

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

کتاب راهنمای «فرماندار»

مؤلف

دکتر اصغر صامی شهاب

باورایش فنی و ادبی
مهندس کیتا صدیق و دکتر سید سعید جلالی

اسامی مشاوران (به ترتیب حروف الفبا)

قاسمی، رضا: رئیس اداره توانمندسازی اداره کل توسعه منابع انسانی	احسانی، صغری: رئیس اداره طرح و برنامه و امور استان‌های مرکز امور اجتماعی و فرهنگی
قربانپور، محمد: نماینده معاونت امور مجلس و هماهنگی استان‌ها	حاج احمدی، رسول: مدیر برنامه ریزی آموزش و پژوهش سازمان مدیریت بحران کشور
گلستانی، پگاه: رئیس گروه هماهنگی امور اقتصادی معاونت هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منطقه‌ای	حاجوی، حمیدرضا: مدیرکل دفتر برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور
لرنی، منوچهر: رئیس اداره حفاظت شبکه‌های رایانه‌ای مرکز حراست	حاجیان مقدم، فاطمه: معاون محترم دفتر امور زنان و خانواده
مصطفوی، حجت‌اله: نماینده دفتر تشکیلات و بهبود روش‌ها	صبوری، ضیاءالدین: نماینده و مشاور رئیس مرکز اطلاع رسانی و امور بین الملل
هاشمی، سارا: نماینده مرکز توسعه دولت الکترونیک، فناوری اطلاعات و آمار	غزالی، عبدالرسول: رئیس مرکز آموزش و پژوهش سازمان ثبت احوال کشور
یاسینی، محمدعلی: رئیس گروه راهبردی مدیریت مرکز مدیریت عملکرد بازرسی و امور حقوقی	قاسمی، حسین: مشاور و مدیر حوزه معاونت امنیتی انتظامی

بازخوانی متن

صرامی، محمد جعفر: فرماندار اسبق اهواز گراوند، عبدالکریم: فرماندار اسبق و معاون دفتر سیاسی مشفق، محمدعلی: مدیرکل اسبق انتخابات

فهرست مطالب

۱۵.....	سخن مرکز.....
۱۷.....	مقدمه

فصل نخست

نقش فرماندار در برنامه‌ریزی سیاست داخلی در شهرستان

۲۲.....	درآمد.....
۲۲.....	بخش اول: نظام برنامه‌ریزی شهرستان
۲۲.....	۱. برنامه‌ریزی عمومی و تخصصی شهرستان.....
۲۵.....	۲. آداب اداره جلسات.....
۲۶.....	۳. مجاری عمومی برنامه‌ریزی شهرستان
۲۷.....	۴. شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان.....
۲۹.....	بخش دوم: بودجه.....
۲۹.....	۱. ضرورت بودجه.....
۳۰.....	۲. تعاریف بودجه.....
۳۶.....	۳. بودجه در تراز شهرستان.....

فصل دوم

سامان بخشی امور اقتصادی در شهرستان

۴۰.....	درآمد.....
۴۰.....	۱. سازوکار مدیریت اقتصادی شهرستان
۴۳.....	۲. کمیسیون تنظیم بازار.....
۴۴.....	۳. کارگروه تخصصی امور اقتصادی
۴۵.....	۴. کارگروه تخصصی اشتغال.....
۴۶.....	۵. کارگروه تخصصی امور درآمدها و تجهیزات منابع انسانی.....
۴۶.....	۶. کارگروه هدفمندی یارانه‌ها.....
۴۶.....	۷. اصناف اقتصادی و نظارت بر واحدها صنفی
۴۸.....	۷-۱. واحدهای صنفی در قانون اصناف
۴۹.....	۷-۲. نقش اصناف در فضای کسب و کار و فرمانداری.....
۵۱.....	۸. مناطق آزاد
۵۲.....	۹. بازارچه‌های مرزی.....
۵۳.....	۹-۱. برخی از مقررات حاکم بر بازارچه‌های مرزی.....
۵۴.....	۹-۲. بازارچه‌های مرزی غیرفعال
۵۶.....	۹-۳. بازارچه‌های مرزی فعال
۵۷.....	۹-۴. اهم مشکلات در بازارچه‌های مرزی

- ۵-۹. راهکارهای پیشنهادی..... ۵۸
 ۱۰. تعاونی‌های مرزنشینان..... ۵۸

فصل سوم

سامان‌بخشی امور عمران شهری و روستایی

- درآمد ۶۲
۱. کمیسیون‌ها، شوراهای کارگروه‌ها..... ۶۲
- ۱-۱. کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری..... ۶۲
- ۱-۲. کمیسیون ماده ۹۹ قانون شهرداری..... ۶۳
- ۱-۳. کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری..... ۶۷
- ۱-۴. کمیسیون ماده ۸ قانون نوسازی و عمران شهری..... ۶۸
- ۱-۵. کمیسیون حفاری..... ۶۹
- ۱-۶. کمیسیون تبصره (۱) ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و اصلاحیه‌های بعدی..... ۶۹
- ۱-۷. شورای ترافیک شهرستان..... ۷۰
۲. وظایف مرتبط با خدمات و محیط‌زیست شهری و روستایی..... ۷۳
- ۲-۱. شورای حفاظت منابع آب شهرستان..... ۷۳
- ۲-۲. مدیریت پسماند..... ۷۴
- ۲-۳. فضای سبز..... ۷۵
- ۲-۴. بهداشت عمومی شهر..... ۷۵
- ۲-۵. امور ایمنی و آتش‌نشانی..... ۷۵
- ۲-۶. تأسیسات خدمات شهری..... ۷۶
۳. برنامه‌ریزی و توسعه شهری..... ۷۶
- ۳-۱. ستاد بازآفرینی شهری..... ۷۶
- ۳-۲. تصویب برنامه راهبردی عملیاتی شهر و شهرداری در شهرهای با جمعیت کمتر از بیست هزار نفر..... ۷۷
- ۳-۳. تشکیل ستاد مرکزی هماهنگی خدمات سفر و متناظر آن در سطح استان و شهرستان..... ۷۷
۴. برخی ضوابط توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی..... ۷۸
- ۴-۱. ضوابط ملی آمایش سرزمین و طرح جامع سرزمین..... ۷۸
- ۴-۲. طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی..... ۸۱
- ۴-۳. محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها..... ۸۴
- ۴-۴. آیین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج حریم شهرها و محدوده روستاها..... ۸۶
۵. شورای شهر و روستای اسلامی و هیئت تطبیق مصوبات..... ۸۶
- ۵-۱. برگزاری انتخابات..... ۸۷
- ۵-۲. نظارت بر عملکرد و مصوبات شوراهای اسلامی شهر..... ۹۰

فصل چهارم

سامان بخشی امور اجتماعی و فرهنگی شهرستان

۹۴.....	درآمد.....
۹۴.....	۱. آشنایی با مفاهیم امور اجتماعی.....
۹۵.....	۲. سیاست گذاری امور اجتماعی-فرهنگی و صیانت از حقوق شهروندی.....
۹۸.....	۳. آشنایی با قوانین و اسناد بالادستی در امور اجتماعی.....
۱۰۰.....	۴. شوراهای، کمیته‌ها و کارگروه‌ها.....
۱۰۰.....	۱-۴. کارگروه تخصصی امور اجتماعی و فرهنگی.....
۱۰۱.....	۲-۴. شورای هماهنگی مبارزه با مواد مخدر.....
۱۰۲.....	۳-۴. کمیته پیشگیری و مبارزه با مصرف مشروبات الکلی.....
۱۰۲.....	۴-۴. کمیته جمع‌آوری و ساماندهی متکدیان (آیین‌نامه شورای عالی اداری).....
۱۰۲.....	۵-۴. شورای آموزش و پرورش شهرستان.....
۱۰۴.....	۶-۴. کارگروه تخصصی بانوان و خانواده در شهرستان.....
۱۰۵.....	۷-۴. انجمن‌های میراث فرهنگی کشور.....
۱۰۶.....	۸-۴. شورای فرهنگ عمومی.....
۱۰۷.....	۹-۴. شورای ثبت وقایع حیاتی.....
۱۰۸.....	۱۰-۴. انجمن کتابخانه‌های عمومی شهرستان.....
۱۰۹.....	۱۱-۴. کمیته دائمی نهضت مطالعه مفید شهرستان.....
۱۰۹.....	۱۲-۴. کارگروه نام‌گذاری.....
۱۱۱.....	۱۳-۴. شورای ستاد احیای امر به معروف و نهی از منکر.....
۱۱۲.....	۱۴-۴. شورای ستاد اقامه نماز.....
۱۱۳.....	۱۵-۴. کارگروه زکات شهرستان.....
۱۱۳.....	۱۶-۴. کارگروه تخصصی سلامت و امنیت غذایی.....
۱۱۴.....	۱۷-۴. کمیسیون ارتقای امنیت اجتماعی و فرهنگی.....
۱۱۴.....	۱۸-۴. طرح اردوهای هجرت شهرستان.....
۱۱۵.....	۱۹-۴. تشکیل ستادهای رسمی سنواتی.....
۱۱۵.....	۵. نقش و وظایف فرمانداری در امور اجتماعی.....
۱۱۶.....	۱-۵. امور عمومی مربوط به برنامه‌ریزی و مدیریت امور اجتماعی در سطح شهرستان.....
۱۱۷.....	۲-۵. امور مربوط به سرمایه اجتماعی و فعالیت‌های فرهنگی.....
۱۱۸.....	۶. ویژگی‌های بحران‌های اجتماعی.....
۱۱۸.....	۱-۶. ویژگی‌های بحران‌های صنفی معلمان و کارگران.....
۱۱۹.....	۲-۶. ویژگی‌های بحران‌های صنفی دانشجویی.....
۱۱۹.....	۳-۶. ویژگی‌های بحران‌های اجتماعی مبتنی بر تنش‌های قومی و اقلیت‌های مذهبی.....
۱۲۰.....	۷. مدیریت بحران‌های محدود/کم شدت صنفی اجتماعی.....

فصل پنجم سامان بخشی امور سیاسی

درآمد.....	۱۲۵
۱. سامان بخشی انتخابات.....	۱۲۲
۱-۱. لزوم اشراف فرماندار به قوانین انتخاباتی.....	۱۲۲
۱-۲. مشکلات برگزاری انتخابات.....	۱۲۴
۱-۳. سه مرحله انتخابات و رصد مسائل هر یک از آنها.....	۱۲۵
۱-۴. نکاتی در انتخاب معتمدین هیئت اجرایی مجلس شورای اسلامی.....	۱۲۷
۲. سامان بخشی امور سیاسی شهرستان.....	۱۲۸
۲-۱. ایجاد ساختار فرصت سیاسی.....	۱۲۹
۲-۲. احزاب و دفاتر حزبی.....	۱۲۹
۲-۳. قانون های صنفی.....	۱۳۱
۲-۴. تقسیمات کشوری و تصمیمات جدید.....	۱۳۳
۲-۵. جرم سیاسی و تحولات آن.....	۱۳۶
۲-۶. تجمعات قانونی و غیرقانونی.....	۱۳۸
۲-۷. اتباع و مهاجرین خارجی.....	۱۴۰
۲-۸. مدیریت فرقه های اسلامی و عرفانی.....	۱۴۷

فصل ششم سامان بخشی روابط با نخبگان

۱. رابطه با نمایندگان مجلس شورای اسلامی.....	۱۶۸
۲. رابطه با تشکل های مردم نهاد.....	۱۷۰
۳. رابطه با ائمه جمعه و جماعات.....	۱۷۳

فصل هفتم مدیریت بحران های طبیعی

درآمد.....	۱۷۶
۱. فرمانداران و مراحل چهارگانه مدیریت بحران.....	۱۷۶
۲. مراحل چهارگانه مدیریت بحران.....	۱۷۹
۳. سطوح مختلف سانحه.....	۱۸۱
۴. قانون و ساختار مدیریت بحران کشور.....	۱۸۱
۵. اعضای شورای هماهنگی مدیریت بحران شهرستان.....	۱۸۳
۶. منابع مالی در اختیار مدیریت بحران.....	۱۸۴
۷. وظایف فرماندار در مراحل چهارگانه مدیریت بحران.....	۱۸۵
۷-۱. مرحله پیش بینی و پیشگیری.....	۱۸۵
۷-۲. مرحله آمادگی.....	۱۸۷

- ۱۸۹ ۷-۳. مرحله مقابله.....
- ۱۹۱ ۷-۴. مرحله بازسازی و بازتوانی.....

فصل هشتم

سامان بخشی امور دولت الکترونیک

- درآمد..... ۱۹۴
۱. مدل های مختلف دولت الکترونیک..... ۱۹۴
۲. انواع تعاملات الکترونیک دولت..... ۱۹۴
۳. نقشه راه دولت الکترونیک کشور و کارگروه های مورد نیاز..... ۱۹۵
- ۳-۱. مهم ترین اقدامات مورداشاره در نقشه راه دولت الکترونیک ایران..... ۱۹۶
- ۳-۲. مروری بر عناوین و برنامه های مطرح در حوزه توسعه دولت الکترونیک..... ۱۹۶
۴. تشکیل کارگروه توسعه دولت الکترونیک..... ۱۹۸
۵. دموکراسی الکترونیک و برگزاری انتخابات الکترونیک..... ۱۹۹
۶. اقدامات ضروری..... ۲۰۱

فصل نهم

سامان بخشی امور حقوقی

- درآمد..... ۲۰۴
۱. انتساب اهانت، افترا یا نشر کذب به فرماندار یا فرمانداری..... ۲۰۴
۲. سوءاستفاده از قدرت و اعمال قدرت رسمی برخلاف قانون..... ۲۰۵
۳. دخالت در امر قضاء..... ۲۰۶
۴. تصرف غیرقانونی در اموال دولتی..... ۲۰۶
۵. تصرف اراضی اشخاص..... ۲۰۷
۶. افشای اسناد محرمانه و سری..... ۲۰۸
۷. توقیف و حبس غیرقانونی اشخاص..... ۲۱۰
۸. عدم گزارش جرائم ارتكابی..... ۲۱۱
۹. عدم اجرای دستور موقت صادر شده از سوی شعب دیوان عدالت اداری..... ۲۱۲
۱۰. تأثیر دادن نفوذ اشخاص در تصمیمات اداری..... ۲۱۳
۱۱. ادامه تحصیل کارگزاران کشور در ساعات اداری..... ۲۱۳

فصل دهم

سامان بخشی امور اداری

۱. شغل فرمانداری..... ۲۱۶
- ۱-۱. نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران..... ۲۱۶
- ۱-۲. نمونه وظایف و مسئولیت ها..... ۲۱۹
۲. معاون فرماندار..... ۲۲۰

۳	دFTER فرماندار.....	۲۲۱
۴	حراست.....	۲۲۲
۵	دFTER سیاسی.....	۲۲۳
۶	روابط عمومی و ارزیابی عملکرد و پاسخگویی به شکایات.....	۲۲۴
۷	پاسخگویی به شکایات.....	۲۲۷
۸	دایره اداری و مالی.....	۲۲۸
۹	دایره امور اجتماعی و انتخابات.....	۲۲۹
۱۰	دایره عمرانی.....	۲۳۰
۱۱	دFTER شهر و روستا.....	۲۳۱
۱۲	تعیین رده‌های مکاتباتی وزارت کشور.....	۲۳۲
۱-۱۲	مکاتباتی که با امضای وزیر کشور ارسال می‌شود.....	۲۳۲
۲-۱۲	مکاتباتی که با امضای معاونین وزارت کشور ارسال می‌شود.....	۲۳۳
۳-۱۲	مکاتباتی که با امضای رؤسای مراکز وزارت کشور ارسال می‌شود.....	۲۳۴
۴-۱۲	مکاتباتی که با امضای مدیران کل ستادی وزارت کشور ارسال می‌شود.....	۲۳۵
۵-۱۲	مکاتبات استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و بخشداري‌ها.....	۲۳۵

فصل یازدهم

کنترل و نظارت در امنیت داخلی شهرستان

درآمد.....	۲۴۶
۱. مفهوم انواع امنیت.....	۲۴۶
۲. شورای تأمین.....	۲۴۹
۳. وضعیت‌های مختلف در عملیات امنیت داخلی.....	۲۵۱
۱-۳. وضعیت سفید.....	۲۵۱
۲-۳. وضعیت خاکستری (غیرعادی):.....	۲۵۱
۳-۳. وضعیت زرد (فوق‌العاده).....	۲۵۲
۴-۳. وضعیت قرمز.....	۲۵۲
۴. کارگروه امنیت و انتظامات.....	۲۵۳
۵. شناسه‌های ضد امنیت داخلی و نظم عمومی:.....	۲۵۴
۶. کمیسیون‌های تخصصی شوراهای تأمین و امنیت کشور.....	۲۵۵
۱-۶. کمیسیون تهیه پیش نویس اسناد همکاری‌های امنیتی با سایر کشورها.....	۲۵۶
۲-۶. کمیسیون کارگری شورای امنیت کشور.....	۲۵۸
۷. تأسیس نیروی انتظامی به‌عنوان سازمان وابسته به وزارت کشور.....	۲۶۴
۸. امنیت مرزها در شهرستان‌های مرزی کشور.....	۲۶۹
۹. شورای تأمین ویژه منطقه آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران.....	۲۷۴
۱۰. مدیریت بحران امنیتی در جمهوری اسلامی ایران.....	۲۷۷

۲۷۷.....	۱-۱۰. تعریف بحران.....
۲۷۹.....	۲-۱۰. محیط امنیتی و مدیریت بحران‌های امنیتی در جمهوری اسلامی ایران.....
۲۸۱.....	۳-۱۰. فرایندهای بحران و مدیریت آن‌ها.....
۲۸۷.....	اول: استراتژی‌های نرم.....
۲۸۷.....	الف. استراتژی کنترلی.....
۲۸۸.....	ب. استراتژی بازدارندگی.....
۲۸۸.....	ج. استراتژی محدودسازی کنش.....
۲۸۸.....	د. استراتژی تصعید بحران.....
۲۸۸.....	ه. استراتژی نهادینه‌سازی کنش.....
۲۸۹.....	و. استراتژی مشارکت‌جویی.....
۲۸۹.....	دوم: استراتژی سخت.....
۲۹۰.....	الف. دستگیری و بازداشت عناصر اصلی پس از بحران.....
۲۹۰.....	ب. تشکیل پرونده برای متهمان.....
۲۹۰.....	ج. دریافت خسارت از اغتشاشگران.....
۲۹۲.....	د. ایجاد محرومیت‌های اجتماعی برای اغتشاشگران.....
۲۹۲.....	ه. کنترل عناصر اصلی پس از رهایی از محکومیت.....

فصل دوازدهم

ارتقای نظم عمومی در شهرستان

۲۹۶.....	درآمد.....
۲۹۶.....	۱. نظم عمومی.....
۲۹۷.....	۱-۱. انواع نظم.....
۲۹۹.....	۲-۱. محدودیت‌های سنجش نظم عمومی در وزارت کشور.....
۳۰۱.....	۲- کاربست نظم عمومی در شهرستان‌ها.....

فهرست جداول

جدول شماره ۱. لیست مجاری عمومی و تخصصی برنامه‌ریزی شهرستان.....	۲۴
جدول شماره ۲. مقولات مدیریت اقتصادی در شهرستان.....	۴۲
جدول شماره ۳. بازارچه‌های غیرفعال کشور.....	۵۴
جدول شماره ۴. بازارچه‌های فعال کشور.....	۵۶
جدول شماره ۵. وضعیت کلی تعاونی‌های مرزنشین بر اساس آمار ۱۳۹۳.....	۵۹
جدول شماره ۶. وضعیت مدیریت ساخت و ساز در روستاهای کشور.....	۶۴
جدول شماره ۷. مراحل تکاملی تعریف آمایش سرزمین در ایران.....	۷۸
جدول شماره ۸. طبقه‌بندی طرح‌ها و مراجع بررسی و تصویب.....	۸۲
جدول شماره ۹. سوانح طبیعی.....	۱۷۸
جدول شماره ۱۰. اسامی ۱۴ خوشه مورداشاره در نقشه راه دولت الکترونیک کشور.....	۱۹۵
جدول شماره ۱۱. شرایط احراز انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران.....	۲۱۸
جدول شماره ۱۲. مکاتبات با دفتر مقام معظم رهبری.....	۲۳۵
جدول شماره ۱۳. مکاتبات با ریاست جمهوری و سازمان‌های وابسته.....	۲۳۶
جدول شماره ۱۴. مکاتبات با مجلس شورای اسلامی.....	۲۳۷
جدول شماره ۱۵. مکاتبات با شورای عالی امنیت ملی.....	۲۳۸
جدول شماره ۱۶. مکاتبات با قوه قضائیه.....	۲۳۸
جدول شماره ۱۷. مکاتبات با مجمع تشخیص مصلحت نظام.....	۲۳۹
جدول شماره ۱۸. مکاتبات با شورای نگهبان.....	۲۳۹
جدول شماره ۱۹. مکاتبات با وزارت کشور.....	۲۳۹
جدول شماره ۲۰. مکاتبات با سایر وزارتخانه‌ها.....	۲۴۰
جدول شماره ۲۱. مکاتبات با نیروی انتظامی.....	۲۴۰
جدول شماره ۲۲. مکاتبات با نیروهای نظامی.....	۲۴۱
جدول شماره ۲۳. مکاتبات با صدا و سیما.....	۲۴۱
جدول شماره ۲۴. (هلال احمر، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد پانزده خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی، ستاد اجرایی فرمان امام خمینی (ره)، سازمان بازنشستگی کشوری، بهزیستی و...).....	۲۴۲
جدول شماره ۲۵. مکاتبات با شوراها و شهرداری‌ها.....	۲۴۲
جدول شماره ۲۶. مکاتبات با بانک‌ها و بیمه‌ها.....	۲۴۳
جدول شماره ۲۷. فهرست کمیسیون‌های شورای امنیت کشور و شورای تأمین استان‌ها و.....	۲۵۶
جدول شماره ۲۸. وضعیت استان‌های مرزی از نظر قومیت‌های ساکن، مذهب و زبان.....	۲۷۳

فهرست اشکال

- شکل ۱. نقش دولت در اصناف کشور..... ۴۷
- شکل ۲. محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک..... ۸۶
-

فهرست نمودارها

- نمودار شمار ۱. فرایند تصمیم‌گیری در اصناف کشور..... ۴۹
- نمودار شماره ۲. حوزه‌های امور اجتماعی..... ۹۵
- نمودار شماره ۳. ساختار مدیریت بحران کشور..... ۱۸۳

سخن مرکز

«مدیریت سیاست داخلی» به مثابه محور اصلی فعالیت وزارت کشور، حائز اهمیت بالایی بوده و نشان از حساسیت و اثرگذاری جایگاه وزارت کشور در اداره امور دارد. بر این اساس، توجه به نقش کارگزاران مدیریت سیاست داخلی و تلاش برای شناخت، آسیب‌شناسی، تقویت و ارتقای جایگاه ایشان با هدف بهبود امور و افزایش رضایت‌مندی شهروندان؛ رسالتی راهبردی ارزیابی می‌شود.

«مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور» از این منظر، طرح تهیه، تدوین و انتشار «مجموعه کتاب‌های راهنمای مدیران» را در دستورکار خود قرار داده است. هدف از این طرح، تولید و عرضه آثاری است که به شکلی مختصر-اما جامع- ابعاد مدیریتی را در سطوح مختلف مدیریت سیاست داخلی، مورد بررسی قرار داده و درنهایت متنی مرجع را برای مدیران ارائه نماید که بتواند راهنمای ایشان در شناخت وظایف، تحلیل مسائل و فرایند اقدام باشد. این طرح مراحل تحقیقاتی متعددی دارد که متناسب و متناظر با سلسله‌مراتب مدیریت در حوزه سیاست داخلی است.

«مرکز مطالعات راهبردی و آموزش» خداوند متعال را شاکر است که هم‌اکنون می‌تواند یکی از آثار این مجموعه مهم را خدمت مدیران و کارشناسان محترم ارائه نماید. امید آن که سایر مجلدات نیز در آینده نزدیک، تولید و عرضه شود.

و لله الحمد

اصغر افتخاری

رئیس مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور

«ملاحظه»

- اثر حاضر در حکم راهنمای اقدام است و متناسب با مستندات موجود تهیه و تدوین شده است. لذا نمی‌تواند جایگزین ضوابط قانونی، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های ابلاغی در مقام اجرا باشد.
- با توجه به اصلاحات قانونی که معمولاً رخ داده و در نظام اداری به صورت رسمی اطلاع‌رسانی می‌شود؛ مرکز از تمامی مخاطبان حوزه‌های اداری مرتبط با موضوع، درخواست می‌نماید، نظرات و اصلاحات خود را جهت به‌روز نمودن اثر حاضر برای مرکز ارسال دارند.
- نظر به ماهیت این‌گونه آثار، ویراست مستمر آن‌ها امری ضروری است که مرکز به‌صورت منظم در نظر دارد هر سال یک‌بار به این امر اقدام نماید. دریافت نظرات، مستندات تکمیلی و جدید برای انتشار نسخه‌های بعدی، مورد تقاضاست.

مقدمه

نظام جمهوری اسلامی ایران سال‌های پرفراز و نشیبی را پشت سر گذاشته و صاحب تجارب مختلفی در حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. از جمله تجارب ارزشمندی که طی این سال‌ها کسب شده در حوزه مدیریت سیاست داخلی است. فرماندار به‌مثابه یکی از مهم‌ترین حلقه مدیریت سیاست داخلی مطرح است تا آن‌جا که شخص اول حاکمیتی در شهرستان معرفی شده و بنا به چنین جایگاهی، عهده‌دار و مسئول اجرای کلیه برنامه‌های تدوین شده و قوانین وضع شده نظام است.

در تلاش‌هایی که قبلاً برای وضوح این جایگاه صورت گرفته، صرفاً با رویکردی حقوقی به جمع‌آوری قوانین و مقررات پرداخته شده است.^۱ هرچند مبنای کار حاضر نیز مستندات قانونی هستند اما این مجلد درصدد است با ادبیاتی مختصر و کاربردی فرمانداران را در اجرای وظایف و آشنایی با اختیارات یاری رساند. از اهداف و نوآوری‌های دیگر این اثر آن است که امور فرمانداران را به بخش‌های برنامه‌ریزی (در فصل اول)، سامان‌بخشی (ساماندهی و هماهنگی درونی در فصول ۲ تا ۱۰)، کنترل و نظارت، (تأمین امنیت داخلی فصل یازدهم) و بالاخره و اصل ماجرا، جمع‌بندی، هدایت و راهبری (در قالب نقش فرماندار به‌عنوان متولی نظم عمومی در حوزه شهرستان) تقسیم کرده است. در فصل اخیر سعی شده مدیران سیاست داخلی از نقش انفعالی بخش‌های گذشته فاصله گرفته و نقش فعالانه‌تری را عهده‌دار شوند.

واقعیت این است که هرچند مدیریت سیاست داخلی در کشورمان از سال‌های پرفرازونشیبی گذر کرده و کشتی نظام ج.ا.ایران را از امواج پرخروش اوایل انقلاب، جنگ تحمیلی، دوران سازندگی و سال‌های پس‌از آن و با وجود مناطق ناامن شرق کشور و اشرار تروریست و مناطق ناامن غربی و تروریست‌های منطقه به سلامت عبور داده است، اما راه دشواری در پیش دارد. همچنین، وزارت کشور به‌عنوان متولی سیاست و امنیت داخلی با پهنه‌ای به‌اندازه جغرافیای کل کشور و مدیریت سیاسی این فضا، در کنار کام‌بخشی‌ها، همواره با ناکامی‌هایی نیز مواجه بوده است. از ارتقای شاخص‌های توسعه در جوانب مختلف آن گرفته تا مسئله آب آشامیدنی همه و همه جزو مؤلفه‌های سیاست داخلی بوده‌اند و صد البته از این رهگذر نقصان‌ها و کاستی‌هایی پدید می‌آید که قانون‌گذار جبران و مدیریت آن‌ها را به عهده مدیران سیاست داخلی وانهاده است. نقشی که قانون‌گذار برای وزارت کشور و به‌تبع، مدیران سیاست داخلی استان و شهرستان قائل شده در مجموع، می‌توان یک‌نهاد برتر

^۱ بنگرید به کتاب ۱۱ جلدی «آنچه فرماندار باید بداند» حسین خوران، مؤسسه انتشاراتی محراب قلم، ۱۳۸۴

هماهنگ کننده در حوزه سرزمینی دانست که بین نهادها و دستگاه‌های متولی تخصصی هماهنگی به عمل می‌آورد. فرماندار در کلیه فصول پیش‌رو، چه نقشی که در برنامه‌ریزی شهرستان از طریق شوراها و کمیسیون‌های مختلف به‌عنوان رئیس شورا/کمیته ایفا می‌کند و چه در فصول سامان‌بخشی مسائل اقتصادی، عمرانی، اجتماعی و سیاسی (فصل دوم تا دهم) و در نهایت نقشی که در فصل یازدهم به‌عنوان رئیس شورای تأمین شهرستان در کنترل و نظارت دارد، نقش یک راهبر و هماهنگ کننده را ایفا می‌کند. بنابراین، تصویری که برخی از فرماندار دارند و مقام وی را تا سرحد حاکم بلامنازع شهرستان ترسیم می‌کنند، تصویری ناپخته و غیر کارشناسی خواهد بود. درگیر شدن برخی فرمانداران با سازمان‌های تخصصی نیز از تبعات وجود این ذهنیت در آنهاست. هرچند به لحاظ وجود ضربی از عدم تمرکز سیاسی در کشور، اختیارات گسترده‌تری برای فرمانداران شهرستان‌ها در شورای تأمین نسبت به مدیران سیاست داخلی مراکز استان‌ها یا ستاد وزارت کشور که تحت هژمون استاندار یا وزیر کشور قرار دارند، فرض می‌شود. اما نقش آنها نیز نقش هماهنگ کننده است. البته هماهنگ کنندگی نقشی ناشی از جایگاه حاکمیتی و بسیار مهم است.

