع و در خور توجه با سازماندهی مشخص را در خود دارد؛ مجموعه‌هایی که هویت و ساخت اصلی شهر را در خود منعکس می‌سازند. با تحول در سازمان فضایی، اقتصاد، فضای شهری، ارتباطات، حمل و نقل و جز اینها عناصر پیوند دهنده کالبد و اجتماع شهر نیز تحول پیدا می‌کردند. آغاز این تحولات عمیق در ایران در دوره قاجاریه و به ویژه پهلوی بوده است.

ظهور عناصر جدیدی همچون خیابان و میدان نشان از تأثیر نیازهای زندگی جدید بر شکل و ساختار کالبدی شهرها دارد. بعد از این جریان‌های دگرگونی در سازمان تولید زمینه دگرگونی‌های کالبدی شهرها را فراهم ساخت. مهم‌ترین محور در تعیین راهکارهای مداخله در بافت‌های تاریخی، ریشه در طرح‌های جامع دارد، که در دهه ۴۰ قرن حاضر تدوین شد. این الگوها در ایران به سرعت به همه شهرها سرایت کرد. خیابان‌های پیشنهادی، بافت کهن شهری را از هم دریدند و تا دور دست‌ها در پیرامون شهر گسترش پیدا کردند. در بیرجند اولین خیابان «نزاری» در شرق بافت در اوایل دوره سلطنت پهلوی احداث گردید که با جهت شمالی، جنوبی از ابتدای بازار شروع می‌شد و تا روستای اطراف ادامه می‌یافت. بعد از احداث این خیابان کوچه‌هایی به آن متصل گردیدند و محله‌های تازه‌ای در اطراف این خیابان شکل گرفتند. به طور کلی در زمان احداث این کوچه‌ها و خیابان‌ها اصول خاصی رعایت نشد و خیابان‌ها با شیب‌های فراوان و پیچ و خم و انحنای زیاد، احداث گردیدند.

علاوه بر این، از جنبه اجتماعی به دلایل گوناگون با گسترش شهر و تغییراتی که در نظام سکونتی شهر شکل گرفت، ساکنان ناحیه کهن شهری به مناطق همجوار رفتند و در نتیجه مراکز اصلی و قدیمی شهر به تدریج به بافت‌های فرسوده، تخریب شده و یا

### آنچه ارزش دارد، زندگی اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی شهر است نه چارچوب کالبدی آن، بنابراین احیا و مرمت شهری امری است همه جانبه و چند سویه که نمی‌تواند تنها در بهسازی کالبدی خلاصه گردد

متروک تبدیل شدند. از آنجا که نظام شهری به صورت مجموعه‌ای کامل و سیستمی گسترده و پویا عمل می‌کند، نمی‌توان بازسازی و احیای محلات فرسوده را بدون در نظر گرفتن روند کلی و توان‌های کل سیستم شهری، به شکلی انتزاعی تعیین کرد. از این رو لازمه رسیدن به چنین هدفی، یعنی بازگرداندن حیات دوباره به این بافت‌ها، ایجاد تغییراتی اساسی در آن به شکلی هم سو با روند عمومی کل سیستم نظام شهری است. در بافت تاریخی شهر

شهرها در هم آمیخته بود، فرم‌های فیزیکی بیان‌کننده آنها نیز این خصوصیات را حفظ کرده‌اند. در شهر کهن ایرانی فضاها مانند مسجد، بازار، مراکز حکومتی و اجتماعی، فضاهای مسکونی و جز اینها ضمن آنکه هر کدام جای، مرتبه شخصیت خاص خود را در سلسله مراتب فضاهای شهری حفظ می‌کند و به انجام نقش خود می‌پردازد، همه در کنار یکدیگر مجموعه‌ای واحد را پدید می‌آورند که شهرها را از نظر فضایی به واحدی منسجم و پیوسته بدل می‌سازند. در مورد سیمای تاریخی شهرهای کویری همچون شهر بیرجند، عمدتاً دو خصوصیت متفاوت را می‌توان در کنار هم آزمود. به عبارتی، شهر بیرجند آزمایشگاه جالبی برای درک جریان تغییر و تفاوت کالبدی و مقایسه شهر کهن ایرانی با شهر جدید به شمار می‌آید. لذا کوشش در بازسازی شهر قدیم ایرانی مستلزم به کارگیری ارزش‌هایی است که در جریان طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی شهر امروز در نظر گرفته می‌شود.

ناحیه تاریخی شهر بیرجند از عناصر ساختی و عملکردی خاصی تشکیل شده که نحوه ارتباط این عناصر با یکدیگر و محل قرارگیری آنها در شهر بستگی به اهمیت هر عنصر و عملکرد آن در زندگی شهری داشته است. بافت تاریخی بیرجند به لحاظ کالبدی دارای نظمی ارگانیک بوده‌اند و تداوم طراحی و رشد تدریجی همواره دو جزء جدانشدنی آن به شمار آمده‌اند. این هماهنگی شکلی و پیوستگی فضایی با به کار بستن اصول طرح‌ریزی مشخص در طراحی کلیه فضاهای عمومی و خصوصی به وجود می‌آمده است. این اصول محصول قرن‌ها تجربه طرح‌ریزی مداوم بوده است. ترکیب بسته و فشرده و مترکم شهری روی جنبه‌های بصری تأثیر بسیار گذاشته و خصوصیات بصری و اجتماعی خاصی را به وجود آورده است. از خصوصیات عمده بصری شهرهای کویری ایران روشنی و سادگی آن است. در مرکز شهر، نوعی پیوستگی و ارتباط قوی فضایی میان عناصر وجود داشته است؛ اگر چه در زمان حاضر



و تحول در بافت را با معضل مواجه کرده است. اسکان گروه درآمدی پایین در بافت، ضمن اینکه به برخی از مشکلات اجتماعی - اقتصادی ناشی از نبود سرپناه برای این خانوارها و کاهش فشار مضاعف بر اجاره بها در سطح کل شهر منجر گردیده، باعث جدایی گزینی فضایی - اجتماعی در شهر نیز شده است. در حیات اجتماعی شهر، همواره جایگزینی اکولوژیک گروهی وجود دارد. این جریان

### **در دوران بعد از قاجار به دلیل تغییر در شیوه‌های نظامی و آرام شدن فضای اجتماعی شهرها و از جمله شهر بیرجند، قلعه کارکرد نظامی و دفاعی خود را از دست داد، تا جایی که به دلیل عدم ساماندهی در حدود ۷۵ تا ۸۰ درصد تخریب گردید**

همانگ با شتاب توسعه اقتصادی و اجتماعی شهر در حال شکل گیری است. جایگزینی اکولوژیکی بیانگر تغییرات اجتماعی شهرهاست و عموماً تحت شرایط گوناگون اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی شکل می‌گیرد. علاوه بر این، بزرگ‌ترین مشکل بافت قدیم شهر بیرجند کشش نامناسب جذب آب در زمین و دسترسی نامناسب سواره در محدوده بافت است. کل بافت دارای بهترین دسترسی سواره به سایر نقاط شهر است؛ اما دسترسی آن به داخل خود بافت با مشکل سواره روبرو به روست که با احداث معبر درجه ۳ در جوار شوکتیه تا حدی این مشکل حل خواهد شد. به نظر می‌رسد پیشنهاد معابر نفوذی به داخل بافت - که در انتهای هر کدام می‌تواند یک پارکینگ و دوربرگردان قرار گیرد - مشکل سواره داخل بافت را حل خواهد کرد؛ و در نتیجه تخریب کمتری صورت خواهد گرفت. آنچه به نظر می‌رسد که در اکولوژی شهری بیرجند بایستی مدیریت شهری به آن توجه کند، تفاوت در برنامه‌ریزی و بهسازی در

بیرجند، شمار جمعیت ساکنان در وضع موجود، فرسودگی، امکان ارزش افزوده، موقعیت و دسترسی‌ها، زیرساخت‌ها و تأسیسات و تسهیلات شهری، شبکه ارتباطی موجود، شأن اقتصادی - اجتماعی منطقه و وضعیت عمومی بافت‌های همجوار از جمله عواملی هستند که در تعیین قابلیت‌ها و و تنگناهای بافت تأثیر دارند. واقعیت امر این است که بافت تاریخی بیرجند همچون بافت تاریخی بیشتر شهرهای ایران، به «بافت مسئله دار» معروف است. هر چند این عنوان از قابلیت‌های فرهنگی - اجتماعی این فضا به عنوان ثروتی فرهنگی، اجتماعی نمی‌کاهد، ولی نشان دهنده نابسامانی‌های اقتصادی - کالبدی به صورت شدید است. مطالعات انجام شده در مورد شأن اقتصادی - اجتماعی منطقه مورد نظر (بافت تاریخی) نشان داده می‌شود که منطقه مذکور در زمان حاضر محل اسکان اقشار کم درآمد شهر است و از نظر اجتماعی - اقتصادی جزء مناطق پایین شهر محسوب می‌گردد. این ساختار ضرورت دقت و وسواس بیشتر را برای اسکان گروه‌های اجتماعی مختلف، به ویژه

### **هدف از باززنده‌سازی این قلعه تاریخی، علاوه بر حفظ ثروت فرهنگی، گسترش مجموعه‌های تفریحی و گردشگری است**

گروه‌های اقتصادی - اجتماعی نسبتاً بالاتر شهر در این منطقه، نشان می‌دهد.

وجود شبکه ارتباطی نامناسب و عمدتاً کم عرض که ورود هر گونه جریان سازنده جدید به درون بافت را با مشکل مواجه می‌سازد، و سن بالای بیشتر ساکنان منطقه - که این امر خود امکان تحرک و جابه جایی آنها را کاهش می‌دهد - به همراه پایین بودن درآمد و ارزش زمین - که از قدرت تغییر و نوسازی بناها به وسیله ساکنان فعلی منطقه می‌کاهد - از مشکلات عمده‌ای است که ایجاد هر گونه تغییر



بافت جنوب اقتصادی و بافت تاریخی است. بافت تاریخی، کالبد و هویت فضایی - اجتماعی بستر تاریخی هر شهر است. این بافت هم اکنون به دلیل تحولات اجتماعی - اقتصادی فرسوده و تخلیه شده است و برای احیای آن به فضا سازی هایی بر پایه معیارهای زندگی امروزی نیاز است. از جمله این فضا سازی ها گسترش شبکه معابر، فضای سبز، محیط های فرهنگی و جز اینهاست. ولی بافت جنوب بیشتر انتقال مشکلات اجتماعی - اقتصادی فضاهای روستایی به حاشیه اجتماعی - اقتصادی و گاه جغرافیایی شهرهاست. بنابراین، در احیاء و باززنده سازی شهر ایرانی هدف بازگرداندن زندگی به فضای کهن و با ارزش شهر است. به عبارتی دیگر، ناحیه تاریخی شهر بیرجند دارای فضاهای ارزشمندی است که هویت یابی مکان شهری در آن، این فضاها را از جنوب شهر جدا می کند. به طور کلی در بافت تاریخی در شهر بیرجند احیای زندگی اجتماعی مستلزم کالبد شکافی در کالبد شهر تاریخی، به خصوص گسترش فضاهای عمومی زندگی امروزی است.

### عناصر و اجزایی که در شهرهای قدیم ایران وجود داشته اند در تعامل با یکدیگر دارای ارتباط فضایی یکپارچه و به هم پیوسته ای بوده اند

پس در برنامه ریزی برای بافت تاریخی مدیریت شهری باید در پی احیای غرور تاریخی در بافت باشد، تا به این وسیله "احیا" با تمام مفاهیم نهفته در آن - اعم از اجتماعی، اقتصادی، کالبدی، فرهنگی و جز آن - در بافت تاریخی بیرجند اتفاق بیفتد. پس به نظر می رسد که مدیریت شهری در بافت تاریخی بیرجند نیازمند نگرش همه جانبه به احیا و مرمت بافت مسئله دار «تاریخی» این شهر است. بنابراین احیای خانه ها، گذرهای قدیمی و مجموعه های ارزشمند، نوعی ویژگی و تشخیص به فضای زیستی قدیمی می بخشد. در بسیاری از نقاط جهان نیز این مکان ها و محله های قدیمی در زمره مطلوب ترین و آرام ترین و انسانی ترین فضاهای شهری درآمده اند و زندگی در آنها نوعی امتیاز به شمار می رود. با اولویت دادن به این فضاهای قدیمی، که پیش از این فاقد حیات بوده اند، زندگی تازه و دوباره به آنها بازگردانده می شود و با شگردهای ویژه طراحی و اجرا، ضمن حفظ اصالت، بهترین نوع بازدهی برای شان میسر می گردد.

### راهبردها و پیشنهادهای

از تحلیل شهر کهن و بنای قدیمی قلعه بیرجند، می توان دریافت که جمعیت این محدوده طی دهه های اخیر با توجه به شرایط نامساعد کالبدی، اجتماعی و اقتصادی دستخوش تغییر و تحولات فراوانی گردیده که بخش عمده آن به صورت جدایی گزینی اجتماعی - اقتصادی در کالبد شهر نمایان شده است. این تحولات ناشی از ناکارآمدی و کمبود فضاهای عمومی و تأسیسات و تسهیلات شهری، خدمات، دسترسی ها، کیفیت زیستی و تنزل زندگی اجتماعی - اقتصادی و ارزش های کالبدی و فرسودگی بافت است. علاوه بر این، عدم پاسخگویی دسترسی سواره در محدوده

بافت تاریخی و عدم فعالیت اقتصادی گسترده در بافت، شرایط را برای احیای زندگی اجتماعی - اقتصادی در بافت تاریخی بی نتیجه کرده است. بر این اساس، پنج مؤلفه اصلی در ارائه راهبرد پایدار برای احیا و مرمت بافت تاریخی بیرجند در روند اجرایی مداخله می کنند؛ و در واقع سرنوشت این ناحیه شهری در سایه مؤلفه های زیر تحول و تغییر می یابد:

- ۱) توان اقتصادی درون و برون شهری؛
  - ۲) توان تخصصی کارگزار در شالوده شهر؛
  - ۳) توان مشارکتی شهروندان در مدیریت فضای شهری؛
  - ۴) بینش های حاکم بر شهر؛ و
  - ۵) نظام حقوقی - قانونی ناظر بر مرمت و احیای شهری.
- این پنج مؤلفه معیارهای سنجش کارآمدی تحولات در بافت تاریخی شهرند. بنابراین، مدیریت شهری بیرجند در مسیر احیا و مرمت ناحیه کهن، نیازمند برقراری توازن اقتصادی در بافت قدیمی و جدید، به کارگماردن نیروی متخصص در برنامه ریزی بافت قدیمی، جلب مشارکت شهروندان در سرمایه گذاری اجتماعی - اقتصادی در بافت و تبادل نظر و استفاده از تجربه های دیگر شهرها در احیا و مرمت بافت تاریخی است. ناگفته نپیادست که بافت های تاریخی شهرها، به رغم زیبا بودن بیمار هستند؛ در جلب سیاح مؤثرند ولی در عین حال محرومیت های زیادی را به ساکنان شان تحمیل می کنند. به همین دلیل است که این بافت ها از ساکنان اولیه تخلیه می شوند و قشرهای اجتماعی با امکانات محدودتری را در خود جای می دهند و در نتیجه تعداد خانوار ساکن در واحدهای مسکونی افزایش می یابد و اتاق نشینی رایج می شود. برای جلوگیری از این روند و جایگزینی افشار میانی و احیای کالبدی زندگی اقتصادی و اجتماعی لایق، به راهبردهایی از این دست نیاز است:
- ۱) سرمایه گذاری بیشتر دولت در دو سطح کلان و خرد در این بافت؛
  - ۲) گسترش فضاهای عمومی و زیرساخت ها و تأسیسات تسهیلات شهری؛
  - ۳) گسترش و تغییر در شبکه ارتباطی در بافت قدیم؛
  - ۴) اجاره دادن ساختمان ها و فضاهای موجود به وسیله شهرداری به بخش دولتی، و ساخت مسکن برای تأمین نیازهای سکونت افراد و به ویژه گروه های محروم؛
  - ۵) احیای زندگی اجتماعی - فرهنگی به وسیله فضاهای فرهنگی از قبیل کتابخانه، فرهنگسرا و جز اینها؛
  - ۶) استفاده از مشارکت مردمی و سرمایه گذاری بخش خصوصی؛
  - ۷) گسترش بخش تجاری در فضاهای خالی برای تحول در قیمت زمین در بافت تاریخی شهر؛
  - ۸) سرمایه گذاری در بافت کالبدی شهر برای مرمت فیزیکی به عنوان پایه احیای زندگی اجتماعی در بافت تاریخی؛
  - ۹) برنامه ریزی برای گسترش هویت یابی و میل به زندگی در بافت تاریخی به عنوان نوعی ارزش فرهنگی؛ و
  - ۱۰) استفاده از تجربه های دیگر شهرها، چه داخلی و چه شهرهای دیگر کشورها، برای جلوگیری از مدیریت و برنامه ریزی آزمایش و خطا.

## نتیجه‌گیری

حفاظت از بناهای تاریخی نیازمند مدیریت هوشمندانه منابع، قضاوتی معقول و حسی روشن است؛ و شاید بالاتر از هر چیز به اشتیاق و ایثاری نیاز دارد که ضامن نجات سرمایه فرهنگی ما باشد. سیاست درازمدت حفاظت ما باید بر پایه مبارزه با عوامل فرساینده متمرکز شود. این عوامل فرساینده ممکن است طبیعی یا انسانی باشند. بافت‌های کهن شهری ثروت ملی محسوب می‌شوند، و نسل حاضر تنها نسلی نیست که از آن بهره می‌گیرد. بخشی از این ثروت به آنانی که آن را آفریده‌اند تعلق دارد، و بخش اعظم آن به نسل‌های آتی. این بافت‌ها جز ارزش تاریخی دارای ویژگی‌هایی نیز هستند؛ از جمله: (۱) روز آمد نبودن کالبد شان که فرسوده و نامناسب است، و سیمای شهری آشفته و نبود راه‌های ارتباطی مناسب؛ (۲) نبود دسترسی‌های لازم برای ماشین؛ (۳) دارا نبودن تأسیسات و تجهیزات شهری؛ و (۴) آشفتگی در ساخت اجتماعی - فرهنگی بخش عمده ساکنان.

در شرایط کنونی، بافت‌های تاریخی محل اقشار پایین اقتصادی جامعه‌اند و از طرف دیگر هم، به دلیل عدم سوددهی فضا و ارزش افزوده زمین، بخش خصوصی در آنها دخالت و سرمایه‌گذاری نمی‌کند و همین امر مسئولیت مدیریت شهری را در استفاده از راهبردهای نو برای احیا و باز زنده‌سازی بافت تاریخی، بیشتر می‌کند. گسترش یکباره شهر بیرجند از حیث کالبدی - فضایی و عدم سرمایه‌گذاری در بافت تاریخی آن، این بافت را با معضل تخریب و تخلیه مواجه کرده است. البته ناگفته نماند که اقدامات شهرداری و سازمان میراث فرهنگی در مرمت و احیای قلعه بیرجند با موفقیت همراه بوده است؛ ولی در بافت تاریخی مسکونی و عمومی، به سرمایه‌گذاری بیشتر برای احیای زندگی اجتماعی در بافت نیاز است. بر این اساس، احیا و باز زنده‌سازی فقط مفهوم کالبدی ندارد، بلکه می‌بایست تمام معیارهای زندگی امروزه در شهر را در بافت تاریخی احیا کرد. استفاده از این بافت برای جذب گردشگر فرهنگی می‌تواند در ساماندهی و باز زنده‌سازی آن در سایه جلب مشارکت مردمی و نهادهای خصوصی موفق باشد. هدف مدیریت این فضا می‌بایست بر احیای زندگی اجتماعی مجدد با حفظ کالبد تاریخی و جلوگیری از جدایی‌گزینی اجتماعی و اقتصادی در این محیط باشد؛ چرا که با برانگیختن حس مکانی در کالبد بافت تاریخی شهر می‌توان احساس غرور اجتماعی و فرهنگی در ساکنان این فضا به وجود آورد. بر آوردن این هدف مستلزم دخالت در بافت کالبدی تاریخی شهر است. این دخالت نباید ویژگی‌های اجتماعی و فرهنگی بناهای تاریخی بافت را مسدود و نابود کند. بر این اساس، باید توجه شود که استخوان بندی شهر و عناصر تشکیل دهنده آن بستری هستند که حیات مدنی و زندگی شهری در آن جریان می‌یابد. این استخوان بندی گویانکه از نظر مکانی موقعیتی خاص را نشان می‌دهد ولی از نظر زمانی همیشه در تحول و زایش بوده است. هم از این روست که احیای بافت‌های کهن شهری در گرو احیای استخوان بندی و یا ساخت کلی شهر است.

احیای استخوان بندی کلی شهر و باز زنده‌سازی آن، عملاً به تعریف دوباره زندگی شهری منجر می‌شود که این زندگی خود بن مایه جامعه مدنی به شمار می‌آید. بنابراین مداخله در بافت تاریخی شهر به منظور احیا و مرمت مستلزم نگرشی چند جانبه است؛ از جمله اینکه:

(۱) بافت کهن شهری تنها در سازمان کالبدی آن خلاصه نمی‌شود، آنچه در این بافت‌ها معنا دارد، ارزش‌های فضایی است که زندگی مدنی را شکل داده است.

(۲) نوسازی در بافت تاریخی شهر می‌بایست رابطه مردم را با گذشته‌شان به نحوی ملموس برقرار سازد.

(۳) نوسازی شهری قبل از هر چیز امری اجتماعی است. به عبارتی دیگر، انتخاب روش‌ها و گزینه‌های مناسب می‌تواند خطر دگرگونی‌های اجتماعی ناشی از جابه‌جایی در شهر بیرجند را کاهش دهد.

(۴) در جایگاهی‌ها و شهرسازی تعویضی، این دیوارها و کالبد نیستند که فرو می‌ریزند، بلکه سازمان اجتماعی - فرهنگی است که از هم پاشیده می‌شود. به همان اندازه که بر پا ساختن دیوارهای نو ساده است، برپاداشتن سازمان اجتماعی دشوار خواهد بود.

(۵) تطبیق فناوری جدید حمل و نقل، سازمان فضایی و کالبدی شهر کهن از نکات عمده رویارویی شهرسازی امروز است که می‌کوشد تا هم از این فناوری و نقش اتومبیل سود ببرد و هم هویت و شخصیت بافت‌های کهن را پاس دارد.

(۶) دخالت در بافت‌های کهن شهری، دخالت در بافتی زنده است که بدون مشارکت مردمان راه به جایی نمی‌برد. مشارکت به معنای شرکت فعال مردمان در حیات مدنی شان، در همه ابعاد اقتصادی و اجتماعی - فرهنگی و سیاسی و جز اینهاست. بنابراین بی‌مهری به بافت‌های تاریخی، که به متروک شدن انسانی - کالبدی این بافت‌ها منجر گردیده، در شهر بیرجند به صورت تجربه موردی آزمایش شده است. این مسئله در بافت تاریخی نظام شهری را از درون و بیرون دچار معضل ساخته، به گونه‌ای که این امر به صورت جدی در دستور کار مدیریت قرار گرفته است؛ هر چند هنوز فقط در احیای تک بناها موفق بوده است و در این میان به برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری بیشتر در بافت تاریخی نیاز است. احیا می‌تواند در زمینه‌های کالبدی - کاربردی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی بروز کند.

در زمان حاضر در بافت‌های تاریخی بیرجند اقدامات نسبتاً مناسب کالبدی - کاربردی انجام گرفته و شروع نسبتاً معمولی احیای اقتصادی به چشم می‌خورد؛ ولی احیای فرهنگی - اجتماعی هنوز در مراحل اولیه قرار دارد به طوری که هنوز حیات و سرزندگی در بافت تاریخی بیرجند مشاهده نمی‌شود. این امر مستلزم شرکت همزمان متولیات اصلی احیا - یعنی مردم، مسئولان و کارشناسان - در چارچوب ساختاری نظام‌مند و براساس هدفی مشترک در امر احیاست. مدیریت یکسویه در بافت کالبدی شهرها به مسئله کنار کشیدن مردم از امر احیای بافت تاریخی شهرها و عدم فعالیت آنها در این امر منجر شده است. اصلی‌ترین عامل احیای فرهنگی و اجتماعی در بافت‌های تاریخی، حضور مؤثر مردم در این بافت‌هاست. میزان استفاده مدیران شهری بیرجند در احیا - مرمت و باز زنده‌سازی بافت‌های تاریخی و بناها از حضور مؤثر مردم نشان دهنده توجه به اصلی‌ترین عامل در احیا و مرمت بافت‌های تاریخی - یعنی احیای زندگی اجتماعی و فرهنگی - است. علاوه بر این، مداخله گام به گام در بافت تاریخی شهر بیرجند از حیث کالبدی برای نوسازی و بهسازی فضای فرسوده «با حفظ هویت تاریخی» بهترین شیوه مداخله به نظر می‌رسد.

منابع:

- اخوت، محمد رحیم، و محمدرضا قلعتی؛ «مداخله گام به گام و هسته‌ای»، فصلنامه هفت شهر، سال دوم، شماره ۲، بهار ۸۰
- ایرازی، محمد سعید؛ «بررسی تجارب مرمت شهری در ایران با تاکید بر تحولات دو دهه اخیر»، فصلنامه هفت شهر، سال دوم، شماره ۲، بهار ۸۰
- ایرازی، شیوا؛ «محور تاریخی نقش جهان - خیابان خواجه عرصه‌ای برای فعالیتهای جمعی»، فصلنامه هفت شهر، سال دوم، شماره ۲، بهار ۸۰
- شیرازی، یقین آیت الله زاده؛ «حفاظت بناهای تاریخی»، فصلنامه هفت شهر، سال چهارم، شماره یازدهم، بهار ۸۲
- فلاحکی، محمد منصور؛ «باز زنده‌سازی بناها و شهرهای تاریخی»، نشر دانشگاه تهران، چاپ چهارم، ۱۳۸۰
- فلاحکی، محمد منصور؛ «فرهنگی برای یک ربع قرن تجربه مرمت شهری در ایران»، هفت شهر، سال دوم، شماره ۲، بهار ۸۰
- مهندسین مشاور زیستا؛ «بهسازی ۴ هکتار بافت مستلزم‌مار شهر بیرجند»، جلد ۱، مهر ۱۳۷۵
- مهندسین مشاور زیستا؛ «بهسازی ۴ هکتار بافت مستلزم‌مار شهر بیرجند»، جلد ۲، خرداد ۱۳۷۵
- مهندسین مشاور شرق؛ «طرح مرمت و احیای مجموعه قلعه بیرجند»، پاییز ۱۳۸۰
- مهدی زاده، جواد؛ «نظری اجمالی بر ساماندهی مرکز شهر توران»، هفت شهر، سال چهارم، شماره یازدهم، بهار ۸۲
- نیلیز، هنرود؛ «بررسی، تحول قلعه‌های مرمت شهری در ایران»، هفت شهر، سال چهارم، شماره یازدهم، بهار ۸۲
- یزدانفر، عباس؛ «حضور مؤثر مردمی بستر احیای مناطق تاریخی شهرها»، هفت شهر، سال چهارم، شماره یازدهم، بهار ۸۲



# علائم و تابلوها مؤثر بر ایمنی و رفتارهای ترافیکی

سولماز حسینیون

کارشناس ارشد طراحی شهری

رانندگان و کلیه افرادی که از راهها و مسیرها استفاده می کنند، علاوه بر تابلوها و علائم ترافیکی برای هدایت و جهت یابی، با عناصر دیگری هم - مانند علائم تجاری و تبلیغاتی - در طول مسیرشان مواجه اند.

هرچند این علائم ممکن است به صورت رسمی و قراردادی اهمیتی نداشته باشند، اما نقش تعیین کننده ای در یافتن خیابانها، اسامی و جهت یابی دارند و بر رفتار رانندگان و استفاده کنندگان از راهها تأثیر زیادی می گذارند. نکات لازم در مورد توجه به علائم و تابلوها در امتداد مسیرها، دامنه وسیعی از زمینه های ادراکی، بصری و روان شناسی را در بر می گیرد. تلفیق این امر با دانش مهندسی ترافیک، گرافیک محیطی، طراحی شهری و منظر نیز ترکیب پیچیده ای به دست می دهد که کنترل علائم و نشانه های شهری را به امری بغرنج و نیازمند بررسی و برنامه ریزی دقیق بدل می کند.

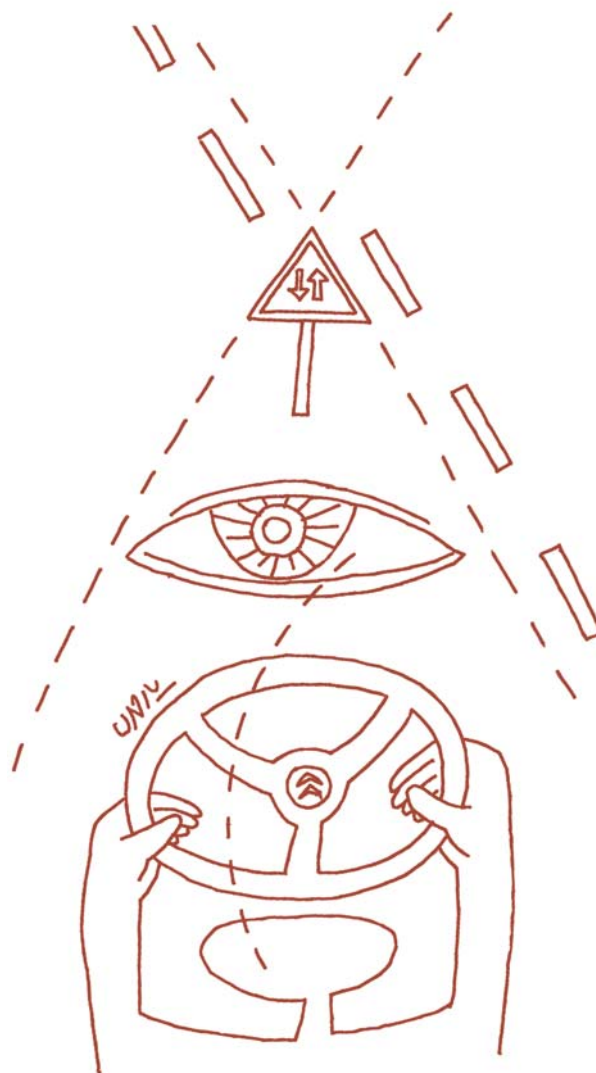
عوامل مهمی که در روابط رفتاری افراد با مسیرهای ترافیکی اهمیت دارند، عبارتند از تشخیص یا قابلیت دید، خوانایی و قابلیت شناسایی، و مهم بودن تابلوها.

آنچه در پی می آید مجموعه ای از راهنماهایی است که می تواند برای طراحان، سازندگان تابلوها و قانونگذاران در این زمینه، شهروندان و صاحبان تجارت و شرکت هایی که در پی استفاده از تابلوهای تجاری در سطح شهر و خصوصاً در امتداد راهها هستند، مورد استفاده قرار گیرد. در انتها نیز نمونه هایی از قانونگذاری ها در این زمینه، در کشورهای خارجی ارائه خواهد شد.

□ **رابطه میان علائم و تابلوهای شهری با رفتارهای ترافیکی**

تحقیقات بسیار محدودی در مورد ارتباط میان علائم و تابلوهای در امتداد راهها، با ایمنی و رفتارهای ترافیکی انجام شده است. دو نظر غالب در این زمینه وجود دارد، که در ادامه به شرح آنها پرداخته می شود.

اولین نظر این است که علائم تجاری به دلیل جلب توجه رانندگان، موجب تصادف و مشکلات ترافیکی می شوند. علاوه بر این علائم تجاری با محدود کردن قابلیت دید و پوشاندن علائم ترافیکی موجب تصادفات بیشتری می شوند. تحقیقات جنکینز،



از مهم ترین مکان هایی که تابلوهای شهری در آن نصب و مشاهده می شوند، لبه و حاشیه مسیرهای ترافیکی (بزرگراهها، خیابانها و جز آن) هستند. از این رو این نوشته که می تواند بخش دوم مقاله ساماندهی تابلوها در شماره پیشین محسوب گردد، اختصاصاً به این مسئله می پردازد. البته این مقوله بسیار گسترده است و مسلماً نمی توان در یک مقاله به تمام نکات مربوط به آن اشاره کرد.

مارک و دیگران<sup>(۱)</sup> (۱۹۸۲) نشان می‌دهد که پیچیدگی علائم و تابلوها احتمال تشخیص و توجه به علائم ترافیکی را کاهش می‌دهد. اما مشکل اصلی هر دوی این دیدگاه‌ها آن است که در آنها تنها به جنبه‌های منفی تأثیر علائم تجاری به رفتارهای ترافیکی توجه شده است.

در مقابل، نظریه‌ای کلی نیز هست که مشخصاً این را مطرح می‌کند که هر گونه نقص یا کاستی در ارائه اطلاعات می‌تواند احتمال وقوع تصادف را افزایش دهد. نقص یا کاستی در ارائه اطلاع‌رسانی زمانی رخ می‌دهد که اطلاعات مورد نیاز یا به طور کلی موجود نباشد، یا برای شناسایی و خوانایی فاصله مورد نظر در شرایط نوری موجود، وضوح کافی نداشته باشد؛ یا اینکه زمان مناسب برای ادراک آن موجود نباشد، و یا در مخروط دید قرار نداشته باشد (مخروط دید محدوده‌ای است که راننده معمولاً دید واضح و مشخصی از اشیاء در مسیر جاده یا اطراف آن دارد).

استفاده مناسب از علائم در حاشیه مسیرها می‌تواند به عنوان ابزاری مناسب برای تقویت ایمنی عمومی به کار رود. استفاده از



میزانی حداقل برای خوانایی به سازندگان علائم و کاربران آنها کمک می‌کند تا علائم دارای نقص و کاستی - چه در طراحی و ساخت و چه در مکان یابی - را تشخیص دهند.

نقایص تابلوها به طور کلی - و به اختصار - اینها هستند:

● اطلاعات بیش از اندازه برای شرایط ترافیکی در جریان و موجود؛

● علائم در رقابت با هم به تعداد بیش از حد، که وضوح و خوانایی برای اطلاعات مورد نیاز را کاهش می‌دهد؛

● کمبود اطلاعات هدایت‌گر (از جمله علائم کنار جاده‌ای)، یا مکان یابی و قرارگیری نادرست آنها (مثلاً خارج از مخروط دید)؛ و

● فاصله خوانایی نامناسب برای شرایط ترافیکی و عبوری موجود.

اگر علائم نتوانند اطلاعات مورد نیاز را در مکان و زمان مورد نیاز فراهم کنند، دچار نقص‌اند. علائمی که یا غایب هستند، یا خواندن‌شان دشوار است، اطلاعات بیش از حد دارند، زیادی

کوچک هستند، یا دارای اطلاعات گیج‌کننده‌اند، و همچنین تراکم بیش از حد تابلوهای مختلف در کنار هم موجب گمراهی راننده می‌شوند.

رانندگان سردرگم سرعت بیشتری دارند، بیشتر ترمز می‌کنند و احتمال از دست دادن خروجی یا مسیرهای مورد نظرشان نیز بیشتر است. علائم می‌بایست دارای وضوح کافی باشند و اندازه‌های داشته باشند که به راحتی مورد توجه قرار گیرد و قابلیت خوانده شدن در جایی را که به اطلاعات آن نیاز است داشته باشند؛ و در عین حال به اطلاعات مورد نیاز برای سایر مهارت‌های رانندگی هم توجه داشته باشند.

از ظرافتی که باید به آن توجه شود، رابطه میان مکان یابی علائم با نیازها، انتظارات و توانایی‌های اجرای آنهاست. راننده‌ای گرسنه که به دنبال غذا و در نتیجه تابلوهای رستوران‌هاست، و رانندگانی که به دنبال ورودی در یک محل می‌گردند، می‌خواهند علائم به آنها بگویند که آیا خروجی در آن محل هست یا خیر. عدم ارائه اطلاع مورد نیاز، می‌تواند از کاستی‌های جدی علائم به شمار آید.

● در مجموع تمام این مباحث در جای خود کاربرد دارند. در برخی شرایط علائم تجاری واقعاً موجب عدم تمرکز و حواس‌پرتی می‌شوند. در برخی جاها نیز حتی موجب پوشانده شدن اطلاعات مهم و غفلت از آنها می‌شوند؛ ولی در برخی نقاط هم به رانندگان سردرگم کمک می‌کنند تا راه خود را بیابند و ایمن‌تر حرکت کنند.

### نظریه رفتاری رانندگان

از مهم‌ترین روش‌های هدایت رانندگان، که الکساندر و لونن فلد (۱۹۹۰) ارائه کرده‌اند<sup>(۲)</sup>، "هدایت مثبت" نام دارد، که مهندسان ترافیک از آن برای تحلیل مشکلات و ارائه راه‌حلی برای ارتقای ایمنی و ترافیک استفاده می‌کنند. "هدایت مثبت" در تلاش برای ایجاد هماهنگی و تعادل میان اطلاعات در مسیرها و انطباق آنها با نیازها و ویژگی‌های رانندگان است.

محرك‌های بصری، مرتباً رانندگان را در معرض منابع متغیر بصری قرار می‌دهند. رانندگان در زمان رانندگی با محیط در حال تغییری روبه‌رو هستند و از نمونه برداری سریع از اطلاعات و تمرکز روی اطلاعات جدیدتر، ناگزیرند. آنها برای پر کردن فواصل اطلاعات نیازمند تجربه، پیش‌بینی، خاطره و ارزیابی و قضاوت مداوم هستند که بخشی از آن به مهارت‌ها و توانایی‌های راننده باز می‌گردد.

در مراحل بعدی فرد به شناسایی محرک‌ها و ادراک آنها، انتخاب نحوه عکس‌العمل و تصمیم‌گیری می‌پردازد. البته باید توجه داشت که همه این مراحل، به‌هنگام رانندگی ممکن است در چند ثانیه انجام شود.

نمونه‌هایی از اصول کلی ارائه شده برای علائم در بزرگراه‌ها (معرفی راهنماهایی بر مبنای استانداردهای علائم فدرال)

دستورالعمل برای هدایت یکپارچه و هماهنگ ترافیک (MUTCD)<sup>(۳)</sup> به نیاز به انواع متنوعی از علائم اشاره می‌کند، از جمله علائم هشدار، قانونی، راهنما، و علائم هدایت‌کننده توریست (TODS)<sup>(۴)</sup>.

رانندگان نیز موجب اطمینان به کل نظام علائم شهری و ترافیکی می‌شود.

**هر گونه نقص یا کاستی در ارائه اطلاعات می‌تواند احتمال وقوع تصادف را افزایش دهد. نقص یا کاستی در ارائه اطلاعات رسانی زمانی رخ می‌دهد که اطلاعات مورد نیاز یا به طور کلی موجود نباشد، یا برای شناسایی و خوانایی فاصله مورد نظر در شرایط نوری موجود وضوح کافی نداشته باشد**

#### راهنمایی بر مبنای هدایت مثبت

تحقیقات انجام شده درباره اصول و قواعد توجه، ادراک و عکس العمل به علائم و تصمیم‌گیری به اساس آنها، مبنای تهیه اصول راهنما برای شناسایی کمبودهای اطلاعات شده است.

