

سازمان مسکن و شهر سازی

استان هرمزگان

طرح راهبردی - ساختاری شهر بندر عباس / بازنگری در طرح جامع /

گزارش مدیریت و مشارکت در توسعه و عمران شهر

( ویرایش دوم )



مهندسان مشاور شارمند

زمستان ۱۳۸۱

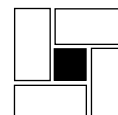


## فهرست مطالب

شماره صفحه

عنوان

۱	۵-۲- مدیریت و مشارکت در توسعه و عمران شهر بندرعباس .....
۱	۱-۵-۲- مشارکت .....
۱	۱-۱-۵-۲- مفهوم مشارکت .....
۳	۲-۱-۵-۲- پیش نیازهای مشارکت .....
۴	۳-۱-۵-۲- فلسفه مشارکت .....
۶	۴-۱-۵-۲- دامنه و گستره مشارکت .....
۷	۵-۱-۵-۲- زمینه مشارکت .....
۷	۶-۱-۵-۲- هدف بررسی و مشارکت .....
۸	۲-۵-۲- بررسی تاریخی و اجمالی مدیریت شهری و مشارکت .....
۱۵	۳-۵-۲- نقش بخش‌ها از نظر قانونی و حقوقی در مشارکت و توسعه و عمران شهر .....
۱۵	۱-۳-۵-۲- قوه مقننه .....
۱۵	الف) قانون شوراهای اسلامی .....
۱۸	ب) قانون اساسی .....
۱۹	پ) قانون برنامه سوم توسعه .....
۲۴	۲-۳-۵-۲- بخش دولتی .....
۲۹	۳-۳-۵-۲- بخش عمومی .....
۳۱	۴-۳-۵-۲- بخش خصوصی .....

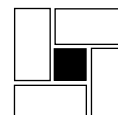


## فهرست مطالب

شماره صفحه

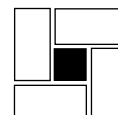
عنوان

۳۲	..... و عمران شهر	۲-۵-۴- بررسی ساختار و امکانات مالی، فنی و انسانی مورد نیاز برای توسعه
۳۲	..... امکانات موجود	۲-۵-۴-۱
۳۲	..... (الف) امکانات مالی موجود	
۴۱	..... (ب) امکانات فنی موجود	
۴۲	..... (پ) امکانات نیروی انسانی موجود	
۴۶	..... امکانات مورد نیاز برای توسعه و عمران بندرعباس	۲-۵-۴-۲
۴۷	..... (الف) اصلاح ساختار مالی و افزایش منابع درآمدی	
۴۸	..... (ب) امکان استفاده از تجهیزات و ابزار فنی	
۴۸	..... (پ) ارتقاء و افزایش توانایی و تغییر شرایط نیروی انسانی	
۵۰	..... بررسی ساختار تشکلهای مردمی و میزان مشارکت آنها	۲-۵-۵-۵
۵۲	..... الگوهای مشارکتی	۲-۵-۵-۱
۵۲	..... مشارکت برحسب نوع مشارکت	۲-۵-۵-۲
۵۳	..... مشارکت برحسب زمینه مشارکت	۲-۵-۵-۳
۵۴	..... مشارکت برحسب نوع سازماندهی	۲-۵-۵-۴
۵۵	..... ظرفیت مشارکت	۲-۵-۵-۵
۵۶	..... توان مشارکت در تأمین مالی طرحها	۲-۵-۵-۶



## فهرست مطالب

عنوان	شماره صفحه
۲-۵-۷- توان مشارکت در تأمین نیروی انسانی	۵۷
۲-۵-۸- شیوه‌های مشارکت	۵۸
الف) شیوه‌های سنتی مشارکت	۶۰
ب) شیوه‌های جدید مشارکت	۶۰
۲-۵-۹- مشارکت و مدیریت در جهان	۶۴
الف) مشارکت مردمی در مدیریت و تصمیم‌گیری شهری در سوئد	۶۶
۲-۵-۶- جمع‌بندی (روندها، توان‌ها، محدودیت‌های مدیریت شهری و مشارکت) و	
تأثیر آثار متقابل آن در مطالعات پایه شامل انسان، فعالیت و محیط	۶۹

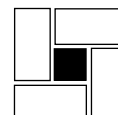


## فهرست جداول

شماره صفحه

عنوان

۳۳	جدول شماره ۱: مقایسه بودجه، درآمد و هزینه کل
۳۶	جدول شماره ۲: درآمدهای شهرداری براساس کدهای درآمدی سال‌های ۸۰-۱۳۷۵
	جدول شماره ۳: نسبت هزینه‌های سهم اعتبارات عمرانی به کل هزینه‌های سالانه و نسبت هزینه‌های عمرانی به درآمدهای سهم اعتبارات عمرانی در سالهای ۸۰-۱۳۷۵
۳۷	جدول شماره ۴: میزان و سهم هزینه‌های عمرانی شهرداری بندرعباس در سالهای ۸۰-۱۳۷۵
۴۰	جدول شماره ۵: تعداد خودروهای شهرداری برحسب نوع خودرو و نوع استفاده
۴۲	جدول شماره ۶: پرسنل برحسب نوع استخدام و جنسیت
۴۵	جدول شماره ۷: ترکیب کارکنان و نسبت آنها برحسب محل تولد و نوع استخدام
۴۵	جدول شماره ۸: تعداد کارکنان برحسب میزان سابقه خدمات و نوع استخدام
۴۶	جدول شماره ۹: ترکیب کارکنان برحسب جنس، نوع استخدام و درجه تحصیلی



## ۲-۵- مشارکت و مدیریت در توسعه و عمران شهر

### ۲-۵-۱- مشارکت

مشارکت عمری همپای زندگی اجتماعی انسان‌ها دارد و با پیوندی عمیق و ناگسستنی، یکی از پدیده‌های زندگی بشری است.

با آنکه از پدید آمدن اندیشه مشارکت و مدیریت زمان زیادی نمی‌گذرد، لکن بررسی‌های مختلف و یافته‌های پژوهشی نشان از موفقیت‌آمیز بودن این مقوله در زمینه‌های مختلف مدیریتی دارد.

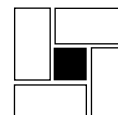
به موازات مشارکت سیاسی مردم در تعیین سرنوشت خویش و گسترش دامنه دخالت آنان در قلمروهای گوناگون زندگی، گستره و دامنه این مشارکت‌ها در اداره امور شهرها نیز اشاعه یافته است و علاقمندی مردم به مشارکت در مدیریت محیط زندگی با هدف افزایش کیفیت و بهبود زندگی شهری و پذیرش دگرگونی و سازگاری با آن افزایش یافته است.

نیاز شهرنشینی و شهروندی و ضرورت تغییر معیارها و تمایلات در زندگی اجتماعی و نیز افزایش سطح آگاهی‌ها و تعامل بین عوامل اصلی آن (شهروندان، مدیریت شهری، محدودیت‌ها و امکانات محیط و ...) می‌تواند در پیمودن مسیر زندگی شهری ایده‌آل و بهره‌مندی از زندگی اجتماعی و افزایش کیفیت بهتر زیستن با بهره‌گیری از مشارکت آگاهانه شهروندان تسهیل گردد.

### ۲-۵-۱-۱- مفهوم مشارکت

واژه مشارکت<sup>۱</sup> از نظر لغوی به معنای درگیری و تجمع برای منظوری خاص می‌باشد. در مورد معنای اصطلاحی آن بحث‌های فراوانی شده است ولی در مجموع می‌توان جوهره اصلی آن

<sup>۱</sup> Participation



را درگیری، فعالیت و تأثیرپذیری دانست. با پذیرش این جوهره، برخی از صاحب نظران مدیریت، تعریف زیر را برای مشارکت ارائه نموده‌اند:<sup>۱</sup>

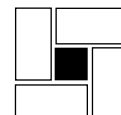
مشارکت درگیری ذهنی و عاطفی اشخاص در موقعیت‌های گروهی است که آنان را برمی‌انگیزد تا برای دستیابی به هدف‌های گروهی یکدیگر را یاری دهند و در مسئولیت کار شریک شوند.

در این تعریف سه جزء مهم وجود دارد: درگیر شدن، یاری دادن و مسئولیت.

درگیری ذهنی و عاطفی: در مرتبه نخست و شاید بیش از هر چیز دیگر، مشارکت به معنای درگیری ذهنی و عاطفی بوده و تنها به کوشش‌های بدنی و جسمانی محدود نمی‌شود. در مشارکت خود شخص نیز درگیر است و تنها مهارت و توانایی‌های وی و یا امکانات فراهم شده توسط او درگیر نیست. این درگیری روانشناختی است نه جسمانی. انسانی که مشارکت می‌کند "خود-درگیر" است و نه "کار-درگیر". اگر خود احساس کند به صورت واقعی در حرکت‌های کالبدی مشارکت داده نشده است به "خود-درگیری" دست نمی‌یابد.

انگیزش برای یاری دادن: شخص در مشارکت این فرصت را می‌یابد که از قابلیت‌ها، ابتکارات و آفرینندگی خود برای دستیابی به هدف‌های گروهی استفاده نماید. از این رو مشارکت با موافقت فرق دارد. در موافقت، موافقت کننده یاری ویژه‌ای نمی‌کند، بلکه تنها آنچه را که پیش رویش می‌گذارند، تصویب می‌کند. در واقع موافقت، نقش اصلی را تصمیم گیرنده بازی می‌کند که می‌کوشد تا با استفاده از توانایی‌های خویش، جمع را به موافقت وادارد. اما مشارکت چیزی بیش از گرفتن موافقت از یک جمع برای تصمیم از پیش گرفته شده است. مشارکت یک داد و ستد اجتماعی دوسویه میان مردم است و نه روش قبولاندن اندیشه‌های مسئولان بالادست.

<sup>۱</sup> علیرضا عسگری تبار، بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور،



در واقع در مشارکت نقش اصلی با مشارکت کننده است که می‌کوشد تا توانایی‌های خود را آشکار سازد.

پذیرش مسئولیت: مشارکت اشخاص را برمی‌انگیزد تا در کوشش‌های گروه خود مسئولیت بپذیرند. در واقع مشارکت هنگامی تحقق می‌یابد که بی‌تفاوتی و بی‌مسئولیتی جای خود را به احساس وابستگی، هم‌سرنوشتی و مسئولیت بدهد.

#### ۲-۵-۱-۲- پیش‌نیازهای مشارکت

با توجه به آنچه در تعریف مشارکت گفته شد، می‌توان به روشنی دریافت که تحقق مشارکت مستلزم فراهم آمدن برخی پیش‌نیازهاست. بعضی از این پیش‌نیازها در وجود شرکت کنندگان و برخی دیگر در محیط پیرامون جای دارند. این پیش‌نیازها تحقق و کارسازی مشارکت را تعیین می‌کنند و سطح آن‌را مشخص می‌سازند.

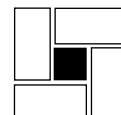
عمده‌ترین این پیش‌نیازها با توجه به تعریف مشارکت عبارتند از:

۱- پیش از آنکه انجام اقدامی ضرورت پیدا کند، باید مشارکت فراهم باشد. مشارکت به سختی ممکن است در زمان اضطرار و فوریت به نحوی مناسب تحقق یابد. زمینه‌های مشارکت باید قبل از اقدام به آن فراهم شده باشد.

۲- فواید احتمالی مشارکت باید بر هزینه‌های آن فزونی داشته باشد.

۳- موضوع مشارکت باید مشخص و مورد علاقه افراد باشد. در غیر این صورت آنان به مشارکت تنها به صورت یک سرگرمی نگاه خواهند کرد و یا از سر اضطرار به آن اقدام می‌کنند. به هر حال پایداری مشارکت با علاقه فرد پیوند و رابطه مستقیم دارد.

۴- شرکت کنندگان در مشارکت (به اقتضای نوع مشارکت) می‌باید از توانمندی‌های لازم مانند هوش، دانش فنی، امکانات مالی و ... برخوردار بوده تا بتوانند در مشارکت کارساز باشند.





۵- شرکت کنندگان باید توانا باشند تا با یکدیگر ارتباط متقابل برقرار نموده و به داد و ستد اندیشه بپردازند.

۶- هیچ‌یک از دو سوی مشارکت نباید احساس کند که مشارکت، جایگاه و موقعیت او را تهدید خواهد کرد. مشارکت در مدیریت و تصمیم‌گیری مستلزم وجود مدیریت "مشارکت جو" است. در غیر این صورت مشارکت به معنای درگیری با مدیریت خواهد بود.

۷- مشارکت هنگامی معنا دارد که فرد امکان انتخاب و آزادی اختیار داشته باشد.

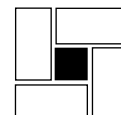
## ۲-۵-۱-۳- فلسفه مشارکت

علی‌رغم عمومیت امر مشارکت در زمینه‌های گوناگون از قبیل مدیریت، مالکیت، صنعت و ... و اثرات سودمند و همگانی آن، رشد و توسعه این پدیده هنوز به حد مطلوبی نرسیده است. از جمله عواملی که در عدم توفیق و دستیابی مطلوب به نتایج امر مشارکت می‌توان برشمرد، نبودن فلسفه‌ای قوی است که زیرساخت کوشش‌های مشارکت جویانه را تقویت نموده و فهم و درک آن را آسان نماید.

از سوی دیگر چون مشارکت یک پدیده ذهنی است و باید در فرهنگ مردم جای خود را باز نماید و با بسیاری از قالب‌های ذهنی و پیش‌داوری‌ها معارضه کند، بنابراین رشد و گسترش آن چندان سهل و ساده نخواهد بود. هرچند در جوامع سنتی و تاریخ فرهنگی ایران، نمونه‌های بارز مؤثری از مشارکت، به‌خصوص در زمینه‌های کشاورزی و آبیاری به چشم می‌خورد لکن نتوانسته است در زندگی شهری به آن اندازه گسترش یافته و نمود پیدا کند.

در پاره‌ای از کشورهای جهان مشارکت را نوعی تهدید بر نظام‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی خود تلقی می‌کنند و در پذیرش آن شوق و رغبت لازم را فراهم نمی‌نمایند.

هرچند برخی از نظام‌های سیاسی و دیوان‌سالاری بزرگ و متمرکز، به دلایل گوناگون اختیار تصمیم‌گیری را متمرکز و مشارکت مردم را محدود و ناممکن ساخته‌اند، با این همه اکنون در

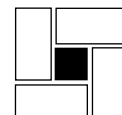


بسیاری از موارد قید و بندها برداشته شده و تمرکز قدرت و نادیده گرفتن کمک‌های آگاهانه مردم شناخته شده و مشارکت در همه زمینه‌های زندگی مردم برای پیشرفت و تحول بیشتر پذیرفته شده است لذا بر این اساس تلاش می‌شود تا به کوشش‌های مشارکتی در همه زمینه‌های زندگی انسانی جهتی تازه داده شود.

از دید فلسفی بنیادی‌ترین اندیشه زیرساز مشارکت، پذیرش اصل برابری مردمان است. اندیشه دیگری که در مورد مشارکت وجود دارد این است که مشارکت یک فرآیند است نه یک فرآورده و پیامد ساکن و ایستا. پذیرش این اصل که مشارکت فرآیندی است که از راه آن مردم به دگرگونی دست می‌یابند و دگرگونی را خود پدید می‌آورند و جزئی از دگرگونی به شمار می‌آیند لازم خواهد بود که مشارکت را در قالب پیامدهای کمی آن نبینیم و به پیامدهای کیفی آن که گاهی نامحسوس و غیرقابل اندازه‌گیری است، توجه نماییم. مشارکت در چنین مفهومی برجسته‌های معنوی و روانی و رشد شخصیت انسان تأکید می‌نماید. مشارکت در این معنی به شکل فرآیندی با پیوندهای چند سویه است که به پدید آمدن و ایجاد دانش و آگاهی نظر دارد. در چنین زمینه فکری و برداشت فلسفی از مشارکت، به آسانی می‌توان آن را فرآیند دگرگون شدن پیوندهای یک سو به چند سویه نامید که در آن اعتماد مردم به یکدیگر افزایش می‌یابد و توان آنان برای مردم سالاری فزونی می‌گیرد.

می‌توان مفهوم فرآیندی بودن مشارکت را به صورت فرآیند نیرومند سازی نیز عنوان کرد که در این مفهوم مشارکت بر سه ارزش بنیادین تأکید دارد:

- ۱- سهیم کردن مردم در قدرت و اختیار
- ۲- راه دادن مردم به نظارت بر سرنوشت خویش
- ۳- ایجاد فرصت‌های پیشرفت برای مردم (رده‌های زیرین جامعه)



با توجه به ارزش‌های ذکر شده، مشارکت می‌کوشد تا شنیدن صدای دیگران را آسان سازد و سخنان همگان شنیده شود، احساس تعلق و مالکیت را فراهم نماید- زیرا هرگاه انسان در پدید آوردن چیزی کمک و یاری کند از دستاوردهای آن پشتیبانی می‌نماید- حاشیه‌نشینی را از میان بردارد و باعث شکوفایی توانایی‌ها و استعدادهای نهفته گردد، ناتوانان را نیرومند سازد و باعث پرورش توانمندی‌ها گردد و نمایان کننده فرآیند از پایین به بالا باشد.

گسترده شدن دامنه مشارکت در قلمرو اداره امور، می‌تواند جامعه را به سوی پایدار کردن ارزش‌های مردم سالاری هدایت کند.

۲-۵-۱-۴- دامنه و گستره مشارکت

دامنه و گستره مشارکت با توجه به مفهوم و اهداف بهره‌برداری از آن در زمینه مدیریت شهری و براساس نوع و زمینه مشارکت عبارتند از:

۱- مشارکت در مدیریت و تصمیم‌گیری

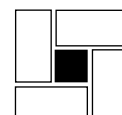
۲- مشارکت در آبادانی شهر

۳- مشارکت در تأمین ایمنی شهر

۴- مشارکت در بهبود محیط شهری

روشن است که این عرصه‌ها قابل بسط یافتن و دربر گرفتن موضوعات دیگری مانند فرهنگ و هنر نیز می‌باشد. اما از آنجا که هدف، تأمین زمینه‌ای است که در مدیریت شهری بتوان با بهره‌گیری از آن، از مشارکت مردم در اداره امور شهرها سود جست، دامنه بررسی محدود به عرصه‌هایی گردیده که پیوند اساسی با وظایف مدیریت شهری دارد.<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> همان، ص ۱۴



## ۲-۵-۱-۵- زمینۀ مشارکت

شهر پدیده‌ای چند بعدی است و به تبع آن مدیریت شهری نیز وضعیتی چند وظیفه‌ای دارد. با عنایت به گستردگی فعالیت‌ها توسط مدیریت شهری، زمینه‌های مختلف و متعددی را می‌توان به جهت امکان مشارکت شهروندان در اداره شهر برشمرد. زمینه‌های مشارکت مردم در اداره امور شهر را می‌توان به شرح زیر طبقه‌بندی نمود:

۱- فعالیت‌های عمرانی

۲- فعالیت‌های نظارتی

۳- فعالیت‌های مربوط به خدمات شهری

۴- فعالیت‌های مربوط به محیط زیست

۵- فعالیت‌های مربوط به تأمین ایمنی شهر

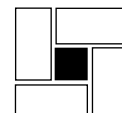
۶- فعالیت‌های مربوط به رفاه اجتماعی

همان‌گونه که اشاره شد مشارکت مقوله‌ای است که در ابعاد مختلف حیات اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی جامعه می‌تواند نقش داشته باشد لکن آنچه در این بررسی مورد نظر بوده و هدف نهایی و اساسی این گزارش می‌باشد، نقش مشارکت در توسعه و عمران شهر می‌باشد.

## ۲-۵-۱-۶- هدف بررسی و مشارکت

در این بررسی هدف اصلی شناخت مبانی حقوقی و قانونی مشارکت و به دست آوردن محدوده‌های امکان مشارکت شهروندان در مدیریت شهری و نیز بخش‌های دولتی، خصوصی و عمومی در ابعاد مالی، تصمیم‌گیری و مدیریت، نیروی انسانی و ... می‌باشد.

ضمن بررسی قوانین موضوعه و اساسی در زمینۀ مسائل مدیریت شهری یعنی قانون شهرداری‌ها و شوراها به قوانین و مقرراتی که به شکل مؤثری در نظام مدیریت شهری و ارائه خدمات شهری دخالت داشته و تصمیم‌گیری برای مدیریت شهری را فراتر از قوانین شهرداری



ایجاب می‌نمایند و بعضاً" باعث نقض استقلال و اقتدار آن می‌گردد نیز توجه شده است. از جمله این قوانین، قانون برنامه سوم توسعه، قانون نوسازی و عمران شهری، حفاظت محیط زیست، قانون تأسیس شورای عالی معماری و شهرسازی و قانون نظام صنفی را می‌توان نام برد. همچنین نقش و دخالت فرمانداری و فرماندار، ائمه جمعه، نیروهای نظامی، سازمان‌های ذی‌نفوذ مانند دفتر فنی استانداری، بنادر و کشتیرانی نیز در اداره امور شهری حایز اهمیت می‌باشد.