ممکن است برخی از مردم در برخی از مناطق دوردست کشورمان احساس عدالت و شهروندی کامل را نداشته باشند. جبران و ترمیم این احساس عمده‌ترین کار ویژه مدیران سیاست داخلی در هماهنگی با ادارات تخصصی شهرستان است. اصل مهم رضایتمندی شهروندان در یک حوزه جغرافیایی خاص را که برخی آن را عدالت فضایی نام نهاده‌اند و وزارت کشور با استفاده از ابزارهای اجتماعی و فرهنگی مسئولیت ارتقای آن را دارد، تنها از طریق هماهنگی با دستگاه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی میسر می‌شود.

به‌علاوه، قائل شدن به نقش یک هماهنگ کننده برتر برای فرمانداران، هرگز به معنای فروکاست این مقام نیست. در دنیای پیچیده و مدرن امروزین هماهنگی و اصل هماهنگی اساس پایداری نظام اجتماعی است. به عبارت بهتر راز پایداری، ماندگاری و عبور کردن و موفقیت، هماهنگی است. نظامی که عناصر سازنده و مؤلفه‌های تشکیل دهنده‌اش با سایر سیستم‌های حیات بشری همخوانی و هماهنگی داشته باشد پایدار خواهد بود. البته هرکس به شیوه خود حرکت می‌کند اما همه هماهنگ‌اند. در شوراها و کمیسیون‌ها نیز هر سازمانی با توجه به قوانین، کار تخصصی خود را به انجام می‌رساند اما هماهنگی در سطح بالاتر با فرماندار است.

نکته دیگر که ذکر آن در مقدمه ورود به مباحث اصلی کتاب حائز اهمیت است این که در کتاب حاضر سعی شده «کارویژه‌های فرمانداران» را صرفاً به صورت واکنشی و عکس‌العملی چنان که در قوانین و مقررات مربوط روشن شده و در فصل نخست تا انتهای فصل دهم (سامان‌بخشی امور اداری)

آمده، بسنده نشود. کانون توجه ما در فصل یازدهم تحت عنوان کنترل و نظارت، به امور امنیت داخلی و شوراهای تأمین و مدیریت بحران امنیتی متمرکز شده است و در پیچه ورودمان به این دسته مباحث تخصصی رویکرد تفسیری از امنیت و تهدید و فرصت خواهد بود. بالاخره همان طور که گفتیم در فصل آخر، نقش کنشی فرماندار و فرمانداری را مورد تأکید قرار داده‌ایم. در این فصل فرماندار رصد نظم عمومی در حوزه سرزمینی خود را در حوزه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی مورد توجه و تمرکز قرار داده و اختلالات موجود در نظم عمومی را در هیئت‌های کارشناسی مورد بازبینی و بازبایی قرار می‌دهد. متأسفانه در توابع استانی و شهرستانی وزارت کشور (استانداری، فرمانداری و بخشداری‌ها)، داده‌ها و اطلاعات مستقلی تولید نمی‌شود که امکان مقایسه بین آن‌ها را برای ستاد وزارت کشور ایجاد کرده و به تدریج فرایند نظارت علمی حوزه‌های استانی و شهرستانی فراهم آید. این تلاش را با معرفی مدلی برای سنجش ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخصه‌های مختلف نظم عمومی برگرفته از شاخص‌ها و داده‌های رسمی مرکز آمار ایران در فرجام کتاب حاضر به انجام خواهیم رساند.

در فصول ده‌گانه نخست روش پژوهش حاکم روش کتابخانه‌ای و اسنادی به کار گرفته شده است. همچنین، گاهی بر اساس ضرورت از مصاحبه با صاحب‌نظران نیز استفاده شد. بعضاً سعی شده با نگاهی تاریخی، عناوین بحث مورد بررسی قرار گرفته و معرفی شوند. فصل آخر که به مقوله نظم عمومی اختصاص یافته نیز بر شاخص‌های عینی متغیرهای نظم ابتناء یافته است.

تقدیر و تشکر

بی‌تردید کتابی با این گستردگی مفهومی و تخصصی جز با همکاری صدیقانه همکاران خدوم و دلسوز وزارت کشور که افتخار آشنایی و همکاری با آن‌ها را بیش از بیست سال دارم امکان‌پذیر نبود. به‌غیر از گروه مشاوران که توسط معاونت‌های تخصصی وزارت کشور و به‌عنوان نمایندگان تام‌الاختیار و فرهیخته، تجربه حوزه تخصصی‌شان را فرا پیش نهادند، همکاران مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور، در قالب شورای راهبری کتاب، یارمند بنده بودند. همچنین لازم است از سرکار خانم مهندس صدیق که سطر به سطر و کلمه به کلمه کتاب حاضر را با دقت و حوصله بسیار مطالعه کردند و از پیشنهادهای ارزندشان در جهت مستندسازی کتاب استفاده به عمل آمد و از دکتر جلالی معاون پژوهشی مرکز که زحمت ویرایش فنی، محتوایی و ادبی متن نهایی را متقبل شدند، سپاس‌گزارم. آقای دکتر علیرضا هدایتی از مدیران و فرمانداران با سابقه وزارت کشور نیز که نقش ارزنده‌ای در مشاوره برای تدوین کتاب داشتند، سپاس‌گزارم.

گفتنی است بضاعت اندک علمی نویسنده در تهیه و تدوین مطالب کتاب حاضر آن را با کاستی‌های فراوانی همراه ساخته است و به تبع مسئولیت کاستی‌ها را پذیرا هستم. اما آنچه مایه خشنودی است تلاشی است که در جهت غنی‌سازی ادبیات سیاست داخلی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی کاربردی به کارویژه‌های فرمانداران صورت گرفته است. همچنین، بدیع بودن پاره‌ای از عناوین و موضوعات کتاب، علاوه بر پیچیدگی ابعاد مختلف آن، انگیزه‌ای است که از اساتید بزرگوار و همکاران وفادار تقاضا کنم از پیشنهادات و تذکرات ارزنده‌شان کمال بهره‌برداری را خواهم داشت.

اصغر صارمی شهاب

زمستان ۱۳۹۵

asqarsaremishahab@gmail.com

نقش فرماندار در برنامه‌ریزی سیاست داخلی در شهرستان

درآمد

برنامه‌ریزی از وظایف اصلی مدیران سیاست داخلی است و بر سایر وظایف آن‌ها تقدم دارد. فرماندار به‌عنوان نماینده عالی دولت در حوزه شهرستان باید بتواند برنامه‌های دولت را به‌خوبی اجرا کرده و شهرستان را طبق برنامه‌های از پیش اندیشیده شده راهبری کند. برنامه‌ریزی عمدتاً در فرمانداری‌ها بر اساس پیگیری برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و کارگروه‌های مربوط و همچنین سایر شوراها و کمیسیون‌هایی صورت می‌گیرد که بر اساس قانون بر عهده آنان است. برنامه‌ریزی به زبان ساده یعنی چه کاری، چگونه، چه زمانی و از سوی چه افرادی انجام می‌پذیرد. این مهم با هماهنگی فرماندار در حوزه شهرستان صورت می‌گیرد.

بخش اول: نظام برنامه‌ریزی شهرستان

۱. برنامه‌ریزی عمومی و تخصصی شهرستان

با این تعریف پیگیری و هماهنگی برنامه‌های ادارات و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند، از سوی عالی‌ترین نماینده دولت در سطح شهرستان بر عهده فرماندار است. لذا مکانیسم برنامه‌ریزی شهرستان از آنجا که از مجرای فرماندار انجام می‌شود، با لحاظ جنبه‌های مختلف یک برنامه ملی و مسائل سیاسی امنیتی، عنوان سیاست‌گذاری داخلی را به آن اطلاق می‌کنیم. به عبارتی فرماندار مسئول امور داخلی است. در این تعریف مواردی از قبیل برنامه‌های حفاظت از منابع آب شهرستان نیز به حوزه فرماندار مرتبط بوده و او با مدیریت و نظارت و هماهنگی بین دستگاهی در صدد است برنامه‌های دولت را در این زمینه محقق نماید. به همین سیاق وزارت کشور نیز بیش از آن که سیاسی یا صرف امنیتی باشد، به‌عنوان یک وزارتخانه پیش‌رو در هماهنگی کلیه برنامه‌های اجرایی کشور محسوب می‌شود. به همین روی در مقدمه متذکر شدیم که آمایش نظم عمومی (محور بحث در فصل آخر کتاب) از مهم‌ترین اولویت‌های وزارت کشور است. از این منظر یک دولت کارآمد و موفق دولتی است که بتواند با حاکم ساختن نظم کلان در وجوه مختلف حیات اجتماعی، نوعی اطمینان خاطر به شهروندانش بدهد، تا ضمن یکنواختی و سازواری معنایی بین ابعاد مختلف حیات اجتماعی (از طریق مکانیسم‌های تأمین نظم عمومی و با در نظر داشت تغییرات اجتماعی) اعتماد راهبردی بین مردم و دولت را دنبال نموده تا در نتیجه آن امنیت پایدار شکل گیرد. به عبارت دیگر تأمین امنیت پایدار که از اصلی‌ترین و اساسی‌ترین وظیفه مدیران سیاست داخلی است، چیزی جز هماهنگی دستگاهی بین نهادهای متولی امنیت از طریق به‌کارگیری شورای امنیت کشور (شاک) و شوراهای تأمین استانی (شتا) یا شورای تأمین شهرستان (شتش) نیست.

لذا می‌توان گفت برنامه‌ریزی از طریق همکاری‌های بین دستگاهی، محور فعالیت‌های وزارت کشور، استانداری و فرمانداری‌ها است و قانون‌گذار تأمین سیاست و امنیت داخلی را بدین گونه از فرمانداری‌ها انتظار دارد. برخی از رویه‌ها و فرایندهای این هماهنگی‌ها در قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی پیش‌بینی شده و مدیران سیاست داخلی را مکلف به برگزاری شوراها، کمیسیون‌ها، کمیته‌ها، ستادها و انجمن‌های مربوطه می‌کند. در ادامه به فهرست مهم‌ترین آن‌ها پرداخته و حسب ارتباط موضوعی با مفاد این فصل (مجاری عمومی برنامه‌ریزی) به موارد مرتبط اشاره می‌شود و سایر مجاری تخصصی برنامه‌ریزی را به فصول مرتبط موکول می‌کنیم.

جدول شماره ۱. لیست مجاری عمومی و تخصصی برنامه‌ریزی شهرستان^۱

ردیف	کمیسیون	کمیته	کارگروه	ستاد	شورا
۱	امنیت و عمران مرز شورای تأمین	انطباق مصوبات شوراهای اسلامی با قوانین مربوطه	کارگروه شورای تأمین	ارتحال حضرت امام خمینی (ره)	شورای تأمین شهرستان
۲	دانشجویی شورای تأمین	غنی‌سازی اوقات فراغت جوانان	سلامت و امنیت غذایی	ستاد هماهنگی خدمات سفر	آموزش و پرورش
۳	فرعی نظارت بر سلاح و مهمات غیرمجاز	برنامه‌ریزی شهرستان	اشتغال	اتلاف سگ‌های ولگرد و حیوانات مودبی	فرعی هماهنگی مبارزه با مواد مخدر
۴	حفاظت از شخصیت‌ها و اماکن شورای تأمین	تسهیلات حمل و نقل و سوخت	امور اجتماعی و فرهنگی	دفاع مقدس	اداری شهرستان
۵	هماهنگی امور حفاری	تمهید تسهیلات بخش کشاورزی در اثر...	امور زیربنایی و شهرسازی	تسهیلات نوروزی	ورزش و جوانان شهرستان
۶	توسعه عمران و خدمات شهری و روستایی	حفاظت از منابع آب	میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری	هفته بسیج	هماهنگی مدیریت بحران
۷	نظارت شهرستان	ایمنی حمل و نقل و سوانح رانندگی	مسکن	دهه فجر	هماهنگی ترافیک شهرستان
۸	تنظیم بازار	حجاب و عفاف	امور اقتصادی	انتخابات	هماهنگی ثبت وقایع حیاتی
۹	اقوام، فرقه و مذاهب شهرستان	پدافند غیرعامل	درآمدها و تجهیز منابع شهرستان	ساماندهی امور جوانان	ساماندهی سالمندان
۱۰	ماده ۱۰۰	فاقدین شناسنامه (شورای تأمین)		صیانت از امنیت عمومی و حقوق شهروندی	ورزش همگانی
۱۱	ماده ۷۷	ساماندهی مبادلات مرزی (شورای تأمین)	تحول اداری و دولت الکترونیک	ساماندهی متکدیان	پشتیبانی سوادآموزی
۱۲	ماده ۹۹	پایش تصویری (شورای تأمین)	توسعه صادرات	هماهنگی و مناسب‌سازی شهرستان	حفاظت منابع آب شهرستان
۱۳	فرعی امنیت کویر	پایش تحولات مرزی (شورای تأمین)	مدیریت پسماند	توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی	جانشین شورای فرهنگ عمومی

^۱ برگرفته از جزوه آشنایی فرمانداران با وظایف محوله، گردآوری عبدالکریم گراوند، مهر ۱۳۹۴ دفتر سیاسی وزارت کشور با پارهای از اصلاحات

ردیف	کمیسیون	کمیته	کارگروه	ستاد	شورا
۱۴	برنامه‌ریزی هماهنگی و نظارت در مبارزه با قاچاق کالا و ارز	امنیت انتخابات (شورای تأمین)	آمایش سرزمین، آمار، محیط‌زیست و توسعه پایدار	جانشین ستاد اقامه نماز	مشارکت‌های مردمی
۱۵	برآورد اطلاعات	جمع‌آوری و ساماندهی متکدیان	بانوان و خانواده	جانشین ستاد احیای امر به معروف و نهی از منکر	اتوبوس‌رانی
۱۶	ماده ۸ قانون نوسازی و عمران شهری	کمیته عمران مرز (شهرستان‌های مرزی)	ارتقای امنیت اجتماعی	ستاد بازآفرینی شهری	
۱۷	حفاری		توسعه روستایی و عشایری		
۱۸	تبصره ۱ ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها		آموزش، پژوهش، فناوری و نوآوری		
۱۹			استانداردسازی و ارتقای کیفیت کالا و خدمات		
۲۰			تخصصی امور سیل و مخاطرات دریایی برق، آب و فاضلاب		
۲۱			آرد و نان		

۲. آداب اداره جلسات

مجاری عمومی و تخصصی برنامه‌ریزی در حوزه شهرستان علی‌العموم در قالب جلساتی اداره می‌شوند که ضرورت دارد فرماندار در اداره آن‌ها به نکات زیر توجه نماید.

- فرماندار لازم است از شرکت افراد خارج از چارچوب مقررات آن جلسه خودداری کند. بعضاً مشاهده شده است ورود برخی از افرادی که نفوذ سیاسی داشته‌اند، روند اجرایی و کارشناسی جلسات مذکور را تحت‌الشعاع قرار داده‌اند.

- ضروری است برگزاری جلسات با رعایت سطوح مقرر در قانون صورت پذیرد و از پذیرش سطوح پایین‌تر خودداری شود.

- فرماندار لازم است دستگاه‌ها را موظف کند جلسات را در محل‌های مقرر در قانون برگزار نمایند. در این باب حراست و روابط عمومی فرمانداری بایستی نقش فعال خود را ایفا کنند.

- میز و محل اسکان نمایندگان مختلف از قبل پیش‌بینی شده و نام خانوادگی شخص و دستگاه متولی در جلوی هر یک نصب شده باشد.
- مدعوین مکلف شوند رأس ساعت مقرر در محل جلسه حضور یابند. در صورت غیبت نماینده هر یک از دستگاه‌ها، به طریق مقتضی به دستگاه مزبور تذکر لازم داده شود.

۳. مجاری عمومی برنامه‌ریزی شهرستان

۳-۱. شورای اداری شهرستان

این شورا متناظر با شورای اداری استان است که ترکیب اعضای آن مسئولین واحدهای شهرستان هستند. هماهنگی و رفع موانع موجود در برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی و نهادها و سایر ارگان‌های مستقر در سطح شهرستان، بهره‌گیری هرچه بیشتر از توان آنان و محقق ساختن سیاست‌های عمومی دولت و برنامه‌های توسعه در سطح شهرستان از اهداف برگزاری این شورا به حساب می‌آید. همچنین بررسی مسائل و مشکلات موجود و اتخاذ تصمیم و راهکار برای آن‌ها از جمله اهدافی هستند که در شورای اداری شهرستان پیگیری می‌شود.^۱ مسائل قابل طرح در شورای اداری شهرستان عبارت‌اند از کلیه مسائل اداری و عمرانی و اجرایی شهرستان که توسط مدیران دستگاه‌های اجرایی یا توسط رئیس شورای اداری شهرستان در شورای مذکور مطرح می‌شود و از طریق دبیرخانه شورا تا حصول نتیجه پیگیری می‌شود.^۲ در هر یک از شهرستان‌ها، شورای اداری شهرستان به ریاست فرماندار و عضویت بالاترین مسئول دستگاه‌های اجرایی مستقر در شهرستان تشکیل می‌شود. البته جایگاه ریاست شورای اداری در سفرهای استانی یا شهرستانی و حضور رئیس‌جمهور یا استاندار در شورای اداری، از آن ایشان خواهد بود. همچنین، دبیرخانه شورای اداری شهرستان به فرمانداری مربوط است.

اعضای شورای اداری شهرستان:

فرماندار (رئیس شورا)

معاونین فرماندار

بالاترین مسئول اجرایی سازمان‌های مستقل و وزارتخانه‌ها یا مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آن‌ها که در شهرستان‌ها، واحد مربوط را داراست.

بالاترین مقام قضائی شهرستان

رؤسای دانشگاه‌های مستقر در شهرستان

^۱ آیین‌نامه داخلی شورای اداری به استناد ماده ۲۲ مصوبه شماره ۶۰۲/۱۲ مورخ ۱۳۷۷/۷/۳۰ شورای عالی اداری و اصلاحیه‌های بعدی

^۲ ماده ۱۵ آیین‌نامه داخلی شورای اداری

فرماندهان ارشد نیروهای نظامی و انتظامی شهرستان
رئیس مرکز صداوسیما شهرستان (در مراکز استان‌ها)
مدیران یا رؤسای بالاترین سطح مدیریتی نهادهای انقلاب اسلامی در شهرستان
شهردار مرکز شهرستان

سایر مسئولین، بخشداران و مدیران شهرستان با تشخیص و صلاحدید فرماندار
در پایان هر جلسه تاریخ جلسه بعدی و دستور جلسه آتی به منظور ایجاد فرصت برای اعضا اعلام
خواهد شد و از طریق دبیرخانه شورا ابلاغ می‌شود.^۱ این صورت‌جلسات در دبیرخانه شورای اداری
استان جمع‌آوری و جمع‌بندی شده در اختیار وزارت کشور قرار می‌گیرند.
توصیه می‌شود فرمانداران با دعوت از نخبگان حوزه‌های مختلف و با مطالعه و کار کارشناسی و
دستور کار غنی و قابل توجه جلسات شورای اداری شهرستان را از قالب تشریفاتی خارج ساخته و
کارآمد سازد. از جمله حضور اساتید دانشگاه، حوزه‌های علمیه، مطبوعات، نویسندگان، خیریه‌ها و کلیه
سازمان‌هایی که در فصل روابط با نخبگان شهرستان آورده‌ایم، می‌توانند در این زمینه کارساز و کارگشا
باشند.

۴. شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان^۲

در فصل ششم قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران که با عنوان توسعه منطقه‌ای
در ۱۷ ماده تنظیم شده است به معرفی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی
شهرستان - ذیل مواد ۱۷۸ و ۱۷۹^۳ و تبصره‌های آن - پرداخته است. شورای برنامه‌ریزی و توسعه
هر استان به ریاست استاندار و با حضور اعضای آن تشکیل می‌شود و فرمانداران حسب مورد در
جلسات این شورا شرکت خواهند نمود. این شورا مشتمل بر ۱۳ کارگروه تخصصی است^۴ که عبارت‌اند
از:

- ۱- امور اقتصادی ۲- امور زیربنایی و شهرسازی ۳- امور اجتماعی، فرهنگی ۴- آمایش سرزمین،
 - آمار، محیط‌زیست و توسعه پایدار ۵- تحول اداری و دولت الکترونیک ۶- سلامت و امنیت غذایی
 - ۷- درآمدها و تجهیز منابع استانی ۸- اشتغال ۹- میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری ۱۰-
 - بانوان و خانواده ۱۱- توسعه روستایی و عشایری ۱۲- آموزش، پژوهش، فناوری و نوآوری ۱۳-
- استانداردسازی و ارتقای کیفیت کالا و خدمات

^۱ آیین‌نامه داخلی و نحوه اداره و تشکیل جلسات شورای اداری استان‌ها و شهرستان‌ها

^۲ شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان توسط سرکار خانم مهندس گیتا صدیق (معاون دفتر فنی و برنامه‌ریزی عمرانی) نگاشته شده است.

^۳ مواد ۱۷۸ و ۱۷۹ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی

^۴ وظایف کارگروه‌های تخصصی مندرج در ماده ۵ آیین‌نامه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در پیوست وجود دارد.

وظیفه این شورا تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و بودجه استان، در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور است.^۱

برای افزایش اختیارات شهرستان‌ها در چارچوب وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، کمیته برنامه‌ریزی در هر شهرستان به ریاست فرماندار تشکیل می‌شود. اعضای کمیته برنامه‌ریزی شهرستان شامل رؤسای ادارای شهرستان (متناظر ادارات کل استانی) است. همچنین دو نفر از نمایندگان استان با پیشنهاد مجمع نمایندگان استان و تصویب مجلس به‌عنوان ناظر در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و نمایندگان هر شهرستان به‌عنوان ناظر در کمیته برنامه‌ریزی شهرستان عضویت خواهند داشت.

در نظام بودجه‌بندی کشورمان به‌منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات استان‌ها سهم هر یک از استان‌ها به‌صورت سرجمع در بودجه سالیانه در نظر گرفته می‌شود تا استانداران با توجه به اولویت‌های استانی بودجه در نظر گرفته‌شده را توزیع نمایند. بدین منظور نظام درآمد-هزینه استانی، درآمد اختصاصی، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و سهم از منابع ملی و همچنین مصارف استانی اعم از اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی هر کدام به‌صورت سرجمع در قوانین بودجه سنواتی درج می‌شود. توزیع «دستگاه-برنامه» اعتبارات هزینه‌ای و توزیع سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شهرستان‌ها بر عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است.^۲

کمیته تخصیص اعتبارات استان نیز با مسئولیت استاندار و عضویت معاون برنامه‌ریزی استان^۳ و رئیس سازمان امور اقتصادی و دارایی استان عهده‌دار تخصیص اعتبارات استانی در اختیار استان، با لحاظ وضعیت تحقق درآمدها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی ناظر بر بودجه عمومی دولت است.^۴ بر اساس بند "و" ماده صدرالاشاره، کمیته تخصیص اعتبار استان بر اساس مفاد موضوع ماده ۷۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی تشکیل می‌شود. کمیته تخصیص اعتبار استانی مرکب از معاون عمرانی استاندار، رئیس سازمان برنامه‌و بودجه استان و مدیرکل امور اقتصادی و دارایی استان تشکیل می‌شود و بر اساس گزارش خزانه معین استان نسبت به تعیین سقف تخصیص اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرایی استان و اعتبارات عمرانی برحسب

۱ آیین‌نامه اجرایی این شورا به شماره ۱۶۲۱۷۸/ت/۴۷۲۲۱ ه مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۱۴ و تصویب هیئت وزیران است که متعاقباً به شماره‌های ۱۷/ت/۴۷۲۲۱ ه مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۸، ۴۶۵۹۸/ت/۴۷۲۲۱ ه مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۰۹، ۱۳۴۸۸۰/ت/۴۷۲۲۱ ه مورخ ۱۳۹۰/۰۷/۰۶ و ۵۱۵۵۱/ت/۵۰۹۶۱ ه مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۲۴ تغییر کرد.

۲ ماده ۱۷۹ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی

۳ با تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان عهده‌دار این وظیفه است.

۴ بند د ماده ۱۷۹ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹.

قابل ذکر است با تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان رئیس آن جایگزین معاون برنامه‌ریزی استان شده است.

فصول تصمیم‌گیری می‌کند. وظیفه دبیرخانه کمیته تخصیص اعتبار استانی بر عهده سازمان برنامه‌بودجه^۱ استان است.

با عنایت به بند "ج" ماده (۴۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ مجلس شورای اسلامی، کمیته برنامه‌ریزی شهرستان که متشکل از فرماندار (رئیس کمیته)، نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان (دبیر کمیته) و عضویت رؤسای دستگاه‌های اجرایی که مدیران کل آن‌ها عضو شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان هستند، موظفاند پروژه‌های عمرانی شهرستان را حداکثر پانزده روز پس از ابلاغ سهم شهرستان، مصوب و جهت مبادله موافقت‌نامه با دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به سازمان استان مذکور اعلام نمایند.

در زمینه کارگروه‌هایی که ذیل کمیته برنامه‌ریزی شهرستان به موازات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تشکیل می‌شود بنا به حوزه تخصصی فعالیت آن‌ها در فصول آینده شرح و بسط داده شده است. همچنین سایر مجاری تخصصی برنامه‌ریزی شهرستان هر یک به فراخور بحث در فصول آتی مورد بحث و بررسی قرار خواهند گرفت.

بخش دوم: بودجه^۲

۱. ضرورت بودجه و بودجه‌نویسی

بودجه دولت سنجش امکان و هدف است به نحوی که حد متناسب رضایت جامعه به دست آید. پس ضرورت دارد معیارها و ضوابط بر آن حاکم بوده و از فتونی پیروی شود، به عبارت دیگر برگزیدن یک نیاز و چشم‌پوشی از نیاز دیگر نمی‌تواند تابع ذوق و سلیقه شخصی باشد و در نتیجه فن بودجه‌نویسی و بودجه‌بندی مطرح می‌شود.

بودجه‌بندی را فرایند تخصیص منابع محدود به خواسته‌های نامحدود می‌دانند. بودجه دولت از لحاظ حجم و عظمت بزرگ‌ترین سند مالی و از لحاظ اهمیت مهم‌ترین عامل مستقل و پویا در سطح کلان اقتصادی است که جهت اداره و پیشرفت اجتماعی و اقتصادی کشور به کار گرفته می‌شود. از طریق بودجه است که دولت می‌تواند بر سطح متغیرهای کلان اقتصادی (پس‌انداز ملی، تورم، اشتغال و...) تأثیر گذارد، بودجه دولت به عنوان وسیله و ابزار قوی و مؤثر قادر است نقایص و کاستی‌ها و بی‌عدالتی‌های اقتصادی جامعه را برطرف سازد. در صورت عدم دقت در تهیه لایحه بودجه و یا بروز کسری بودجه و اقدام در رفع آن از طریق افزایش نقدینگی، شاهد بروز عوامل تورمی منفی در اقتصاد کشور و کاهش قدرت پول ملی خواهیم بود.

^۱ در حال حاضر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان.

^۲ بخش دوم با پاره‌ای اصلاحات توسط سرکار خانم منیره زارع (معاون دفتر برنامه‌ریزی و بودجه) نگاشته شده است.

۲. تعاریف بودجه

- بودجه‌بندی عبارت است از: تبدیل منابع مالی به اهداف انسانی
- بودجه شرحی از کالا و خدماتی است که دولت در پی دوره یک‌ساله خریداری می‌کند.
- بودجه‌بندی دولتی ابزار سازماندهی اطلاعات برای اتخاذ تصمیمات مربوط به تخصیص منابع کمیاب مالی است.
- سندی که دخل و خرج‌های دولت برای یک سال مالی در آن پیش‌بینی می‌شود.

تعریف کامل بودجه در ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور - مصوب ۱۳۶۶ به شرح زیر آمده است:

ماده ۱- بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود، بوده و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می‌شود:

۱- بودجه عمومی دولت که شامل اجزای زیر است:

الف - پیش‌بینی دریافت‌ها و منابع تأمین اعتبار که به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم در سال مالی قانون بودجه به‌وسیله دستگاه‌ها از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل اخذ می‌شود.

ب - پیش‌بینی پرداخت‌هایی که از محل درآمدهای عمومی و یا اختصاصی برای اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی می‌تواند در سال مالی مربوط انجام شود.

۲ - بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار.

۳- بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود.

۲-۱. منابع بودجه (پیش‌بینی دریافت‌ها)

موضوع بند الف ۱ ماده‌واحد قانون بودجه سنواتی مشتمل بر **درآمدها** (درآمدهای مالیاتی، درآمدهای ناشی از کمک‌های اجتماعی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت، درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات، درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات و...)، **واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای** (منابع حاصل از فروش نفت و فراورده‌های نفتی، منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول و منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) و **واگذاری دارایی‌های مالی** (منابع حاصل از فروش اسناد خزانه اسلامی، اوراق مشارکت،

تسهیلات خارجی، موجودی حساب ذخیره ارزی، صندوق توسعه ملی، واگذاری شرکت‌های دولتی، دریافت اصل وام‌ها و... است.

۲-۲. مصارف بودجه (پیش‌بینی پرداخت‌ها)

موضوع بند الف ۲ ماده واحد قانون بودجه سنواتی مشتمل بر **هزینه** (ذیل ۷ فصل شامل جبران خدمات کارکنان (فصل اول)، استفاده از خدمات و کالا (فصل دوم)، هزینه‌های اموال و دارایی (فصل سوم)، یارانه (فصل چهارم)، کمک‌های بلاعوض (فصل پنجم)، رفاه اجتماعی (فصل ششم) و سایر هزینه‌ها (فصل هفتم)، **تملك دارایی‌های سرمایه‌ای** (ذیل ۷ فصل شامل ساختمان و مستحقات (فصل اول)، ماشین‌آلات و تجهیزات (فصل دوم)، سایر دارایی‌های ثابت (فصل سوم)، استفاده از موجودی انبار (فصل چهارم)، اقلام گران‌بها (فصل پنجم)، زمین (فصل ششم) و سایر دارایی‌های تولید نشده (فصل هفتم) و **تملك دارایی‌های مالی** (شامل اعتبارات موضوع واگذاری سهام، بازپرداخت اصل اوراق مشارکت، تسهیلات بانکی، وام‌های خارجی و تعهدات و...) است.