#### طراحی مناسب برای رانندگان، و برای گروه‌های هدف

نظام طراحی شده علائم می‌بایست نیازهای رانندگان را به علائم و گروه‌های خاص همچون رانندگان مسن‌تر، رانندگان کامیون‌ها و ماشین‌های بزرگ و مسافران و توریست‌ها برآورد.

#### حساسیت نسبت به نوع کار مورد نیاز

مثلاً اگر لازم باشد که راننده به چپ نگاه کند، نباید انتظار داشت که علامت در سمت راست دیده شود. این کار نیاز به طراحی مناسب سایت-هماهنگ با هندسه راه-دارد. در غیر این صورت، اطلاعات می‌بایست از پیش تهیه شوند (همچون علائم خارج از مسیر جاده) و انتظار لازم باید برای راننده ایجاد گردد؛ برای مثال: جلوتر بایستید، یا خروجی در سمت چپ، و نظایر اینها.

#### پیام‌های ساده نیاز به حروف کمتر دارند.

ابعاد حروف می‌بایست بزرگ‌تر شود تا

خوانایی آنها افزایش یابد تا از زمان

عکس العمل کاسته شود. پیام‌های

پیچیده نیاز به حروف بسیار بزرگ دارند

اما ابعاد بیش از حد بزرگ چه بسا از بعد

زیبایی شناختی برای شهروندان نامطلوب

باشد

تأمین نیازها و انتظارات رانندگان به علائم، و پرهیز از ایجاد وقایع نامنتظره  
به منظور پرهیز از وقایع نامنتظره، علائم می‌بایست محل

این دستورالعمل به شکل علائم، رنگ، نمادها، بافت، ابعاد و حروف می‌پردازد و به استانداردسازی، هماهنگی و یا استفاده بیش از حد از علائم اشاره دارد. این راهنما دستیابی به ابعاد حداقل و مکان‌یابی صحیح علائم و طراحی و نحوه نصب علائم در حاشیه مسیریها و ابعاد تابلوهای تجاری را نیز تا حدی مد نظر قرار می‌دهد.

#### تأمین یک نیاز

طبق این راهنما، علائم ترافیکی نوعی نیاز را برطرف می‌کنند ولی آنچه اهمیت دارد آگاهی به این حقیقت است که علائم تجاری نیز خصوصاً در حاشیه مسیریها و راه‌ها، نیاز رانندگان را برطرف می‌کنند.

#### دستور به توجه

علائمی که توجه را جلب می‌کنند ایمن‌ترند، زیرا میزان فاصله‌ای را که قابلیت خواندن دارد بیشتر می‌کنند. جلب توجه یک علامت به معنی داشتن بار سرگرمی و تفریحی نیست (علائم تجاری هرگز نمی‌بایست برای جلب توجه با علائم ترافیکی رقابت کنند)؛ تنها می‌بایست در زمان مناسب و در جایی که به آن اطلاع نیاز هست خوانده شوند. علائمی که یک نیاز را برطرف می‌کنند، به تشخیص کمتری هم نیاز دارند، تا سایر علائمی که می‌بایست مورد توجه قرار گیرند.

#### انتقال پیام ساده

پیام‌های گویا و روشن زمان لازم برای تصمیم‌گیری را کاهش می‌دهند. جانسون و کول (۱۹۷۶)<sup>(۵)</sup> به این نتیجه رسیده‌اند که پیام می‌بایست تا حد امکان ساده باشد. پیام‌های ساده نیاز به حروف کمتر دارند. ابعاد حروف می‌بایست بزرگ‌تر شود تا خوانایی آنها افزایش یابد تا از زمان عکس‌العمل کاسته شود. پیام‌های پیچیده نیاز به حروف بسیار بزرگ دارند اما ابعاد بیش از حد بزرگ چه بسا از بعد زیبایی‌شناختی برای شهروندان نامطلوب باشد. در نهایت، اگر علامتی پیچیدگی بیش از حد داشته باشد، نیاز به نگاه‌های مکرر راننده دارد و مانع توجه راننده به سایر علائم و بقیه مهارت‌های رانندگی می‌شود.

#### زمان مناسب برای پاسخگویی و عکس‌العمل بجا

اندازه و مکان‌یابی، بر تشخیص و وضوح و خوانایی علائم تأثیر می‌گذارد؛ و این خود در زمانی که راننده می‌تواند علامتی را بخواند و به صورتی ایمن به آن عکس‌العمل نشان دهد، مؤثر است. شرایط محیط نقش مهمی در تعیین زمان مورد نیاز برای زمان عکس‌العمل راننده دارند.

#### برانگیختن احساس احترام رانندگان و استفاده کنندگان

##### از مسیریها و راه‌ها

رانندگان به علائم احترام می‌گذارند و به آنها توجه می‌کنند؛ البته این در صورتی است که معیارهایی که به آنها اشاره شد در علائم رعایت شده باشند. این معیارها موجب برآورده شدن نیازهای رانندگان به دریافت صحیح اطلاعات می‌شوند و احترام





دقیق وقایع و فاصله و موقعیت‌های دقیق را به رانندگان اطلاع دهند. ابهام موجب سردرگمی و جست و جوی راننده در طی مسیر می‌شود و ایجاد مشکل می‌کند.

### از میان برداشتن منابع اطلاعاتی نادرست و برطرف کردن کاستی‌های علامت‌ها

آشکارترین نمونه کاستی‌ها، اطلاعات نادرست هستند. اما نقایص دیگر نظام اطلاعاتی می‌تواند شامل فقدان اطلاع مورد نیاز یا اطلاعات اصلاحی باشد. مثال، محل دقیق مرکز خریدی است که به دقت مشخص نشده، یا خیابان‌های عبوری برای رسیدن به آن تعیین نشده است.

### پرهیز از انباشته شدن بیش از حد اطلاعات

اصول تعیین اولویت‌ها و سلسله مراتب، از موارد اختلافات میان مهندسان ترافیک، صاحبان شرکت‌ها و قانونگذاران امور شهری و تابلوهاست؛ خصوصاً در علائم تبلیغاتی که در مورد آن رقابت میان علائم و مکان‌یابی و فاصله میان آنها اهمیت زیادی می‌یابد (در مورد آنها عقب‌نشینی، ارتفاع، حجم و توده و قوانین منظرسازی و نظایر اینها اهمیت زیادی دارند).

برای رسیدن به نتیجه مطلوب همکاری و همفکری میان طراح شهری، نمایندگان شرکت‌های تجاری و مهندسان ترافیک ضروری است.

از جمله مواردی که می‌تواند باعث ایجاد اختلال در تمرکز رانندگان شود، اینهاست:

- نمایشگرهای متحرک که تا زمانی که حرکت آن به پایان نرسیده است، توجه راننده روی آن متمرکز خواهد ماند.
- علائم متغیر که یک سری تصاویر پشت سر هم می‌آیند و برای راننده درک زمان پایان یکی و آغاز دیگری دشوار است و مانع توجه او می‌شود.
- علائمی که دارای بار بیش از حد هدایتی هستند و مهارت‌های کنترل و عبوری رانندگان را مختل می‌کنند.
- آنچه در مورد نظام علائم حاشیه‌ای اهمیت زیادی دارد، توجه به اولویت علائم تأثیرگذارنده بر کنترل راننده است. تشخیص اولویت‌ها برای رانندگان از نکات ظریفی است که باید به آن توجه شود. برای مثال، ممکن است حتی برخی از علائم تجاری یا اطلاعاتی، برای رانندگان اهمیت بیشتری از علائم ترافیکی داشته باشد. حذف علائم غیر ضروری و ایجاد کننده اغتشاش تنها شامل علائم تجاری نیست، بلکه علائم ترافیکی را نیز در بر می‌گیرد.

### به سوی نظام علامت‌گذاری مؤثر و ایمن شهری

موارد زیر، که در MUTCD و نظام هدایت مثبت، عنوان شده‌اند، شامل توصیه‌هایی در زمینه نکات اساسی مورد توجه در نظام علائم شهری‌اند:

#### □ تراکم نشانه‌ها

تاکنون قوانین خاصی در مورد تراکم نشانه‌ها وضع نشده است. مشخصاً در زمانی که مسیر دربردارنده اطلاعات زیادی است، می‌بایست از افزودن میزان اطلاعات به وسیله نشانه‌ها خودداری

کرد.

جانسون و کول (۱۹۷۹) مشاهده کرده‌اند که معمولاً چنین تراکمی در تقاطع‌ها و نقاط مهم برای تصمیم‌گیری رخ می‌دهد. وجود راهنماهایی برای تعیین حداقل فواصل میان علائم اطلاع‌رسانی یا نحوه دسته‌بندی آنها، خصوصاً در بزرگراه‌ها و مسیرها، می‌تواند مفید باشد.

#### □ سلسله مراتب و اولویت بندی

نحوه قرارگیری علائم در کنار هم باید به گونه‌ای باشد که اطلاعات در درجه دوم‌اهمیت در تقابل با علائم دارای اولویت قرار نگیرند.

برای مثال، علائم تجاری و نشانه‌های ورودی به مراکز تجاری و مانند آن باید تا حد امکان از تقاطع‌ها و خروجی‌ها در امتداد مسیر بزرگراه‌ها دور باشند. نکته دیگر استفاده از حروف بزرگ‌تر برای علائم مهم و حیاتی، و استفاده از حروف کوچک‌تر برای اطلاعات کم‌اهمیت‌تر است، که می‌بایست در نظر گرفت.

#### □ کدگذاری

استفاده از کدها در علائم ترافیکی و نشانه‌ها، مدت زمان ادراک را کاهش می‌دهد و حجم دریافت اطلاعات راننده را بالا می‌برد.

#### □ تکرار

در هر جا ممکن باشد، استفاده از تداوم در تابلوها، در بیل بوردها، علائم راهنمایی توریستی و سایر علائم تجاری و مانند آن بسیار مفید است. تکرار نمادی خاص در یک سری علائم مرتبط، می‌تواند کمک بزرگی برای راننده باشد.

#### □ قابلیت دید و کارایی

قابلیت دید علائم و طراحی آنها، به گونه‌ای که از فاصله مورد نظر دیده شوند و به وسیله موانع یا علائم دیگر پوشانده یا مخفی نشوند، اهمیت زیادی دارد. رابطه بین نوع اطلاعات و محل آن نیز اهمیت زیادی دارد. به عنوان مثال، برای بنایی که از خیابان عقب‌نشینی دارد، وجود تابلویی در خیابان و در بالای بنا، به یافتن

جدول ۱- رابطه میان سرعت خودرو و با مشخصات نصب تابلو

سرعت خودرو (مایل در ساعت)	حداقل فاصله مورد نیاز برای خوانایی علامت (پا)	عقب نشینی (پا)	ارتفاع (سوار کردن) علامت
۵۵	۴۴۰	۷۷	۳۹
۵۰	۴۰۰	۷۰	۳۵
۴۵	۳۶۰	۶۳	۳۲
۴۰	۳۲۰	۵۶	۲۸
۳۵	۲۸۰	۴۹	۲۵
۳۰	۲۴۰	۴۲	۲۱
۲۵	۲۰۰	۳۵	۱۸

۱- حداقل فاصله مورد نیاز برای خوانایی علامت MRLD<sup>(۱۱)</sup>

تشخیص و خوانایی علائم کمک کند.

#### □ مکان یابی علائم به افزایش وضوح خوانایی کمک

می کند

همان گونه که اشیا به محیط مخروط دید فرد نزدیک شوند، از وضوح تصاویر کاسته می شود و در نهایت دیده نمی شوند. موضوع مهم در مورد علائم ترافیکی این است که نمی بایست خارج از مخروط دید قرار داده شوند، تا رانندگان بتوانند علائم ضروری خود را بموقع رؤیت کنند.

طبق تحقیقات انجمن حمل و نقل بزرگراهی امریکا (AAHSTO)<sup>(۹)</sup> در سال ۱۹۹۴، با افزایش سرعت میدان دید محدودتر می شود و زمان ادراک و دریافت اطلاعات کاهش می یابد.

پاسخگویی به این محدودیتها خصوصاً در بزرگراهها در جهت افزایش ایمنی با ساده کردن علائم، و کمک به رانندگان برای درک هر چه بهتر و سریع تر علائم و تابلوها و فاصله گذاری مناسب میان آنها برای ایجاد زمانی مناسب برای ادراک ممکن است.

مخروط دید مناسب طبق تحقیقات انجام شده بیناتارو (۱۹۷۳)<sup>(۱۰)</sup> در واضح ترین و بهترین حالت ۵-۳ درجه و محدوده دید خوب افقی ۱۲-۱۰ درجه است. خارج از این زاویه، دید تار می شود. محدوده دید عمودی مناسب نیز ۵ تا ۷ درجه است. به طور کلی هر چه که بیرون از زاویه افقی ۱۰ درجه و زاویه عمودی ۵ تا ۷ درجه باشد، برای راننده عادی خارج از محدوده دید تلقی می شود.

از آنجا که علائم روی پایه هایی ثبت می شوند، باید به مسئله قرارگیری علامت در پرسپکتیو و نیز شکل آن در زاویه توجه کرد. پیچیدگی بصری علائم را عوامل متعددی تشکیل می دهد، که از آن دست اند نحوه نورپردازی، تضاد با زمینه جزئیات، زاویه و ارتفاع دید، انعکاس و نظایر اینها.

تعیین رابطه میان رانندگان و قابلیت های بصری آنان با شکل، نحوه طراحی، ابعاد، مکان یابی تابلوها و علائم در امتداد و حاشیه مسیرهها، چه برای کمک به بهبود رفتار ترافیکی رانندگان صورت گیرد و چه برای افزایش کارایی علائم و تابلوها، کاری است دشوار و پیچیده. عوامل محیطی، از ترافیکی گرفته تا تجاری، به هر حال پیچیدگی های بسیاری در خود دارند.

سن رانندگان، سرعت متوسط آنها در مسیرهها، تراکم فعالیتها در امتداد مسیر و نقش محور حرکتی از یک سو نقش مهمی دارد و از سوی دیگر خود علائم و تابلوها از نحوه طراحی گرفته تا نوع و تنوع حروف ابعاد و اندازه آنها، رابطه پیام با زمینه تابلو و محیط اطراف، رنگ آمیزی، مصالح، نورپردازی و جز اینها همگی در کارایی تابلوها نقش تعیین کننده دارند.

هدف این مقاله تنها جلب توجه طراحان، کارشناسان و تصمیم گیران در امور تابلوها و علائم است؛ از مهندسان ترافیک و متخصصان امور شهری و طراحان این زمینه گرفته، تا کارشناسان شهرداری تا طراحان گرافیک یا صاحبان سرمایه و تجارت که می توانند متقاضی نصب تابلو باشند. عوامل مؤثر در امور تابلوها و رابطه آنها با مسیرههای عبوری و ترافیکی، بس متنوع و گسترده و پیچیده است.

آسان آن کمک زیادی می کند.

#### □ تراکم اطلاعات در هر علامت

به طور کلی، هر چه حجم اطلاعات هر علامت بیشتر باشد، احتمال بالقوه اینکه توجه رانندگان از سایر علائم و اطلاعات در بزرگراه و مسیر منحرف شود، وجود دارد. با این حال، در مورد این حواس پرتی ای که علائم ایجاد می کنند، اطلاعات گسترده ای وجود ندارد. با این همه، محققان اعتقاد دارند که هر چه حجم فضای سفید اصلی علامتها بیشتر باشد، وضوح و تشخیص علامت بیشتر خواهد شد؛ ضمن اینکه از نظر بصری مطلوب تر است و - بر طبق تحقیقات دانشگاه ایالتی پنسیلوانیا- موفقیت تجاری شان نیز بیشتر است.

البته در مورد تلفیق علائم تجاری با علائم هدایتگر، مسئله این است که چگونه می توان اطلاعات ضروری و مورد نیاز راننده را به او داد؛ ضمن اینکه اطلاعات درجه دوم تجاری را نیز در معرض آنها قرار داد، بدون اینکه موجب حواس پرتی رانندگان شود. یک راه حل، استفاده از نشانه ها و علائم گرافیکی یکسان برای فعالیت های خاص مانند هتل یا رستوران است.

در مکان هایی که تراکم بالای انواع علائم وجود دارد، علائم شاخص و تعیین کننده همچون علائم هدایتگر ترافیکی می بایست با یک نگاه ادراک شوند و پیام شان نیز می بایست ساده و با حروف بزرگ باشد. تحقیقات نشان می دهد که پیامی که راننده آن را با یک نگاه ادراک می کند، نمی بایست بیش از ۶ کلمه داشته باشد.

زوالن<sup>(۶)</sup> (۱۹۹۹) به این نتیجه رسیده است که ۲ ثانیه حداکثر زمانی است که راننده می تواند چشمان خود را از مسیر بردارد، بدون اینکه کنترل جانبی خودرو را از دست بدهد. اگر علامت در مخروط بینایی باشد، این زمان را می توان به ۳-۴ ثانیه افزایش داد. تحقیقات میچل و فوربز<sup>(۷)</sup> (۱۹۴۳) و اودس کالچی<sup>(۸)</sup> (۱۹۶۲) نشان می دهد که هر راننده به طور متوسط می تواند در هر ثانیه ۱/۵ تا ۳ کلمه را بخواند. کان و همکاران<sup>(۹)</sup> ۱۹۹۸ حداکثر ۵ کلمه را در ثانیه پیش بینی کرده اند. به طور کلی باید از علائم بزرگ تر برای خوانا تر کردن علائم در اولویت و افزایش حجم اطلاعات استفاده کرد.

#### □ خوانایی علائم

با فرض اینکه علائم تجاری شامل پیام های ساده و آشکار و پاسخگویی نیازهای راننده است و سایر مسائل نیز در نظر گرفته می شود، به تدوین ضوابط و قوانین برای وضوح علائم نیاز است که شامل مکان یابی علائم، و طراحی آنها به گونه ای است که به



پانوشتها:

- 1- Jenkins, Marc et al.
- 2- Alexander and Lumenfeld
- 3- Manual on Uniform Traffic Control Devices
- 4- Tourist Oriented Directional Signs
- 5- Johnson and Cole
- 6- Zwahlen
- 7- Mitchell & Forbes
- 8- Oddess K.J. et al.
- 9- American Association of State Highway Transportation Officials
- 10- Pignataro
- 11- Minimum Required Legibility Distance



# پیچیدگی‌های قانون تجمیع عوارض و مدیریت شهری

سید مناف هاشمی

مدیرکل برنامه و بودجه سازمان شهرداری‌ها

اجرائی مهم و پایداری هم برای شهرداری‌ها در نظر گرفته نشده است. این شاید در دراز مدت علاوه بر حذف عوارض موجود، برای بعضی شهرها چالش‌های جدیدی را فراروی شهرداری‌ها به وجود آورد.

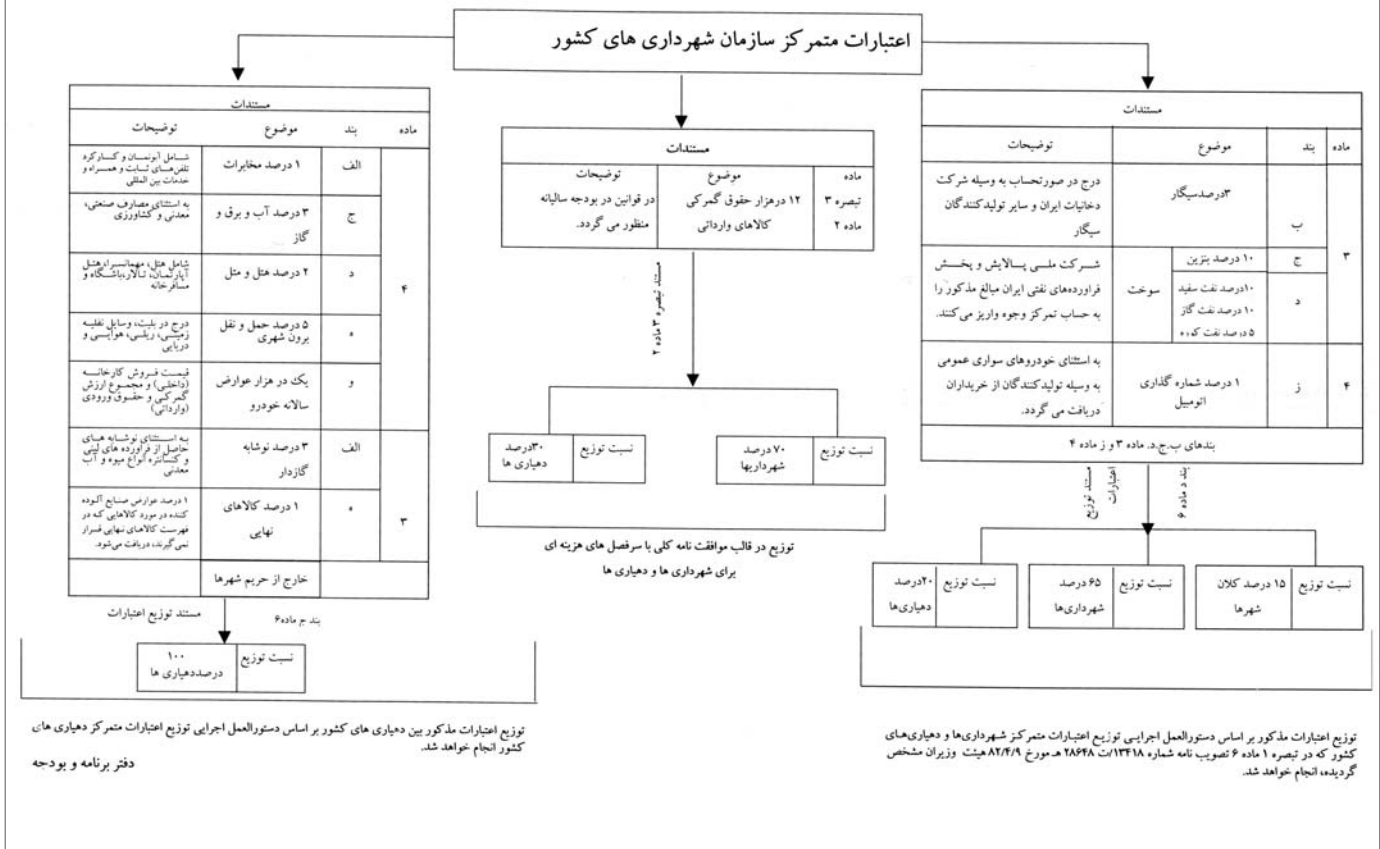
شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی در همه جای دنیا علاوه بر استقلال کامل کاری و اجرایی، قسمتی از منابع مالی و همچنین سیاست‌های کلان را از دولت می‌گیرند و دولت‌ها نیز ضمن حمایت‌های مالی، همیشه سعی در واگذاری اداره امور به شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی را دارند و خود عمدتاً اداره امور کشور را بر عهده می‌گیرند. البته این سیاست در دهه اخیر در کشور ما نیز با جدیت دنبال می‌گردد ولی عدم تحمل بعضی از دولتمردان و سیاستگذاران در سطوح میانی و نگاه بخشی خیلی از مدیران دولتی به شهرداری‌ها، این امکان را نمی‌دهد که شهرداری‌ها واقعاً مستقل و با قدرت به مردم خدمات رسانی کنند. لازمه ارائه خدمت مطلوب به شهروندان و اجرای قانون در شهرها و ایجاد فرهنگ شهرنشینی، داشتن قوانین محکم و صحیح و همچنین اجرای دقیق قوانین است که متأسفانه در کشور ما جایگاهی عالی ندارد و قانون‌گریزی حتی در سیستم‌های دولتی نیز کم و بیش مشاهده می‌گردد. افزون بر اینها، وجود حکومت‌های پادشاهی و دیکتاتوری در گذشته دور در ایران از دلایل کندی حرکت شورایی و دموکراسی واقعی در شهراست و ما در واقع در ابتدای راه حکومت‌های محلی و نظام شورایی هستیم. به هر حال نباید انتظار داشت که یکباره صد ساله کشورهای توسعه یافته در امور شهرداری‌ها در کشور ما پیموده شود؛ ولی باید به همین هدف حرکت کرد و این تحمل را داشت که اداره امور شهرها به خود شهروندان سپرده شود. هیچ کس بهتر از خود مردم نمی‌تواند هم نظارت و هم اجرا کند؛ و موفقیت‌های واقعی در تمام امور، همواره با حضور مردم نمایان

قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم... (تجمیع عوارض) چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از ارائه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی و همچنین تولیدکنندگان کالا، که در تاریخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۵ پس از تصویب مجلس شورای اسلامی به تأیید شورای نگهبان رسید، در واقع تکلیف برقراری و دریافت مالیات و عوارض از ۳ مقوله مذکور را تعیین کرد. حال جای سؤال است که شهرداری‌های کشور که تا قبل از اجرای این قانون - یعنی در سال ۱۳۸۲ - با نظام بودجه‌ای جداگانه و منابع درآمدی متفاوتی هرچند ناپایدار اداره می‌شدند، آیا می‌توانند با این قانون به ارائه خدمت به شهروندان ادامه دهند، یا نه! آنچه در این قانون جای تأمل دارد و با آن هدف لایحه پیشنهادی وزارت دارایی و دولت به مجلس ارائه شد، حمایت از تولیدکنندگان و ارائه دهندگان خدمات و صنایع بود. در واقع دولت با این هدف در نظر داشته است که ضمن حذف سایر عوارض گیرندگان، وصول کننده مالیات و عوارض فقط یک مرجع باشد. با این هدف خدمت بزرگی به تولید و صنعت کشور شده است، چرا که به اعتقاد اکثر کارشناسان، این قانون با همه پیچیدگی‌ها و روندهای سخت وصول عوارض و مالیات برای عوارض دهنده و عوارض گیرنده، به عنوان یکی از مترقی‌ترین قوانین بعد از انقلاب محسوب می‌گردد. آنچه که در این قانون بسیار درخور توجه است و برای شهرداری‌ها هضم‌شدنی نیست، متن پیشنهاد اولیه این قانون بوده که به زبان مالیاتی‌ها تهیه گردیده و دولت هم آن را مورد توجه قرار داده است.

همچنین علاوه بر اصل قانون، آیین‌نامه‌های مختلف این قانون که ملاک عمل شهرداری‌ها نیز هست، به زبان و دیدگاه کارشناسان دارایی تهیه و تدوین شده است. از همین رو در بعضی از جاها علاوه بر تزیین حق و حقوق شهرداری‌ها ضمانت‌های



منابع اعتبارات حساب تمرکز وجوه و نسبت توزیع آنها  
موضوع قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و ...  
(تجمیع عوارض)



مرحله عوارض نمی دهند؛ ولی در عین حال نوعی بی عدالتی هم بوده است، چرا که بعضی از کارخانه های واسطه به مراتب آلودگی ها و عارضه های بیشتری از کارخانه محصول نهایی ایجاد می کنند، ولی نفع و سود فقط عاید شهری می گردد که تولیدات صنایع آن نهایی محسوب می شود. همچنین دوازده در هزار حقوق گمرکی کمک خوبی است که دولت در اجرای این قانون به شهرداری ها اختصاص می دهد ولی روند تصویب در بودجه سنواتی آن در لایحه بودجه هر ساله دولت و همچنین تنظیم موافقت نامه با سازمان مدیریت و دریافت تخصیص های مرحله ای از آن وجوه، عملیات عمرانی و خدماتی شهرداری ها را کند می کند. این روند باعث می شود که عملاً شش ماهه اول سال به شهرداری ها وجهی تزریق نگردد و همچنین لحاظ کردن ۱۰ درصد عوارض بنزین و ۳ درصد سیگار و ۱ درصد شماره گذاری در اجرای تبصره ۱ ماده ۶ این قانون مطلوب است؛ ولی پیشنهاد مشترک وزارت کشور و شورای عالی استان ها به دولت و گرفتن مصوبه از هیئت دولت به عنوان مبنای عمل توزیع این اعتبار به شهرداری ها و همچنین روند سخت وصول این وجه از وزارت نفت به حساب واسطه وزارت دارایی و مجدداً واریز آن به حساب خزانه کل کشور و سپس واریز به حساب سازمان شهرداری ها و از آنجا توزیع به شهرداری های کل کشور در قالب دستورالعمل های تصویب شده، روند سخت و سنگینی است که مخالف تمرکززدایی و سیاست خصوصی سازی است.

همچنین ایجاد ۱ درصد مخازنات، ۳ درصد آب و برق و گاز، و ۲ درصد هتل و متل و نظایر آن برای شهرداری ها بسیار مفید است؛ ولی آیا وزارتخانه های ذی ربط، خود را در اجرای قانون با

می گردد. با بررسی منابع درآمدی شهرداری های جهان، مشاهده می گردد که حدوداً ۱/۳ درآمد های شهرداری ها به عنوان کمک بلاعوض دولت است و حدوداً ۱/۳ هم از مالیات و درآمدهای ناشی از املاک و مالیات در همان شهرها تأمین می گردد و فقط ۳۰ یا ۴۰ درصد درآمد، شهرداری ها از طریق مردم به عنوان عوارض محلی دریافت می شود. به علاوه، شهرداری ها در ایجاد مراکز تجاری و بورس و نظایر اینها هم حق فعالیت و درآمد دارند. ولی در کشور ما بعد از سال ۱۳۶۲ عملاً کمک های دولت کاهش پیدا کرده است و شهرداری ها علاوه بر اینکه درآمد پایداری نداشته اند به حال خود رها شده اند و دولت موفق به ایجاد منابع پایدار و خودکفا برای شهرداری ها نشده است. در این قانون هم نگاه به تمرکزگرایی تا اندازه ای بیشتر از سیاست تمرکززدایی تجلی یافته است.

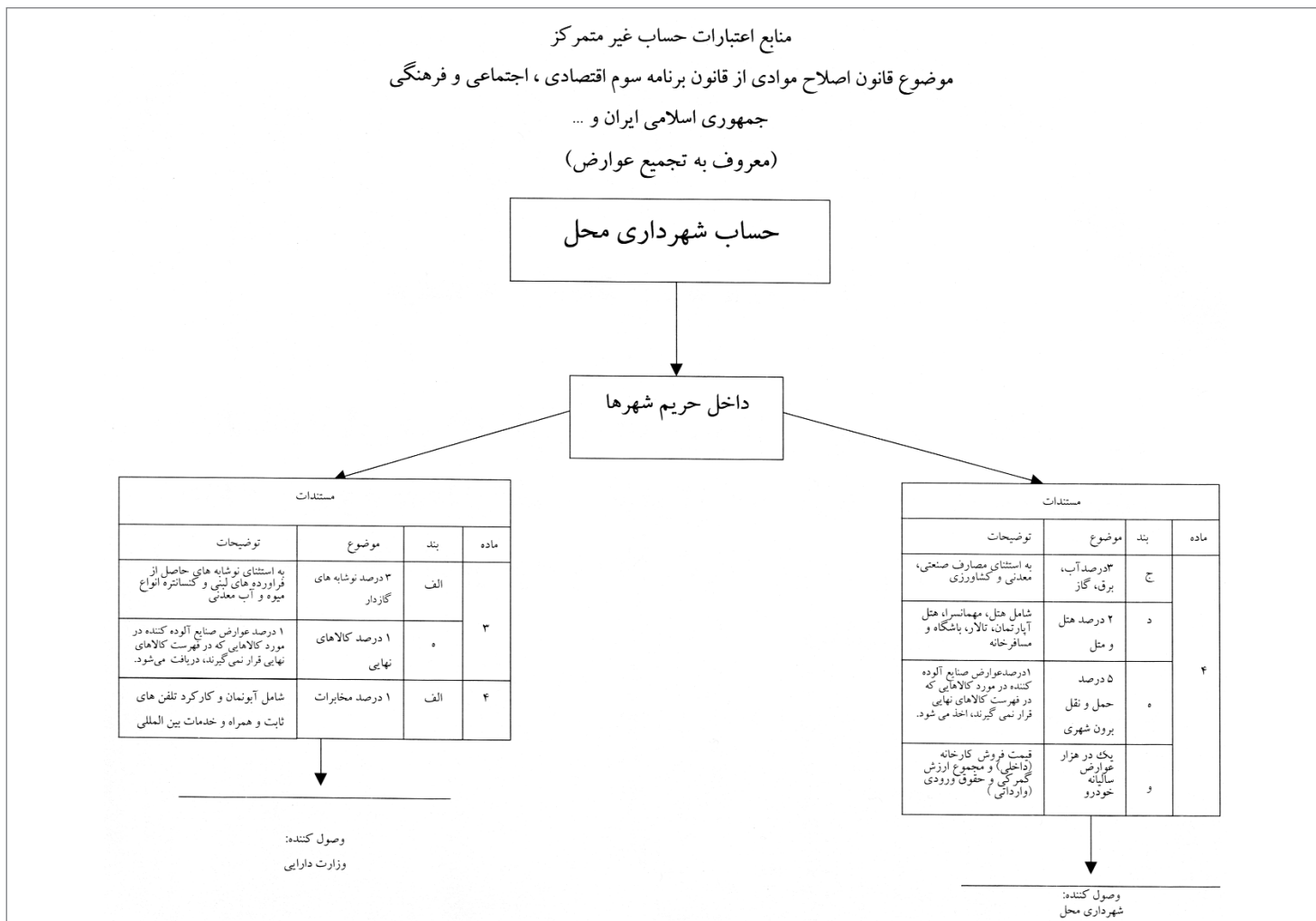
علاوه بر تمرکزگرایی، آیا شهرداری ها می توانند مطمئن شوند که ادارات دارایی برای شهرداری ها عوارض وصول می کنند؟ آیا متولیان وصول مالیات در کشور چندان در وظایف خود موفق بوده اند که بتوانند عوارض شهرداری ها را هم به شکل تمام و کمال وصول کنند؟ اینها جای بسی تأمل دارد و گذشت زمان این را ثابت خواهد کرد. به هر حال اگر وصول عوارض هم بر سر نوشت وصول مالیات در کشور دچار شود، شاید دیگر نتوان اداره امور شهرها را سامان داد. در قانون تجمیع عوارض ضمن کاهش ۱ درصد عوارض کلیه کارخانجات و تولیدات واسطه، عوارض فقط به محصول نهایی تعلق گرفت. این یک حسن داشته است و آن اینکه تولید و صنعت در چند

شهرداری‌ها همراه کردند و توانستند سازوکارهای لازم را برای حق و حقوق شهرداری‌ها تنظیم و اجرا کنند؟ این مطلب هم‌جای تأمل دارد، چرا که اجرای قانون به وسیله هر مرجع نوعی تکلیف است و نباید نیاز به پیگیری داشته باشد؛ ولی عملاً اجرای قانون مصوب نظام برای بعضی از دستگاه‌های دولتی در زمان حاضر عملی نیست و هیچ مرجعی هم این وزارتخانه‌ها را زیر سؤال نمی‌برد. شهرداری‌ها هم در این میان هیچ ضمانت اجرایی محکم ندارند، جز اینکه برای گرفتن حق و حقوق خود با ادارات محلی درگیر می‌شوند و این نگاهی نامعقول و بدبینانه را نسبت به شهرداری‌ها به وجود می‌آورد.

کلیه مطالب بیان شده حاکی از مترقی بودن ولی در عین حال تمرکزگرا بودن قانون تجمیع عوارض و دیدگاه دولتی آن است. این قانون با اصلاحات بسیار مختصر و مطلوب و تدوین و اصلاح آیین‌نامه‌های کارساز برای شهرداری‌ها می‌تواند نقطه عطفی در اداره امور شهرها باشد، چرا که فرهنگ هر جامعه از شهرهای آن جوامع نشأت می‌گیرد. همچنین ناگفته نماند که عوارض محلی با توجه به ماهیت محلی بودن شان معمولاً تعریف مشخص و معینی ندارند و ایجاد عارضه در هر شهر عوارض

مربوطاً به وجود می‌آورد؛ ولی در این قانون فقط زمان تصویب و تأیید و استناد عوارض محلی تا تاریخ ۱۵ بهمن سال قبل برای اجرا در سال بعد تعیین شده است. شهرداران و شوراها می‌بایست به این بند از قانون توجه ویژه داشته باشند، تا اقدام لازم در تاریخ مقرر صورت پذیرد.

همچنین از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به عنوان نماینده دولت و شهرداری‌ها انتظار می‌رود که در اجرای ماده ۷ قانون مذکور اعتبارات و عوارض حذف شده شهرداری‌های کشور را به عنوان کمک برای ایجاد عدالت و تعادل در اداره امور شهرها هر ساله در بودجه سنواتی کشور برای شهرداری‌ها جبران کند. نکته آخر اینکه حمایت هیئت دولت از اجرای بند ه ماده ۳ قانون برای لیست کالاهای نهایی و لیست محصولات صنایع آلوده کننده محیط زیست می‌تواند راهگشای قسمتی از مشکلات شهرداری‌ها باشد و بسیاری از نگرانی‌های واقعی شهرداری‌ها و شوراها را برطرف سازد.



## دستورالعمل اجرایی ماده ۲۱ آیین نامه شماره ۶۷۴۵۲ ت ۲۸۳۲۸ ه مورخ ۸۱/۱۲/۲۸ هیئت وزیران

وزیران کشور و امور اقتصادی و دارایی دستورالعمل اجرایی موضوع ماده ۲۱ آیین نامه اجرایی قانون "اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولید کنندگان کالا و ارائه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی" را، که از این پس در این دستورالعمل "قانون" نامیده می شود، به شرح زیر تصویب کردند.

ماده ۱- وصول عوارض موضوع بندهای (ج)، (د)، (د)، (و) ماده (۴) «قانون» که به شهرداری های محل محول گردیده است، به شرح زیر می باشد:

- عوارض برق و گاز مصرفی مشترکین (به استثنای مصارف صنعتی، معدنی و کشاورزی) و همچنین آب مصرفی مشترکین در حوزه استحفاظی شهرها؛

- عوارض خدمات هتل، متل، مهمانسرا، هتل آپارتمان، مهمان پذیر، مسافرخانه، تالارها و باشگاه ها؛

- عوارض حمل و نقل برون شهری مسافر در داخل کشور با وسایل زمینی، ریلی، دریایی و هوایی؛

- عوارض سالیانه انواع خودروهای سواری و وانت دوکابین، اعم از تولید داخل یا وارداتی.

ماده ۲- تعیین محدوده حریم: تعیین حریم شهرها بر اساس ماده ۹۹ قانون شهرداری ها و تبصره های ذیل آن تعیین می شود.

ماده ۳- شهرداری های محل مکلف اند محدوده حریم شهرها را که طبق ماده ۹۹ قانون شهرداری ها و تبصره های ذیل آن تعیین شده، به ادارات امور مالیاتی شهرستان مربوط و همچنین ادارات گاز، برق، آب، مخابرات طی ۱۵ روز از تاریخ ابلاغ این دستورالعمل اعلام نمایند.