## ۲-۵-۲- بررسی تاریخی و اجمالی مدیریت شهری و مشارکت

بررسی تاریخی مدیریت شهری را می‌توان برحسب شرایط سیاسی و اجتماعی حاکم بر ایران به دوره‌های زیر تقسیم نمود:

الف) شیوه اداره امور شهرها در ایران تا قبل از مشروطیت (۱۲۸۵)

ب) تشکیل شهرداری در ایران (۱۳۰۹-۱۲۸۵)

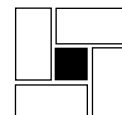
پ) مدیریت شهری از ۱۳۰۹ تا امروز

الف) شیوه اداره امور شهرها در ایران تا قبل از مشروطیت (۱۲۸۵)<sup>۱</sup>

در عصر اول آریایی یا عصر مادها، شهرنشینی هنوز از اهمیت چندانی برخوردار نگردیده و نظام مدونی نیز در مورد امور حکومت وجود نداشت، اما آنچه روشن است، این عصر تنها دوره‌ای در تاریخ ایران است که در آن حاکمان مختلف، نماینده و منتخب اجزای عناصر پایین دست خود بودند.<sup>۲</sup> و به عبارت دیگر، روابط قدرت از پایین به بالا برقرار بود. در واقع این شیوه در کلیه اقوام و طوایف اجتماعات اولیه در زمان ورود به ایران وجود داشت که در مورد برخی اقوام مانند مادها و پارت‌ها ساختار قوی‌تر و سازمان یافته‌تری داشت.

<sup>۱</sup> غلامرضا کاظمیان و نوید سعیدی رضوانی، مدیریت شهری و شهرداری‌های ایران، پژوهشکده اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، انتشارات سازمان شهرداری‌ها ص ۲۰

<sup>۲</sup> رضا شعبانی، مبانی تاریخ اجتماعی ایران، انتشارات قومس، تهران ۱۳۶۹



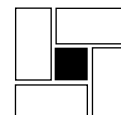
ایجاد نخستین تشکیلات منظم اداری و مالی را به داریوش اول نسبت داده‌اند. او سراسر سرزمین‌های تحت سلطه خویش را به ۲۰ ناحیه اداری تقسیم کرد و در هر ناحیه فرمانده‌ای گمارد که به‌طور مستقیم زیر نظر مرکز و تابع فرمان‌های صادره آن بود. علاوه بر آن یک یا چند مقام اداری و مالی در هر استان به کار می‌پرداختند. شهرها مراکز استقرار تشکیلات اداری و محلی گردآوری مالیات از مناطق تحت نفوذ و تهیه و تدارک اعزام سپاه بودند. در چنین نظام متمرکزی شهروندان از حقوق و آزادی‌های لازم در امور شهرستان بی‌بهره بودند و در اداره امور شهر نقش فعالی نداشتند.

حملة اسکندر به ایران و متعاقب آن تشکیل سلسله سلوکیان نقطه عطفی در تاریخ شهر و شهرنشینی و مدیریت شهری ایران محسوب می‌شود. در این دوران تعدادی شهر جدید، یا پولیس ساخته شدند که به‌صورت مستقل و خودگردان و به وسیله شورای شهر اداره می‌شدند و شهروندان آنها به سبک شهروندان یونانی با حقوق برابر زندگی می‌کردند.

قسمت اعظم مالیات‌های دریافتی صرف حکومت شهری و مقدار کمی در مقابل برقراری امنیت به دولت مرکزی پرداخت می‌شد.

در دوره اشکانیان سیستم اداره ایالت‌ها (ساتراپی‌ها) و شهرها، ادامه دوره سلوکیان بوده است ولی به تدریج شکل یونانی خود را از دست داده و ویژگی‌های ایرانی یعنی همان حکومت مرکزی و آمرانه از بالا به پایین را کسب کرده بود.

در دوره ساسانیان شهرنشینی رونق و گسترش کم سابقه‌ای یافت و از شکوه و عظمت بسیار زیادی در برخی شهرها برخوردار شد. اداره امور صرفاً "توسط کارگزاران دستگاه حکومتی انجام می‌شد. در این دوره برای اولین بار در رأس حکومت شهری، حاکمی موسوم به شهراب (شهردار) عهده‌دار مدیریت شهری بود.





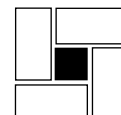
در دوره‌های بعد از ایران باستان (بعد از اسلام) و تا عهد قاجاریان، ایران شاهد فراز و نشیب‌های متعدد و سریعی در تمامی ابعاد حیات خود از جمله حیات شهری بود که به عللی از جمله، عدم آشنایی فرمانروایان جدید با اصول کشورداری و اداره شهرها و نیز تهاجمات متعدد از جانب عوامل برون مرزی مانند مغول‌ها و تیمورلنگ و افغانه و عدم وجود حاکم و سیستم حکومتی قوی و منسجم و هم‌چنین جنگ‌های داخلی (به استثناء مدت کوتاهی از دوره صفویان و در زمان شاه‌عباس)، دوره انحطاط و رکود شهرنشینی و نابسامان را در مدیریت شهری طی نمود. سیستم اداره امور شهرها در این ادوار نسبتاً "یکنواخت و فاقد تغییرات اساسی بود. این سیستم در دوران حکومت‌های متمرکز، درچارچوب و تحت نظر شاه و مأموران وی اداره می‌شد و امور مختلف اداری، سیاسی و امنیتی شهر و حوزه تحت نفوذ آن بر عهده حاکم یا امیر شهر بود. امور اجتماعی- اقتصادی و شهرداری به عهده رئیس شهر یا کلانتر، امور انتظامی به عهده داروغه و امور قضایی به عهده قضات بود.

#### ب) تشکیل شهرداری در ایران (۱۳۰۹-۱۲۸۵)

از سال ۱۲۸۵ هجری شمسی حکومت مشروطه در ایران تشکیل گردید و تحت تأثیر و نفوذ فرهنگی و آشنایی تحصیل کردگان و روشن فکران با نظام‌های اروپایی و نیز خواسته‌های مردم برای انجام تغییرات و تحولات اساسی در نظام سیاسی و اداری کشور، موضوع تغییر و استقرار نظام جدید اداری به‌طور جدی مطرح شد. کلیت این نظام از سیستم اداری کشورهای فرانسه و بلژیک اقتباس شده و همراه با سیستم تمرکز بوده است.<sup>۱</sup>

به همین لحاظ در سال ۱۲۸۵ بلافاصله پس از تصویب قانون اساسی، سه قانون مهم دیگر برای وادار کردن دولت به انجام خدمات عمومی به تصویب مجلس شورای ملی رسید:

<sup>۱</sup> ابوالقاسم طاهری، حکومت محلی و عدم تمرکز، انتشارات قومس، ۱۳۷۰، ص ۱۳۲



۱- قانون انجمن‌های ایالتی

۲- قانون بلدیه

۳- قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام مصوب ۱۲۸۵ شمسی<sup>۱</sup>

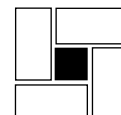
در این قوانین اختیارات زیادی برای حکومت‌های محلی منظور شده بود.

قانون بلدیه اولین مجوز قانونی و اولین اقدام برای تشکیل یک نهاد رسمی برای مدیریت شهری در قالب نظام اداری ایران می‌باشد که در پایتخت و شهرهای بزرگ به اجرا گذاشته شد. اما به علت عدم آمادگی و تجربه اجتماعی لازم از سوی مردم و اعضای این انجمن‌ها و نیز ویژگی تمرکزگرایی و عدم تحمل وجود نیروهای محلی از طرف دولت مرکزی موجب شد تا چهارسال بعد یعنی در سال ۱۲۸۹ دولت اجازه انحلال کلیه انجمن‌های ایالتی، ولایتی و بلدی را از مجلس اخذ نماید. لکن ادارات بلدی (شهرداری‌ها) برقرار مانده و ادامه وظایف آنها به وزارت کشور محول گردید. تشکیلات مدیریت شهری در این دوران به سه عنصر انجمن بلدیه، اداره بلدیه و اداره نظمیه محدود می‌شود.

طبق قانون بلدیه، رئیس انجمن شهر به عنوان کلانتر منصوب و معاون کلانتر و منشی انجمن شهر از بین اعضای اداری شهرداری و به وسیله انجمن تعیین می‌شدند. انجمن بلدیه برای اداره امور شهری حق داشت که کمیسیون‌های اجرایی تشکیل داده و به هر کدام رشته کاری را بسپارد.

تشکیلات بلدیه کاملاً مستقل و خارج از محیط سیاسی بوده و اداره نظمیه در داخل شهر و اداره ژاندارمری در خارج از شهر موظف به همکاری و مساعدت با مأموران بلدیه بوده‌اند. از جمله وظایف عمده انجمن بلدیه تصویب عوارض شهر بوده است.

<sup>۱</sup> غلامرضا کاظمیان و نوید سعیدی رضوانی، مدیریت شهری و شهرداری‌های ایران، پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس ۱۳۸۱، ص ۳۳-۳۴



هدف و وظیفه اصلی بلدیہ براساس ماده یک قانون سال ۱۲۸۵، حفظ منافع شهرها و رفع حوایج اهالی شهرنشین اعلام شده است.

براساس شرح وظایف اداره بلدیہ، هیچ گونه وظایف عمرانی و کنترل فعالیت های عمرانی شهری (به استثنای معابر) بر عهده بلدیہ نبوده و به طور عمده به خدمات شهری می پرداختند.

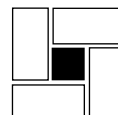
چنانکه می بینیم برخلاف دوره های گذشته تاریخی که قبلاً گفته شد در این دوره نظام مدیریت شهری نه براساس انتصاب و گماردن که وفق اصل انتخابی بودن از سوی شهروندان، مورد توجه مسئولان حکومتی قرار گرفت و پاسخگویی شهردار به انجمن و نه حکومت مرکزی پذیرفته شد. بلدیہ و قانون آن اولین نهاد اجتماعی مبتنی بر شکل گیری قدرت از پایین به بالا در نظام حکومتی ایران بود و گرچه پس از مدت کوتاهی قانون انجمن ها لغو گردید، اما ضرورت استقلال نسبی نهادهای مدیریت شهری را مطرح و ماندگار نمود.<sup>۱</sup>

پ) مدیریت شهری از ۱۳۰۹ تا امروز

در سال ۱۳۰۹ قانون بلدیہ مصوب ۱۲۸۵ لغو و به جای آن قانون جدید هفت ماده ای شهرداری ها تصویب شد که در آن تأمین و افزایش امکانات مالی شهرداری ها هدف اصلی بود و مهمترین ویژگی آن نسبت به قانون قبلی نقض استقلال انجمن ها و ادارات بلدیہ و وابستگی شدیدتر آنها به دولت مرکزی بود. از جمله:

- واگذاری اختیار تعیین شهردار به وزارت کشور
- واگذاری اختیار انتخاب نهایی ترکیب انجمن شهر به وزارت کشور
- تصویب بودجه شهرداری توسط وزارت کشور

<sup>۱</sup> همان، ص ۴۷



با توجه به نارسا و ناکافی بودن محتوای قانون ۱۳۰۹ طی سال‌های بعد تا ۱۳۲۸ قوانین متعدد دیگری در ارتباط با شهرداری و مدیریت شهری به تصویب رسید که در مجموع نتوانست بیانگر نیازهای مدیریت شهری باشد.

مهمترین تحول و تغییر در اهداف سیستم مدیریت شهری را در این دوران باید توجه به عمران شهری و بهبود کیفیت اداره امور شهر دانست. از طرفی، سرخوردگی مردم در مشارکت و اداره امور محلی و مدیریت شهری از بارزترین ویژگی‌های سال‌های مورد اشاره است.

در سال ۱۳۲۸ لایحه قانونی تشکیل شهرداری و انجمن شهرها و قصابات به تصویب رسید. مشخصه اصلی مدیریت شهری و شهرداری‌ها در پی این مصوبه، با شرایطی متمایز به‌خصوص از نظر مدیریت ضد تمرکز بود. در این مصوبه تقویت و تصویب انجمن شهر و به رسمیت شناختن استقلال نسبی شهرداری‌ها جلب توجه می‌کند. این قانون با تغییرات و اصلاحات کلی در سال ۱۳۳۱ به تصویب رسید.

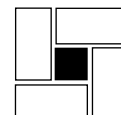
قانون جدید شهرداری‌ها در سال ۱۳۳۴ به تصویب رسید که در آن اختیارات انجمن شهر کاهش داده شد و مجدداً "به صورت تمرکز گرایانه تعریف شد. هرچند که در اصلاحیه ۱۳۴۵ از این شدت تمرکز کاسته شد و مجدداً "انتخاب شهردار به عهده انجمن شهر گذاشته شد. در این سال‌ها علاوه بر تصویب قانون شهرداری‌ها، قوانین دیگری به تصویب رسید که تأثیر به‌سزایی در چگونگی و کیفیت مدیریت شهری، به‌خصوص در زمینه‌های عمرانی و کنترل فعالیت‌ها برای حفظ مصالح عمومی شهری داشت. از جمله:

۱- لایحه مربوط به تملک اراضی مورد نیاز به وسیله شهرداری‌ها (۱۳۳۹)

۲- لایحه قانونی انجمن‌های ایالتی و ولایتی (۱۳۴۱)

۳- تصویب نامه اصلاح اختیارات استانداران (۱۳۴۵)

۴- قانون تأسیس وزارت آبادانی و مسکن (۱۳۴۳)



۵- قانون تغییر نام "وزارت آبادانی و مسکن" به "وزارت مسکن و شهرسازی" (۱۳۵۳)

۶- قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری (۱۳۵۱)

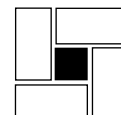
در سال‌های دهه پنجاه، مهمترین اهداف نظام مدیریت شهری ایجاد و تجهیز امکانات لازم برای غلبه بر مسائل شهری و براساس استراتژی تأمین منابع و امکانات مالی اعتباری برای اداره و بهبود امور شهرها و نیز تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری تعیین شده بود.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، شهر و شهرنشینی و کلیه امور مربوط به آن دچار تغییر و تحولی شد که شرایط محیطی جدیدی را برای سیستم مدیریت شهری و شهرداری‌ها به وجود آورد. اما با گذشت بیش از بیست سال، تغییرات قانونی و بنیادی بسیار ناچیزی در این خصوص از جانب مراجع ذیربط صورت گرفته است.

انحلال اتحادیه شهرداری‌ها در سال ۱۳۵۹ و تصویب سازمان شهرداری‌ها در سال ۱۳۶۵ (این سازمان عملاً در سال ۱۳۸۱ ایجاد شد)، یکی از موارد تصویب شده قانونی در این زمینه است. مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون تشکیلات شوراهای اسلامی (اول آذر ۱۳۶۱) طرز تشکیل، حدود اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی کشور را مشخص کرد و قدم مؤثری در جهت استقرار شوراهای محلی و حرکت به سوی عدم تمرکز برداشته شد.

شوراهای اسلامی محلی، در واقع نوعی حاکمیت مردم و شرکت دادن مردم در امور محلی خود به شمار می‌روند. بدین ترتیب تصمیم‌گیری به جای قوه مرکزی، در شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند.

این تشکیلات در اجرای اصول یکصد تا یکصد و ششم قانون اساسی به تصویب رسیده است که آخرین اصلاحات آن در سال ۱۳۷۵ و اجرای آن در سال ۱۳۷۷ بوده است که مقررات آن جایگزین انجمن شهر گردیده است. هم‌چنین شوراهای استانی در سال ۱۳۸۱ تحقق یافت.



اما با تمام این تفاسیر قانون جاری شهرداری براساس قانون مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحات بعدی آن به قوت خود باقی است.

## ۲-۵-۳- نقش بخش‌ها از منظر قانونی و حقوقی در مشارکت و توسعه و عمران شهری

مشارکت ابزاری است که برای استفاده بهینه و مؤثر از آن باید بسترسازی‌های متعددی در ابعاد حقوقی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... صورت گیرد.

قوانینی که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم با مدیریت شهری ارتباط دارد، متأسفانه با نگرشی آمرانه و از بالا به پایین تدوین شده است و به جز در موارد بسیار معدود، اثری از مشارکت و دخالت عامه مردم یا تشکلهای مردمی در آنها مشاهده نمی‌شود.

در شکل‌گیری نظام مطلوب مدیریت شهری، مراجع، بخش‌ها و دستگاه‌ها به نحو مؤثری می‌توانند دخالت داشته باشند.

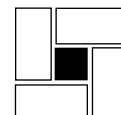
## ۲-۵-۳-۱- قوه مقننه

مجلس شورای اسلامی در کلان امر می‌تواند با وضع قوانین متناسب با وظایف و اختیارات مدیریت شهرها دخیل باشد.

از جمله قوانین مهم و تعیین‌کننده مشارکت شهروندان در اداره امور شهری، قانون تشکیل شوراهای اسلامی است که برای تأمین مشارکت مردم در پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی جایگاه ویژه‌ای در قانون اساسی دارد.

## الف) قانون شوراهای اسلامی

در اصول سوم، هفتم، یکصدم، یکصد و یکم، یکصد و دوم، یکصد و سوم، یکصد و پنجم و یکصد و ششم قانون اساسی، در باره شوراهای بحث شده و به روشنی اداره امور کشور را با اتکاء به آراء عمومی امکان‌پذیر دانسته است. در این قانون شوراهای مختلف در سراسر کشور به عنوان





ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور معرفی شده‌اند و با توجه به مقتضیات محلی، شورای ده، بخش، شهر، شهرستان و استان پیش‌بینی شده است.

نظام شوراها دربرگیرنده همه اقشار مردم و منطقی‌ترین سلسله مراتب عادلانه در قدرت بوده، زمینه ارتقای افراد با استعداد و فعال در مدارج قدرت را فراهم می‌نماید و نمایندگان به تناسب اهمیت و وسعت اختیاراتی که هریک در این سلسله مراتب به دست می‌آورند از پشتیبانی لازم مردم برخوردار می‌شوند و راه برای نفوذ افراد ناصالح و اشغال مقامات بالاتر توسط افراد فرصت‌طلب مسدود می‌شود.

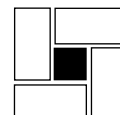
#### - اهداف شورای اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی با تشکیل شوراهای اسلامی اهداف زیر پیگیری و تعقیب شده است:

- اجرای سیاست عدم تمرکز
- سپردن کارهای عمرانی، اقتصادی و رفاهی به خود مردم
- سرعت بخشیدن به جریان امور
- رفع تبعیض
- نظارت اجتماعی
- تکمیل کار دستگاه‌های دولتی
- هدایت و رهبری برنامه‌های محلی
- آگاه‌سازی مردم
- بالابردن توان دولت<sup>۱</sup>

---

۱- طاهره فیضی، مبانی مدیریت دولتی، جلد دوم، دانشگاه پیام نور، ۱۳۷۴ به نقل از بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها، ص ۷۶



همان‌طور که از اهداف بالا برمی‌آید، هر سه نوع مشارکت: تصمیم‌گیری و مدیریت، تأمین مالی هزینه‌ها و تأمین نیروی انسانی، در طرح شوراهای اسلامی دیده می‌شود. اما به نظر می‌رسد که بعد تصمیم‌گیری و مدیریتی قوی‌تر از دو مورد دیگر عنوان شده است. ناگفته نماند که در اجرای قانون شوراهای اسلامی به دلیل عمر کوتاه، هنوز نمی‌توان به ارزیابی دقیق آن پرداخت و سهم و نوع مشارکت را به‌طور قطعی نشان داد.

#### – وظایف شوراهای اسلامی

قانون تشکیلات شوراهای اسلامی حدود وظایف و اختیارات شوراها را تعیین کرده است. این وظایف را می‌توان به چهار دسته تقسیم کرد:

۱- امور مشورتی شامل ارائه پیشنهادها و راه‌حل‌ها در باره مسائل حوزه انتخابی به شورای بالاتر و مقامات مسئول

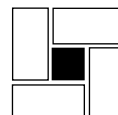
۲- امور نظارتی شامل نظارت بر عملکرد سازمان‌ها و مؤسسات محلی که از طرف دولت اداره می‌شوند که هدف آن تسریع کار و سپردن امور مردم به دست خودشان است.

۳- امور برنامه‌ریزی شامل جلب مشارکت مردم در اجرای برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی، عمرانی، ...