نقش فرمانداران از منظر بودجه بخش اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای است. پس از توزیع سرجمع اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای شهرستان‌ها در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها در هر سال، اعتبار مذکور به پروژه‌های شهرستانی که در کمیته برنامه‌ریزی شهرستان موضوع تبصره (ب) ماده ۱۷۸ قانون برنامه پنجم توسعه مطرح و تصویب می‌شود و پس از تصویب به اطلاع شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌رسد.

۲-۳. اصول بودجه

منظور از اصول بودجه لزوم رعایت قواعد و تشریفات است تا بودجه تنظیمی وسیله‌ای مفید و قاطع به منظور کنترل و شناسایی دخل و خرج دولت باشد.

۱. اصل سالانه بودن بودجه

برنامه‌ای که در آن درآمدها و هزینه‌های یک‌ساله دولت پیش‌بینی می‌شود. قانون بودجه بر اساس ماده (۶) قانون محاسبات عمومی کشور «سال مالی یک سال هجری شمسی است که از اول فروردین‌ماه آغاز و به پایان اسفندماه ختم می‌شود».

۲. اصل جامعیت یا کاملیت

بودجه به صورت کامل و برای همه دستگاه‌های دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و همچنین شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی باید به صورت واحد تهیه و به

مجلس تقدیم شود. (تمرکز عایدات و مخارج در مالیه عمومی) کلیه درآمدها در خزانه‌داری کل واریز و همه پرداخت‌ها از محل اعتبارات پرداخت می‌شود.

۳. اصل وحدت بودجه

لایحه بودجه بایستی برای یک سال مالی بایستی تنظیم شود و کلیه دخل و خرج دولت در سندی واحد ارائه گردد.

۴. اصل شمولیت یا تفصیل بودجه

تهیه بودجه با ریز و تفصیل طرفین حساب است درآمدها به صورت شروع و دستگاهی طبقه‌بندی و هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی به صورت تفصیلی و در چارچوب برنامه‌ها، مواد هزینه و به تفکیک هزینه‌های جاری (هزینه‌ای) و عمرانی (تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) و همچنین ملی، استانی مشخص می‌شود.

۵. اصل تخصیص بودجه

بودجه جنبه پیش‌بینی و مصرف جنبه عملکرد دارد. تمام ارقام منظور در بودجه باید به همان وضع و ترتیبی که در بودجه تعیین شده و مجوز آن صادر شده وصول یا به مصرف برسد. ارقام اعتباری که برای پیش‌بینی و عملکرد تعیین شده‌اند باید با یکدیگر انطباق داشته باشد.

۶. اصل عدم تخصیص بودجه

درآمدی نباید برای هزینه خاصی تخصیص داده شود و هیچ هزینه‌ای نباید از درآمد بخصوصی تأمین شود. (درآمدها از خزانه‌داری کل واریز و از محل اعتبارات پرداخت می‌شود).

۷. اصل انعطاف‌پذیری بودجه

این اصل در زمان مالی به اصلاح بودجه معروف است و استثنایی است بر اصل تخصیص، عبارت است از تغییر و جابه‌جایی در ارقام هزینه‌ها و برنامه‌های دستگاه اجرایی بدون آن که در سرجمع اعتبارات مصوب تغییری حاصل شود، بر اساس این اصل تا حدودی به مدیران دستگاه‌های دولتی اختیار داده می‌شود برای رفع برخی از مشکلات اجرایی بودجه تغییراتی جزئی در بودجه مصوب سالانه خود بدهند.

۸. اصل تخمینی بودن هزینه‌ها

درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه جنبه تخمینی دارد و این بدان معنا است که منظور شدن مبلغ درآمد در بودجه کل کشور مجوزی برای وصول از اشخاص نمی‌شود و در هر مورد نیاز به مجوز قانونی دارد بر اساس این اصل وصول درآمد بیشتر از مبلغ پیش‌بینی شده یا کمتر از آن به موجب قانون بلامانع است.

۹. اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها

منظور از اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها آن است که حداکثر پرداخت‌ها در حد اعتبارات مصوب است و تجاوز از آن ممنوع خواهد بود. بر اساس این اصل هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی در چارچوب اعتبارات مصوب امکان‌پذیر است و انجام هزینه‌ها بیش از اعتبارات مصوب ممنوع و تخلف محسوب می‌شود. تصویب اعتبارات اجازه خرج است نه تکلیف به آن؛ ولی به نظر می‌رسد از نظر سیاسی و اقتصادی نوعی الزام و تکلیف وجود داشته باشد چون بعضی از ارقام از حساسیت خاصی برخوردار است. و عدم هزینه کرد آن می‌تواند نشان‌دهنده قصور و کوتاهی مسئولین مربوطه در تحقق برنامه‌های موردنظر دولت باشد.

۱۰. اصل تعادل بودجه

حفظ تعادل بین درآمدها و مخارج به گونه‌ای که دولت بتواند بدون متوسل شدن به استقراض، تعهدات مالی خود را انجام دهد. به عبارت دیگر بودجه دولت نباید کسری و نه مازاد داشته باشد. کسری یعنی فزونی هزینه‌ها بر درآمدها و مازاد به معنی فزونی درآمدها بر هزینه‌هاست.

مراحل بودجه، دور بودجه‌ای یا چرخه بودجه (سیکل بودجه)

بودجه فرآیندی مستمر است که از ارکان و عناصری تشکیل شده است. دولت‌ها عموماً در تنظیم بودجه نخست درآمد و هزینه را برای دوره آینده پیش‌بینی می‌کنند سپس از مجموع این برآوردها و تطبیق آن‌ها با اطلاعات و مفروضات جمع‌آوری شده بودجه پیشنهادی را تهیه و تنظیم می‌کنند. آنگاه روش و تدابیر لازم را برای حسن اجرای بودجه با نظارت و بررسی نتایج عملیات به منظور جلوگیری از بروز مشکلات به کار می‌برند.

مراحل بودجه به‌قرار زیر است.

۱. تهیه و تنظیم و پیشنهاد بودجه مراحل زیر را دارد و توسط قوه مجریه انجام می‌شود.

۱-۱. تهیه گزارش اقتصادی

- ۱-۲. بررسی و تأیید گزارش
- ۱-۳. صدور بخشنامه بودجه
- ۱-۴. تهیه و ارسال دستورالعمل‌ها تنظیم بودجه دستگاه‌های اجرایی
- ۱-۵. تهیه و تنظیم بودجه و پیشنهاد آن به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
- ۱-۶. بررسی بودجه و تشکیل جلسات رسیدگی نهادی
- ۱-۷. تهیه پیش‌نویس لایحه بودجه و ارائه آن به شورای اقتصاد و هیئت‌وزیران
- ۱-۸. تأیید لایحه بودجه کل کشور
- ۱-۹. تقدیم لایحه بودجه به مجلس (هم‌زمان با قرائت پیام بودجه در مجلس) توسط رئیس‌جمهور

۲. تصویب بودجه که مراحل زیر را دارد.

- ۲-۱. بررسی لایحه بودجه در کمیسیون‌های تخصصی و طرح و تصویب در کمیسیون تلفیق
- ۲-۲. رسیدگی اعمال اصلاحات و تهیه گزارش
- ۲-۳. طرح و بررسی در جلسه علنی
- ۲-۴. رأی‌گیری نهایی و تصویب و ابلاغ به رئیس‌جمهور (پس از تأیید شورای نگهبان)

۳. اجرای بودجه/بودجه تخصیصی

- ۳-۱. ابلاغ بودجه دستگاه‌های اجرایی
- ۳-۲. مبادله موافقت‌نامه طرح
- ۳-۳. تخصیص اعتبار
- ۳-۴. انجام عملیات و پرداخت هزینه‌ها

الف: تشخیص

ب: تأمین اعتبار

ج: تعهد

د: تسجیل^۱

^۱ بر اساس ماده ۲۰ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ تسجیل عبارت است از تعیین میزان بدهی قابل پرداخت به‌موجب اسناد و مدارک اثبات‌کننده بدهی.

ه: حواله

و: درخواست وجه

ز: هزینه

۴. کنترل و نظارت بودجه توسط سه قوه شامل قوه مجریه، قوه مقننه و قوه قضائیه / تفریح بودجه^۱

۴-۱. نظارت مالی

الف: قبل از خرج: در قوه مجریه که توسط ذی‌حسابان انجام می‌شود

ب: بعد از خرج: در قوه مقننه توسط دیوان محاسبات کشور و قوه قضائیه توسط سازمان بازرسی کل کشور انجام می‌شود.

۴-۲. نظارت عملیاتی

الف: گزارش‌گیری

ب: بازدید از نزدیک

۴-۳. نظارت قانونی

الف: رسیدگی به گزارش‌ها

ب: رسیدگی به تخلفات

۵. انواع روش‌های بودجه‌ریزی

۱. بودجه متداول (سنتی - ابتدایی): در این روش نوع و ماهیت هزینه نشان داده می‌شود ولی مشخص نمی‌شود که هر هزینه برای نیل به کدام هدف و منظور یا اجرای کدام برنامه و یا فعالیت خاص انجام شده است.

۲. بودجه‌ریزی افزایشی: به تصمیماتی که قبلاً در زمینه مورد نظر گرفته شده مراجعه و با توجه به نیازهای موجود تغییرات جزئی در آن‌ها به وجود می‌آید و مبلغ قبلی را افزایش می‌دهد.

۱ بر اساس ماده ۱ قانون تفریح بودجه سال‌های پس از انقلاب مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۲ عبارت است از: "صورت حساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور" که هر سال وزارت اقتصاد و امور دارایی حداکثر تا پایان دی‌ماه سال بعد تنظیم می‌کند و پس از تأیید هیئت‌وزیران جهت تهیه گزارش به دیوان محاسبات کشور می‌فرستد."

۳. بودجه برنامه‌ای: در این روش اعتبارات برحسب وظایف، برنامه‌ها و فعالیت‌هایی که سازمان‌های دولتی برای نیل به اهداف خود انجام می‌دهند؛ پیش‌بینی می‌شود. به عبارتی، مشخص می‌شود که برای نیل به کدام اهداف و برنامه‌ها چه میزان اعتبار لازم می‌شود.

۴. بودجه عملیاتی این روش شبیه به بودجه برنامه‌ای است ولی در تنظیم آن به‌جای توجه به اشیا و خدماتی که دولت می‌خرد؛ هزینه فعالیت‌هایی که دولت باید انجام دهد، برآورد می‌شود.

۵. بودجه‌نویسی طرح و برنامه (برنامه‌ریزی، طرح‌ریزی، بودجه‌ریزی): با استفاده از این سیستم می‌توان برنامه‌ریزی، طرح‌ریزی، بودجه‌ریزی، اطلاعات مدیریت، کنترل مدیریت و ارزشیابی برنامه‌ای را به هم مرتبط ساخت. نکته مهم این است این نوع از بودجه‌نویسی را باید یک نظام تلقی کرد نه روش و فن خاص. در این نظام پیش از آن که بودجه‌ریزی داده‌ها مطرح باشد بودجه‌ریزی ستاده‌ها مطرح است.

۶. بودجه‌بندی بر مبنای صفر: بودجه‌بندی بر مبنای صفر نقطه مقابل بودجه افزایشی است. بودجه‌بندی بر مبنای صفر تعدیل مجدد هر فعالیت از مبنای صفر است. یعنی به‌جای این که هزینه‌ها بر مبنای سطح جاری محاسبه شوند از صفر شروع می‌شوند و هزینه سال پیش که به مصرف رسیده است نقطه آغاز سال آینده قرار نخواهد گرفت.

۳. بودجه در تراز شهرستان

بر اساس مصوبات کمیته برنامه‌ریزی شهرستان سالیانه وجوه تخصیص‌های مربوط از محل بودجه استان تأمین اعتبار، استخراج و به شهرستان جهت هزینه‌کرد حواله می‌شود. وجوه تخصیصی از منابع اعتباری متفاوتی چون اعتبارات تملیکی، اعتبارات تجهیز و نوسازی، تنخواه‌ها و دیگر امور است. البته اعتباراتی که به دستگاه‌های شهرستان از طریق شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تخصیص می‌یابد و به ادارات تخصصی ابلاغ می‌شود رونوشت آن نیز به فرماندار ابلاغ می‌شود.

به‌منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران و توازن منطقه‌ای استان بودجه سالانه استان به‌صورت سرجمع در قوانین بودجه سنواتی درج می‌شود. توزیع «دستگاه - برنامه» اعتبارات هزینه‌ای و توزیع سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شهرستان‌ها بر عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است.^۱

۱ ماده ۴۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) ۱۳۹۳/۱۲/۲۳

کمیته برنامه‌ریزی شهرستان به ریاست فرماندار موظف‌اند پروژه‌های عمرانی شهرستان را پس از ابلاغ سهم شهرستان، مصوب و جهت مبادله موافقت‌نامه با دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به سازمان استان مذکور اعلام نمایند.^۱

لذا در پاسخ به نیاز بودجه‌بندی در ترازهای مختلف ملی، استانی و شهرستانی باید با به‌کار انداختن مفهوم مالی برنامه، شناخت منابع موردنیاز اجرای برنامه‌ها و به‌دست‌آوردن معیارهای سنجش، نظارت و کنترل نتیجه‌ها در مقایسه با برنامه‌ها اقدام نمود.

سامان بخشی امور اقتصادی در شهرستان

درآمد

اقتصاد و مدیریت توسعه اقتصادی پس از پیروزی انقلاب اسلامی بنابر دلایل مختلف و درگیری جنگ تحمیلی و درگیری‌های سیاسی و امنیتی در شهرستان‌های مختلف کشور در اولویت‌های مدیران سیاست داخلی قرار نداشته و در عمل پس از اولویت‌های سیاسی و امنیتی جای گرفته است. از دوره سازندگی به بعد بود که اصلاحات و توسعه اقتصادی در صدر اولویت‌های برنامه‌ای کشور قرار گرفت و مسائل اقتصادی بیش‌ازپیش موردتوجه مدیران سیاست داخلی شد. با توجه به سیاست‌های توسعه پایدار و متوازن اقتصادی دولت، ضرورت دارد مدیران سیاست داخلی همچنان به پیشبرد این اهداف از جایگاه نمایندگان عالی دولت توجه نمایند.

۱. هماهنگی در پیشبرد شاخص‌های راهبردی اقتصادی شهرستان

نقطه عطف اولویت‌های اقتصادی در مدیریت سیاست داخلی با تشکیل معاونت هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منطقه‌ای و دو دفتر هماهنگی امور سرمایه‌گذاری و اشتغال اقتصادی و دفتر برنامه‌ریزی امور اقتصادی و توسعه منطقه‌ای، در ساختار وزارت کشور نمایان شده و پیگیری‌های برنامه‌های اقتصادی در استان‌ها و به تبع آن در شهرستان‌ها جایگاه ویژه‌ای یافت. علاوه بر این معاونت در وزارت کشور، در استان‌ها نیز استاندار ریاست مرکز خدمات سرمایه‌گذاری وابسته به وزارت اقتصاد و امور دارایی را عهده‌دار است و در ایجاد تسهیلات و صدور مجوز برای سرمایه‌گذاری و توزیع آن بین توابع دستگاه‌های اجرایی هماهنگی‌های لازم صورت می‌گیرد. لذا می‌توان گفت هرچند وظایف اقتصادی از مأموریت‌های ذاتی وزارت کشور نیست اما تأمین امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری از طریق مجاری وزارت کشور و استانداران و فرمانداران حاصل می‌شود. حمایت از سرمایه‌گذاری‌ها و ارائه تسهیلات، سرمایه‌گذاری خارجی در بخش کشاورزی، صنعت، گردشگری و خدمات، تأمین اشتغال، همچنین، مکان‌یابی طرح‌های سرمایه‌گذاری با توجه به طرح آمایشی سرزمینی استان از جمله فعالیت‌هایی هستند که در رأس فعالیت‌های اقتصادی استانداران و به تبع آن فرمانداران قرار گرفته است.

از سوی دیگر، مشکلات و مسائل اقتصادی در جامعه تبعاتی سیاسی و امنیتی دارد و عمده‌ترین منابع تهدید دولت‌ها از این ناحیه است. بر این اساس، دولت‌ها در پی آن هستند که با تدارک سطح معقول و متوازنی از امنیت اقتصادی، امنیت داخلی و ملی خود را تأمین کنند. در واقع، ارزش‌های اقتصادی همچون درآمد سرانه بالا، رشد اقتصادی پایدار، حفظ قدرت خرید و استاندارد زندگی مردم، امنیت سرمایه‌گذاری و برخورداری از محیط اقتصادی امن برای کسب‌وکار و غیره، شرط اساسی برای حفظ و تقویت سایر ارزش‌های ملی همچون ثبات سیاسی، انسجام اجتماعی و به‌طور کلی امنیت

داخلی است. اما توزیع ناموزون آن‌ها و تبعات سیاسی و امنیتی هر یک از این مؤلفه‌ها در مناطق و حوزه‌های فرهنگی اجتماعی مختلف کشور امری است که لزوم مدیریت آن‌ها را در چرخه سیاست داخلی کشور اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. لذا نقش مدیریت و سازمان‌دهی اقتصادی اهمیت می‌یابد. در سطح ملی نیز بسیاری معتقدند مشکلات و نارسایی‌های اقتصادی جامعه امروز ما بیش از آن که ریشه در تحریم و پدیده‌های اقلیمی و محیطی داشته باشد محصول سوءمدیریت هستند. به عبارت دیگر سیاست‌گذاری و شیوه‌های تصمیم‌گیری و مدیریت فعالیت اقتصادی به گونه‌ای است که قدرت تخریبی کمبود منابع، تحریم و سایر دشواری‌ها را چندین برابر خواهد ساخت. از این روی ارتقای امنیت اقتصادی که با عنوان کلی اقتصاد مقاومتی نامیده می‌شود، در سطوح فروملی که مدیران سیاست داخلی میانی یعنی فرمانداران متولی آن هستند از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است.

در این زمینه هماهنگی در موضوعات مرتبط با بخش‌های صنعت و معدن و کشاورزی برای ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌ها و ادارات مرتبط و ایجاد هم‌افزایی در جهت توسعه شهرستان یک ضرورت بدیهی است. این هماهنگی در برخی از شهرستان‌ها در کارگروه تخصصی امور اقتصادی که متناظر این کارگروه در ذیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است دنبال می‌شود. به منظور توسعه اقتصادی شهرستان باید داده‌های آماری موردنیاز متناسب با فعالیت‌های ادارات مربوط تهیه و مسائل و مشکلات در بخش‌های صنعت، معدن و تجارت، کشاورزی و سایر نهادها و دستگاه‌های اقتصادی طرح و بررسی شوند و در نهایت حمایت‌های قانونی لازم برای فعال نمودن بنگاه‌های بخش خصوصی و رفع موانع آن‌ها در دستور کار مدیران سیاست داخلی قرار گیرد. علاوه بر هماهنگی‌های اقتصادی در حوزه شهرستان سیاست‌ها و اهداف ابلاغی از سوی دولت و برنامه‌ریزی‌های مشترک جهت رفع موانع اقتصادی و حمایت از تولید، افزایش بهره‌وری، حمایت از سرمایه‌گذاری و راه‌اندازی شهرک صنعتی و حل موانع پیش رو و حرکت هر چه بهتر در مسیر توسعه از دیگر دلایلی هستند که هماهنگی‌های اقتصادی در سطح شهرستان را توجیه می‌کنند.

فرماندار به عنوان نماینده عالی دولت مسئول پیگیری، نظارت و تسهیلگری در حوزه اقتصادی شهرستان است. لذا ایجاد هماهنگی بین ادارات اقتصادی در قالب برنامه‌ریزی‌های ملی و استانی از مهم‌ترین کارویژه‌های فرمانداران است. بدیهی است این مهم طیف عظیمی از فعالیت‌های شهرستانی را شامل می‌شود که عناوین برخی از آن‌ها در جدول شماره ۲ می‌آید.

جدول شماره ۲. مقولات مدیریت اقتصادی در شهرستان

عناوین	دسته بندی	عناوین	دسته بندی
<p>معدن شهرک های صنعتی آمار و اطلاعات تولید آرد و ذخیره سازی سیلوها و کارخانجات آرد نظارت بر اتحادیه ها صنعتی گازرسانی به واحدهای تولیدی پالایشگاهها</p>	صنعتی	<p>منابع طبیعی، امور عشایر، خرید گندم، توسعه کشاورزی، بیمه محصولات کشاورزی، واگذاری و تغییر کاربری اراضی، ارتقای راندمان آبیاری، برقی نمودن چاه های کشاورزی، خرید تضمینی محصولات کشاورزی، توسعه باغات، سیلوها میدان بار سردخانه ها</p>	کشاورزی
<p>مشاغل خانگی، تنظیم بازار ذخیره سازی کشتارگاهها آموزش نانوائیها توزیع سبوس ساماندهی نانوائیهای آزاد پز شورای آرد و نان انتقال صنوف آلاینده کاپوتاژ زوار مهم ترین محورهای وظایف محوله در بخش های خدمات (گردشگری، آموزش، بهداشت و...) تأمین سوخت واحدهای تولیدی ۱۵ خطوط هوایی و فرودگاه ترانزیت بیمه</p>	خدماتی	<p>کانون های کارآفرینی و کمیته اشتغال، تعریف و تدوین مشوق های سرمایه گذاری، همکاری با استان در تهیه چارچوب و جمع بندی برنامه های میان مدت و بلندمدت توسعه بخش های اقتصادی، جمع بندی نظارت بر برنامه ها و پروژه های توسعه امور اقتصادی، امور آب، طرح های راکد صدور مجوزهای طرح های سرمایه گذاری معرفی فرصت های سرمایه گذاری (گزارش، کتاب، CD و...) بانک اطلاعات سرمایه گذاران تسهیل و ساده سازی فرایند صدور مجوزها مرکز خدمات سرمایه گذاری پذیرش هیئت های خارجی سرمایه گذاری ستاد سرمایه گذاری شرکت در نمایشگاه های سرمایه گذاری تعزیرات قیمت گذاری کمیسیون نظارت همکاری منطقه ای با کشورهای همسایه (تفاهم نامه ها، امور ستادی هیئت های تجاری و مکاتبات با طرف مقابل) اصل ۴۴ قانون اساسی محیط زیست</p>	عمومی

عناوین	دسته بندی	عناوین	دسته بندی
امور بانکی رفع مشکلات طرح های دریافت کننده تسهیلات، وصول مطالبات بانکی هدفمندی پارانه ها سهام عدالت	مالی	منطقه ویژه اقتصادی نمایشگاه بین المللی امور بازارچه های مرزی روان سازی صادرات بازدیدهای نظارتی از پایانه های مرزی امور اجرایی هیئت های تجاری کارگروه توسعه صادرات پنجره واحد تجارت فرامرزی در گمرک برگزاری نمایشگاه های داخلی تنظیم بازار نظارت بر توزیع کالا برگزاری نمایشگاه های تجاری در خارج از کشور سرمایه گذاری بخش خصوصی در بازارچه ها امور استاندارد در صادرات کوله بری شورای ساماندهی مبادلات مرزی پایانه مرزی	تجاری
		به روز رسانی درگاه اقتصادی شهرستان در سایت	فناوری

بدیهی است شرح و بسط هر یک از زیرمجموعه های مدیریت اقتصادی شهرستان فصول مجزایی را می طلبد. در ادامه برخی از کمیسیون ها و کارگروه های مربوط به مدیریت اقتصادی را به شکل اجمالی معرفی می کنیم.

۱-۱. کمیسیون تنظیم بازار

تنظیم بازار مجموعه ای از مقررات، سیاست ها و استراتژی هایی است که برای حمایت از مؤلفه های بازار مانند مصرف کنندگان، تولیدکنندگان و توزیع کنندگان استفاده می شود. در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، عدم تعادل بین این سه مؤلفه اقتصادی بیشتر است و بالطبع دخالت دولت برای برقراری تعادل در عرضه و تقاضا و ثبات قیمت ها بیشتر می شود. از این رو بحث تنظیم بازار و اعمال سیاست های توازن بازار و تأمین منافع مصرف کنندگان و به تبع آن تولیدکنندگان در این کشورها از اهمیت ویژه ای برخوردار است. فرایند تصمیم گیری در زمینه تنظیم بازار به دلیل سیاست گذاری تولیدی در وزارتخانه های مختلف، به تنهایی نمی تواند توسط یک نهاد انجام شود. و این امر موجب شده که سیاست های تنظیم بازار همواره با اعتراض بخش تولید مواجه شود. در همین راستا، ماده ۱۴ آیین نامه اجرایی مصوبه شماره ۲۳۹۴۱/ت/۲۶۸۰۶-۸۱/۷/۱۰ هیئت محترم وزیران

کمیسیون تنظیم بازار استان‌ها را با مسئولیت استاندار و با عضویت مدیرکل صنعت معدن و تجارت، رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیرکل امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و بانک‌های استان پیش‌بینی کرده است. برنامه‌ریزی منطقه‌ای در چارچوب سیاست‌ها و تصمیمات ملی و نیز اتخاذ راهکارهای اجرایی در تنظیم بازار کالاهای اساسی، حساس و ضروری از وظایف کمیسیون تنظیم بازار است.^۱

فرماندار به‌عنوان رئیس کمیته برنامه‌ریزی شهرستان و نماینده عالی دولت و به‌منظور پیشبرد اهداف و انجام وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، حداقل در سیزده کارگروه تخصصی مشورتی در استان شرکت می‌کند^۲ و شرایط برنامه‌ای و بودجه‌ای شهرستان را متناسب با هر یک از آن‌ها مورد تبیین، پیگیری و دفاع قرار می‌دهد. بدین منظور هر یک از فرمانداری‌ها نسبت به تشکیل کارگروه‌هایی متناظر با کارگروه‌های تخصصی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان اقدام می‌نمایند. در ذیل حسب ارتباط موضوعی به معرفی برخی از آن‌ها می‌پردازیم.

۲-۱. کارگروه تخصصی امور اقتصادی

از جمله کارگروه‌های شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان کارگروه امور اقتصادی است. فرماندار می‌تواند به‌منظور پیگیری مصوبات کارگروه استان در شهرستان کارگروه متناظری در ذیل کمیته برنامه‌ریزی شهرستان تشکیل دهد.^۳

۲-۱-۱. جذب و تأمین منابع مالی از بازار سرمایه

۲-۱-۲. سیاست‌های ترجیحی، جذب سرمایه و سرمایه در گردش واحدهای تولیدی

۲-۱-۳. منابع و مصارف شبکه بانکی استان و اظهارنظر در خصوص اولویت اعطای تسهیلات و اعتبارات بانکی

۲-۱-۴. شیوه‌های حمایت از تولیدکنندگان بخش‌های مختلف اقتصادی

۲-۱-۵. نحوه اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها در استان و ارائه گزارش در مقاطع سه‌ماهه به

شورا

۱ گزارش عملکرد وزارت کشور، وزارت کشور، زمستان ۱۳۸۳، ص ۲۳۹

۲ فهرست سیزده کارگروه یادشده در فصل اول ذیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان ذکر شده‌اند.

۳ آیین‌نامه اجرایی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بر اساس تصویب‌نامه شماره ۵۱۵۵۱ / ت ۵۰۹۶۱ ه مورخ ۱۳۹۴/۴/۲۴ هیئت محترم وزیران

- ۲-۱-۶. توسعه و پوشش بیمه‌ای محصولات کشاورزی
- ۲-۱-۷. تنظیم خط‌مشی‌های صادرات استان و رفع مشکلات و موانع موجود
- ۲-۱-۸. ارتقای بهره‌وری از منابع و نهاده‌های بخش‌های ذی‌ربط
- ۲-۱-۹. استفاده از ظرفیت‌های قانونی و اجرایی مناطق آزاد تجاری، ویژه اقتصادی و بازارچه‌های مرزی در راستای سیاست‌های توسعه استان
- ۲-۱-۱۰. جذب سرمایه‌گذاری خارجی در استان
- ۲-۱-۱۱. شناسایی قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی گردشگری استان
- ۲-۱-۱۲. توسعه صنایع دستی و روستایی، تکمیلی و تبدیلی کشاورزی
- جمع‌آوری پیشنهادات جهت رفع مشکلات بخش‌های مذکور و ارسال به مبادی ذی‌ربط نیز می‌تواند در دستور کار این کارگروه قرار گیرد.

۳-۱. کارگروه تخصصی اشتغال

از دیگر کارگروه‌های شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، کارگروه اشتغال است. فرماندار می‌تواند به منظور پیگیری مصوبات کارگروه استان در شهرستان مربوطه کارگروه متناظری در ذیل کمیته برنامه‌ریزی شهرستان تشکیل دهد.

۱-۳-۱. تعیین فعالیت‌های اولویت‌دار از نظر استفاده از تسهیلات بانکی با رعایت تصمیمات شورای عالی اشتغال

۱-۳-۲. بسترسازی مناسب برای سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در بخش‌های مختلف اقتصادی با اولویت ایجاد اشتغال در مناطق توسعه‌نیافته و کمتر توسعه‌یافته استان.

۱-۳-۳. وضعیت بازار کار و ارائه راه‌حل جهت کاهش میزان بیکاری در سطح استان

۱-۳-۴. هماهنگی در سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی به منظور هدفمندی آموزش‌ها و تطبیق آن با نیاز بازار کار

۱-۳-۵. شناسایی امکانات و محدودیت‌های آموزش فنی و حرفه‌ای استان و تشویق بخش غیردولتی برای ایجاد مراکز آموزشی موردنیاز.

توصیه می‌شود در کارگروه متناظر شهرستان، احصاء آمار اشتغال ایجادشده توسط دستگاه‌های مختلف و رفع موانع و مشکلات موجود جهت تحقق میزان تعهد شهرستان و بررسی مسائل و مشکلات

طرح‌های اقتصادی و تشکیل جلسات و در صورت لزوم ارسال به کارگروه استان و یا معاونت هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منطقه‌ای استانداری پیگیری شود.