ماده ۴- ادارات مخابرات، گاز، برق، آب و ارائه دهندگان خدمات حمل و نقل مسافر، هتل، مهمانسرا، هتل آپارتمان، مهمان پذیر، مسافرخانه، تالارها، باشگاه ها، مکلف اند مستند به نقشه حریم شهر - که توسط شهرداری محل اعلام می گردد - عوارض مربوط به واحدها و مشترکان واقع در داخل حریم را به حساب شهرداری محل و خارج از حریم را به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور (سازمان شهرداری های کشور) واریز نمایند.

ماده ۵- مسئولیت نظارت و پیگیری بر وصول و واریز وجوه عوارض موضوع بندهای ج- د- ه- و ماده ۴ «قانون» در داخل حریم شهرها بر عهده شهرداری محل و در خارج از حریم بر عهده نماینده سازمان شهرداری های کشور می باشد.

ماده ۶- مرجع رفع هر گونه اختلاف بین مأموران تشخیص و وصول شهرداری ها و مؤدیان در خصوص عوارض موضوع بندهای ج- د- ه- و ماده ۴ «قانون» که توسط شهرداری های محل وصول می گردد، کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری ها می باشد.

ماده ۷- اختیارات و مسئولیت های مأمورین مالیاتی مصرح در مواد ۲۴ و ۲۵ و ۳۱ آیین نامه اجرایی قانون به مأموران تشخیص و وصول شهرداری تفویض می گردد و مؤدیان مکلف اند مطابق مفاد مذکور در مقابل مأموران تشخیص و وصول شهرداری اقدام نمایند.

ماده ۸- شهرداری ها موظف اند حسب مقررات مربوط یک حساب برای عوارض بندهای ج- د- ه- و ماده ۴ قانون و یک حساب برای سایر عوارض ماده ۳ و ۴ قانون افتتاح و شماره حساب سایر عوارض مواد ۳ و ۴ را به ادارات امور مالیاتی شهر مربوطه اعلام نمایند و صورت حساب گردش حساب مذکور را به صورت ماهانه برای کنترل صحت عملیات وصول، به اداره امور مالیاتی شهرستان و دفاتر استانی سازمان ارسال نمایند.

ماده ۹- ادارات کل امور مالیاتی هر استان موظف اند شماره حساب تمرکز وجوه محلی را که برای واریز عوارض خارج از حریم شهر که توسط خزانه معین استان افتتاح گردیده است به سازمان شهرداری های کشور اعلام نمایند.

تبصره - خزانه معین استان مکلف است میزان وجوه واریزی به حساب های رابط عوارض را در هر ماه حداکثر تا پانزدهم ماه بعد به تفکیک هر شهرستان به وزارت کشور (سازمان شهرداری های کشور) اعلام نماید.

ماده ۱۰- در اجرای تبصره ۲ ماده ۶ قانون و ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی آن، شهرداری ها مکلف اند یک درصد (۱٪) از عوارض موضوع بندهای الف و ه ماده ۲ و بند الف ماده ۴ قانون که وصول آن به عهده سازمان امور مالیاتی کشور می باشد و به حساب شهرداری محل واریز می گردد را به حسابی که سازمان مزبور اعلام می دارد، واریز نمایند.  
این دستورالعمل به استناد ماده ۲۱ آیین نامه اجرایی «قانون» در ده ماده و یک تبصره به تصویب وزیران کشور و امور اقتصادی و دارایی رسید.

عبدالواحد موسوی لاری وزیر کشور

طهماسب مظاهری وزیر امور اقتصادی و دارایی



# تسریع حرکت و تسهیل دسترسی

لزوم تلفیق برنامه‌های حمل و نقل و کاربری زمین (قسمت دوم)

منوچهر تششت‌زر

دکتر در برنامه‌ریزی شهری

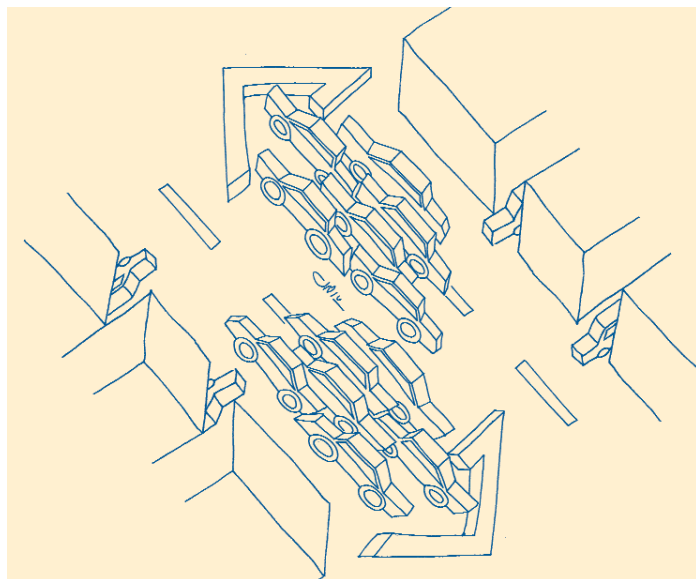
این اطلاعات بایستی پس از جمع‌آوری و پردازش‌های لازم، در پایگاه‌های به هم پیوسته اطلاعات رقمی و جغرافیایی GIS/DBMS مربوط به این کار نگهداری شوند و مستمراً به‌نگام گردند.

## ۲- مرحله پیش‌بینی تقاضای سفر در آینده:

با استفاده از مدل‌های تقاضای سفر و آمار سفرهای درون شهری در زمان حاضر، حجم سفرهای آینده برآورد و پیش‌بینی می‌گردند.

شروع این فرایند مستلزم پیش‌بینی‌های اولیه درباره میزان جمعیت، وضعیت اقتصادی و اشتغال و کاربری زمین در نواحی مختلف شهر و بررسی‌های لازم در مورد الگوی تصمیم‌گیری شهروندان درباره انتخاب وسیله و زمان سفرهای روزانه شان در شهر است. پیش‌بینی تقاضای سفر در آینده عمده‌ترین مرحله فرایند برنامه‌ریزی سیستم حمل و نقل و نحوه کاربری زمین در شهر است. این امر امروزه به مدد مدل‌سازی ریاضی و مانده‌سازی سیستم‌های شهری در محیط کامپیوتر صورت می‌گیرد.

مفروضات پایه‌ای و ساختار مدل‌ها مشخص می‌کند که هر مدلی نسبت به تغییرات در متغیرهای درونی و بیرونی مدل چه عکس‌العملی نشان خواهد داد. لذا انتخاب مدل مناسب برای شرایط رفتاری و اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی خاص کشور ما و با متغیرهای حساس نسبت به این شرایط، اهمیت بسیار دارد. در غیر این صورت ممکن است مدل یا مدل‌های انتخاب شده نسبت به تغییرات و شرایط آزمون شده، عکس‌العمل و حساسیت نشان ندهد ولی در عمل شرایط آزمون شده بسیار مهم و تعیین‌کننده باشد. مشکل بیشتر مدل‌های متداول در پیش‌بینی تقاضای سفر در شهرها و نرم‌افزارهای کامپیوتری وابسته به آنها این است که فرضیات رفتاری و تصمیم‌گیری اقتصادی/اجتماعی در این مدل‌ها از الگوهای فرهنگی و رفتاری جوامع غربی و عادات و شیوه‌های زندگی آنها گرفته شده‌است، به گونه‌ای که اینها با رفتارها



پیرو تعیین اهداف کلان و تفصیلی، فرایند پیشنهادی نگارنده برای برنامه‌ریزی یکپارچه سیستم‌های حمل و نقل و نحوه کاربری زمین در شهر برای نیل به اهداف تعیین شده، مستلزم انجام اقدامات ذیل خواهد بود:

## ۱- مرحله جمع‌آوری اطلاعات مربوط به عملکرد وضع

موجود سیستم حمل و نقل و نحوه کاربری زمین در شهر: این مرحله شامل تهیه نقشه‌های پایه و جمع‌آوری اطلاعات کمی و تفصیلی مربوط به جنبه‌های مختلف عملکرد سیستم حمل و نقل شهری است که شامل اطلاعات مربوط به مبدأ و مقصد سفرهای درون شهری<sup>(۱)</sup> ظرفیت شبکه، حجم ترافیک در معابر مختلف در ساعات مختلف روز و روزهای مختلف هفته، اطلاعات مربوط به سیستم حمل و نقل عمومی، آمار مربوط به پارکینگ‌ها و پایانه‌ها، آمار تفصیلی نحوه کاربری زمین در شهر و اطلاعات متعدد دیگر در مورد جمعیت، خانوارها و اشتغال در شهر است.

و عادات سفر و تصمیم‌گیری‌های ما برای انتخاب محل سکونت، محل خرید و کار لزوماً همخوانی و سازگاری کامل ندارند. بدین ترتیب بیشتر نتایج حاصل از به کارگیری این مدل‌ها در شرایط خاص شهرهای ایران رضایت بخش نبوده است. در این باره لازم است فعالیت‌ها و تحقیقاتی در زمینه تهیه مدل‌های داخلی و یا بومی کردن مدل‌های موجود با شرایط رفتاری خاص کشور ما صورت گیرد. به هر حال، مدل‌های کمی امروزه جزء لاینفک فرایند برنامه‌ریزی حمل و نقل و نحوه کاربری زمین در شهرها به شمار می‌آیند. با کاربرد این مدل‌ها تلاش می‌شود تا تقاضای سفر برای آینده‌ای ۱۵ تا ۲۵ ساله پیش‌بینی گردد و بر اساس آن و به منظور تأمین این تقاضا، برای عرضه تسهیلات اضافی برنامه‌های لازم تهیه شوند.

در کشور آمریکا، وظیفه اصلی برنامه‌ریزی برای سیستم‌های حمل و نقل و نحوه کاربری زمین در شهرها به دولت‌های ایالتی و محلی واگذار شده است و نقش دولت مرکزی در این فرایند صرفاً سیاستگذاری‌های کلان و بلندمدت و هدایت برنامه‌های ایالتی و محلی در جهت اهداف کلان، از طریق تأمین منابع مالی پروژه‌های حمل و نقل و ارائه کمک‌های فنی و تخصصی و آموزش به دولت‌های محلی است.

بررسی‌های انجام شده در مورد اسناد برنامه‌های حمل و نقل و نحوه کاربری زمین در بیش از ۳۰ شهر بزرگ آمریکا، که بخش عمده جمعیت شهرنشین در این کشور را در خود جا داده‌اند، نشان می‌دهد که در این برنامه‌ها با مسئله برنامه‌ریزی حمل و نقل و نحوه کاربری زمین در شهر به نحو ذیل برخورد شده است:

- وضعیت شهر در طی ۱۵ تا ۲۵ سال آینده، از نظر میزان جمعیت و اشتغال و افزایش یا کاهش آنها در این مدت.
- نحوه استقرار جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی (نحوه کاربری زمین) در این مدت.
- چگونگی الگوهای سفرهای درون شهری در آینده ۱۵ تا ۲۰ ساله شهر.

● تعداد سفرهایی که ایجاد خواهند شد (تولید سفر).

● این سفرها از چه نواحی در شهر به چه نواحی خواهند بود (توزیع سفر).

● از چه وسایلی برای این سفرها استفاده خواهد شد (انتخاب نوع وسیله).

● چه مسیرهایی در این سفرها طی خواهند شد (تخصیص سفر).

● تأثیر این سفرها بر روی نحوه کاربری زمین.

● محیط زیست و وضعیت اقتصادی چه وضعیتی خواهند داشت (تأثیر سنجی سیاست‌های حمل و نقل و ترافیک).

بر اساس فرایند مذکور، قبل از اینکه پیش‌بینی سفرهای آینده در شهر برای افق برنامه‌ریزی تعیین شده انجام شود، ابتدا لازم است وضعیت آینده (افزایش یا کاهش) جمعیت، فعالیت‌های اقتصادی و اشتغال و نحوه کاربری زمین در شهر بررسی شوند. به دلیل ارتباط مستقیم و نزدیک برنامه‌ریزی حمل و نقل و نحوه کاربری زمین در شهر، فرض بر این است که سفرهای درون شهری در آینده از الگوی نحوه کاربری زمین در آینده تبعیت خواهد کرد. لذا اگر تغییراتی در نحوه کاربری زمین در شهر

پیش‌بینی شود، الگوی سفرهای آینده تغییر پیدا خواهند کرد. اطلاعات موجود در ساختار فعلی سنی جمعیت و فرضیاتی در مورد میزان مرگ و میر و مهاجرت نقشی تعیین‌کننده دارند، تا افزایش یا کاهش جمعیت و پیش‌بینی آن برای آینده میسر شود. به همین ترتیب، پیش‌بینی‌هایی در مورد افزایش یا کاهش میزان اشتغال لازم خواهند بود تا بر اساس آن سفرهای کاری و تحصیلی و خرید بتوانند برآورد و پیش‌بینی شوند. خود پیش‌بینی‌های مربوط به میزان اشتغال در آینده طبعاً تابعی است از میزان افزایش یا کاهش جمعیت در شهر.

بالاخره جمعیت و اشتغال بایستی با فرض‌هایی به نواحی و مکان‌های مختلف در شهر توزیع گردند، تا بتوان بر اساس این فرضیات سفرهای ایجاد شده را تخمین زد. چنانچه بر اساس روند موجود نحوه توزیع جمعیت و اشتغال در سطح شهر از نظر میزان و طول سفرهای ایجاد شده در آینده برای نیل به اهداف برنامه حمل و نقل نامناسب و غیر مطلوب باشد، طبعاً بایستی برنامه نحوه کاربری زمین را برای رسیدن به اهداف مورد نظر و تغییر در روند فعلی کاربری زمین در شهر به طور همزمان تهیه و ارائه کرد. این امر با سیاستگذاری‌های لازم و تعیین درصدها و سرانه‌های مورد نیاز برای کاربری‌های مختلف و تراکم‌های ساختمانی مطلوب عملی می‌شود. البته متداول آن است که برنامه دلخواه کاربری زمین مورد استفاده قرار گیرد تا برنامه‌های حمل و نقل شهری برای آینده تهیه و تدوین شوند؛ لیکن باید توجه داشت که ارتباط بین سیستم حمل و نقل شهری و نحوه کاربری زمین در شهر، ارتباطی نزدیک‌تر و در واقع دو طرفه است و تغییر در هر یک از این دو، تغییرات دیگری را به دنبال خواهد داشت.

همان‌گونه که ذکر شد، پیش‌بینی تقاضای سفر برای آینده در افق سال‌های برنامه قسمت اصلی برنامه‌ریزی حمل و نقل را تشکیل می‌دهد که بر اساس آن تقاضا برای تسهیلات جدید و گسترش‌های آتی شبکه راه‌ها و سیستم حمل و نقل عمومی تعیین می‌شوند.

پیش‌بینی تقاضای سفر غالباً با مدل‌های ریاضی برای ماندسازای رفتار انسان‌ها در تصمیم‌گیری برای انجام سفر، زمان سفر و انتخاب وسیله انجام می‌گردد. روش چهار مرحله‌ای تولید سفر، توزیع سفر، انتخاب وسیله و تخصیص ترافیک به شبکه‌های موجود به صورت روشی استاندارد برای پیش‌بینی تقاضای سفر در شهرها در همه دنیا مورد استفاده است. برنامه‌های کامپیوتری متعددی وجود دارند که این روش را مرحله به مرحله جلو می‌برند، تا میزان تقاضای سفر در آینده به دست آیند. در مرحله بعد با تخصیص این سفرهای پیش‌بینی شده به شبکه موجود، حجم، زمان سفرها و میزان تراکم و ترافیک مورد انتظار و لذا نیازهای آینده به اصلاحات و اضافات در سیستم پیدا می‌شوند. تراکم ترافیک بر روی راه‌های مختلف، اطلاعات دقیقی مانند سطح تراکم و ترافیک، زمان سفرها، سرعت سفرها و طول سفرها را به دست می‌دهد و به وسیله این اطلاعات پایه‌ای، اطلاعات جانبی مانند تصادفات احتمالی، آلودگی هوای مورد انتظار و جز اینها به دست می‌آیند.

در عمل با اضافه کردن متغیرهای جدید و معادلات متعدد برای واقع‌گرایانه‌تر کردن این مدل‌ها و انطباق آنها با شرایط

دنیای واقعی و نیز در نظر گرفتن سازوکارهای بازخورنده برای ارتباط متقابل بین جمعیت و اشتغال، اشتغال و تقاضاهای سفرهای آینده، اشتغال و کاربری زمین و سیستم حمل و نقل، شرایط می‌تواند بسیار پیچیده‌تر هم بشود.

### ۳- مرحله تدوین و ارزیابی گزینه‌های مختلف:

پیش‌بینی‌های انجام شده در مرحله قبلی برای تهیه گزینه‌های مختلف نحوه کاربری زمین و سیستم حمل و نقل مورد استفاده قرار می‌گیرند. این گزینه‌ها شامل ترکیبات مختلف تسهیلات و خدمات حمل و نقل و نحوه کاربری زمین خواهند بود. گزینه‌های مختلف تهیه شده سپس به وسیله معیارهای سنجش برای نیل به اهداف تعیین شده ارزیابی می‌گردند. این گزینه‌ها همچنین می‌بایست با حضور و مشارکت شهروندان و همکاری و همفکری صاحب‌نظران و سازمان‌های مسئول و تصمیم‌گیری مورد بحث و بررسی قرار گیرند و گزینه - یا گزینه‌های - مطلوب برای اجرا انتخاب گردند.

### ۴- سازمان و برنامه اجرایی و منابع مالی مورد نیاز:

در این مرحله گزینه یا گزینه‌های انتخاب شده به صورت فهرست‌هایی از پروژه‌های مشخص برای بهبود سیستم با سازمان و زمان اجرایی لازم و منابع مالی مورد نیاز در هر پروژه آماده مرحله اجرا می‌شوند. در مرحله اجرا ممکن است مطالعات تفصیلی و تکمیلی متعددی برای بررسی تأثیرات محیط زیستی و اقتصادی اجتماعی هر پروژه و مواد فنی و مهندسی مربوط به پروژه نیز لازم شود.

انقلاب انفورماتیک و توسعه بسیار سریع فناوری ارتباطات در دو دهه اخیر، امکانات و فرصت‌های جدید را فراهم کرده است تا با اصلاح روش‌های انجام کار در مؤسسات و ادارات و حذف لزوم حضور شخصی ارباب رجوع، تعداد بسیار زیادی از سفرهای درون شهری با اتومبیل، با استفاده از وسایل ارتباطی و سفرهای الکترونیکی جایگزین شود. مطالعات جدید در امریکا نشان می‌دهد که استفاده از تلفن، فکس، مودم و اینترنت در شهرهای بزرگ امریکا به اندازه ظرفیت کل سیستم‌های حمل و نقل عمومی در این شهرها از تعداد سفرهای درون شهری کاسته است. قوانین و مقررات متعدد جدیدی در سطوح مختلف دولت وضع گردیده است که هدف اصلی آنها اشاعه استفاده از فناوری جدید ارتباطات و شبکه اینترنت، به جای انجام سفر با اتومبیل است.

امروزه انجام عملیات بانکی از محل کار یا منزل<sup>(۳)</sup>، خرید<sup>(۴)</sup>، آموزش و تحصیل از راه دور<sup>(۵)</sup>، کارکردن تمام وقت یا پاره وقت از منزل<sup>(۶)</sup>، تشکیل و شرکت در جلسات و کنفرانس‌ها و تبادل پیام‌های نوشتاری، صوتی و تصویری از راه دور<sup>(۷)</sup>، دریافت خدمات از شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی، ادارات دولتی، بیمارستان‌ها و پزشکان و نظایر اینها که اینک همه به طور فعال بر روی شبکه جهانی اینترنت حضور دارند، از طریق کامپیوتر و شبکه اینترنت به سهولت و سرعت و با صرف کمترین هزینه میسر است. رشد بسیار سریع ارائه و دریافت این گونه خدمات بر روی اینترنت در امریکا به حدی است که در اکثر ایالت‌ها حتی احتیاج

به توسعه و گسترش شبکه حمل و نقل و احداث شاهراه‌ها و تسهیلات جدید را مورد تردید قرار داده و تجدید نظر در اهداف بلند مدت برنامه‌های گسترش سیستم حمل و نقل را ضروری ساخته است.

مطالعات سازمان فدرال حمل و نقل<sup>(۸)</sup> در امریکا نشان می‌دهد که با اشاعه روز افزون ارتباطات از راه دور و جایگزین شدن هر چه بیشتر سفرهای با اتومبیل در این کشور از طریق ارتباطات و سفرهای الکترونیکی<sup>(۹)</sup> تا سال ۲۰۱۰، نیاز به احداث هزاران مایل شاهراه‌های جدید شهری و بین شهری از بین خواهد رفت. همچنین این پدیده موجب میلیاردها دلار صرفه جویی مالی در اثر سفرهای با اتومبیل انجام نشده، ساعات، وقت و انرژی تلف شده در راه‌اندازها، کاهش تصادفات و زیان‌های مالی و جانی خواهد شد. لازم به ذکر است که مفاهیم ارتباط از راه دور و سفرهای الکترونیکی به جای سفر با اتومبیل از اوایل دهه ۱۹۵۰ وجود داشته ولی به دلیل محدودیت‌های موجود در فناوری از آنها به طور گسترده و در مقیاس عمومی استفاده نمی‌شده است.

مؤسسه مهندسی ترافیک و حمل و نقل در امریکا (ITE) برآورد کرده است که سفرهای الکترونیکی هم اکنون حدود ۷ درصد از حجم سفرهای کاری در ساعات اوج ترافیک در شهرهای بزرگ امریکا کاسته است. تأثیر سفرهای الکترونیکی بر روی کاهش آلودگی هوا و راه‌بندان‌ها و تقاضا در خرید اتومبیل و تغییر در نحوه کاربری زمین برای مصارف مسکونی، تجاری و اداری، در ده سال آینده بسیار زیاد خواهد بود و از نیاز برای فضاهای پرهزینه اداری و پارکینگ و سایر تسهیلات کم خواهد کرد و مسئله کارمند مریض یا غایب و یا مرخصی و جز اینها را هم حل خواهد کرد. پیش‌بینی رشد سریع استفاده از فناوری ارتباطات موجب شده است تا منابع مالی به جای مصرف شدن در احداث شاهراه‌های جدید، صرف افزایش ظرفیت شاهراه‌های الکترونیکی<sup>(۱۰)</sup> و بستر مخابراتی لازم شود. کار در زمینه استفاده از فناوری مخابراتی جدید و شبکه اینترنت در ایران هنوز در مراحل بسیار ابتدایی است و جایگزین کردن سفرهای با اتومبیل از طریق استفاده از این گونه فرصت‌ها مستلزم انجام کارهای زیربنایی و مقدماتی فراوان است. در زمینه تجربه برنامه‌ریزی سیستم‌های حمل و نقل شهری در ایران، به اعتقاد نگارنده، اقدامات انجام شده به وسیله مسئولان و دست‌اندرکاران بهبود وضع حمل و نقل و ترافیک در سی و پنج سال گذشته بیشتر معطوف به عرضه تسهیلات جدید حمل و نقل و احداث شاهراه‌های درون شهری بیشتر، اصلاح هندسی و تعریض معابر موجود با هدف تسهیل و تسریع حرکت اتومبیل‌های شخصی در شهر بوده است، و نه اقدام در جهت تقویت اساسی سیستم‌های حمل و نقل عمومی و مدیریت و کاهش تقاضای سفر در شهر.

کارشناسان و دست‌اندرکاران بهبود وضع ترافیک و حمل و نقل شهری در ایران را بیشتر مهندسان ترافیک و حمل و نقل و راه‌ساز تشکیل می‌دهند. نتیجه این امر، به نظر من، گرایش بیشتر مسئولان و فعالیت‌های مربوط به بهبود در سیستم‌های حمل و نقل شهری به سیاست‌های عرضه تسهیلات و تسریع حرکت - که ماهیتاً کاری مهندسی است - در مقابل راهکارهای کاهش تقاضای سفر و تسهیل دسترسی بوده است - که بیشتر ماهیت



برنامه‌ریزی برای سیستم‌های حمل و نقل شهری را دارد. از نظر برنامه ریزان شهری، سفر درون شهری اصولاً بهتر است ایجاد نشود، نه اینکه ایجاد بشود و بعد بخواهیم با ترندهای مهندسی ترافیک آن را سریع‌تر و بهتر به انجام برسانیم. لذا برنامه ریزان شهری سعی بر این دارند تا با توزیع بهینه و هوشمندانه کاربری‌ها در شهر، در بلندمدت سفرهای غیر ضروری و زائد را حذف کنند و سفرهای کاملاً ضروری را هر چه کوتاهتر سازند و سهولت دسترسی را تأمین کنند.

در سوی دیگر، مهندسان حمل و نقل و ترافیک و راه ساز قاعدتاً و به دلیل گرایش تخصصی و صنفی‌شان، بیشتر به احداث و عرضه راه‌ها و تسهیلات و تجهیزات جانبی حمل و نقل، با هدف کلی تسریع حرکت و جابه‌جایی در شهر گرایش دارند تا اجرای راهکارهای کاهش تقاضا برای سفر که مستلزم تغییر کاربری زمین در شهر و لذا دانش تخصصی در این مورد است. از طرف دیگر، در بلندمدت کاهش تقاضای سفر یعنی کاهش در نیاز برای احداث راه‌ها و تسهیلات جدید حمل و نقل در شهرها؛ و این یعنی کاهش نیاز به خدمات فنی و محصولات شرکت‌های مشاور و پیمانکاران ساختمانی، راه‌سازی و پل‌سازی، فروشندگان محصولات و تجهیزات مربوط و سایر اندرکاران، و کاهش رونق بازار کسب و کار خود مهندسان حمل و نقل و راه‌سازی. بدین ترتیب، علاوه بر پیش نیاز تخصص حرفه‌ای لازم، منافع صنفی و گروهی ایشان هم تا حدودی ایجاب می‌کند که اینان گرایش بیشتری به سیاست‌های عرضه تسهیلات داشته باشند.

مسئولان سازمان‌های حمل و نقل شهری در مورد سیاست‌های کاهش تقاضای سفر، بسیار سخن می‌گویند؛ در عمل سیاست‌های عرضه تسهیلات بیشتر در برنامه‌ها و دستور کار مسئولان قرار می‌گیرد. دلیل شاید این باشد که اجرای سیاست‌های مبتنی بر افزایش عرضه تسهیلات معمولاً ساده‌تر از سیاست‌های کاهش تقاضای سفر است، در مدت کوتاه‌تری نتیجه می‌دهد، لذا از نظر سیاسی مطلوب‌تر است، و بیشتر نیازمند منابع مالی است تا هر چیز دیگر. این در حالی است که کاهش تقاضای سفر معمولاً در بلندمدت نتیجه می‌دهد و موفقیت در آن با نحوه کاربری زمین در شهر ارتباط نزدیک برقرار می‌سازد که تغییرات در آن نیازمند اقدامات و اصلاحات بنیادی در نحوه توزیع بهینه کاربری‌ها در شهر است و به دلیل آلوده بودن نحوه کاربری زمین به مسائل مالی و تداخل با منافع برخی گروه‌های ذی‌نفع در شهر، بعضاً مشکلات سیاسی و اجتماعی هم دارد.

همان‌طور که پیش‌تر هم اشاره شد، گزینه صحیح توجه و استفاده همزمان از هر دو گروه این سیاست‌هاست تا انتخاب یکی در مقابل دیگری. لذا در عمل، فرایند موفق برای برنامه‌ریزی سیستم‌های حمل و نقل و نحوه کاربری زمین در شهرها، به جای تقابل غیر ضروری و انحصارطلبی یک گروه در مقابل گروه دیگر، مستلزم همفکری و همکاری نزدیک و کار گروهی برنامه ریزان شهری با مهندسان حمل و نقل و ترافیک، و متخصصان طراحی شهری خواهد بود. به دلایل متعدد از جمله اشراف سیستمی و آشنایی تخصصی‌تر با کلیت پدیده‌های شهری و ارتباط متقابل بین اجزای آن، نگارنده اعتقاد دارد که هدایت و راهبری این کار گروهی می‌بایست در دست برنامه ریزان شهری باشد.

در مورد اتکای به کارایی سیاست‌های افزایش عرضه تسهیلات به تنهایی، بایستی اشاره کرد که تجربه تاریخی کشورهای غربی به خوبی نشان داده است که اتکا به سیاست عرضه تسهیلات حمل و نقل به تنهایی به عنوان راه حل مشکل روز افزون ترافیک و راهبندان‌ها در شهرها این شهرها را در دور باطل و فزاینده «اتومبیل بیشتر - راه بیشتر» و «راه بیشتر و سرعت حرکت بهتر - اتومبیل بیشتر» گرفتار کرده است. حتی اگر در کوتاه مدت موجب کاهش بحران راهبندان‌ها و تراکم اتومبیل‌ها در روی جاده‌ها شده، ولی به زودی با افزایش تعداد اتومبیل‌ها و تقاضا برای سفرهای بیشتر بر روی جاده‌های تازه ساخت، وضعیت از گذشته هم خراب‌تر شده است. لذا در بلندمدت سیاست عرضه بیشتر تسهیلات حمل و نقل در این کشورها به تنهایی دردی را دوا نکرده است.

پس از گذشت بیش از سی سال و صرف میلیاردها دلار هزینه برای گسترش شاهراه‌های درون شهری و بین شهری، برنامه ریزان حمل و نقل در کشورهای غربی به تدریج به این نتیجه رسیده‌اند که همزمان با اقدامات مربوط به بهبود و گسترش شبکه و افزایش ظرفیت شاهراه‌ها و معابر بایستی سیاست‌های مربوط به مدیریت و کاهش سفرهای درون شهری نیز مورد توجه قرار گیرد. لازمه موفقیت برنامه‌های سیستم حمل و نقل، در نظر گرفتن نحوه کاربری زمین در مطالعات و سعی در کوتاه‌تر کردن - و یا حذف - سفرهای زائد از طریق تأمین دسترسی راحت‌تر و بهتر است. لذا در زمان حاضر توجه برنامه ریزان شهری در برنامه‌ریزی برای آینده سیستم‌های حمل و نقل شهری در این کشورها از مفهوم کوتاه مدت‌تر تسریع حرکت و جابه‌جایی، به مفهوم اساسی‌تر و بلندمدت‌تر تأمین و تسهیل دسترسی از طریق سفرهای کوتاه‌تر و کاهش تقاضای سفر در شهرها معطوف گردیده است.

از جمله اقدامات و سیاست‌های کوتاه مدت و میان مدت برای کاهش تقاضای سفر در شهر اینها هستند: تشویق شهروندان به استفاده مشترک از اتومبیل<sup>(۱۱)</sup>، ارائه مسیر ویژه و تسهیلات خاص برای تردد خودروهایی که بیش از دو سرنشین داشته باشند<sup>(۱۲)</sup>، تشویق مؤسسات دولتی و خصوصی به تغییر یا شناور کردن ساعات کار روزانه<sup>(۱۳)</sup>، به نحوی که کاهش بار ترافیک و راهبندان‌ها در ساعات اوج ترافیک<sup>(۱۴)</sup> کمک کند، تشویق شهروندان به استفاده بیشتر از سیستم حمل و نقل عمومی به جای اتومبیل شخصی از طریق سیاست‌های عرضه سرویس مطمئن‌تر و سریع‌تر برای حمل و نقل عمومی با استفاده از مسیرهای ویژه، عرضه کارت‌های استفاده مجانی به کارمندان دولت و تشویق مؤسسات خصوصی به خرید و ارائه این کارت‌ها به کارکنان با استفاده از تخفیف زیاد، تشویق ادارات دولتی و مؤسسات خصوصی به ارائه خدمات و پاسخگویی سریع به ارباب رجوع از طریق تلفن، فکس، مودم و اینترنت و حذف نیاز به حضور شخصی و نظایر اینها.

برای استفاده بهینه از سیستم‌ها و تسهیلات موجود حمل و نقل شهری و بهبود ظرفیت جابه‌جایی و سطح سرویس دهی این سیستم‌ها، در زمان حاضر طیف بسیار وسیعی از فناوری‌های جدید با عنوان سیستم‌های هوشمند حمل و نقل<sup>(۱۵)</sup> در امریکا، کانادا و اروپا مورد استفاده قرار می‌گیرد و یا در دست مطالعه و

- 1- Origin- Destination, Surveys
- 2- E-Banking
- 3- E-Shopping
- 4- E- Learning
- 5- E-Working
- 6- Teleconferencing and E-Mailing
- 7- Us Department of Transportation
- 8- Telecommuting
- 9- Information Super Highways
- 10- Car Pooling
- 11- High Occupancy Vehicle
- 12- Flexible Work Hours
- 13- Traffic peak Hours
- 14- Intelligent Transportation Systems (ITS)
- 15- Us DoT: United states Department of Transportation
- 16- Transportation Research Board (TRB)
- 17- Intelligent and Automated Highway Systems
- 18- Intelligent Vehicle Initiative
- 19- Incident/Emergency Management Systems
- 20- Real Time / Variable/ Changeable Message Signs
- 21- Collision Warning Systems
- 22- Vision Enhancing Systems
- 23- Vehicle Safety and Control Systems
- 24- Transit- Based Urban Development
- 25- Sustainable Urban Growth
- 26- Neo- Traditionalism
- 27- Neo-Urbanism

تکمیل است. هدف مشترک اینها ارتقای سطح ایمنی راننده و سرنشینان خودروها و تسریع حرکت و افزایش سرعت متوسط آنها در شبکه راه‌ها از طریق افزایش سطح بهره‌وری و ظرفیت استفاده از شبکه و تسهیلات جانبی موجود است. بر اساس بررسی‌های انجام شده در دپارتمان حمل و نقل فدرال<sup>(۱۵)</sup> و انجمن تحقیقات حمل و نقل<sup>(۱۶)</sup> در آمریکا، با استفاده گسترده از سیستم‌های متعدد هوشمند در شبکه شاهراه‌ها و ساخت اتومبیل‌های جدید در آینده، سطح کارایی و بهره‌وری از تسهیلات موجود به میزان زیادی افزایش خواهد یافت. در شهرها و ایالت‌های مختلف، آمارهای موجود منافع و مزیت‌های استفاده از سیستم‌های هوشمند مدیریت و کنترل ترافیک را به شرح ذیل برآورد می‌کنند:

- بین ۵۰ تا ۲۴ درصد کاهش در تصادفات رانندگی در جاده‌ها
- بیش از ۴۰ درصد کاهش در زمان لازم برای امدادسانی به خودروها در حوادث رانندگی، موارد اورژانس، آتش‌نشانی و جز اینها.
- بین ۱۸ تا ۱۳ درصد بهبود در سرعت متوسط حرکت خودروها و کاهش در زمان متوسط سفرهای درون شهری و بین شهری.
- بین ۳۳ تا ۱۴ درصد کاهش در آلودگی هوا و سایر تبعات منفی زیست محیطی حاصل از ترافیک
- بیش از ۸/۵ درصد کاهش در هزینه‌های بهره‌برداری در سیستم‌های حمل و نقل عمومی
- بین ۲۳ تا ۱۲ درصد کاهش در زمان تأخیر در سرویس دهی سیستم‌های حمل و نقل عمومی
- بیش از ۱۹ درصد کاهش در هزینه‌های مربوط به دریافت عوارض در اتوبان‌ها و بزرگراه‌ها به وسیله نصب و استفاده از دستگاه‌های پرداخت اتوماتیک با چرچسپ ماهانه و جز آن.
- زیرساختارهای مورد نیاز برای استفاده وسیع‌تر از سیستم‌های هوشمند، در زمان حاضر به صورت پروژه‌های مکمل احداث شاهراه‌های هوشمند<sup>(۱۷)</sup> و خودروهای هوشمند<sup>(۱۸)</sup> در آمریکا و اروپا در مرحله بررسی و اجرایی است. استفاده از فناوری‌های جدید در قالب سیستم‌های امداد خواهی و کمک‌رسانی اورژانس به هنگام بروز حوادث و سوانح رانندگی در جاده‌ها<sup>(۱۹)</sup>، علائم و تابلوهای اطلاع‌رسانی جاده‌ای با پیام‌های لحظه‌ای و متغیر<sup>(۲۰)</sup>، سیستم‌های تله مترینگ (جمع‌آوری اطلاعات از راه دور) برای کنترل عملکرد شبکه راه‌ها و تسهیلات حمل و نقل، به سرعت گسترش می‌یابد. ادوات الکترونیک برای اطلاع‌رسانی و مسیریابی اتوماتیک در خودروها (GIS/GPS)، سیستم‌های اتوماتیک هشدار دهنده برای جلوگیری از تصادفات<sup>(۲۱)</sup>، سیستم‌های تقویت میدان دید رانندگان در هنگام رانندگی در شب<sup>(۲۲)</sup>، سیستم‌های تقویت کننده خودکار خودرو با هدف افزایش ایمنی در رانندگی برای استفاده کنندگان وسایل نقلیه موتوری و عابران پیاده<sup>(۲۳)</sup>، از هم اکنون به وسیله تولیدکنندگان خودروهای جدید بر روی این خودروها نصب گردیده و برای استفاده عمومی به بازار ارائه شده است.

بر اساس برآوردهای انجام شده به وسیله دپارتمان حمل و نقل فدرال (USDOT) و انجمن تحقیقات حمل و نقل در آمریکا، استفاده از فناوری‌های مربوط به سیستم‌های هوشمند توانسته است تا ۳۵ درصد در هزینه‌های مربوط به سرمایه‌گذاری برای احداث شبکه راه‌ها و تسهیلات جدید حمل و نقل برای پاسخگو بودن به افزایش روزافزون سفرهای درون شهری و بین شهری در این کشور، صرفه جویی مالی در برداشته باشد. لازم به ذکر است که سرمایه صرف شده برای احداث شبکه راه‌ها و تسهیلات جانبی آن در ایالت کالیفرنیا به تنهایی تاکنون حدود یک تریلیون دلار بوده است.

### نتیجه‌گیری

در بلند مدت بسیاری از مشکلات و نارسایی‌های موجود در حمل و نقل شهری در تهران و شهرهای دیگر کشور را نمی‌توان با راه حل‌ها و سیاست‌های صرفاً ترافیکی و حمل و نقلی رفع کرد. لذا استفاده همزمان از سیاست‌های کوتاه مدت بهبود ظرفیت و کارایی سیستم‌های موجود و عرضه تسهیلات حمل و نقل جدید برای تأمین تقاضا و نیاز روز افزون سفر در شهر، با سیاست‌های میان مدت و بلند مدت مدیریت تقاضای سفر ضروری است. تحقق هدف بلند مدت کاهش تقاضای سفر در شهرها نیز تنها از طریق برنامه‌ریزی همزمان و یکپارچه سیستم حمل و نقل و نحوه کاربری زمین، که در گذشته به غلط به سازمان‌های مجزای شهری سپرده شده‌اند، و توزیع هوشمندانه و بهینه محله‌های مسکونی، مکان‌های اشتغال، تحصیل و خرید به صورت کاربری‌های مختلط زمین در قالب محله‌ها و نواحی خودکفا، و قابل دسترسی با پای پیاده و با دوچرخه، و انجام اصلاحات لازم بر روی شبکه موجود و تکمیل آن به نحوی که تردد از نقطه‌ای به نقطه دیگر در شهر با صرف کمترین زمان و طی کوتاه‌ترین مسیر و مصرف کمترین سوخت و انرژی میسر خواهد گردید.