۴- امور اجرایی<sup>(۱)</sup>

پس از تصویب قانون شوراهای اسلامی بارها اصلاحاتی در آن صورت گرفته که آخرین بار آن در سال ۱۳۷۵ انجام شده است. (قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران)

از جمله تعارضات و تضادهای قانونی بین "قانون تشکیلات" و "قانون انتخابات شوراها" می‌توان از انتخابات مرحله‌ای شورای شهر در قانون تشکیلات شوراهای اسلامی و انتخابات



مستقیم شورای شهر در قانون انتخابات شوراهای نام برد و یا در قانون انتخابات از شورای عشایر و شورای شهرک‌ها نام برده شده که در قانون تشکیلات شوراهای ذکر از آن به میان نیامده است. لکن با اصلاحات انجام شده (هرچند که هنوز مشکلات و ابهامات کاملاً رفع نشده است) در سال ۱۳۷۵ و تبلور عملی آن در انتخابات آخر سال ۱۳۷۷، مشارکت واقعی مردم در اداره امور شهری محقق گردید.

امروز جامعه ایران دارای بخش شهروندی گسترده‌ای است. این گستردگی حاصل تحولاتی است که در چند دهه اخیر در کشور صورت گرفته است و حاصل آن غلبه میزان شهرنشینی بر روستانشینی است که این خود مستلزم وضع قوانین جدید و متناسب با ترکیب‌بندی جدید و نیازهای آتی جامعه شهری است.

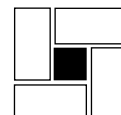
#### ب) قانون اساسی

در قانون اساسی و در ارتباط با مدیریت شهری، اصول یکصد تا یکصد و سوم دلالت بر حضور قانونی و مشارکت نظری مردم در اداره امور محل زندگی خود، روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان دارد.

#### اصل ۱۰۰:

برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان، با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند...

شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با



رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت اراضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند.

#### اصل ۱۰۱:

به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌گردد.

#### اصل ۱۰۲:

شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً و یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.

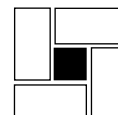
#### اصل ۱۰۳:

استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند.

#### پ) قانون برنامه سوم توسعه

در این قانون با عنایت به کاهش تصدی‌گری دولت و واگذاری امور به مردم، در اداره امور کشور موارد متعددی در جهت مشارکت مردم پیش‌بینی شده لکن سهم مشارکت در مدیریت شهری کمتر دیده شده است.

در قانون اول و دوم برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، توجه بیشتر به مشارکت مردم در امور اقتصادی بوده و شامل فروش اوراق مشارکت، فروش سهام کارخانجات دولتی و بنگاه‌های اقتصادی به مردم بوده است که می‌توان آنها را سرآغازی در مشارکت عملی



مردم محسوب نمود و نیز گسترش دامنه مشارکت مردم در عمران شهری مانند طرح نواب در تهران.

- در برنامه اول توسعه و در بند ۸ بخش عمران شهری مشارکت به صورت تشکیل سازمان های محلی و مردمی دیده شده است.

- در برنامه دوم و در بخش عمران شهری بالابردن توان مدیریتی، برنامه ریزی فنی و اجرایی شهرداری ها را با ایجاد شوراهای اسلامی و نیز حرکت در جهت واگذاری امور شهرها به مدیریت های انتخابی و برقراری نظام نوین مدیریت شهری و نظارت بر فعالیت های محلی توسط منتخبان مردم و همچنین جلب مشارکت سرمایه های غیردولتی و بانک ها در جهت اجرای نتایج مطالعات جامع و حمل و نقل درون شهری مورد نظر بوده است.

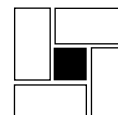
#### **ماده ۱۳۳:**

واگذاری تأسیسات آب و فاضلاب از وزارت نیرو به شرکت ها که این مورد می توانست با دخالت و نظر شورای اسلامی و شهرداری صورت گیرد. با توجه به بند ۱۲ ماده ۴۵ و بند ۲ ماده ۵۵ (و تبصره های آن) قانون شهرداری درخصوص وظایف شورای اسلامی شهر و شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن صورت گرفته است.

#### **ماده ۱۳۶: واگذاری فعالیت دستگاه های دولتی در ارتباط با مدیریت شهری به**

##### **شهرداری ها**

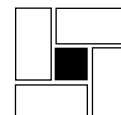
این ماده در قانون سوم توسعه، نقطه عطفی در مقررات و قوانین وضع شده سال های اخیر در رابطه با مدیریت و مسائل شهری و شهرداری ها می باشد. هرچند قابل انتظار است که تعلل و تأمل و مقاومت از جانب دستگاه های ذیربط و از طرفی، علاقه مندی عجولانه از جانب شهرداری ها در انتقال این وظایف صورت گیرد.



این گونه انتقال وظایف می‌باید با بررسی‌های کارشناسانه و تعامل و تفاهم بین دستگاه‌ها و شهرداری‌ها صورت گیرد تا از یک طرف امکانات و توانمندی‌های شهرداری‌ها متناسب با وظایف و مسئولیت‌های محوله فراهم شود و لزوماً "به صورت یکنواخت برای تمامی شهرداری‌ها (بدون توجه به اندازه، توانایی، نیروی انسانی، شرایط محیطی و جغرافیایی و مهمتر از همه ضرورت شهر یا منطقه) در نظر گرفته نشود. از طرف دیگر تجارب اندوخته شده در دستگاه‌ها و واحدهای تخصصی که در حال حاضر متولی انجام امور مورد بحث می‌باشند، مانند سازمان‌های آب و فاضلاب، گاز، برق و ... بیهوده هدر نرود و بلااستفاده نماند. برای پیشگیری از این عدم برخورداری، در صورت تحقق واگذاری وظایف و اختیارات سایر دستگاه‌ها (بخش دولتی) به شوراها و شهرداری‌ها (بخش عمومی) شاید بهتر باشد این تحول و حرکت به صورت تدریجی از بخش دولتی به بخش عمومی انتقال یابد. چه بسا بسیاری از کارکنان و کارگزاران لایق و کارآمد، فعالیت خود را در بخش هدف ادامه دهند که نتیجه دوگانه مثبتی برای دولت دارد یعنی هم کاهش تصدی وظایف و هم کاهش نیروی انسانی دستگاه. در تدوین قوانین و مقررات می‌باید علاوه بر جامع بودن مبانی حقوق و قانونی، امکان و کفایت عملی آن نیز مدنظر قرار گیرد. قوانین نباید به گونه‌ای تنظیم شود که پس از تصویب به فراموشی سپرده شود بلکه باید با جنبه‌های عملیاتی و اجرایی و دستورالعمل‌های قابل اجرا که با عنایت به مشارکت نظری مردم و صاحب‌نظران تهیه و تنظیم می‌شود به مورد اجرا گذارده شود و تا حد زیادی از شکل و ظاهر تئوریک و نظری خارج شده و با واقع‌نگری و ابزار مناسب، عملیاتی و اجرایی گردد.

### ماده ۱۳۷ بند الف ۶:

در این ماده امکان مشارکت مستقیم و سرمایه‌گذاری خصوصی مردم در محیط روستایی پیش‌بینی شده است که در صورت حسن اجرا و تجارب حاصله می‌تواند برای شهرها نیز تعمیم داده شود.





## ماده ۱۴۱:

در این ماده اختیارات وزارت مسکن در واگذاری و فروش اراضی مطرح شده است که شاید بهتر بود جهت هم‌سویی با ماده ۱۳۶ به‌طور مشخص با نظر شهرداری، شورای شهر یا شورای استانی هماهنگی صورت گیرد تا موجد مشکل جدید برای مدیریت شهری نباشد.

### بند ۴ فصل ۲۲، راهکارهای اجرایی قانون برنامه سوم توسعه:

به منظور جلب مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش‌های تعاونی، خصوصی و سازمان‌های غیردولتی در امر ایجاد و بهره‌برداری از تأسیسات و امکانات شهری همراه با یکسان سازی نظام حمایت‌ها برای فعالیت‌های شهری بین شهرداری‌ها و مؤسسات خصوصی سرمایه‌گذار هماهنگی لازم در جهت اقدام دستگاه‌های اجرایی ذیربط به‌عمل خواهد آمد.

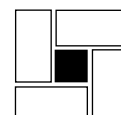
### بند ۶- الف فصل ۲۲، راهکارهای اجرایی قانون برنامه سوم توسعه:

وزارت کشور مکلف است از طریق شهرداری‌ها به‌منظور بهبود وضعیت عبور و مرور و حمل و نقل درون شهری در موارد زیر اقدام کند:

الف) رفع انحصارات و خصوصی‌سازی سیستم‌های حمل و نقل عمومی

هـ - ایجاد امکانات لازم برای حمایت از حمل و نقل ویژه معلولان در شهرهای بزرگ با

مشارکت بخش خصوصی، توسط نهادهای ذیربط



## بند ۸ فصل ۲۲:

وزارت‌خانه‌های کشور و مسکن و شهرسازی مکلفند به منظور ایمن‌سازی محیط شهری اقدامات اجرایی زیر را انجام دهند:

ب) ایجاد تشکل لازم برای مقابله با حوادث غیرمترقبه و آتش‌سوزی و امدادرسانی (پیشگیری، امداد و هماهنگی اجرا در بازسازی) با استفاده از گروه‌های مردمی و داوطلب، پرسنل وظیفه و نهادها و سازمان‌های مرتبط (دولتی و غیردولتی) تحت نظر مدیریت شهری .

## بند ۹ فصل ۲۲ راهکارهای اجرایی:

هـ - تأمین مالی منابع مورد نیاز برای ایجاد تأسیسات زیربنایی شهری به ترتیب اولویت زیر:

۱- منابع حاصل از دریافت مستقیم هزینه ارائه خدمات

۲- فروش سهام متعلق به دولت در شرکت‌های ارائه دهنده خدمات زیربنایی

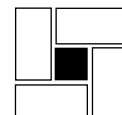
۳- فروش اوراق مشارکت

۴- تسهیلات بانکی

۵- کمک مستقیم دولت

مشارکت در توسعه و عمران می‌باید از دیدگاه‌های مختلفی مورد توجه قرار گیرد و صرفاً با نگرش اقتصادی بدان گونه که در صنعت و تجارت مدنظر است و به صورت یک بعدی عمل می‌کند، برخورد نشود.

در توسعه و عمران شهری علاوه بر مشارکت اقتصادی نیاز به مشارکت عملی و فرهنگی از جانب مردم می‌باشد که چگونگی و جهت‌گیری مدیریت شهری در جلب مشارکت‌های مردمی در ابعاد اقتصادی و فرهنگی تعیین‌کننده خواهد بود.



در مدیریت شهری ارتباط تنگاتنگ و بعضاً "متداخل با وظایف شهرداری وجود دارد که باعث پیچیدگی و انجام فعالیت‌های موازی می‌گردد.

در اداره امور شهر و بر طبق قوانین و موازین موجود، مدیریت شهری با دستگاه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی متعددی به صورت روزمره سروکار دارد که تنظیم روابط بین آنها در عین ضرورت، باعث صرف وقت بسیار جهت هماهنگی فیما بین، سازماندهی خاص و تداخل مسئولیت‌ها می‌شود. برخی از این دستگاه‌ها و مؤسسات به شرح ذیل می‌باشد:

۱- وزارت کشور: نیروی انتظامی و استانداری (خصوصاً دفتر فنی استانداری)

۲- وزارت نیرو: شرکت‌های برق، آب، فاضلاب

۳- وزارت صنایع و معادن: ادارات کل صنایع و شرکت شهرک‌های صنعتی

۴- وزارت جهاد و کشاورزی: شیلات<sup>(۱)</sup>

۵- وزارت نفت: شرکت ملی گاز، شرکت توزیع مواد سوختی

۶- وزارت بازرگانی: سازمان غله<sup>(۲)</sup>

۷- وزارت کار و امور اجتماعی

۸- وزارت دارایی: امور مالیات‌ها

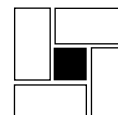
۹- وزارت آموزش و پرورش: اداره کل آموزش و پرورش استان هرمزگان

۱۰- وزارت علوم و فن آوری: دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی

۱۱- وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی: سازمان بهزیستی و شبکه بهداشت و درمان استانی

۱۲- وزارت راه: فرودگاه، راه آهن و پایانه‌ها

۱ و ۲- برخی وظایف پیش‌بینی شده در قانون که به عهده شهرداری گذارده شده به تدریج توسط سازمان‌ها و مؤسسات مستقل اداره می‌شود.



۱۳- وزارت مسکن و شهرسازی: سازمان مسکن و شهرسازی استان هرمزگان

۱۴- قوه قضائیه: دادگستری استان و سازمان‌های ذیربط

۱۵- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی: اداره کل ارشاد اسلامی استان هرمزگان

۱۶- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

۱۷- سازمان تربیت‌بدنی

۱۸- سازمان حفاظت محیط‌زیست

۱۹- گمرک

۲۰- وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح- پایگاه‌ها و پادگان‌های نظامی

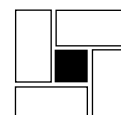
۲۱- سازمان بنادر و کشتیرانی و ...

چنانچه ملاحظه می‌شود تنظیم روابط بسیار دقیق و پیچیده در مدیریت شهری برای تبیین و تعریف ارتباط بین سیستم مدیریت شهری و دستگاه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات فوق ضروری می‌باشد.

از طرفی در قوانین مربوط به شهرداری‌ها برخی از وظایف تعیین شده موضوع ماده ۵۵ قانون شهرداری به شرح زیر می‌باشد که یا به موازات وظایف دستگاه‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر بوده یا در مقاطعی از شهرداری منتزع و به سازمان و مؤسسه دیگری واگذار شده است.

## بند ۲ تبصره ۲:

احداث تأسیسات تولید و توزیع برق و تعیین نرخ آن در شهرها تا موقعی که وزارت آب و برق، نیروی آن را تأمین نکرده است، با موافقت قبلی وزارت آب و برق به عهده شهرداری است.

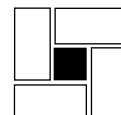


تهیه آب مشروب شهرها و تأمین وسائل توزیع و وضع مقررات مربوط به آن و همچنین تعیین نرخ آب در شهرها به استثنای مواردی که سازمان‌های تابعه وزارت آب و برق عهده‌دار آن هستند با تصویب انجمن شهر به عهده شهرداری خواهد بود. این قبیل شهرداری‌ها می‌توانند با تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور، تهیه آب مشروب و توزیع آن را به مؤسساتی که طبق اصول بهداشتی عمل نمایند، واگذار کنند.

## بند ۶:

اجرای تبصره یک ماده ۸ قانون تعلیمات اجباری و تأسیس مؤسسات فرهنگی و بهداشتی و تعاونی مانند بنگاه حمایت مادران و نوانخانه و پرورشگاه و درمانگاه و بیمارستان و شیرخوارگاه و تیمارستان و کتابخانه و کلاس‌های مبارزه با بی‌سوادی و کودکان و باغ کودک و امثال آن در حدود اعتبارات مصوب و همچنین کمک به این قبیل مؤسسات و مساعدت مالی به انجمن تربیت‌بدنی و پیشاهنگی و کمک به انجمن‌های خانه و مدرسه و اردوی کار.

شهرداری در این قبیل موارد و همچنین در مورد موزه‌ها و خانه‌های فرهنگی و زندان با تصویب انجمن شهر از اراضی و ابنیه متعلق به خود با حفظ مالکیت، به رایگان و با شرایط معین به منظور احداث بنا و استفاده در اختیار مؤسسات مربوطه خواهد گذاشت.



## بند ۱۲:

تهیه آمار مربوط به امور شهر و موالید و متوفیات

## بند ۱۵:

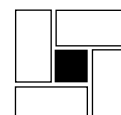
جلوگیری از شیوع امراض ساریه انسانی و حیوانی و اعلام این گونه بیماری‌ها به وزارت بهداشتی و دامپزشکی و شهرداری‌های مجاور به هنگام بروز آنها و دور نگاهداشتن بیماران مبتلا به امراض ساریه و معالجه و دفع حیواناتی که مبتلا به امراض ساریه بوده و یا در شهر بلاصاحب و مضر هستند.

## بند ۱۹:

تهیه و تدوین آئین‌نامه‌های فراوانی و مرغوبیت و حسن اداره فروش گوشت و نان شهر و اجرای آن پس از تصویب شورای شهر

## بند ۲۰:

جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه اماکن که به نحوی از انحاء موجب بروز مزاحمت برای ساکنان یا مخالف اصول بهداشت در شهرهاست. شهرداری مکلف است از تأسیس کارخانه‌ها، کارگاه‌ها، گاراژهای عمومی و تعمیرگاه‌ها و دکان‌ها و همچنین مراکزی که مواد محترقه می‌سازند و اصطبل چارپایان و مراکز دامداری و بطور کلی تمام مشاغل و کسب‌هایی که ایجاد مزاحمت و سرو صدا کنند یا تولید دود و یا عفونت و یا تجمع حشرات و جانوران نمایند، جلوگیری کند و در تخریب کوره‌های آجر و گچ و آهک پزی و خزینه گرمابه‌های عمومی که مخالف بهداشت است، اقدام نماید و با نظارت و مراقبت در وضع دودکش‌های اماکن و کارخانه‌ها و



وسایط نقلیه که کارکردن آنها دود ایجاد می‌کند، از آلوده‌شدن هوای شهر جلوگیری نماید و هرگاه تأسیسات مذکور فوق قبل از تصویب این قانون به‌وجود آمده باشد، آنها را تعطیل کند و اگر لازم شود آنها را به خارج از شهر انتقال دهد.

## بند ۲۲:

تشریک مساعی با فرهنگ در حفظ ابنیه و آثار باستانی شهر و ساختمان‌های عمومی و مساجد و غیره

## بند ۲۳:

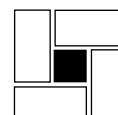
اهتمام در مراعات شرایط بهداشت در کارخانه‌ها و مراقبت در پاکیزگی گرمابه‌ها و نگهداری اطفال بی‌بضاعت و سرراهی

## بند ۲۶:

پیشنهاد برقراری یا الغاء عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان عوارض اعم از کالاهای وارداتی و صادراتی کشور و محصولات داخلی و غیره و ارسال یک نسخه از تصویب نامه برای اطلاع وزارت کشور.

## بند ۲۶ تبصره ۴:

آیین‌نامه‌های گریز از پرداخت عوارض شهرداری و استتکاف از آن با موافقت وزارت‌های کشور و دادگستری تنظیم و پس از تصویب هیئت وزیران به مورد اجرا گذاشته می‌شود.



## ماده ۵۶:

شهرداری، خارج از محدوده مصوب شهر حق تعهد تهیه و توزیع آب و

برق و سایر تأسیسات شهرداری را ندارد.

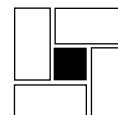
علی‌رغم تناقض‌ها و تداخل در وظایف بین سازمانی، مدیریت شهری می‌باید در جلب مشارکت اقتصادی نهادهای دولتی مانند بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در اجرای برنامه‌های عمرانی و توسعه شهری به‌عنوان تأمین کننده منابع مالی تلاش نماید و همچنین برای همکاری و مساعدت و انطباق و سازگاری برنامه‌های سایر مؤسسات و دستگاه‌های دولتی، با تدوین برنامه‌های مدیریت شهری در ایجاد و احداث زیرساخت‌های شهری از قبیل برق، آب، گاز، فاضلاب، فرودگاه، بیمارستان، آموزشگاه، دانشگاه، ورزشگاه و ... و نیز رعایت مسائل زیست‌محیطی تلاش نماید.

از آنجا که اولویت در اجرای سیاست‌های هریک از دستگاه‌ها متناسب با بودجه و امکانات نرم‌افزاری و سخت‌افزاری آن دستگاه تعیین می‌شود لذا در مواردی هماهنگی و همزمانی با برنامه‌ریزی و اجرای عملیات و برنامه‌های پیش‌بینی شده مدیریت شهری با اختلال و احتمالاً عدم اجرا مواجه می‌گردد که تأثیر مخرب و غیرقابل جبرانی برای مدیریت شهری به‌وجود می‌آورد.

### ۲-۵-۳-۳- بخش عمومی

بنا به تعریف و استنباط از مفاهیم، بخش عمومی شامل آن دسته از نهادها و مؤسسات است که تحت مالکیت و اداره دولت نبوده و براساس قوانین، دولتی محسوب نمی‌شود و از طرفی در مالکیت شخص حقیقی یا حقوقی نبوده و خصوصی تلقی نمی‌گردد.

براین اساس می‌توان تعاونی‌ها، انجمن‌ها و مؤسسات خیریه، بنیادهای حمایتی و مالی مانند یتیم‌خانه‌ها و کمک به زندانیان را نام برد. البته دو نهاد اصلی مدیریت شهری یعنی شوراهای شهر



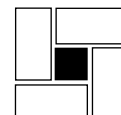


و شهرداری‌ها در این بخش سهم بیشتری دارند لکن به نقش و تأثیر سایر نهادهای عمومی التفات و توجه کافی نشده است.

در صورت دارا بودن برنامه‌های هدفمند و پویا، شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها می‌توانند با مشارکت شهروندان، گام‌های مؤثری در تأمین منابع مورد نیاز و اجرای برنامه‌های توسعه شهری بردارند.