۴-۱. کارگروه تخصصی امور درآمدها و تجهیزات منابع انسانی

فرماندار می‌تواند به منظور پیگیری مصوبات کارگروه استان در شهرستان مربوطه کارگروه متناظری در ذیل کمیته برنامه‌ریزی شهرستان با عنوان کارگروه تخصصی امور درآمدها و تجهیزات منابع انسانی تشکیل دهد. اهم کارکرد این کارگروه عبارت‌اند از:

۴-۱-۱. گزارش‌های مربوط به وصول و تجهیز درآمدهای استان

۴-۱-۲. سیاست‌های اجرایی وصول درآمدهای استانی

۴-۱-۳. نحوه وصول درآمدهای استانی توسط دستگاه‌های اجرای وصول‌کننده و پیگیری رفع مشکلات آن‌ها

۴-۱-۴. تجهیز و به‌کارگیری سایر منابع در راستای برنامه‌های توسعه استان از جمله جلب مشارکت عمومی

۵-۱. کارگروه هدفمندی یارانه‌ها

به موازات کارگروه هدفمندی یارانه‌های استان، واحد هدفمندی یارانه شهرستان در گروه برنامه‌ریزی و امور عمرانی فرمانداری به منظور پاسخگویی به مشکلات یارانه‌ها در موارد ازدواج - طلاق - حضانت - فوت - متواری شدن، اعتیاد و یا زندانی بودن سرپرست - حکم قضائی - ترک انفاق و ارسال پرونده‌های تکمیل شده به دبیرخانه کمیسیون ماده ۱۰ و ۹ هدفمندی یارانه‌ها مستقر در استانداری و همچنین هماهنگی با دفاتر پلیس +۱۰ و بانک‌ها جهت اعلام حساب بانکی، اقدام می‌نماید.

۶-۱. اصناف اقتصادی و نظارت بر واحدها صنفی

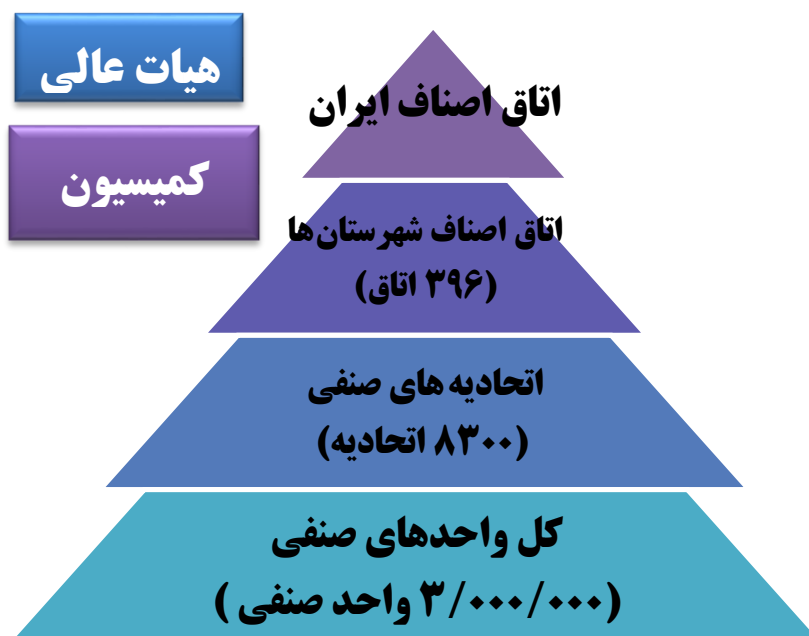
اصناف از جمله ارکانی هستند که امنیت اقتصادی و نبض بازار را در دست دارند. در واقع، بازار محل تلاقی عرضه‌کنندگان و تقاضاکنندگان و تعیین‌کننده قیمت، کیفیت و کمیت ارائه کالا و خدمات است. در این بین اصناف نقش برجسته‌ای در اقتصاد و کسب‌وکار ایفا می‌کنند.

اولین قانون نظام صنفی ایران در سال ۱۳۵۰ به تصویب رسید و آخرین تغییرات قانون در سال ۱۳۹۲ صورت پذیرفت. از دلایل این تغییرات چرخش رویکرد دولت از عامل تصدیی‌گری و اشتغال به امور اجرایی به مرجع سیاست‌گذار و ناظر ملی است. طبق قانون صنفی سال ۱۳۹۲ آن گروه از

افراد صنفی که طبیعت شغلی آنان از یک نوع است، یک صنف تشکیل می‌دهند. همچنین برابر ماده ۷ قانون ۱۳۸۲ یک یا چند صنف که شخصیت حقوقی و فعالیت یکسان یا مشابه دارند، برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مقرر در آن قانون تشکیل اتحادیه صنفی می‌دهند.^۱

اجزای که طبق مقررات به‌منظور اشتغال به کسب‌وکار و یا حرفه به فرد یا افراد صنفی برای محل مشخص و یا وسیله کسب مشخص داده می‌شود مجوز کسب‌وکار یا پروانه کسب خوانده می‌شود. از تاریخ تصویب قانون، تأسیس هر نوع محل کسب و واحد صنفی و اشتغال به هر نوع کسب و حرفه مستلزم داشتن صلاحیت و پروانه از اتاق اصناف مرتبط دانسته شد.^۲

بر اساس آخرین تغییرات در قانون نظام صنفی، شکل زیر گویای نقش دولت و هیئت نظارت بر اصناف کشورمان است.^۳



شکل ۱. نقش دولت در اصناف کشور

^۱ قانون نظام صنفی کشور مصوب سال ۹۲ ماده ۴ و ماده ۷

^۲ قانون اصلاح قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۹۲/۰۶/۱۲ ماده ۵

^۳ فقیهی، هوشیار، نشست تخصصی نقش اصناف در اقتصاد ملی و منطقه‌ای، مرکز مطالعات راهبردی و آموزش، ۱۳۹۵/۸/۱۹

۱-۶-۱. واحدهای صنفی در قانون اصناف

از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون اخیر نام «مجمع امور صنفی» به «اتاق اصناف شهرستان» و نام «مجمع امور صنفی مرکز استان» به «اتاق اصناف مرکز استان» و نام «شورای اصناف کشور» به «اتاق اصناف ایران» تغییر می‌یابد.^۱

هیئت عالی نظارت در رأس واحدهای صنفی هیئتی است که به منظور تعیین برنامه‌ریزی، هدایت، ایجاد هماهنگی و نظارت بر کلیه اتحادیه‌ها، مجامع امور صنفی، اتاق اصناف ایران و کمیسیون‌های نظارت تشکیل می‌شود و بالاترین مرجع نظارت بر امور اصناف کشور است.

اتحادیه‌های صنفی بر اساس قانون صنفی سال ۱۳۹۲ در هر شهرستان که واحدهای صنفی با فعالیت‌های شغلی مشابه یا همگون وجود داشته باشد، به منظور حفظ و حمایت از حقوق صنفی افراد صنف خود و پیشرفت اقتصاد شهری با رعایت قانون کار تشکیل می‌شوند که پس از ثبت در وزارت صنعت، معدن و تجارت رسمیت می‌یابد.^۲

حدنصاب تعداد واحدهای صنفی برای تشکیل یک اتحادیه در کشور به شرح زیر است:

الف - در تهران، ۳۰۰ واحد

ب - در شهرستان‌های با بیش از دو میلیون نفر جمعیت، ۲۰۰ واحد

ج - در شهرستان‌های دارای بیش از یک میلیون نفر و کمتر از دو میلیون نفر جمعیت، ۱۵۰ واحد

د - در شهرستان‌های دارای بیش از پانصد هزار نفر و کمتر از یک میلیون نفر جمعیت، ۱۰۰ واحد

ه - در شهرستان‌های با کمتر از پانصد هزار نفر جمعیت، ۵۰ واحد^۳

اتاق اصناف شهرستان از دیگر واحدهای صنفی به شمار می‌آید که این اتاق متشکل از رؤسای اتحادیه‌های صنفی هر شهرستان برای انجام وظایف و مسئولیت‌های قانونی است. اتاق مرکب از رؤسای اتحادیه‌های صنوف تولیدی، خدمات فنی و توزیعی خدماتی است که پس از ثبت در سازمان صنعت معدن و تجارت استان رسمیت می‌یابد.^۴

اتاق اصناف ایران از دیگر واحدهای صنفی اتاقی است که از نمایندگان هیئت‌رئیس‌ه اتاق اصناف شهرستان‌های کشور باهدف تقویت مبانی نظام صنفی در تهران تشکیل می‌شود.

^۱ همان ماده ۲۵ و ۲۸

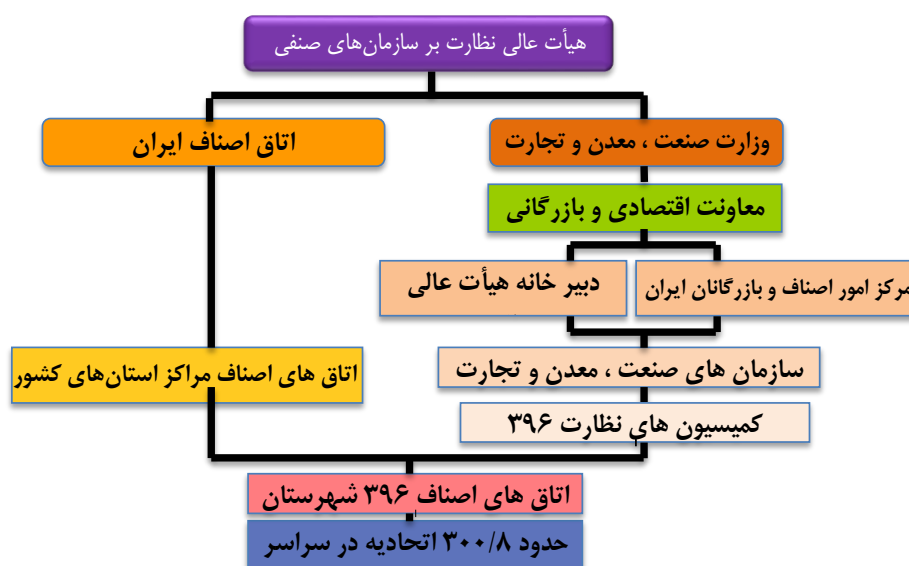
^۲ همان

^۳ ماده ۲۱ قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲

^۴ همان

کمیسیون نظارت نیز کمیسیونی است که باهدف برقراری ارتباط و ایجاد هماهنگی بین اتحادیه‌ها و مجامع امور صنفی با سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی در راستای وظایف و اختیارات آن‌ها و همچنین نظارت بر اتحادیه‌ها و مجامع امور صنفی هر شهرستان تشکیل می‌شود.^۱

نمودار شمار ۱. فرایند تصمیم‌گیری در اصناف کشور



در نمودار فوق فرایند تصمیم‌گیری و مدیریت اصناف ترسیم شده است.^۲

۶-۱. نقش اصناف در فضای کسب‌وکار و فرمانداری

نهادهایی که در قانون نظام صنفی نام‌برده شده‌اند و در سطور فوق مختصری به معرفی آن‌ها پرداختیم بر فضای کسب‌وکار و تولید کشور تأثیر فراوانی دارند. از جمله می‌توان به مسائلی مثل ارائه پروانه کسب، آموزش، قیمت‌گذاری، نظارت و رسیدگی به شکایات صنفی اشاره کرد که در قوانین مربوطه مورد تأکید قرار گرفته‌اند. بنابراین قانون نظام صنفی اولاً بر محیط کسب‌وکار تأثیر فراوانی دارد ثانیاً با کاهش یا افزایش و همچنین آسان یا دشوار کردن مراحل لازم برای شروع کسب‌وکار بر میزان اشتغال و تولید ناخالص داخلی کشور اثر می‌گذارد. محیط کسب‌وکار مجموعه‌ای از سیاست‌ها، شرایط حقوقی، نهادی و مقرراتی است که بر فعالیت‌های کسب‌وکار حاکم است. به عبارت

^۱ ماده ۱۰ قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲

^۲ فقیهی، پیشین

دیگر، عواملی چون کیفیت نهادهای مالی، میزان مالیات‌ها، تعطیلات رسمی، میزان تعرفه‌های وارداتی و... به‌عنوان مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار در فعالیت‌های صنفی و عملکرد بنگاه‌های اقتصادی‌اند. بنابراین ضروری است توجه به اصناف به‌عنوان حلقه ارتباطی بخش خصوصی و دولت برای بهبود محیط کسب‌وکار مدنظر مدیران سیاست داخلی قرار گیرد.

ظرفیت و توانمندی بازار در عرصه اقتصاد بر لزوم رفع مشکلات این قشر تأکید کرده و برگزاری جلسات فرماندار با این دسته نخبگان اقتصادی گامی در جهت رفع مشکلات اقتصاد بازار است. لزوم فرهنگ‌سازی و رعایت حقوق خریداران و فروشندگان در اصناف و توجه به آموزه‌های دینی به‌عنوان عواملی مهم در ایجاد آرامش و نظم و امنیت در بازار ازجمله ضرورت‌هایی هستند که در جلسات دیدار با نمایندگان اصناف مورد تأکید واقع می‌شوند. برعکس بعضی واحدها به‌دلیل عدم آشنایی با قوانین و عدم امکان نظارت بر فعالیت آنان، زمینه‌ساز بروز تخلفات صنفی شده و این امر لزوم ساماندهی آنان را در سیاست داخلی حوزه سرزمینی دوچندان می‌سازد.

فرمانداران به‌عنوان نمایندگان عالی دولت می‌توانند نقش مهمی را از طریق برگزاری نشست‌ها و پیگیری برخورد قاطع مسئولان شهری ایفا نمایند و مشکلات حوزه اصناف شهرستان در صدور پروانه کسب‌وکار، انتخابات هیئت‌مدیره اتحادیه‌های اصناف، عملکرد کمیسیون نظارت و سازمان‌دهی واحدهای صنفی را - که بعضاً موجبات نارضایتی می‌شود - مرتفع سازند.

۷-۱. مناطق آزاد

دو گونه منطقه اقتصادی در مدیریت نظام اقتصادی پیش‌بینی شده است که عبارت‌اند از: منطقه آزاد تجاری صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی.

هر دو منطقه آزاد و ویژه اقتصادی به‌منظور رشد صنعت و اشتغال، دستیابی به فناوری پیشرفته، جذب نقدینگی، مهار تورم و محرومیت‌زدایی تأسیس شده‌اند. تفاوت اصلی آن دو در مشوق‌هایی است که به سرمایه‌گذاران ارائه می‌دهند. به‌عنوان مثال در مناطق آزاد، معافیت‌های مالیاتی، گمرکی صفر یا بسیار پایین است اما در مناطق ویژه اقتصادی فقط تخفیف‌های مالیاتی طبق مقررات داخلی کشور وجود دارد و از معافیت کامل برخوردار نیستند.^۱ هم‌اکنون در کل کشور ۷ منطقه آزاد تجاری و ۲۶ منطقه ویژه اقتصادی وجود دارد.

شکل‌گیری مناطق آزاد تجاری به پیشنهاد تئوری پردازان اقتصاد دولتی صورت گرفت تا گریزگاهی برای اقتصاد بسته دولتی باشد. بنابراین در برنامه اول، توسعه صادرات غیرنفتی به‌عنوان

^۱ ازجمله قوانین متفاوت دیگر مناطق آزاد با مناطق اقتصادی به‌ویژه در دستورالعمل‌های امنیتی این مناطق قابل ذکر است. بنگرید به ترکیب شورای تأمین در این مناطق در بخش مربوطه فصل یازدهم کتاب حاضر

یک تصمیم قطعی مورد توجه قرار گرفت، در این راستا در تبصره ۱۹ برنامه اول توسعه، سه منطقه آزاد تجاری-صنعتی در کشور مورد تصویب قرار گرفت.

در حال حاضر بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه بر آن هستند تا از طریق مناطق آزاد وسیله‌ای برای ورود به بازار جهانی و کسب از برتری‌های نسبی اقتصاد داخلی در بازرگانی بین‌المللی بهره گیرند. این کشورها معتقدند شده‌اند که توسعه اقتصادی و اقتصاد برون‌نگر امروزه ضرورتی گریزناپذیر است و دوام و تداوم آن‌ها در گرو موفقیت آنان در راه نیل به این خواسته است. اکنون برای اغلب کشورهای یادشده، در این که توسعه اقتصادی فرایندی است که با خروج کشور از اقتصاد محدود و بسته ملازمه دارد، تردیدی وجود ندارد و در عین حال بر این باورند که منطقه آزاد دریچه‌ای است که می‌تواند آنان را در رسیدن به این هدف یاری داده و توسعه اقتصادی آنان را شتاب بخشد.

ایران ۷ منطقه آزاد تجاری-صنعتی وجود دارد که عبارت‌اند از: کیش، قشم، چابهار، ارس، انزلی، اروند و ماکو. در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ وظایف و مسئولیت‌های هیئت‌وزیران به شرح زیر تصریح شده است:

الف - تصویب آیین‌نامه‌ها و هماهنگ نمودن کلیه فعالیت‌های هر منطقه

ب - تصویب اساسنامه سازمان و شرکت‌های تابعه

ج- تصویب برنامه‌های عمرانی، فرهنگی، بودجه سالانه و عملکرد صورت‌های مالی سازمان‌های مناطق

د- تصویب مقررات امنیتی و انتظامی مناطق با تأیید فرماندهی کل قوا

ه - اعمال نظارت عالی بر فعالیت‌های مناطق

آیین‌نامه مذکور درباره سازمان‌دهی مناطق تصریح نموده این سازمان توسط هیئت‌مدیره متشکل از سه یا پنج نفر به انتخاب هیئت‌وزیران انتخاب اداره خواهند شد. مدیرعامل سازمان که ریاست هیئت‌مدیره را بر عهده دارد، به موجب حکم رئیس‌جمهور و از میان اعضای هیئت‌مدیره منصوب و بالاترین مقام اجرایی در زمینه‌های اقتصادی و زیر بنایی منطقه است.^۱ انتخاب مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره برای مدت سه سال بوده و انتخاب مجدد آنان بلامانع است. همچنین، عزل مدیرعامل و اعضاء هیئت‌مدیره با همان مراجع انتخاب‌کننده صورت می‌گیرد. هیئت‌وزیران مسئولیت و اختیار مجامع عمومی سازمان هر منطقه را عهده دارد.

^۱ ماده ۶ آیین‌نامه چگونگی اداره مناطق آزاد

ماده ۲۷ (الحاقی ۴/۲۴ / ۱۳۷۵) در باب انتصابات سازمان تصریح کرده که به منظور ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های مناطق آزاد، حسب مورد با تأیید وزیر ذی‌ربط به یکی از دو روش زیر عمل خواهد شد:

الف - دستگاه‌های اجرایی (وابسته به قوه مجریه) اختیارات خود در منطقه را به رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض نمایند.

ب- مدیران، رؤسا و سرپرستان دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان و با حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی منصوب می‌شوند.

۸-۱. بازارچه‌های مرزی

به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی آیین‌نامه متمرکز بازارچه‌ها در سال ۱۳۷۱ به تصویب هیئت‌وزیران رسید. بر این اساس سال ۱۳۷۲ تعداد ۱۴ بازارچه مرزی بنا به پیشنهاد وزارت کشور به شماره ۵۱۴۲/۱/۵/۵۳ مورخ ۱۳۷۱/۷/۴ طی مصوبه شماره ۸۰۰۱/ت/۷۲ ک مورخ ۱۳۷۲/۵/۲۰ هیئت‌وزیران وقت مورد تصویب قرار گرفت. به استناد تبصره ۶ ماده ۷ از قانون ساماندهی مبادلات مرزی عزل و نصب مدیر بازارچه مرزی با هماهنگی و تأیید استاندار ذی‌ربط و با حکم رئیس کل گمرک جمهوری اسلامی ایران خواهد بود. وظیفه اصلی مدیریت، هماهنگی و پشتیبانی ارگان‌های فعال در بازارچه است. در صورت بروز هرگونه ناهماهنگی و یا اقدامی برخلاف مقررات جاری که ذیلاً به بررسی آن‌ها خواهیم پرداخت، مدیر بازارچه‌ها موظف است در وهله اول موضوع را به صورت کتبی به مدیر سازمان متبوعه منعکس نماید و در صورت لزوم موضوع را به فرمانداری جهت پیگیری ارجاع دهد.

یکی از دلایل ایجاد بازارچه‌های مرزی، این است که ضریب امنیت و اطمینان در این مناطق از طریق توسعه تجارت افزایش می‌یابد. از سوی دیگر از انگیزه‌های اصلی اقامت مردم در این نواحی گسترش فعالیت‌های تجاری است. در واقع با ایجاد این گونه بازارچه‌ها، انگیزه لازم برای اقامت اهالی بومی در این نواحی فراهم می‌شود. به تجربه می‌توان به این نتیجه رسید که افزایش و توسعه اشتغال در نواحی مرزی، ضریب امنیت اجتماعی و سیاسی در این مناطق را افزایش می‌دهد.

علاوه بر این روابط سیاسی کشور با همسایگان اثرات مستقیمی بر رونق یا عدم فعالیت بازارچه‌های مرزی داشته است و یکی از محورهای گفت‌وگوی مقامات بلندپایه دو کشور و همچنین مقامات استانی، بوده است. به نظر می‌رسد متغیرهای سیاسی از جمله متغیرهای بااهمیت و تأثیرگذار بر حیات بازارچه‌ها هستند. ضمن آن که روابط تجاری نیز می‌تواند بر روابط سیاسی تأثیرگذار باشد، برخی مطالعات تجربی نشان می‌دهد وجود روابط اقتصادی بین برخی از کشورها از بروز جنگ و ستیز میان آن‌ها جلوگیری نموده است.

۱-۸-۱. برخی از مقررات حاکم بر بازارچه‌های مرزی

آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی مبادلات مرزی، بازارچه‌های مرزی را محوطه‌ای تعریف می‌کند که محصور در نقاط مرزی و در جوار گمرکات یا مکان‌هایی که طبق تفاهم‌نامه‌های منعقدشده بین جمهوری اسلامی ایران و کشورهای هم‌جوار و یا به صورت مستقل و مطابق با ضوابط تعیین شده از سوی دولت، تأسیس شده‌اند و مجاز به انجام تشریفات ترخیص کالا هستند.^۱ بر اساس ماده ۷ این قانون فهرست و میزان اقلام قابل ورود در اجرای این قانون به هر منطقه مرزی تا سقف کل ارزش تعیین شده توسط وزارت بازرگانی، تعیین و اعلام می‌شود. کنترل سقف واردات بر عهده گمرک است. تبصره ۳ ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات سال ۱۳۸۴ تصریح می‌دارد که خریدوفروش کالاهای واردشده توسط مرزنشینان و شرکت‌های تعاونی آن‌ها در استان‌های مرزی به صورت خرده‌فروشی در همان استان مجاز دانسته شد و خروج کالاهای مذکور از استان مرزی به سایر نقاط کشور به صورت تجمیعی و تجاری با حذف معافیت‌ها و پرداخت مابه‌التفاوت حقوق ورودی و تأییدیه گمرک جمهوری اسلامی و اخذ موافقت شورای ساماندهی مبادلات مرزی استان مجاز است.

کلیه اهالی ساکن در مناطق مرزی کشور به استثنای اهالی ساکن در شهرهای مرکز شهرستان‌ها با دریافت کارت مبادلات مرزی مشمول تسهیلات مبادلات مرزی خواهند بود.^۲ کارت مبادلات مرزی توسط سازمان بازرگانی استان برای سرپرست خانوار صادر می‌شود.^۳ نقاط یا اعماق مرزی کشور که به فاصله حداکثر سی کیلومتر از نقطه صفر مرزی قرار دارد توسط وزارتخانه‌های کشور و بازرگانی تعیین می‌شود. مناطقی که در نقطه مرزی کنار ساحل قرار دارند تا عمق حداکثر سی کیلومتری از ساحل مشمول تسهیلات مبادلات مرزی هستند.^۴ پیشنهاد استان‌های مرزی و پیگیری‌های وزارت کشور تعداد بازارچه‌های مرزی امروزه جمعاً به ۵۷ می‌رسد که این تعداد از سهمیه ارزی مبادلات مرزی برخوردار است و می‌تواند به مبادلات کالا با کشورهای مجاور اقدام نمایند. بر اساس ماده ۱ قانون مبادلات مرزی، مبادله مرزی عبارت از خریدوفروش کالا توسط ساکنان مناطق مرزی و تعاونی‌های مرزنشین دارای مجوز، پبله‌وران، بازارچه‌های مرزی، ملوانان، خدمه و کارکنان شناورهای دارای حداکثر ۵۰۰ تن ظرفیت در حجم و نوع مشخص و در سقف تعیین شده وزارت صنعت معدن و تجارت است. پبله‌ور نیز عبارت است از

^۱ بنگرید به ماده ۷ آیین‌نامه مذکور

^۲ ماده ۱- آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی مبادلات مرزی

^۳ ماده ۲ همان آیین‌نامه

^۴ برابر تبصره ۲ ماده یک همان آیین‌نامه اجرایی

شخص ساکن مناطق مرزی با حداقل سه سال سابقه سکونت مستمر که کارت پیمه‌وری صادره از سازمان صنعت معدن و تجارت استان و اهلیت مندرج در ماده ۲۱۱ قانون مدنی را دارد. در هر استان مرزی شورای ساماندهی مبادلات مرزی متشکل از استاندار یا یکی از معاونین ذی‌ربط وی به‌عنوان رئیس و رئیس سازمان‌های بازرگانی، صنایع و معادن، جهاد کشاورزی، اداره‌های کل اطلاعات، تعاون، تعزیرات حکومتی، گمرک، فرماندهی نیروی انتظامی استان، دادستان و نماینده اتحادیه شرکت‌های تعاونی مرزنشینان است. این شورا بر حسن عملکرد و اجرای تصمیمات و خط‌مشی‌های دولت در بازارچه‌های مرزی استان نظارت می‌کند. رئیس سازمان بازرگانی استان، دبیر شورا خواهد بود.^۱

۲-۸-۱. بازارچه‌های مرزی غیرفعال

از مجموع ۵۷ بازارچه مرزی رسمی ۳۳ بازارچه به دلیل عدم همکاری کشور مقابل، تعطیل و تعداد ۲۴ بازارچه فعال است.

جدول شماره ۳. بازارچه‌های غیرفعال کشور

ردیف	نام استان	نام بازارچه	محل بازارچه	کشور هم‌مرز بازارچه	دلایل
۱	آذربایجان شرقی	جلفا	مرز جلفا	آذربایجان	- عدم همکاری کشورهای مقابل (آذربایجان و ارمنستان)
		نور دوز	مرز نوردوز	ارمنستان	- کاهش حجم فعالیت بازارچه
۲	آذربایجان غربی	سرو	مرز سرو	ترکیه	- عدم تمایل کشور مقابل (ترکیه) - توجه به فعالیت تجاری از طریق گمرک سرو - عدم استقبال بازرگانان
		اشنویه	اشنویه	عراق	- عدم رغبت کشور مقابل (ترکیه) به علت شرایط اقلیمی و صعب‌العبور بودن راه‌های ارتباطی آن کشور
۳	اردبیل	کوزه رش	سلماس	ترکیه	- عدم ایجاد زیرساخت و محصور نبودن بازارچه
		گرمی	اردبیل	آذربایجان	- عدم همکاری کشور مقابل (آذربایجان) - عدم انجام زیرساخت‌های مناسب
		بیله سوار	اردبیل	آذربایجان	
۴	ایلام	دهلران	دهلران	عراق	- عدم ایجاد زیرساخت‌ها - عدم تمایل کشور عراق

۱. بنگرید به ماده ۵ قانون مبادلات مرزی، به تغییرات ایجادشده در تشکیل وزارت صنعت معدن و تجارت و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی توجه شود.

ردیف	نام استان	نام بازارچه	محل بازارچه	کشور هم‌مرز بازارچه	دلایل
۵	بوشهر	ایران و قطر	بوشهر	قطر	- عدم تمایل تجار به فعالیت در بازارچه مرزی - به دلیل عدم وجود امتیازات قابل توجه بازرگانان - عدم جذابیت آن نسبت به مرزهای زمینی
		کنگان	بوشهر	کشورهای مقابل	
		گناوه	بوشهر	کشورهای مقابل	
۶	خراسان رضوی	سنگان خواف	خواف	افغانستان	عدم توافق کشور مقابل (کشور افغانستان)
۷	خراسان شمالی	پرسه سو	پرسه سو	ترکمنستان	عدم رغبت کشور مقابل (ترکمنستان)
۸	خوزستان	خرمشهر	خوزستان	کشورهای مقابل	- واگذاری محوطه بازارچه به تأسیسات دریایی خرمشهر - نبود تحقیقات مناسب و عدم استقبال تعاونی‌ها در خصوص انجام امور تجاری - پایین بودن سطح خدمات در بازارچه
۹	سیستان و بلوچستان	پسابندر	بندر پسابندر	پاکستان	عدم وجود امکانات عدم موقعیت مناسب محل راه‌های ارتباطی افغانستان عدم تمایل مرزنشینان
		میل ۴۶	تولک	افغانستان	عدم تمایل کشور افغانستان - صرفاً جانمایی شده و هیچ‌گونه زیرساختی ندارد
۱۰	کردستان	باشماق	مریوان	عراق	- به دلیل استقرار گمرک در پایانه مرزی باشماق - عدم ایجاد زیرساخت‌های لازم و مشخص و محصور نبودن بازارچه
		سیف	سقز	عراق	- تعطیلی بازارچه سیف از طرف کشور عراق - دلایل امنیتی - عدم ایجاد زیرساخت‌های لازم
۱۱	کرمانشاه	خسروی	کرمانشاه	عراق	- عدم موافقت کشور مقابل (عراق)
		تیله کوه	سرپل‌ذهاب	عراق	- فاقد دلیل مشخص
		پرویز خان	قصر شیرین	عراق	- تبصره واحده ماده ۱۵ دستورالعمل ساماندهی و تقویت مبادی ورودی و خروجی زمینی کشور
۱۲	گیلان	آستارا	آستارا	آذربایجان	- عدم تمایل کشور آذربایجان - عدم خروج کالا از استان بر اساس مصوبه هیئت‌وزیران
۱۳	هرمزگان	بندر جاسک	بندر جاسک	کشورهای مقابل	- راغب نبودن بازرگانان کشورهای حوزه خلیج‌فارس جهت سرمایه‌گذاری و استقرار به دلیل وجود مرزهای دریایی

ردیف	نام استان	نام بازارچه	محل بازارچه	کشور هم‌مرز بازارچه	دلایل
		منطقه تیاب	تیاب	کشورهای مقابل	عدم ایجاد زیرساخت‌های لازم
		هرمز	جزیره	کشورهای مقابل	فاقد دلیل مشخص
		بندر کنگ	بندر کنگ	کشورهای مقابل	
		کوهشک	مکران	کشورهای مقابل	
		ابوموسی	جزیره ابوموسی	کشورهای مقابل	
		سیریک	میناب	کشورهای مقابل	
		بندر لنگه	بندر لنگه	کشورهای مقابل	
		شیو (پارسیان)	پارسیان	کشورهای مقابل	
		کرکان (میناب)	میناب	کشورهای مقابل	

۳-۸-۱. بازارچه‌های مرزی فعال

در مجموع ۲۴ بازارچه مرزی در ۱۳ استان کشور فعال است.