جریان‌ها و مکاتب فکری متعددی در سال‌های اخیر در حیطه برنامه‌ریزی شهری در دنیا شکل گرفته‌اند که اساس همه آنها بر فرار از تبعات منفی زندگی ماشینی و ضرورت رجعت به مفاهیمی مانند محله‌های قدیمی و سنتی خودکفا، بدون وابستگی به اتومبیل شخصی و قابل دسترسی با سیستم‌های حمل و نقل عمومی و یا پای پیاده و وسیله نقلیه غیر موتوری مثل دوچرخه، با فضاهای لازم برای سکونت، اشتغال، فعالیت‌های اجتماعی، فرهنگی و تفریحی، و هماهنگی با طبیعت استوار است. از آن جمله می‌توان به اینها اشاره کرد: نهضت‌های توسعه شهری متکی بر استفاده از سیستم‌های حمل و نقل عمومی<sup>(۲۴)</sup>، شهر قابل زندگی، شهر با امکان توسعه پایدار<sup>(۲۵)</sup>، مکاتب ظاهراً جدید ولی در واقع بسیار قدیمی از نظر مفاهیم استفاده شده در آنها همچون نو- سنت گردی<sup>(۲۶)</sup> و نو شهر گردی<sup>(۲۷)</sup>، و جز اینها.

## درآمد پایدار شهر منابع و موانع



عبدالصمد مهدوی  
شهردار اهواز

شهرداری نهادی عمومی، غیر دولتی و محلی است که به طور مستقیم یا غیر مستقیم منتخب مردم است و مسئولیت مدیریت شهر را بر عهده دارد.

دامنه فعالیت های شهرداری ها با توجه به سیاست عدم تمرکز فعالیت های گوناگون، که در برنامه های منطقه ای مشاهده می شود، به همراه رشد روزافزون و سریع شهرنشینی، روز به روز بیشتر می شود. بنابراین بررسی منابع درآمدی و نوع هزینه های شهرداری اهمیت ویژه ای دارد. با توجه به مسائل مطرح شده در زمینه منابع درآمدی شهرداری ها، دو سؤال مطرح می شود:

— آیا هزینه های هر شهرداری می بایست به وسیله افراد خود شهر تأمین شود؟

— آیا دولت می بایست قسمتی از هزینه های هر شهرداری را پرداخت کند؟

از دیدگاه نظری، هر دو گزینه پذیرفتنی است. مدیریت شهری (شهرداری ها) به لحاظ نظری در بسیاری از کشورهای جهان عملاً بیانگر نوعی از حاکمیت محلی است. در این نوع حاکمیت مدیریت محلی، شهرداری ها تصدی تمامی حوزه های مرتبط با مدیریت شهری را بر عهده دارند. چنین مدیریتی متکی بر درآمدهای پایدار و مستقل محلی است. البته دولت هم موظف است هزینه های فعالیت های خود در سطح شهر را بپردازد، و همچنین هزینه های اموری را که در حیطه مسئولیت آن به عنوان نهاد حاکمیت ملی قرار دارد تأمین کند.

همزمان با اتخاذ سیاست های تعدیل ساختاری از اواسط دهه ۱۳۶۰، شعاری با این مضمون در دستور کار دولت قرار گرفت که ادارات دولتی و سازمان های عمومی باید حتی الامکان به صورت خودبسنده درآمد کسب کنند و به تأمین هزینه های شان بپردازند. هدف از این کار آن بود که سهم هزینه کرد دولتی از هزینه های عمومی به حداقل ممکن برسد.

بدین ترتیب طی دهه ۷۰ کمک های دولتی به شهرداری ها رو به کاهش گذاشت و در شهرهای ایران، به خصوص شهرهای بزرگ، سهم کمک های دولتی از ۵۰ درصد به ۱۵ درصد - و حتی کمتر - کاهش یافت. نخستین پیامد و نتیجه این سیاست آن بود که شهرداری ها اصولاً به فکر تأمین درآمد پایدار برای خود افتاده اند. این برنامه به چند صورت روی نمود: یا بایستی میزان خدمات رسانی به شهرها و شهروندان به خصوص در زیرساخت ها کم می شد، و یا اینکه به صورت ناکارآمد دست به تأمین منابعی زده می شد که آسیب های اجتماعی - اقتصادی فراوانی را در پی داشت، که از جمله این منابع درآمدی در شهرهای بزرگ فروش تراکم بود. اکنون آشکار شده است که این روند علاوه بر اینکه عاملی است

در بورس بازی های مخرب، در عین حال منابع درآمد بادوام و پایداری نیست و آسیب های اجتماعی - اقتصادی - فرهنگی شدیدی را در پی دارد و دچار نوسانات دوره ای است؛ و افزون بر اینها، مغایر با نظام شهرسازی و طرح جامع شهری و محل رشد موزون و متناسب شهرهاست.

به عبارتی دیگر، نتایج منفی این شیوه اداره شهر بر همگان آشکار شده است و شهرداری ها به دنبال منابع پایدار درآمد هستند. نخستین گام مهم در این راه پذیرش این اصل است که هزینه های اداره شهر را باید خود شهروندان و نیز عموم بهره مندان از امکانات شهر - اعم از بنگاه ها و واحدهای اقتصادی خصوصی و دولتی و جز اینها - بپردازند.

در یک نظام سالم و پایدار اقتصاد شهری هر یک از بهره مندان از خدمات شهرداری ها به تناسب بهره مندی از امکانات شهر، سهمی از اقتصاد و تأمین هزینه ها و منابع درآمدی شهرداری ها بر عهده دارند.

در واقع همان طور که عوارض بر ساخت و ساز مسکنی صد متری چند صد هزار تومان است، هزینه ها و عوارض ساخت و سازهای نهادهای دولتی به طور کلی به دلیل اینکه از فضای شهری و خدمات شهرداری استفاده می کنند، می بایست به همان نسبت پرداخت شود.

لیکن در این میان دولت سهم خود را از هزینه های استفاده شده از فضای شهری پرداخت نکرده است. از طرف دیگر، به دلیل سابقه ناچیز شهرنشینی و آشنایی اندک شهرنشینان با قوانین و قواعد شهرنشینی، شهروندان و خانوارهای ساکن در شهر هم متناسب با خدماتی که از شهرداری دریافت می کنند عوارضی به شهرداری پرداخت نمی کنند.

مجموع این شرایط سبب گردید که با روشن شدن ناکارآمدی و نقص نظام درآمدی شهرداری ها بحران های مالی شهرداری ها شروع شود. لذا به نظر می رسد امروز اصلی ترین معضلات شهرداری ها جدا از روزمره گی و بی برنامه گی ها، فقدان منابع درآمدی پایدار است.

تا وقتی که دولت مرکزی مدیریت پشتیبانی اداری و امکانات مالی تأمین هزینه های شهرداری ها در حوزه شهر را بر عهده داشت، مشکلات شهر و مسائل آن چندان محسوس نبود و دولت با اتکا به منابع رانتی و درآمدی حاصل از فروش نفت از اهمیت و ضرورت واگذاری امور محلی و منطقه ای به شهرداری ها و دیگر نهادها غافل بود. ولی با پی بردن به اهمیت و ضرورت مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها و پایین آمدن منابع درآمدی نفت و ضرورت مصرف آن در جاهایی دیگر از دهه ۱۳۷۰، و در واقع متعاقب بروز





بهروز همتی  
شهردار کرمانشاه

اشکالاتی در تأمین مالی نهادها و ارگان‌های خصوصی و نیمه خصوصی، از جمله مسائلی که مطرح شد جایگاه حقوقی شهرداری‌ها بود.

شهرداری از لحاظ حقوقی در زمره مؤسسات عمومی غیر دولتی است و بنابراین نباید بودجه‌ای از دولت دریافت کند و باید خودکفا باشد و هزینه‌های فعالیت‌ها و منابع درآمدی پایدار با تأکید بر محلی‌گرایی بیاید. این امر در شهرهای بزرگ، تأثیری منفی بر تنوع و کیفیت و کمیت خدمات شهری گذاشته است.

### همزمان با اتخاذ سیاست‌های تعدیل ساختاری از اواسط دهه ۱۳۶۰، شعاری با این مضمون در دستور کار دولت قرار گرفت که ادارات دولتی و سازمان‌های عمومی باید حتی الامکان به صورت خودبسنده درآمد کسب کنند و به تأمین هزینه‌های شان بپردازند. هدف از این کار آن بود که سهم هزینه کرد دولتی از هزینه‌های عمومی به حداقل ممکن برسد

بنابراین، با توجه به موارد پیش گفته، به نظر می‌رسد که شهرداری‌ها برای تأمین مخارج خود هم باید از منابع داخلی و هم منابع مالی دولت بهره‌مند شوند ولی با بزرگ‌تر شدن اندازه شهر، سهم کمک‌های دولت باید کاهش یابد.

منابع تأمین درآمد شهرداری در ایران در وضعیت کنونی وصولی شهرداری‌ها از بابت عوارض، درآمد حاصل از خدمات و فروش کالا، درآمد حاصل از فروش اموال و دارایی‌ها و سایر درآمدها، وصولی دولت از بخش دولتی و جز اینهاست. به طور کلی در سال ۱۳۶۵ حدود ۵۰ درصد از درآمد شهرداری‌ها از طریق بخش دولتی تأمین می‌شد، در حالی که در سال ۱۳۶۶ این درصد به ۲۴ درصد رسیده است، و در شهرهای بزرگ همچون تهران به ۱۲ درصد. در جواب به روند کنونی تحولات درآمدی شهرداری‌ها، تغییر در برنامه‌ها و ضرورت بازنگری در شیوه‌های دست یافتن به منابع پایدار درآمد شهرداری به شدت حس می‌شود.

بهروز همتی، شهردار کرمانشاه، در این باره معتقد است که: «منابع مالی کنونی شهرداری‌ها کفاف نیاز شهرداری‌ها را برای اداره و ارائه خدمات بهتر نمی‌کند. بنابراین دولت باید به تلاش در بخش‌های مختلف به منظور تقویت بنیه‌های شهرداری‌ها بپردازد. اول اینکه دولت می‌بایست بخشی از درآمدهای دولت و سرفصل‌های عمران شهری را به شهرداری‌ها اختصاص دهد. منتها این اختصاص درآمدها بر اساس شاخص‌های مناسب و مدرن همچون شاخص دوری از مرکز سرمایه‌گذاری‌های دولتی، نکاتی چون تولید نیافتگی به خصوص در بخش صنعت و تکنولوژی اطلاعات، و مسائل محیطی و جغرافیایی و جز اینها باشد.» به گفته وی، «نکته دیگر که می‌تواند اهمیت داشته باشد، اجازه واگذاری و بهره‌برداری و فروش معادن اعم از معادن شن و ماسه و معادن مختلف در محدوده شهرها، به شهرداری‌هاست. از این طریق

شهرداری‌ها می‌توانند قسمتی از نیازهای خود را با این معادن پوشش دهند و با فروش قسمت دیگر آن به بخش خصوصی، سهم عمده‌ای از منابع مورد نیاز شان را تأمین کنند.

به علاوه، فروش کلیه مصالح ساختمانی از طریق مبدأ تولید کننده باید در اختیار شهرداری‌ها قرار گیرد. با اختصاص عوارض به این بخش منبع پایدار و دائمی دیگر بر منابع درآمدی شهرداری‌ها اضافه خواهد شد و در این مورد می‌بایست توجه شود که عوارض بر مصالح ساختمانی باید بر پرداخت‌های عوارض به شهرداری‌ها اضافه گردد.

علاوه بر اینها، سیاست‌گذاری بر زمین و مسائل مربوط به طرح تفصیلی و طرح جامع شهرها اگر به شهرداری‌ها و شوراها واگذار شود، منابع درآمدی عمده‌ای از قبیل کاربری‌ها از مسکونی به تجاری و نظایر اینها متوجه مجموعه درآمدی شهرداری‌ها خواهد شد.»

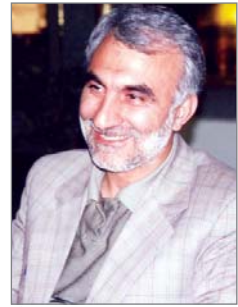
شهردار کرمانشاه می‌افزاید: «اکنون در هر شهری بهترین اماکن شهری متعلق به بانک‌هاست و این نشان می‌دهد که سیاست اقتصاد شهری بیشترین منابع را به بانک‌ها اختصاص می‌دهد. بنابراین بانک‌ها از سرمایه‌های هزینه شده در شهرها استفاده می‌کنند و در جهت ثروت اندوزی خود گام برمی‌دارند. اگر دولت بانک‌ها را موظف کند که بخشی از درآمدشان را صرف امور شهری و عوارض به شهرداری کنند، به دلیل اینکه فضای شهری باعث جمع شدن پول در بانک‌ها می‌شود، منبع درآمد پایدار شهرداری‌ها افزایش می‌یابد.

نکته دیگر، استفاده از وام‌های خارجی است؛ چون وام‌های خارجی با بهره حدود ۳ تا ۲ درصد می‌تواند بخش عمده‌ای از مسائل و مشکلات شهرداری‌ها را به طور قطعی حل کند. به خصوص اگر شهرداری‌ها این سرمایه‌ها را در سرمایه‌گذاری تولیدی صرف کنند، این خود می‌تواند از دیگر راه حل‌های افزایش منابع پایدار درآمد شهرداری‌ها باشد. نکته پنجم، که اتفاقاً مقوله‌ای تجربی است و در کشورهای دیگر هم اتفاق افتاده است، عوارض بر

### هزینه‌های اداره شهر را باید خود شهروندان و نیز عموم بهره‌مندان از امکانات شهر - اعم از نگاه‌ها و واحدهای اقتصادی خصوصی و دولتی و جز اینها - بپردازند

کارخانجات و صنایع بسته‌بندی است که در تولیدات آنها ضایعاتی در شهر ایجاد می‌گردد. در اکثر کشورهای دنیا بر این کارخانجات و صنایع عوارضی بین ۴ تا ۱۰ درصد به نفع شهرداری وضع می‌شود. این هم از دیگر راهکارهای پایدار منابع درآمدی شهرداری‌هاست. نکته ششم مشارکت بانک‌ها، نه فقط از طریق ساختن بانک از قسمت‌های مختلف شهر بلکه از طریق دادن وام‌های بلند مدت و کم‌بهره به شهرداری‌هاست. این راه حل هم می‌تواند منبع تولید و هم می‌تواند منبعی برای اجرای زیرساخت‌های ضروری شهرها باشد.»

محمد وکیلی، شهردار قم، در این باره می‌گوید: «من موضوع



محمد وکیلی  
شهردار قم

درآمد پایدار شهرداری‌ها را بر عکس نگاه می‌کنم و به جای درآمد پایدار می‌گویم هزینه پایدار. به عبارتی در شهر دو نوع هزینه وجود دارد: یک نوع هزینه‌ای که به شهروندان از باب وظایف حاکمیتی تحمیل می‌شود، و هزینه دوم از باب ارائه خدمات و تسهیلات و تأسیسات که بر شهروندان تحمیل می‌گردد.

در باب هزینه‌های حاکمیتی دولت باید تعریف کند که آیا شهروندان از درآمدهای ملی سهمی دارند یا نه. اگر شهروندان از درآمدهای ملی سهمی دارند، پس باید از هزینه‌های شهری نیز داشته باشند.

حال هزینه پایدار ملی باید به سازمانی پرداخت شود که تصدی آن بخش را بر عهده دارد. پس همان‌طور که دولت از هزینه‌های صرف شده در فضای شهر بیشترین بهره‌را می‌گیرد، باید در تأمین منابع آن هزینه هم شریک باشد. به عبارتی، همان‌طور که دولت از منابع درآمدی اش به روستا برای آب و برق و گاز و جاده هزینه می‌کند و اتفاقاً بهره کمی هم می‌گیرد، برای شهر هم بایستی آن عوارض را پرداخت کند. پس نتیجه گرفته می‌شود که غیر دولتی بودن شهرداری‌ها به معنی عدم پرداخت عوارض دولتی به شهرداری‌ها نیست. این منبع درآمدی باید به صورت جدی تعریف شود و دولت بایستی آن را پرداخت کند.»

شهردار قم می‌افزاید: «دولت همان‌طور که می‌خواهد تصدی‌ها را به شهرداری واگذار کند، باید منابع مالی تأمین آن تصدی‌ها را نیز واگذار کند. مهم آن است که می‌بایست منابع بخش درآمدزای این تصدی‌ها واگذار گردد.

با نگاهی به عوارض پرداخت نشده به شهرداری‌ها و نهادهای دیگر می‌توان دریافت، این عوارض نصیب دولت شده است. به عنوان مثال، با وجود افزایش عوارض وزارتخانه‌های آب و گاز و تلفن در

### تا وقتی که دولت مرکزی مدیریت پشتیبانی اداری و امکانات مالی تأمین هزینه‌های شهرداری‌ها در حوزه شهر را بر عهده داشت، مشکلات شهر و مسائل آن چندان محسوس نبود و دولت با اتکا به منابع رانتی و درآمدی حاصل از فروش نفت از اهمیت و ضرورت واگذاری امور محلی و منطقه‌ای به شهرداری‌ها و دیگر نهادها غافل بود

طول ده سال اخیر، شهرداری‌ها سهمی از آن نبرده‌اند. در واقع باید پرسید چگونه با افزایش عوارضی از این دست که تنها به دولت تعلق می‌گیرد، توری نمی‌آید اما افزایش عوارض به شهرداری‌ها موجب تورم خواهد شد؟ سهم خدماتی که باعث تجمع سرمایه انسان، تولید و بازدهی می‌شود بایستی به شهرداری پرداخت گردد و این اصلی‌ترین راهبرد از توان شهری برای تأمین منابع پایدار درآمد شهرداری‌ها در تمام شهرهاست.»

او می‌افزاید: «بدین ترتیب نتیجه گرفته می‌شود که می‌بایست به شهرداری‌ها اجازه داده شود در عوض هزینه‌هایی که برای شهر

می‌کنند، از نهادهای عوارض بگیرند. به شوراها نیز باید اجازه داده شود که عوارض نوسازی را تغییر دهند، چرا که از ۱۰ سال پیش به این سو هیچ تغییری پیدا نکرده است. این راهکارها تضمین‌کننده منابع پایدار شهرداری‌ها هستند. در غیر این صورت شهرداری‌ها توانایی خدمات‌رسانی به شهروندان را نخواهند داشت و به نظر می‌رسد با این برنامه‌های ناکارآمد نمی‌توان از ناپایداری شهری جلوگیری کرد.»

عبدالصمد مهدوی، شهردار اهواز، در این باره چنین می‌گوید: «در مورد منابع اعتباری شهرداری‌ها، بد نیست اشاره شود هنگامی که مجلس تصویب کرد که شهرداری‌ها خودکفا شوند، منابع اعتباری را با آن تصویب نکرد. قبل از آن مصوب منابع درآمد شهرداری‌ها از فروش نفت و مالیات بود ولی بعد از مصوب خوداتکایی شهرداری‌ها بجز بعضی از استان‌ها که به صورت ۲ در هزار از منابع درآمدی نفت کمک دریافت می‌کردند، در جاهای دیگر از محل درآمدهای نفتی هیچ تخصیصی به شهرداری‌ها داده نشد. به هر حال به نظر می‌رسد مالیات بر کسب، مالیات بر مشاغل و همه نوع مالیات‌هایی که وزارت دارایی از مردم دریافت می‌کند، به اعتقاد ما می‌بایست بخش عظیم شان برای اداره شهرها در اختیار شهرداری‌ها قرار گیرد. قبلاً تأمین اعتبار شهرداری‌ها بر عهده دولت بود و دولت آن عوارض را دریافت می‌کرد، و عدم پرداخت مستقیم آن عوارض بدون مانع بود؛ ولی اکنون بایستی سهمی مستقیم به شهرداری‌ها پرداخت شود.

دومین منبع درآمد پایدار برای شهرداری‌ها به بانک‌ها مربوط می‌شود. درآمدهایی که بانک‌ها در سطح شهر دارند، از قبیل عمران و آبادانی‌ای است که شهرداری‌ها در شهرها ایجاد می‌کنند. لذا می‌بایست بخشی از درآمد شهرداری‌ها از درآمدهای بانکی در شهرها تأمین شود. در واقع درآمد بانک‌ها ارزش افزوده‌ای است از کارهای شهرداری‌ها در شهرها. علاوه بر این، در برابر خدماتی که شهرداری به مردم می‌دهد آنها عوارض به نهادهای پرداخت می‌کنند. ولی این نهادهای هیچ سهمی به شهرداری‌ها که مستحق این سرمایه‌اند نمی‌دهند. این راهبرد دیگری در تأمین منابع پایدار درآمد شهرداری‌هاست. شهردار اهواز می‌افزاید: «دولت و سیاست‌های آن در مورد شهرداری دچار دوگانگی و تناقض شده است. از یک طرف تمرکز زدایی، مردم سالاری، محلی‌گرایی، مشارکت جویی می‌دهد و شوراها به وجود می‌آیند و اداره شهرها بدین ترتیب در اختیار مردم قرار می‌گیرد؛ از طرف دیگر لایحه تجمیع عوارض را به مجلس می‌برد و بخش عمده درآمدهای شهرداری را متمرکز می‌کند. به عبارتی، دولت مدیریت را به مردم می‌دهد، در حالی که منابع اقتصادی این مدیریت را قبضه می‌کند؛ و این سیاست متناقض است. شوراها و شهرداری‌ها بدون منابع درآمدی و اقتصادی محلی و ملی شان قدرت اجرایی ندارند. لذا اگر هدف منابع درآمدی پایدار است، باید درآمدها به مانند سابق در محل پرداخت به شهرداری‌ها واگذار شود.» او می‌افزاید: «مثلاً در اهواز در سال گذشته ۳۰ درصد سوخت استان خوزستان در شهر اهواز مصرف شده است؛ یعنی اگر ۳۰ میلیون لیتر بنزین در استان خوزستان مصرف شده، تقریباً یک میلیون لیتر در شهر اهواز به مصرف رسیده است. بنابراین می‌بایست ۳۰ درصد از عوارض کل مصرف سوخت به شهر اهواز اختصاص یابد؛ ولی در زمان حاضر بر



سید سعید حسینی  
رئیس شورای شهر زنجان

اساس لایحه تجمیع عوارض، فقط ۱۵ درصد از این منبع درآمدی به شهرداری کلان شهر اهواز می‌رسد. تازه، این ۱۵ درصد هم بعد از گذشت ۶ ماه که پروژه‌های عمرانی شهرها تعریف شده‌اند هنوز پرداخت نشده است. بدین ترتیب پیشنهاد می‌شود منبع درآمدی شهرها در محل دریافت به شهرداری‌ها پرداخت شود و در عین حال به شهرداری‌ها و شورای شهر اجازه تصمیم‌گیری درباره آن در جهت ایجاد زیرساخت‌ها و خدمات شهری داده شود. به عبارتی دیگر، دولت مرکزی عوارض محلی را در وزارت کشور متمرکز نکند و به هر شهر اختیار دهد که از محل دریافت مالیات‌های‌شان در همان جا خرج و مصرف کند. دولت نیز در این میان به عنوان استفاده‌کننده از فضای شهری، به مانند شهروندان، برای ارائه خدمات و استفاده از هزینه‌ها به شهرداری عوارض پرداخت کند. این راهبرد اساسی‌ترین راه حل پایداری منابع درآمدی شهرداری‌ها در ایران است.»

قانون شوراها بر اساس بند ۲۶ ماده ۷۱ به شوراها امکان می‌دهد تا به شهرداری‌های وابسته به آن بدهد تا بهای خدماتی چون جمع آوری، حمل و دفع زباله را که هر روزه به شهروندان ارائه می‌دهد دریافت کنند. در واقع بسیاری از کارشناسان، دریافت بهای خدمات را منبع مهم درآمد شهرداری‌ها برشمردند. اما ظاهراً اعضای شورای شهر هنوز برای یافتن راهکاری در این زمینه به نتیجه‌ای مطلوب نرسیده‌اند. تعیین تقدم اقدامات شهری، نظارت صحیح، ساماندهی و طراحی مهندسی مناسب در امور شهرداری و شهرها و موارد مشابه در شهر هزینه‌های عمومی شهر را به شدت کاهش می‌دهد؛ و اگر شهرداری حقوق قانونی خود را نیز از ارگان‌های دولتی و نهادها و سایر بهره‌وران از خدمات شهری بگیرد، می‌تواند طی برنامه‌ای میان مدت به منابع پایدار درآمدی برسد.

سید سعید حسینی، رئیس شورای شهر زنجان، در این مورد می‌گوید: «می‌توان با تدوین قوانینی در سطح کشور عوارض مختلفی را ابداع کرد و به تصویب رساند. در این روند شوراها می‌توانند تصمیم‌گیرنده و پیشنهاد دهنده باشند. در ادامه اینکه، بایستی برای پایداری منابع مالی شهرداری‌ها از امکانات و استعدادها محلی استفاده کرد. به عنوان مثال، از عوارض بر خودروهایی که از معادن شهرها پر می‌شوند و به جاهای دیگر تخلیه می‌گردند، می‌توان به نفع شهر مبدأ عوارض گرفت. علاوه بر این، دولت به کمک بانک‌ها با پرداخت وام‌های کم بهره می‌تواند در ایجاد کارخانجات وابسته به شهرداری‌ها کمک کند، تا از تولیدات این کارخانه‌ها زیرساخت‌های شهری گسترش یابد. به طور کلی با کم شدن تصدی دولت در شهرها راهبردی برای مشارکت مردمی در سازماندهی به فضای شهری باز شده است ولی چنین به نظر می‌رسد که دولت تا توانمند شدن شهرداری‌ها، به خصوص شهرداری‌های شهرهای کوچک، موظف است کمک‌ها و حمایت‌های مالی و اقتصادی داشته باشد.»

محمد رضا برزگر، رئیس شورای شهر شیراز، در این باره چنین اظهار می‌دارد: «در مورد منابع پایدار درآمدی باید گفت که شهرهای ما امروز با مشکلات عدیده‌ای در خصوص تأمین درآمد مواجه‌اند. من شخصاً با این مخالفم که گفته شود دولت هیچ کمکی به شهرداری‌ها نکند؛ چرا که در بسیاری از کشورها ۳۰ تا ۴۰ درصد

از درآمد شهرداری‌ها را دولت تأمین می‌کند. پس به هر حال یکی از منابع درآمدی شهرداری‌ها قطعاً در هر صورت کمک دولت است. دوم اینکه در خصوص منابع پایدار درآمدی، شهرداری‌ها باید خود را از درآمدهایی که مربوط به عوارض ساختمانی است جدا کنند. فرض کنیم روزی همه شهرهای ما ساخته شدند و دیگر جایی برای ساخت و ساز وجود نداشته باشد. آن وقت شهرها چگونه ارتزاق خواهند کرد؟ در صورت وابسته بودن به این درآمد ناسالم، آن روز دیگر مرگ شهرهای ما حتمی است و آن گاه شهرهای ما رو به افول و زوال خواهند نهاد.

با مطالعات دقیق و علمی باید منابع و استعدادهای محلی شهرها و مناطق پیرامون شهرها شناسایی شوند و در آن زمینه‌ها سرمایه‌گذاری تولیدی صورت گیرد، تا بتوان به پایداری منابع درآمدی شهرها رسید. به طور کلی نظریه‌پردازی و پیشنهاد دادن به شهرداران و اولیای شهرها مستلزم اعتماد دوطرفه مردم و شهرداری، و مشارکت دو جانبه است.»

حال با روشن شدن نتایج منفی روش‌هایی که تاکنون شهرداری‌ها برای کسب درآمد پیش گرفته‌اند، یافتن روش‌ها و راه حل‌ها و راهکارهای منابع پایدار درآمدی بیشتر از پیش رخ می‌نماید. در این میان توجه به پارامترهای گوناگون جدی است. اگر شهرداری توجه خود را بر دریافت بهای خدمات شهری متمرکز کند،

### به نظر می‌رسد که شهرداری‌ها برای تأمین مخارج خود هم باید از منابع داخلی و هم منابع مالی دولت بهره‌مند شوند ولی با بزرگ‌تر شدن اندازه شهر، سهم کمک‌های دولت باید کاهش یابد

به نتیجه مطلوبی دست خواهد یافت. باید به سمتی رفت که شهرداری درآمد خود را از فعالیت‌های اقتصادی شهر کسب کند؛ خواه این فضای اقتصادی کسب درآمد سازمان‌های دولتی همچون بانک‌ها، ادارات و ساختمان‌های آنها باشند، و خواه شرکت‌های نیمه خصوصی و خصوصی. این امر مستلزم آن است که نهادهای حکومتی و دولتی بپذیرند که شهر هزینه‌هایی دارد که باید پرداخت شود. لذا دولت متناسب با سهم خود در اقتصاد شهری، باید به شهرداری‌ها عوارض بپردازد.

پیشنهاد راه حل کوتاه مدت و فوری برای این مسئله دشوار به نظر می‌رسد، ولی عاجل‌ترین راه همانا گرفتن مطالبات معوق شهرداری‌ها از دولت و صنایع است. همچنین می‌بایست راه‌حلی اندیشید که تبعات سخت اجتماعی نداشته باشند. از جمله اینها، به عنوان نمونه، هزینه خدمات شهری است. به همان ترتیب که هزینه‌ای روی قبض برق دریافت می‌شود، می‌توان عوارضی را برای خدمات زیربنایی و هزینه‌های جاری به نفع شهرداری‌ها دریافت و در همان محل به شهرداری‌ها پرداخت کرد. در نهایت می‌توان با تغییر دادن میزان تعرفه بر کالاها و مواد و ماشین‌ها و دیگر موارد به نفع شهرداری‌ها، در میان مدت و بلند مدت شهرداری‌ها را از پناه بردن به منابع مالی کاذب دور کرد. این خود مستلزم تغییرات ساختاری است که مدیران شهری چاره‌ای جز انجام آن ندارند.



# سازمان شهرداری‌ها چالش‌های پیش رو

## قسمت سوم

زهره خوش‌نمک

کارشناس علوم ارتباطات اجتماعی



جوانشیر کدخداپور  
معاونت پشتیبانی امور اجرایی

باگذشت بیش از یک سال و نیم از تشکیل سازمان شهرداری‌ها، به دلایل متعدد همچون جدید بودن آن و نبود تجربه کافی، تصویب قانون تجمیع عوارض در آستانه شکل‌گیری سازمان و مسائل مربوط به آن، و وجود کاستی‌هایی در اساسنامه و نظایر اینها، این سازمان هنوز نتوانسته است آن‌گونه که باید و شاید، از مشکلات و مسائلی که گریبانگیر شهرداران کشور است بکاهد؛ و در نتیجه مدیران شهری نیز کماکان با همان مسائل رو در رویند. شاید به همین دلیل اساسنامه سازمان در حال بازنگری است و کمیته‌ها و گروه‌هایی نیز در آن شکل گرفته‌اند تا با تصمیمات و اقدامات کارشناسی از این بار سنگین بکاهند.

ماهنامه «شهرداریها» در دو شماره پیشین به معرفی بخش‌هایی از سازمانی پرداخت که تمام اقدامات آن را همگان دنبال می‌کنند و در انتظار نتایج فعالیت‌های یکایک معاونت‌ها و دفاتر سازمان هستند - همچنان که نقادان آن. در این شماره قصد بر این است که به معرفی معاونتی پرداخته شود که بخش مهمی از وظیفه سازمان را بر عهده دارد: معاونت پشتیبانی امور اجرایی شهرداری‌ها، و دفاتر زیر مجموعه.

### معاونت پشتیبانی امور اجرایی شهرداری‌ها

مدیریت این معاونت را جوانشیر کدخداپور بر عهده دارد که قبل از این فرماندار و مدیر کل سیاسی استان‌های فارس و خوزستان بوده است. او وظایف معاونت پشتیبانی امور اجرایی شهرداری‌ها را چنین برمی‌شمارد:

برنامه ریزی در جهت تأمین نیروی انسانی مورد نیاز و تهیه دستورالعمل و آیین‌نامه‌های مربوط به تأمین نیروی انسانی در شهرداری‌ها، مطالعه پیشنهادهای زمین‌سازی برای اجرای طرح طبقه‌بندی و ارزیابی مشاغل در شهرداری‌ها، بررسی و شناخت نیازهای رفاهی، بهداشتی و درمانی کارکنان شهرداری‌ها و اعمال سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی برای پاسخگویی به نیازهای مذکور. پیگیری کلیه موارد پیش‌بینی شده در قانون وصول درآمدهای سازمان و انجام عملیات مالی و تنظیم و کنترل حساب‌ها طبق آیین‌نامه‌ها و مقررات مالی و معاملاتی، بررسی

مستمر قوانین و مقررات مربوط به شهرداری‌ها و رفع نواقص و تهیه و تدوین لوایح و مقررات جدید و مورد نیاز، پشتیبانی حقوقی و دفاع از شهرداری‌ها در مراجع قضایی و قانونی، ارتقا بخشی به مقوله حقوق شهری در کشور، فراهم آوردن زمینه و امکانات لازم برای تشکیل پایگاه و بانک‌های اطلاعاتی و مرکز اسناد، حمایت از توسعه شبکه‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزارهای مورد نیاز شهرداری‌ها و طراحی و پیاده‌سازی نظام اطلاعاتی لازم برای تأمین نیازهای آماری و اطلاعاتی وزارت کشور و سایر کاربران از طریق ثبت، جمع‌آوری، انتقال، ذخیره‌سازی و روزآمد کردن آمار و اطلاعات مربوط به شهرداری‌ها.

به گفته کدخداپور، در زمان حاضر دفاتر خدمات نیروی انسانی، حقوق و قوانین، آمار و فناوری اطلاعات و اداره کل خدمات مالی با تعداد محدودی کارشناس - که عمدتاً قراردادی یا مأمور هستند - به انجام وظایف محول شده می‌پردازند.

وی با اشاره به نقش آمار و اطلاعات در تصمیم‌گیری‌های مدیریتی و اطلاع‌رسانی به شهرداری‌ها، مسئولان سازمان و دیگر مقامات کشوری می‌افزاید: «از زمان تشکیل سازمان تاکنون سعی شده است که با استفاده از توان علمی و تجربی شهرداری‌های کشور و دفتر فناوری اطلاعات، ساماندهی آمار و اطلاعات و سیستم‌های رایانه‌ای انجام شود. بر همین اساس طراحی و اجرای وب‌سایت سازمان شهرداری‌های کشور صورت گرفته است، که در آن علاوه بر آیین‌نامه‌ها، مقررات و آمار و اطلاعات سازمان برای ارتباط هر چه گسترده‌تر شهرداری‌های کشور درج گردیده است. افزون بر آن، سایت وب‌های نیز پیش‌بینی شده است که در آینده نزدیک رسماً معرفی خواهد شد.

بررسی و همسان‌سازی سیستم‌های شهرسازی و نوسازی از اقدامات دیگر این معاونت است که در واقع مهم‌ترین سیستم عملیاتی شهرداری‌های کشور به شمار می‌رود و کمیته‌ای منتخب از مسئولان آمار و فناوری اطلاعات از شهرداری‌های کشور و سازمان، آن را مورد بررسی قرار داده‌اند، که نتیجه آن - با همکاری دانشگاه صنعتی شریف - در حال بررسی نهایی است. سیستم یکپارچه‌سازی و مالی برای هماهنگی و یکسان کردن سیستم‌های اداری و مالی شهرداری‌های کشور و استفاده از سیستم‌های یکپارچه با همکاری وزارت کشور از دیگر



محمد مراد مانگشتی  
مدیر کل خدمات مالی

برنامه‌هایی است که هم اکنون در دست اقدام است و زیر سیستم‌های حقوق و دستمزد، حسابداری، آموزش تشکیلات، صدور حکم کارگزینی، رفاه، حضور و غیاب، بودجه و... را شامل می‌شود.

بانک اطلاعات شهرداری‌های کشور نیز با همکاری مرکز مطالعات سازمان و مرکز آمار ایران، به همراه طرح نظام ثبت ارقام مادی برای تهیه بانک اطلاعات جامع شهرداری‌های کشور، در دست تهیه است.

به علاوه، سیستم بودجه تحت ویندوز و سیستم آتش نشانی به وسیله سازمان تهیه شده و در اختیار شهرداری‌های کشور قرار گرفته است؛ و دیگر سیستم‌های مورد نیاز هم به مانند گورستان‌ها، عوارض خودرو و نظایر اینها در حال انجام است.

کدخداپور در مورد چگونگی توزیع اعتبارات بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور می‌گوید: «وجودی که در اجرای قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی وصول عوارض و سایر وجوه از تولید کنندگان کالا، ارائه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۱۳۸۱ به حساب مالیات شهرداری‌ها واریز می‌شود، مطابق تبصره یک ماده ۶ قانون مذکور و آیین نامه اجرایی آن بین شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در چارچوب سرفصل‌های اعتباری توزیع می‌گردد».

سرفصل‌های اعتباری شهرداری‌ها عبارتند از: بهبود سیستم حمل و نقل عمومی و عبور و مرور درون شهری، کمک به اجرای طرح‌های توسعه و عمران شهری از قبیل ساماندهی و احیای بافت‌های فرسوده شهری، طرح‌های توسعه گردشگری و ساماندهی حاشیه‌نشینی، تجهیز شهرداری‌ها به ماشین‌آلات عمرانی، خدماتی، رایانه‌ای و نظایر آن، پرداخت وام برای اجرای طرح‌های عمرانی و خدماتی درآمدزا، کمک به عمران شهرهای بندری و مرزی بر مبنای وصول عوارض گمرکی، کمک به بودجه شهرداری‌های کشور، آموزش و اصلاح ساختار تشکیلاتی و توسعه منابع انسانی شهرداری‌ها، هزینه سازمان شهرداری‌های کشور در قالب بودجه مصوب، کمک به اجرای طرح‌های خدمات

و کمک به بودجه دهیاری‌ها که دستورالعمل اجرایی هر یک از سرفصل‌های شهری و روستایی نیز تهیه شده است.

به گفته معاونت پشتیبانی امور اجرایی شهرداری‌ها، سیاست کلی حاکم بر توزیع اعتبارات توانمند سازی شهرهای کوچک، شهرهای تازه تأسیس و شهرهای با جمعیت کمتر از یکصد هزار نفر، حمایت از شهرهای متوسط (با جمعیت یکصد تا ۵۰۰ هزار نفر)، حمایت از پروژه‌های مهم و اضطراری شهرهای بزرگ (با جمعیت بیش از ۵۰۰ هزار نفر)، توسعه پایدار روستایی و ایجاد تعادل‌های زیست محیطی، اجتماعی و اقتصادی و دستیابی به نظام مطلوب ارائه خدمات زیربنایی به روستاهاست.