هم‌چنین در این بخش می‌توان از امکانات و تشکلهای تعاونی که بیشتر با نگرش تولید اشتغال‌زا و توزیع عادلانه و جلوگیری از تکرر ثروت عمل می‌کنند، استفاده نموده و مشارکتهای لازم را به‌عمل آورد. انجمن‌ها و مؤسسات خیریه و بنیادهای فرهنگی و غیرتجاری مانند درمانگاه‌ها، سرپرستی افراد بی‌بضاعت، تأمین مالی زندانیان و ... نیز می‌توانند در امر مشارکت با مدیریت شهری نقش ایفا نمایند.

نقش شوراهای اسلامی در گسترش تمایل و اعتقاد شهروندان به مشارکت، با توجه به موقعیت حقوقی و اجتماعی آنان که برگرفته از شهروندان و اراده آنان است، بسیار با اهمیت و تعیین کننده است. اهمیت آن تا حدی است که به‌دلیل نحوه انتخاب توسط شهروندان از اقتدار و موقعیت حقوقی و قانونی والایی برخوردار بوده و در درجه‌ای بالاتر از دستگاه‌های اجرایی (وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های دولتی) قرار می‌گیرند. هم‌چنین شهرداری‌ها از استقلال ویژه برخوردار بوده و به‌عنوان نهادی غیروابسته به دولت تلقی می‌گردند. چنان‌که می‌بینیم در تدوین قوانین و مقررات هر جا که ذکر نام دستگاه یا سازمانی که مشمول اعمال آن قانون می‌گردد، عنوان و نام شهرداری‌ها به‌صورت مستقل درج می‌گردد که نشان‌دهنده اهمیت و استقلال حقوقی آن است. این استقلال و موقعیت و قدرت را به واسطه مشروعیت شورا و توسط شهروندان (رای آنان) به‌دست آورده است. از جمله در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، اعمال حاکمیت و اختیارات اجرایی این نهاد را قوی‌تر و فراتر از یک وزارتخانه نشان داده است.



تمامی این نکات می‌تواند مبین اهمیت نقش نهادهای بخش عمومی در امر مشارکت شهروندان در اداره امور شهر باشد. اما اختیارات و ضوابط اجرایی در عمل به تناسب اندازه و جایگاه حقوقی این نهاد (شهرداری) نمی‌باشد و فشار و اعمال نظر و سلیقه دستگاه‌ها و مؤسسات اجرایی دیگر باعث عدم نتیجه‌گیری مطلوب از جایگاه و موقعیت حقوقی شورا و شهرداری می‌شود.

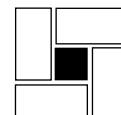
## ۲-۵-۳-۴- بخش خصوصی

در تأمین مالی طرح‌های توسعه عمرانی شهرها، جلب مشارکت و استفاده از سرمایه‌های خصوصی می‌تواند یکی از منابع عمده و قابل دسترس محسوب گردد. بهره‌گیری از این امکان شهرداری‌ها را قادر می‌سازد تا در پیشبرد امور توسعه و عمران شهری با قدرت و سرعت بیشتری به اهداف توسعه‌ای خود دست یابند.

این مقوله در قوانین و مقررات مصوب مربوط به مدیریت شهری به‌طور صریح و مشخص پیش‌بینی نشده و امکان دخالت، مشارکت و سرمایه‌گذاری از جانب بخش خصوصی فراهم نگردیده است. هرچند که در اجرای فعالیت‌های عمرانی به‌عنوان پیمانکار و مجری طرح‌های عمرانی همکاری فیما بین وجود دارد لکن بابحت مشارکت کاملاً متفاوت می‌باشد.

در سال‌های اخیر با فروش اضافه تراکم و ترغیب و تشویق در ساخت و ساز، با انگیزه ایجاد سود بیشتر، تعداد زیادی سرمایه‌گذار جذب فعالیت‌های مربوط به مسکن شده‌اند که به‌دلیل نداشتن تخصص در این زمینه و صرفاً از جهت دخالت مالی و سرمایه‌ای، خود باعث مشکلات تازه و جدیدی شده‌اند که این امر بیانگر این است که مشارکت نیاز به هدایت و مدیریت صحیح و برنامه‌ریزی دقیق و هدفمند دارد.

به‌کارگیری ابزار سرمایه‌ای بخش خصوصی و ایجاد هماهنگی با بخش ساخت و ساز آن و کنترل و نظارت و اعمال معیارهای خاص که تأمین‌کننده اهداف مدیریت شهری و منافع شهروندان می‌تواند کارساز و تعیین‌کننده باشد.



درجهت جلب و جذب بیشتر این بخش و سرمایه‌های آن می‌باید به سود معقول و منطقی حاصل از سرمایه‌گذاری توجه داشته و حاشیۀ اطمینان لازم را برای سرمایه‌گذار به‌وجود آورد. از شرایط اساسی برای تحقق مشارکت مردم و بهره‌گیری از آن، دادن اختیارات کافی در زمینه‌های مختلف به سازمان‌های محلی است که انجام آن نیز مستلزم تحولات ریشه‌ای در نظام حاکم بر شهرداری‌ها است.

## ۴-۵-۲- بررسی ساختار و امکانات مالی، فنی و انسانی مورد نیاز برای توسعه و عمران شهر

### ۴-۵-۲-۱- امکانات موجود

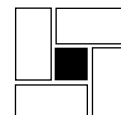
برای پیشبرد اهداف توسعه و عمران شهر، وجود امکانات مالی، فنی و انسانی از اهم پیش‌نیازها می‌باشد. این امکانات هم از نظر کمیت و هم از نظر کیفیت و نیز تناسب لازم با شرایط و نیازهای شهر، حایز اهمیت می‌باشد. در این قسمت، امکانات و روند موجود مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

#### الف) امکانات مالی موجود

امکانات مالی و توان و منابع مالی شهرداری در چارچوب مواد قانونی مندرج در قانون شهرداری فصل هفتم مواد ۶۵ تا ۸۵ و براساس مقررات و آیین‌نامه‌های مالی مترتب بر آن تبیین گردیده است.

طبق مستندات و اطلاعات ارایه شده، اطلاعات مالی سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۰ ارزیابی شده است. در جدول شماره ۱ مقایسه عوامل صورت‌های مالی شهرداری شامل بودجه، درآمد و هزینه نشان داده شده است.

ارقام بودجه در سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۰ روند رو به‌رشدی را نشان می‌دهد لکن درآمدهای حاصله به جز در سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۹ کمتر از بودجه تنظیمی بوده است و در سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۵ کسری درآمد نسبت به بودجه تنظیم شده حدود ۴۴ و ۳۲ درصد را نشان می‌دهد. عدم



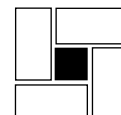
تحقق کامل بودجه از طریق درآمدهای پیش‌بینی شده مشکلات زیادی را در برنامه‌ریزی شهرداری ایجاد می‌نماید و مانع رسیدن به اهداف و اجرای خدمات شهری می‌گردد. عدم دسترسی به میزان بودجه تعیین شده ممکن است به دلیل عدم تشخیص صحیح منابع درآمدی باشد که در این صورت بررسی‌های واقع بینانه‌تر و کارشناسی دقیق‌تری را طلب می‌کند. چنانچه این امر بنا به دلایلی خارج از اختیار شهرداری ایجاد شده باشد، مشکلات و معضلات مضاعفی را برای عوامل اداره شهر به وجود می‌آورد.

رشد هزینه‌ها در سال‌های مورد بررسی نیز از نوسان و افزایش‌های غیرعادی در سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۹ به میزان ۴۲/۵ و ۷۱/۱ درصد برخوردار بوده است. کاهش رشد هزینه‌ها در سال ۱۳۸۰ به میزان ۸/۴ درصد به دست آمده که بیانگر کنترل و دقت در صرف هزینه‌ها است. در سال ۱۳۷۶ نیز با دقت قابل تأملی علی‌رغم افزایش درآمد نسبت به سال قبل، هزینه‌ها در حد سال قبل باقی مانده است و حتی درصد ناچیزی نیز کمتر از سال ۱۳۷۵ بوده است. در این دو سال یعنی سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۸۰ توازن مثبت حاصل و کسری بودجه (به نسبت درآمد) حاصل نشده است.

جدول شماره ۱: مقایسه بودجه، درآمد و هزینه کل

سال	بودجه	درصد تحقق بودجه	درآمد کل	درصد رشد درآمدها	هزینه کل	درصد رشد هزینه‌ها	درصد درآمد کل به هزینه کل
۱۳۷۵	۳۵۱۳۳۱۰۰۰۰۰	۶۸/۹۰	۲۴۲۰۷۰۵۱۴۷۹	-	۲۸۹۲۵۹۷۳۰۴۴	-	۸۳/۶۹
۱۳۷۶	۴۸۶۱۱۵۶۰۰۰۰	۵۶/۵۸	۲۷۵۰۳۱۸۸۶۸۰	۱۳/۶	۲۸۹۲۱۴۰۶۸۷۰	-۰/۰۱	۹۵/۱
۱۳۷۷	۳۶۷۹۰۲۰۰۰۰۰	۱۰۴/۹۹	۳۸۶۲۹۲۷۷۸۱	۴۰/۴	۴۱۲۰۹۶۵۹۵۷۲	۴۲/۵	۹۳/۷۴
۱۳۷۸	۵۲۵۵۸۰۰۰۰۰۰	۷۵/۰۳	۳۹۴۳۱۹۲۶۷۹۵	۲/۱	۴۲۵۱۹۷۴۳۹۸۷	۳/۲	۹۲/۷۴
۱۳۷۹	۵۳۸۱۱۴۰۰۰۰۰۰	۱۰۷/۲۲	۵۷۰۶۹۷۴۱۸۲۲۱	۴۶/۳	۷۲۷۶۷۰۱۵۲۱۱	۷۱/۱	۷۹/۲۹
۱۳۸۰			۶۶۸۰۲۷۲۷۰۵۷	۱۵/۸	۶۶۶۴۳۴۶۵۷۸۶	-۸/۴	۱۰۰/۲

تناسب بین درآمد و هزینه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است اما به نظر می‌رسد در اینجا نیز مانند بیشتر شهرداری‌های کشور، هزینه‌ها بر درآمدها فزونی و پیشی گرفته و کسری بودجه را که

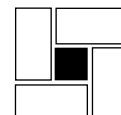


عارضه‌ای عمومی است به وجود آورده است که به‌طور یقین این موضوع مدیریت شهر را با مشکلات زیادی مواجه خواهد نمود.

توسعه و عمران شهر، امری است مستمر و پیوسته که در آن نیاز به برنامه‌ریزی و اتکاء و اطمینان از تأمین منابع مالی مناسب و کافی دارد. حال چنانچه منابع درآمدی شهرداری مطمئن و پایا نباشد و شهرداری نتواند به این منابع متکی و از حصول و وصول آنها اطمینان داشته باشد، برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های عمرانی با وقفه و تأخیر زمانی مواجه شده که منجر به تعطیلی و یا تأخیر در بهره‌برداری و انتفاع طرح می‌گردد.

در این رابطه و در جدول شماره ۲ منابع درآمدی شهرداری، در سال‌های ۸۰-۱۳۷۵ مورد بررسی قرار گرفته است. در این جدول که براساس کدهای نه‌گانه درآمدها تنظیم شده است میزان و سهم درآمد شهری از محل هریک از این عوامل نشان داده شده است. چنانکه ملاحظه می‌گردد در تمامی سال‌های مورد بررسی درآمدهای کد ۳۰ که مربوط به عوارض ساختمان‌ها و اراضی می‌باشد، بیشترین سهم را به ترتیب ۳۴/۵، ۲۷، ۳۵/۱، ۴۱/۷، ۳۸/۸ و ۴۲/۴ درصد برای سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۰ به خود اختصاص داده است. از طرفی عوارض توأم با مالیات وصولی موضوع درآمدهای کد ۲۰ که می‌تواند به عنوان یک منبع پایا و قابل اتکاء برای شهرداری به حساب آید کمترین سهم را در درآمدهای شهرداری به خود اختصاص داده به‌گونه‌ای که در بهترین وضعیت و در سال ۱۳۷۶ فقط ۱/۸ درصد درآمدها را شامل شده است.

بعد از کد ۳۰ یعنی عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی، سهم درآمدی کد ۶۰، درآمدهای حاصل از فروش خدمات شهرداری در شش ساله مورد بررسی به‌طور متوسط بیش از سایر عوامل بوده است هرچند که در هریک از چهار سال اخیر نسبت به سایر منابع درآمدی در رده‌های سوم و چهارم قرار داشته است. این منبع درآمدی قابل اتکاء که در سال ۱۳۸۰ در رتبه سوم درآمد شهرداری قرار

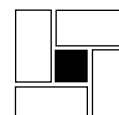


دارد می‌بایست با مدیریت صحیح و با توجه به قیمت تمام شده خدمات و عرضه مناسب و با کیفیت به شهروندان، روند روبه رشد و مداومی داشته باشد.

درآمدهای کد ۹۰، "کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام" که به‌طور کلی شامل کمک‌های بلاعوض وزارت کشور به شهرداری می‌باشد که از یک طرف در صورت تأمین و پرداخت کمک شایانی به تحقق هدف‌های شهرداری می‌نماید و کسری‌های بودجه را تأمین می‌کند و در صورت عدم پرداخت به دلیل تزلزل و نوسان آن موجب مشکلات و عدم دستیابی به اهداف برنامه شهرداری گردد. برای مثال کاهش این منبع در سال ۱۳۸۰ نسبت به سال ۱۳۷۹ به میزان ۵۰ درصد، باعث ایجاد فشار بر سایر منابع درآمدی شده است. به‌طوری که سهم درآمدی کد ۷۰ یعنی درآمد تأسیسات شهرداری و جرایم و تخلفات از ۴/۴ درصد در سال ۱۳۷۹ به ۱۳/۶ درصد در سال ۱۳۸۰ رسیده است.

سهمیه شهرداری از پرداخت‌های وزارت کشور با کد ۱۰ به عنوان یکی از منابع درآمدی شهرداری‌ها طی دوره مورد بررسی صفر بوده و هیچ مبلغی پرداخت نشده است. این امر می‌تواند جهت‌گیری و برنامه‌ریزی بودجه شهرداری را در جهت خودکفایی و عدم اتکا به منابع ناپایدار و دارای نوسان تعیین نماید.

با عنایت به موارد فوق و تقویت جوانب امر برای کسب منابع مالی پایدار، شهرداری می‌بایست منابع درآمدی مناسب تری را مورد مطالعه قرار دهد تا بتواند به شکلی پویا و مداوم در توسعه و عمران شهری نقشی فعال و مؤثر داشته باشد.



(میلیون ریال)

جدول شماره ۲: درآمدهای شهرداری براساس کدهای درآمدی سال‌های ۸۰-۱۳۷۵

درصد	۱۳۸۰	درصد	۱۳۷۹	درصد	۱۳۷۸	درصد	۱۳۷۷	درصد	۱۳۷۶	درصد	۱۳۷۵	شرح	کد
۰	-	۰	-	۰	-	۰	-	۰	-	۰	-	سهیمیه شهرداری از پرداخت‌های وزارت کشور	۱۰
۱/۱	۷۵۳/۴	۱/۱	۶۵۳/۳	۰/۷	۲۶۲/۸	-/۸	۳۳۹/۲	۱/۸	۵۰۸/۱	۱/۱	۳۷۷/۸	عوارض توأم با مالیات وصولی	۲۰
۴۳/۴	۲۸۳۰۲/۲	۳۸/۸	۲۳۴۱۳/۳	۴۱/۷	۱۶۴۵۱/۴	۳۵/۱	۱۳۹۸۹/۶	۳۷/۰	۷۴۲۹	۳۴/۵	۸۳۶۰/۹	عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی	۳۰
۶/۰	۳۹۹۴/۲	۸/۵	۴۹۲۴	۹/۵	۳۷۵۶/۴	۷/۱	۲۸۱۸/۶	۸/۹	۲۴۵۵/۴	۹/۵	۲۲۹۲/۳	عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل	۴۰
۹/۱	۶۰۸۳	۹/۴	۵۴۰۰/۹	۷/۵	۳۹۷۶/۵	۸/۶	۳۴۱۲/۶	۸/۸	۳۴۱۶/۲	۶/۱	۱۴۲۳/۳	عوارض بر پروانه‌های کسب و فروش و تفریحات	۵۰
۱۱/۸	۷۸۷۳/۳	۱۲/۹	۷۴۲۹/۸	۹/۵	۳۷۳۳	۶/۰	۲۳۷۳۵	۲۶/۰	۷۱۹۵/۵	۳۷/۳	۶۵۷۳/۶	درآمدهای حاصل از فروش خدمات شهری	۶۰
۱۳/۶	۹۰۸۶/۷	۴/۴	۲۵۶۵/۱	۳/۳	۱۲۸۵	۶/۹	۳۷۵۵۴/۳	۶/۷	۱۸۵۶/۴	۶/۷	۱۶۱۳/۹	درآمد تأسیسات شهرداری و جرایم و تخلفات	۷۰
۶/۲	۴۱۳۹	۶/۶	۳۸۰۳/۴	۱۵/۸	۶۲۱۵/۱	۱۹/۹	۷۹۰۹/۵	۹/۱	۲۵۱۱/۸	۸/۱	۱۹۷۳/۲	درآمد حاصل از وجوه و اسوال شهرداری	۸۰
۹/۹	۶۵۸۲/۶	۱۸/۲	۱۰۵۰/۷	۱۲/۰	۴۷۵۱/۴	۱۵/۷	۶۳۴۰/۷	۱۱/۵	۳۱۶۶/۳	۶/۸	۱۶۴۵	کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام	۹۰
۱۰۰/۰	۶۶۸۰۲/۷	۱۰۰/۰	۵۷۶۹۷/۴	۱۰۰/۰	۳۹۴۳۳	۱۰۰/۰	۳۹۸۳۹/۳	۱۰۰/۰	۳۷۵۰۳/۲	۱۰۰/۰	۳۴۲۰۷	جمع کل	

در جدول شماره ۳ به بررسی سهم اعتبارات عمرانی در درآمدها و هزینه‌های شهرداری می‌پردازیم. در این جا نیز همانند جدول شماره ۲ دوره بررسی از سال ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۰ در نظر گرفته شده است.

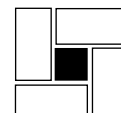
جدول شماره ۳: نسبت هزینه‌های سهم اعتبارات عمرانی به کل هزینه‌های سالانه و نسبت هزینه‌های عمرانی به درآمدهای سهم اعتبارات عمرانی در سال‌های ۸۰-۱۳۷۵

سال	هزینه‌های عمرانی	هزینه‌های کل	درصد هزینه‌های عمرانی به کل هزینه	درآمدهای عمرانی	درصد هزینه عمرانی به درآمد عمرانی
۱۳۷۵	۱۳۰۵۴۱۱۸۳۳۴	۲۸۹۲۵۹۷۳۰۴۴	۴۵/۱۳	۱۶۲۵۸۳۸۱۵۴۸	۸۰/۲۹
۱۳۷۶	۱۰۳۶۵۳۲۶۷۲۳	۲۸۹۲۱۴۰۶۸۷۰	۳۵/۸۴	۱۶۳۷۸۶۸۱۷۰۴	۶۳/۲۷
۱۳۷۷	۱۶۷۸۹۹۶۴۰۸۹	۴۱۲۰۹۶۹۵۵۷۲	۴۰/۷۴	۲۳۵۷۷۱۷۱۸۸۶	۷۱/۲۱
۱۳۷۸	۱۴۰۶۹۰۶۰۲۳۶	۴۲۵۱۹۷۴۳۹۸۷	۳۳/۰۹	۲۲۰۵۵۸۶۶۸۵۳	۶۳/۷۹
۱۳۷۹	۳۲۴۸۶۴۱۷۹۵۹	۷۲۷۶۷۵۱۵۲۱۱	۴۴/۶۴	۳۴۸۰۹۶۱۷۹۶۳	۹۳/۳۲
۱۳۸۰	۲۷۷۸۳۶۸۸۰۲۰	۶۶۶۴۳۴۶۵۷۸۶	۴۱/۶۹	۳۹۴۷۸۹۵۴۸۸۱	۷۰/۳۷

در دوره مورد بحث درصد هزینه‌های عمرانی به کل هزینه‌ها از تناسب و رشد قابل قبولی برخوردار نمی‌باشد. به‌طوری که در بیشتر سال‌های مورد بررسی با کاهش نرخ مواجه بوده و نشان از گرایش ضعیف مدیریت به برنامه‌ها و اجرای طرح‌های توسعه و عمران شهری می‌باشد.

در ماده ۶۸ قانون شهرداری تصریح شده است "... در هر صورت میزان اعتبارات عمرانی نباید از ۴۰ درصد بودجه سالانه کمتر باشد ... " که بر این اساس در سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۸ به ترتیب فقط ۳۵/۸۴ درصد و ۳۳/۰۹ درصد برای امور عمرانی هزینه شده است که عدول از تکالیف قانونی محسوب می‌شود. در سال‌های دیگر نیز به میزان قابل ملاحظه نزدیک به حداقل‌های گفته شده در قانون، صرف هزینه‌های عمرانی شده است.