جدول شماره ۴. بازارچه‌های فعال کشور

ردیف	نام استان	نام بازارچه	محل بازارچه	کشور هم‌مرز بازارچه
۱	آذربایجان غربی	رازی	مرز رازی	ترکیه
		ساری سو	بازرگان	ترکیه
		صنم بلاغی	پلدشت	نخجوان
		تمرچین	پیرانشهر	عراق
		قاسم رش	سردشت	عراق
۲	ایلام	مهران	مهران	عراق
۷	خراسان رضوی	دوغارون	مرز دوغارون	افغانستان
		باجگیران	مرز باجگیران	ترکمنستان
۹	خراسان جنوبی	دوکوهانه	نهبندان	افغانستان
		میل ۷۳	بیرجند	افغانستان
		یزدان	یزدان	افغانستان
		میل ۷۸	بیرجند	افغانستان
۱۰	خوزستان	آبادان	آبادان	عراق

ردیف	نام استان	نام بازارچه	محل بازارچه	کشور هم‌مرز بازارچه
۱۱	سیستان و بلوچستان	میلک	زابل	افغانستان
		پیشین	ایرانشهر	پاکستان
		کوهک	سراوان	پاکستان
		میرجاوه	میرجاوه	پاکستان
		جالق	جالق	پاکستان
		ریمدان	چابهار	پاکستان
		گمشاد	زابل	افغانستان
۱۲	کردستان	سیران بند	بانه	عراق
۱۳	کرمانشاه	شوشمی	پاوه	عراق
		شیخ صالح	جوانرود	عراق
		پرویز خان	قصر شیرین	عراق

۴-۸-۱. اهم مشکلات در بازارچه‌های مرزی

۴-۸-۱-۱. عدم همکاری کشور مقابل جهت راه‌اندازی بازارچه‌های مرزی مصوب غیرفعال.

۴-۸-۱-۲. عدم وجود زیرساخت‌های مناسب در بازارچه‌های مرزی فعال و غیرفعال مانند اماکن و تأسیسات، راه‌های دسترسی، ساختمان اداری، فضای انبار، باسکول، جاده، فنس کشی، پارکینگ، سرویس بهداشتی...

۴-۸-۱-۳. نداشتن مزیت نسبی از قبیل تخفیفات سود بازرگانی، گمرکی و معافیت مالیاتی در بازارچه‌های مرزی به‌منظور ایجاد انگیزه فعالیت برای تجار و بازرگانان ایرانی نسبت به سایر مبادی قانونی.

۴-۸-۱-۴. وجود محدودیت برای ورود کالاهای مناسب با نیاز مناطق مختلف.

۴-۸-۱-۵. عدم تخصیص منابع اعتباری از سوی دولت جهت راه‌اندازی بازارچه‌های مرزی غیرفعال.

۴-۸-۱-۶. عدم وجود شعب بانکی در بازارچه‌های مرزی.

۴-۸-۱-۷. عدم وجود چارت سازمانی مستقل و شاخص در مدیریت اداری بازارچه‌های مرزی در سطح کشور.

۸-۴-۱. عدم استقرار کامل نمایندگان دستگاه‌های مرتبط در بازارچه‌های مرزی

۵-۸-۱. راهکارهای پیشنهادی

۵-۸-۱-۱. پیگیری و همکاری بیشتر وزارت امور خارجه کشورمان برای جلب نظر همکاری کشور مقابل جهت راه‌اندازی بازارچه‌های مرزی غیرفعال.

۵-۸-۱-۲. تأمین منابع اعتباری از سوی دولت برای راه‌اندازی بازارچه‌های مرزی غیرفعال.

۵-۸-۱-۳. ایجاد مزیت در بازارچه‌های مرزی برای فعالان بخش خصوصی از طریق تخفیف سود بازرگانی و...

۵-۸-۱-۴. رفع محدودیت ۷۱ قلم کالا از بازارچه‌های مرزی برای تعاونی‌های مرزنشین.

۵-۸-۱-۵. تعیین مشوق‌های لازم برای صادرکنندگان کالا در بازارچه‌های مرزی جهت ایجاد انگیزه سرمایه‌گذاران متقاضی.

۹-۱. تعاونی‌های مرزنشینان

کاهش تسهیلات و حمایت‌ها از ساکنان مناطق مرزی، اثرات منفی گسترده‌ای از جمله، مهاجرت، تخلیه مناطق مرزی و رواج قاچاق کالا دارد. لذا مزایایی خاص برای مرزنشینان در نظر گرفته شد که عمده‌ترین آن‌ها، مبادلات مرزی بود. طبق مقررات کشور، هر یک از ساکنان نقاط مرزی به نسبت درجه محرومیت تعیین شده، می‌توانند کالا از نوعی که در آیین‌نامه اجرای قانون صادرات و واردات مشخص می‌شود، برای یک‌بار در سال وارد کنند.

طبق قانون مقررات صادرات و واردات، کالاهای وارده توسط مرزنشینان از ۳۰ تا ۱۰۰ درصد معافیت حقوق گمرکی و سود بازرگانی برحسب نوع کالا، برخوردارند. واردات کالای موضوع مبادلات مرزی نیاز به کسب مجوز ورود ندارد ولی در هر مورد رعایت بهداشت و استانداردهای اجباری، ضروری است. دارندگان کارت مبادلات مرزی می‌توانند کالای خود را از کشورهای مقابل استان محل سکونت خود یا از مناطق آزاد تجاری و صنعتی کشور وارد کنند. به‌منظور تسهیل در انجام مبادلات مرزی، در هر منطقه یک شرکت تعاونی تشکیل شده است. مرزنشینان در این قالب فعالیت می‌کنند. این تعاونی‌ها به ازای مجموع سهمیه ارزی اعضا و طبق قانون مقررات صادرات و واردات، اقدام به واردات می‌کنند. بر اساس قانون، آن‌ها نیاز به کارت بازرگانی ندارند. دولت به ازای هر مرزنشین عضو این تعاونی‌ها (به‌منظور کمک)، سالانه ۸۰ دلار سهمیه ارزی مناطق عادی و ۱۶۰ دلار مناطق محروم در نظر گرفته که در دو نوبت شش‌ماهه به آن‌ها اعلام می‌شود.

بر اساس سامانه آمارهای ثبتی، وضعیت کلی تعاونی‌های مرزنشین تا پایان سال ۹۳ مطابق جدول شماره ۵ است. به‌رغم وجود ظرفیت‌های بالقوه و بالفعل در تعاونی‌های مرزنشینان (در حوزه‌های اقتصادی، بازرگانی و تجاری)، متأسفانه به دلیل برخی از مسائل و فقدان رسیدگی به حل و فصل مشکلات تعاونی‌های یادشده از سوی دستگاه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط عملاً از تمامی ظرفیت‌های موجود در مراودات اقتصادی و بازرگانی آن استفاده نشده است.

جدول شماره ۵. وضعیت کلی تعاونی‌های مرزنشین بر اساس آمار ۱۳۹۳

تعداد	
غیرفعال	فعال
۸۷	۴۱۵
جمع کل ۵۰۲	

سامان بخشی امور عمران شهری و روستایی

درآمد

توسعه اقتصادی شهرستان که در فصل قبل مورد بحث و بررسی قرار گرفت خود بستگی به مدیریت کارآمد و اتخاذ سیاست‌های عمرانی مدیران و توسعه زیرساخت‌های مختلف شهری و روستایی دارد. از تصویب طرح‌ها و تأمین اعتبار پروژه‌های عمرانی، راهبری و پشتیبانی و پیاده‌سازی نرم‌افزار و سخت‌افزارهای مورد نیاز و کنترل عملکرد پروژه‌های عمرانی گرفته تا امور عمران شهر و روستا، قوانین شهرداری و ترافیک روان شهری و جاده‌ای که از جمله بسترهای زیرساختی برای توسعه و عمران شهری و روستایی به شمار می‌آیند. علاوه بر توسعه اقتصادی، امنیت پایدار و ایجاد آرامش و آسایش مردم نیز خود و امدار مدیریت عمرانی پروژه‌های شهری و روستایی است. از این رو فصل حاضر به این دسته امور که بخش عمده‌ای از فعالیت‌های فرمانداری را به خود اختصاص می‌دهد، در قالب کمیسیون‌های مقرر قانونی خواهیم پرداخت. توجه به این نکته ضروری است که در نگارش این فصل خلاصه‌نویسی و تحریر کلیات موضوع، محور و دغدغه اصلی به منظور آشنایی با بخش‌ها بوده است.^۱

۱. کمیسیون‌ها، شوراهای و کارگروه‌ها

۱-۱. کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری

رفع هرگونه اختلاف بین مؤدی و شهرداری در مورد عوارض و بهای خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن، به کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت کشور و دادگستری و انجمن شهر^۲ ارجاع می‌شود و تصمیم کمیسیون مزبور قطعی است. بدهی‌هایی که طبق تصمیم این کمیسیون تشخیص شود طبق مقررات اسناد لازم‌الاجرا به وسیله اداره ثبت قابل وصول است، اجرای ثبت مکلف است بر طبق تصمیم کمیسیون مزبور به صدور اجرائیه وصول طلب شهرداری مبادرت نماید. در نقاطی که سازمان قضائی نباشد رئیس دادگستری شهرستان یک نفر را به نمایندگی دادگستری تعیین می‌نماید و در غیاب انجمن شهر^۳ انتخاب نماینده انجمن از طرف شورای شهرستان به عمل خواهد آمد.^۴ تعیین نمایندگان وزارت کشور در این کمیسیون در توضیحات کمیسیون ماده ۹۹ قانون شهرداری اشاره شده است.

^۱ این فصل توسط سرکار خانم گیتا صدیق (معاون ساختمان و نظارت بر طرح‌های عمرانی دفتر فنی و برنامه‌ریزی عمرانی) با استفاده از گزارش کمیته تدوین سازمان امور شهرداری‌ها به سرپرستی آقای مهدی زاده (معاون دفتر برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری) طی نامه شماره ۲۰۷۸۶-۹۵/۵/۱۲ و نامه شماره ۵۱۴۴۹-۹۵/۴/۳۰ دفتر فنی و برنامه‌ریزی عمرانی بازنویسی و اصلاح شده است.

^۲ شورای اسلامی شهر

^۳ شورای اسلامی شهر

^۴ ماده ۷۷ (اصلاحی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) قانون شهرداری

۲-۱. کمیسیون ماده ۹۹ قانون شهرداری

به منظور جلوگیری از ساخت و سازهای غیرمجاز در خارج از حریم مصوب شهرها و نحوه رسیدگی به موارد تخلف، کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت کشور، قوه قضائیه و وزارت راه و شهرسازی در استانداری‌ها تشکیل خواهد شد.^۱ کمیسیون حسب مورد و با توجه به طرح جامع (چنانچه طرح جامع به تصویب نرسیده باشد با رعایت ماده ۴ آیین‌نامه احداث بنا در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب ۱۳۵۵)^۲ نسبت به صدور رأی قلع بنا یا جریمه معادل پنجاه درصد تا هفتاد درصد قیمت روز اعیانی تکمیل شده اقدام خواهد نمود. مراجع ذی‌ربط موظف‌اند برای ساختمان‌هایی که طبق مقررات این قانون و نظر کمیسیون برای آن‌ها جریمه تعیین و پرداخت شده در صورت درخواست صاحبان آن‌ها برابر مقررات گواهی پایان کار صادر نمایند.

تعیین نمایندگان وزارت کشور در کمیسیون‌های موضوع ماده (۷۷) و تبصره (۲) ذیل بند (۳) ماده (۹۹) و ماده (۱۰۰) قانون شهرداری منحصرأ از بین کارکنان وزارت کشور (استانداری، فرمانداری و بخشداری) در شهرداری‌های تابعه استان در چارچوب شرایط اعلامی توسط معاونت عمران و توسعه امور شهری و روستایی وزارت متبوع و مراقبت کامل و مستمر بر حسن جریان امور کمیسیون‌های مذکور، عملکرد نمایندگان موصوف و ارائه گزارش عملکرد ماهانه بر اساس چارچوب‌های معرفی شده از طرف حوزه معاونت مورد اشاره انجام می‌گیرد.^۳

در اجرای تبصره ۲ ذیل بند ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداری، بند ۱۱ ماده ۶۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن، ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها مصوب ۱۳۸۴، آیین‌نامه اصلاحی استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات خارج از حریم شهرها و محدوده روستا مصوب ۱۳۹۱/۰۲/۱۰ هیئت محترم وزیران و قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲ و به منظور انتظام بخشیدن به فرایند رسیدگی به تخلفات ساختمانی و جلوگیری از هرگونه ساخت‌وساز غیرمجاز در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها، "دستورالعمل نحوه برخورد با تخلفات ساختمانی در روستاها و اراضی خارج از حریم شهرها" توسط وزیر کشور به شماره ۱۱۲۰۹۶ مورخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۵ ابلاغ شد. دبیرخانه کمیسیون موضوع تبصره (۲) بند (۳) ماده (۹۹) قانون شهرداری مستقر در حوزه معاونت هماهنگی امور عمرانی استانداری (دفتر فنی) و اعتراض به آرای کمیسیون تبصره ۲ بند ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداری دیوان عدالت اداری است.^۴

^۱ تبصره ۲ بند ۳ ماده ۹۹ (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) قانون شهرداری

^۲ در حال حاضر آیین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۹۱/۰۲/۱۰ هیئت وزیران جایگزین آن شده است.

^۳ ماده ۴ بخشنامه شماره ۱۱۸۳۸۶/۱۳/۳۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۴ وزیر کشور به استانداران سراسر کشور و دستورالعمل نحوه انتخاب و انتصاب نمایندگان وزارت کشور در کمیسیون‌های مذکور، پیوست ابلاغیه شماره ۸۹۹۳/۳ مورخ ۱۳۹۳/۰۲/۰۲ معاونت عمران و توسعه امور شهری و روستایی وزارت کشور.

^۴ بخشنامه وزیر کشور به استانداران در رفع ابهام‌های قانونی اجرای قانون تعاریف محدوده و حریم شهر و روستا و نحوه تعیین آن‌ها، رسیدگی به تخلفات ساختمانی و وصول جرایم ناشی از آن، موضوع کمیسیون ماده ۹۹ قانون شهرداری جهت شفافیت جوانب قانونی امر مطالعه شود.

جدول شماره ۶. وضعیت مدیریت ساخت و ساز در روستاهای کشور

موقعیت روستا	وضعیت نهادهای مدنی	وضعیت طرح هادی و ضوابط توسعه کالبدی	مرجع صدور پروانه ساختمان و نظارت بر ساخت و ساز	مرجع رسیدگی به تخلفات ساختمانی	وضع عوارض وصول عوارض محل واریز عوارض و صدور پروانه ساختمان جرایم
	دارای شورای اسلامی روستا و دارای طرح هادی ضوابط توسعه کالبدی	دارای طرح هادی ضوابط توسعه کالبدی	یا دهیاری	کمیسیون ماده ۹۹ شورای اسلامی بخش دهیاری	حساب دهیاری
داخل شهرها	حريم داراي شوراي اسلامي روستا و داراي طرح هادی ضوابط توسعه کالبدی	فائد دهیاری	یا نهاد تعیین شده توسط استانداری	کمیسیون ماده ۹۹ شورای اسلامی بخش استانداری	حساب شورای اسلامی نهاد تعیین شده توسط استانداری
	فائد شوراي اسلامي و فائد داراي طرح هادی ضوابط توسعه کالبدی	فائد دهیاری	یا نهاد تعیین شده توسط استانداری	کمیسیون ماده ۹۹ شورای اسلامی بخش استانداری	حساب جداگانه توسط استانداری
خارج شهرها	حريم داراي شوراي اسلامي روستا و داراي طرح هادی ضوابط توسعه کالبدی	دارای دهیاری	یا دهیاری	کمیسیون ماده ۹۹ شورای اسلامی بخش دهیاری	حساب دهیاری
	داراي شوراي اسلامي روستا و داراي طرح هادی ضوابط توسعه کالبدی	فائد دهیاری	یا نهاد تعیین شده توسط استانداری	کمیسیون ماده ۹۹ شورای اسلامی بخش استانداری	حساب شورای اسلامی نهاد تعیین شده توسط استانداری
	فائد شوراي اسلامي روستا و داراي طرح هادی ضوابط توسعه کالبدی	فائد دهیاری	یا نهاد تعیین شده توسط استانداری	کمیسیون ماده ۹۹ شورای اسلامی بخش استانداری	حساب جداگانه توسط استانداری

کمیسیون موضوع تبصره ۲ بند ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداری در هر استانداری به شرح ذیل تشکیل و به ترتیب مقرر در این دستورالعمل مبادرت به رسیدگی، صدور حکم و اجرای آن می‌نماید:^۱

مراجع صدور پروانه در روستاها و اراضی خارج از حریم شهرها موظف‌اند در صورت وصول اعلام تخلف (از مهندسین ناظر ساختمانی و یا در هنگام بازدید مستمر از مناطق تحت حوزه مسئولیت خود در قالب گشت‌های نظارتی و هرگونه گزارش مردمی) و مشاهده هرگونه تخلف درخصوص ساخت‌وساز غیرمجاز و یا مخالف مفاد پروانه، توقف عملیات ساختمانی را طی اخطاریه‌ای به ذی‌نفع یا نماینده قانونی ابلاغ و موضوع را بلافاصله جهت اتخاذ تصمیم به همراه صورت‌مجلس و مستندات (عکس یا فیلم) به دبیرخانه کمیسیون موضوع تبصره (۲) بند (۳) ماده (۹۹) قانون شهرداری مستقر در حوزه معاونت هماهنگی امور عمرانی استانداری (دفتر فنی) ارجاع دهند.

دبیرخانه کمیسیون موظف است پس از وصول پرونده به ذی‌نفع یا نماینده قانونی اعلام نماید که ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً ارسال نماید و پس از انقضای مدت مذکور پرونده به‌منظور اتخاذ تصمیم به کمیسیون ارجاع می‌شود. مهندسین ناظر ساختمانی نیز موظف‌اند در صورت مشاهده هرگونه تخلف ساختمان‌هایی که با مسئولیت آنان احداث می‌شود، مراتب را بلافاصله به مرجع صدور پروانه اعلام نمایند. کمیسیون در صورت لزوم می‌تواند از نظرت گروه تحقیق در رسیدگی به پرونده‌های ارجاعی استفاده نماید. در مجموع این کمیسیون پس از بررسی محتویات پرونده و دفاعیات ذی‌نفع یا نماینده قانونی و عنداللزوم اخذ نظر گروه تحقیق، به صدور رأی مبادرت می‌نماید.

کمیسیون مکلف است در صورت عدم رعایت هر یک از شرایط و بندهای مواد آیین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۰ هیئت‌وزیران و در شهرهای جدید و شهرک‌ها عدم رعایت کاربری، ضوابط و مقررات شهرسازی، طرح‌های تفصیلی و آماده‌سازی و همچنین مقررات ملی ساختمان، عدم رعایت اصول شهرسازی، فنی و بهداشتی و عدم احراز مالکیت، به قلع بنا و تأسیسات رأی دهد؛ در این صورت مهلت مناسبی که بیشتر از دو ماه نخواهد بود توسط کمیسیون برای اجرای رأی تعیین و به نحو مقتضی به ذی‌نفع یا نماینده قانونی وی اعلام می‌شود. هرگاه ذی‌نفع یا نماینده قانونی وی در مهلت مقرر اقدام به قلع بنا نکند، مرجع صدور پروانه با همکاری نیروی انتظامی موظف به اجرای رأی قلع بنا خواهد بود.

چنانچه در بنای احداث‌شده توسط ذی‌نفع یا نماینده قانونی، کاربری ملک و کلیه اصول شهرسازی، فنی و بهداشتی و سایر مقررات از جمله مواد آیین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۰ هیئت‌وزیران رعایت شده

^۱ دستورالعمل اجرایی تبصره ۲ بند ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداری به شماره ۱۱۲۰۹۶ مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۵ ابلاغیه وزیر کشور به استانداران.

باشد، کمیسیون پس از اخذ تأییدیه نظام مهندسی ساختمان در خصوص استحکام بنا، می تواند نسبت به جریمه معادل ۵۰ تا ۷۰ درصد قیمت روز اعیانی اقدام نماید. مالک موظف است حداکثر ظرف دو ماه نسبت به پرداخت جریمه اقدام نماید. در صورتی که ذی نفع یا نماینده قانونی در مهلت مقرر از پرداخت جریمه خودداری نماید، مرجع صدور پروانه مکلف است مجدداً پرونده ملک را به کمیسیون ارجاع و تقاضای رأی تخریب نماید.

کمیسیون ماده ۹۹ موظف است هر ساله نسبت به تعیین قیمت روز اعیانی به تفکیک دهستان و بخش در هر شهرستان، پس از تأیید هیئتی متشکل از سه نفر از کارشناسان رسمی دادگستری اقدام نماید. جرایم و عوارض وصولی موضوع این دستورالعمل حسب مورد در خصوص پرونده های ارجاعی از سوی روستاهای دارای دهیاری به حساب دهیاری مربوطه واریز می شود. در صورت عدم تشکیل دهیاری به حساب شورای اسلامی روستای ذی ربط پرداخت می شود. در خصوص روستاهای فاقد دهیاری و شورای اسلامی به حسابی که استانداری به جانشینی شورا افتتاح می کند واریز می شود تا در امور عمرانی و خدماتی بخش با نظارت بخشداری هزینه شود. عوارض و جرایم تخلفات ساختمانی و عمرانی در خارج از حریم شهرها و خارج از محدوده روستاها، به حساب خزانه معین استان واریز می شود تا با نظارت معاون هماهنگی امور عمرانی استانداری همه ساله معادل ۱۰۰ درصد کل وجوه، بابت اجرای پروژه های عمرانی استان، تأمین نیروی انسانی مورد نیاز جهت نظارت و کنترل، تجهیز ماشین آلات، پرداخت حق جلسات اعضای کمیسیون و سایر هزینه های مربوط به اجرای این دستورالعمل با رعایت قوانین و مقررات لازم الرعایه هزینه شود. در مواردی که تخلف ساختمانی در اراضی مشمول قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ و اصلاحات بعدی صورت گرفته باشد کمیسیون موظف است نظر سازمان جهاد کشاورزی استان را اخذ کند.

معاونین امور عمرانی استانداری ها به عنوان ناظر بر اجرای این دستورالعمل مکلفند به گونه ای برنامه ریزی نمایند که در کمترین زمان ممکن به تخلفات ساخت و ساز رسیدگی و تعیین تکلیف شود. در این راستا می توانند متناسب با حجم پرونده های موجود در استان نسبت به افزایش تعداد کمیسیون ها اقدام نمایند یا جلسات کمیسیون را در مراکز شهرستان محل وقوع تخلف تشکیل دهند. دبیرخانه کمیسیون ماده ۹۹ در هر استان موظف است گزارش تشکیل جلسات، آرا و عملکرد خود را هر سه ماه یک بار، به دفتر فنی و برنامه ریزی عمرانی حوزه معاونت عمران و توسعه امور شهری و روستایی وزارت کشور ارائه نماید.^۱

۳-۱. کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری

مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان، از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به‌وسیله مأموران خود اعم از آن که ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع باشد جلوگیری نماید.^۱ در موارد مذکور که از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی قلع تأسیسات و بناهای خلاف مشخصات مندرج در پروانه ضرورت داشته باشد یا بدون پروانه شهرداری ساختمان احداث یا شروع به احداث شده باشد به تقاضای شهرداری و به استناد تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، موضوع در کمیسیون‌هایی مرکب از نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور و یکی از قضات دادگستری به انتخاب وزیر دادگستری و یکی از اعضای انجمن شهر با انتخاب انجمن^۲ مطرح می‌شود. نماینده شهرداری بدون حق رأی و صرفاً برای ادای توضیحات، حاضر خواهد شد. در صورتی که آرای کمیسیون بر قلع تمام یا قسمتی از بنا باشد مهلت مناسبی که نباید از دو ماه تجاوز کند تعیین می‌شود. به تعیین نمایندگان وزارت کشور در این کمیسیون در توضیحات کمیسیون ماده ۹۹ قانون شهرداری اشاره شده است.

ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مشتمل بر ۱۱ تبصره است که به ترتیب مشتمل بر ۱- تشکیل کمیسیون ماده ۱۰۰، ۲- اخذ جریمه در مورد اضافه بنا زائد بر مساحت زیربنای مندرج در پروانه ساختمانی در حوزه استفاده از اراضی مسکونی، ۳- اخذ جریمه در مورد اضافه بنا زائد بر مساحت زیربنای مندرج در پروانه ساختمانی در حوزه استفاده از اراضی تجاری و صنعتی و اداری، ۴- اخذ جریمه در مورد احداث بنای بدون پروانه در حوزه استفاده از اراضی مربوطه، ۵- اخذ جریمه عدم احداث پارکینگ، ۶- رسیدگی به تخلف ناشی از تجاوز به معابر شهر ۷- تکالیف ناظر ساختمانی در انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه آن و نظارت مستمر بر آن و شهرداری در جلوگیری به‌موقع از بروز تخلف و اقدامات لازم در صورت تخلف ناظر ساختمان و امرین شهرداری از انجام تکالیف قانونی، ۸- تکالیف دفاتر رسمی، ۹- معافیت ساختمان‌ها از شمول تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، ۱۰- رسیدگی به اعتراض مالک یا قائم‌مقام او به رأی کمیسیون بدوی در کمیسیون تجدیدنظر^۳ و ۱۱- اخذ جرایم بر اساس آیین‌نامه ارزش معاملات است. تخلفات مندرج در ماده ۱۰۰ قانون شهرداری جرم نیست و ارتباطی به مقررات ماده ۱۷۳ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۱ (ق.آ.د.ک) ندارد زیرا جرایم موردنظر ماده ۱۷۳ قانون مذکور از نوع

^۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷

^۲ در حال حاضر شورای اسلامی شهر

^۳ کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در دو شکل بدوی و تجدیدنظر مطابق تبصره‌های ۱ و ۱۰ آن ماده تشکیل می‌شوند

مجازات بازدارنده یا تأمینی و تربیتی است درحالی که تخلفات ساختمانی صرفاً تخلف در احداث بنا و ساختمان است.^۱

اجرای آرای کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری با توجه به تبصره‌های ذیل آن با شهرداری و مأمورین اجرائیات شهرداری است، بنابراین اعضای کمیسیون و یا اجرای احکام دادگستری و وظیفه‌ای در این مورد ندارند.^۲ چنانچه تخلف در زمین محصور واقع و یا ممانعت ذی نفع بیم صدمه بدنی و حیثیتی مطرح باشد، برای ورود به چنین محلی، کسب اجازه دادستان محل لازم است.^۳ کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به لحاظ عضویت نماینده وزیر دادگستری یک کمیسیون شبه قضائی بوده و ضمانت اجرایی دارد. اعتراض به آرای قطعی کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در دیوان عدالت اداری به عمل می‌آید.^۴

۴-۱. کمیسیون ماده ۸ قانون نوسازی و عمران شهری

نوسازی و عمران و اصلاحات اساسی و تأمین نیازمندی‌های شهری و احداث و اصلاح و توسعه معابر و ایجاد پارک‌ها و پارکینگ‌ها (توقفگاه‌ها) و میدان‌ها و حفظ و نگهداری پارک‌ها و باغ‌های عمومی موجود و تأمین سایر تأسیسات مورد نیاز عمومی و نوسازی محلات و مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداری‌ها است و شهرداری‌ها در اجرای وظایف مذکور مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی و نقشه‌های جامع هستند.^۵ به منظور رسیدگی به اعتراضات راجع به ممیزی در مورد اختلاف مساحت اراضی و مستحقات و محل وقوع ملک و تطبیق مشخصات ملک با ضوابط موضوع ماده ۴ اعلام شده از طرف شهرداری در شهرهای مشمول ماده ۲ این قانون به عمل خواهد آمد. همچنین رسیدگی به اعتراضات راجع به ارزیابی املاک و حقوق کسب و پیشه و میزان آن مربوط به اجرای طرح‌های نوسازی و اصلاح و توسعه معابر در کلیه شهرداری‌های کشور در کمیسیونی مرکب از سه نفر افراد محلی بصیر و مطلع در تقویم املاک تعیین می‌شود که یک نفر آن از طرف انجمن شهر و یک نفر از طرف رئیس دادگاه شهرستان و یک نفر از طرف وزارت کشور انتخاب می‌شوند. رسیدگی به سایر اختلافات ناشی از اجرای این قانون منحصرأ در صلاحیت کمیسیون رفع اختلاف موضوع ماده ۷۷ قانون شهرداری است.^۶

^۱ از نظریه‌های ۱۳۸۲/۷/۵-۷/۵۲۹۹ و ۱۳۸۲/۷/۵-۷/۹۴۵۹ و ۱۳۸۴/۱۲/۲۷-۷/۹۴۵۹ اداره کل حقوقی و اسناد و امور مترجمین قوه قضائیه (ا.ح.ق).

^۲ از نظریه ۱۳۸۱/۶/۲۶-۷/۵۸۲۲ ا.ح.ق

^۳ نظریه ۱۳۸۳/۴/۲-۷/۳۴۸۰ ا.ح.ق

^۴ به موجب بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۰۳/۰۹

مطالعه پی‌نوشت آراء دیوان عدالت اداری و نظریه‌های اداره کل حقوقی و اسناد و امور مترجمین قوه قضائیه (ا.ح.ق) در مجموعه قوانین و مقررات شهرداری در این خصوص پیشنهاد می‌شود.