### اداره کل خدمات مالی

وظایف این بخش بر طبق اساسنامه، موارد زیر را در برمی‌گیرد: پیگیری موارد پیش بینی شده در قانون وصول درآمد سازمان و تبصره‌های قانون بودجه، انجام امور اجرایی مربوط به دریافت وجوه متمرکز شده در حساب خزانه داری کل و انتقال به حساب سازمان، صدور حواله پرداخت به حساب‌های سازمان متناسب با سرفصل‌ها و حساب‌های مؤسسات وابسته، تشکیل بانک اطلاعات مالی شهرداری‌ها و مکانیزه کردن سیستم هزینه و درآمد شهرداری‌ها، تأمین اعتبارات جاری و عمرانی و سایر اعتبارات تخصیصی و صدور حواله، بررسی و اقدام در زمینه امور گمرکی، ترخیص کالا و امور مربوط به گشایش اعتبار اسنادی، بازبینی و رسیدگی به اسناد هزینه‌ها و سایر فعالیت‌های انجام شده در سازمان و واحدهای تابع به منظور اجرای ضوابط و مقررات قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات موضوعه. انجام هزینه‌ها و نگهداری حساب وجوه دریافتی از خزانه و سایر مراجع مربوط و سپرده‌ها و اوراق بهادار بر طبق آیین نامه‌های مالی - معاملاتی سازمان. ثبت دفاتر اعتبارات و حسابداری، ضبط و تنظیم پرونده‌های مورد لزوم و سایر فعالیت‌های مرتبط با امور مالی و تدارکاتی سازمان. انجام هزینه‌ها و نگهداری حساب وجوه دریافتی از خزانه و همچنین سپرده‌ها و اوراق بهادار بر طبق آیین نامه‌های مالی و معاملاتی. دریافت ضمانت نامه‌ها و

زمانی که سازمان شهرداری‌ها تشکیل شد، انتظار شهرداری‌ها این بود که سازمان دست کم در حد وزارتخانه، مشکلات و تنگناهای شهرداری‌ها را، به ویژه در حیطه مسائل فرارو و مشخصاً ماده ۱۳۶ حل کند. هر چند سازمان به عنوان جانشین وزارت کشور در این زمینه تا حدودی خوب عمل کرده است، اما انتظار می‌رفت که به دیدگاه‌های شهرداران که طی جلسات متعدد سازمان با شهرداران مراکز استان‌ها پیرامون ماده ۱۳۶ مطرح شده بود، ترتیب اثر دهد.

### رضا ریگی شهردار زاهدان

سپرده‌های قانونی پیمانکاران و مهندسان مشاور طرف قرار داد سازمان و مؤسسات تابعه و تهیه گزارش عملکرد مالی سازمان و مؤسسات وابسته و تابع.

اداره کل خدمات مالی سازمان شهرداری‌های کشور تنها اداره کلی است که در زیر مجموعه معاونت‌ها مشغول به فعالیت است و همین نشان از میزان اهمیت و جایگاه این اداره در میان سایر دفاتر سازمان دارد.

محمد مراد مانگشتی، که از حدود ۲۴ سال فعالیت اداری،

شهری از قبیل طرح بازیافت و دفن بهداشتی زباله و کمک به طرح‌های پژوهشی و مطالعاتی.

سرفصل‌های اعتباری دهیاری‌ها نیز شامل این موارد است: کمک به اجرای طرح‌های توسعه روستایی از قبیل طرح‌های هادی روستایی و طرح‌های مطالعات روستایی. ارائه خدمات عمومی و اعتباری به روستاها با هدف ایجاد زیرساخت‌های اساسی نظیر بهبود عبور و مرور و توسعه شبکه‌های آب و برق، ایجاد بسترهای لازم اقتصادی و اجتماعی توسعه پایدار روستایی

زمان زیادی را در حوزه حسابداری و مالی در پست‌های مختلف کارشناسی تا مدیر کلی طی کرده است، هم‌اکنون کمتر از دو ماه است که مسئولیت اداره کل خدمات مالی سازمان را بر عهده گرفته است.

او در مورد تشکیل این دفتر در سازمان می‌گوید: «شاید از قدیمی‌ترین دفاتر سازمان همین اداره کل خدمات مالی بود؛ زیرا پیش از تشکیل سازمان، این دفتر در وزارتخانه فعال بود و پرداخت اعتبارات و خرید خودرو و سایر کمک‌های مالی به شهرداری‌ها از طریق همین دفتر انجام می‌شد».

وی عمده‌ترین وظایف اداره کل را در سه مقوله ارزیابی می‌کند: «پیگیری وصول درآمدهای سازمان با توجه به تبصره‌ها و مواد قانونی، انجام حسابرسی و پیگیری خدمات مالی که نسبت به مؤسسات وابسته شهرداری‌ها انجام می‌شود و دریافت و پرداخت و ابلاغ اعتبارات در غالب‌های مختلف».

او همچنین می‌گوید: «هم‌اکنون حدود ۱۲ سرفصل اعتباری مشخص شده است که از جمله آنها می‌توان به کمک به بودجه شهرداری‌ها، توسعه عمران شهری، خدمات شهری، حمل و نقل و بهبود عبور و مرور شهری اشاره کرد. البته یک بخش دیگر از فعالیت این اداره کل پرداخت وام به شهرداری هاست که به طرح‌های درآمدزا و یا عمران شهری، خرید ماشین آلات و تجهیزات اختصاص می‌یابد که با درخواست شهرداران بعد از طرح و تصویب در کمیته وام سازمان در اقساط طولانی مدت پرداخت می‌شود».

مانگشتی تشکیل بانک اطلاعات مالی شهرداری‌ها و مکانیزه کردن سیستم هزینه و درآمد شهرداری‌ها را از دیگر

آن از طریق سازمان انجام می‌شود. مانگشتی در این مورد می‌گوید: «انجام خرید خارجی برخی ماشین آلات و تجهیزات عمده مورد نیاز شهرداری و پرداخت اعتبارات آن، امور گمرکی مربوط به آن، ترخیص کالا، گشایش اعتبارات اسنادی و ثبت سفارش خرید کالا و تجهیزات مورد نیاز بر عهده این دفتر است که از محل اعتبارات ارزی و تخصیصی انجام می‌شود».

اگر چه برآورد هزینه‌ها و نگهداری حساب وجوه دریافتی از خزانه و سایر مراجع و سپرده‌ها و اوراق بهادار، ثبت دفاتر اعتبارات و اسناد، حسابداری، دریافت و پرداخت‌ها، نگهداری پرونده‌ها با اسناد، دریافت ضمانت نامه‌ها و سپرده‌های قانونی پیمانکاران طرف قرارداد سازمان و مؤسسات تابع، تهیه گزارش عملکرد مالی سازمان و مؤسسات تابعه بر اساس مقررات و آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی سازمان از وظایف دیگر این دفتر محسوب می‌شود، اما به گفته مدیر کل این دفتر، هنوز آیین‌نامه‌های معاملاتی ویژه‌ای برای آن تدوین نشده است و عملیات پیش گفته بر اساس آیین‌نامه معاملاتی شهرداری‌ها انجام می‌گیرد. البته، به گفته مدیر کل خدمات مالی سازمان شهرداری‌های کشور، دفتر تشکیلات و بهبود روش‌ها اقدام به تدوین آیین‌نامه مالی و معاملاتی کرده، که برای رفع نواقص و اظهار نظر به واحدهای مختلف ارسال شده است.

مانگشتی می‌گوید: «حجم کار این دفتر بسیار بالاست و تنها برای پرداخت کمک به بودجه شهرداری باید به تعداد کلیه شهرداری‌های کشور حواله صادر کند. علاوه بر آن، ثبت دفاتر مالی، حسابرسی اسناد، وجود حدود ۱۲ سرفصل اعتباری، تنظیم سند حسابداری، صدور حواله بانکی که در چند مرحله

سازمان طی یک سال گذشته در زمینه آموزش و تدوین قوانین و مقررات شهرداری‌ها به شکلی موفق عمل کرده است. بنابراین ضرورت دارد تا سازمان وقت بیشتری را به شفاف ساختن مجموعه قوانین شهرداری که با شرایط امروزی منطبق نیست (همچون قوانین سد معبر و ماده ۱۰۰) و آموزش پرسنل شهرداری اختصاص دهد. البته موانع فرا روی این حرکت با مستقل عمل کردن سازمان رفع خواهد شد.

**خدارحم مقیمی - سرپرست شهرداری شهرکرد**

انجام می‌شود، پرداخت وام، دریافت چک‌های ضمانت در سر رسیدهای مقرر، وصول چک‌ها در سر رسید مقرر از بانک‌ها که هر هفته یا ده روز یک بار انجام می‌شود، پیگیری‌ها و اموری از این دست تنها یک بخش از کاری است که این دفتر انجام می‌دهد. لیکن با توجه به این حجم کار، تاکنون واحد درآمدی در این اداره تشکیل نشده است. ما در صدد هستیم با توجه به حجم گسترده واریز یا وصول عوارض بر اساس قانون تجمیع و ضرورت انجام محاسبات و کنترل وصول‌ها با میزان عوارض پرداختی ما مقدمات تشکیل واحد مذکور را فراهم کنیم. در این زمینه تدابیری اتخاذ شده است که با تقویت این واحد بتوان به طور منظم عوارض مختلفی را که باید در خارج از حریم شهرها یا داخل آنها طبق قانون وصول کرد، با ذکر ارقام ریالی و آمارهای مربوطه نگهداری پیگیری و وصول شود».

وی تشکیل صندوق مستقل پرداخت وام به شهرداری‌ها را از برنامه‌های ویژه این دفتر با توجه به حجم بالای پرداخت وام به شهرداری‌ها عنوان می‌کند و می‌گوید: «اطلاع رسانی و پرداخت

وظایف این اداره بیان می‌کند که با همکاری دفتر فناوری اطلاعات در حال انجام است. وی در پاسخ به این پرسش که «آیا نرم‌افزار استاندارد برای امور مالی شهرداری‌ها نوشته شده است؟» می‌گوید: «هم‌اکنون تهیه نرم‌افزاری واحد در زمینه بودجه، درآمدها، و حسابداری شهرداری‌ها، به صورت جدی و پیگیرانه در دستور کار قرار گرفته است».

وی با اشاره به اینکه تسریع در تهیه این نرم‌افزار، از صرف هزینه‌ها از سوی شهرداری‌ها برای تهیه نرم‌افزار مجزا جلوگیری می‌کند، چنین اظهار می‌دارد: «شاید برخی از شهرداری‌ها با توجه به آنکه مطلع اند که سازمان برنامه‌ای مشابه در دست اقدام دارد، این ضرورت را حس کرده‌اند که در این زمینه باید هر چه زودتر با سازمان هماهنگ شوند و برای تغییر سیستم با دفاتر ذی ربط در سازمان، همکاری و هماهنگی کنند».

یکی از مقوله‌های مهم و مورد توجه در میان شهرداران تأمین ماشین آلات و تجهیزات عمده مورد نیاز آنان است که بخشی از



درست و بموقع اعتبارات مورد نیاز شهرداری‌ها بر اساس اعلام معاونت برنامه‌ریزی سازمان و جلوگیری از وقفه زمانی و پرداخت سریع وام‌های مورد نیاز از برنامه‌های دیگر این دفتر است. با انجام بموقع پرداخت از مراجعات مکرر و مداوم شهرداران و نمایندگان آنها به تهران جلوگیری به عمل می‌آید. در زمان حاضر مراجعات به این دفتر بسیار زیاد است. ذکر گردید که بسیاری از شهرداران بر این باورند که برای گرفتن تسهیلات، کسی موفق‌تر است که مراجعه بیشتری به سازمان داشته باشد. و وی در پاسخ اظهار داشت: «بله. متأسفانه چنین چیزی جا افتاده است؛ اما واقعاً این گونه نیست زیرا اعتبارات هر شهری با توجه به پیشنهادهای استانداری‌های سراسر کشور صورت می‌گیرد و بر اساس آیین نامه‌ها، سهم هر شهر تا پایان سال مشخص است، اما چیزی که آنان را نگران می‌کند، عدم پرداخت بموقع اعتبارات و مشکلاتی است که گریبانگیر آنان می‌شود. البته اگر فرایند تسریع پرداخت در دستور کار این دفتر قرار گیرد، تمام این ابهامات برطرف می‌شود».

مانگشتی دلیل مراجعه شهرداران را به سازمان، تنها دریافت اعتبارات نمی‌داند او می‌گوید: «این مراجعات تنها برای اعتبارات نیست؛ بلکه دریافت وام، خرید ماشین آلات و تجهیزات و مواردی از این قبیل را نیز شامل می‌شود».

خرید ماشین آلات در دو بخش انجام می‌شود: یک بخش به وسیله خود شهرداری‌ها و بخش دیگر به وسیله سازمان که مطابق ضوابط و شرایط خاص و با توجه به نیاز سنجی - که قبلاً شهرداری‌ها انجام می‌دهند - صورت می‌گیرد؛ به این ترتیب که با هماهنگی دیگر دفاتر سازمان با کارخانجات قرارداد بسته می‌شود و تجهیزات عمده که امکان دسترسی به آنها در مراکز استان وجود نداشته باشد، در فرایند زمانی مشخص تولید و طبق برنامه زمانبندی تحویل داده می‌شود. سپس این دفتر برنامه را اعلام می‌کند؛ و البته گاهی ممکن است که این روند به تأخیر بیفتد و کالا بموقع تحویل نشود. لیکن مسلماً این سازمان ماشین آلات و اعتبارات را طبق سرفصل‌های مربوط به خود پرداخت می‌کند، در حالی که شهرداری‌ها نیز دریافت آن را خواستارند».

علاوه بر آنچه که ذکر شد، نکاتی نیز به صورت پرسش و پاسخ مطرح گردید که در ادامه درج می‌گردد:

**■ در مورد وام چگونه است؟ آیا بر اساس نیازسنجی وام به شهرداری‌ها تخصیص داده می‌شود، یا براساس درخواست‌ها؟**

با توجه به اینکه دفتر سقف محدودی برای پرداخت وام دارد، شهرداران می‌توانند با ارائه طرح‌های توجیهی مناسب به شکلی منطقی‌تر نسبت به دریافت وام اقدام کنند و پیگیر باشند تا به نتیجه برسند؛ زیرا همان طور که اشاره شد، امکانات دفتر محدود است.

**■ پس در هر صورت کسی که پیگیری و مراجعات بیشتری داشته باشد، وام بیشتری هم دریافت می‌کند!**

تاکنون وضع همین گونه بوده است و یکی از برنامه‌های دفتر برطرف کردن همین مسئله است. در بررسی‌هایی که از چگونگی پرداخت وام به عمل آمده این نتیجه مشخص شده است که این

کار فرایند طولانی و خسته کننده‌ای دارد که هم برای سازمان مشکل ایجاد می‌کند و هم برای شهرداری‌ها. بر همین اساس، فرایند جدیدی پیشنهاد شده است که اگر به تصویب برسد، بسیاری از این پیچیدگی‌ها و سرگردانی‌ها و -در یک کلام، نظام موسوم به بوروکراتیک- برای گرفتن وام حذف می‌شود و دفتر تا اندازه زیادی به هدف خود که همانا بی بهره نماندن شهرداری‌ها از این امکان است و از طرفی هم آسان سازی و روان سازی روش‌ها، ارائه خدمات مطلوب‌تر و مناسب‌تر، اطلاع رسانی دقیق‌تر دست خواهد یافت.

اما باید اشاره کرد که اعتبارات را سازمان تعیین می‌کند؛ در حالی که برای دریافت وام حتماً باید پروژه‌ای تعریف شود و برای دریافت وامی بالاتر از سقف تعیین شده بر اساس شاخص‌هایی، اولویت بندی صورت می‌گیرد.

**■ این اداره کل، با توجه به وظایف گسترده‌اش، چند نیرو در اختیار دارد؟**

به دلیل کمبود نیرو، سه وظیفه اصلی، یعنی انجام حسابرسی، تشکیل واحد درآمد و تشکیل بانک اطلاعات مالی و درآمد هزینه تا کنون انجام نشده است؛ و بدون انجام این سه فعالیت، دریافت و پرداخت اعتبارات به درستی انجام نمی‌شود. این در حالی است که با وصول بموقع اعتبارات و توزیع بهنگام آن، بسیاری از مشکلات مالی شهرداری‌ها رفع خواهد شد. هم‌اکنون در این اداره ۱۶ نیرو مشغول به فعالیت هستند، در حالی که هفته‌ای تا ۴ میلیارد تومان از محل سهم مواد سوختی از عوارض دریافت می‌گردد. لیکن هنوز کنترلی صورت نمی‌گیرد که آیا رقم پرداختی واقعی است یا نه. در زمان حاضر هر چقدر که به این دفتر پرداخت شود دریافت می‌گردد؛ زیرا واحدی برای محاسبه وجود ندارد. این کار را باید واحد درآمد انجام دهد.

نکته مهم دیگر اینکه وصول عوارض کارگاه‌ها و مؤسسات خارج از حریم شهری برعهده سازمان گذاشته شده است، اما هنوز مشخص نیست که آیا کارگاه‌ها و کارخانه‌های خارج از حریم شهرها عوارض خود را بموقع پرداخت می‌کنند یا نه. این در حالی است که تأخیر در پرداخت عوارض برای آنها ۲/۵ درصد جریمه در پی دارد. نکته دیگر اینکه حسابرسی شهرداری موضوع ویژه‌ای است که از وظایف وزیر کشور محسوب می‌گردد و در زمان حاضر به سازمان تفویض شده است. این کار به متولی و دفتر - یا واحدی - نیاز دارد که پیگیر امور حسابرسی شهرداری‌ها باشد؛ لیکن به دلیل کمبود نیرو هنوز تشکیل نشده است، در حالی که ضرورت ایجاد آن جدی است.

اگر چه کمیته راهبردی برای حسابرسی تشکیل شده است اما این کمیته باید در اداره کل خدمات مالی شکل می‌یافت.

**■ یکی از مشکلات عمده شهرداری‌ها در اولین سال**

تشکیل سازمان و همچنین اولین سال تصویب قانون تجمیع عوارض، دریافت دیر هنگام اعتبارات بود و در حالی که چند ماه از سال گذشته بود به دست آنان رسید، و مشکلات بسیاری برای آنان ایجاد کرد، آیا برنامه‌ای برای جلوگیری از چنین مسئله‌ای برای سال آینده در نظر گرفته شده است؟



رضا رحیمی  
مدیر کل دفتر آمار و فن  
آوری اطلاعات

به دلیل اولین سال تصویب قانون تجمیع، ایجاد چنین مسئله‌ای طبیعی بود و به دلیل اصلاح مواد این قانون، آیین نامه‌ها، اعتبارات و بودجه و نظایر آن امکان تعیین سقف درآمدها وجود نداشت. اما امسال حداقل به یک رقم پایه‌ای دست یافته‌ایم که بر اساس آن دفتر برنامه و بودجه و دفاتر ذی ربط با محاسبات درآمدهای سنوات گذشته می‌توانند میزان عوارض جدید را مشخص سازند. در زمان حاضر یکی از دغدغه‌های ریاست سازمان و تأکید ایشان در شورای معاونان و جلسات بودجه، پرداخت بموقع اعتبارات به شهرداری، و تسریع این روند است.

### دفتر آمار و فناوری اطلاعات

رضا رحیمی، مدیر کل دفتر آمار و فناوری سازمان، معتقد است که اطلاعات می‌تواند مدیریت را در تصمیم‌گیری و پشتیبانی و اجرا یاری رساند. به گفته وی: «از دو سال پیش که طرح تکفا در دولت مطرح شده است، این حرکت به شکلی

وی همچنین می‌گوید: «اگر بپذیریم که جامعه مدنی در بستر و محمل شهرها به وجود می‌آید، اصلی‌ترین وظیفه را شهرداری‌ها در این میان بر عهده دارند. از طرفی هم شاهرگ این توسعه اطلاعات است که باید صحیح، دقیق و بهنگام انجام شود؛ و این جزو وظایف ذاتی این دفتر به شمار می‌رود».

رحیمی می‌افزاید: «امروز در کشورهای در حال توسعه اکثر عملیات شهرداری‌ها از طریق مبادلات الکترونیکی یا مبتنی بر فناوری اطلاعات انجام می‌شود و ما نیز می‌بایست هر چه سریع‌تر به این آهنگ رشد برسیم و برای رسیدن به این رشد باید شهرداری‌ها، سازمان شهرداری‌ها و دولت همکاری تنگاتنگی با هم داشته باشند»، او معتقد است: «دولت با تخصیص سهم بیشتری از محل اعتبارات طرح تکفا و سایر منابعی که برای IT در کشور اختصاص داده شده است، می‌تواند سازمان را در این راه یاری کند».

وی همچنین اظهار می‌دارد: «در سال ۸۱ هیچ سهم

سازمان شهرداری‌ها به عنوان متولی امور شهرداری‌ها باید بتواند در اسرع وقت علاوه بر ساماندهی تشکیلات داخلی خود، وظایفی را که به آن محول شده است به نحو احسن انجام دهد. آن گونه که شواهد نشان می‌دهد، سازمان تاکنون نتوانسته است نسبت به تشکیل دفاتر نمایندگی خود در استان‌ها اقدام کند.

همچنین در مورد اجرای ماده ۱۳۶ متأسفانه برای سازوکار اجرایی این ماده قانونی، تدابیری اندیشیده نشده است؛ در حالی که لازمه اجرای این ماده تغییر در قانون و ساختار شهرداری‌هاست. در این مورد پیشنهاد می‌شود سازمان از افراد باتجربه که سالیان سال با شهرداری کار کرده‌اند استفاده کند و با بهره‌گیری از تجربیات و تخصص و اطلاعات آنها مدیریت واحد شهری را محقق سازد

### علی طاووس نژاد - شهردار ایلام

مشخصی از محل طرح IT یا تکفا به سازمان و شهرداری‌ها اختصاص داده نشده است؛ در حالی که اگر به استناد ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه، تلاش دولت برای واگذاری وظایف بیشتر به شهرداری است، باید منابع و شاهرگ‌های اطلاعاتی را نیز در آن ایجاد کند و این نیازمند سرمایه‌گذاری مالی و ریالی است. تلاش ما این است که تا پایان دوره ریاست جمهوری سید محمد خاتمی سیستم اطلاع رسانی جامع در سازمان شهرداری‌ها به اجرا درآید. اگر چه در زمان حاضر سیستم‌های دیگری مانند اتوماسیون اداری در سازمان شهرداری‌ها اجرا شده است، اما این دفتر به دنبال توسعه در سایر بخش‌ها مثل بودجه، حسابداری سیستم یکپارچه اداری مالی و مانند اینهاست».

اعتبار مورد نیاز این دفتر برای اجرای برنامه‌ها در بخش تهیه بانک‌های اطلاعاتی مورد نیاز ۲۵ درصد از سرفصل تجهیزات پیش بینی شده است.

### دفتر حقوقی و قوانین

مدیریت این دفتر را علی ملک زاده با ۲۶ سال سابقه خدمت بر عهده دارد که وظیفه فرمانداری چند شهر جنوبی را در دوران جنگ و بعد از آن بر عهده داشته است.

او وظایف دفتر حقوقی و قوانین را چنین برمی‌شمارد: بررسی قوانین و مقررات موجود در زمینه اداره و مدیریت شهر به منظور شناسایی نقاط مبهم و رفع نواقص و کمبودهای حقوقی و تجدید

پرشتاب پیش می‌رود. امید است که خارج از هیاهوی سیاسی، این طرح آن گونه که مطلوب نظام، دولت و خواسته مردم است، سیستم اطلاع رسانی شفاف کلیه سازمان‌ها و ارگان‌ها را اجرا کند».

وی می‌افزاید: «با توجه به اینکه سازمان شهرداری‌ها مسئول سیاست‌گذاری و پشتیبانی شهرداری‌های کشور است و وظیفه اطلاع‌رسانی و تکنولوژی اطلاعاتی شهرداری‌ها را بر عهده دارد، بعد از ۶ ماه مطالعه کمیته ویژه تأمین و انتخاب سیستم‌های فناوری اطلاعات، دو گونه سیستم را در شهرداری‌های کشور مورد توجه قرار داد که یک نوع آن سیستم‌های عملیاتی پردازش اطلاعات است. این کمیته به دنبال یافتن سیستم‌های برتر است و امید دارد که با حمایت مالی سازمان شهرداری‌ها به موفقیت در این زمینه دست یابد و کلیه شهرداری‌ها و مراکز استان بالای ۲۰۰ هزار نفر جمعیت را تحت پوشش قرار دهد».

وی دسته دوم سیستم‌ها را سیستم‌های اطلاعات مدیریت (MIS) ذکر می‌کند و می‌گوید: «این دفتر به دنبال تهیه بانک اطلاعاتی از کلیه شهرداری‌های کشور برای بهنگام سازی اطلاعات در این زمینه است و در صدد است که با همکاری مراکز دانشگاهی و شرکت‌های معتبر، بانک اطلاعات جامعی از شهرداری‌های کشور در سازمان ایجاد کند. این بانک مسلماً در تصمیم‌گیری و پشتیبانی نقش اساسی خواهد داشت».



علی ملک زاده  
مدیر کل دفتر حقوقی و قوانین



محمد رضا ولدی  
مدیرکل دفتر خدمات نیروی انسانی

نظر در قوانین موجود، تهیه و تدوین لوایح و مقررات جدید و وضع سازوکارهای اجرایی و حقوقی متناسب با تحولات مدیریتی شهری و درجه شهرداری به منظور بهبود زندگی شهری و نیازهای توسعه‌ای شهرها، تهیه لوایح آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، اساسنامه‌های نمونه مورد نیاز، حمایت از طرح‌های توسعه و عمران شهری متناسب با درجه شهرداری و ایجاد وحدت رویه در عملکرد آنها در حیطه مسائل حقوقی، بررسی و اظهار نظر پیرامون طرح‌ها و لوایح مرتبط با خدمات عمران شهری و حقوق شهرداری‌ها، پاسخگویی به سوالات حقوقی در مورد سازمان و شهرداری‌ها در داخل و خارج کشور بر اساس قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، گردآوری و تنظیم متون و منابع حقوقی، قوانین و مقررات موضوعه و فراهم کردن زمینه برای بهره‌برداری از آنها به وسیله شهرداری‌ها و شرکت در شوراها، کمیسیون‌ها و جلسات حسب مورد، دفاع از حقوق سازمان شهرداری‌ها و شهرداران در مراجع قضایی و قانونی، نظارت و مراقبت در اقامه کلیه دعاوی مربوط به شهرداری‌ها از طریق مشاوره و راهنمایی حقوقی آنها حسب مورد و با درخواست شهرداری‌ها و قبول وکالت و حق توکیل از طریق شهرداری به منظور حضور و دفاع در محاکم قضایی و حقوقی، تهیه گزارش‌های حقوقی و ارسال آنها به مراجع ذی‌ربط، پی‌گیری و اقدام در مورد امور ارجاعی مربوط به کمیسیون‌ها و نمایندگان مجلس، دریافت مستمر دستور جلسات و گزارش کمیسیون‌های مجلس در مورد شهرداری‌ها و سازمان و همچنین بررسی

ملک زاده در این خصوص می‌گوید: «به دلیل مسائل مختلفی که در شهرداری وجود دارد همچون مسائل مربوط به زمین، مشارکت، خدمات و سایر مقوله‌ها، این دفتر نیازمند کارشناسان مختلفی با تخصص‌های متفاوت است. اگر چه در چارت سازمانی نیز حدود ۱۳ نیرو پیش‌بینی شده است، اما فعلاً با در نظر گرفتن مدیریت دفتر، تنها ۵ نفر در این دفتر مشغول به کار هستند و به شدت به نیروی انسانی متبحر احساس نیاز می‌شود.»

وی با اشاره به اینکه دفتر مورد بحث در تدوین لایحه تجمیع عوارض نقشی فعال ایفا کرده است، می‌گوید: «با توجه به اینکه قانون شهرداری‌ها حدود ۵۰ سال پیش تدوین شده است و با توجه به نیاز جامعه شهری امروز نقایصی در آن مشاهده می‌شود. این در حالی است که در طول زمان موادی به آن اضافه شده و مواردی از آن منسوخ شده است. بنابراین به منظور روزآمد کردن آن، این دفتر پروژه‌ای به مرکز مطالعات و پژوهش‌های سازمان پیشنهاد داده است، با عنوان «اصلاح و تنقیح قانون شهرداری‌ها». در زمان حاضر این دفتر برای انجام پروژه مذکور، در حال مذاکره با مشاور است، که در صورت انجام آن کاری اساسی و زیربنایی در این زمینه صورت خواهد گرفت.»

وی از طرح آموزش حقوقی به عنوان یکی دیگر از برنامه‌های دفتر نام می‌برد و می‌افزاید: «این طرح به صورت منطقه‌ای، و با کمک دفتر آموزش منابع انسانی انجام می‌شود. وی برنامه دیگر دفتر را جمع‌آوری و انتشار کلیه پرسش‌های حقوقی شهرداری‌ها عنوان می‌کند که از ابتدای انقلاب تاکنون، با وزارت کشور،

سازمان شهرداری‌ها باید به لحاظ توزیع اعتبارات شاخص‌مند عمل کند. اعتباراتی که از طریق سازمان توزیع می‌گردد، انتظارات ما را برآورده نمی‌سازد. از سویی در مورد میزان اعتبارات تخصیص یافته به فعالیت‌های مختلف شهرداری و اعتبارات و عوارض متمرکزی که ابتدای سال از طریق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بین شهرداری‌ها توزیع می‌شود، اطلاع‌رسانی درستی صورت نمی‌پذیرد. دست‌کم سازمان می‌تواند راجع به نحوه توزیع اعتبارات نظرسنجی‌ای از شهرداری‌ها و شورای شهر به عمل آورد، تا این دیدگاه‌ها منجر به عمومیت و شمول شاخص‌ها توزیع گردد و از این طریق عدالت اجتماعی و تعادل منطقه‌ای حاصل آید.

صالح دریانورد، رئیس شورای شهر بندرعباس

سازمان شهرداری‌ها و دیوان عدالت اداری مطرح شده است؛ و می‌گوید: «این کتاب به عنوان منبعی ارزشمند در اختیار شهرداری‌های سراسر کشور قرار خواهد گرفت، تا با توجه به موارد ذکر شده شهرداران بتوانند پاسخ پرسش‌های مشابه خود را دریافت کنند.»

ملک زاده می‌افزاید: «در مدت تشکیل سازمان اقداماتی در جهت رفع اختلافات حقوقی سازمان در زمینه مالی انجام شده و این دفتر توانسته است حدود دو تا سه میلیارد تومان از مطالبات سازمان را که از سازمان‌های دولتی بود، دریافت کند.»

#### دفتر خدمات نیروی انسانی

وظیفه این دفتر در اساسنامه مصوب سازمان شهرداری‌ها مواردی از این دست را شامل می‌شود: بررسی پیشنهادهای اصلاحی در مورد آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌ها و مؤسسات تابع، بررسی و ارائه پیشنهادهای اصلاحی در مورد

مذاکرات مجلس و تذکرات نمایندگان در این خصوص و انعکاس آنها به رئیس سازمان و تهیه پاسخ‌های لازم از طریق دفتر ذی‌ربط در وزارتخانه متبوع، جمع‌آوری مدارک و اطلاعات بر ادای توضیحات و دفاع از لوایح پیشنهادی سازمان با هماهنگی دفتر امور مجلس وزارتخانه متبوع.

از جمله مسائل عمده‌ای که شهرداری‌ها در اداره امور شهر با آن روبه‌رو هستند، نقص قوانین موجود، مسائل حقوقی مختلف و دعاوی‌ای است که علیه آنان انجام می‌شود، و همچنین نداشتن متخصص در امور حقوقی و بسیاری مواردی که به نوعی آنان را در اداره امور شهرها دچار مشکل می‌کند. اگر چه تشکیل دفتر حقوقی و قوانین در سازمان شهرداری‌ها می‌تواند راهگشایی در رفع این مسائل باشد، اما وجود تنها سه کارشناس در این دفتر - که یکی از آنها دانشجوی دکتری حقوق است و دیگری شهرداری با سابقه ده ساله و یک کارشناس حقوق - این راه را با مانع روبرو می‌کند.



آیین نامه حقوق و مزایای شهرداران، رسیدگی به پیشنهادهای شهرداری‌ها در مورد ترمیم حقوق کارکنان و اقدام برای تغییر ضریب جدول حقوق مستخدمان شهرداری‌ها با رعایت مقررات قوانین مذکور، انجام امور مربوط به صدور احکام و حقوق و مزایای شهرداران در چارچوب وظایف و اختیارات سازمان، تطبیق شهرداران معرفی شده با آیین نامه شرایط احراز سمت شهرداران و انجام امور مربوط به صدور احکام لازم، تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای لازم برای حمایت از شهرداران در مقابل خسارت‌های ناشی از انجام مسئولیت‌های قانونی، هماهنگی در تهیه و اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل کارگری شهرداری‌ها، بررسی و ارزیابی نیازهای رفاهی کارکنان شهرداری‌ها و تهیه و اجرای طرح‌های رفاهی، درمانی و بهداشتی در قالب مقررات و بودجه مصوب سازمان برای شهرداری‌ها، برقراری ارتباط دائم با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به منظور هماهنگ کردن کلیه برنامه‌های استخدامی و سایر امور شهرداری‌ها با آخرین مقررات موضوعه.

در مورد ضرورت تشکیل دفتر از محمدرضا ولدی مدیر آن سؤال می‌شود. وی در پاسخ چنین می‌گوید: «مقوله نیروی انسانی به عنوان یکی از اصلی‌ترین و مهم‌ترین مقوله‌ها، اساس و زیربنای رشد و توسعه پایدار یک جامعه و کشور به شمار می‌رود. این امر تأثیر بسیاری بر سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و خصوصی و عمومی دارد. بنابراین، توجه ویژه به نیروی انسانی در شهرداری‌ها از نظر ترسیم و تدوین ساختار سازمانی و استقرار نیروها در جایگاه مناسب و مرتبط، بسیار اهمیت دارد. به ویژه آموزش مستمر در آغاز و هنگام خدمت، با توجه به تنوع و حجم بالای فعالیت و تعدد شهرداری‌های کشور - که روز به روز بر تعداد آنها افزوده می‌شود - ضروری است. باید تشکیلاتی منسجم‌تر در این مقوله ایجاد شود که با امور شهرداری‌ها آشنا باشد و بتواند در جهت حل مسائل آنها گام بردارد. خوشبختانه به شکل‌گیری سازمان و با توجه به شرح وظایف مصوب، این دفتر تشکیل شده است، تا به امور پیش گفته بپردازد».

وی در مورد نحوه تربیت نیروی انسانی و وظایفی که این دفتر انجام می‌دهد، قبل از تشکیل سازمان می‌گوید: «تمام وظایف مذکور از طریق اداره کل امور شهرداری‌ها در وزارت کشور انجام می‌شد».

از او در مورد اقدامات دفتر از ابتدای تشکیل تاکنون سؤال می‌شود. وی در پاسخ می‌گوید: «عمده‌ترین اقدامات عبارت بودند از: پاسخ به پرسش‌ها و استعلام‌ها در قالب مکاتبات استانداری‌ها، شهرداری و سازمان‌های وابسته، بررسی آیین‌نامه استخدامی یا آیین‌نامه حقوقی و مزایای شهرداران جهت اصلاح پیگیری در تهیه آیین‌نامه اجرایی برای مواد ۷، ۱۳، ۲۳، ۹۲ و ۹۳ آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌ها، پیگیری در خصوص تشکیل هیئت ممیزه تعیین سیر ارتقای شغلی کارکنان ارشد و خبره در شهرداری‌ها، بررسی پرونده‌های ارسالی شهرداری‌ها در خصوص شرایط سختی محیط کار، حضور در جلسات شورای اداری شهرداری‌ها با جمعیت بالای ۵۰۰ هزار نفر، موضوع

مواد ۷ آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌ها، برگزاری همایش مدیران شهر و روستا در شیراز، جمع‌بندی دیدگاه‌های شهرداری‌ها در مورد امور رفاهی و تهیه طرح‌های رفاهی و حمایتی».

مدیر دفتر خدمات نیروی انسانی در مورد چگونگی بررسی آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌ها و حقوق مزایای شهرداران و تغییرات احتمالی در آیین‌نامه مذکور اظهار داشت: «با تهیه فرم مخصوص در مورد نحوه پرداخت‌ها و حقوق مینا، مقایسه‌ای با آیین‌نامه قدیم و جدید و بررسی راهکارهای مناسب با همکاری استانداری‌ها و شهرداری‌ها برای اضافه کردن یک سری مزایا و با تغییر ضریب در جدول حقوقی و حق عمران و فوق‌العاده‌های مربوطه این وظیفه دفتر انجام می‌شود».

ولدی در مورد حمایت از شهرداران در مقابل وقوع خسارت‌های ناشی از انجام مسئولیت‌های قانونی می‌گوید: «با تشکیل صندوق یا مؤسسه اعتباری با کمک و مساعدت مالی سازمان، همچنین حمایت حقوقی و قضایی از شهرداران با همکاری و هماهنگی دفتر حقوقی سازمان، از شهرداران در مقابل وقوع خسارت‌های ناشی از انجام مسئولیت‌های قانونی حمایت می‌شود».

وی در قالب پرسش و پاسخ، به چند نکته مهم دیگر اشاره کرد، که در ادامه درج می‌گردد:

### ■ آیا از زمان تأسیس دفتر تاکنون نیازهای رفاهی کارکنان شهرداری‌ها مورد بررسی قرار گرفته است؟ اگر بله، این نیازها کدام است؟

بله. با توجه خاص ریاست سازمان به تأمین محل‌های اقامتی - تفریحی، سیاحتی و زیارتی برای شهرداران، مدیران و کارکنان شهرداری‌ها به صورت اجاره یا تملک در استان‌های هم‌مرزگان، گیلان، مازندران و خراسان پیگیری‌های مقدماتی و اولیه انجام شده است و به زودی با رسیدن به نتیجه لازم، مراتب به اطلاع شهرداری‌ها خواهد رسید و در آینده نیز باید در تأمین اجتماعی کارکنان شهرداری‌ها برنامه‌ریزی و اقدامات زیربنایی و اساسی تری انجام پذیرد.

### ■ عمده‌ترین مشکلات دفتر در اجرای وظایف محول شده چیست؟

با توجه به اینکه هنوز وظایف اداره کل امور شهرداری‌ها و این دفتر به طور کامل منفک نشده است، در زمان حاضر هر دو دفتر به صورت موازی - و شاید تکراری - اقداماتی را انجام می‌دهند، امید است این وضعیت مشخص شود. علاوه بر این، جذب نیروی کارآمد و متخصص و آشنا به امور اداری و استخدامی به تعداد کافی به دلیل نبود تشکیلات مصوب پرسنلی از مشکلات جدی و عمده دفتر است تا بتواند پاسخگوی سؤالات بسیار و تخصصی بیشتر شهرداری‌های کشور باشد.