در این جدول مشاهده می‌شود که نسبت هزینه‌های عمرانی از تناسب قابل قبولی برخوردار نیست و در عمل بخشی از درآمدهای عمرانی صرف هزینه‌های جاری شده است. در این صورت علت هرآنچه باشد، هدف‌های توسعه و عمران شهری نادیده گرفته شده است. چنانچه این روند



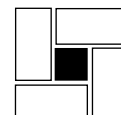


ادامه یابد و تغییری در نگرش و عملکرد مدیریت شهرداری حاصل نشود، امکان بهبود و گسترش طرح‌های توسعه شهری به سهولت میسر نبوده و امکان دسترسی به هدف‌های تعیین شده مورد تردید واقع خواهد شد.

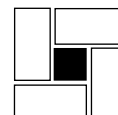
در جدول شماره ۴ که نحوه توزیع سهم هزینه‌های عمرانی در برنامه‌های مختلف نشان داده شده است با توزیع ناهمگن و انحراف شدید مواجه می‌باشد.

این نکته مؤید عدم رعایت موازین برنامه و بودجه طراحی شده است. علاوه بر اینکه سهم هزینه‌های عمرانی کمتر از حد انتظار است، نوع هزینه کردن و تسهیم آن در برنامه‌های عمرانی نیز ناموزون می‌باشد. از جمله برنامه "بهبود عبور و مرور شهرها" در تمامی سال‌های مورد مطالعه سهم بسیار عمده‌ای از بودجه عمرانی را به خود اختصاص داده و به نظر می‌رسد که این روند ادامه داشته باشد و این درحالی است که متوسط هزینه انجام شده برای "ایجاد اماکن و فضاهای ورزشی" کمتر از ۰/۵ درصد می‌باشد و حتی در سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۸۰ آنچنان ناچیز است که در محاسبات منظور نشده است. اگرچه براساس پیش‌بینی اعتبارات عمرانی استان ذیل فصل عمران شهری طی برنامه سوم برای برنامه "بهبود عبور و مرور شهرها" به‌طور متوسط ۴۹ درصد و برای بهبود امور شهری یک درصد پیش‌بینی شده است.<sup>۱</sup> این در حالی است که سهم آن در هزینه‌های عمرانی در سال ۱۳۸۰ معادل ۸۲/۸ درصد و متوسط شش ساله ۶۱/۱ درصد می‌باشد. نوسانات شدید در هزینه‌ها طی سال‌های متوالی نمایانگر ناپیوستگی برنامه‌های عمرانی می‌باشد. از آن جمله سهم هزینه ایجاد تأسیسات حفاظتی شهرها در سال ۱۳۷۹ برابر ۲۵/۴ درصد هزینه‌های عمرانی است و در سال ۱۳۸۰ این میزان به ۱/۹ درصد کاهش می‌یابد و این در حالی است که در

<sup>۱</sup> - بررسی و معرفی شاخص‌های عمران شهری در مناطق شهری استان هرمزگان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان هرمزگان، فروردین ۱۳۸۱، ص ۵۳



سال قبل از آن یعنی ۱۳۷۸ معادل صفر بوده است. هزینه‌های بهبود محیط شهری نیز در سال‌های ۱۳۷۶-۷۸ به ترتیب ۲/۳، ۳۷/۹ و ۶/۵ درصد نشان داده شده است.



(میلیون ریال)

جدول شماره ۴: میزان و سهم هزینه‌های عمرانی شهرداری بندرعباس در سال‌های ۸۰-۱۳۷۵

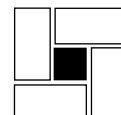
درصد	۱۳۸۰	درصد	۱۳۷۹	درصد	۱۳۷۸	درصد	۱۳۷۷	درصد	۱۳۷۶	درصد	۱۳۷۵	شرح
۱/۲	۳۳۲	۱/۲	۶۶۹	۵/۲	۷۳۶	۱/۱۰	۱۹۸۳	۳/۶	۳۷۰	-	-	برنامه‌ریزی توسعه شهری
۳/۱	۵۷۷	۶/۶	۲۱۴۴	۹/۸	۱۳۸۰	۱۳/۵	۲۴۲۵	۵/۷	۵۹۲	-	-	برنامه هدایت دفع آب‌های سطحی
۸۲/۸	۲۳۹۹۱	۴۸/۰	۱۵۶۰۷	۵۳/۲	۷۴۸۵	۶/۱۶	۱۱۰۸۸	۳۸/۱	۳۹۵۲	۸۳/۱	۱۰۸۳۳	بهبود عبور و مرور شهرها
۱/۹	۵۲۰	۲۵/۴	۸۲۵۵	-	-	۲/۱	۳۲۴	۶/۲	۶۳۷	۶/۵	۸۵۰	ایجاد تأسیسات حفاظتی شهرها
۶/۴	۱۲۷۱	۵/۱	۱۶۵۵	۱/۲	۱۶۵	۶/۵	۱۱۷۵	۳۷/۹	۳۹۳۰	۲/۳	۳۰۶	بهبود محیط شهری
-	-	-/۲	۵۱	۰	۵۱/۶	-/۲	۴۳	-/۷	۷۲	۱/۶	۲۰۷	ایجاد اماکن و فضاهای ورزشی
۵/۷	۱۶۰۰	۱۲/۶	۴۱۰۱	۳۰/۶	۳۳۹۹	۵/۰	۸۹۹	۷/۸	۸۱۰	۶/۵	۸۴۵	ایجاد سایر تأسیسات و تسهیلات شهری
۱۰۰/۰	۳۷۷۸۳	۱۰۰/۰	۳۲۴۸۶	۱۰۰/۰	۱۴۰۶۹	۱۰۰/۰	۱۷۹۹۰	۱۰۰/۰	۱۰۳۶۵	۱۰۰/۰	۱۳۰۵۴	جمع کل

## ب) امکانات فنی موجود

با عنایت به گستردگی شهر بندرعباس و ویژگی‌های ساختاری این شهر، از یک طرف به علت وجود مؤسسات، سازمان‌ها و دستگاه‌های فعال و از طرفی دیگر به‌عنوان فعال‌ترین و بزرگ‌ترین بندر کشور، استفاده از امکانات گسترده فنی جهت اجرای خدمات شهری و پروژه‌های عمرانی ضروری و اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد. ده‌ها کیلومتر طول شهر که در امتداد ساحل گسترش یافته است، تردد خودروهای سنگین و متعدد برای حمل و نقل کالا، آمد و شد مسافران، شرایط خاص و آب و هوایی منطقه و ... نیاز به ابراز و ادوات فنی و ماشین‌آلات مناسب برای عملیات عمرانی و خدمات شهری و امکان دسترسی سهل و سریع را به‌طور محسوسی نمایان می‌سازد.

آنچه در جدول شماره ۵ تحت عنوان خودروهای شهرداری نشان داده شده است، بیانگر عدم تناسب تعداد و استفاده از آنها می‌باشد. بدون احتساب خودروهای آتش‌نشانی که ۲۲ دستگاه است کل خودروها و ماشین‌آلات عمرانی ۱۸۶ دستگاه می‌باشد که از آن میزان حدود ۳۰ درصد شامل خودروهای اداری و اداری-خدماتی (سواری و وانت)، ۲۰/۴ درصد شامل کمپرسی و کامیون و ۲۱/۵ درصد وانت حمل زباله که جمعاً ۷۲ درصد کل خودروها را تشکیل می‌دهد و فقط ۱۸ درصد شامل خودروها از مینی‌بوس گرفته تا تانکر آب و موتورسیکلت و ماشین‌آلات راه‌سازی تشکیل شده که نشان دهنده توزیع نامناسب، به‌خصوص از نظر ماشین‌آلات راه‌سازی و عمرانی می‌باشد.

تقویت تجهیزات و امکانات، همچنین نیروهای آموزش دیده واحد آتش‌نشانی، همان‌گونه که قبلاً اشاره شد به‌علت طول بسیار زیاد شهر و همچنین وجود انبارهای مختلف واحدهای تجاری و بازرگانی برای دسترسی و حضور بیشتر امری ضروری و جدی است.



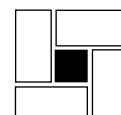
جدول شماره ۵: تعداد خودروهای شهرداری برحسب نوع خودرو و نوع استفاده

نوع خودرو	تعداد (دستگاه)	نوع استفاده
سواری	۳۶	اداری
وانت	۲۱	اداری - خدماتی
بالابر	۱	خدمات شهری
جاروب	۱	خدمات شهری
کمپرسی	۳۳	خدمات شهری
مینی بوس	۳	-
تانکر	۹	خدمات شهری
کامیون	۵	خدمات شهری
وانت حمل زباله	۴۰	خدمات شهری
کامیون حمل گوشت	۲	-
موتورسیکلت	۴	اداری - خدماتی
گریدر	۳	خدمات فنی - عمرانی
بولدوزر	۳	خدمات فنی - عمرانی
لودر	۶	خدمات فنی - عمرانی
تراکتور	۶	خدمات فنی - عمرانی
غلثک	۵	خدمات فنی - عمرانی
بازوی غلثان	۳	خدمات فنی - عمرانی
لجنکش، قیرپاش، بیل، فنیشر، دامپر	۵	خدمات فنی - عمرانی
سواری	۳	اداری - آتش نشانی
آتش نشانی	۱۹	خدماتی - آتش نشانی
جمع	۲۰۸	

#### پ) امکانات موجود نیروی انسانی

ترکیب مناسب ساختار نیروی انسانی ازجمله مهمترین عوامل تعیین کننده در اجرای وظایف و مسئولیت های مدیریت شهری می باشد و عاملی مهم در اجرای خدمات مناسب تر و طرح های توسعه و عمران شهری محسوب می گردد.

مدیران و کارکنان با سطح تحصیلی مناسب و تجربه و دانش کافی، همراه با مشاوران کاردان از بارزترین ابزار کاربردی مدیریت در توسعه و عمران شهر می باشند.



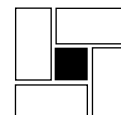
آموزش مستمر کارکنان و پویایی و پیوستگی یادگیری و کسب دانش روز، هم‌چنین شناخت و تطبیق نیازهای شهروندان با امکانات موجود، نقش مؤثری در تحقق اهداف خدمات‌رسانی و توسعه محیط شهری دارد. توسعه فرهنگی و فرهنگ شهری می‌تواند توسط نیروی انسانی متخصص و کارآمد به سطح قابل قبولی ارتقاء داده شود.

براساس جدول شماره ۶، تعداد کل کارکنان ۹۸۳ نفر می‌باشد که ۹۴۶ نفر مرد یعنی ۹۶/۲ درصد و ۳۷ نفر زن یعنی ۳/۸ درصد را شامل می‌شود که بیانگر محیط کاملاً مردانه این سازمان است. با لحاظ نمودن جنبه‌های فرهنگ اجتماعی اشتغال و ویژگی‌های فرهنگی بندرعباس که نسبت اشتغال زنان به مردان درصد بالایی را تشکیل نمی‌دهد معیاداً این ترکیب جنسی به شدت پایین است. لکن چنانچه تعداد پرسنل کارگری را که اصولاً توسط مردان انجام میشود درنظر بگیریم این نسبت در بین مشاغل کارمندی اعم از رسمی و موقت به ترتیب ۸۰ و ۲۰ درصد برای مردان و زنان به‌دست می‌آید.

در بین مشاغل کارگری از ۸۰۸ نفر فقط دو نفر زن یعنی ۰/۲ درصد، اشتغال به کار دارند و در مشاغل کارمندی این نسبت به ترتیب ۱۷/۸ درصد مستخدم رسمی و ۲۲/۴ درصد مستخدمان موقت را تشکیل می‌دهد.

استخدام برحسب نوع به دو دسته عمومی کارمندی و کارگری در شهرداری وجود دارد که مستخدمان رده کارمندی برحسب استخدام رسمی و استخدام موقت دسته‌بندی می‌شوند. از ترکیب ۹۸۳ نفری ۸۰۸ نفر یعنی ۸۲/۲ درصد کارگری و ۱۷/۸ درصد کارمندی است که از این میزان ۹/۲ درصد مستخدمان رسمی و ۸/۶ درصد کارمندان موقت را تشکیل می‌دهد.

در جدول شماره ۷ تعداد کارکنان برحسب نوع استخدام و محل تولد آنان در سه گروه بندرعباس، استان هرمزگان و سایر نقاط کشور آنالیز شده است که بیانگر درصد بسیار بالایی از کارکنان را افراد غیربومی (متولدین خارج از استان هرمزگان) تشکیل می‌دهد. این نسبت در بین

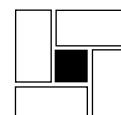


کارکنان رسمی ۵۳/۱ درصد و موقت ۴۰ درصد می‌باشد که احتمالاً به دلیل رشد بسیار سریع بندرعباس طی دهه گذشته و عدم فرصت کافی برای پرورش نیروی انسانی بومی و نیز انتقال کارکنان مناطقی مانند خرمشهر می‌باشد. همچنین در مشاغل کارگری ۵۲/۸ درصد آنان را افراد غیربومی تشکیل می‌دهند که بیانگر مهاجرپذیر بودن این شهر می‌باشد حتی تعداد اندکی از کارگران متولد خارج کشور نیز جذب شده‌اند. به‌طور کلی ۳۳/۳ درصد کارکنان متولدین شهر بندرعباس، ۱۳/۵ درصد متولد سایر نقاط استان هرمزگان و ۵۱/۷۸ درصد متولدین سایر نقاط می‌باشند.

از جدول شماره ۸ می‌توان استنباط نمود که بیشتر کارکنان موجود در دهه ۷۹-۱۳۷۰ و اواخر دهه ۶۰ به میزان ۷۵۶ نفر یعنی ۷۷ درصد کل کارکنان، جذب شده‌اند که ۶۲۱ نفر یعنی ۶۳/۱ درصد کل را مشاغل کارگری تشکیل می‌دهد و بیانگر رشد بسیار زیاد خدمات شهری می‌باشد.

در جدول شماره ۹ ترکیب تحصیلی کارکنان برحسب جنس، نوع استخدام و درجه تحصیلی نشان داده شده است. چنانچه ملاحظه می‌شود نسبت سطح تحصیلی بالاتر از دیپلم فقط ۶/۹ درصد را شامل می‌شود و در مقابل ۳۹ درصد بیسواد و ۳۱/۷ درصد در سطح تحصیلات ابتدایی می‌باشند. کارکنان دارای درجه فوق لیسانس ۰/۶ درصد، لیسانس ۵/۱ درصد، فوق دیپلم ۱/۲ درصد و دیپلم ۱۱/۲ درصد را تشکیل می‌دهند و بقیه یعنی ۸۱/۹ درصد دارای تحصیلات زیردیپلم می‌باشند.

بیشترین سهم دارای تحصیلات دانشگاهی را کارکنان موقت مرد و به تعداد ۴۴ نفر دارا می‌باشند. این عدم تناسب و پراکندگی نوع استخدام می‌تواند باعث بی‌ثباتی و ناپایداری نیروی انسانی تحصیل کرده و کارآمد باشد. چنانکه مشاهده می‌شود از ۴۶ نفر کارکنان لیسانس فقط ۹ نفر مستخدم رسمی و ۳۷ نفر موقت می‌باشند.



جدول شماره ۶: پرسنل برحسب نوع استخدام و جنسیت

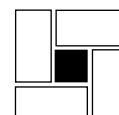
جنس / نوع استخدام	کارمندی				کارگری	درصد	جمع	درصد کل
	رسمی	درصد	موقت	درصد				
مرد	۷۴	۸۲/۲	۶۶	۷۷/۶	۸۰۶	۹۹/۸	۹۴۶	۹۶/۲
زن	۱۶	۱۷/۸	۱۹	۲۲/۴	۲	۰/۲	۳۷	۳/۸
جمع	۹۰	۱۰۰/۰	۸۵	۱۰۰/۰	۸۰۸	۱۰۰/۰	۹۸۳	۱۰۰/۰

جدول شماره ۷: ترکیب کارکنان و نسبت آنها برحسب محل تولد و نوع استخدام

محل تولد	رسمی	درصد	موقت	درصد	کارگری	درصد	جمع	درصد کل
بندرعباس	۳۵	۳۸/۹	۴۱	۴۸/۲	۲۵۱	۳۱/۱	۳۲۷	۳۳/۳
استان هرمزگان	۷	۷/۸	۷	۸/۲	۱۱۹	۱۴/۷	۱۳۳	۱۳/۵
سایر نقاط کشور	۴۸	۵۳/۱	۳۴	۴۰/۰	۴۲۷	۵۲/۸	۵۰۹	۵۱/۷۸
خارج کشور	۰	۰	۰	۰	۳	۰/۴	۳	۰/۳
نامشخص	۰	۰	۳	۳/۵	۸	۱/۰	۱۱	۱/۲
جمع	۹۰	۱۰۰/۰	۸۵	۱۰۰/۰	۸۰۸	۱۰۰/۰	۹۸۳	۱۰۰/۰

جدول شماره ۸: تعداد کارکنان برحسب میزان سابقه خدمت و نوع استخدام

سابقه خدمت	رسمی		موقت		کارگری		جمع
	مرد	زن	مرد	زن	مرد	زن	
تا ۲ سال جذب شده ۸۱-۱۳۸۰	۵	۰	۱۵	۴	۱۱	۰	۳۵
تا ۲ سال جذب شده ۷۹-۱۳۷۰	۱۰	۴	۴۷	۱۴	۳۱۴	۱	۳۹۰
تا ۲ سال جذب شده ۶۹-۱۳۶۰	۴۴	۹	۴	۱	۳۰۷	۱	۳۶۶
تا ۲ سال جذب شده قبل از ۶۰	۱۵	۳	۰	۰	۱۶۹	۰	۱۸۷
اظهار نشده	۰	۰			۵		۵
جمع	۷۴	۱۶	۶۶	۱۹	۸۰۶	۲	۹۸۳



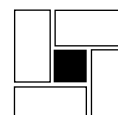


جدول شماره ۹۵: ترکیب کارکنان برحسب جنس، نوع استخدام و درجه تحصیلی

جنس	تحصیلات / نوع استخدام	فوق لیسانس	لیسانس	فوق دیپلم	دیپلم	دبیرستان	راهنمایی	ابتدایی و نهضت	بی سواد	جمع
مرد	رسمی	۲	۹	۸	۴۲	۵	۵	۳	۰	۷۴
	موقت	۳	۳۷	۴	۲۰	۱	۱	۰	۰	۶۶
	جمع	۵	۴۶	۱۲	۶۲	۶	۶	۳	۰	۱۴۰
زن	رسمی	۰	۱	۰	۱۳	۰	۱	۱	۰	۱۶
	موقت	۱	۳	۰	۱۴	۰	۱	۰	۰	۱۹
	جمع	۱	۴	۰	۲۷	۰	۲	۱	۰	۳۵
مرد	کارگری	۰	۰	۰	۱۹	۱۵	۸۲	۳۰۸	۳۸۲	۸۰۶
زن	کارگری	۰	۰	۰	۲	۰	۰	۰	۰	۲
جمع										۹۸۳
درصد										۱۰۰/۰
										۳۹
										۳۱/۷
										۹/۱
										۲/۱
										۱۱/۲
										۱/۲
										۵/۱
										۰/۶

## ۲-۵-۴-۲- امکانات مورد نیاز برای توسعه و عمران شهری بندرعباس

برای آن که اهداف توسعه و عمران و پیشبرد امور شهر تحقق یابد، تجهیز منابع انسانی، مالی و فنی از الزامات اولیه و بنیادین می باشد. لذا ضروری است متناسب با اهداف و برنامه ریزی های تعیین شده، نیروهای متخصص و کارآزموده، منابع مالی کافی و قابل اطمینان و امکانات فنی مناسب و کارآمد در اختیار مدیریت شهر قرار گیرد.



## الف) اصلاح ساختار مالی و افزایش منابع درآمدی

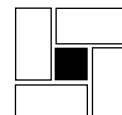
ایجاد زیرساخت‌ها و فعالیت‌های زیربنایی و نیز اجرای طرح‌های توسعه شهری با نگرشی کارشناسانه و واقع‌بینانه به مشکلات و نارسایی‌های کنونی، مستلزم سرمایه‌گذاری‌های کلان و با حجم عملیات بسیار زیاد می‌باشد که در قالب عوارض و درآمدهای شهرداری و درچارچوب قوانین حاکم بر سازمان‌های محلی تقریباً "غیرممکن و غیرقابل دسترسی می‌باشد.

انجام اقدامات اساسی از قبیل اصلاح بافت شهر، رفع موانع و نارسایی‌های شبکه معابر، مشکلات ترافیکی، کمبود تأسیسات و تجهیزات شهری و ... مستلزم تأمین منابع درآمدی کافی، مطمئن و مستمر می‌باشد که در قالب تعرفه‌های کنونی عوارض و درآمدهای فعلی امکان‌پذیر نیست. از طرفی شرایط اقتصادی و درآمدی خانوار امکان افزایش این عوارض را به‌صورت عمومی و حداقل در شرایط فعلی غیرممکن ساخته است.