^۵ ماده ۱ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۰۹/۰۷

^۶ ماده ۸ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۰۹/۰۷

۵-۱. کمیسیون حفاری

به استناد آیین‌نامه هماهنگی اقدامات عمرانی مؤسساتی که خدمات آن‌ها در داخل شهرها مستلزم حفاری معابر و احداث تأسیسات می‌باشد^۱ و به منظور تأمین هماهنگی در امور اجرایی طرح‌ها، برنامه‌ها، پروژه‌های احداث، توسعه، اصلاح شبکه‌های ارتباطی و مواصلاتی مؤسساتی که خدمات آن‌ها در داخل محدوده شهرها مستلزم حفاری معابر و احداث تأسیسات خواهد بود، کمیسیون عالی هماهنگی امور اجرایی شهرهای کشور به ریاست معاونت امور محلی و عمران شهری در وزارت کشور تشکیل می‌شود. طبق ماده ۴ آیین‌نامه مذکور هماهنگی امور اجرایی مؤسسات مشمول آیین‌نامه در شهر تهران و شهرهای با جمعیت بالای دویست هزار نفر از طریق کمیسیون هماهنگی به ریاست شهردار انجام خواهد شد. طبق بند ج ماده ۴ آن آیین‌نامه، هماهنگی امور اجرایی سایر شهرهای کشور در قالب کمیسیون هماهنگی متشکله در شهرستان متبوع هر شهر و به ریاست فرماندار صورت خواهد پذیرفت. وظایف کمیسیون شهرستان و شهر در ماده ۵ آن آیین‌نامه ذکر شده است و طبق ماده ۶ آیین‌نامه مذکور شهردارهای شهرهای بالای دویست هزار نفر جمعیت و فرمانداری‌های هر شهرستان موظف‌اند دبیرخانه کمیسیون هماهنگی را حسب مورد تحت نظر خود که با پست‌های کافی تشکیل می‌شود اداره نمایند.

۶-۱. کمیسیون تبصره (۱) ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و اصلاحیه‌های بعدی^۲

به منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تداوم و بهره‌وری آن‌ها از تاریخ تصویب این قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری ممنوع است.^۳ تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در هر استان به عهده کمیسیونی مرکب از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، مدیر کل راه و شهرسازی، مدیر کل حفاظت محیط‌زیست آن استان و یک نفر نماینده استاندار است که به ریاست سازمان جهاد کشاورزی تشکیل می‌شود.^۴ تجدیدنظر در مورد تصمیمات کمیسیون‌های موضوع تبصره (۱) ماده ۱ این قانون در مواردی که مجوز تغییر کاربری صادر شده، با تشخیص و پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی به عهده کمیسیونی به ریاست وزیر جهاد کشاورزی یا نماینده تام‌الاختیار وی و با عضویت معاونان

^۱ آیین‌نامه هماهنگی اقدامات عمرانی مصوبه مورخ ۱۳۶۶/۱۱/۰۴ هیئت وزیران

^۲ مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ که اصلاحیه آن در تاریخ ۱۳۸۵/۰۸/۰۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

^۳ ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱.

^۴ تبصره ۱ ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ (اصلاحیه ۱۳۸۵/۰۸/۰۱)

ذی‌ربط وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، کشور و سازمان حفاظت محیط‌زیست است.^۱ تقویم و ارزیابی اراضی زراعی و باغ‌های موضوع این قانون توسط کمیسیون سه‌نفره‌ای متشکل از نمایندگان سازمان جهاد کشاورزی، استانداری، امور اقتصاد و دارایی استان در هریک از شهرستان‌ها انجام می‌پذیرد.^۲

۷-۱. شورای ترافیک شهرستان

رشد روزافزون جمعیت و پدیده مهاجرت به شهرهای بزرگ و انجام فعالیت‌های اجتماعی اقتصادی نیازمند استفاده بیشتر از سامانه‌های حمل‌ونقل است. صنعت حمل‌ونقل یکی از پایه‌های رشد و توسعه شهرها است. امروزه ایجاد شهرهایی سالم، با سامانه‌های حمل‌ونقل عمومی قابل‌اعتماد، ایمن، ارزان و دارای قابلیت حرکت انعطاف‌پذیر و قابل‌استفاده برای همگان، به ضرورتی اجتناب‌ناپذیر زندگی در شهرها مبدل شده است.

با توجه به ضرورت‌های فوق و به‌منظور اعمال سیاست‌های جامع و هماهنگ ترافیکی و تهیه خط‌مشی لازم و بهبود اداره کلیه امور مربوط به امر عبور و مرور، همانند طراحی، برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، هماهنگی، هدایت، نظارت و انتظامات ترافیکی شهرها، شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور با ریاست معاون وزیر کشور، شورای هماهنگی ترافیک استان به ریاست استاندار یا معاون عمرانی وی^۳ و شورای هماهنگی ترافیک شهرستان به ریاست فرماندار^۴ در سطح ملی، استانی و شهرستانی تشکیل می‌شود.

شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، با تدوین برنامه اصلاحات و سیاست‌های بیست‌گانه، انجام اقداماتی جدید در رفع نارسایی‌هایی که از گذشته‌های دور تاکنون، در اثر کم‌توجهی به بار آمده، را آغاز کرده است. این اقدامات با اهداف برنامه‌های توسعه هماهنگ است و از جمله موارد زیر را شامل می‌شود:

- توسعه و ترویج فرهنگ عمومی رفتارهای صحیح در رانندگی و تحول در شیوه آموزش و آزمون صدور گواهینامه رانندگی، افزایش اقتدار پلیس و اعمال جدی مقررات و برخورد با متخلفان
- توسعه ناوگان و بهبود خدمات حمل‌ونقل همگانی، خصوصی‌سازی و دادن اولویت حرکت به سامانه‌های حمل‌ونقل همگانی و محدودیت حرکت برای وسایل نقلیه شخصی، تأمین تسهیلات برای بخش خصوصی و ایجاد سازمان‌های حمل‌ونقل همگانی در شهرهای زیر یک‌صد هزار نفر جمعیت

^۱ تبصره ۷ ماده ۲ قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (مصوب ۱۳۸۵/۰۸/۰۱)

^۲ تبصره ۳ ماده ۳ قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (مصوب ۱۳۸۵/۰۸/۰۱)

^۳ ماده ۳ قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۰۸

^۴ ماده ۴ قانون اصلاح موادی از قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور مصوب ۱۳۸۸/۰۸/۲۷ (ماده ۳ مکرر قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۰۸)

- ترغیب و تشویق مدیران شهری به انجام مطالعه و استفاده از علم مهندسی برنامه‌ریزی حمل‌ونقل و ترافیک برای ساماندهی و بهبود ترافیک شهرها و پیش‌بینی افق ۲۰ ساله برای شهرهای بزرگ
 - مدیریت بر عرضه و تقاضای حمل‌ونقل، اطلاع‌رسانی به‌موقع، کاهش تقاضای سفر و حذف سفرهای غیرضروری، ایجاد و بهره‌برداری از مسیرهای ویژه عبور دوچرخه‌سواران و ارائه مسیرهای مناسب و امن برای عابران پیاده
 - تعیین و رعایت ضوابط و معیارهای فنی در کلیه امور مربوط به ساخت و بهره‌برداری از معابر و تدوین و به‌کارگیری راهبردهای کاهش تعداد و شدت تصادفات و خسارات ناشی از آن‌ها
 - ارتقای سطح کیفی و ایمنی وسایل نقلیه تولیدی، معاینه فنی خودروها، کاهش آلودگی هوا، تغییر سوخت مصرفی در سامانه‌های حمل‌ونقل همگانی به گاز طبیعی و دیگر سوخت‌های پاک و اقتصادی و درآمدزایی و مصرف درآمدهای ناشی از حمل‌ونقل و ترافیک در بهبود عبور مرور
 - توجه جدی به استفاده از مهندسی برنامه‌ریزی حمل‌ونقل در مطالعات کاربری زمین به‌منظور تهیه طرح‌های توسعه و عمران و ایجاد پایگاه اطلاعات حمل‌ونقل و ترافیک در سطوح شهری، استانی و ملی
 - اصلاح و تصویب ساختار تشکیلاتی مربوط به حمل‌ونقل و ترافیک در استانداری‌ها ، فرمانداری‌ها ، شهرداری‌ها واحدهای وابسته
- هیئت‌وزیران، وظایف شورای هماهنگی ترافیک شهرستان و دبیرخانه آن و همچنین نحوه همکاری آن با شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور و شوراهای هماهنگی ترافیک استان‌ها را در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۴ بنا به پیشنهاد مشترک وزارت کشور و شورای عالی استان‌ها و به استناد تبصره «۱» ماده (۴) قانون اصلاح موادی از قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور - مصوب ۱۳۸۸- به شماره ۱۲۳۵۳۹/ت ۵۰۷۵۲ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۲۰ را به تصویب رساند.

شورای هماهنگی ترافیک شهرستان به ریاست فرماندار و اعضای زیر تشکیل می‌شود:^۱

۱. رئیس اداره راه و ترابری
۲. نماینده مسکن و شهرسازی استان حسب مورد
۳. رئیس اداره محیط‌زیست، در صورت وجود اداره آن در شهرستان
۴. فرمانده انتظامی شهرستان
۵. بخشدار هر بخش حسب مورد
۶. شهردار هر شهر حسب مورد
۷. رئیس شورای اسلامی شهر حسب مورد

بر اساس این مصوبه، وظایف شورای هماهنگی ترافیک شهرستان شامل پیگیری و هماهنگی برای اجرای مصوبات شورای عالی و شورای استان در سطح شهرستان، هماهنگی و نظارت بر اجرای خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مرتبط با عبور و مرور درون‌شهری بر اساس اهداف و سیاست‌های ملی، منطقه‌ای و مصوبات شورای عالی و استان، هماهنگی و اتخاذ تصمیمات لازم در امور مربوط به مبادی ورودی و خروجی شهرها و نقاط تبادل سفرهای شهری و برون‌شهری در سطح شهرستان با رعایت استانداردهای مربوط و دستورالعمل و طرح‌های ابلاغی از سوی وزارت راه و شهرسازی و ارائه گزارش وضعیت ترافیکی به صورت موردی و فواصل شش‌ماهه به شورای استان است.

دبیرخانه شورای شهرستان در فرمانداری شهرستان مستقر بوده و معاون فرماندار، دبیر شورا است. در صورت وجود پست معاونت عمرانی، معاون عمرانی فرماندار دبیر شورا خواهد بود.^۲ تمام مکاتبات دبیرخانه با امضای رئیس شورای شهرستان انجام می‌شود.^۳ پیشنهاد انجام اصلاح هندسی، کم کردن عرض سواره‌رو، ایجاد پیاده راه و اقدامات مربوط به تعیین جهت حرکت در معابر شهرهای پس از مطالعه و تهیه طرح توسط شهرداری و اتخاذ تصمیم در شورای شهرستان با رعایت سلسه‌مراتب شبکه معابر و ضوابط طرح‌های هادی و تفصیلی قابل اجرا خواهد بود.

^۱ ماده ۳ مکرر قانون اصلاح موادی از قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور مصوب ۱۳۷۲ به شماره ۴۶۳۸۹/۲۷۷ مورخ ۱۳۸۸/۰۹/۱۷، لذا عناوین اعضا نیازمند تطبیق با شرایط روز است.

^۲ تبصره ۱ ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی تبصره ۱ ماده ۴ قانون اصلاح موادی از قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور.

^۳ تبصره ۲ ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی تبصره ۱ ماده ۴ قانون اصلاح موادی از قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور.

موضوع‌های مربوط به شهر مرکز استان به صورت مستقیم در شورای استان مطرح می‌شود. در این جلسات از فرماندار شهرستان ذی‌ربط و شهردار و رئیس شورای اسلامی شهر مرکز استان با حق رأی دعوت به عمل می‌آید.

۲. وظایف مرتبط با خدمات و محیط‌زیست شهری و روستایی

۲-۱. شورای حفاظت منابع آب شهرستان

به استناد ماده ۱۰ قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۰۶ و به منظور هماهنگی سیاست‌گذاری در زمینه تأمین، توزیع و مصرف آب کشور، شورای عالی آب متشکل از وزیر نیرو، جهاد کشاورزی، صنعت معدن و تجارت، کشور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، رئیس سازمان حفاظت محیط‌زیست، یک نفر از اعضای کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی با انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر و دو نفر از متخصصین بخش کشاورزی به حکم رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود. ریاست عالی این شورا با رئیس‌جمهور یا معاون اول ریاست جمهوری خواهد بود. تصمیمات این شورا با تصویب هیئت‌وزیران یا کمیسیون مذکور در اصل یکصدوسی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی برای دستگاه‌های ذی‌ربط لازم‌الاجرا است.

به این منظور "ضوابط ایجاد تعادل بین منابع و مصارف آب" به شماره ۸۵۱۶۶/ت/۳۵۳۷۸/ه مورخ ۱۳۸۷/۰۵/۲۹ مصوبه هیئت‌وزیران در ماده ۶ مقرر می‌دارد که به منظور حفظ و حراست از منابع آب زیرزمینی در هر استان شورای "حفاظت منابع آب زیرزمینی" به ریاست استاندار و با حضور مدیران و رؤسای دادگستری، جهاد کشاورزی، نفت، محیط‌زیست، آب و برق منطقه‌ای و فرماندهی نیروی انتظامی تشکیل می‌شود تا نسبت به اجرای ضوابط اجرایی حفظ و حراست از آب‌های زیرزمینی که توسط وزارت نیرو تهیه می‌شود با مشارکت تشکل‌های آب‌بران اقدام شود. در همین راستا مطابق بند ۸ پانزدهمین نشست شورای عالی آب، استانداران موظف‌اند به منظور پشتیبانی و حمایت از اجرای قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه نسبت به تشکیل جلسات منظم ماهیانه شورای حفاظت منابع آب استان برای پیگیری و رفع مشکلات پر و مسلوب‌المنفعه نمودن چاه‌های غیرمجاز و جمع‌آوری ادوات و منصوبات بهره‌برداری غیرمجاز منابع و مجاری آب و نصب کنتورهای آب اقدام و عملکرد شورا را به صورت ماهیانه به دبیرخانه شورای عالی آب گزارش نمایند. دبیرخانه نیز هر شش ماه یک‌بار عملکرد شورای حفاظت منابع آب کشور را به شورای عالی آب ارائه دهد.

در راستای اجرایی شدن تصویب‌نامه صدرالاشاره هیئت‌وزیران، شورای حفاظت منابع آب زیرزمینی در شهرستان‌ها به ریاست فرمانداران و عضویت مدیر امور آب، رئیس سازمان جهاد کشاورزی، رئیس دادگستری، فرمانده نیروی انتظامی، شرکت پخش فراورده‌های نفتی، رئیس اداره

برق، نماینده صداوسیما، سه نفر از نمایندگان ذی‌نفعان (کشاورزی، صنعت، خدمات)، دو نفر از اعضای هیئت علمی دانشگاه، مدیر اداره محیط‌زیست و رئیس اداره صنایع، معدن و تجارت شهرستان و سایر به تناسب ترکیب شورا با مشارکت تشکل‌های آبران تشکیل و گزارش اقدامات و تصمیم‌گیری‌های متخذه را به دبیرخانه شورای عالی آب (وزارت نیرو) ارسال نمایند.^۱

۲-۲. مدیریت پسماند

قانون مدیریت پسماندها جهت تحقق اصل پنجاهم (۵۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به منظور حفظ محیط‌زیست کشور از آثار زیان‌بار پسماندها و مدیریت بهینه آن‌ها در تاریخ ۱۳۸۳/۰۲/۲۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.^۲

در این قانون پسماند به پنج نوع با عناوین عادی، پزشکی، ویژه، کشاورزی و صنعتی تقسیم‌بندی شده است.^۳ مدیریت اجرایی کلیه پسماندها غیر از صنعتی ویژه در شهرها و روستاها و حریم آن‌ها به عهده شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و در خارج از حوزه وظایف شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، به عهده بخش‌داری‌ها است. مدیریت اجرایی پسماندهای صنعتی ویژه به عهده تولیدکننده خواهد بود. در صورت تبدیل به پسماند عادی به عهده شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و بخش‌داری‌ها خواهد بود.^۴

برای دستیابی به هماهنگی بین دستگاه‌های موظف در قانون، کارگروه‌هایی در سطوح ملی به ریاست رئیس سازمان حفاظت محیط‌زیست، استانی به مسئولیت معاون امور عمرانی استانداری و در شهرستان در صورت لزوم با ترکیب مشابه به مسئولیت معاون فرماندار تشکیل می‌شود.^۵ مطابق تصویب‌نامه هیئت‌وزیران در خصوص دستگاه‌های موظف به اجرای اقدامات مربوط به مدیریت پسماند طی زمان‌بندی تعیین شده^۶ شورای اسلامی کلان‌شهرها مجری افزایش تدریجی نرخ عوارض پسماند تا سقف تمام‌شده جمع‌آوری، حمل و دفن بهداشتی زباله‌های شهری در طی ۵ سال وزارت کشور به عنوان ناظر عالی تعیین تکلیف شده‌اند.

مصوبات کلیه شوراهای موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرد لازم‌الاجراست^۷ و اعتراض به مصوبات شوراهای روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای شهرستان

^۱ مطابق دستورالعمل اجرایی ابلاغی وزارت نیرو به شماره ۱۰۶۸۹۵/۳۱/۱ مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۰۴

^۲ آیین‌نامه اجرایی بند (الف) ماده ۱۹۳ قانون برنامه پنجم توسعه به شماره ۱۱۱۷۴۸/ت/۴۸۱۵۲ مورخ ۱۳۹۱/۰۶/۰۵ نیز مطالعه شود.

^۳ بند ب ماده ۲ قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۲۰ مجلس شورای اسلامی

^۴ ماده ۷ قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۲۰ مجلس شورای اسلامی

^۵ تبصره ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها به شماره ۳۰۸۷۲/ت/۲۸۵۶۶۰ مورخ ۱۳۸۴/۰۵/۱۰ هیئت‌وزیران

^۶ ردیف ۲ جدول شماره (۱) تصویب‌نامه در خصوص دستگاه‌های موظف به اجرای اقدامات مربوط به مدیریت پسماند طی

زمان‌بندی تعیین شده به شماره ۵۵۱۰۲۴/ت/۲۸۵۱۰ مورخ ۱۳۹۴/۰۳/۰۹ هیئت‌وزیران

^۷ ماده ۸۰ (اصلاحی ۱۳۸۲/۰۷/۰۶ و ۱۳۸۶/۰۸/۲۷) قانون مذکور

و شوراهای شهر و شهرستان توسط فرماندار یا شورای استان صورت می‌گیرد،^۱ فلذا توجه فرمانداران را در این بخش به خود معطوف می‌سازد.

۲-۳. فضای سبز

در راستای اجرای قانون اصلاح لایحه قانون حفظ و گسترش فضای سبز شهرها مصوب ۸۷/۱۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه اجرایی آن، و نیز تفاهم‌نامه همکاری وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) با وزارت جهاد کشاورزی به شماره ۱۴۱۲۸/۱/۰۱ مورخ ۸۸/۳/۱۶ و تفاهم‌نامه همکاری وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) با وزارت نیرو به شماره ۳۲۶۸۵/۱/۰۱ مورخ ۸۶/۷/۷ و همچنین سند آسیب‌شناسی فضای سبز تصویب‌نامه هیئت‌وزیران به شماره ۳۷۳۴۳/ت/۵۱۰۲۴ مورخ ۹۴/۳/۲۶، هماهنگی و ایجاد تعامل بین دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط بخصوص در موضوع امکان تأمین منابع آب غیر شرب جهت فضای سبز و استفاده از گیاه‌ها که نیاز در فضاهای سبز شهری و روستایی، از جمله انتظارات از فرمانداران در این بخش است.

۲-۴. بهداشت عمومی شهر

مستند به بند ۴، بند ۱۵ و بند ۲۱ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها و در راستای اجرای دستورالعمل کنترل جمعیت حیوانات ناقل بیماری به انسان، تشکیل و برگزاری مستمر کارگروه شهرستانی کنترل جمعیت حیوانات ناقل بیماری به انسان و نظارت بر اجرای طرح کنترل سگ‌های ولگرد به روش زنده‌گیری، از جمله وظایف ذاتی شهرداری‌هاست که در این بخش فرمانداران در حوزه ریاست کارگروه مذکور همکاری و مساعدت‌های لازم را به عمل می‌آورند.

۲-۵. امور ایمنی و آتش‌نشانی

به استناد قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۸۶/۱۰/۲۵ مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه اجرایی آن، دستورالعمل تشکیل ستاد مدیریت بحران شهرداری‌های کشور شماره ۱۷۱۸۹ مورخ ۹۴/۲/۱۵، ضوابط طراحی ایستگاه‌های آتش‌نشانی، ضوابط مکان‌یابی ایستگاه‌های آتش‌نشانی و سند آسیب‌شناسی آتش‌نشانی تصویب‌نامه هیئت‌وزیران به شماره ۱۲۳۲۷۲/ت/۵۱۰۲۴ مورخ ۹۳/۱۰/۱۸، ایجاد تعامل و همکاری فی‌مابین شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با رویکرد امکان استفاده مشترک از تجهیزات و امکانات آتش‌نشانی و خدمات ایمنی به‌عنوان مدیر بحران شهرستان، از دیگر انتظاراتی است که از فرمانداران در این بخش می‌رود.

^۱ تبصره ۱ (الحاقی ۱۳۸۲/۰۷/۰۶ و اصلاحی ۱۳۸۶/۰۸/۲۷) قانون مذکور

۲-۶. تأسیسات خدمات شهری

تشکیل کارگروه شهرستانی ساماندهی بهداشتی کشتارگاه‌های دام کشور بر اساس تفاهم‌نامه همکاری وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) با سازمان دامپزشکی کشور به شماره ۴۰۰۴۹ مورخ ۹۳/۹/۱۶ و نظارت بر تعطیلی کشتارگاه‌های دام غیر صنعتی و غیربهداشتی و استفاده از کشتارگاه‌های دام صنعتی منطقه‌ای، از سایر همکاری‌های است که فرمانداری در این بخش به عمل می‌آورد.

۳. برنامه‌ریزی و توسعه شهری

۳-۱. ستاد بازآفرینی شهری

هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۰۶/۱۶ در خصوص تعیین سند ملی راهبردی احیای بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری به استناد ماده ۱۶ قانون حمایت از احیای بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹ و به‌منظور انجام تمهیدات لازم برای تحقق مفاد سند مذکور، ستاد ملی بازآفرینی پایدار محدوده‌ها و محله‌های هدف برنامه‌های احیاء بهسازی و نوسازی را تشکیل می‌دهد.^۱

ستادهای متناظر ستاد ملی در استان‌های کشور به ریاست استاندار و با عضویت شهردار شهر مرکز استان به نمایندگی از شهرداری‌های شهرهای استان و به دبیری مدیرکل راه و شهرسازی استان تشکیل می‌شود.^۲ طبق آیین‌نامه نحوه فعالیت ستاد استانی بازآفرینی پایدار محدوده‌ها و محله‌های هدف برنامه‌های احیاء، بهسازی و نوسازی شهری^۳ و به‌منظور ایجاد هماهنگی در تهیه و اجرای برنامه‌های هماهنگ و همسو با استفاده بهینه از امکانات موجود در محدوده‌ها و محله‌های هدف «ستاد بازآفرینی شهری» به ریاست فرماندار شهرستان و دبیری شهردار شهر مربوط و عضویت دستگاه‌های محلی متناظر ادارات و دستگاه‌های عضو ستاد استان در شهرستان تشکیل می‌شود. به‌استثنای کلان‌شهر تهران، ریاست ستاد بازآفرینی پایدار کلان‌شهر تهران بر عهده شهردار بوده و دبیرخانه ستاد با ساختار سازمانی معین تشکیل می‌شود.^۴

۱- مواد ۱ و ۲ مصوبه هیئت وزیران به شماره ۷۴۹۰۰/۴۸۶۰۱ هـ مورخ ۱۳۹۳/۰۷/۰۲ (جلسه ۱۳۹۳/۰۶/۱۶).

۲- تبصره ذیل ماده ۲، مصوبه هیئت وزیران به شماره ۷۴۹۰۰/۴۸۶۰۱ هـ مورخ ۱۳۹۳/۷/۲ (جلسه ۱۳۹۳/۶/۱۶).

۳- بنا به پیشنهاد شماره ۶۰/۱/۲۲۹۴/ص ۹۴ مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۲۳ دبیرخانه ستاد ملی بازآفرینی پایدار محدوده‌ها و محله‌های هدف برنامه‌های احیاء، بهسازی و نوسازی شهری مشتمل بر ۷ ماده، ۳۸ بند و ۸ تبصره به تصویب ستاد ملی بازآفرینی شهری رسید و از همان تاریخ لازم‌الاجرا شد.

۴- تبصره ۵ ماده ۳ آیین‌نامه نحوه فعالیت ستاد استانی بازآفرینی پایدار محدوده‌ها و محله‌های هدف برنامه‌های احیاء، بهسازی و نوسازی شهری.

۳-۲. تصویب برنامه راهبردی عملیاتی شهر و شهرداری در شهرهای با جمعیت کمتر از بیست هزار نفر

مستند به ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب ۱۳۴۷/۰۹/۰۷) و اصلاحیه‌های بعدی آن، شهرداری‌های مشمول ماده ۲ این قانون مکلفند با راهنمایی وزارت کشور، برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر را برای مدت پنج سال بر اساس نقشه جامع شهر و در صورتی که فاقد نقشه جامع باشند بر اساس احتیاجات ضروری شهر و با رعایت اولویت آن‌ها در حدود منابع مالی مقرر در این قانون و سایر امکانات مالی شهرداری تنظیم کرده و پس از تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور، طرح‌های مربوطه را بر اساس آن اجرا کنند. وظیفه تأیید این برنامه در شهرهای با جمعیت کمتر از بیست هزار نفری جمعیت طی بخشنامه شماره ۱۳۱۵۳۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۰۵ به فرمانداری‌ها تفویض شده است. لذا آشنایی کامل با مفاد دستورالعمل تهیه برنامه راهبردی عملیاتی شهر و شهرداری ابلاغی از سوی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور طی نامه شماره ۳۴۴۹۲ مورخ ۱۳۹۴/۰۸/۱۵ و شیوه‌نامه‌های مرتبط با آن ضرورت دارد.^۱ همچنین تقویت بنیه تخصصی کمیته برنامه‌ریزی شهرستان و تشکیل منظم و مستمر آن برای بررسی و تصویب برنامه پنج‌ساله شهرهای با جمعیت کمتر از بیست هزار نفری جمعیت از وظایف فرمانداران در این بخش است. بدیهی است در بررسی برنامه‌های ارسالی از سوی شهرداری‌ها تطبیق مفاد آن با دستورالعمل یادشده ضروری است.

۳-۳. تشکیل ستاد مرکزی هماهنگی خدمات سفر و متناظر آن در سطح استان و شهرستان

به استناد مصوبه شماره ۱۶۹۰۶۷/ت/۵۰۱۰۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۰۸ هیئت محترم وزیران به منظور توسعه گردشگری داخلی و ایجاد هماهنگی و انسجام در ارائه خدمات مناسب برای رفاه حال مسافران و گردشگران، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی و نظارت بر انجام فعالیت‌های سفر، ستاد مرکزی هماهنگی خدمات سفر با ریاست معاونت گردشگری سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و مرکب از وزارت کشور، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت آموزش و پرورش، وزارت دادگستری، وزارت راه و شهرسازی، سازمان تعزیرات حکومتی، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، سازمان امداد و نجات جمعیت هلال احمر و سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران تشکیل می‌شود.^۲

^۱ رجوع شود به جدول شماره ۴ دستورالعمل تهیه، تصویب، اجرا و پایش برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر ابلاغیه شماره ۳۴۴۹۲ مورخ ۱۳۹۴/۰۸/۰۹ سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به استانداران سراسر کشور.

^۲ ماده ۱ مصوبه شماره ۱۶۹۰۶۷/ت/۵۰۱۰۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۰۸ هیئت محترم وزیران.

به منظور اجرای مصوبات ستاد مرکزی هماهنگی خدمات سفر در سطح استان‌ها، ستاد اجرایی خدمات سفر در هر استان مرکب از استاندار(رئیس)، مدیرکل میراث فرهنگی(دبیر)، صنایع دستی و گردشگری، روسای واحدهای وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، آموزش و پرورش، دادگستری، وزارت راه و شهرسازی و سازمان تعزیرات حکومتی هر استان، فرمانده نیروی انتظامی استان، مدیرکل صداوسیما استان، رئیس پلیس راهنمایی و رانندگی استان، شهردار مرکز استان و مدیرعامل سازمان امداد و نجات جمعیت هلال احمر استان تشکیل می‌شود.^۱

به منظور هماهنگی و پیگیری مصوبات ستاد مرکزی و ستاد اجرایی استان در شهرستان‌ها، ستاد اجرایی خدمات سفر شهرستان به ریاست فرماندار و با عضویت مدیران متناظر با اعضای ستاد اجرایی استان در سطح شهرستان تشکیل می‌شود. وظایف ستاد اجرایی شهرستان نیز متناظر با وظایف ستاد اجرایی استان در محدوده هر شهرستان است و دبیرخانه ستاد اجرایی شهرستان در ادارات میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری شهرستان مستقر است.^۲

۴. برخی ضوابط توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی

۴-۱. ضوابط ملی آمایش سرزمین و طرح جامع سرزمین

مطالعات آمایش سرزمین در ایران که سابقه‌ای بیش از هفت دهه برنامه‌ریزی را تجربه کرده است طی سه دوره متوالی در کشور انجام شده است. دوره اول مطالعات آمایش سرزمین توسط مشاوران "ستیران" در دهه ۵۰، دوره دوم مطالعات آمایش سرزمین اسلامی در دهه ۶۰ و دوره سوم مطالعات آمایش سرزمین در دهه ۷۰ صورت گرفته است.^۳ در هر دوره تعاریف مختلفی از آمایش سرزمین ارائه شده است که در مجموع می‌توان مراحل تکامل آمایش سرزمین را در جدول شماره (۱) خلاصه کرد.^۴

جدول شماره ۷. مراحل تکاملی تعریف آمایش سرزمین در ایران

دوره	شرح	عملکرد
دهه ۵۰	بهره‌وری از قابلیت‌های سرزمین	سازمان‌دهی فضا از حیث کاربرهای مختلف
دهه ۶۰	تنظیم رابطه بین انسان، فضا و فعالیت	مدیریت سازمان فضایی توسعه و توزیع جغرافیایی فعالیت‌ها و جمعیت در سرزمین
دهه ۷۰	بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های اجتماعی و طبیعی	دیدگاه درازمدت و برنامه توسعه فضایی با سازگاری لازم بین ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیطی توسعه

^۱ ماده ۳ مصوبه شماره ۱۶۹۰۶۷/ت/۵۵۰۱۰۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۰۸ هیئت محترم وزیران.