ادامه دارد ...

# شهر در بازتاب شیشه‌ها



حمیده مؤمنی

سبک معماری هر دوره انعکاسی از فرهنگ و هنر آن محسوب می‌شود. تحولاتی که از آغاز قرن معاصر آغاز گردید، موجب گسیخته شدن رشته‌های استوار بین برخی از مظاهر و جلوه‌های زندگی با فرهنگ و جامعه شد و در نتیجه در طی روندی که اقتباس از مظاهر تمدن و فرهنگ غرب روز به روز گسترده‌تر می‌شد، معماری سنتی نیز از حرکت باز ایستاد و در بسیاری از عرصه‌ها پیش از آنکه فرصت و امکان انطباق با تکنولوژی و شرایط جدید را بیابد مورد بی توجهی قرار گرفت.

در این میان نمای ظاهری ساختمان به عنوان عنصر رابط و مرز میان شهرسازی و معماری، می‌تواند علاوه بر اینکه فرهنگ و هنر معماری دوره خاص را به نمایش نهد، تأثیرات بصری بر محیط بگذارد و در شکل دهی و ساختار بصری هر شهر مؤثر باشد. همچنین قادر خواهد بود به مانند دیگر عناصر معماری و شهرسازی الگو و روشی را هر چه بارزتر و نمایان‌تر در مقابل دیدگان مسلح به دانش افراد جامعه به نمایش بگذارد.

نمای ساختمان علاوه بر اینکه در داخل ساختمان اثر می‌گذارد، در سیمای بصری نیز مؤثر است. بدین ترتیب، استفاده از نماهایی که به نوعی هماهنگی در نگاه بیننده ایجاد کنند لازم و ضروری است. در قانون نمای شهری مصوب ۱۳۶۹/۹/۲۸ نیز به این امر تأکید شده و در تعریف و استفاده مناسب از نما چنین آمده است: کلیه سطوح نمایان ساختمان‌های واقع در محدوده و حریم شهرک‌ها که از داخل معابر مشاهده می‌شود، اعم از نمای اصلی یا نماهای جانبی، نمای شهری محسوب می‌گردند و لازم است با مصالح مرغوب به طرز مناسب و هماهنگ نماسازی شود. علی الحسابی، استاد دانشگاه، در تعریف نما چنین می‌گوید: «نما عنصری است که بیرون و داخل فضاها را متمایز می‌کند. نما به لحاظ عملکرد دوگانه‌اش در داخل و خارج از ساختمان از این جهت که جدار جداکننده فضاهای داخلی از خارجی است و از طرفی بدنه‌های فضای عمومی را می‌سازد، جداکننده معماری و شهرسازی به شمار می‌رود. بنابراین به منظور بررسی نما باید به هر دو بعد آن توجه کرد. متأسفانه در زمان حاضر تفکر غالب در بین معماران این است که بنا را به عنوان واحد مجرد و مستقل می‌بینند و شاید کمتر به این موضوع اهمیت می‌دهند؛ در حالی که نمای ساختمان‌ها در ترکیب با دیگر عناصر موجود محیط شهری را می‌سازد.»

## □ نماهای شیشه‌ای، پدیده‌ای جدید

امروز چنین به نظر می‌رسد که تداوم و در هم آمیختگی

معماری ایرانی و غربی را می‌توان در سیمای ظاهری شهرهای بزرگ ایران، به ویژه در برج‌سازی‌های ده ساله اخیر تهران، بیشتر مشاهده کرد. در این برهه، مسئله‌ای که کمتر مورد توجه قرار گرفته است، نظارت بر تأثیرات محیطی این گونه بناها، به خصوص در استفاده از نماهای گوناگون - اعم از سخت یا نرم، سنتی یا صنعتی - است که به نوعی در هم ریختگی در سیمای شهری را سبب می‌شود.

استفاده از نماهای شیشه‌ای مقوله‌ای است که به ویژه در سال‌های اخیر در شهرهای بزرگ به چشم می‌خورد. اما اینکه چنین چیزی با توجه به اقلیم و شرایط جوی کشور و همچنین تجانس و هماهنگی آن با معماری گذشته، تا چه اندازه درست و اصولی است، جای تأمل دارد.

تاریخچه استفاده از نمای شیشه‌ای نشان می‌دهد که این نما در پوشش ساختمان، اول بار در معماری مدرن، در غرب رواج یافت و شاید بتوان «میس ون در روهه» معمار پیشگام این عرصه را از رواج دهندگان آن برشمرد. استفاده از این نوع نما در غرب در دهه هفتاد به دلایلی در معماری مدرن مورد توجه قرار گرفت؛ و از جمله این دلایل صرفه جویی در انرژی بود. استفاده از این نوع نما در قالب شیشه‌های دو جداره و گاه سه جداره می‌توانست تا اندازه‌ای مصرف انرژی و میزان مخارج را کاهش دهد و از پنجره‌های کوچک‌تری استفاده شود، بدون آنکه جلوه و شفافیت نما کاهش یابد. البته باید گفت این امر در آن سال‌ها که مغرب زمین با نوعی بحران انرژی روبه‌رو بود، بسیار مناسب به نظر می‌رسید.

علی الحسابی در خصوص تاریخچه و تأثیر معماری مدرن در الگوهای معماری ایران می‌گوید: «روی آوردن به معماری مدرن، که آن را اصطلاحاً معماری جهانی و جهانی شدن در عرصه

معماری می‌گویند، در تمامی جوامع امری اجتناب‌ناپذیر می‌نماید؛ اما از زمانی که بلند مرتبه‌سازی در ده سال اخیر، آن‌هم بیشتر با انگیزه اقتصادی رونق گرفت و تشویق نیز شد، رخدادی شکل گرفت که به کرات در شهر نمود یافت: رواج ساختمان‌های شیشه‌ای. حال، اینکه این نوع ساختمان‌ها با توجه به منشأشان - که غرب است - از چه ریشه‌هایی سیراب می‌شوند و در نتیجه چه فعل و انفعالی شکل کالبدی پیدا کرده‌اند، سؤالی است که جای بررسی دارد.

علی‌الحسابی به نکته جالب دیگری نیز اشاره می‌کند، و آن اینکه طراحی و زاویه استقرار بنا می‌تواند نوری را که تنها برای روشنایی مورد نیاز است به حرارت تبدیل کند. او می‌افزاید: «برای بهره‌گیری دلخواه از نور خورشید باید ترتیبی اتخاذ شود تا نور خورشید با نوع ساختمان و شرایط اقلیمی محل و نحوه میزان آن برای قسمت‌های خارجی و داخلی ساختمان هماهنگ باشد».

وی در خصوص رعایت کردن این اصول و استفاده از آنها در ساختمان‌های دارای نمای شیشه‌ای می‌گوید: «به نظر می‌رسد در معماری غربی، مسئله‌ای به نام اقلیم و جهت‌گیری اقلیمی وجود ندارد و به لحاظ اینکه ما در کشوری آفتاب‌گیر زندگی می‌کنیم و استفاده از نور و انرژی مستلزم رعایت زاویه ساخت در ساختمان‌هاست، جهت‌گیری اقلیمی در ایران همواره جای توجه و دقت دارد. بنابراین در ساختمان‌های دارای نمای شیشه‌ای عوامل کنترل نور و تابش بسیار محدود می‌شود. این در حالی است که در ساختمان‌های دارای نمای سنتی، پنجره می‌تواند در ابعاد مختلف مورد استفاده قرار گیرد. همچنین می‌توان در پنجره‌های مان‌هایی را طراحی کرد که در ساعات مختلف روز نور را کنترل کنند. از این رو در ساختمان‌های شیشه‌ای نوعی عدم تطابق در کنترل نور و انرژی به چشم می‌خورد. دلیل این امر آن است که در بسیاری مواقع از شیشه‌های غیر استاندارد - و اکثراً یک‌جداره - استفاده می‌شود.

بنابراین، برای مقابله با آن استفاده از مصالح مرغوب یعنی شیشه‌های مسلح و نصب شیشه‌های دو یا سه جداره لازم و ضروری است - که در زمان حاضر کمتر به آن پرداخته می‌شود. سند دیگری که در خصوص استفاده از این نوع نما مطرح می‌شود، خطر نماهای شیشه‌ای در زمان وقوع زلزله است. کشور ما در منطقه زلزله خیز واقع است و بیشتر شهرهای بزرگ آن در مناطق دارای خطر بالای زلزله قرار دارند. پس باید به این نکته همواره توجه کرد که آیا نماهای شیشه‌ای برای مناطق زلزله خیز مناسب‌اند یا خیر.

محمود حسینی، استاد دانشگاه و عضو پژوهشکده بین‌المللی زلزله، در این باره چنین می‌گوید: «زلزله‌های گذشته نشان داده‌اند که شیشه‌ها و به ویژه شیشه‌های با ابعاد بزرگ که در نمای ساختمان‌ها به کار می‌روند، به شدت آسیب‌پذیر و آسیب‌رسان هستند. در هنگام وقوع زلزله این شیشه‌ها در اثر تغییر شکل ساختمان به صورت انفجاری شکسته و به اطراف پرتاب می‌شوند و در صورت برخورد با افراد می‌توانند به راحتی آنها را زخمی کنند، یا حتی بکشند.

جالب توجه اینکه حتی اگر خود ساختمان برای مقاومت در برابر نیروهای ناشی از زلزله طراحی و با کیفیت خوب نیز اجرا شده



باشد و در برابر زلزله تاب‌بی‌آورد و ایستایی خود را حفظ کند، باز هم قطعات شیشه‌ای به علت ماهیت شکننده‌شان در امان نیستند. در واقع ویژگی شکل‌پذیری سازه ساختمان که از نکات بسیار مطلوب در طراحی مقاوم در برابر زلزله به شمار می‌آید، در نماهای شیشه‌ای ضعف محسوب می‌گردد. مشکل دیگر این ساختمان‌ها، در مقوله شبکه ترافیک و حمل و نقل شهری مطرح می‌شود».

علی‌الحسابی در این باره می‌گوید: «در ساختمان‌های دارای نمای شیشه‌ای انعکاس نور بنا به رنگ شیشه‌ها متفاوت است. همچنین برآمدگی‌ها و فرورفتگی‌ها علاوه بر اینکه برای ابران پیاده‌دردسر سازند، عامل مزاحمی در شبکه حمل و نقل و ترافیک شهری به شمار می‌روند».

این استاد دانشگاه معتقد است که استفاده از این ساختمان‌ها بیشتر براساس خواست و نیاز بازار و بیشتر از جنبه سود اقتصادی مورد توجه قرار گرفته، و کمتر به نکات فنی آن پرداخته شده است. همچنین کم‌رنگ بودن قوانین واضح و روشن در این خصوص و گاه حتی نبودن ضمانت اجرایی قانونی باعث ایجاد - چه بسا - بحران‌هایی شده که گریبانگیر شهرهای بزرگ است.

همچنین به گفته وی: «ضمانت اجرایی به هر حال تا حدی خواهد توانست در این زمینه به عنوان اهرم بازدارنده در مقابل ضررهای ناشی از استفاده از این نما در هنگام زلزله (برای سلامت شهر و شهروندان) عمل کند؛ اما به تنهایی نمی‌تواند این ضعف را پوشش دهد.

در این راه، آگاهی رسانی جمعی به کارشناسان، متصدیان و همچنین افکار عمومی در این زمینه لازم و ضروری است.

حسینی با ارائه راه‌حل‌های پیشنهادی در خصوص استفاده از این نوع نما، معتقد است: «استفاده از هر کدام از این روش‌ها نیاز به بررسی کارشناسی به لحاظ فنی و اقتصادی از جانب معماران و همچنین سرمایه‌گذاران ساختمان دارد. این راه‌حل‌های پیشنهادی عبارتند از:

۱- نمای شیشه‌ای با یک اسکلت جداگانه طراحی شود و این اسکلت به کمک روش‌های جداسازی لرزه‌ای از اسکلت اصلی ساختمان از لحاظ عملکرد جدا گردد.

۲- اطراف قطعات شیشه با مواد پرکننده نرم، با ضخامت کافی پر شود تا قطعات شیشه فضای کافی برای حرکت در قاب خود داشته باشند.

۳- از شیشه‌های با مقاومت بالا و مقاوم در برابر خرد شدن، مانند شیشه خودروها، استفاده شود.

چنین به نظر می‌رسد که در زمینه اقتصادی نیز استفاده از این نما گاه حتی با صرف هزینه‌های شاید بیشتری نسبت به نماهای سنتی، چه به لحاظ خرید شیشه و چه نگهداری و حفظ آن، نیز مقرون به صرفه نباشد. اکنون بخش عمده این شیشه‌ها از کشورهای دیگر خریداری می‌شود و این در حالی است که ایران به لحاظ داشتن مصالح سنتی که در نما به کار گرفته می‌شود، تقریباً پاسخگوی نیاز بازار داخلی خود هست. به علاوه، نگهداری و تعمیر این نوع نما نیز بسیار پرهزینه‌تر از نماهای سنتی است و در نتیجه در طول عمر ساختمان بر هزینه‌های جانبی آن می‌افزاید.



# دهمین کنفرانس سراسری دانشجویان مهندسی عمران

فاطمه شهبازی



تقدم این رشته به سایر رشته‌های مهندسی اشاره کرد. سپس احمدی نژاد، شهردار تهران، در سخنان خود با تأکید بر حضور نیروی جوان و دانشجو در پروژه‌های عمرانی، اظهار داشت: «در شهرداری تلاش بر آن است که درها به روی جوانان گشوده شود. بدین منظور، طی جلساتی که با معاونت حمل و نقل و ترافیک برگزار گردید، این نتیجه حاصل آمد که از راهکارهای اصلی آن است که با به کارگیری نیروهای جوان و متخصص فضاهای ناهنجار ناشی از ترافیک در شهر تهران از بین برود». وی افزود: «زمینه‌هایی برای حضور دانشجویان کارشناسی و کارشناسی ارشد و دکتری در مورد بررسی ترافیک فراهم شده است. در خصوص پروژه‌های عمرانی نیز، هر پروژه‌ای که در تهران اجرا می‌شود نیازمند یک دانشجوی مدیریت ساخت است تا بتواند شهرداری را از شیوه‌های قدیمی رایج - که تنها ۱۰ درصد بازدهی دارند - نجات دهد».

کنفرانس دهم با زمینه کلی مهندسی عمران، محیط زیست و موضوعات مهندسی سازه، مهندسی راه و ترابری، مهندسی آب، مهندسی محیط زیست، مهندسی ژئوتکنیک، مدیریت و مهندسی ارزش مصالح ساختمانی، مهندسی نقشه برداری و ژئوماتیک، شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری و نرم افزارهای عمرانی فعالیت علمی خود را در قالب چهار برنامه کلی ادامه داد. این برنامه‌ها عبارتند از ارائه مقالات، کارگاه‌های آموزشی، سخنرانی‌های تخصصی و بازدید از پروژه‌های عمرانی در دست ساخت، که در کنفرانس مذکور با محور قرار دادن مسائل روز مهندسی عمران از جمله محیط زیست، مدیریت ساخت، مهندسی ارزش و توسعه پایدار مورد بررسی قرار گرفت.

در این نشست، دانشجویان و متخصصان ۹۱ مقاله ارائه کردند، که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود. محمد مهدی خبیری، دانشجوی دکتری راه و ترابری و محمود احمدی نژاد، استادیار دانشکده مهندسی عمران دانشگاه علم و صنعت ایران، در مقاله مشترکی با عنوان «بررسی علل تصادفات محدوده ورودی شهرهای کشور» چنین آورده‌اند: «بررسی میزان تعداد و شدت برخوردهای وسایل نقلیه با یکدیگر یا با عابران، نشان می‌دهد که بیش از ۶۰ درصد از تصادفات جاده‌ای کشور در محدوده ورودی شهرها اتفاق می‌افتد. از جمله این برخوردها، می‌توان به تداخل ترافیک شهری و برون شهری، ناآشنا بودن رانندگان با محیط ورودی شهرها، عدم رعایت حریم شهرها، خستگی و مواردی از این دست اشاره کرد». در این مقاله برای کاهش میزان تصادفات راه حل‌هایی

در زمینه اعتلای دانش مهندسی، به ویژه مهندسی عمران، نقش جامعه دانشگاهی در انعکاس دانش روز بسیار با اهمیت است. انتقال دانش جدید به دانشجویان و معرفی روش‌های به کارگیری آن از جمله اهدافی است که می‌بایست در دستور کار دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی قرار گیرد. برگزاری کنفرانس‌ها، نمایشگاه‌ها، همایش‌ها و مواردی از این قبیل می‌تواند در پیشبرد این هدف مؤثر باشد.

به همین منظور، دهمین کنفرانس سراسری دانشجویان مهندسی عمران با شعار «تصویر فردایی پایدار، تصمیم امروز مهندسان» از سوی دانشکده مهندسی عمران و محیط زیست دانشگاه صنعتی امیرکبیر به مدت ۳ روز برگزار شد. از مهم‌ترین اهداف این کنفرانس می‌توان به اینها اشاره کرد: ایجاد فضای لازم برای بروز توانمندی‌های دانشجویان در زمینه علمی و پژوهشی، شناخت متقابل پتانسیل‌های دانشگاه و صنعت از یکدیگر، بررسی یافته‌های جدید و ایده‌های نو در زمینه مهندسی عمران و محیط زیست، معرفی شرکت‌ها و صنایع فعال در زمینه عمران به جامعه دانشگاهی و نوآوری و کارآفرینی در مهندسی عمران و رشته‌های مرتبط.

در مراسم افتتاحیه دهمین کنفرانس سراسری دانشجویان عمران که با حضور دانشجویان، متخصصان، کارشناسان و استادان دانشگاه‌های کشور در دانشگاه صنعتی امیرکبیر (پلی تکنیک تهران) برگزار شد، احمد فهیمی فر، ریاست دانشگاه صنعتی امیرکبیر، طی سخنانی به قدمت دیرینه مهندسی عمران و

پیشنهاد شده است، که از آن جمله‌اند: جدا کردن ترافیک درون شهری از ترافیک برون شهری، پیاده کردن طرح هندسی ساده برای ورودی شهرها، حذف عبور عابران پیاده از سطح بزرگراه‌هایی که وسایل نقلیه با سرعت زیاد و بادید کم از آن عبور می‌کنند. مهم‌ترین پیشنهاد برای کاهش این تصادفات، مشخص ساختن متولی معین برای حل معضلات ورودی شهرها در زمینه حمل و نقل است به طوری که مشخص شود چه قسمتی حریم از شهرها از لحاظ حمل و نقل تحت پوشش شهرداری شهرهاست و چه قسمتی از این جاده‌ها باید تحت پوشش نظارتی سایر ارگان‌های ذی ربط قرار گیرد.

«ساختمان‌های مقاوم و سبک با اسکلت بامبویی» مقاله دیگری است که معصومه پیمان، دانشجوی دکتری بیوتکنولوژی دانشگاه آزاد واحد علوم تحقیقات، و ریحانه پیمان، دانشجوی کارشناسی عمران دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره) قزوین، تهیه کرده بودند.

تحقیقات آنها نشان می‌دهد که چون پرورش گیاه بامبو نیاز چندانی به نیروی انسانی و هزینه بالا ندارد، سالیان مدیدی است که نیمی از جمعیت جهان از آن بهره می‌برند؛ و امروزه گیاه بامبو به خاطر امتیازات استثنایی و قیمت ارزان آن، به یکی از مصالح ساختمانی سودمند در صنایع عمرانی تبدیل شده است. به عنوان مثال، در «جاکارتا» برای ساختمان‌های ۲۰ طبقه از داربست‌های بامبویی استفاده می‌شود. حتی در شهر زوریخ یک مجتمع تفریحی ساخته شده صددرصد از بامبو نیز وجود دارد که به «برج بامبو» مشهور است. این گیاه علاوه بر کاربردهای مختلف صنعتی، برای حفظ محیط زیست و جلوگیری از فرسایش خاک و کاستن از تخریب جنگل‌ها نیز بسیار مفید است.

در ادامه این مقاله اشاره شده است که با توجه به امکان تکثیر گونه‌های مرغوب گیاه بامبو در مناطق شمالی و جنوبی کشورمان، شایسته است که اقدامات و سرمایه‌گذاری‌های حساب شده‌ای در توسعه ارزشمند این گیاه سازه‌ای، در جهت عمران و آبادانی کشور به عمل آید.

علاوه بر اینها، عفت اسماعیل زاده و زهرا سپاهی، دو دانشجوی کارشناسی دانشکده مهندسی عمران دانشگاه شهید رجایی تهران، در مقاله «تأثیر در صد آهک در مقاومت فشاری خاک رس» با اشاره به مشکلات ناشی از خاک‌های ریزدانه رسی در پایداری بستر پروژه‌های عمرانی - که نیازمند تثبیت قبل از ساخت و ساز است - اظهار داشته‌اند: «برای تثبیت خاک از مواد تثبیت‌کننده مختلفی نظیر سیمان، آهک، قیر، کلرور، کلسیم یا سدیم استفاده می‌شود که انتخاب هر یک از آنها بستگی به عوامل متعددی از قبیل جنس خاک، شرایط جوی منطقه، وفور و سهولت استفاده در خاک، میزان بارگذاری، بهره‌برداری، نوع کاربرد و هزینه عملیات دارد».

آنچه در این مقاله مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، تأثیر افزودن آهک بر خاک رس است که از طریق آزمایش مقاومت فشاری محدود نشده مورد مطالعه قرار می‌گیرد. نتایج حاصل از آزمایش‌ها و مطالعات، تأثیر فوق‌العاده آهک بر مقاومت خاک رس بوده است که با توجه به درصد مورد استفاده از لحاظ اقتصادی در پروژه‌های عمرانی مقرون به صرفه خواهد بود.

امیرابوالحسن پور و داریوش نجفیان، دو دانشجوی کارشناسی دانشکده پلیس دانشگاه علوم انتظامی تهران، درباره «انواع خرابی راه‌ها و اصول مرمت آنها» مقاله‌ای مشترک تهیه کرده‌اند. آنها به معضلات سرنشینان وسایل نقلیه به هنگام عبور از بستر ناهموار معابر اشاره داشته‌اند؛ به اعتقاد نویسندگان مقاله، روسازی بتن آسفالتی علاوه بر ایجاد سطح صاف، دارای زبری لازم برای ترمزگیری وسایل نقلیه نیز هست. خرابی روسازی راه تأثیر عمده‌ای در کاهش سرعت ترافیک و به تبع آن ایجاد تأخیر بیشتر برای حرکت وسایل نقلیه از یک طرف، و خطر بروز تصادف و افزایش هزینه‌های ناشی از مصرف سوخت، هزینه‌های مربوط به استهلاک وسایل نقلیه و مشارکت زیست محیطی از طرف دیگر دارد. به اعتقاد نویسندگان مقاله، شناخت دقیق انواع خرابی و اندیشیدن تدابیر لازم برای تعمیر و نگهداری راه و رفع خرابی‌های به وجود آمده برای جلوگیری از گسترش آن، نوعی ارزش ملی محسوب می‌شود.

در کنار برگزاری کنفرانس علاوه بر مقالات قرائت شده ۶ سخنرانی تخصصی در نشست‌های سازه‌های بتنی و فولادی، ژئوتکنیک، سازه‌های فولادی، معماری و شهرسازی، زلزله و مهندسی محیط زیست به وسیله استادان و کارشناسان ارائه گردید.

افزون بر اینها کارگاه آموزشی نیز در سه روز کاری بر پا شد، که مورد استقبال شرکت کنندگان قرار گرفت. کارگاه‌ها اینها هستند: کارگاه آموزشی شرکت TOTAL با عنوان BASIC DATA ACQUISITION IN CIVIL ENGINEERING؛ کارگاه آموزشی کاربرد مهندسی ارزش در طرح‌های عمران، با نگاه خاص به طرح‌های راه‌سازی؛ کارگاه آموزشی جوش (مبانی کنترل کیفیت جوش در کارگاه‌های ساختمانی)؛ کارگاه آموزشی نرم‌افزار HEC در مهندسی آب و محیط زیست؛ کارگاه آموزشی برج میلاد؛ و کارگاه آموزشی مدیریت ماشین آلات ساختمانی. علاوه بر آنچه ذکر گردید، ۱۳ بازدید علمی از پروژه‌های در دست ساخت مترو تهران، سد ماملو، تونل رسالت، مصلای تهران، برج B3 مهستان، برج میلاد و برج ASP نیز برای دانشجویان و متخصصان در نظر گرفته شده بود.

در مراسم اختتامیه دهمین نشست سراسری دانشجویان عمران ۱۷ مقاله به وسیله هیئت داوران انتخاب شد که به صورت پوستری در کنار سالن‌های ارائه مقالات عرضه گردید؛ و به مقاله برگزیده پوستری نیز جوایزی داده شد. ناگفته نماند که شورای فرهنگی بریتانیا هزینه تحقیقات ۳ نفر از برترین مقالات در گرایش سازه، خاک و پی و ترابری، هیدرولیک و محیط زیست را تقبل کرد. وزارت نفت بازدید از پروژه‌های عمرانی بندر عسلویه را برای ۳ نفر برتر در هر گرایش به عهده گرفت. وزارت راه جوایز ویژه‌ای برای مقالات برتر گرایش راه و ترابری اهدا کرد. سازمان بنادر و کشتیرانی نیز بازدیدی ۲ روزه از اسکله‌های امام را برای ۵ برتر سازه‌های دریایی و مقالات گرایش هیدرولیک در نظر گرفت. گفتنی است مهم‌ترین بخش جنبی کنفرانس نمایشگاه تخصصی مهندسی عمران بود که با حضور بیش از ۳۰ شرکت فعال داخلی و خارجی برگزار گردید.

## اقدامات و طرح‌های شهرداری قمصر

شهردار قمصر پروژه‌های جدید شهرداری این شهر را برای توسعه گردشگری، اعلام کرد.

به گزارش روابط عمومی شهرداری قمصر، حمید رضا صادقی شهردار این شهر، با اشاره به اینکه شهر قمصر در طول سال و به ویژه در فصل بهار و تابستان میزبان هزاران نفر از گردشگران داخلی و خارجی است، گفت: «این شهر بیش از هر چیز به تحول اساسی در

مبلمان شهری و امکانات و تجهیزات اقامتی و سیاحتی نیاز دارد. بدین منظور شهرداری قمصر اقدامات وسیعی را در دستور کار خود قرار داده است.»

وی ادامه داد: «اصلاح و تغییر مبلمان شهری، ایجاد اقامتگاه‌ها، دهکده توریستی، جدول گذاری خیابان‌ها و معابر با سنگ (مالون)، تجهیز و افزایش روشنایی شهر و نورپردازی خیابان و بوستان‌ها، ایجاد سرویس‌های بهداشتی به حد کافی و احداث آبخوری‌ها با معماری سنتی و نظایر اینها از جمله اقداماتی است که در این زمینه پیش‌بینی شده است.»

شهردار قمصر به کمبود امکانات آتش‌نشانی در این

شهر و همچنین نبود اورژانس شبانه روزی اشاره کرد و خاطر نشان ساخت: «همزمان با طرح‌ها و پروژه‌های اعلام شده، تلاش و جدیت کافی برای رفع این دو نقیصه نیز به عمل خواهد آمد، تا از این نظر شهر قمصر آمادگی کامل را به هنگام برگزاری جشنواره‌های گل و گلاب و میزبانی از گردشگران داشته باشد.»

وی افزود: «برای نیل به این اهداف سیاست‌های شهرداری باید بر مبنای ایجاد مشارکت بیشتر بین شهروندان و شهرداری، و از طرفی هم ایجاد هماهنگی و همفکری لازم بین اعضای شورای شهر، طراحان و مسئولان شهرداری باشد.»

## شورا یاران و افزایش مشارکت در فاضل آباد

شورای اسلامی شهر فاضل آباد، واقع در استان گلستان، طرح شورا یاران محلی را در سطح شهر به اجرا در می‌آورد.

شورای اسلامی شهر فاضل آباد به منظور استفاده بهینه از دیدگاه‌های مردمی و جلب همکاری و مشارکت فعالانه آنان در اداره مؤثر و همه جانبه برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی شهروندان - که در اصل ۱۰۰ قانون اساسی به آن تصریح شده است - و نیز ایجاد بستر مناسب خدمات‌رسانی به مردم به استناد ماده ۷۱

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی شهر، طرح انتخاب و تشکیل شورا یاران محلی را در سطح شهر فاضل آباد به اجرا در می‌آورد.

قاسمی نژاد، رئیس شورای اسلامی شهر فاضل آباد، در این زمینه چنین اظهار داشت: «از جمله اهداف این طرح می‌توان به شناسایی و ارائه پیشنهادها، شهروندان به شورای شهر در مورد مشکلات و نیازمندی‌های اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، عمرانی و نظایر اینها اشاره کرد. از همین دست است مشارکت دادن شهروندان در امر خدمات‌رسانی شورا و شهرداری و ادارات مرتبط و نیز استقرار مردم‌سالاری دینی و تحقق بهتر نهضت خدمات‌رسانی، جلب اعتماد و رضایت مردم، و نظایر اینها.»

## مهم‌ترین برنامه‌های شهرداری قوچان در سال جاری

قوچان شهری است در شمال خراسان که از دیرباز به لحاظ شرایط مناسب جغرافیایی، اقلیمی و ارتباطی همواره مورد توجه بازرگانان، جهانگردان و مسافران بوده است و اکنون به عنوان گذرگاه کشورهای آسیای مرکزی، دارای اهمیت استراتژیکی خاصی است.

ابوالفضل زنجانیان، شهردار قوچان، با اشاره به تصویب بودجه ۱۷ میلیارد ریالی شهرداری در سال ۸۲ به وسیله شورای شهر، در تشریح مهم‌ترین برنامه‌های

عمرانی در سال جاری اظهار داشت: «با توجه به پایین بودن سرانه فضای سبز در شهر، برنامه احداث مجموعه بزرگ ۷۰ هکتاری توریستی، تفریحی و فرهنگی شمال شهر در تپه‌های مشرف به جاده ترانزیتی قوچان - باجگیران در دست اقدام است.»

شهردار قوچان افزود: «از دیگر برنامه‌های عمرانی این شهرداری می‌توان به اینها اشاره کرد: ساماندهی و بهسازی گورستان باغ بهشت، شامل اجرای طرح سردر، سنگ کاری و نماسازی غسلخانه، جدول گذاری و احداث معابر در محوطه باغ بهشت و توسعه فضای سبز و احداث گلخانه تونلی، مرمت و بهسازی کشتارگاه سنتی و پیگیری تبدیل آن به کشتارگاه صنعتی و نظایر اینها.»

زنجانیان در ادامه، دیگر برنامه‌ها و فعالیت‌های عمرانی در دست اقدام شهرداری را چنین برشمرد:

انتخابات شورا یاران محلی

«اجرای کانال روباز بولوار جمهوری اسلامی به منظور دفع آب‌های سطحی، احداث ایستگاه شماره ۳ آتش‌نشانی، ترمیم و تقویت پل قوسی اترک، ادامه بازگشایی بولوار ۴۵ متری و احداث فلکه شهدا، بهسازی و ساماندهی باغ ملی، بوستان‌های ملت و شهید فهمیده، و انتقال گلخانه شهرداری به باغ بهشت.»

وی با توجه به کمبود فضاها، فرهنگی در شهر گفت: «بدین منظور، ساختمان قدیمی و متروک کارگاه جدول زنی سابق، با همکاری هنرمندان شهرستان به فرهنگسرا تبدیل خواهد شد. برای این منظور طرح فراخوان از طریق جراید به اطلاع علاقه‌مندان رسیده است.

علاوه بر آن برای ایجاد فضاها، ورزشی تفریحی نیز احداث یک استخر سرپوشیده پیشنهاد داده شده است.»



## با مشارکت مردم کوچه‌های فارسان آسفالت شد

شهرداری فارسان که در سال ۱۳۴۷ در استان چهار محال و بختیاری تأسیس شده است و جزو شهرداری‌های درجه ۷ به شمار می‌رود، با مشارکت شهروندان محلی اقدام به جدول بندی، آسفالت و اصلاح پیاده‌روها می‌کند. این شهرداری بدین منظور، از طریق گاهنامه خبری شهرداری به نام «تلاش سبز» و توزیع سراسری آن در محله‌ها، از شهروندان دعوت به عمل آورد تا در صورت

تمایل، شهرداری را در امر پخش آسفالت، جدول بندی کوچه‌ها و اصلاح پیاده‌روهای سطح شهر یاری رسانند. به همین منظور شهروندان با انتخاب یک نفر به عنوان نماینده یا شهردار محلی، با شهردار وارد مذاکره شدند و طرح مورد بحث پس از موافقت طرفین به اجرا در آمد.

در این مشارکت که ۴۰ درصد فعالیت‌ها به عهده شهروندان است و بقیه بر عهده شهرداری، تاکنون ۵۰ الی ۵۵ درصد از کوچه‌ها و معابر فرعی شهر به همین طریق آسفالت، پیاده‌روسازی و جدول بندی شده است. همچنین شهرداری فارسان طبق توافق با شورای روستای پردنجان و مشارکت اهالی روستای مذکور، خیابان اصلی این روستا را آسفالت کرده است.

## ساماندهی تابلوها در نشتارود

شهرداری شهر توریستی نشتارود، از شهرهای استان مازندران، زیباسازی محیط شهری را در اولویت برنامه‌های اجرایی قرار داده است.



شهرداری نشتارود با قدمت ۴۷ ساله به منظور زیباسازی و سهولت نشانی‌های محیط شهری، به‌زودی نصب تابلوهای شناسایی یک شکل را در خیابان‌ها و معابر سطح شهر آغاز می‌کند.

افزون بر آن، نصب پلاک‌آبی برای شناسایی اماکن و نصب تابلوهایی با مضامین نماز و شعایر اسلامی و دینی برای تنویر افکار عمومی و به ویژه جوانان، گامی دیگر برای زیباسازی فضای این شهر به شمار می‌آید.

ابراهیم بابایان، مسئول امور اداری و روابط عمومی شهرداری نشتارود، از دیگر اقدامات شهرداری را «این فعالیت‌های فرهنگی عنوان کرد و در این باره گفت: «این فعالیت‌های فرهنگی به منظور برقراری ارتباط مستمر با شهروندان و شناخت همگان از شهر توریستی نشتارود، آگاهی از کمبودها و تنگناها برای بهبود توسعه و عمران شهر، همکاری و ارتباط مستمر با

رسانه‌های همگانی و نشریات محلی و استانی و پاسخگویی به مشکلات شهروندان صورت می‌گیرد». وی همچنین یادآور شد: «به منظور یکپارچه‌سازی و هدفمند کردن زیباسازی محیط شهری از شهروندان تقاضا شده است تا از نصب هر گونه تابلو و پوستر بدون مجوز شهرداری و دستورالعمل استانداری و مصوبه شورای اسلامی شهر خودداری ورزند، و در جمع‌آوری تابلوهای بد شکل و مزاحم معابر عمومی با شهرداری همکاری کنند».

مسئول امور اداری و روابط عمومی شهرداری نشتارود گفت: «افزون بر اینها، شهرداری نشتارود به اهداف مرمت و تسریع در امر خدمات‌رسانی به شهروندان، به سیستم بی‌سیم مجهز شده است».

## مجلس مشاوران جوان در شهرداری قم تشکیل شد

مجلس مشاوران جوان شهرداری قم برای نخستین بار در کشور تشکیل شد.

مجلس مشاوران شهردار که به ابتکار شهرداری قم و برای نخستین بار در کشور برگزار شد، ضمن مهیا ساختن زمینه مشارکت سازمان‌ها و تشکل‌های مردمی به عنوان هماهنگ کننده، برنامه‌های شهری را نیز با همکاری سازمان‌های موجود در شهر به اجرا در می‌آورد.

وکیلی، شهردار قم، به اهداف کلی این طرح اشاره کرد و گفت: «ایجاد بستری مناسب در جهت کسب

مهارت و مشارکت‌های اجتماعی و بالا بردن فرهنگ شهرنشینی و آشنا کردن شهرنشینان به حقوق شهروندی جزو اهداف اصلی طرح است که امید می‌رود با همکاری جوانان و تشکل‌های غیر دولتی در آینده‌ای

نزدیک بتوان به مدیریت جامع کلان شهر دست یافت». گفتنی است این انجمن با مشارکت مردم در مدیریت امور شهری و اجرای سیاست‌های کلی و سازماندهی در شهر تشکیل شده است.



## تجهیز ایستگاه‌های آتش نشانی به سیستم هوشمند

رسول فتاحی پور، کارشناس ایرانی، موفق به ساخت سیستم ایمنی با ویژگی‌های اعلام



مشخصات حریق و چگونگی نجات افراد حریق با ارائه اطلاعات کامل محل حادثه و تکنیک‌های عملیاتی به سازمان‌های ذی ربط شد.

بی‌اطلاعی مأموران و افراد گروه نجات آتش نشانی از گازهای سمی تولید شده در اثر سوختن مواد خاص شیمیایی در محل حادثه، عدم اطلاع از وجود مخازن و کیسول‌های منفجر شدنی، آشنا نبودن به فضاهای داخلی و راه‌های خروجی و ورودی و همچنین محل آسانسور در ساختمان حریق، موجب می‌شود سالانه تعداد زیادی از مأموران و افراد گروه‌های نجات به کام مرگ درغلند.

از دیگر سو، وجود مزاحمت‌های تلفنی، عدم اعتماد کافی به تلفن‌های جوانان، فاصله زمانی تا رؤیت آتش، جدید و قدیم بودن نام خیابان‌ها و مسیرهای ترافیکی نیز موجب سردرگمی و اتلاف وقت می‌گردد.

با وجود این سیستم هوشمند و نصب آسان آن در ساختمان‌ها، که هزینه پایی هم دارد، می‌توان تعداد زیادی از افراد سردرگم در دود ساختمان را به بیرون راهنمایی کرد و با مطلع ساختن سریع مأموران (در چند ثانیه) از محل خطر و گازها، سرعت عمل را بالا برد و با تمرکز دقیق‌تر، از میزان ریسک کاست و جان مأموران و افراد زیادی را از مرگ حتمی نجات داد.

در واقع سیستم به گونه‌ای طراحی شده است که در صورت پالس اشتباه به مدت حدود ۱۰ ثانیه تا عملیات شروع به بوق متناوب به همراه اخطار و شمارش معکوس

روی صفحه LCD می‌کند. در این فرصت شخص با فشار کلید RESET سیستم را به حالت اول در می‌آورد و یا در صورت اشکال با کلید off دستگاه را خاموش می‌کند تا از ارسال پیام اشتباه جلوگیری شود. حتی در صورت ارسال پیام اشتباه، آتش نشانی به دریافت شماره تلفن محل یا مجاور محل از صحت آن قبل از اعزام مطلع می‌شود.