بنابراین شهرداری می‌بایست ضمن توجه به شرایط و موقعیت شهر و شناختی که از محیط دارد، اقدام به فعالیت‌های مختلفی جهت کسب درآمدهای دیگر نماید.

جلب مشارکت بخش خصوصی و استفاده از سرمایه‌های آن می‌تواند در به کارگیری و ایجاد فضاهای تفریحی و تفرج‌گاه‌ها و اماکن تجاری و نیز تملک اراضی مورد نیاز، با رضایت آنان و تغییر کاربری اراضی، سهم قابل توجهی در درآمدهای شهرداری داشته باشد.

توسعه شبکه‌های شهری و امکانات رفاهی و خدمات شهری در قالب درآمدهای محدود و مختصر عوارض و امثالهم میسر نبوده، بلکه از طریق درآمدهای حاصل از واگذاری مجوزهای مختلف- البته با مطالعه و ارزیابی صحیح- با تغییر کاربری‌های مسکونی به تجاری و اداری و ... میسر می‌باشد.



بدیهی است با افزایش توان مالی، امکان تأمین تجهیزات فنی و نیروی کار مناسب، چه در قالب تملک و چه به صورت پیمانکاری، در شهرداری افزایش خواهد یافت و باعث افزایش سرعت و دقت در اجرای طرح‌ها و تقویت نیروی انسانی می‌گردد.

این تأثیرپذیری متقابل به رشد و تکامل و تعالی هر سه زمینه مدیریت شهری یعنی نیروی انسانی، امکانات مالی و امکانات فنی منجر می‌گردد.

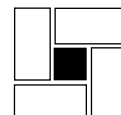
#### **ب) امکان استفاده از تجهیزات و ابزار فنی**

در دنیای امروز استفاده از تجهیزات و امکانات فنی مدرن و پیشرفته برای تسریع در اجرای امور و افزایش کیفیت و کاهش هزینه‌ها، از مهمترین راهکارهای مدیریتی است. از طرفی هزینه‌های سنگین و خرید ادوات گران قیمت و تأمین نیروی انسانی با هزینه‌های مزدی گزاف، باعث فشار یا ناتوانی و کم توانی مدیریت شهری می‌گردد. به‌ویژه اگر پس از صرف هزینه‌های بسیار برای خرید ماشین‌آلات و در اختیار گرفتن نیروی انسانی، امکان اجرای طرح‌ها به دلایلی از جمله، محدودیت اعتبارات و یا کاهش درآمدها میسر نگردد، حجم سرمایه‌گذاری بسیار زیادی بلوکه و غیر قابل مصرف می‌گردد.

بدین منظور در نگرش جدید مدیریت، امر پیمان سپاری و واگذاری خدمات به شرکت‌ها و مؤسسات برای اجرای پروژه‌ها و کاهش تصدی‌گری، راه‌حلی مؤثر و کارساز شناخته شده است. استفاده از توانایی‌ها و تخصص نیروهای این مؤسسات، علاوه بر نظارت و کنترل کیفی بر اجرای امور از تورم نیروی انسانی و استهلاک دارایی‌ها پیشگیری می‌نماید.

#### **پ) ارتقاء و افزایش توانایی و تغییر شرایط نیروی انسانی**

عامل نیروی انسانی، مهمترین نقش را در فرآیند توسعه شهرها، ارائه خدمات به شهروندان، استفاده صحیح و مناسب از تکنولوژی جدید و شیوه‌های جدید خدمات‌رسانی ایفا می‌نماید.

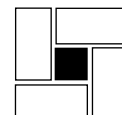


استفاده از نیروی انسانی ماهر و متخصص در شهرداری‌ها، اجرای پروژه‌های عمرانی را با کیفیت بهتر و با صرف هزینه‌های کمتر به همراه نظارت دقیق‌تر و مبتنی بر دانش امکان‌پذیر می‌سازد.

کسب درآمدهای کافی و فاقد تبعات سوء، سرمایه‌گذاری در طرح‌ها و پروژه‌های درآمدزا و متناسب با ویژگی‌های شهر، جلب مشارکت مردم در اداره امور شهر، جلب مشارکت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری‌های مرتبط با طرح‌های درآمدزا، واگذاری برخی از امور شهر به بخش خصوصی در جهت اعمال سیاست‌های دولت و برنامه پنج‌ساله، اجرای صحیح و مناسب وظایف محوله به شهرداری‌ها و بهینه‌سازی هزینه اعتبارات و کسب درآمدهای مناسب، بدون ایجاد ساختار تشکیلاتی مناسب و ایجاد تحولی اساسی در ساختار نیروی انسانی و به کارگیری کارکنان واجد شرایط که توانایی اداره امور شهر را تحت مدیریت کارآمد و مورد پذیرش شهروندان انجام دهد، متصور نخواهد بود.

به‌طور یقین، اجرای صحیح و دقیق طرح‌های توسعه شهری و اعمال نظارت برای اجرای پروژه‌های عمرانی و خدمات گوناگون در سطح شهر و محدوده فعالیت شهرداری‌ها، مستلزم وجود کارکنان دارای شرایط علمی و اجرایی لازم خواهد بود.

بهبود ساختار نیروی انسانی شهرداری‌ها و طراحی تشکیلات نیروی انسانی متناسب، در قالب جایگزینی نیروهای خارج شده از خدمت به علت بازنشستگی، تعدیل یا خروج داوطلبانه، با توجه به نیازها و برنامه‌های شهرداری و از طرفی توجه خاص و کافی به کارکنان شاغل که دارای توانمندی و سوابق شغلی مفید و مثبت می‌باشند، هرگونه استخدام در شهرداری‌ها می‌بایست منوط به داشتن شرایط احراز از نظر درجه تحصیلی و سوابق و تجارب مفید شغلی باشد.



این امر می‌تواند در کاهش هزینه‌های شهرداری و بهبود و ارتقای سطح ساختار نیروی انسانی کارساز باشد. بدون انجام اصلاح ساختار نیروی انسانی، هیچگونه تحولی در وضعیت مالی شهرداری‌ها و به تبع آن بهبود وضعیت شهرها متصور نیست.

اجرای طرح‌های خودکفایی، سرمایه‌گذاری شهرداری در زمینه‌های مختلف، نظارت بر حسن اجرای طرح‌های عمرانی، ارائه خدمات مناسب، نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه، جلب مشارکت مردم در زمینه مختلف توسعه و عمران، بی‌تردید مستلزم بازنگری اساسی در تشکیلات و ترکیب نیروی انسانی شهرداری است.

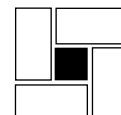
## ۲-۵-۵- بررسی ساختار تشکلهای مردمی و میزان مشارکت آنها

با توجه به تعاریف اشاره شده از مقوله مشارکت در فصل اول می‌توان به این نکته تاکید کرد که مشارکت نوعی پذیرش مسئولیت است. در واقع مشارکت هنگامی تحقق می‌یابد که بی‌تفاوتی و بی‌مسئولیتی جای خود را به احساس وابستگی، هم‌سرنوشتی و مسئولیت بدهد.

مشارکت به‌عنوان یک رفتار انسانی، از رفتارهای صرفاً بازتابی متمایز شده و مشارکت‌کننده برای رفتار خود مفهوم ذهنی ویژه‌ای قائل می‌شود که در نتیجه آن کنش پدید می‌آید. آنچه کنش را از رفتارهای بازتابی متمایز می‌سازد این است که در کنش میان‌انگیزه و پاسخ، تفکر قرار می‌گیرد. کنش یا فردی است یا اجتماعی. کنش اجتماعی عبارت است از همه حالات فکری، احساسی و رفتاری که جهت‌گیری آنها براساس الگوهای جمعی شکل گرفته باشد.

با توجه به نکات فوق می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که مشارکت یکی از مصادیق کنش اجتماعی است.

اقدام به مشارکت توسط یک فرد هنگامی صورت می‌گیرد که اولاً "قصد و نیت او برای مشارکت شکل گرفته و انگیزه کافی برای مشارکت را یافته باشد، ثانیاً" امکان مشارکت برای خواهان آن فراهم شده باشد. هریک از این دو عامل تحت تأثیر عوامل ثانویه دیگری مشخص و

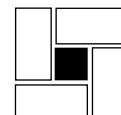


تعیین می‌گردند. در زمینه قصد و نیت مشارکت، ویژگی‌های فردی مانند سن و جنس، اطلاعات فرد، تصور وی از پیامدهای مشارکت، ارزیابی از پیامدهای مشارکت، تصویر فرد از قضاوت دیگران، انگیزه و سوابق فرد در زمینه مشارکت دخالت دارند. اما تنها وجود این عوامل کافی نمی‌باشد بلکه وجود امکان لازم برای مشارکت نیز ضروری است این امکانات از یک سو به نظام قانونی و نهادی جامعه برمی‌گردد و از سوی دیگر به دانش فردی و اعتماد به نهادها و فرآیندهای جاری در جامعه مربوط می‌شود.

از اواخر دهه ۱۹۵۰ مفهوم مشارکت و توسعه مشارکتی به مثابه یک مبحث مهم در توسعه اقتصادی مورد توجه قرار گرفت. این توجه نتیجه شکست برنامه‌های اقتصادی در این دوران بود که به دلایلی از جمله فقدان مشارکت مردمی در طراحی، اجرا و ارزیابی برنامه و نیز هدف طرح‌های توسعه که بیشتر از آنکه در جهت ارائه خدمات به فقرا و محرومان باشد به تشدید نابرابری و فقر دامن زد.<sup>۱</sup>

در واکنش به نارسایی در برنامه‌های توسعه، مفهوم مشارکت به صورت جدید مورد توجه قرار گرفت و فرآیندهای تقویت کننده مشارکت مردم، به عنوان زمینه‌های اصلی توسعه مطرح شد. این دیدگاه، مشارکت را فی‌نفسه هدف نمی‌داند بلکه آن را ابزاری جهت توفیق برنامه‌های توسعه در نظر می‌گیرد و به همین دلیل، برای توجیه و مقبول سازی مشارکت بر آثار آن در فرآیند توسعه تأکید دارد. کاهش هزینه‌ها، پذیرش برنامه‌ها از سوی مردم، به کارگیری منابع بیشتر جهت برنامه‌ها و کنترل اجتماعی- سیاسی حاصل از مشارکت، به عنوان مزایای اصلی آن شمرده می‌شوند.

<sup>۱</sup> رهنما، مجید، مشارکت در نگاهی نو به مفاهیم توسعه، نشر مرکز، ۱۳۷۷



هنگامی که از نقش مردم و مشارکت آنان در اداره امور شهرها بحث می‌شود و ویژگی‌ها و مصادیق آن ارزیابی می‌شود با تعدد و تنوع بسیار زیاد مواجه می‌شویم. لذا این امر موجب می‌شود که هنگام بحث در مورد الگوهای مشارکت با تکرر و پراکندگی عوامل مواجه باشیم که ایجاب می‌نماید این الگوها را طبقه‌بندی نموده و ویژگی‌های هر کدام را مورد توجه قرار دهیم.

نگاهی به الگوهای مشارکت در جهان نشان می‌دهد که می‌توان این الگوها را برحسب سه معیار متفاوت طبقه‌بندی کرد<sup>۱</sup>: برحسب نوع مشارکت، زمینه مشارکت و سازماندهی مشارکت.

#### ۲-۵-۵-۲- مشارکت برحسب نوع مشارکت

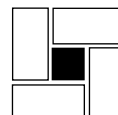
به اعتبار نوع مشارکتی که افراد در یک الگو دارند و در واقع بخشی از انجام فعالیت که در آن سهیم می‌شوند، می‌توان انواع الگوهای مشارکت را از یکدیگر متمایز ساخت:

- مشارکت در تصمیم‌گیری و مدیریت: به‌طور معمول وقتی مشارکت افراد در مدیریت یک مجموعه و یا یک سازمان مطرح می‌شود، این مشارکت ممکن است در چهار حوزه تحقق یابد اول، این که افراد در تعیین هدف‌ها مشارکت نمایند. دوم، در تصمیم‌گیری‌ها شرکت جویند. سوم، در گشودن دشواری‌ها شرکت کنند. چهارم، مشارکت ممکن است پدید آوردن دگرگونی در مجموعه یا سازمان باشد. توضیح اینکه این چهار نوع مشارکت لزوماً و به‌طور کامل از هم مجزا نبوده و قابل جمع و سازگاری باهم نیز می‌باشند.

علاوه بر موضوع مشارکت در مدیریت، سطح و محدوده مشارکت در مدیریت نیز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

سطح و محدوده مشارکت در مدیریت تحت تأثیر سه گروه از عوامل و شرایط قرار می‌گیرد. این عوامل می‌توانند هم سطح و هم اثر، این مشارکت‌ها را تحت تأثیر قرار دهند. دسته اول این

<sup>۱</sup> علوی تبار، علیرضا، بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۷۹



عوامل به ویژگی‌های شخصی و روانشناختی مربوط می‌شود و شامل عواملی چون ارزش‌ها، نگرش‌ها و توقعات افراد می‌گردد.

دسته دوم عوامل به ماهیت فعالیت و نحوه سازماندهی آن باز می‌گردد و دسته سوم را می‌توان عواملی پیرامونی نامید. دگرگونی‌های تکنولوژیکی، دگرگونی‌های مقررات دولتی، دگرگونی‌های ناشی از رقابت در این گروه جای می‌گیرند.

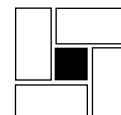
- مشارکت در تأمین مالی هزینه انجام طرح‌ها: در کاربردهای مشارکت منظور از مشارکت (به‌ویژه در امور شهرها) این است که افراد سعی کنند تا بخشی از بار مالی مربوط به یک طرح را برعهده گیرند. آنچه در عمل میزان پرداخت یک فرد در یک مورد خاص را تعیین می‌کند یکی میزان تمایل او برای بهره‌مند شدن در قبال پرداخت وجه برای آن مورد خاص و دیگری قدرت و توان پرداخت او می‌باشد. میزان مشارکت افراد در تأمین مالی هزینه‌ها به دو عامل بستگی دارد یکی میزان مطلوبیت این طرح‌ها برای آن فرد و دیگری قدرت و توان مالی وی.
- مشارکت در تأمین نیروی انسانی: یکی دیگر از انواع مشارکت تأمین نیروی انسانی لازم برای انجام یک فعالیت از جانب افراد شهر می‌باشد. در این نوع مشارکت افراد در مدیریت و در تأمین مالی آن شرکت نمی‌کنند، ولی در مرحله اجرایی و عملیاتی با در اختیار گذاردن نیروی کار خویش و به‌صورت داوطلبانه باعث کاهش هزینه‌های اجرایی می‌شوند.

#### ۲-۵-۳- مشارکت برحسب زمینه مشارکت

به‌دلیل گستردگی فعالیت‌هایی که توسط مدیریت در شهرها انجام می‌شود، زمینه‌های مختلفی از مشارکت را می‌توان در شهرها شناسایی کرد. می‌توان مشارکت در اداره امور شهرها را تحت عناوین زیر طبقه‌بندی کرد:

۱- فعالیت‌های عمرانی (ایجاد خیابان، کوچه، میدان، پل و ...)

۲- فعالیت‌های مربوط به محیط زیست





۳- فعالیت‌های مربوط به تأمین ایمنی شهر

۴- فعالیت‌های نظارتی (نظارت بر حسن انجام قوانین و مقررات)

۵- فعالیت‌های مربوط به خدمات شهری (مانند نظافت معابر، دفع زباله و ...)

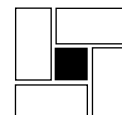
۶- فعالیت‌های مربوط به رفاه اجتماعی (کتابخانه، فرهنگ‌سرا و ...)

۲-۵-۴- مشارکت بر حسب نوع سازماندهی

عمل طبقه‌بندی وظایف، تفویض اختیار، تثبیت مسئولیت برای اجرای وظایف و تعیین روابط به منظور همکاری مؤثر در تحقق بخشیدن به اهداف را سازماندهی می‌نامند. بر حسب نوع سازماندهی، می‌توان دو نوع سازماندهی الگوهای مشارکت را از یکدیگر متمایز ساخت.

در نوع اول که به‌طور اساسی تشکلهای خودجوش جامعه را شامل می‌شود، سازماندهی بدون توجه به دستاوردهای دانش مدیریت صورت گرفته و مبتنی بر تجربیات شخصی و سنن اجتماعی است.

در نوع دوم که تشکلهای رسمی یا نسبتاً رسمی و برانگیخته را شامل می‌شود، سازماندهی بر مبنای دستاوردهای فنون مدیریتی جدید و با هدف حداکثر کارایی صورت می‌گیرد. در نوع اول روابط بیشتر رودر رو و پیوندها بیشتر عاطفی است و از این رو دوام و پایداری بیشتری دارد. اما در عین حال امکان استفاده بهینه از منابع در آنها پایین بوده و اغلب فعالیت‌ها با صرف امکانات و انرژی بیش از حد مورد نیاز صورت می‌پذیرد. در نوع دوم که روابط فیمابین رسمی است، ممکن است به کاهش علایق و پیوندهای عاطفی بینجامد اما کارایی را افزایش داده و سرعت و نظم کار را بالا می‌برد. به علاوه، تقسیم کار دقیق موجود در نوع دوم، امکان اصطکاک و کشمکش‌های این تشکلهای را کاهش می‌دهد. بسته به زمینه و انتظاری که از یک تشکل مشارکتی وجود دارد می‌توان یکی از این دو نوع را مناسب‌تر دانست.



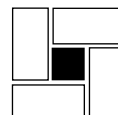
با توجه به طبقه‌بندی صورت گرفته در زمینه انواع مشارکت شهروندان می‌توان مشارکت آنان را با توجه به عوامل تعیین کننده و میزان مشارکت مشخص نمود.

با عنایت به انواع مشارکت مطرح شده، ظرفیت مشارکت در تصمیم‌گیری مدیریتی، به عواملی به شرح زیر بستگی پیدا می‌نماید:

- فرهنگ سیاسی شهر است. منظور از فرهنگ سیاسی، الگوهای پذیرفته شده مشترکی است که جهت‌گیری بخش‌های عمده مردم را نسبت به موضوعات سیاسی مشخص می‌نماید. میزان اعتماد به مردم و میزان باور به اثر گذاری افراد دو نکته اساسی فرهنگ سیاسی شهر است. هم‌چنین میزان باور مردم در مورد اثرگذار بودن دیدگاه‌ها و اعمال فرد در روند امور از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

- میزان فراهم بودن مقتضیات مدیریت مشارکتی است. موفقیت مدیریت مبتنی بر مشارکت به نکاتی از جمله ساختار، جهت‌گیری و فرآیند فعالیت‌ها ارتباط دارد. از نظر ساختاری هر قدر یک فعالیت در اندازه‌های کوچکتر سازماندهی شود امکان بهره‌گیری از مدیریت مشارکتی افزایش می‌یابد. تماس مستقیم، پیوندهای خصوصی و هماهنگی آسان از تبعات سازماندهی فعالیت‌های کوچک و ساده است.

از نظر جهت‌گیری می‌توان به دیدگاه مدیران ارشد، سبک و روش مورد قبول مدیران، خودکامه نبودن مشارکت کنندگان توجه داشت. باید توجه داشت که مشارکت تنها یک شیوه یا ابزار مدیریت نیست بلکه یک فرآیند اجتماعی است و بالاخره از جهت فرآیند فعالیت‌ها به ماهیت فعالیت و داشتن جریان شفاف و روشن نیاز دارد. غیر محرمانه بودن یک فعالیت امکان مشارکت و دخالت در تصمیم‌گیری را افزایش می‌دهد.



- و بالاخره سومین عامل مؤثر بر ظرفیت مشارکت در تصمیم‌گیری و مدیریت، قوانین و قواعد حاکم بر زندگی مردم است. احکام اخلاقی، رسوم و قوانین با توجه به میزان دخالت و نقش آنها در زندگی اجتماعی مردم از جمله عوامل مهم و اثرگذار در تعیین ظرفیت مشارکت در تصمیم‌گیری است.