^۲ ماده ۴ و تبصره ذیل آن مصوبه شماره ۱۶۹۰۶۷/ت/۵۵۰۱۰۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۰۸ هیئت محترم وزیران.

^۳ پرتال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، برنامه ششم توسعه و لزوم نگرشی نو به توسعه منطقه‌ای و آمایش سرزمین

^۴ حسین‌خان قندهاری، علیرضا، آمایش سرزمین: گذشته، حال و آینده

آمایش سرزمین، تنظیم کنش متقابل بین عوامل انسانی و محیطی به منظور ایجاد سازمان سرزمینی مبتنی بر بهره‌گیری بهینه از استعدادهای انسانی و محیطی است. آمایش سرزمین در چارچوب اصول مصوب، از طریق افزایش کارایی و بازدهی اقتصادی، گسترش عدالت اجتماعی، رفع فقر و محرومیت و برقراری تعادل و توازن در برخورداری از سطح معقول توسعه و رفاه در نقاط و مناطق جغرافیایی، ایجاد و تحکیم پیوندهای اقتصادی درون و برون منطقه‌ای و هماهنگ‌سازی تأثیرهای فضایی-مکانی سیاست‌های بخشی و سیاست‌های توسعه مناطق و محورهای خاص به‌گونه‌ای عمل می‌کند که بتواند اهداف چشم‌انداز درازمدت توسعه کشور و مدیریت یکپارچه سرزمینی را محقق سازد.^۱

در خلال توجه سازمان برنامه و بودجه وقت به ایجاد تعادل‌های فضایی در کشور و انجام مطالعات مرتبط در طی سال‌های ۱۳۵۱-۱۳۵۰، برای نخستین بار «تهیه طرح جامع سرزمین» در قالب قانون «تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن» مصوب ۱۳۵۳ از وظایف وزارت راه و شهرسازی قلمداد شد.^۲ مطابق این قانون «طرح جامع سرزمین»، طرحی است که شامل استفاده از سرزمین در قالب هدف‌ها و خط‌مشی‌های ملی و اقتصادی از طریق بررسی امکانات و منابع و مراکز جمعیت شهری و روستایی کشور و حدود و توسعه و گسترش شهرها و شهرک‌های فعلی و آینده و قطب‌های صنعتی و کشاورزی و مراکز جهانگردی-خدماتی بوده و در اجرای برنامه‌های عمرانی بخش‌های عمومی و خصوصی، ایجاد نظم و هماهنگی نماید.^۳ با توجه به آن که تدوین طرح جامع سرزمین نیازمند ایجاد هماهنگی‌هایی از سنخ هماهنگی‌های افقی و عمودی برنامه‌ریزی است که از یک وزارتخانه بخشی قابل‌انتظار نبود، تهیه این طرح با تأسیس «مرکز مطالعات آمایش سرزمین» در سال ۱۳۵۳ به سازمان برنامه و بودجه وقت سپرده شد. در نهایت متعاقب مصوبه شورای عالی اداری در ۹ اردیبهشت سال ۱۳۷۱، مقرر شد وظیفه آمایش سرزمین به معنای تعیین استراتژی‌های توزیع فضایی جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین مشتمل بر تعیین مناطق اولویت‌دار در توسعه از نظر پذیرش جمعیت و فعالیت، تعیین نقش نواحی مختلف از نظر تقسیم کار ملی و استقرار فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی، خدماتی و امکانات زیربنایی و مواردی از این دست بر عهده سازمان برنامه و بودجه^۴ باشد و در قالب «طرح آمایش سرزمین» تهیه شود و «طرح کالبدی» (ملی- منطقه‌ای) توسط وزارت مسکن و شهرسازی^۵ تهیه و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برسد.

^۱ واژه‌نامه تخصصی آمایش استانی، مرکز ملی آمایش سرزمین، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، اردیبهشت ۱۳۸۵

^۲ ماده ۳ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن (با اصلاحات بعدی) مصوب ۱۳۵۳/۰۴/۱۶

^۳ بند ۱ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن (با اصلاحات بعدی) مصوب ۱۳۵۳/۰۴/۱۶

^۴ در حال حاضر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

^۵ در حال حاضر وزارت راه و شهرسازی

برنامه ششم توسعه پیش از انقلاب اسلامی متأثر از جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین تدوین شد که با وقوع انقلاب اسلامی به مرحله اجرا نرسید ولیکن در خلال تدوین برنامه‌های سوم و چهارم توسعه موضوع آمایش سرزمین با دیدگاه‌های جدیدی مطرح شد. از آن جمله می‌توان به اصول هشت‌گانه آمایش سرزمین^۱ در «سیاست‌های کلی نظام» (ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری) مصوب ۱۳۸۵/۰۹/۰۵ شامل ملاحظات امنیتی و دفاعی، کارایی و بازدهی اقتصادی، وحدت و یکپارچگی سرزمین، گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای، حفاظت محیط‌زیست و احیای منابع طبیعی، حفظ هویت اسلامی، ایرانی و حراست از میراث فرهنگی، تسهیل و تنظیم روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور و رفع محرومیت‌ها خصوصاً در مناطق روستایی کشور اشاره کرد. تجلی اقدامات انجام‌شده منجر به تصویب قانون اجرای اصل چهارم و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۲، تدوین «سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی»^۳، مصوبه هیئت‌وزیران موسوم به «ضوابط ملی آمایش سرزمین»^۴، «تشکیل مرکز ملی آمایش سرزمین» و متعاقب آن بر اساس ماده ۱۸۲ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۹)، تشکیل «شورای آمایش سرزمین» با مسئولیت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و عضویت وزیران کشور، اطلاعات، جهاد کشاورزی، امور اقتصاد و دارایی، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و رئیس سازمان حفاظت محیط‌زیست و سه نفر صاحب‌نظر شاغل در دستگاه‌های اجرایی به انتخاب رئیس‌جمهور^۵ شد.

لذا فرمانداران در چارچوب اجرای وظایف‌شان در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان^۶ و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان^۷ و به‌منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و بودجه استان‌ها و شهرستان‌ها، توجه به سیاست‌های کلان آمایش سرزمین و برنامه‌های منبعث از آن را مطمئن نظر قرار دهند.

^۱ ماده ۱۹ سیاست‌های کلی نظام ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری مصوب ۱۳۸۵/۰۹/۰۵.

^۲ تاریخ تصویب ۱۳۸۰/۰۵/۲۴

^۳ همچنین مراجعه شود به ماده ۱۸۰ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران که منشأ تصویب اعتبارات این ماده در قانون بودجه سنواتی کشور قرار می‌گیرد.

^۴ تاریخ تصویب ۱۳۸۲/۰۸/۱۳

^۵ تاریخ تصویب ۱۳۸۲/۰۹/۰۴

^۶ مراجعه شود به وظایف شورای آمایش سرزمین در ماده ۱۸۲ و فصل ششم قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران تحت عنوان «توسعه منطقه‌ای».

^۷ نظر به عضویت فرمانداران حسب مورد مطابق بند الف ماده ۱۷۸ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.

^۸ نظر به ریاست فرمانداران مطابق بند ب ماده ۱۷۸ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.

۲-۴. طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی^۱

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به استناد قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (با اصلاحات بعدی) مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ برای هماهنگ کردن برنامه‌های شهرسازی به منظور ایجاد محیط‌زیست بهتر برای مردم، همچنین به منظور اعتلای هنر معماری ایران و رعایت سبک‌های مختلف معماری سنتی و ملی و ارائه ضوابط و جنبه‌های اصیل آن با در نظر گرفتن روش‌های نوین علمی و فنی و در نتیجه یافتن شیوه‌های اصولی و مناسب ساختمانی در مناطق مختلف کشور با توجه به شرایط اقلیمی و طرز زندگی و مقتضیات محلی، تأسیس می‌شود.^۲

بررسی پیشنهادهای لازم در مورد سیاست کلی شهرسازی برای طرح در هیئت‌وزیران، اظهار نظر نسبت به پیشنهادهای و لوایح شهرسازی و مقررات مربوط به طرح‌های جامع شهری از وظایف این شورا است که شامل منطقه‌بندی، نحوه استفاده از زمین، تعیین مناطق صنعتی بازرگانی اداری، مسکونی، تأسیسات عمومی، فضای سبز و سایر نیازمندی‌های عمومی شهر، بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آن‌ها خارج از نقشه‌های تفصیلی و تصویب معیارها و ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی می‌شود.^۳ تعدادی از وزرای دستگاه‌های اجرایی از جمله وزیر کشور، رئیس سازمان حفاظت محیط‌زیست و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از اعضای این شورا هستند.^۴

در مورد بررسی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آن‌ها نظرات استاندار و شورای شهرستان و شورای شهر و شهردار و کارشناسان ذی‌صلاح کسب و مورد استفاده قرار خواهد گرفت.^۵

^۱ آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور (اصلاح شده بر اساس مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۰۲/۱۹ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران)

^۲ ماده ۱ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (با اصلاحات بعدی) مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲.

^۳ ماده ۲ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (با اصلاحات بعدی) مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲.

^۴ ماده ۳ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (با اصلاحات بعدی) مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲.

^۵ تبصره ۱ ماده ۳ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (با اصلاحات بعدی) مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ (به موجب تصویب‌نامه شماره ۴۹۲۰ مورخ ۱۳۵۷/۰۲/۱۸ هیئت‌وزیران مقرر شد اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری اختیارات خود را در مورد شهرک‌سازی و رسیدگی به طرح‌های جامع شهری به مدیران کل در استان‌ها بدهند تا زیر نظر استانداران تصمیم‌گیری کرده و گزارش آن‌ها به شورای عالی شهرسازی و معماری ارسال کنند).

جدول شماره ۸ طبقه‌بندی طرح‌ها و مراجع بررسی و تصویب

ردیف	عنوان طرح	مرجع بررسی	مرجع تصویب
۱	طرح جامع سرزمین	کمیته فنی شورای عالی	شورای عالی
۲	طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای	کمیته فنی شورای عالی	شورای عالی
۳	طرح توسعه و عمران (جامع) ناحیه‌ای	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان - کمیته فنی شورای عالی (برای جمعیت بیش از ۴۰۰ هزار نفر و یا زیر ۴۰۰ هزار نفر که فاقد شهر مرکز استان و شهر بیش از ۲۰۰ هزار نفر جمعیت نباشند) کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی - شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان	شورای عالی
۴	طرح مجموع شهری	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان - کمیته فنی شورای عالی	شورای عالی
۵	طرح ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی	کمیته فنی استان	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان
۶	طرح جامع شهر	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان - کمیته فنی شورای عالی (برای شهرهای بالای ۲۰۰ هزار نفر جمعیت و یا زیر ۲۰۰ هزار نفر جمعیت که مرکز استان نباشند) کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی - شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان	شورای عالی
۷	طرح هادی شهر	کارگروه تخصصی امور زیربنایی و توسعه استان	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان
۸	طرح تفصیلی	کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران	کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران
۹	طرح هادی روستایی	کمیته فنی طرح‌های هادی	شورای تصویب طرح‌ها هادی
۱۰	طرح‌های ویژه	نحوه بررسی و تصویب توسط شورای عالی تعیین می‌شود	
۱۱	طرح‌های شهرهای جدید	شهرهای جدید و تصویب کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران	طرح‌های جامع توسط شورای عالی

ردیف	عنوان طرح	مرجع بررسی	مرجع تصویب
۱۲	طرح شهرک‌های مسکونی	کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی - ستاد شهرک‌سازی کشور	شورای عالی
۱۳	طرح فضای شهری	کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی - شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان	کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی - شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان
۱۴	طرح سایر شهرک‌ها	شامل شهرک‌های صنعتی است که تابع قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران و اصلاحیه‌های بعدی می‌شود.	

- در جدول فوق عبارت شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به‌اختصار شورای عالی درج شده است.
- در هنگام بررسی طرح‌های توسعه شهری، ناحیه‌ای و منطقه‌ای و تغییرات آن‌ها در شورای عالی، از استانداران یا معاونان عمرانی ایشان و رؤسا و مدیران شهرسازی و معماری ادارات راه و شهرسازی استان‌های مربوط جهت شرکت در جلسه (بدون حق رأی) و یا ارسال نظرات دعوت به عمل خواهد آمد.^۱
- برای تهیه طرح هادی شهرها به مصوبه ۱۳۸۶/۰۳/۰۶ هیئت دولت مبنی بر ممنوعیت تهیه طرح تجدیدنظر برای طرح‌های هادی شهری و الزام تهیه طرح جامع برای تمام شهرها مراجعه شود.
- درخصوص طرح‌های هادی روستایی به آیین‌نامه اجرایی تهیه و تصویب طرح‌های هادی روستایی بر اساس ماده هفت اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مصوب سال ۱۳۶۷ و همچنین آیین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و روستاها مصوب ۱۳۹۱/۰۲/۲۰ مراجعه شود.
- درخصوص طرح شهرک‌های مسکونی به دستورالعمل ترویج شهرک‌سازی در کشور و نحوه صدور پروانه تأسیس شهرک و پروانه بهره‌برداری از آن مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۲۷ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مراجعه شود.
- طرح جامع سرزمین در بخش ضوابط ملی آمایش سرزمین و طرح جامع سرزمین توضیح داده شد. فلذا به طرح جامع شهر، طرح تفصیلی و طرح هادی بسنده می‌شود.^۲

^۱ تبصره ۲ ماده ۳ آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای، و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور (اصلاح شده بر اساس مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۰۲/۱۹ شورای عالی)

^۲ ماده ۱ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (با اصلاحات بعدی) مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲.

۴-۲-۱. طرح جامع شهر

طرح جامع شهر عبارت از طرح بلندمدتی است که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری، و کشاورزی و تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری و نیازمندی‌های عمومی شهری، خطوط کلی ارتباطی و محل مراکز انتهایی خط (پایانه) و فرودگاه‌ها و بندرها و سطح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات عمومی مناطق نوسازی، بهسازی و اولویت‌های مربوط به حفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی، تهیه و تنظیم می‌شود. طرح جامع شهر برحسب ضرورت قابل تجدیدنظر خواهد بود. بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آن‌ها خارج از نقشه‌های تفصیلی از وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است.^۱

۴-۲-۲. طرح تفصیلی

طرح تفصیلی عبارت از طرحی است که بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آن‌ها وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور و میزان تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری و اولویت‌های مربوط به مناطق بهسازی و نوسازی و توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیت کلیه عوامل مختلف شهری را در آن تعیین می‌کنند و نقشه‌ها و مشخصات مربوط به مالکیت بر اساس مدارک ثبتی تهیه و تنظیم می‌شود. بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در هر استان به وسیله کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران انجام می‌شود.

۴-۲-۳. طرح هادی

طرح هادی عبارت است از طرحی که در آن جهت گسترش آتی شهر و نحوه استفاده از زمین‌های شهری برای عملکردهای مختلف به منظور حل مشکلات حاد و فوری شهر و ارائه راه‌حل‌های کوتاه‌مدت و مناسب برای شهرهایی که طرح جامع ندارند، تهیه می‌شود.

۴-۳. محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها

به منظور تعریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها قانونی در ۱۲ ماده در تاریخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است که ضمن تعریف محدوده و

^۱ بند ۳ ماده ۱ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (با اصلاحات بعدی) مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲.

- حریم شهر، محدوده روستا و شهرک‌ها، در خصوص مراجع تصمیم‌گیرنده مربوطه در تعیین آن‌ها وظایف شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و سایر در ارائه خدمات و کنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات و سایر اقدامات مربوط به توسعه و عمران در این زمینه پرداخته است.
- در هر محدوده و یا حریمی که شهرداری عوارض ساختمانی و غیره را دریافت می‌کند موظف به ارائه کلیه خدمات شهری خواهد بود^۱ و علاوه بر آن در چارچوب وظایف قانونی خودکنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات و سایر اقدامات مربوط به توسعه و عمران در داخل محدوده شهر را نیز به عهده‌دارند.^۲
- دهیاری‌ها کنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساخت‌وساز در داخل محدوده روستا را بر عهده‌دارند.^۳
- درآمد ناشی از ساخت‌وسازها و عوارض روستاهایی که در حریم شهرها قرار می‌گیرند اعم از روستاهای دارای طرح هادی و فاقد طرح هادی، به حساب دهیاری‌های روستا جهت توسعه و عمران واریز می‌شود.^۴
- محدوده روستا پس از تصویب و تدقیق توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به امضای فرماندار شهرستان مربوط جهت اجرا به دهیاری و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط ابلاغ می‌شود.^۵
- روستاهایی که در حریم شهرها واقع می‌شوند مطابق طرح هادی روستایی، محدوده و حریم مستقل دارند و شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت‌وساز و سایر امور روستا را ندارد.^۶
- محدوده شهرک‌هایی که در داخل حریم شهرها قرار دادند و به صورت غیر مصوب باقی‌مانده‌اند تحت کنترل و نظارت شهرداری مربوط خواهند بود.^۷
- شهرک‌های صنعتی تابع قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران (با اصلاحات بعدی ۱۳۷۶/۰۳/۱۱) هستند.

^۱ تبصره ۵ ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴.

^۲ ماده ۱ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴.

^۳ ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴.

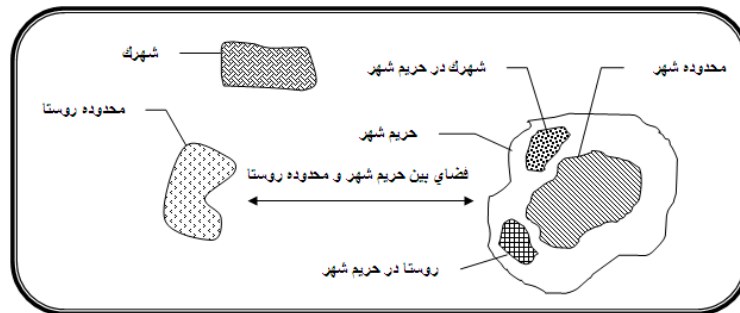
^۴ تبصره ۴ ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴.

^۵ ماده ۷ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴.

^۶ تبصره ۱ ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴.

^۷ تبصره ۱ ماده ۴ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴.

^۸ برای اطلاعات بیشتر در این زمینه به آیین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها به شماره ۳۱۶۳۶/ت/۴۷۰۹۷ مورخ ۱۳۹۱/۰۲/۲۰ مصوب هیئت‌وزیران مراجعه شود.



شکل ۲. محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک

۴-۴. آیین نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج حریم شهرها و محدوده روستاها

این آیین نامه به استناد ماده (۸) قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن (با اصلاحات بعدی) به شماره ۳۱۶۳۶/ت/۴۷۰۹۷ مورخ ۱۳۹۱/۰۲/۲۰ مصوب هیئت وزیران ضمن اعلام تعاریف شهر، روستا، شهرک و حریم و محدوده قانونی آن‌ها به ذکر ضوابط لازم‌الرعایه در ایجاد هرگونه بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها، شهرک‌ها و مراکز مجتمع‌های سکونتی و اقامتی پرداخته است. ماده ۱۰ این آیین نامه اذعان دارد که کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون خدمات کشوری و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مکلفند قبل از احداث هرگونه بنا در اراضی موضوع این آیین نامه پروانه ساختمانی دریافت نمایند. مرجع صدور پروانه ساختمانی و نظارت بر ساخت‌وساز موضوع این ماده توسط معاون امور عمرانی استانداری تعیین می‌شود.^۱

۵. شورای شهر و روستای اسلامی و هیئت تطبیق مصوبات^۲

شوراهای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری امور محلی در سطح روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان هستند که به استناد اصل یکصدم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای پیش‌برد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و...، با اتکا به آرای عمومی و همه‌پرسی تشکیل می‌شوند.^۳

^۱ مرجع صدور پروانه برای روستاهای فاقد دهیاری و خارج از محدوده روستا و حریم شهر از سوی وزارت کشور، بخشداری تعیین شده است.

^۲ شورای شهر و روستا توسط آقای علی میرزایی الوری (رئیس گروه برنامه ریزی دفتر شوراها) نگاشته شده است.

^۳ فرمانداران برای انجام وظایف و تکالیف محوله در رابطه با شوراهای اسلامی شایسته است قوانین و مقررات مرتبط در زمینه شوراهای اسلامی از جمله قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، آیین‌نامه‌های داخلی شوراهای اسلامی

قوانین و مقررات مربوط به شوراهای اسلامی در امر برگزاری انتخابات و نیز در نظارت بر عملکرد و مصوبات شوراها، تکالیف مهمی به فرمانداران محول نموده است.^۱ این وظایف به طور کلی به دو بخش «برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی» و «نظارت بر عملکرد و مصوبات شوراهای اسلامی شهر» به شرح ذیل تفکیک می‌شوند:

۱-۵. برگزاری انتخابات

به منظور برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر، هیئت اجرایی شهرستان به ریاست فرماندار و عضویت رئیس اداره ثبت احوال، رئیس اداره آموزش و پرورش و هشت نفر از معتمدان محدوده شهرستان تشکیل می‌شود. برای تعیین هشت نفر معتمدان هیئت اجرایی، فرماندار سی نفر از معتمدان اقشار مختلف مردم از کلیه شهرهای محدوده شهرستان که داوطلب عضویت در شورای اسلامی شهر نیستند را انتخاب و پس از تأیید هیئت نظارت از آنان دعوت به عمل می‌آورد.^۲

معتمدان به دعوت فرماندار ظرف دو روز پس از انتخاب، تشکیل جلسه داده و معتمدان اصلی و علی‌البدل هیئت اجرایی شهرستان را با رأی مخفی و اکثریت نسبی آراء انتخاب می‌نمایند و فرماندار معتمدان اصلی (هشت نفر) را برای شرکت در جلسات هیئت اجرایی انتخابات دعوت می‌کند.^۳

جلسات هیئت اجرایی شهرستان با حضور دو سوم اعضا رسمیت یافته و در صورت استعفا و یا سه جلسه غیبت غیرموجه هر یک از معتمدین هیئت اجرایی، به منزله استعفاء تلقی می‌شود. در این صورت فرماندار یا نماینده وی از اعضای علی‌البدل به ترتیب آرا به جای آنان دعوت خواهد نمود.^۴

شهر، شهرستان، استان، عالی استان‌ها، روستا، بخش، آئین‌نامه نحوه پرداخت حق جلسه و مزایا به اعضای شوراهای اسلامی، آئین‌نامه نحوه هزینه بودجه شوراهای اسلامی کشور، آئین‌نامه سفر اعضای شوراهای اسلامی محلی به خارج از کشور، آئین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها، آئین‌نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار و... را مورد توجه قرار دهند.

^۱ فرمانداران برای انجام وظایف و تکالیف محوله در رابطه با شوراهای اسلامی شاید ستهاست قوانین و مقررات مرتبط در زمینه شوراهای اسلامی از جمله: قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، آیین‌نامه‌های داخلی شورای اسلامی روستا، بخش، شهر، شهرستان، استان، عالی استان‌ها آیین‌نامه نحوه پرداخت حق جلسه و مزایا به اعضای شوراهای اسلامی، آیین‌نامه نحوه هزینه بودجه شوراهای اسلامی کشور، آیین‌نامه سفر اعضای شوراهای اسلامی محلی به خارج از کشور، آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شورای اسلامی شهرها، آیین‌نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار، آیین‌نامه تشکیلاتی کارکنان دبیرخانه شوراهای اسلامی کشور و آیین‌نامه اجرائی انتخابات شورای اسلامی شهر را مورد توجه قرار دهند.

^۲ تبصره ۱ و ۲ ماده ۳۲ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ و ۱۳۸۶/۸/۲۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با آخرین اصلاحات ۱۳۸۵/۱۰/۱۲ و ۱۳۸۶/۸/۲۷ و الحاقات ۱۳۸۲/۵/۵، ۱۳۸۲/۷/۶

^۳ ماده ۳۴ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶) همان قانون

^۴ ماده ۳۶ همان قانون

اعضای اداری هیئت اجرایی تا زمانی که از سمت اداری خود مستعفی یا برکنار نشده‌اند، شخصاً مکلف به شرکت در جلسات هیئت اجرایی هستند و غیبت غیرموجه آنان در جلسات هیئت اجرایی تمرد از وظایف قانونی محسوب می‌شود و فرماندار یا نماینده وی موظف است بلافاصله پس از غیبت اعضای اداری هیئت اجرایی با ذکر علت غیبت مراتب را به مقام مافوق وی اعلام نماید؛ ولی اگر فرماندار، بدون عذر موجه در جلسات شرکت نکند بقیه اعضای هیئت اجرایی موظف‌اند موضوع را صورتجلسه کرده و مراتب را به مقام مافوق گزارش نمایند.^۱

هیئت‌های اجرایی برای هر شعبه ثبت نام و اخذ رای، پنج نفر از معتمدین محل را که سواد خواندن و نوشتن دارند، انتخاب و جهت صدور حکم به فرماندارحوزه انتخابیه معرفی می‌نمایند.^۲ فرماندار هر حوزه انتخابیه، مکلف است پس از وصول دستور وزارت کشور مبنی بر شروع انتخابات و هم‌زمان با تشکیل هیئت اجرایی، تاریخ مراجعه داوطلبان عضویت در شوراهای اسلامی را ضمن انتشار آگهی به اطلاع کلیه اهالی حوزه انتخابیه برساند.^۳ همچنین باید شرایط انتخاب شونده‌گان و تاریخ شروع و خاتمه قبول برگ اعلام داوطلبی از طرف فرماندار، در آگهی اعلام داوطلبی قید شود. فرماندار به عنوان رئیس هیئت اجرایی موظف است پس از وصول نظریه هیئت نظارت، اسامی آن تعداد از داوطلبانی که صلاحیت آنان مورد تایید هیئت نظارت قرار گرفته است را ظرف سه روز از طریق انتشار آگهی به اطلاع اهالی برساند.^۴

هیئت‌های اجرایی به ریاست فرماندار موظف‌اند از تاریخ اعلام نهایی صلاحیت داوطلبان تا دو روز پس از اعلام نتیجه اخذ رای انتخابات، شکایات واصله را بپذیرند و از تاریخ دریافت شکایات، ظرف مدت پنج روز در جلسه مشترک هیئت اجرایی و هیئت نظارت به آنها رسیدگی و اتخاذ تصمیم نمایند.^۵ بعد از برگزاری انتخابات نیز اعلام نتیجه اخذ رای انتخابات شوراهای اسلامی شهر بر عهده فرماندار خواهد بود.^۶ ولی تأیید صحت انتخابات شوراهای اسلامی شهر با هیئت نظارت شهرستان است و اعلام آن توسط فرمانداری صورت می‌پذیرد.^۷

هیئت‌های اجرایی مکلف‌اند در انجام وظایف خود بی‌طرفی کامل را رعایت نمایند و در صورت تخلف، فرماندار یا بخشدار موظف است با رای اکثریت اعضای هیئت اجرایی نسبت به تعویض هر یک از معتمدین هیئت اجرایی و در مواردی که انحلال هیئت اجرایی ضروری باشد با تأیید استاندار و هیئت نظارت استان اقدام نماید. تشکیل مجدد هیئت اجرایی با رعایت مقررات قانونی انجام می‌

^۱ ماده ۳۸ همان قانون

^۲ ماده ۴۰ همان قانون

^۳ ماده ۴۵ همان قانون

^۴ ماده ۴۶ همان قانون

^۵ ماده ۵۲ همان قانون

^۶ ماده ۵۴ همان قانون

^۷ ماده ۵۶ همان قانون

گیرد و تصمیمات متخذه هیئت اجرایی منحلہ عنداللزوم وسیله هیئت اجرایی جدید قبل از انقضای مهلت قانونی رسیدگی به صلاحیت داوطلبان قابل تجدیدنظر خواهد بود.^۱ در تمام مدتی که انتخابات برگزار می‌شود هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات در سراسر کشور و هیئت نظارت استان و شهرستان و هیئت‌های بخش در حوزه‌های انتخابیه خود بر کیفیت انتخابات نظارت کامل خواهند داشت و اگر سوءجریان یا تخلفی مشاهده نمایند آن را به بخشدار و فرماندار اعلام می‌کنند. فرمانداران موظف‌اند بنا به نظر هیئت‌های مذکور طبق قانون انتخابات در رفع نواقص اقدام کنند و یک نسخه از صورتجلسه اقدامات خود را به ناظرین انتخابات تسلیم نمایند.^۲

در انتخابات شوراهای اسلامی شهر، توقف یا ابطال انتخابات یک یا چند شعبه اخذ رأی که در سرنوشت انتخابات مؤثر باشد به پیشنهاد هیئت نظارت استان و تایید هیئت مرکزی نظارت خواهد بود. ابطال آرا باید مستند به قانون و همراه با اسناد و مدارک معتبر باشد و در غیر این صورت ابطال آرا جرم است.^۳

فرمانداران و هیئت‌های اجرایی می‌بایست با تخلفات قید شده در قانون شوراها در زمان برگزاری انتخابات آشنایی داشته باشند و چنانچه وقوع جرایم موجب شود تا در جریان انتخابات در یک یا چند شعبه ثبت نام و اخذ رأی از مسیر قانونی خود خارج شوند و در نتیجه انتخابات مؤثر باشند، مراتب را جهت اخذ تصمیم به هیئت نظارت استان اعلام نمایند.^۴

شورای اسلامی بخش از بین نمایندگان منتخب شوراهای اسلامی روستاهای واقع در محدوده بخش^۵ و شورای اسلامی شهرستان از نمایندگان شوراهای اسلامی بخش و شهر و همچنین شورای اسلامی استان از نمایندگان منتخب شوراهای شهرستان‌های تابعه و شورای عالی استان‌ها از نمایندگان منتخب شوراهای اسلامی استان‌ها که در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز در مرحله دوم با رأی اکثریت نسبی هر یک از شوراهای مزبور انتخاب و معرفی شده‌اند، تشکیل می‌شود.