از دیگر کارکردهای سیستم می‌توان به انتخاب و معرفی وسایل مورد نیاز برای اطفای آتش و نجات، تشخیص ماسک مناسب برای مأموران آتش نشانی، تعیین نزدیک‌ترین مسیر آتش نشانی به محل، ارائه نمای خارجی و فضاهای داخلی ساختمان، شناسایی محل حادثه و در اختیار قرار دادن تلفن آن، کمک در راهنمایی و هدایت افراد به دام افتاده در دود ساختمان اشاره کرد. افزون بر اینها در حیطه کار پلیس نیز، این سیستم در افزایش سرعت عمل مأموران پلیس برای رسیدن به محل ارتکاب به جرم و غافل‌گیری مجرمان اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد. گزارش سرقت در حین ارتکاب به پلیس ۱۱۰ به همراه نشانی دقیق محل، تلفن نزدیک‌ترین کلانتری به محل، اشیای قابل سرقت، زمان دقیق سرقت، تلفن محل حادثه و تلفن همراه صاحب ملک و راه فرار احتمالی از کاربردهای این سیستم در اداره پلیس است.

## سازمان شهرداری‌ها و تدوین نظام بومی مدیریت شهری در ایران

معاونت پشتیبانی فنی و مهندسی سازمان شهرداری‌های کشور، به منظور تبیین رهیافت‌های کارآمدی مدیریت شهری در کشور، نظام بومی مدیریت شهری در ایران را مطابق با نیازها،

خواست‌ها و ساختار فرهنگ شهری در کشور تدوین کرد.

همچنین از سوی دفتر تأسیسات و زیرساخت‌های معاونت پشتیبانی فنی و مهندسی سازمان شهرداری‌های کشور، دستورالعمل آیین‌نامه ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی از طریق کمیته ساخت و ساز اصولی، به منظور جلوگیری از ساخت و ساز غیر اصولی تدوین گردید.

سازمان شهرداری‌های کشور نیز در این میان با بررسی راهکارهای مطلوب و تدوین و پیگیری

پروژه‌های مطالعاتی طرح‌های توسعه شهری و احصای قابلیت‌های فعال شهری، در خصوص جذب منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها پرداخت. افزون بر اینها، توزیع ۱۸۰ دستگاه اتوبوس مدل ۳۵۵ بین سازمان اتوبوسرانی‌های شهری کشور و توزیع ۲۳ دستگاه میدل باس بین شهرهای با جمعیت کمتر از یکصد هزار نفر از امور انجام شده دفتر حمل و نقل و ترافیک معاونت پشتیبانی فنی و مهندسی سازمان شهرداری‌های کشور در سال ۱۳۸۱ بوده است.

## برف انبار به خیل شهرها پیوست

شهر برف انبار با تصویب هیئت وزیران از ادغام دو روستای سنگباران و خمسلو تشکیل گردید و سید علی موسوی به عنوان اولین شهردار این شهر نوپا شروع به کار کرد. شهر تازه پای برف انبار که در شهرستان فریدونشهر

واقع در استان اصفهان قرار دارد، کماکان دارای بافت روستایی است و در این گذر شهرداری این شهر که چهار ماه از عمر آن می‌گذرد، در صدد است به کمبودهای شهر خاتمه دهد و امکانات رفاهی و خدماتی و فضای سبز این شهر را غنی سازد.

در این اهداف شهرداری شهر برف انبار با کمک و مساعدت مسئولان استان و شهرستان فریدونشهر و شورای اسلامی شهر در نظر دارد فعالیت‌هایی را در اولویت نخست خود قرار دهد. از آن دست‌اند:

خرید ۲ دستگاه نوسان برای جمع‌آوری زباله‌های شهر و ارائه خدمات شهری، احداث کشتارگاه شهر به منظور تأمین نیازهای مردم با توجه به بعد مسافت کشتارگاه موجود در شهرستان، تهیه طرح‌های هادی و تفصیلی شهر و محدوده شهری، احداث بوستان و فضای سبز دنباله رودخانه داخل شهر، توسعه فضای سبز و درختکاری، و نظایر اینها.

از دیگر برنامه‌های شهرداری شهر برف انبار، اینها هستند: احداث بولوار ورودی شهر به طول ۸ کیلومتر و





با عرض ۴۵ متر، جدول بندی و آسفالت معابر شهری، احداث شهرک تفریحی و گردشگری در محل شهرک زاگرس (جنب شهر مذکور)، احداث ساختمان آتش نشانی و خرید ماشین‌های مورد نیاز شهرداری، احداث کارخانه آسفالت و کارخانه تولید ماسه و جز اینها.

## خیابان‌های قره آجاج نامگذاری شد

برای نخستین بار در شهر قره آجاج در جنوب استان آذربایجان شرقی، شهرداری این شهر نقشه نامگذاری شده معابر را تهیه کرد و با طرح آن در جلسات شورای نامگذاری و تصویب شورای

شهر، این کار به اجرا درآمد. شهرداری قره آجاج که به منظور سهولت در یافتن نشانی و ارائه خدمات مطلوب به شهروندان طرح نامگذاری اماکن، میدان‌ها و خیابان‌های شهر را آغاز کرده است، سعی دارد که در این کار ملاک عمل شورا را حفظ کند. از این دست‌اند ملاک‌هایی چون حفظ نام و ارزش‌های شهدا، حفظ فرهنگ بومی و محلی، استفاده از اسامی بزرگان و ترویج فرهنگ نماز و بسیج، و نظایر اینها. علاوه بر آن، طرح پلاک کوبی در منازل شهر قره آجاج به تفکیک بلوک شهر تهیه و همزمان نصب می‌گردد.

افزون بر موارد یاد شده، شهرداری قره آجاج غسلخانه این شهر را مورد بهره‌برداری قرار داده است. شهرداری شهر قره آجاج، که در مرکز شهرستان چاراویماق و با جمعیتی در حدود ۶ هزار نفر واقع شده است، به منظور حفظ بهداشت عمومی شهر و نیاز مردم این شهر عملیات احداث غسلخانه شهر را از سال ۱۳۸۱ در زمینی به مساحت ۷۷ متر مربع آغاز کرد و آن را به بهره‌برداری رساند.



## سومین همایش بهینه‌سازی مصرف سوخت در ساختمان

ملی است. محورهای اساسی همایش نیز دربرگیرنده موضوعاتی از این دست است: استفاده بهینه انرژی در ساختمان‌های مسکونی و عمومی، مدیریت انرژی در ساختمان و عایق کاری حرارتی، نقش مصالح و اجزای ساختمانی در کاهش مصرف سوخت در ساختمان، معماری ساختمان در اقلیم‌های مختلف، مصرف فرآورده‌های نفتی و گازی در ساختمان‌ها و تأثیرات زیست محیطی شان، و نظایر اینها.

دیگر محورهای عمده همایش عبارتند از: استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر، لوازم خانگی و بهینه‌سازی مصرف سوخت، جایگزینی سایر حامل‌های انرژی به جای سوخت‌های فسیلی، راهکارهای عملی در جهت تأسیس شرکت‌های مهندسی مشاور و شرکت‌های خدمات انرژی و تدوین قوانین و مقررات به منظور

سازمان بهینه‌سازی سوخت کشور، سومین همایش بهینه‌سازی مصرف سوخت در ساختمان را با همکاری شبکه جهانی انرژی‌های تجدیدشده و نمایندگان ۳۰ کشور جهان، از ۲۶ لغایت ۲۹ بهمن ماه در سالن اجلاس کنفرانس اسلامی برگزار می‌کند.

موضوعات اصلی و مورد توجه در این همایش شامل مصرف بهینه انرژی در جهت توسعه پایدار، کاهش آلودگی محیط زیست، جایگزینی سایر انرژی‌ها با فرآورده‌های نفتی و صیانت از انرژی به عنوان سرمایه



بهینه‌سازی مصرف انرژی.

ناگفته نماند که برای شرکت در همایش مورد بحث از محققان، دانش پژوهان، مهندسان، دانشگاهیان، دانشجویان، صنعتگران و کلیه اقشار مختلفی که دارای طرح یا مقاله در زمینه انرژی و مصرف منطقی آن باشد دعوت به عمل می‌آید.



## بوستان بازنشستگان در شاهین شهر

شهرداری شاهین شهر اصفهان به منظور رفع کمبود فضاهای تفریحی برای گذراندن اوقات فراغت شهروندان، یکصد هکتار فضای سبز و احداث ده بوستان را در طرح توسعه فضای سبز شهری قرار داده است.

حسینعلی وکیل، شهردار شاهین شهر، یکصد هکتار فضای سبز را در سطح شهر و ایجاد این فضا در حاشیه جاده اصفهان به تهران - در غرب شهر - را از جمله برنامه‌های پیش‌بینی شده اعلام کرد و در این باره چنین گفت: «بوستان بزرگ شهر به وسعت یکصد و شصت هزار متر در تقاطع بولوار امام و خیابان سعدی، بوستان حاشیه‌ای سیلابی و بوستان‌های شهرک‌های پردیس و گل‌دیس، ردانی پور و خانه کارگر از جمله اقداماتی است که به منظور تأمین فضای سبز و تفریحی شهروندان در

دست طراحی و اجراست».

افزون بر اینها، در این میان بوستان علوی با هفتاد هزار متر وسعت در خیابان مدرس به لحاظ معماری کاملاً ایرانی است؛ و بوستان ویژه بازنشستگان با اختصاص پنج هکتار زمین در خیابان حافظ جنوبی در نوع خود منحصر به فرد است. به گفته شهردار شاهین شهر، هدف از احداث بوستان بازنشستگان، عضویت بیش از پنج هزار نفر، در کانون بازنشستگان این شهر است.

## آمل در رویارویی با پسماند انبوه

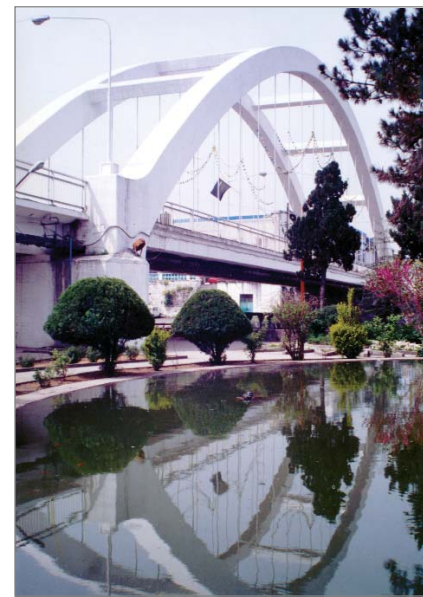
سالانه مبلغ ۳۶۰ میلیون تومان صرف جمع‌آوری و دفن زباله‌های شهر آمل می‌شود.

طبق استاندارد می‌بایست برای هر هزار نفر یک نفر رفتگر وجود داشته باشد، در حالی که با توجه به جمعیت ۲۰۰ هزار نفری آمل، تنها ۷۷ نفر به رفت و روب در سطح این شهر می‌پردازند.

به گفته پرویز ناجی، شهردار آمل، روزانه در این شهر ۱۳۵ تن زباله تولید می‌شود که سالانه مبلغ ۳۶۰ میلیون تومان هزینه صرف جمع‌آوری آن می‌گردد.

شهردار آمل در این زمینه افزود: «متأسفانه مبلغ ۳۰۰ میلیون تومان عوارض شهری که از شهروندان طی یک سال دریافت می‌شود، حتی جوابگوی جمع‌آوری و دفن زباله هم نیست».

وی افزود: «طرحی در دست اجراست که مطابق با



آن، به زودی کلیه نیروهای خدماتی - اعم از خدمات

شهری فضای سبز، اجرائیات، و پلیس ساختمان - لباس - یک شکل خواهند پوشید».

شهردار آمل در ادامه با اعلام اینکه در شش ماهه اول سال جاری ۴۰ هزار متر مربع نوار حفاری در سطح شهر ترمیم شده است، ابراز داشت: «با توجه به اینکه توسعه گاز، مخابرات و نظایر اینها در سطح شهر آمل نسبت به شهرهای مجاور کمتر بوده است، شهرداری برای سرعت بخشیدن به این روند خدماتی، بدون ایجاد مانعی بر کنده‌کاری‌ها به تمامی خواسته‌های شرکت‌های حفاری پاسخ مثبت می‌دهد».

وی همچنین از احداث بزرگ‌ترین بوستان تفریحی و گردشگری آمل خبر داد. بوستان جنگلی هلو سر که در بخش ورودی استان مازندران قرار دارد، در زمینی به مساحت ۶۷ هکتار در کنار جاده امامزاده عبدالله در حال احداث است؛ و هم‌اکنون احداث ۳ دستگاه سرویس بهداشتی با هزینه ۵۰۰ میلیون تومان در حال انجام است.

## شهرداری کاشان خبرنامه منتشر می‌کند

شهرداری کاشان از مهرماه سال جاری اقدام به انتشار خبرنامه داخلی در شمارگان ۱۵۰۰ جلد کرده است.

شهرداری کاشان که تاکنون دو شماره از نشریه داخلی شهرداری را منتشر کرده است، در هر شماره به عناوین خاصی خواهد پرداخت.

از آن جمله است گفت و گو با یکی از مسئولان شهری، آموزش شهروندی، معرفی سازمان‌های وابسته، مصاحبه با بازنشستگان شهرداری، گزارش از محله، اخبار شهرداری، خبرهای اینترنتی، سامانه پیام شهر با شماره ۱۳۷، ورزش و سرگرمی و نظایر اینها.

شهرداری کاشان در نظر دارد خبر نامه داخلی شهرداری را به طور رایگان در سطح شهر و در میان شهروندان، مسئولان و مراکز علمی این شهر توزیع کند،

و در صورت استقبال شهروندان، با افزایش ۲ هزار نسخه به شمارگان، آن را در قطع روزنامه در اختیار علاقه‌مندان قرار دهد. از سویی شهرداری کاشان اقدام به ارسال این نشریه به وزارت کشور، سازمان شهرداری‌ها، شهرداری تهران و مناطق ۲۲ گانه و نیز برای شهرهای بالای ۵۰ هزار نفر خواهد کرد.

افزون بر اینها، در ستون «در شهرداری ما چه خبر»، دومین شماره خبرنامه داخلی شهرداری کاشان اخباری در خصوص دیدار شهردار کاشان با استادان زبان و ادبیات فارسی دانشگاه‌های جهان، آغاز توزیع ۴۵ هزار فیش نوسازی در شهر کاشان، طرح ممیزی املاک منطقه یک شهرداری، بهره‌برداری از فاز دوم پارک پرواز در دارالسلام، دیدار سفیر ایتالیا از شهر تاریخی کاشان و نشست مدیران شرکت‌های مسافربری با معاونت شهرسازی درج گردیده است.

همچنین شهرداری کاشان پایگاه اینترنتی شهرداری را به نشانی [www.Kashancity.com](http://www.Kashancity.com) مورد بهره‌برداری قرار داد.

شهرداری کاشان این پایگاه را طوری طراحی کرده

است که هر متقاضی بتواند اخبار شهرداری و سایت‌های مرتبط با کاشان را دریافت دارد.

علاوه بر آن، در پایگاه مذکور معرفی شهر کاشان، شهرداری کاشان از ابتدا تاکنون، ادارات، سازمان‌ها و مراکز آموزش عالی، گردشگری و نشریات کاشان و نشریه داخلی شهرداری نیز گنجانده شده است.



## همایش تکنولوژی، صرفه جویی انرژی و حفاظت محیط زیست

همایش تکنولوژی، صرفه جویی انرژی و حفاظت محیط زیست با محورهای کاهش مصرف انرژی در خودرو با رویکرد تکنولوژی، تأثیرات معاهده توکیو بر صنعت نفت، گاز و پتروشیمی، ملاحظات انرژی و محیط زیست در مدیریت تکنولوژی و ملاحظات بهبود بهره‌وری همگام با افزایش تولید انرژی الکتریکی، در دانشگاه صنعتی شریف برگزار شد. در این همایش که از سوی معاونت انرژی وزارت نیرو، سازمان بهینه سازی مصرف سوخت، شرکت توانیر، شهرداری تهران، دفتر همکاری‌های فناوری ریاست جمهوری و سازمان حفاظت محیط زیست و چندین

شرکت مرتبط حمایت می‌شد، شرکت‌هایی که در زمینه تکنولوژی‌های کاهنده مصرف و یا خدمات آن فعالیت می‌کنند، به ارائه کارگاه‌های آموزشی در این زمینه پرداختند.

کارگاه‌های همایش تکنولوژی، صرفه جویی انرژی، حفاظت محیط زیست شامل کارگاه معرفی تکنولوژی‌های کاهش اتلاف حرارت، معرفی تکنولوژی‌های افزایش بهره‌وری گرمایش و سرمایش، و کاهش مصرف انرژی از طریق بهبود کیفیت برق است. علاوه بر اینها، کارگاه مدیریت انرژی در موتورهای الکتریکی، روش‌های تبادل حرارتی و نقش آن در کاهش مصرف انرژی، سیستم‌های پیشرفته مدیریت انرژی در ساختمان، نقش IT در صرفه جویی انرژی کارخانه‌ها و مؤسسات، و افزایش قدرت خروجی یک بلوک سیکل ترکیبی نیروگاه با استفاده توأم از سیستم خنک کن هوای ورودی، در این همایش به وسیله متخصصان ارائه گردید.

## شهرداری کهک خبرنامه منتشر می‌کند

روابط عمومی شهرداری کهک به تازگی موفق به انتشار خبرنامه داخلی شهرداری کهک شده است. شهر کهک در سی کیلومتری جنوب شرقی شهر قم قرار دارد، و نزدیک به شش سال از تأسیس شهرداری در آن می‌گذرد.

در اولین شماره خبرنامه داخلی شهرداری کهک، موضوعات متنوعی مطرح شده است. از آن دست‌اند: شهرداری کهک با هدف استفاده از حداکثر فضاهای سبز عمومی شهر برای شهروندان، عملیات ساخت

## زیباسازی رویکرد تازه شهرهای مراکز استان‌ها کلان شهرها

نشست دو روزه کارگروه امور حقوقی و تشکیلات مراکز استان‌ها و کلان شهرهای کشور، با هدف ضرورت وجودی فعالیت زیباسازی شهرها و نیز نهادینه کردن جایگاه و تشکیلات زیباسازی در سازمان شهرداری‌ها در تبریز برگزار شد.

حسین زاده دلیر، رئیس شورای شهر تبریز، در این نشست تعقل و اندیشه و استفاده از عناصر شهری زیبا و

اولین بوستان‌های شبنم و شکوفه را در مساحتی حدود ۳ هزار متر مربع، طی ۶ ماه به اتمام رسانده است. به گفته سرپرست روابط عمومی شهرداری کهک، کاربری اولیه هر دو بوستان، گورستان (قدیمی) شهر بوده است. این گورستان که با قدمتی ۲۰۰ ساله در محدوده داخلی شهر قرار داشت، با مساعدت کارشناسان مسئول، هموار گردید و تبدیل به دو بوستان شبنم و شکوفه شد. از موضوعات دیگری که این خبرنامه بدان پرداخته است می‌توان به اینها اشاره کرد: بازیافت چیست؟؛ قانون شهرداری؛ وظایف شورا چیست؟؛ مراحل صدور پروانه ساختمانی؛ اهمیت و نقش توسعه فضای سبز در نقاط مختلف شهر؛ فعالیت‌های واحد نوسازی و عمران شهری؛ و نظایر اینها.

در این خبرنامه، برخی از مصوبات و فعالیت‌های

خاطره ساز را در توسعه شهرها ضروری عنوان کرد. وی در ادامه از اعمال سلیقه‌های شخصی در زیباسازی شهرها انتقاد کرد و در این باره چنین گفت: «سازندگان شهرها بیشتر به خروجی سرمایه خود فکر می‌کنند و به زوایای زیباسازی در ساخت شهرها توجه ندارند؛ در صورتی که در ساخت شهرها استفاده از عناصر زیباسازی بسیار مهم است و ما لاجرم در شهرسازی، ناگزیر تابع اصول جهانی هستیم. در کنار این مورد، رعایت اصول معماری اسلامی نیز برای شناساندن شهری اسلامی ضرورتی انکارناپذیر است.»

علاوه بر اینها، در این نشست اعضای شورای شهر تبریز با تعاملات و بررسی‌های گسترده، طبق پیشنهاد شهرداری تبریز، با ارائه اساسنامه سازمان بهسازی محیط شهری، کلیات موضوعات سازمان را مورد تصویب قرار دادند. در نهایت با پیشنهادها و نقدهای

از نکات در خور توجه در این کارگروه‌های آموزشی، می‌توان به معرفی تکنولوژی‌های کاهش اتلاف حرارت اشاره کرد، که از آن جمله‌اند انتخاب مناسب مصالح و عایق کاری به منظور بهینه سازی انرژی در ساختمان، کاربرد پوشش‌هایی برای کاهش اتلاف انرژی از پنجره‌ها و افزایش ایمنی و کاربرد شیشه‌های دوجداره در صرفه جویی انرژی و نظایر اینها.

در حاشیه این همایش نیز نمایشگاهی با هدف شناسایی شرکت‌هایی فعال در حوزه انرژی دایر بود.



بوستان شکوفه در کهک

شورای شهر کهک نیز قید شده است؛ همچون: تصویب نقشه تعریض خیابان ملاصدرا، صدور مجوزهایی برای نصب سرعت گیر در خیابان‌های شهر، لکه‌گیری آسفالت حفاری‌های گاز و نامگذاری کوچه‌ها و خیابان‌های این شهر.

مطرح شده، اصلاحات لازم انجام پذیرفت و مورد تصویب این کارگروه قرار گرفت. از این دست‌اند: تصمیم‌گیری در خصوص جایگاه فعالیت زیباسازی در کلان شهرها و مراکز استان‌ها به صورت سازمان، تعیین جایگاه این فعالیت در شهرستان‌ها به صورت مدیریتی، و بازبینی مجدد اساسنامه به وسیله کارگروه امور حقوقی و تشکیلات.

گفتنی است که این اساسنامه در طی دو سال کاری، به وسیله مدیریت زیباسازی با نقد و پیشنهادهای واحدهای مختلف شهرداری، شورای شهر و کمیسیون‌های مربوط تدوین گردید، که در این نشست مجدداً اساسنامه مورد بازبینی و نقد کمیته تدوین با تخصص‌های مختلف قرار گرفت.

## یک شهر، یک نگاه

### بهمن

سید جمال تربتی به عنوان شهردار جدید شهر بهمن - از توابع استان فارس - شروع به کار کرد.

### خمین

شهرداری خمین، واقع در استان مرکزی، ۶۷ هزار نفر از شهروندان را با هزینه‌ای حدود شانزده میلیون و نهصد هزار ریال تحت پوشش بیمه مسئولیت جامع شهروندی قرار داده است.

### خورموج

شهرداری خورموج واقع در استان بوشهر، به منظور کاهش تصادفات در سطح شهر و افزایش امنیت شهروندان در محورهای پرتردد، اقدام به نصب سرعت گیر در خیابان‌های این شهر و جاده بوشهر کنگان کرده است.

### سرو

حقیقی، شهردار سرو در آذربایجان غربی، به منظور رفاه حال شهروندان و زائران سوریه که از طریق مرز زمینی سرو تردد می‌کنند، از اول خرداد ماه ۸۲ اقدام به عملیات ساخت پارک شهر در مساحت ۵ هکتار با نمازخانه و سرویس‌های بهداشتی کرده است.

### سنندج

شایسته محمدی به عنوان شهردار منطقه ۳ شهر سنندج انتخاب شد.

### صائین قلعه

ساختمان جدید شهرداری صائین قلعه - در استان زنجان - در زمینی به مساحت ۱۵۰ هزار مترمربع و با زیربنایی حدود ۱۱۰۰ مترمربع، با اعتباری حدود یک میلیارد ریال به بهره برداری رسید.

### طاقانک

شهرداری طاقانک - از توابع استان چهارمحال و بختیاری - در جهت حمایت از

حقوق شهروندان، آنان را در مقابل حوادث احتمالی بیمه کرد. این بیمه نامه با شرکت بیمه ایران منعقد گردیده است.

### قوچان

شهرداری قوچان ۸۰ سطل زباله و ۷۰ نیمکت جدید خریداری کرده است، که به زودی آنها را در معابر اصلی، پارک‌ها و دیگر نقاط شهر نصب خواهد کرد.

### مشهد

اولین میدان عملیاتی - ورزشی آتش نشانان کشور، با مساحت ۵ هزار مترمربع در شهر مشهد افتتاح شد.

### میانه

مراسم معارفه بابک هادیخانلو شهردار میانه، با حضور فرماندار، اعضای شورای شهر میانه و پرسنل شهرداری در محل سالن اجتماعات شهرداری میانه انجام شد.

### نشتارود

روابط عمومی شهرداری نشتارود در استان مازندران، طرح تکریم ارباب رجوع را به اجرا در آورد.

### نقده

شهرداری نقده، در استان آذربایجان غربی، به منظور ایجاد رفاه بیشتر و سهولت در رفت و آمد شهروندان و تحقق بخشیدن به خواسته‌های آنان، اقدام به خرید و راه اندازی پنج دستگاه اتوبوس درون شهری کرده است.

### همدان

شهرداری همدان برای جلوگیری از تصرف پیاده‌روها به وسیله مغازه‌داران و ممانعت از تضییع حقوق شهروندان این شهر، با مغازه‌داران متخلف برخورد قانونی خواهد کرد.



طور سرانه بودجه عمرانی، نشان می‌دهد که شهرداری مراکز استان‌ها سهمی تعیین کننده در بالا رفتن سرانه بودجه کل و بودجه عمرانی داشته‌اند و با حذف این شهرها، سرانه‌ها کاهش بسیاری می‌یابند.

به طور مثال، در مورد سرانه بودجه کل، گرچه استان تهران و قزوین همچنان در رده‌های نخست باقی می‌مانند، و کاهش سرانه بودجه کل در استان تهران بسیار بیش از استان قزوین است، اما استان اصفهان از این نظر سقوط می‌کند و پس از استان‌های مرکزی، هرمزگان و سمنان قرار می‌گیرد. از سوی دیگر، استان‌هایی چون آذربایجان غربی، اردبیل، کرمانشاه و همدان نیز از نظر میزان سرانه بودجه کل نسبت به برخی استان‌ها بدون احتساب مراکز استان‌ها به شدت سقوط کرده‌اند. در این زمینه پایین‌ترین رده همچنان از آن استان کردستان است.

آنچه که در مورد سرانه بودجه کل گفته شد، تقریباً در مورد سرانه بودجه عمرانی نیز صادق است. تفاوت عمده آن در کاهش سرانه بودجه عمرانی استان تهران پس از شهر تهران و قرار گرفتن این استان در جدول سرانه‌های عمرانی پس از استان قزوین است.

محاسبه سهم بودجه تخصیص یافته به شهرداری‌های استان به غیر از مراکز استانی از کل بودجه شهرداری‌های استان، نحوه توزیع بودجه را در شهرها آشکارتر می‌سازد.

نخست آنکه در ۲۱ استان (۷۵ درصد) از استان‌های کشور، بیش از ۵۰ درصد بودجه کل شهرداری‌های استان به مرکز استان اختصاص دارد. این مطلب در دو استان قم (۹۹/۵ درصد) و تهران (۸۹ درصد) قابل توجه است. در این میان استان مازندران (۱۹/۳ درصد از بودجه کل استان) و سمنان (۳۵/۳ درصد از بودجه کل استان) بهترین وضعیت را از لحاظ توزیع داشته‌اند. این تفاوت در ارقام به عوامل تأثیرگذاری همچون میزان جمعیت شهر (توزیع جمعیت در شهرهای استان) و تعداد شهرهای استان بستگی دارد؛ به طوری که در قم تنها ۳ شهرداری در سال ۸۰ موجود بوده و در استان تهران نیز بخش اصلی جمعیت شهری در مرکز استان متمرکز شده است.

با وجود این، توزیع نابرابر در استان‌های دیگر نیاز به ژرف نگری بیشتری دارد.

تعیین سهم بودجه عمرانی از بودجه کل یکی از عوامل تعیین کننده در توجه شهرداری‌ها به اقدامات عمرانی است، که به سهولت می‌توان مقایسه کرد. آنچه از جدول برمی‌آید، نشان می‌دهد که ۲۱ استان (۷۵ درصد) از استان‌های کشور بیش از ۵۰ درصد کل بودجه خود را به بودجه عمرانی اختصاص می‌دهند (بدون احتساب مراکز استان‌ها)، در حالی که تنها ۹ مرکز استانی هستند که بیش از ۵۰ درصد بودجه کل آنها به این امر اختصاص دارد. همچنین مقایسه اعداد دو ستون پایانی نشان می‌دهد که در ۲۳ استان (۸۲/۱ درصد) از

اداره امور شهرها، اقدامات عمرانی و ارائه خدمات به شهروندان، علاوه بر مدیریت کارآمد به اعتبارات لازم و بودجه کافی نیازمند است.

آمار شهر این شماره به بررسی وضعیت بودجه شهرداری‌ها به ویژه بودجه عمرانی آنها می‌پردازد، که شامل دو جدول است.

جدول نخست میزان درآمدهای شهرداری‌ها را با توجه به رده‌های دهگانه جمعیت شهرهای کشور نشان می‌دهد؛ و همین طور میزان درآمد سرانه را به تفکیک این رده‌های جمعیتی.

نکته در خور توجه در این جدول این است که اگر چه جمعیت شهر تهران در سال ۱۳۸۰، ۱۷/۱ درصد از جمعیت کل نقاط شهری کشور بوده، اما میزان درآمد پیش بینی شده در بودجه این شهر ۴۴/۴ درصد از کل درآمد در بودجه سال ۱۳۸۰ شهرداری‌های کشور است.

از سوی دیگر، تناسبی میان رده‌های جمعیتی شهرها و درآمد سرانه آنها مشاهده نمی‌شود. گرچه در رده‌های بالای جمعیتی، هر چه بر جمعیت شهرها افزوده می‌شود درآمد سرانه نیز افزایش می‌یابد، اما این روند در گذر از رده شهرهای ۰ تا ۵ هزار نفر به شهرهای ۷ هزار و پانصد هزار نفر به صورت منظم دیده نمی‌شود.

جدول شماره ۱: درآمد سرانه شهرداری‌ها بر حسب رده‌های مختلف جمعیت شهری در سال ۱۳۸۰

رده بندی جمعیتی	پیش بینی درآمد در بودجه به هزار ریال	جمعیت شهری	میانگین درآمد سالانه	تعداد شهر
۰ تا ۵۰۰ نفر	۱۴۵۲۳۷۸۳۷	۵۸۱۶۷۰	۲۴۹۷۰۰	۱۹۷
۵۰۰ تا ۱۰۰۰ نفر	۱۹۰۵۰۱۰۵۸	۱۲۱۱۹۳۳	۱۵۷۲۰۰	۱۷۲
۱۰۰۰ تا ۲۵۰۰ نفر	۴۴۰۹۲۶۱۴۳	۳۰۲۳۸۴۲	۱۴۵۸۰۰	۱۹۶
۲۵۰۰ تا ۵۰۰۰ نفر	۵۳۲۹۶۱۲۳۹	۲۸۴۵۷۹۹	۱۳۸۶۰۰	۱۰۶
۵۰۰۰ تا ۷۵۰۰ نفر	۳۰۸۷۲۶۰۶	۲۱۰۲۱۰۳	۱۴۶۸۰۰	۳۴
۷۵۰۰ تا ۱۰۰۰۰ نفر	۳۰۵۵۳۳۳۰۵	۲۴۹۳۵۲۰	۱۲۲۵۰۰	۲۸
۱۰۰۰۰ تا ۲۵۰۰۰ نفر	۱۱۱۰۱۵۶۷۵۹	۶۷۱۸۶۸۴	۱۶۵۲۰۰	۴۴
۲۵۰۰۰ تا ۵۰۰۰۰ نفر	۱۲۹۴۹۱۵۵۵۴	۵۵۵۷۹۴۴	۲۴۱۷۰۰	۱۴
۵۰۰۰۰ تا ۱۰۰۰۰۰ نفر	۶۷۹۱۳۹۴۳۲	۲۶۲۲۷۰۷	۲۵۸۹۰۰	۳
بیش از ۱۰۰۰۰۰ نفر بجز تهران	۲۷۵۴۲۵۵۴۵۰	۷۳۶۴۲۱۸	۳۷۴۰۰۰	۵
تهران	۶۱۹۷۴۴۹۰۰۰	۷۲۸۳۷۵۵	۸۵۰۹۰۰	۱
کل کشور	۱۳۹۵۹۸۶۸۳۸۳	۴۴۶۰۷۲۲۴	۳۳۷۶۴۰	۸۰۰

از سوی دیگر، بیشترین رقم بودجه اختصاص یافته به شهرداری‌های استان‌ها از آن استان‌های تهران و اصفهان است که بیشترین جمعیت شهری را نیاز دارند. و کمترین مقدار به ترتیب از آن استان‌های کهگیلویه و بویراحمد و ایلام است که تقریباً کمترین جمعیت شهری را دارند. این مورد در بودجه عمرانی کل شهرداری‌های این استان‌ها نیز صدق می‌کند.

گرچه بررسی سرانه‌ها قضاوت ما را در مورد نحوه توزیع بودجه کل و بودجه عمرانی به واقعیت امور نزدیک تر خواهد کرد، اما بررسی اطلاعات مربوط به سرانه بودجه کل و همین

استان های کشور بودجه برای انجام اقدامات عمرانی در منبع آماری: سرانه بودجه شهرداری های کشور سال ۱۳۸۰، معاونت امور اجرایی، دفتر آمار و فن آوری شهرهای دیگر استان بیش از مرکز استان است. اطلاعات، انتشارات سازمان شهرداری های کشور، ۱۳۸۲.

جدول شماره ۲: سرانه بودجه شهرداری های کشور به تفکیک استانی، سال ۱۳۸۰ (ارقام به هزار ریال)

استان	کل بودجه شهرداری های استان		سرانه بودجه کل		بودجه عمرانی شهرداری های استان	سرانه بودجه عمرانی		درصد کل بودجه، بدون احتساب مراکز استان ها	سهم بودجه عمرانی از بودجه کل بدون احتساب مراکز استان ها (درصد)	سهم بودجه عمرانی از بودجه کل در مراکز استان ها (درصد)
	استان	مراکز استان ها	مراکز استان ها	با احتساب مراکز استان ها		مراکز استان ها	با احتساب مراکز استان ها			
آذربایجان شرقی	۳۳۱۳۷۰۷	۴۹۹۶۴۷۴۱۹	۱۳۵/۸	۲۱۶/۰	۲۷۸۳۶۸۶۴	۸۴/۴	۱۲۰/۳	۲۶/۶	۶۲/۲	۵۲/۴
آذربایجان غربی	۱۵۰۱۸۸۱	۲۲۲۲۷۲۴۹۵	۹۳/۲	۱۴۸/۰	۷۸۸۶۸۱۷۴	۴۵/۳	۵۲/۵	۴۲/۲	۴۸/۶	۲۵/۹
اردبیل	۶۵۳۴۳۷	۱۰۷۰۰۹۳۷۶	۹۳	۱۶۳/۸	۴۹۹۴۹۸۸۰	۴۷/۴	۶۷/۳	۲۴/۳	۵۱/۰	۳۷/۹
اصفهان	۳۳۹۵۵۵۹	۱۱۷۴۴۷۷۵۹۲	۱۸۹/۶	۳۴۵/۹	۴۸۱۵۹۸۷۹۸	۱۰۸/۹	۱۴۱/۸	۳۱/۴	۵۷/۴	۳۳/۵
ایلام	۳۰۷۸۰۱	۴۷۰۵۴۶۰۰	۱۱۹/۷	۱۵۲/۸	۲۳۳۳۱۱۷۷	۵۳/۲	۷۵/۸	۴۳/۱	۴۱/۶	۵۵/۷
بوشهر	۴۷۳۱۷۳	۶۳۸۴۱۲۷۵	۱۲۳/۲	۱۳۴/۹	۳۱۱۵۶۷۰۴	۵۹/۲	۶۵/۸	۶۰/۸	۴۸/۰	۵۰
تهران	۱۰۱۹۹۰۰۲	۶۹۶۲۷۰۷۶۰۷	۲۶۲/۵	۶۸۲/۷	۴۰۹۵۹۶۴۳۰	۱۳۵/۴	۴۰۱/۶	۱۱	۵۱/۶	۵۹/۷
چهارمحال و بختیاری	۳۹۶۱۳۴	۶۶۰۴۴۹۷۴	۱۰۶/۳	۱۶۶/۷	۳۵۱۲۷۳۷۳	۵۷/۸	۸۸/۷	۴۶	۵۴/۳	۵۲/۲
خراسان	۴۰۱۸۴۱۴	۹۸۴۰۰۲۶۰۳	۱۳۳/۵	۲۴۴/۹	۳۶۹۷۲۰۳۹۳	۶۸	۹۲/۰	۲۵/۸	۵۰/۹	۳۲/۹
خوزستان	۲۷۱۱۸۵۵	۶۳۷۷۷۵۱۵۱	۱۶۹/۶	۳۳۵/۲	۲۳۶۵۹۱۳۴	۷۳/۶	۸۷/۲	۴۷/۳	۴۳/۴	۳۱/۴
زنجان	۵۰۱۷۵۱	۱۱۳۰۹۵۶۴۴	۱۵۱/۷	۲۲۵/۴	۴۱۷۴۷۰۳۲	۷۹/۷	۸۳/۲	۲۴/۵	۵۲/۵	۳۱/۸
سمنان	۳۹۷۰۵۴	۸۶۴۶۶۳۸۳	۱۹۱/۴	۲۱۷/۸	۵۱۲۵۲۶۸۲	۱۰۸/۱	۱۲۹/۱	۶۴/۷	۵۶/۵	۶۴/۴
سیستان و بلوچستان	۹۴۵۶۱۶	۱۲۸۶۷۲۹۰۰	۱۲۲/۲	۱۳۶/۱	۶۹۹۶۹۶۲۲	۶۸/۴	۷۴/۰	۴۴/۴	۵۵/۵	۵۳/۵
قزوین	۲۵۲۲۷۷۷	۶۲۰۰۵۰۰۵۴	۱۱۹/۲	۲۴۵/۸	۳۶۰۸۸۶۵۶۳	۶۸/۹	۱۳۳/۱	۲۵/۳	۵۷/۸	۵۸/۳
قم	۸۸۹۶۹۵	۲۲۳۱۷۸۴۰۰	۲۳۴/۰	۳۴۸/۶	۱۱۳۷۸۶۴۴	۱۳۷/۵	۱۷۷/۷	۳۳/۵	۵۸/۸	۴۷/۰
کردستان	۸۲۵۵۹۰	۱۸۵۵۵۸۰۰۰	۱۰۴/۲	۲۰۸/۶	۶۷۲۸۷۴۰	۴۰/۱	۷۵/۶	۰/۵	۳۸/۵	۳۶/۲
کرمان	۱۲۵۹۵۲۶	۷۲۶۷۵۵۴۳	۶۸/۳	۸۸/۰	۲۶۷۲۸۸۵۰	۳۰/۶	۳۲/۴	۴۸/۶	۴۴/۹	۲۹/۱
کرمانشاه	۱۲۹۷۶۲۷	۲۳۲۱۷۵۱۲۰	۱۶۶/۴	۱۸۴/۳	۱۱۹۵۴۳۲۱	۹۲/۳	۹۵/۲	۵۹/۶	۵۵/۵	۲۶/۰
کهگیلویه و بویراحمد	۲۵۲۴۷۳	۱۹۸۸۵۱۸۴۰	۱۰۶/۰	۱۵۳/۲	۵۹۱۴۱۸۸۵	۴۲/۲	۴۵/۶	۲۰/۳	۵۱/۱	۲۴/۳
گلستان	۶۶۶۱۶۳	۲۹۶۰۳۷۲۶	۱۱۷/۲	۱۱۷/۳	۱۸۳۹۳۳۹۵	۶۶/۱	۷۲/۸	۴۹/۶	۶۲/۳	۶۱/۸
گیلان	۱۲۱۲۴۵۵	۱۰۳۲۹۸۸۲۶	۱۵۲/۷	۱۵۹/۹	۵۲۹۳۵۵۲۴	۶۳	۸۱/۹	۵۷	۵۳/۷	۴۸/۸
لرستان	۹۸۴۲۷۵	۱۹۹۳۱۴۹۹۴	۱۲۶/۴	۱۶۴/۴	۹۲۷۵۷۶۴۰	۸۰/۳	۷۶/۵	۵۷	۴۷/۰	۳۱/۳
مازندران	۱۳۵۷۱۲۶	۲۰۰۱۸۵۲۲۶	۱۲۲/۴	۱۴۷/۵	۹۲۲۶۷۱۸۰	۶۶/۱	۹۸/۸	۸۰/۷	۴۶/۴	۴۴/۷
مرکزی	۸۰۵۹۱۶	۱۹۸۴۰۲۸۴۵	۲۲۱/۰	۲۴۶/۲	۷۹۶۲۱۳۰۲	۱۱۴/۶	۹۸/۸	۴۲/۴	۵۱/۹	۳۱/۵
هرمزگان	۹۴۷۱۷۰	۱۴۲۷۴۲۸۸۱	۲۰۲/۲	۲۸۱/۲	۵۷۰۲۱۷۹۰	۱۱۵/۴	۱۱۲/۳	۲۸/۵	۵۷/۱	۳۲/۱
همدان	۶۴۳۳۲۲	۱۵۰۵۵۶۳۹۰	۱۸۵/۳	۲۴۴/۰	۶۱۶۲۸۱۷۷	۴۸	۶۵/۱	۲۶/۳	۵۴/۱	۳۹/۷
یزد	۴۲۶۰۷۲۲۴	۱۳۹۵۹۸۶۸۳۸۳	۱۵۹/۵	۳۲۷/۶	۷۱۶۸۷۵۳۵۵۵	۸۳/۶	۱۶۸/۳	۲۳/۴	۵۲/۴	۵۱/۴

### □ کارآفرینی شهری Urban entrepreneurialism

کارآفرینی شهری، حمایت حکومت‌های شهری از توسعه اقتصادی محلی به کمک انجمن‌ها و سرمایه بخش خصوصی است.