## ۲-۵-۶- توان مشارکت در تأمین مالی طرح‌ها

در تمام شهرهای جهان از جمله کشور ما اداره امور شهرها، مستلزم صرف هزینه‌های بسیار زیادی جهت اداره عمومی و ارائه خدمات شهری می‌باشد. براساس سرفصل‌های درآمدهای شهرداری‌ها، معمولاً "شهرداری‌ها به عنوان متولیان اصلی ارائه خدمات شهری، برای تأمین هزینه‌های خود از پنج منبع اصلی استفاده می‌کنند.<sup>۱</sup>

۱- دریافت از دولت مرکزی و کمک‌های بلاعوض بخش دولتی

۲- دریافت عوارض و مالیات از شهروندان

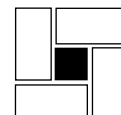
۳- فروش اموال و دارایی‌ها و عواید متفرقه

۴- فروش کالاها و خدمات تولید و عرضه شده توسط شهرداری‌ها

۵- دریافت وام‌های مختلف از منابع متفاوت

چنین به نظر می‌رسد که در حال حاضر درآمدهای حاصل از دریافت عوارض و مالیات اصلی‌ترین و با ثبات‌ترین منبع درآمدی شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهد. هرچند منابع دیگر نیز مورد استفاده فراوان قرار می‌گیرند و در برخی موارد به صورت مقطعی از نظر حجم و میزان بیش از مبالغ عوارض و مالیات شهروندان موجب درآمد می‌باشند، لکن به علت عدم ثبات و ناپایداری، فقط پرداخت عوارض و مالیات به صورت مداوم، قابل اطمینان و اتکاء می‌باشد. از طرفی میزان و نحوه

<sup>۱</sup> مزینی مرتضی، مدیریت شهری و روستایی در ایران، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۵



پرداخت مالیات از جانب شهروندان خود نوعی فرهنگ سیاسی اجتماعی است که بیانگر اندازه مشارکت مردم در اداره امور شهر و همراهی و همدلی آنان می باشد.

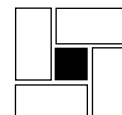
هرچند از نظر برخی صاحب نظران اخذ مالیات و عوارض اجباری است و داوطلبانه تلقی نمی شود ولی این دیدگاه در صورتی که میزان و نحوه اخذ مالیات و عوارض به صورت مناسب عمل شود، می تواند به عنوان یک عامل جلب مشارکت عمومی محسوب گردد. نتیجه آنکه می توان میزان مالیات و عوارض پرداختی را به عنوان یکی از مصادیق مشارکت های مردمی در اداره امور شهرها در نظر گرفت. البته توان و ظرفیت پرداخت عوارض در یک شهر، مشخص کننده توان بالقوه یک شهر برای سایر مشارکت های مالی از جمله کمک های بلاعوض یا سرمایه گذاری های مردمی نیز می باشد.

یکی دیگر از زمینه های مشارکت مردمی که در اداره امور شهری می تواند مؤثر باشد و برخاسته از فرهنگ سنتی، اجتماعی و دینی می باشد فرهنگ وقف است. هرچند این امر دارای متولی مشخصی در کشور است لکن آثار تبعی آن و تعامل و جذب امکانات اوقاف توسط شهرداری ها را می توان یکی از عوامل و امکانات مشارکت مردمی در بهبود اداره امور شهری و ارائه خدمات شهری برشمرد.

## ۲-۵-۷- توان مشارکت در تامین نیروی انسانی

همان گونه که در بخش های قبلی بحث شد یکی از اشکال و نمونه های مشارکت در اداره امور شهرها، تأمین نیروی انسانی برای انجام طرح ها و برنامه هایی است که در جهت عمران و آبادی و ارائه خدمات در شهرها صورت می گیرد.

توانمندی و ظرفیت یک شهر برای تأمین نیروی انسانی مورد نیاز اداره امور شهرها و اجرای طرح های شهری ارتباط مستقیم و مؤثری در اندازه ترکیب جمعیت آن شهر دارد. به طور طبیعی هر قدر تعداد جمعیت در یک شهر بیشتر باشد، عرصه نیروی داوطلب انجام خدمات شهری نیز بیشتر

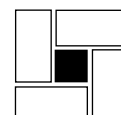


خواهد بود. با توجه به اینکه جمعیت در سن معینی قادر به ایفای نقش فعال در جامعه می‌باشد، برای برآورد جمعیت داوطلب، ترکیب سنی جمعیت دارای اهمیت خواهد بود. هر قدر جمعیت بین ۶۰-۱۵ سال بیشتر باشد، امکان تأمین نیروی انسانی داوطلب برای انجام امور بیشتر می‌شود. عامل مؤثر دیگر میزان فراغت است که پدیده‌ای است مدرن و شهری. در جامعه شهری به دلیل برنامه‌ریزی و قانونمند بودن کار، فراغت در واقع پاداش کار است و نه حاصل بیکاری. همچنین فراغت حاصل پیشرفت‌های فنی و اجتماعی است که از ذخیره نمودن زمان کار در اقتصاد شهری حاصل می‌شود. در واقع فراغت یکی از ویژگی‌ها و خصوصیات شهر و شهرنشینی است. هر قدر میزان فراغت در یک شهر بیشتر باشد امکان حضور داوطلبانه افراد در انجام امور مربوط به اداره شهر افزایش می‌یابد.

#### ۲-۵-۱- شیوه‌های مشارکت

در مدیریت شهری نوین و در شرایطی که جامعه به‌طور فزاینده‌ای به سمت شهری شدن حرکت می‌کند، مشارکت مردمی جایگاهی بس مهم دارد. مدیریت شهری باید نظامی مناسب از حکومت شهری انتخابی را گسترش دهد. چنین حکومتی به معنای مجموعه‌ای از نظام‌ها، ساختارها و معیارهایی است که با بهره‌گیری از آنها تمامی تصمیمات در باره آینده شهر گرفته می‌شود. ساز و کارهای قدرتمند مانند شفافیت کارهای اداری برای مدیریت شهری ضروری است. به عبارت بهتر، رویارویی با مسائل و مشکلاتی که شهرهای امروزی با آن درگیر هستند، مانند انفجار جمعیت، بدی وضعیت رفت و آمد خودروها، آلودگی هوا، مهاجرت روستاییان و ... تنها با بهره‌گیری درست و بهینه از توان‌ها و استعدادهای موجود در شهروندان، در قالب برنامه‌های مشارکتی، قابل دستیابی است.<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> علیرضا علوی تبار، مشارکت در اداره امور شهرها، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، انتشارات سازمان شهرداریهای کشور، ۱۳۷۹، ص ۸۹ و ۹۰

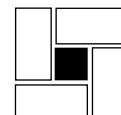


شیوه‌های مشارکت در اداره امور شهری با توجه به خصوصیات جغرافیایی، قومی، فرهنگی، جمعیتی، سیاسی و ... از تکثر و تنوع زیادی برخوردار می‌باشد. در یک تقسیم‌بندی کلی و با توجه به زمینه‌های مشارکت در ایران، می‌توان شیوه‌های مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها را به دو دسته مشارکت سنتی و مشارکت جدید تقسیم بندی نمود.

در مشارکت سنتی که براساس عرف، عادت، سنت، مذهب و محیط به وجود می‌آید به شکل نهادی و خودجوش در بین افراد جامعه وجود دارد. مشارکت سنتی محصول گذشت زمان‌های متمادی است که از نسلی به نسلی دیگر منتقل شده است. در این نوع مشارکت دولت هیچ نقشی نداشته و هدایت و سازماندهی امور و انجام کارها برعهده مردم می‌باشد. مشارکت‌های سنتی در ایران از روزگاران قدیم وجود داشته است و با وجود دگرگونی‌ها و تحولات مکرر که در جامعه به وجود آمده است، کماکان در بسیاری از شهرهای کشور به حیات خود ادامه می‌دهد. عزاداری‌های مذهبی، ساختن مساجد و تکایا و حسینیه‌ها، صندوق‌های قرض الحسنه، گروه‌ها و مجامع خیریه، از جمله نمونه‌های مشارکت سنتی محسوب می‌شود.

در مشارکت جدید آنچه افراد را به تحرک و فعالیت وادار می‌نماید عموماً "از جانب سازمان‌ها و تشکیلات دولتی است که برای جلب و افزایش مشارکت مردم در امور گوناگون و در قالب برنامه‌های معین می‌باشد. در این نوع مشارکت، علی‌رغم وجود خصوصیت اصلی مشارکت که همانا داوطلبانه بودن آن است، می‌تواند اجباری یا داوطلبانه باشد.

مشارکت‌های جدید را می‌توان برنامه‌هایی دانست که دولت برای تحقق اهداف خاص خود به کار می‌گیرد و با سازماندهی برنامه‌ریزی‌های لازم تلاش دارد تا در زمینه‌هایی که می‌تواند در بهبود شرایط زندگی اجتماعی و شهری مؤثر باشد، مشارکت مردمی را جلب نماید. برای نمونه تشکیل انجمن‌های شهری، تشکیل مجلس شورای ملی سابق و شورای اسلامی، شوراهای شهر و



استان را می‌توان از جمله انواع مشارکت نوع جدید در ایران دانست. از نظر تاریخی نیز می‌توان انقلاب مشروطیت را نخستین مشارکت از نوع جدید در نظر گرفت.

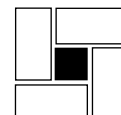
#### الف) شیوه‌های سنتی مشارکت

در شیوه سنتی مشارکت در ایران و با توجه به پراکندگی جغرافیایی، تنوع قومیت‌ها در ایران، شرایط اقلیمی متنوع و ... گونه‌های مختلفی از مشارکت را می‌توان برشمرد. مشارکت در آبیاری، اداره امور زراعی، دفاع از مرزها، برگزاری مراسم سنتی و مذهبی، تأمین امنیت، بنه‌ها به‌عنوان یک سازمان تولید سنتی و مشارکتی، حفر قنوات، موقوفات، ساخت مساجد و ...

#### ب) شیوه‌های جدید مشارکت

مشارکت با شیوه جدید توسط شهروندان در اداره امور شهرهای کشور پس از مشروطیت و با ایجاد انجمن‌های بلدی آغاز شد که در حال حاضر به نام انجمن شورای اسلامی شهر نامیده می‌شود.

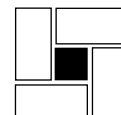
اعضای انجمن بلدی را ساکنان شهر انتخاب می‌کردند و از جمله وظایف آن تعیین نوع و میزان عوارض، مطالعه در بودجه بلدی، مطالعه در تهیه وسایل برای توسعه مصارف، نظارت در جمع و خرج عواید و عوارض و ... بود. با تغییرات انجام شده در سال‌های ۱۳۲۸ و ۱۳۳۴ و تصویب قوانین شهرداری و انجمن‌های شهری، دخالت و مشارکت مردم در انتخابات و اداره امور شهری افزایش یافت. انتخاب اعضای انجمن شهر و انتخاب شهردار توسط انجمن شهر از جمله این تغییرات بود. با توجه به تلاشی که بعد از انقلاب اسلامی در جهت افزایش مشارکت و دخالت مردم در اداره امور صورت می‌گیرد، تشکیل شوراهای اسلامی شهر، یکی از نمادهای مشارکت مردم در اداره امور شهری است.



در تبیین اهداف شوراهای اسلامی مواردی از قبیل:

- سپردن کارهای عمرانی، اقتصادی و رفاهی به خود مردم
  - نظارت اجتماعی
  - هدایت و رهبری برنامه‌های محلی
  - اجرای سیاست عدم تمرکز
- بیان شده است که مشارکت در تصمیم‌گیری و مدیریت، تأمین مالی هزینه‌ها و تأمین نیروی انسانی در آن دیده شده است.
- با وجود پیش‌بینی‌هایی که در قوانین برای مشارکت مردم دیده شد هنوز این مشارکت به شکل واقعی صورت نگرفته است. لکن با تمام این تفاسیر، شهرداری‌ها به اهمیت مشارکت مردمی در اداره امور شهری پی برده‌اند.
- از آن‌جا که موضوع و مقوله مشارکت دارای دامنه گسترده و وسیعی می‌باشد، ایجاب می‌نماید که با توجه به هدف مشارکت و نوع انتظاری که از مشارکت برای یک منظور خاص می‌توان داشت، شیوه‌ها و برخوردهای گوناگون و متفاوتی جهت به کارگیری مشارکت در نظر گرفت:
- مشارکت در تصمیم‌گیری و مدیریت
  - مشارکت در امور جاری و روزمره
  - مشارکت در امور اقتصادی و سرمایه‌گذاری

در زمینه تصمیم‌گیری و مدیریت می‌توان از افراد متخصص علم مدیریت و نیز افراد معتمد و صاحب‌نظر در تبیین اهداف و پیشبرد آنها استفاده نمود. استفاده از روش‌هایی مانند نظرخواهی عمومی در خصوص اجرای یک پروژه یا بهره‌گیری از دانش شهروندان برای بهتر اجرا شدن یک طرح، عمرانی و یا جلب نظر و جذب و مشارکت عملی و مالی شهروندان در بهتر انجام شدن یک طرح به بهبود روند اجرای طرح‌های عمرانی کمک می‌کند. ضمن اینکه براساس یک اصل

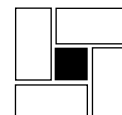




پذیرفته شده، ایجاد احساس و دخالت در تصمیم‌گیری یا همان مشارکت فکری، می‌تواند در کاهش مقابله و مقاومت برای طرح‌های توسعه‌ای که نیاز به آماده‌سازی افکار عمومی دارد یا لازم است فردی یا عده‌ای، از منافع فردی خود صرف‌نظر نموده تا منافع جمعی (شهر) تأمین گردد، مؤثر باشد. این انگیزش احساس تنها از راه مشارکت در تصمیم‌گیری و دخالت دادن افکار و نظرات شهروندان میسر می‌گردد.

درخصوص امور جاری و روزمره مشارکت عمومی به شکل نامحسوس و وظیفه‌ای باعث کاهش مشکلات دست و پاگیر و نیز کاهش هزینه‌های مدیریت شهری می‌گردد. از جمله موارد آموزش، درخواست همکاری داوطلبانه از شهروندان و آگاهی دادن و تحریک احساسی و انگیزشی در زمینه‌های زندگی شهری مانند رعایت اصول رانندگی، رعایت حقوق شهروندی، عبور و مرور داخل شهری، آموزش حفظ محیط زیست یا ترغیب و تشویق به گسترش فضای سبز به خصوص با تکیه و تأکید به آموزه‌های دینی و اخلاقی، آموزش نحوه اصولی دفع زباله و ... می‌تواند در زمینه مشارکت عمومی شهروندان که در نهایت به ارتقاء و بهبود سطح زندگی منجر می‌شود توجه داشت. با استفاده از مشارکت عمومی شهروندان و فعالان بخش آموزشی می‌توان در کاهش بی‌سوادی ضمن استفاده از الگوهای سنتی مانند مساجد، هیئت‌ها و نهادهایی از این نوع، بدون صرف هزینه و با مشارکت مستقیم نسبت به ارتقاء سطح دانش و سواد شهروندان اقدام نمود. بدیهی است افزایش سطح سواد و تحصیل نقش و تأثیر غیر قابل انکاری در اداره امور شهر و توسعه و عمران شهری خواهد داشت.

در این مجموعه فعالیت‌ها، از مشارکت و نقش زنان نباید غفلت کرد. آموزش عمومی در زمینه‌های بهداشت عمومی، تغذیه کودکان، کنترل موالید، استفاده بهینه از ابزار و امکانات تکنولوژیکی باعث توسعه فرهنگ شهروندی و به تبع آن افزایش میل به مشارکت را به دنبال خواهد داشت.



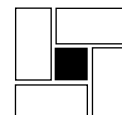
پردامنه‌ترین و آشکارترین زمینه مشارکت در توسعه و عمران شهری، زمینه اقتصادی است. این شاخه از مشارکت دامنه بسیار گسترده‌ای داشته و با توجه به قوانین و مقررات و مقتضیات شهر، می‌توان از مشارکت شهروندان بهره‌مند شد.

- در زمینه سرمایه‌گذاری جهت فعالیت‌های عمده عمرانی از قبیل احداث مجتمع‌های تجاری، خدماتی، صنعتی، مسکونی و ... شهرداری می‌تواند با جلب مشارکت و جذب سرمایه سرمایه‌گذاران خصوصی یا بانک‌ها و نهادهای مالی و یا حتی از طریق فروش اوراق مشارکت اقدام نماید.

- ایجاد مراکز تجاری و خدماتی با مشارکت بخش خصوصی و سایر نهادهای مرتبط، از جهت مکان‌یابی مناسب در سطح شهر که می‌تواند مانع ساخت و سازهای ناموزون و بی‌قواره بوده و به زیبایی شهر آسیب نرساند و نیز از جهت تأمین درآمد و منابع مالی مورد نیاز اجرای طرح، از توقف و وقفه به‌علت کمبود منابع مالی جلوگیری نموده و از طرفی عامل مهم در ایجاد مشاغل و کاهش سطح بیکاری در شهر گردد.

- احداث ساختمان پزشکان و درمانگاه‌ها در نقاط مناسب شهر و با مشارکت پزشکان، ضمن ایجاد تسهیلات برای شهروندان و توزیع مناسب پزشکان در سطح شهر، باعث کاهش سفرهای درون شهری و کاهش تمرکز بی‌رویه می‌گردد.

- با ایجاد مراکز اقامتی و توریستی و تفرج‌گاهی با توجه به جاذبه‌های یک شهر ساحلی زمینه را برای رونق فعالیت‌های بازرگانی و افزایش اشتغال و صنایع دستی به تناسب امکانات منطقه فراهم نمود. مشارکت بخش خصوصی و جلب و جذب سرمایه آن به علاوه امکانات مراکز و مؤسسات مالی در عین حال باعث افزایش درآمد شهرداری از طریق فروش و یا اجاره اماکن تجاری و غرفه‌ها می‌گردد.

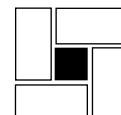


- می‌توان در سایر زمینه‌های مربوط به نیازهای شهری از قبیل ایجاد مراکز فنی و تعمیرگاهی، بازار روز، مراکز تولید بذر و نهال و پرورش گیاهان زینتی، ایجاد پایانه‌های عمومی با هدف توسعه و عمران شهری مانند مواردی که قبلاً ذکر شد، اقدام نمود.
- در ایجاد صنایع مرتبط با شرایط محیطی شهر مانند صنایع تبدیلی کشاورزی، سردخانه، پرورش میگو، ساخت قایق و ... با مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش‌های خصوصی و مردمی می‌توان اقدام نمود. همچنین ایجاد صنایع مرتبط با نیازهای شهرداری و شهر از طریق مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی مانند شن و ماسه، آسفالت، ساخت جدول و بلوک سیمانی و ... می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.
- با توجه به موقعیت خاص بندرعباس به عنوان بزرگترین بندر تجاری کشور در حال حاضر، تعامل و مشارکت با سازمان‌های ذیربط و دخیل در امور شهری و جلب همکاری و مشارکت تنگاتنگ آنان با شهرداری ضمن استفاده بهینه از امکانات مالی آن دستگاه‌ها، می‌تواند در جهت توسعه و عمران شهری و افزایش رضایت شهروندان مؤثر باشد. سازمان بنادر و کشتیرانی، نیروی هوایی و دریایی، گمرک، شیلات، اداره راه، پتروشیمی و ... از جمله مراکزی هستند که در کنار بخش خصوصی می‌توانند شهرداری را در توسعه و عمران شهری و به‌طور اخص در زمینه حفظ محیط زیست شهری و آبی (دریا) به عنوان منبع درآمدی ملی و عامل اصلی فلسفه وجودی شهر بندرعباس یاری داده و در اداره امور شهر مشارکت داشته باشند.

## ۲-۵-۹- مشارکت و مدیریت در جهان

در یک نگاه ساده اصول آرمانی مدیریت شهری را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- ۱- تشویق مشارکت مردم در اداره امور شهرها
- ۲- آگاهی از نیازها و خواسته‌های شهروندان
- ۳- تلاش در جهت تمرکززدایی و حرکت به سوی واگذاری امور



#### ۴- آموزش فرهنگ شهرنشینی

#### ۵- تلاش برای دستیابی به توسعه پایدار شهری

در بسیاری از شهرهای جهان به ویژه شهرهای کشورهای در حال توسعه، رشد خدمات شهری مانند فاضلاب، شبکه آب شهری، خیابان، مسکن و در مجموع زیرساخت‌های شهری با روند رشد جمعیت شهرها هماهنگی مطلوب را ندارند. نگاهی به تحولات اتفاق افتاده در زمینه مسائل و مشکلات شهرها نشان می‌دهد که راه‌حل‌های کارشناسی و دستورالعمل‌ها به تنهایی نمی‌تواند راه‌حل مشکلات شهری باشد. لذا بسیاری از متولیان امور شهری ضرورت نگرشی نوین در زمینه رفع مشکلات زندگی شهری را مطرح می‌نمایند. از جمله در اجلاس سازمان ملل در زمینه سکونت‌گاه‌های انسانی در سال ۱۹۹۶ استانبول ترکیه، دو طرح برای بهبود زندگی شهری ارائه شد این دو طرح عبارتند از:<sup>۱</sup>

- افزایش کیفیت معیارهای عملکرد مدیریت شهری

- تشویق مشارکت مردم در امور شهری

همچنین در شیلی و در برنامه ملی آن کشور در قالب مدیریت سکونت‌گاه‌های انسانی این موضوع را حول دو محور ارائه نموده است:

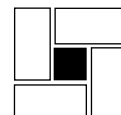
۱- مدیریت اجتماعی، مشارکت شهروندان

۲- مدیریت عمومی: تمرکززدایی سازمانی

به‌طوری‌که ملاحظه می‌گردد در این برنامه‌ها اهمیت مشارکت شهروندان به وضوح دیده

می‌شود.

<sup>۱</sup> علیرضا علوی تبار، مشارکت در اداره امور شهرها، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور



تقریباً" تمامی کشورهای جهان در برنامه‌ای خود، سهم و نقشی اساسی به مشارکت شهروندان. در برنامه‌های مدیریت و اداره شهرها داده‌اند و این نشان از جهانی بودن گستره مشارکت شهروندان دارد.

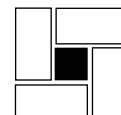
می‌توان تجارب برخی از کشورهای توسعه یافته را که دارای تجربه مفید و قابل ملاحظه و بهره‌برداری در زمینه مشارکت مردمی هستند، به عنوان سرمشق و الگوی مناسب برنامه‌ریزی و اداره امور شهری مورد بهره‌برداری قرار داد.

#### الف) مشارکت مردمی در مدیریت و تصمیم‌گیری شهری در سوئد

سوئد از جمله کشورهای اروپایی است که از دیرباز براساس روش‌های دموکراتیک و مبتنی بر مشارکت مردمی اداره می‌شود. در سوئد برای اجرای خودگردانی محلی، شهرداری‌ها وجود دارند و خودگردانی منطقه‌ای بر عهده شورای استان است. این شیوه از حکومت در سوئد براساس سنت تاریخی طولانی قرار دارد. قانون اساسی این کشور در بخش "مجموعه قوانین حکومتی" که به تعبیری مهمترین بخش قوانین اساسی سه گانه سوئد است اصول بنیادین این شیوه از اداره امور را بیان کرده است. ماده اول مجموعه قوانین حکومتی در این خصوص مقرر می‌دارد:

"در سوئد اقتدار عمومی از مردم ناشی می‌شود، دموکراسی سوئد، بر آزادی نظر و عمومیت برابری آراء بنا شده است که در شکل حکومت پارلمانی و خودگردانی محلی تحقق یافته است."

براساس این قوانین شهرداری‌ها و شوراهای استان حق وضع مالیات را دارند و تصمیم‌گیری‌های اجرایی در سطح محلی به نمایندگان منتخب مردم واگذار شده است. شهرداری‌ها و شوراهای استان می‌باید براساس "قانون دولت محلی" اداره امورشان را خود برعهده گیرند. البته این نهادها می‌باید از طرف مردم پذیرفته شده باشند و به دنبال فعالیت‌های سوداگرانه نباشند. برای افزایش مشارکت شهروندان در اداره امور و نظارت بر فعالیت‌ها اقدامات مدیریت شهری، قانون این اجازه را به شهروندان محلی داده تا با داشتن حق بازخواست در سطح محلی،



شهرداری‌ها و شوراهای استان را نظارت و مراقبت نمایند. البته استقلال این نهادها محترم شمرده شده و هیچ کدام از سازمان‌های دولت مرکزی اجازهٔ اعتراض به تصمیمات شوراهای شهر و استان را ندارند.

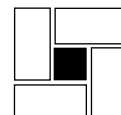
#### - شورای شهر:

در شهرداری‌های سوئد، عالی‌ترین نهاد تصمیم‌گیری شورای شهر است. در سطح استان نیز نهادی مشابه به نام شورای استان تصمیم‌گیری‌هایی را انجام می‌دهد. از آنجا که شورای شهر در سوئد، رئیس و اعضای کمیتهٔ اجرایی (که در راس کمیته‌های دولت محلی قرار دارد)، کمیته‌های دیگر و همچنین مسئولان شهر را برگزیده و منصوب می‌کنند، از قدرت بسیاری در مدیریت شهری برخوردار هستند. نکتهٔ قابل توجه این است که اعضای شورای شهر و شورای استان را شهروندان محلی به‌طور مستقیم انتخاب می‌کنند.

از ابزارهایی که برای افزایش مشارکت مردمی در کشور سوئد به کار گرفته می‌شود، انجام "همه‌پرسی" مشورتی از طرف شهرداری‌ها و شوراهای استان است. این نهادها برای تصمیم‌گیری در بارهٔ فعالیت‌های خود می‌توانند این همه‌پرسی را انجام دهند که به‌طور معمول همزمان با انتخابات عمومی انجام می‌شود.

برای ارائه تصویری روشن از چگونگی ادارهٔ امور شهرها در سوئد و نقش مردم در آن، چگونگی ادارهٔ شهر، نمونه استکهلم بیان می‌شود.

استکهلم با ۷۰۰ هزار نفر جمعیت به‌عنوان بزرگترین شهر سوئد به یک سازمان بزرگ برای ادارهٔ امور شهری نیاز دارد. انجمن شهر استکهلم به‌عنوان عالی‌ترین نهاد تصمیم‌گیری شهرداری حکم "پارلمان" را برای این شهر دارد. انجمن شهر ۱۰۱ عضو دارد که شهروندان استکهلمی آنها را انتخاب می‌کنند. شورای شهر استکهلم تمامی موضوعات مهم شهری را بررسی و تصویب می‌کند. انجام تصمیم‌گیری در بارهٔ موضوعات در شورای شهر به این شکل است که ابتدا یکی از

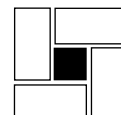


اعضای شورا پیشنهادی را به عنوان یک طرح به دیگر اعضای شورا ارائه می کند. شورای شهر این پیشنهاد را با توجه به خصوصیات آن برای رسیدگی به اداره مربوطه در شهرداری ارجاع می دهد. سپس موضوع از طریق شورای شهرداران برای مرحله نهایی ارجاع شده و در نهایت تصمیم گیری نهایی با بازگشت موضوع به شورای شهر در آنجا صورت می گیرد.

از ابزارهایی که در شهر استکهلم برای افزایش مشارکت مردم در مدیریت و تصمیم گیری شهری به کار گرفته می شود می توان به حق شهروندان برای شرکت در تمام جلسات شورای شهر اشاره کرد. زمان این جلسات که دوبار در ماه تشکیل می شود از طریق روزنامه استکهلم هر سه شنبه قبل از تشکیل جلسه اعلام می گردد. همچنین برای آگاهی شهروندان از مشروح مذاکرات و تصمیم گیری های شورای شهر، جلسات شورا به طور مستقیم از رادیوی شهر پخش می شود.

#### - نهادهای محلی

در سوئد برای تشویق مشارکت گسترده تر شهروندان در امور شهری به ویژه خدمات شهری، در بخش ویژه ای از شهرداری ها، نهادهای محلی با وظایف خاصی تشکیل شده اند. نهادهای محلی که اعضای آن را شورای شهر منصوب می کند، می توانند کمیته های مدیریت شهری را تکمیل کرده و گاهی جانشین آنها شوند. این نهادها براساس کارشان متخصصان ویژه ای دارند. برای نمونه برخی از آنها در بخش خدمات تفریحی فعالیت دارند. همچنین این نهادها می توانند میان بخشی باشند و وظایف اداری و اجرایی چندین کمیته را برعهده گیرند. امروزه حدود ۵۰ شهرداری یا نهاد محلی تشکیل شده یا در حال تشکیل است. نهاد محلی با قدرت تصمیم گیری در موضوع هایی که بر بخش خاصی از فعالیت های شهرداری تأثیر می گذارند، نفوذ مستقیم محلی را امکان پذیر می سازند. به این ترتیب خدمات شهری متنوع با دگرگونی های محلی و تمایلات شهروندان بهتر سازماندهی می شوند. بسیاری امیدوارند پس از ادغام های شهری چنین امکانی



موجب تجدید حیات دموکراسی محلی می‌شود، برای فعالیت احزاب سیاسی و سازمان‌های داوطلب در امور محلی زمینه طبیعی ایجاد کند و پست‌های انتخابی جدید بسیاری ایجاد گردد تا به مردم فرصت دهد به سهم خود در شهرداری‌ها برای تصمیم‌های روزمره مسئولیت بپذیرند.

برنامه‌ریزانی که برای افزایش مشارکت مردم در مدیریت و تصمیم‌گیری شهری در سوئد تلاش می‌کنند امیدوارند این شیوه و ویژگی اداره امور نامتمرکز نهفته در آن، بتواند با روش کاملاً<sup>۱</sup> نو، مشارکت مردم را در فعالیت‌های دولت محلی تحقق بخشد.

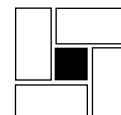
## ۲-۵-۶- جمع‌بندی (روندها، توان‌ها، محدودیت‌های مدیریت شهری و مشارکت) و تأثیر آثار

### متقابل آن در مطالعات پایه شامل انسان، فعالیت، محیط

شهرداری در ایران، سازمانی است که نزدیک به یک‌صدسال از عمر آن به‌صورت رسمی و قانونی و مدون می‌گذرد. هرچند این مدت در مقایسه با برخی کشورهای پیشرفته که دارای سابقه چندصد ساله در زمینه مدیریت شهری می‌باشند، کم به نظر می‌رسد با وجود این در بیشتر موارد هیچ‌گاه از اقتدار و قدرت کافی جهت اداره صحیح امور شهر و نظارت کافی بر توسعه متناسب و متعارف شهر برخوردار نبوده است.

مشکلات شهرداری در زمینه‌های مختلف، ناشی از عوامل متعددی هم‌چون عدم ضمانت‌های اجرایی لازم جهت اجرای کامل قانون شهرداری، عدم هماهنگی مؤثر سایر سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری شهر با شهرداری، فقدان جایگاه و منزلت واقعی شهرداران، عدم پذیرش شهرداری‌ها توسط مردم به عنوان یک سازمان محلی منتخب آنها و همچنین مشکلات مالی شهرداری‌ها ناشی از عدم وجود درآمدهای محلی کافی و کمبود تجهیزات لازم و بسیاری موارد دیگر است.

<sup>۱</sup> علیرضا علوی تبار، مشارکت در اداره امور شهرها، انتشارات سازمان و شهرداری‌های کشور، ۱۳۷۹ ص ۱۱۲-۱۱۵



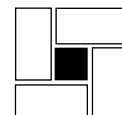


از طرفی به موازات توسعه سریع شهرها، گسترش فعالیت‌های شهری، ساختار تشکیلاتی و نیروی انسانی اکثر شهرداری‌ها با تغییرات لازم و پایه‌ای مواجه نگردیده است. طی چند دهه تاکنون، شهرداری‌ها نه به عنوان یک سازمان کاملاً محلی از استقلال عمل لازم و نه به عنوان یکی از تشکیلات دولتی از حمایت‌های دولت برخوردار بوده‌اند.

شهرداری‌ها از بدو شکل‌گیری تاکنون همواره دستخوش مشکلات مالی بوده‌اند و پیش‌بینی درآمدهای مستمر و قابل ملاحظه‌ای که بتواند مشکلات مالی شهرداری را برطرف نماید امکان‌پذیر نبوده است. کمک‌های دولت و یا پرداخت وام‌ها و اعتبارات مقطعی و موردی، معمولاً غیرکافی بوده است. سهم کمک‌های دولت به شهرداری‌ها در سال‌های قبل از انقلاب اسلامی به‌طور عمده صرف پرداخت حقوق و دستمزد و یا ارائه خدمات و فعالیت‌های جاری شهرداری‌ها شد و از محل آن سرمایه‌گذاری صورت نمی‌گرفت در سال‌های پس از انقلاب با هدف خودکفایی شهرداری‌ها سهم این کمک‌ها در بودجه شهرداری‌ها به شدت کاهش یافت به‌نحوی که در حال حاضر رقم این کمک در بعضی شهرداری‌ها به حد صفر رسیده است و بیشترین کمک‌ها به شهرداری‌های کوچک تعلق می‌گیرد.

براساس این سابقه و تجارب به نظر می‌رسد تجدید نظر و تغییر نگرش در نحوه اداره امور شهر می‌بایست سرلوحه فعالیت‌های شهرداری‌ها قرار گرفته و از طریق مشارکت شهروندان و سایر منابع مالی مانند بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و همچنین مشارکت و همراهی سایر دستگاه‌ها و سازمان‌های مؤثر در اداره امور شهر، نسبت به بهبود و تداوم روند تغییرات و افزایش سطح خدمات اقدام نمود.

قوانین و مقررات مربوط به نظام مدیریت شهری، آن‌گونه که در بخش‌های قبلی اشاره شد برای اولین بار در سال ۱۲۸۵ به صورت یک قانون مدون به تصویب رسید که در سال‌های ۱۳۰۹ و ۱۳۲۸ با تغییراتی کلی مواجه شد که بیشتر منبعث از شرایط سیاسی و جو حاکم بر جامعه بود تا

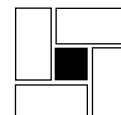


براساس مطالعه و بررسی آثار و تبعات قانون و در نهایت با تغییرات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در سال ۱۳۳۴ "قانون شهرداری" که تاکنون مرجع و ملاک عمل در اداره امور شهرهای کشور است به تصویب رسید.

پیشرفت‌های علمی و فنی در زمینه اداره امور شهرها در سطح جهان و کسب تجارب جدید و مؤثر، تأثیر قابل توجهی در تغییر و اصلاح قوانین و مقررات شهری ما نداشته است و با سپری شدن نزدیک به چهل سال از تصویب قانون شهرداری و علی‌رغم بلااثر شدن بیش از نیمی از مواد آن، کماکان به عنوان قانون معتبر و پایه، ملاک عمل و فعالیت برای شهرداری‌های کشور قرار می‌گیرد. هرچند تغییراتی در سال‌های بعد از ۱۳۳۴ به عنوان اصلاحیه و الحاقیه در این قانون صورت گرفته است لکن چارچوب کلی و روابط حاکم بر آن بلا تغییر مانده است.

شهر بندرعباس به لحاظ موقعیت خاص و اهمیت روزافزون آن در اقتصاد کشور و رشد سریع و بی‌وقفه و از همه مهمتر ضرورت ایجاد تطابق با فاکتورهای یک شهر بزرگ، ایجاب می‌نماید در اجرای سیاست‌های مدیریت شهری و براساس تقویت بنیان‌های سازمانی و تجهیز امکانات اولیه از قبیل نیروی انسانی، توان مالی و ارائه برنامه‌های مدون و مطالعه شده در جهت توسعه و عمران گام بردارد. تجربه نشان داده است این امر فقط در صورت به کارگیری روش‌های صحیح و مشارکت دادن واقعی شهروندان در اداره امور شهر قابل تحقق است.

رشد سریع جمعیت شهری که به دلیل رشد مهاجرت و رشد فعالیت‌های اقتصادی بندرعباس در دو دهه گذشته صورت گرفته است فراتر از ظرفیت‌های اولیه و امکانات و زیرساخت‌های شهر می‌باشد. رونق فعالیت‌های بازرگانی و افزایش حجم مبادلات به دلیل وقوع جنگ در سال‌های دهه ۶۰ و انتقال بار این فعالیت‌ها از خرمشهر به بندرعباس، رشد و توسعه سریع و جهشی را باعث گردید. این امر باعث هجوم جمعیت و نیروی کار به منطقه گردید که چالش‌های جدیدی را پیش روی مدیریت شهری بندرعباس قرارداد. مهاجرت افراد غیربومی و تردد و سکونت موقت رانندگان



کامیون‌های باری و ملوانان شکل و ظاهر متفاوتی را در جمعیت شهر به وجود آورده است. این تأثیر و آمیختگی شامل جمعیت ساکن پایگاه‌های نیروی هوایی و دریایی و پالایشگاه‌ها که از نقاط مختلف کشور در آنها ساکن هستند نیز می‌گردد.

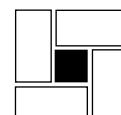
این تغییرات به میزان قابل توجهی بر زیرساخت‌ها و ساختارهای شهری اثر گذارده و مدیریت شهری را با مسائل جدیدی مواجه ساخته است. حتی از نظر فرهنگی نیز موجب اتخاذ تصمیم و اعمال مدیریت و برنامه‌ریزی و ارائه خدمات متفاوت گردیده است.

شهر بندرعباس به دلیل وجود انگیزه‌های قومی و توان بالقوه در گسترش فعالیت‌های شهری و خدمات شهری شرایط مساعد و مناسبی را برای توسعه و عمران شهر دارا می‌باشد. تردد و تماس، تعاملات فرهنگی و اقتصادی، تماس و ارتباط مداوم با مردم سایر نقاط کشور و نیز خارجیان، زمینه‌های فرهنگی و اقتصادی متفاوتی را در این شهر به وجود آورده است.

این شهر که در امتداد ساحل خلیج فارس قرار گرفته است به دلیل وجود تأسیسات بندری و تشکیلات سازمان‌های مختلف از جمله نیروی دریایی، پالایشگاه و پتروشیمی و ... در یک حوزه به طول حدود ۶۰ کیلومتر واقع شده که این امر به طور طبیعی مشکلاتی را برای مدیریت شهری از لحاظ نحوه اداره امور شهر و ارائه خدمات شهری ایجاد می‌نماید.

بندرعباس با جمعیتی بالغ بر ۳۰۰ هزار نفر و شرایط آب و هوایی گرم و مرطوب و ارتفاع کم از سطح دریا، نیازمند ابزار مدیریت ویژه می‌باشد. توسعه خطی شهر و مشکل آب، فاضلاب، آلودگی محیط به خصوص دریا از دغدغه‌های همیشگی مدیریت شهری بندرعباس می‌باشد.

به نظر می‌رسد ارائه خدمات مناسب به جمعیت فعلی خارج از ظرفیت‌ها و قابلیت‌های موجود شهرداری بندرعباس به عنوان مدیریت شهری بوده و چنانچه تجهیز پرسنلی، فنی و امکان کسب درآمد بیشتر برای آن فراهم نگردد شهر در آینده با مشکل اساسی مواجه خواهد شد.



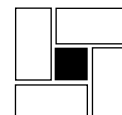
گسترش صنایع بزرگ و زیربنایی مانند پالایشگاه نفت، پتروشیمی، آلومینیوم سازی، کشتی سازی و نیز تأسیسات بندری شامل اسکله و بارانداز از یک طرف باعث رشد و توسعه و ایجاد اشتغال در منطقه می گردد و از طرفی مشکلات مضاعف زیست محیطی و ارائه خدمات شهری متفاوت و پر هزینه را به وجود می آورد.

محدودیت منابع آب مانند اکثر نقاط کشور در حفظ و ارتقاء بهداشت تأثیر منفی داشته و می باید با ایجاد سیستم های آب شیرین کن در کنترل این معضل تلاش نمود. هزینه بالای احداث این گونه تجهیزات مشارکت و مساعدت تکنولوژیکی و مالی سایر واحدهای بهره بردار را طلب می کند که می باید از جانب مدیریت شهری جلب و جذب شود.

در زمینه اجتماعی همان گونه که اشاره شد به دلیل وجود مراکز نظامی و صنعتی در بندرعباس، اشتغال متخصصین از سایر نقاط کشور و نیز فعالیت مراکز نظامی استراتژیک و با اهمیت به همراه خانواده آنان، زمینه تداخل فرهنگی را فراهم می نماید که از این جهت نیز مستلزم اندیشه و تدبیر ویژه برای برقراری ارتباط و تعامل و جلب و جذب شهروندان با اختصاصات فرهنگی و علائق مختلف و متفاوت می باشد. همچنین تماس و ارتباط با کارکنان و ملوانان خارجی کشتی ها نیز در تبادل فرهنگی و نگرش شهروندان حائز اهمیت است.

تمامی نکات فوق مبین این مطلب است که مدیریت شهری امری است چندبعدی که نیازمند دانش و بینش کافی مدیریت شهری و مساعدت، همراهی و مشارکت شهروندان و کلیه عناصر دخیل و درگیر با مسائل شهر را ایجاب می نماید.

در سیستم های جدید مدیریت شهری، خودکفایی و تأمین منابع مالی، انسانی و فنی از طریق شهروندان و مشارکت آنان یک هدف اصلی و غایی است. این امر مستلزم شکل گیری سازمان ها و تشکیلات ضروری در این رابطه و انجام تغییراتی در قوانین موجود می باشد که از مهمترین آنها موارد ذیل را می توان نام برد:



- ۱- بازنگری اساسی در قانون شهرداری متناسب با شرایط موجود و تفویض اختیار در جهت کسب درآمدهای لازم برای اداره شهر.
- ۲- اصلاح ساختار تشکیلاتی و نیروی انسانی شهرداری متناسب با جایگاه و منزلت واقعی آن و متناسب با نیازهای شهروندان.
- ۳- افزایش امکان مشارکت شهروندان و بخش‌ها و مؤسسات در اداره امور شهر.
- ۴- جلب مشارکت فعال مردم در مسائل شهری از طریق نظرخواهی در مورد طرح‌ها و برنامه‌های شهری.
- ۵- سرمایه‌گذاری مشترک با بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و وزارت مسکن و شهرسازی جهت احداث مسکن انبوه و ارزان و نهایتاً "دستیابی به هدف ایجاد ساختار مناسب شهری از نظر مکانی، فضا و ...