حکومت‌های شهری معمولاً نقش محدودی در حمایت از اقتصاد محلی خود داشته‌اند که فقط شامل تأمین زیرساخت‌های کالبدی و مقدار کمی تبلیغات بوده است. حکومت‌های محلی با تغییر جهت از فوردیسم<sup>(۱)</sup> به انباشت انعطاف‌پذیر<sup>(۲)</sup> در طی بحران دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، ناگزیر بوده‌اند از نقش و عملکرد مدیریتی خود در چارچوب دولت رفاه<sup>(۳)</sup> دور شوند و اشکال ابتکاری‌تر و کارآفرینانه‌ای از فعالیت را در پیش گیرند. این گرایش در سراسر دنیای پیشرفته سرمایه داری عمومیت داشته است.

همکاری بخش عمومی - بخش خصوصی<sup>(۴)</sup>، اساس کار آفرینی شهری را تشکیل می‌دهد. بر پایه این مفهوم، پول بخش عمومی به عنوان وسیله‌ای برای جذب سرمایه بخش خصوصی در یک ناحیه به کار می‌رود. این فرایند مورد حمایت حکومت‌های محلی است. از این دست‌اند شرکت‌های توسعه و عمران که در بریتانیا برای کمک به احیای اقتصادی نواحی محروم تأسیس شدند و خارج از کنترل حکومت محلی قرار دارند (از جمله این نواحی توسعه می‌توان به داکلندز لندن و لیورپول اشاره کرد). چنین مجموعه‌هایی در بریتانیا به عنوان سازمان‌های غیر دولتی شبه خودگردان<sup>(۵)</sup>، شناخته می‌شوند و چنین نیست که به شیوه‌ای دموکراتیک پاسخگوی ساکنان محلی باشند. این مجموعه‌ها نقش فزاینده‌ای در بازسازی بازارهای کار، احیای محیط زیست و جذب سرمایه‌های داخلی دارند.

کارآفرینی شهری (که در آمریکا اغلب حمایت شهری<sup>(۶)</sup> نامیده می‌شود) شامل حکومت‌های محلی و گروه‌های وابسته به آنهاست که برای رشد اقتصادی رقابت می‌کنند. بسیاری از اینها به منظور ارتقای مزایای نسبی<sup>(۷)</sup> شهرهای شان، در برنامه‌های توسعه - انگار<sup>(۸)</sup> و بهبود - انگار<sup>(۹)</sup> نظیر سرمایه‌گذاری کلان در تسهیلات فراغتی و رویدادهای جهانی، همچون نمایشگاه جهانی سوئیل، بازی‌های المپیک بارسلونا ۱۹۹۲ و کلیسای هزاره گرینبویچ در داکلندز لندن<sup>(۱۰)</sup> شرکت کرده‌اند. این فعالیت‌ها به عنوان فعالیت‌های بالقوه سودآور تبلیغ شده‌اند (مانند بازی‌های المپیک ۱۹۸۴ در لس آنجلس)؛ اما بسیاری از آنها با توجه به بازپرداخت بدهی سنگین درازمدتی که باید از محل مالیات‌های محلی تأمین شود، ضرر و زیان زیادی را برای ساکنان

پانوشته‌ها:

- 1- Fordism
- 2- Flexible Accumulation
- 3- Welfare state
- 4- Public - Private Partnership
- 5- Quangos (quasi autonomous non - governmental organizations)
- 6- Urban boosterism
- 7- Comparative Advantages
- 8- image - development
- 9- image - enhancement
- 10- Dock Lands

منبع:

Johnston R.J. and Others (2001) The Dictionary of Human Geography, Blackwell Publishers, USA.

محلی به ارث گذاشته‌اند، که بازی‌های المپیک دانشجویان ۱۹۹۱ در شفیلد از آن جمله است.

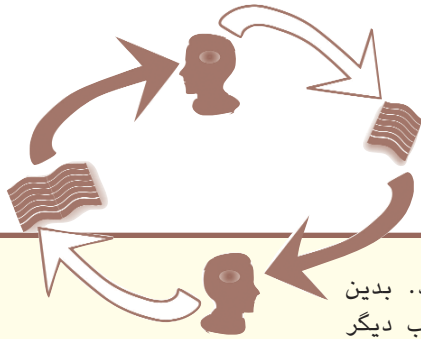
هر چه تعداد بیشتری از شهرها در چنین تسهیلات و رویدادهایی سرمایه‌گذاری کنند، مزیت نسبی ای که به دست می‌آورند به‌طور روز افزون ناپایدارتر می‌شود. در این حالت ممکن است بدهی عمومی افزایش یابد، در حالی که سرمایه متحرک به سرعت به سمت کسب مزایای همکاری جدید در هر جای دیگر می‌رود. همان‌طور که هاروی خاطر نشان می‌کند، نتیجه کار ممکن است این باشد که بخش عمومی مخاطره‌ها (ی سرمایه‌گذاری) را می‌پذیرد، اما بخش خصوصی منافع آن را به دست می‌آورد.

### □ مزیت نسبی Comparative advantage

مزیت نسبی، اصلی است که بر پایه آن افراد (یا سرزمین‌ها) کالاها یا خدماتی تولید می‌کنند که برای تولید آن دارای بیشترین مزیت بازدهی یا قیمت و یا کمترین عیب هستند. در نتیجه، در آن زمینه، آمادگی و میل به تخصصی شدن وجود دارد. فردی توانمند یا منطقه‌ای غنی ممکن است قادر باشند هر چیزی را با کارایی بیشتر نسبت به افراد یا مناطقی که توانمندی کمتر دارند تولید کنند، اما مادام که نوعی مزیت نسبی وجود دارد تخصصی شدن به نفع همه است. برای مثال، وقتی بهترین وکیل شهر بهترین تاییست شهر نیز هست، به صلاح وکیل است که به کار پر سود حقوق بپردازد و یک تاییست (که در تایپ کردن نسبت به دانش حقوق دارای مزیت نسبی است) استخدام کند. منطقه‌ای خاص ممکن است قادر باشد دو نوع کالا را با بازدهی بیشتر نسبت به مناطق دیگر تولید کند، اما صلاح این است که این منطقه به تولید کالایی بپردازد که برای آن بیشترین مزیت نسبی وجود دارد، و کالای دیگر را از منطقه دیگر خریداری کند.

مفهوم مزیت نسبی در درک تخصصی شدن منطقه‌ای اهمیت دارد. در صورت تخصصی شدن کار، همه مناطق حتی اگر نتوانند نیازهای خود را تأمین کنند، از مبادله کالا سود می‌برند. شرط تحقق منافع مزیت نسبی، تجارت آزاد است. در مقیاس بین‌المللی، نواقص بازار از قبیل ایجاد موانع گمرکی برای تجارت آزاد به منظور حفظ تولید داخلی کالاهایی که نمی‌توانند در مقابل رقابت آزاد مقاومت کنند، از تخصصی شدن بر پایه مزیت نسبی جلوگیری می‌کند. هدف ممکن است تأمین توسعه اقتصادی متوازن‌تر و پرهیز از مشکلات ناشی از تخصصی شدن تولید باشد.





گردد. بدین ترتیب دیگر شهرداری‌ها نیز از درج این مطالب بهره‌گیری خواهند کرد.

۳- بخشی از اصولی که در زمینه‌های شهرسازی و مدیریت شهری از شهرهای سایر کشورهای پیشرفته مناسب می‌نماید و امکان اجرای طرح‌ها در زمینه‌های مختلف شهرسازی، خدمات شهری، سیستم‌های امروزی شهرداری‌ها با تکنولوژی روز و مخصوصاً طرح‌های بهسازی محیط شهری - به صورتی که حتی امکان همراه با تصویر باشد - درج گردد، تا مورد بهره‌برداری مدیران شهرداری‌ها قرار گیرد.

۴- معرفی شرکت‌های سازنده و ابزارهای خدمات شهری که کیفیت استاندارد و قیمت مناسب دارند، کمک مؤثری در شناسایی نوع کالاهای درخواستی شهرداری‌هاست و دسترسی آسان‌تری به نیازهای شهرداری‌ها برای مدیران شهرداری خواهد بود.

بسیار مناسب خواهد بود که در زمینه فرهنگی، فعالیت‌های فرهنگی شهرداری‌ها و یا الگوهایی اجرایی در این زمینه برای مدیران شهرداری‌ها تدوین شود و در نشریه درج گردد، تا در صورت لزوم مورد بهره‌برداری قرار گیرد. از حسن خدمات و تلاش‌های ارزنده جناب عالی در جهت افزایش سطح کیفی محتوای نشریه سپاسگزاری می‌کنم.

محمد قندهاری، شهردار فردوس

مدیریت محترم انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور  
سلام علیکم

با احترام و سپاس از حسن توجه و عملکرد حضرت عالی در تهیه مقالات و مطالب مندرج در نشریه شهرداری‌ها، بر خود لازم می‌دانم از حسن دقت و خدمات حضرت عالی و همکاران محترم در تهیه نشریه و به ویژه مطالب بسیار ارزنده‌ای همچون مباحث حقوقی، مدیریت شهری و درج مطالب شهرداران محترم در نشریه سپاسگزاری کند. نکاتی در ذیل درج می‌گردد، که در صورت صلاحدید، توجه بیشتر به آنها موجب تشکر خواهد بود.

۱- مباحث حقوقی در زمینه‌های مختلف، به ویژه مسائل خدمات شهری، ساخت و سازهای غیر قانونی، به ویژه عوارض قانونی مطرح گردد. بهتر است مجموع مباحث حقوقی پس از جمع‌بندی از یک مجموعه حقوقی جهت شهرداری‌ها ارسال گردد تا در جهت یکسان‌سازی روش‌های اجرایی دواير شهرداری‌های کشور مورد بهره‌برداری قرار گیرد.

۲- بسیار مناسب خواهد بود در هر نشریه به دو شهر اشاره شود و مسائل شهرداری آن شهر درج گردد، شامل معرفی شهر، پتانسیل‌های موجود و راهکارهای عملی که شهرداری و شورای اسلامی شهر در مورد مسائل اجتماعی، رفع معضل بیکاری، تعدیل تخلفات و شیوه‌های اجرایی خدمات‌رسانی اندیشیده‌اند، به نحوی که رضایتمندی مردم حاصل

#### ماهنامه «شهرداری‌ها»

مسائل توجه می‌شود، اما شهرداری‌ها با ارتباط و اطلاع‌رسانی ضمن تشکر از شهردار فردوس، در پاسخ به مسائل مطرح شده به اطلاع می‌رساند:

۱- در زمینه مسائل حقوقی شهرداری‌ها، انتشارات سازمان شهرداری‌ها تدوین یک راهنمای مناسب را در دست اقدام دارد، پرداخته شود.

۲- در مورد انعکاس تجربه‌های شهرداری‌ها و معرفی پتانسیل‌های موجود در شهرهای مختلف، به اطلاع می‌رساند که یکی از اصولی‌ترین خط‌مشی‌های ماهنامه توجه به این جنبه است. اگر چه در بخش‌های مختلف - مانند «گزارش‌های خبری»، «طرح و شهر»، «از نگاه شهردار» و جز اینها - به این

۳- در مورد انعکاس تجربه‌های شهرداری‌ها و معرفی پتانسیل‌های موجود در شهرهای مختلف، به اطلاع می‌رساند که یکی از اصولی‌ترین خط‌مشی‌های ماهنامه توجه به این جنبه است. اگر چه در بخش‌های مختلف - مانند «گزارش‌های خبری»، «طرح و شهر»، «از نگاه شهردار» و جز اینها - به این

۳- در مورد انعکاس تجربه‌های شهرداری‌ها و معرفی پتانسیل‌های موجود در شهرهای مختلف، به اطلاع می‌رساند که یکی از اصولی‌ترین خط‌مشی‌های ماهنامه توجه به این جنبه است. اگر چه در بخش‌های مختلف - مانند «گزارش‌های خبری»، «طرح و شهر»، «از نگاه شهردار» و جز اینها - به این

۴- در مورد شرکت‌های سازنده و ارائه‌کننده خدمات شهری نیز به اطلاع می‌رساند که انتشارات در پی تدوین ویژه‌نامه‌ای در زمینه اطلاع‌رسانی درباره این مؤسسات و شرکت‌هاست که امید است در آینده نزدیک در اختیار شهرداری‌های سراسر کشور گذاشته شود.



**www.mashhadnet.com**

پایگاه اطلاع رسانی مشهد یکی از بهترین صفحات الکترونیکی کشورمان در زمینه اطلاع رسانی و عرضه خدمات شهری است.

صفحه اصلی سایت شامل خبرهای جدید شهر و شهرداری است. لینکی برای فرستادن نامه به شهردار و همچنین پنجره‌ای برای جست‌وجو در سایت و در کل شبکه نیز بر روی صفحه وجود دارند. در پایین صفحه یک سیستم شمارنده، تعداد بازدید کنندگان از سایت را نشان می‌دهد. صفحه اصلی سایت ساختار ساده‌ای دارد و این امر موجب سهولت دسترسی کاربران به اطلاعات مورد نیاز آنها می‌شود. این صفحه به چهار شاخه اصلی شهرداری و شورای شهر، بازدید از شهر، تجارت در مشهد، و زندگی در مشهد تقسیم می‌شود.

با یک کلیک بر روی هر یک از این لینک‌ها، سرفصل‌های مربوط به اینها در ستونی که به همین منظور در قسمت سمت راست صفحه طراحی شده است، ظاهر می‌شوند. در بخش «شهرداری و شورای شهر»، کاربران امکان می‌یابند که به اطلاعاتی در مورد شرح وظایف، ساختار تشکیلاتی و قانون شهرداری دسترسی پیدا کنند.

همچنین لینک‌هایی به مناطق مختلف و سازمان‌های تابع شهرداری وجود دارند. بخشی نیز مختص معرفی پروژه‌های شهری است. بر روی بدنه این صفحه لینک‌هایی برای دسترسی آسان به سایت‌های سازمان‌های مختلف از جمله سازمان آتش نشانی و خدمات ایمنی، سازمان اتوبوسرانی، سازمان پارک‌ها، سازمان پایانه مسافری، سازمان ترافیک، و شرکت قطار شهری وجود دارند. به علاوه، بخشی برای نظرسنجی و دریافت سؤالات، انتقادات و پیشنهادات و بخشی هم برای دادن اطلاعات مربوط به مناقصه‌ها و مزایده‌های شهرداری مشهد در بدنه این صفحه گنجانده شده‌اند. در قسمت «بازدید از شهر»، گردشگران و شهروندان می‌توانند اماکن زیارتی، تفریحی، سینماها، خانه‌های فرهنگ، کتابخانه‌ها و حرم مطهر امام رضا (ع) را مکان‌یابی کنند و همچنین به اطلاعاتی همچون شماره تلفن این محل‌ها دسترسی یابند. در بخش «تجارت در مشهد» نشانی و شماره

تلفن‌های بانک‌ها، شرکت‌های کامپیوتری، کارخانه‌ها، گمرک و مکان‌هایی از این دست وجود دارند. صفحه‌ای نیز به نشان دادن نرخ ارز اختصاص یافته است. در قسمت «زندگی در مشهد»، سایت اقدام به ارائه یک سری اطلاعات کلی و اطلاعاتی به منظور تسهیل استفاده شهروندان از خدمات شهری کرده است. در این بخش امکان مطالعه و بررسی تاریخچه مشهد نقشه شهر و وضعیت آلودگی هوا وجود دارد و همچنین نشانی اماکن فرهنگی، آموزشی، ورزشی، لیست بنگاه‌های املاک، مراکز بهداشتی و درمانی واحدهای پستی، آژانس‌های تاکسی تلفنی و آژانس‌های مسافرتی درج گردیده است.

**www.cityofmemphis.org**

سایت شهرداری شهر ممفیس در امریکا از بخش‌های متنوعی تشکیل شده است که هر گونه نیاز ساکنان و بازدیدکنندگان ممفیس به اطلاعات در مورد شهر را پاسخگو باشد. این بخش‌ها به صورت سرفصل به این قرارند: دولت، ایمنی عمومی، خدمات شهری، تجارت، تورهای واقعی، استخدام، اجتماع، اطراف شهر، سرگرمی و تاریخ ممفیس.

بر روی صفحه اصلی مطالب دیگری نیز وجود دارند که از جمله جالب‌ترین آنها می‌توان به بخش خدمات آن لاین اشاره کرد. با یک کلیک بر روی کلمه «بیشتر» صفحه مربوط به این خدمات باز می‌شود. این صفحه با توضیحاتی در مورد خدمات جدید ارائه شده در سایت برای شهروندان، با این شعار که «خدمات آن لاین ما زندگی را برای شهروندان آسان‌تر خواهد کرد»، آغاز می‌شود. از عمده‌ترین خدمات ارائه شده در این بخش، قسمتی است که به پرداخت جریمه‌های رانندگی و مالیات مستغلات اختصاص دارد. صفحه‌ای که به منظور استفاده از این نوع خدمات به این صفحه لینک شده است (صفحه پرداخت الکترونیکی)، طی پنج مرحله به متقاضیان امکان می‌دهد که جریمه‌ها و یا مالیات‌های خود را به صورت الکترونیکی پرداخت کنند. مرحله اول جست و جو نام دارد. در این مرحله متقاضی باید اطلاعاتی در مورد شماره برگه جریمه رانندگی یا شماره قطعه زمین و یا اطلاعاتی از این دست را وارد کند.

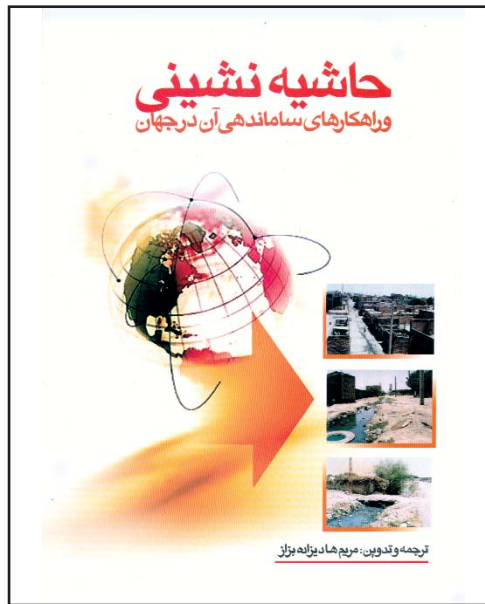
در مرحله دوم سایت از متقاضی می‌خواهد تا اطلاعات شخصی خود را وارد کند، همچون نام، نشانی، شماره تلفن، نوع کارت اعتباری یا حساب چک الکترونیکی که می‌خواهد استفاده کند، شماره کارت اعتباری یا حساب چک الکترونیکی و تاریخ پایان اعتبار آنها. در مرحله سوم بر مبنای اطلاعات وارد شده، مبلغ پرداختی که از مجموع مبالغ مالیات‌ها یا جریمه‌ها به علاوه کارمزد انجام خدمات به دست می‌آید، محاسبه و نشان داده می‌شود. مبلغ کارمزد ۳/۵ درصد از کل مبالغ پرداختی با کارت اعتباری و یا ۰/۶۵ دلار به خاطر تمام مبالغ پرداختی با چک‌های الکترونیکی است. در مورد مستغلات، گفتنی است برای سال‌هایی که فرد متقاضی در ورشکستگی اقتصادی قرار داشته است، مالیات محاسبه نمی‌گردد و این امر به دادگاه ارجاع داده می‌شود. کلیه مبالغ پرداختی ظرف مدت ۴۸ ساعت از زمان پرداخت در پرونده مربوط به شخص متقاضی ثبت می‌شود. مرحله چهارم تثبیت اطلاعات وارد شده است، اگر در این مرحله از تثبیت اطلاعات خودداری شود، سایت به صفحه اصلی باز می‌گردد. با زدن دکمه تثبیت در صفحه، اطلاعات به پردازشگر پرداخت فرستاده می‌شود و چنانچه عمل پرداخت انجام گیرد، در مرحله پنجم شخص اطلاعات رسید خود را دریافت می‌دارد؛ ولی چنانچه این عمل به دلایلی انجام نشود، پیغام خطا و علت سر باز زدن سایت از درخواست متقاضی اعلام می‌شود. این موارد می‌تواند شامل خطاهایی همچون اشتباه بودن شماره کارت اعتباری و اشتباه بودن سایر اطلاعات وارد شده باشد. در مورد جریمه‌ها نیز چنانچه احتیاج به رفتن به دادگاه وجود داشته باشد و یا اگر شخص طی سه روز آینده می‌بایست در دادگاهی حضور پیدا کند، سایت در خواست پرداخت جریمه او را رد می‌کند. سایت مذکور دارای ضرب اطمینان بالایی است. اگر از مرورگر اینترنت مایکروسافت استفاده شود، در هنگامی که اعمال مربوط به پرداخت‌های الکترونیکی انجام می‌گیرد، شکل قفل‌ی در پایین صفحه به معنای ایمن بودن سایت نمایان می‌گردد. این بدان معناست که کسی نمی‌تواند به اطلاعات رد و بدل شده متقاضیان تعرض کند.

کتاب با پیشگفتاری از پدیدآور آغاز می‌گردد که در آن زایش حاشیه‌نشینی و اسکان غیر رسمی را پیامد رشد فزاینده جمعیت شهرها می‌داند و همین سازمان‌های دولتی و غیر دولتی را در دادن خدمات و تسهیلات شهری و توسعه اقتصادی و اجتماعی آنها، درمانده کرده است. انگیزه نویسنده در روی آوری به این مقوله، شاید جایگاه شهری باشد که وی در آن زندگی می‌کند (مشهد) و بالاترین میزان جمعیت حاشیه‌نشین را (۶۵۰ هزار نفر که در ۲۰۰ کیلومتر مربع جای گرفته‌اند) در میان شهرهای ایران داراست. با این همه، دانسته نیست که چرا مترجم از منابع فارسی موجود، تن زده است. پایه نگاه‌های ارزنده‌ای که می‌توانست رنگ مایه‌درون مرزی کتاب را بیشتر کند و برای خوانندگانی که در جست و جوی داده‌هایی که در این زمینه‌اند، کشش و سودمندی بیشتری داشته باشد.

چارچوبه کتاب دارای ساختار منظمی است؛ هر فصل با یک مقدمه آغاز می‌شود و با یک جمع‌بندی پایان می‌گیرد. پایه نگاه‌های هر فصل که یکسره انگلیسی هستند، با عنوان «مراجع» در آخر می‌آیند. شمار این منابع برای هر فصل از ۱۱ تا ۲۷ منبع در نوسان است.

فصل‌های شش گانه کتاب، که هر یک زیرفصل‌های فراوانی را در خود می‌گیرد، عبارتند از: تعاریف، اصطلاحات و تاریخچه حاشیه‌نشینی؛ تعریف، اجراء، گسترش مقیاس و نمونه‌هایی از بهسازی شهری؛ تخریب، پاکسازی و جابه‌جایی سکونتگاه‌های فقیرنشین درون شهری، ساماندهی و ارتقای شرایط زندگی در سکونتگاه‌های محروم شهری؛ توانمندسازی اجتماعات فقیر از راه تقویت تشکل‌های مردمی و صندوق‌های عمرانی؛ بهترین راهکارها در چارچوب ساماندهی سکونتگاه‌های غیر رسمی.

کتاب حاشیه‌نشینی شاید از معدود کارها در زمینه اسکان غیر رسمی است که در چارچوب کاری مستقل چاپ شده است. ترجمه همخوان و روان، تلاش مترجم برای چیدمانی منطقی، اثری خواندنی و دلچسب به دست داده است. نویسنده پدیده حاشیه‌نشینی را زاده دهه ۶۰ میلادی می‌داند. وی در فصل نخست به پیشینه و پیدایش آن پرداخته و شیوه‌های رویارویی با این پدیده را در سه دهه ۶۰ (برنامه خانه‌سازی اجتماعی)، دهه ۷۰ (طرح زمین، خدمات و برنامه بهسازی زاغه‌ها)، دهه ۸۰ (توانمندسازی) و روند کنونی بررسی کرده و سازمان «هابیتات» را پرچمدار آن برشمرده است. در پایان همین بخش زاغه‌نشینی و حاشیه‌نشینی را «تنها راه چاره برای قشر فقیر جامعه و گروه‌های کم درآمد» (!؟) دانسته است (ص ۴۲). در فصل دوم که بر پایه بهسازی نگاه‌شده است، پدید آور پس از تعریف بهسازی محله‌های فقیر شهری، به مزایای اقتصادی این برنامه پرداخته و نمونه‌هایی از اجرای آن را در آسیا، آفریقا و امریکای لاتین به دست داده است. سومین فصل که با موضوع تخریب و پاکسازی آغاز می‌گردد، ویرانی و تخریب زاغه‌نشین‌ها را در کشورهای جنوب و



نام کتاب: حاشیه‌نشینی و راهکارهای ساماندهی آن در جهان / پدیدآور: مریم هادی‌زاده بزاز / ناشر: شهرداری مشهد، با همکاری نشر تپه‌و / چاپ نخست: ۱۳۸۲ / شمارگان: ۲۰۰۰ نسخه در ۲۳۶ صفحه / بها: ۲۰۰۰۰ ریال.

ترکیب حاشیه‌نشینی که بر پیشانی کتاب نشسته، پدیده نه چندان نوظهور جهان سوم است که در متن‌های امروزی، به جای آن از تعبیر درست‌تر «اسکان غیر رسمی» (= Informal Settlement) استفاده می‌شود. دلیل این گزینش فراگیرتر بودن آن در برابر ترکیب حاشیه‌نشینی است که پاره نخست آن همواره کناره‌های پیرامونی شهر را به ذهن متبادر می‌کند. همان گونه که در این کتاب نیز آمده است، اسکان غیر رسمی همیشه در حاشیه‌ها یافت نمی‌شود. نویسنده به ناگزیر و با نقض معنا «حاشیه‌های درون شهری» را مطرح کرده که ممکن است در قلب مرده شهرها نیز پدیدار شود. ترکیب‌های دیگری چون کپرنشینی، زاغه‌نشینی، آلونک‌نشینی، حلبی‌آباد، حصیرآباد، سکونتگاه‌های خودرو و مانند اینها هیچ یک دامنه معنایی و علمی فراگیری ندارند. خود ترکیب «اسکان رسمی» هم فارسی روان و دلچسبی نیست، اما وجود ترکیب‌های گوناگون در زبان فارسی نشانگر فراوانی چنین پدیده‌ای در کشور است - که خود در صف جهان سوم است. نویسنده برای ترجمه و تدوین کتاب نزدیک به ۱۸ ماه وقت صرف کرده است تا آن را در شش فصل گردآورد و به گفته خود، تلاش ورزیده تا «مهم‌ترین راهکارهای ساماندهی بافت‌های نابسامان و فقیر شهری و موفق‌ترین پروژه‌های بهسازی شهری در کشورهای مختلف جهان» را معرفی کند.



جنوب خاوری آسیا - مانند کامبوج، اندونزی، بنگلادش و پاکستان - می آورد و به بررسی علل شکست این برنامه نیز می پردازد. در فصل چهارم ساماندهی و ارتقای شرایط زندگی را مطرح می کند و به مرور کردن برنامه های بهسازی در اندونزی، کنیا و هند می پردازد.

نویسنده برای نمایش چشم انداز روشن این شیوه، شهر لندونر هند را نمونه آورده که از ۱ میلیون و ۲۵۰ هزار نفر جمعیت آن ۳۵ درصد در مناطق زاغه نشین و حاشیه نشین می زیند. در چین پهنه ای با میانگین ۵۰ درصد بیسواد، به یاری همین پروژه ۷۹ کمیته محلی و ۷ باشگاه محلی جوانان بنیاد نهاده شده و ۳۶۰ کیلومتر جاده و خیابان و ۹۰ کیلومتر لوله پسابرو کشیده شده است. در فصل پنجم به توانمندسازی اجتماعات فقیر از راه تقویت تشکل های مردمی و صندوق های عمرانی پرداخته و تجربیات چهار کشور تایلند، فیلیپین، بنگلادش و هند را شرح کرده است. در تجربه گرامین بانک بنگلادش یکی از موفق ترین سامانه های بانکی برای تهیدستان را نمونه آورده است، که کاری است درخشان از دکتر محمد یونس، استاد دانشگاه در رشته اقتصاد در شهر چیتاگونگ. کنترل و مالکیت این بانک در دست کسانی است که وام می گیرند. ارائه وام به فقیرترین افراد جامعه از اصول و اهداف اساسی این سامانه بوده است. گرامین بانک با ۲ میلیون و ۳۴۵۷۸۱ عضو که بیش از ۹۵ درصد آنها زن هستند، توانسته است ۴۴۳۶۳۶ خانه بسازد. در واپسین فصل، مهم ترین راهکارها در چارچوب ساماندهی سکونتگاه ها ارائه شده است. جالب ترین زیرفصل این بخش، دفاع نویسنده از پدیده در «اجتناب ناپذیر بودن مسئله حاشیه نشینی» است که چنین آغاز می گردد: «زاغه نشینی و حاشیه نشینی نه تنها اجتناب ناپذیرند، بلکه نشانه موفقیت شهر هم محسوب می گردند» و در پی آن می گوید: «همان طور که مناطق حاشیه برای حفظ بقای خود به شهرها احتیاج دارند، شهرها نیز برای رشد و توسعه خود به زاغه ها و حاشیه نشینی نیاز دارند». (!؟) نویسنده چندان در بررسی های میدان بسته خود فرورفته که موضوع تقسیم ثروت در جهان را، به

ویژه در سده بیستم، از یاد برده است. بی گمان این فصل از کتاب بسیاری را به چالش خواهد کشاند. نویسنده چشمان خود را بر جهان پرجوش و خروش این سده، فراز و فرود جوامع، قیام ها و انقلاب های تهیدستان فرو بسته است - که تأسف بار می نماید. به هر روی کتاب با پیوست هایی سودمند آرایه ای علمی به خود بسته تا بر کارایی اش افزوده گردد. افزوده ها بدین قرارند:

- فهرست موضوعی که گاه با نمایه واژگان مانند، «مکانیزم» و گاه با نام های خاص مانند، «یونیسف» در هم شده است.

- فهرست اشخاص که به جای نمایه نام کسان آمده، اما بدون ترتیب نام و نام خانوادگی که گاه انگلیسی آنها نیز با فارسی شان ناهمخوان مانده، مانند Islam Nazrul که تنها نام خانوادگی وی - نازرول - آمده است.

- فهرست مکان ها (خیابان ها) که در پسوندها Nagar (در هند) گاه «نگر» و گاه «ناگر» آمده است. ای کاش پدید آور در جلوی نام پاره ای از شهرها و جای های ناشناخته نام کشور را نیز می آورد.

- واژه نامه دو سویه (انگلیسی - فارسی و فارسی - انگلیسی) نیز از لغزش به دور نمانده است؛ مانند واژه Swedish [= سوئدی] که سوئیدی معنی شده است (ص ۳۱۳) و یا واژه empowerment [= تقویت] که با enablement [= توانمندسازی] جابه جا شده است ص ۳۰۷.

در واپسین بخش کتاب نویسنده ۱۲۲ تصویر رنگی کوچک را آورده که سیید و سیاه این عکس ها با شرح هر کدام در متن کتاب تکرار شده اند. و در پایان برگردان ناهمخوان پشت جلد: World Rehabilitation Informal Settlement in The این معنی را به ذهن می رساند «بهسازی سکونتگاه های غیررسمی در جهان» تا نام کتاب بر روی جلد «حاشیه نشینی و راهکارهای ساماندهی آن در جهان».

ماهنامه ضمن ستایش از کار نمایان پدید آور، خواندن آن را به همه دست اندرکاران مسائل شهری، اجتماعی و اقتصادی به ویژه دانشجویان توصیه می کند.

سرویس خبر و گزارش ماهنامه،  
آماده دریافت و انعکاس  
آخرین اخبار شهرداریهاست

آماده دریافت و انعکاس  
آخرین اخبار شهرداریهاست

سرویس خبر و گزارش ماهنامه،  
آماده دریافت و انعکاس  
آخرین اخبار شهرداریهاست

# Contents

<b>Note</b>	<b>4</b>
<b>Special Report</b>	
- The National and Local Dimensions of Municipalities' Income and Expense Management / A.Torabi	<b>5</b>
<b>Idea &amp; Research</b>	
-Seestun and Baloochestun's Municipalities Problems/ M.R.Rahnama	<b>12</b>
-From Darolajaze (Home for Beggars) to Navunkhune (Poorhouse)/M.Bizhane	<b>20</b>
<b>Dialogue</b>	
- Management of Urban Development Unit/Interview with M.Ardeshiri	<b>24</b>
<b>Legal Counsellor/The Legal Bureau of Municipalities Organiztion</b>	<b>28</b>
<b>Adminstrative and Finacial Counsellor/ J.Rezaie</b>	<b>32</b>
<b>Municipalities According to Documents</b>	<b>36</b>
<b>Urban Law /Municipalities' Income and Expense Management / M.Baharvand</b>	<b>38</b>
<b>Mayor's View</b>	
- Ahwaz, A Dangling City over a Big River/Interview with the Mayor of Ahwaz	<b>43</b>
<b>Councils and Paticipation</b>	
- Councils and NGos/ O. Me mariyun	<b>46</b>
- Government and Councils in Iran/ Councils from Civil Institution to Governmental Bureaucracies/ H.Shafi'i	<b>49</b>
- <b>The ABC of City/ Municipality's Budget Terms/M.Barabadi</b>	<b>50</b>
<b>World's Experiences</b>	
- Cost Efficiency in Bulgarian Municipalities/Trans and Abridge: Sh.Farzinpak	<b>53</b>
- Gosnells Moving Toward Sustainability/ Trans: V.Jalali	<b>57</b>
- South Africa Shanty Towns/. Trans: M.Dehqun	<b>60</b>
<b>World's Cities and Municipalities</b>	
<b>Plan and City</b>	
- Rehabilitation The Old Castle Of Birjand/M.H.Boochani	<b>68</b>
<b>Instruction</b>	
- Signboards and Urban Signs, Effective on Safety and Traffic Manners/S.Hossainiyoun	<b>75</b>
<b>Point of View</b>	
- Complications in Taxes Collecting Law and Urban Management/ M.Hushemi	<b>80</b>
- Necessity for Combining of Transportation Plans and Landuse/ M.Tosht-zar	<b>84</b>
<b>News Reports</b>	
- Urban Sustainable Income Resources and Obstacles	<b>89</b>
<b>Brief News</b>	<b>104</b>
<b>Glance at Cities/ Bahman, Khomain,Khormouj, Mashhad, Quchun, Sanandaj, Suyeen qale, Tuqunak</b>	<b>110</b>
<b>Urban Statestic/ D.jalali</b>	<b>111</b>
<b>Urban Terminology/N.Barakpoor</b>	<b>113</b>
<b>Letters</b>	<b>114</b>
<b>Web Sites/ Sh. Farzinpak</b>	<b>115</b>
<b>New Publication/A.Jalali</b>	<b>116</b>



# 56

Monthly Journal of Information  
Educational and Research  
on Urban Management and Planning  
Number.56.Jan.2004

# Shahrdariba

- The National and Local Dimensions of Municipalities' Income and Expense Management
- From Darolajaze (Home for Beggars) to Navunkhune (Poorhouse)
- Management of Urban Development Unit
- Ahwaz, A Dangling City over a Big River
  - Councils and NGOs
- Councils from Civil Institution to Governmental Bureaucracies
  - Cost Efficiency in Bulgarian Municipalities
  - South Africa Shanty Towns
- Rehabilitation The Old Castle of Birjand
- Signboards and Urban Signs, Effective on Safety and Traffic Manners
- Urban Sustainable Income Resources and Obstacles