اولین جلسه شورای اسلامی شهر بعد از قطعی شدن نتایج انتخابات به دعوت فرماندار یا سرپرست فرمانداری و با حضور دعوت‌کننده یا نماینده وی تشکیل و با حضور دو سوم اعضا رسمیت می‌یابد. گر اولین جلسه شورا هیئت رئیسه سنی تشکیل می‌شود تا هیئت رئیسه شورا شامل یک رئیس و یک

^۱ ماده ۵۰ همان قانون

^۲ ماده ۶۳ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) همان قانون

^۳ تبصره و ماده ۵۸ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶) همان قانون

^۴ تبصره ماده ۶۷ همان قانون

^۵ ماده ۵ همان قانون

^۶ ماده ۱ آیین‌نامه داخلی شورای شهر

نایب رئیس و حداقل یک منشی برای مدت یک سال انتخاب شوند.^۱ جلسات شوراهای علنی و با حضور دو سوم اعضای اصلی رسمیت می‌یابد و تصمیمات با اکثریت مطلق آرای حاضرین معتبر است و تشکیل جلسات غیرعلنی منوط به تصویب دو سوم اعضای حاضر در جلسه خواهد بود.^۲ همچنین شورای اسلامی شهرستان نیز به فاصله یک ماه پس از تشکیل دو سوم شوراهای شهر و بخش در محدوده آن شهرستان به دعوت فرماندار، دوره فعالیت خود را آغاز می‌نمایند. حضور مستمع در جلسات علنی شورا با نظر رئیس شورا مجاز خواهد بود ولی به تقاضای کتبی شهردار و نیز فرماندار و یا بخشدار ذی‌ربط و موافقت اکثریت مطلق اعضای حاضر می‌تواند جلسه غیرعلنی تشکیل شود. رئیس شورا موظف است در صورت قطعیت یافتن خروج عضوی از شورا به دلایلی نظیر استعفا، فوت، جنون و سلب عضویت، مراتب را به فرمانداری ذی‌ربط به طور کتبی گزارش دهد^۳ تا فرماندار از عضو علی‌البدل شورا با احتساب رأی وی برای شرکت در جلسات دعوت نماید.

پس از تشکیل شوراهای اسلامی، در صورت دعوت شورای اسلامی شهر مرکز شهرستان یا شورای اسلامی شهرستان از فرماندار، وی در جلسات شرکت خواهد کرد. این دعوت باید کتبی و با تعیین وقت و ذکر دستور جلسه باشد. شورا در صورت درخواست کتبی فرماندار و یا بخشدار ذی‌ربط مشتمل بر زمان، دستور و ضرورت تشکیل جلسه، موظف به تشکیل جلسه فوق‌العاده است. همچنین شورا می‌تواند به درخواست کتبی شهردار و یا تشخیص خود به صورت فوق‌العاده تشکیل جلسه دهد.

فرمانداران موظفانند در کلیه شوراهای و کمیته‌های تخصصی مرتبط با وظایف شوراها (به‌جز کمیته برنامه‌ریزی شهرستان) که در سطح منطقه تشکیل می‌دهند از نماینده شوراهای بخش، شهر و شهرستان به‌عنوان عضو ناظر جهت شرکت در جلسات دعوت به عمل آورند.^۴ فرمانداران در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند.

۲-۵. نظارت بر عملکرد و مصوبات شوراهای اسلامی شهر

مصوبات کلیه شوراهای موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ، مورد اعتراض "هیئت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین" قرار نگیرد لازم الاجراست و در صورتی که هیئت مذکور، مصوبات را مغایر با قوانین و مقررات کشور یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها تشخیص دهد، می

^۱ ماده ۱۶ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ و ۱۳۸۶/۸/۲۷) همان قانون

^۲ ماده ۱۵ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶) همان قانون

^۳ ماده ۱۵ آئین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر مصوب ۱۳۸۴/۱/۲۴ هیئت وزیران

^۴ ماده ۹۴ (به موجب قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ ماده ۷۸ مکرر ۵ اصلاح و به اینجا منتقل شده است) همان قانون

تواند با ذکر مورد به طور مستدل حداکثر ظرف مدت دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه، اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدید نظر کند. شورا موظف است ظرف ده روز از تاریخ وصول اعتراض تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات ذی ربط ارجاع می‌شود. هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات مزبور مکلف است ظرف مدت بیست روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید.^۱

هیئت تطبیق مصوبات شهرستان با عضویت و ریاست فرماندار یا نماینده وی و عضویت یک قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یکی از اعضای شورای اسلامی استان به انتخاب این شورا جهت تطبیق مصوبات شورای شهر و شورای شهرستان تشکیل می‌شود و هیئت تطبیق مصوبات بخش و روستا به عضویت و ریاست بخشدار و عضویت یک قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یکی از اعضای شورای اسلامی شهرستان به انتخاب این شورا تشکیل می‌شود. محل تشکیل هیئت-های تطبیق مصوبات در فرمانداری‌ها و بخشداریه‌ها است.^۲

به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراهای از وظایف قانونی، هیئت‌هایی به نام هیئت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شوراهای تشکیل می‌شود.^۳ هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان با عضویت و ریاست فرماندار و عضویت رئیس دادگستری شهرستان و دو نفر از اعضای شورای شهرستان به انتخاب آن شورا و یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب هیئت حل اختلاف استان جهت رسیدگی به شکایات از شوراهای روستا و بخش تشکیل می‌شود.^۴

هرگاه شورای اسلامی روستا، بخش، شهر و شهرستان اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور یا حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده دارد انجام دهد، به پیشنهاد کتبی فرماندار موضوع جهت انحلال به هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان ارجاع می‌شود و هیئت مذکور به شکایات و گزارش‌ها رسیدگی و در صورت احراز انحراف هر یک از شوراهای روستاها، آن‌ها را منحل می‌نماید و در مورد سایر شوراهای در صورت انحراف از وظایف قانونی، بنا به پیشنهاد هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان و تصویب هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات مرکزی منحل می‌شوند.^۵

^۱ ماده ۲ قانون اصلاح مواد از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۹

^۲ تبصره ۴ مندرج در ماده ۲ همان قانون

^۳ ماده ۷۹ همان قانون

^۴ تبصره ۳ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) ماده ۷۹ همان قانون

^۵ ماده ۸۱ همان قانون

گفتنی است اعتراض به مصوبات شوراهای اسلامی کشور، مانع از اعتراض اشخاص نزد مراجع صالح قضائی نیست و نافی صلاحیت فقهای شورای نگهبان در نظارت شرعی بر مصوبات شوراهای مذکور نخواهد بود.^۱

^۱ تبصره ۶ مندرج در ماده ۲ قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۹

فصل چهارم:

سامان بخشی امور اجتماعی و فرهنگی شهرستان

درآمد

فصل حاضر به آشنایی مخاطبان با مکانیزم‌های سیاست‌گذاری اجتماعی در سطح شهرستان، می‌پردازد. عدم حل مسائل اجتماعی منجر به بحران‌های اجتماعی می‌شود و فرمانداران را ناگزیر وارد بخش‌های بعدی مدیریتی (امنیتی-انتظامی) خواهد نمود. با این نگاه در پایان فصل حاضر به معرفی مدیریت بحران‌های اجتماعی پرداخته می‌شود.

۱. آشنایی با مفاهیم امور اجتماعی^۱

امور اجتماعی مفهوم عامی است که دامنه شمول آن دربرگیرنده کلیه موضوعات مرتبط با زندگی جمعی و اجتماعی می‌شود. به همین دلیل در سطوح مختلفی با در نظر گرفتن ابعاد نظری، اهداف، پیامدها، سیاست‌های مرتبط و همچنین با در نظر گرفتن نهادهای ذی‌ربط تعاریف متفاوتی از آن شده است، نظیر:

۱-۱. امور و فعالیت‌های مربوط به بهبود کیفیت زندگی

۱-۲. امور و فعالیت‌های مرتبط با بهزیستی افراد و گروه‌ها

۱-۳. امور و فعالیت‌هایی که از طریق تحقیق، سیاست‌گذاری، مدیریت، مداخله در بحران و سازمان‌دهی اجتماعی انجام می‌پذیرد.

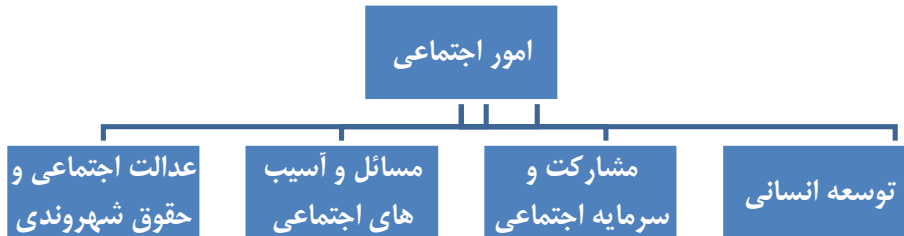
۱-۴. امور و فعالیت‌های مرتبط با آموزش و حمایت از کسانی که تحت تأثیر آسیب‌های اجتماعی قرار دارند مانند فقر، بیماری روانی و جسمی و یا از کارافتادگی و بی‌عدالتی اجتماعی و یا نقض حقوق شهروندی

۱-۵. امور و فعالیت‌هایی در راستای تحقق نیازهای اجتماعی و تأمین رفاه عمومی صورت می‌گیرد. در مجموع امور اجتماعی شامل موضوعات مرتبط با توسعه مسائل و آسیب اجتماعی باهدف بهبود آنهاست.

در نمودار زیر چهار بخش مهم امور اجتماعی نشان داده شده است.

^۱ آشنایی با مفاهیم امور اجتماعی توسط دکتر مهدی مالمیر (کارشناس مرکز امور اجتماعی) تنظیم شده است.

نمودار شماره ۲. حوزه‌های امور اجتماعی



۲. سیاست‌گذاری امور اجتماعی-فرهنگی و صیانت از حقوق شهروندی

در این قسمت تلاش شده است تا تصویری از سلسله‌مراتب مدیریت امور اجتماعی ذیل مجموعه وزارت کشور ترسیم شود. در حال حاضر بالاترین دستگاه متولی امور اجتماعی در وزارت کشور بخشی است با عنوان «مرکز امور اجتماعی و فرهنگی» که سابق بر این تحت عنوان معاونت اجتماعی و امور شوراهای وزارت کشور فعالیت می‌کرده است.^۱ تشکیلات زیر نظر این سازمان عهده‌دار سیاست‌گذاری، هماهنگی و نظارت بر امور اجتماعی از طریق بازوان اجرایی (استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها) و با همکاری دیگر سازمان‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط در سراسر کشور است.

همچنین تدوین و تصویب سیاست‌های اجتماعی از طریق یک شورای بالادستی که متشکل از نمایندگان عالی دستگاه‌های مختلف است با عنوان «شورای اجتماعی کشور» صورت می‌گیرد. این شورا به استناد اختیارات هیئت‌وزیران در قانون اساسی مبتنی بر اصل یک‌صدوسی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۸۰ تأسیس شد.

بررسی و تعیین سیاست‌های عمومی در راستای پیش‌بینی، پیشگیری و برخورد با مسائل و آسیب‌های اجتماعی و بررسی و تعیین سیاست‌های عمومی در تحقق توسعه اجتماعی بر مبنای وفاق و نظم اجتماعی و ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، مهم‌ترین مأموریت شورای اجتماعی کشور به شمار می‌آید.

در آیین‌نامه شورا، وظایف شورای اجتماعی کشور بدین شرح آمده است:

۱ - بررسی و تعیین ضرورت‌ها و اولویت‌ها در برنامه‌ها و فعالیت‌های اجتماعی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط.

^۱ در زمان تدوین اثر حاضر با تأیید مراجع ذی‌ربط این مرکز به سازمان امور اجتماعی کشور ارتقا یافته است.

- ۲ - بررسی و تعیین سیاست‌های عمومی در چگونگی پیش‌بینی، پیشگیری و برخورد با مسائل و آسیب‌های اجتماعی.
- ۳ - بررسی و تعیین سیاست‌های عمومی در تحقق توسعه اجتماعی بر مبنای وفاق و نظم اجتماعی.
- ۴ - ایجاد هماهنگی و وحدت رویه در برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی.
- ۵ - تقویت همکاری‌های متقابل بین دستگاه‌های اجرایی و استفاده بهینه از امکانات آن‌ها.
- ۶ - تشکیل کارگروه‌های (کمیته‌های) کارشناسی و تحقیقاتی با استفاده از نظرات صاحب‌نظران مسائل اجتماعی.

ترکیب اعضای شورا به ترتیب زیر است.

۱. وزیر کشور (رئیس شورا)^۱
۲. وزیر آموزش و پرورش
۳. وزیر اطلاعات
۴. وزیر علوم، تحقیقات و فناوری
۵. وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی
۶. وزیر کار و امور اجتماعی
۷. معاون ذی‌ربط وزیر کشور (دبیر شورا)^۲
۸. رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون او
۹. رئیس سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران یا معاون او
۱۰. فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران
۱۱. معاون رئیس قوه قضائیه
۱۲. شهردار تهران

^۱ بر اساس ابلاغیه مصوب شورای عالی اداری در ۱۳۹۵/۷/۲۵ مبنی بر ارتقای به سازمان امور اجتماعی کشور رئیس‌جمهور رئیس شورا

و وزیر کشور نایب‌رئیس شورای عالی اجتماعی کشور هستند. لازم به ذکر است مراحل تصویب «شورای عالی اجتماعی کشور» توسط شورای عالی فرهنگی کشور در دست اقدام است.

^۲ با توجه به تبدیل معاونت اجتماعی به مرکز اجتماعی و فرهنگی، دبیر جلسات شورای اجتماعی کشور رئیس این مرکز است.

۱۳. استاندار تهران
۱۴. رئیس سازمان تبلیغات اسلامی
۱۵. دبیر ستاد مبارزه با مواد مخدر
۱۶. فرمانده نیروی مقاومت بسیج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی
۱۷. رئیس سازمان تربیت‌بدنی یا معاون او
۱۸. رئیس سازمان بهزیستی کشور
۱۹. سرپرست کمیته امداد امام خمینی
۲۰. رئیس مراکز امور مشارکت زنان
۲۱. رئیس سازمان شهرداری و دهیاری‌های کشور
۲۲. رئیس سازمان ملی جوانان
۲۳. رئیس سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور
- در ضمن کارگروه امور اجتماعی و فرهنگی استانداری‌ها به‌عنوان رده متناظر شورای اجتماعی کشور در سطح استان‌ها شناخته می‌شود.

صیانت از حقوق شهروندی^۱

دفتر صیانت از حقوق شهروندی از جمله ارکان مرکز امور اجتماعی وزارت کشور است^۲ که باهدف حفظ و صیانت از حقوق شهروندی فعالیت می‌کند. فرمانداران لازم است با توجه به اهداف و شرح وظایف فهرست شده در زیر که بر عهده دفتر یاد شده است، به تحقق این امر در کل کشور همت گمارند.

- (۱) اجرای مصوبات مربوط به شورای انقلاب فرهنگی و شورای فرهنگ عمومی در خصوص ارائه راه‌کارهای گسترش فرهنگ عفاف و حجاب و سایر دستورالعمل‌های مربوطه
- (۲) تحقق سیاست‌ها، راهبردها و اقدامات انجام‌شده در زمینه برقراری امنیت اجتماعی و احقاق حقوق شهروندی

^۱ صیانت از حقوق شهروندی توسط مهناز میزبانی (رئیس اداره عفاف و حجاب مرکز امور اجتماعی) نگاشته شده است.

^۲ با توجه به عدم ابلاغ ساختار این سازمان از سوی سازمان استخدامی کشور مشخصات این ستاد به استناد ساختار مرکز معرفی شده است.

۳) تلاش در جهت اجرای سیاست‌های عمومی در جهت ارتقای وفاق و همبستگی ملی اسلامی، انضباط اجتماعی و ترویج قانون‌گرایی توسعه اجتماعی، رضایت‌مندی عمومی، اعتماد ملی و مشارکت اجتماعی داوطلبانه

۴) برنامه‌ریزی برای گسترش و ترویج آموزه‌های دینی در رفتارهای اجتماعی و اخلاقی جامعه و ارائه طرح و برنامه با کمک دستگاه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط

۵) برنامه‌ریزی، هماهنگی و مدیریت امور اجتماعی و فرهنگی کشور و صیانت از حقوق شهروندان و حفظ حرمت و کرامت مردم و استفاده از شیوه‌های مناسب فرهنگی و تنظیم رابطه کریمانه و محبت‌آمیز بین عموم مردم در راستای انجام وظایف قانونی

۶) احصای شاخص‌های حقوق شهروندی و تلاش در تحقق آن‌ها

۷) کمک به افزایش آگاهی‌های عمومی درباره حقوق شهروندان

۸) ارتقای سطح تعامل با رسانه‌های جمعی و مراجع مربوطه در حوزه اطلاع‌رسانی پیرامون امور اجتماعی حقوق شهروندی و مصوبات و فعالیت‌های شورای اجتماعی کشور با هماهنگی واحد ذی‌ربط
 ۹) ارائه اخبار و گزارش‌های اجتماعی و بولتن‌های خبری نوبه‌ای درخصوص مسائل اجتماعی و صیانت از حریم امنیت اجتماعی و حقوق شهروندان به منظور ارائه به مراجع تصمیم‌ساز در حوزه اجتماعی

۳. آشنایی با قوانین و اسناد بالادستی در امور اجتماعی^۱

سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ به‌عنوان اصلی‌ترین سند بالادستی در جهت تبیین سیاست‌ها و سیمای جامعه مطلوب ایرانی و جایگاه امور اجتماعی و فرهنگی در افق بلندمدت محسوب می‌شود. بر اساس این سند جامعه ایرانی در افق چشم‌انداز باید چنین ویژگی‌هایی داشته باشد:

- توسعه یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود و متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی با تأکید بر مردم‌سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها و بهره‌مند از امنیت اجتماعی و قضائی
- برخوردار از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه-اجتماعی در تولید ملی
- امن، مستقل و مقتدر با سامان دفاعی مبتنی بر بازدارندگی همه‌جانبه و پیوستگی مردم و حکومت
- برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده به‌دوراز فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط‌زیست مطلوب

^۱ آشنایی با قوانین بالادستی توسط سرکار خانم صغری احسانی (رئیس اداره طرح و برنامه مرکز امور اجتماعی) نگاشته شده است.

- فعال، مسئولیت‌پذیر، ایثارگر، مؤمن، رضایت‌مندی، برخوردار از وجدان کاری، انضباط، روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب و نظام جمهوری اسلامی و شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن
- الهام‌بخش، فعال و مؤثر در جهان اسلام با تحکیم الگوی مردم‌سالاری دینی، توسعه کارآمد، جامعه اخلاقی، نواندیشی و پویایی فکری و اجتماعی، تأثیرگذار بر همگرایی اسلامی و منطقه‌ای بر اساس تعلیم اسلامی و اندیشه‌های امام خمینی(ره)
- آن‌چنان که در سند چشم‌انداز ملاحظه می‌شود موضوعات اجتماعی مورد تأکید این سند به شمار می‌رود، از این‌رو نشان‌دهنده جایگاه و وزن مهم امور اجتماعی در اسناد بالادستی است.
- از آنجایی که دایره شمول امور اجتماعی گسترده است، اسناد و مصوبات متعددی وجود دارند که به طرق مختلف به موضوعات اجتماعی پرداخته‌اند؛ در ادامه برای پرهیز از اطاله کلام صرفاً جهت معرفی این قبیل اسناد و احکام به فهرست آن‌ها اشاره می‌شود.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) در خصوص جمعیت
- آیین‌نامه تشکیل شورای اجتماعی کشور (تصویب‌نامه شماره ۲۴۴۶۱/ت/۲۳۳۰۱ هـ مورخ ۱۳۸۰/۹/۱۰ هیئت‌وزیران با اصلاحات بعدی تا سال ۱۳۹۴).
- موادی از قوانین پنج‌ساله توسعه کشور
- آیین‌نامه و مصوبات شورای عالی سلامت و امنیت غذایی
- مصوبه هیئت دولت در خصوص برنامه استراتژیک کنترل و کاهش ایدز
- تعهدات جمهوری اسلامی ایران در پیشبرد برنامه‌های جهانی سلامت‌محور (کنترل و کاهش سل، ایدز، مالاریا، کنترل و جلوگیری از شیوع اچ.ای.وی در جوانان و نوجوانان و...)
- آیین‌نامه بیماران خاص
- نقشه مهندسی کشور مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی
- نقشه جامع علمی سلامت و نقشه تحول نظام سلامت
- آیین‌نامه شاخص‌های عدالت در سلامت
- سند تحول نظام سلامت، رفاه و منزلت سالمندان (وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی)
- سند ملی برنامه راهبردی سالمندان (سازمان بهزیستی)
- قانون بیمه همگانی خدمات درمانی کشور
- قانون جامع حمایت از حقوق معلولان

- قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی
- سند کاهش فقر
- قانون حمایت از کودکان و زنان بی سرپرست
- نقشه جامع علمی کشور
- سند تحول بنیادین در آموزش و پرورش
- سیاست‌های کلی نظام در بخش رشد و توسعه فناوری
- آیین‌نامه شورای آموزش و پرورش
- آیین‌نامه تشکیل شورای پشتیبانی سوادآموزی
- آیین‌نامه ساماندهی متکدیان
- آیین‌نامه ساماندهی کودکان خیابانی
- دستورالعمل کمیسیون بررسی مسائل اجتماعی (ارتقای امنیت اجتماعی)
- آیین‌نامه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کارگروه‌های وابسته به آن (تصویب‌نامه شماره ۱۳۴۸۸۰/ت/۴۷۲۲۱ هـ مورخ ۱۳۹۰/۷/۶ هیئت وزیران با اصلاحات بعدی).
- برخی از مصوبات شورای عالی امنیت ملی و شورای امنیت کشور
- بسیاری از مصوبات شورای عالی فضای مجازی
- برخی از مصوبات کارویژه مرز شورای امنیت کشور

۴. شوراهای، کمیته‌ها و کارگروه‌ها

مدیریت امور اجتماعی امری بین بخشی است. از این روی، بسیاری از فعالیت‌های این حوزه با هماهنگی شوراهای، کمیته‌ها و کارگروه‌ها محقق می‌شود. در زیر مهم‌ترین آن‌ها در سطوح مختلف استانی و شهرستانی معرفی می‌شوند:

۱- ۴. کارگروه تخصصی امور اجتماعی و فرهنگی

به استناد مصوبه جلسه ۵۴ شورای اجتماعی کشور مورخ ۱۳۸۹/۹/۲۰، کارگروه تخصصی امور اجتماعی و فرهنگی رده متناظر این شورا در استان‌ها و شهرستان‌ها محسوب می‌شوند. همچنین این کارگروه یکی از کارگروه‌های تخصصی ذیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به شمار می‌رود که

با ریاست معاون سیاسی - امنیتی و دبیری مدیرکل دفتر امور اجتماعی استانداری در سطح استان برگزار می‌شود.^۱

در سطح شهرستان‌ها فرماندار به‌عنوان رئیس و مدیرکل بهزیستی شهرستان به‌عنوان دبیر موظف‌اند نسبت به هدایت، هماهنگی، نظارت و ایجاد وحدت رویه بین دستگاه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط، برای پیشبرد امور اجتماعی و فرهنگی شهرستان تلاش کنند.

از دیگر وظایف این کارگروه طراحی، ساماندهی و بازسازی مراکز فرهنگی و گلزار شهدا است. علاوه بر وظایفی که در آیین‌نامه اجرایی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بر عهده کارگروه تخصصی امور اجتماعی و فرهنگی استان مقرر داشته، دبیرخانه شورای اجتماعی کشور نیز، محورهای تکمیلی ذیل را برای کارگروه مذکور در سطح استان و شهرستان پیش‌بینی و تعیین نموده است:

- ا. بسترسازی برای تحقق مصوبات شورای اجتماعی کشور در سطح شهرستان.
- ب. برنامه‌ریزی برای اجرایی و عملیاتی کردن طرح‌ها و برنامه‌های ابلاغی معاونت امور اجتماعی و فرهنگی مرکز وزارت کشور
- ت. پیشنهاد راهکار و اتخاذ تدابیر لازم در زمینه پیش‌بینی، پیشگیری و کاهش مسائل، مشکلات و معضلات اجتماعی و فرهنگی شهرستان
- ث. برنامه‌ریزی برای ارتقای شاخص‌های ایجابی (با تأکید بر سرمایه اجتماعی) و کاهش شاخص‌های سلبی در حوزه‌های مختلف اجتماعی و فرهنگی شهرستان
- ج. ارزیابی فعالیت‌ها و اقدامات دستگاه‌های اجرایی حوزه اجتماعی و فرهنگی شهرستان به‌ویژه در ارتباط با برنامه‌های پنج‌ساله توسعه.
- ح. تعیین اولویت‌های پژوهشی و تحقیقاتی حوزه اجتماعی و فرهنگی شهرستان.

۲-۴. شورای هماهنگی مبارزه با مواد مخدر

رئیس ستاد مبارزه با مواد مخدر کشور رئیس‌جمهور است که در سه دوره اخیر، وزیر کشور به‌عنوان دبیر کل این ستاد منصوب می‌شود. این شورای در استان به ریاست استاندار (غیرقابل تفویض) و در شهرستان‌ها به ریاست فرماندار شکل می‌گیرد. فرماندار با حکم دبیر کل ستاد مبارزه با مواد مخدر به ریاست این شورا در شهرستان منصوب می‌شود.

^۱ بند الف و ب ماده ۱۰ تغییرات آیین‌نامه اجرایی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بر اساس تصویب‌نامه شماره ۵۱۵۵۱/ت/۵۰۹۶۱ ه مورخ ۱۳۹۴/۴/۲۴ هیئت‌وزیران

۳-۴. کمیته پیشگیری و مبارزه با مصرف مشروبات الکلی^۱

این کمیته در سال ۱۳۹۱ بر اساس مصوبه شورای اجتماعی کشور به تصویب رسیده است. کمیته استانی پیشگیری و مبارزه با مصرف مشروبات الکلی به ریاست استاندار (قابل تفویض به معاون سیاسی-امنیتی-اجتماعی) و با دبیری مدیرکل امور اجتماعی استانداری تشکیل می‌شود. کمیته استانی مشروبات الکلی در صورت نیاز از فرمانداران شهرستان‌ها جهت حضور و ارائه گزارش دعوت می‌نماید. دستورالعمل و آیین‌نامه کمیته‌های ملی و استانی پیشگیری و مبارزه با مصرف مشروبات الکلی با امضای وزیر کشور به استانداران ابلاغ شده است.

۴-۴. کمیته جمع‌آوری و ساماندهی متکدیان (آیین‌نامه شورای عالی اداری)

شورای عالی اداری برای رفع مسائل و مشکلات و موانع پیشرو در هشتاد و دومین جلسه، مورخ ۱۳۷۸/۲/۲۵ بنا به پیشنهاد مشترک معاونت‌های حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری، سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی وقت و وزارت کشور تشکیل و وظایف این کمیته را در ۱۵ ماده و ۳ تبصره تدوین و به شماره ۷۰/۶۰۳ مورخ ۱۳۷۸/۳/۲۵ به دستگاه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط ابلاغ نمود.^۲ از وظایف این کمیته اصلاح ساختار و ایجاد هماهنگی در فعالیت دستگاه‌های اجرایی و ارتقا، کارایی و بهبود روش‌های مربوط به مبارزه با تکدی و جمع‌آوری، شناسایی و تعیین وضعیت افراد بی‌سرپرست، گمشده، متواری، در راه مانده، کارتن‌خواب و موارد مشابه و همچنین تنظیم وظایف دستگاه‌های عمومی و دولتی است.

این ستاد در استان‌ها باهدف هماهنگی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط در شناسایی، جمع‌آوری و ساماندهی متکدیان به ریاست معاونت سیاسی - امنیتی تشکیل می‌شود. در سطوح شهرستانی، فرمانداری‌ها موظف به تعیین مسئول مجتمع نگهداری موقت، شناسایی وضعیت، گروه‌بندی و تعیین تکلیف افراد موضوع این مصوبه هستند. فرمانداران گزارش ادواری از فعالیت و عملکرد شهرستان را به ستاد استانی ارائه می‌کنند.

۵-۴. شورای آموزش و پرورش شهرستان

این شورا به منظور تحقق مشارکت و نظارت مردم در امر آموزش و پرورش و بهره‌گیری از کلیه منابع و امکانات جهت تأسیس، توسعه و تجهیز فضاهای آموزشی و پرورشی و تسهیل در فعالیت‌های اجرایی آموزش و پرورش شهرستان تشکیل شده است. احکام اعضای شورای شهرستانی آموزش و

^۱ کمیته پیشگیری و مبارزه با مصرف مشروبات الکلی توسط جناب آقای امیر هوشنگ‌عندلیبیان (رئیس اداره کاهش آسیب‌های مرکز امور اجتماعی) نگاشته شده است.

^۲ همان منبع

- پرورش با امضای مدیرکل آموزش و پرورش استان صادر می‌شود. اما ریاست جلسات با فرماندار و در غیاب وی بر عهده رئیس اداره آموزش و پرورش شهرستان است.
- جلسات شورا در مکان اداره آموزش و پرورش شهرستان‌ها بافاصله زمانی حداقل ماهی یک‌بار تشکیل می‌شود و با حضور دوسوم اعضا رسمیت یافته و تصمیمات آن با اکثریت آرای اعضای حاضر معتبر خواهد بود. وظایف متعددی بر عهده شورا گذارده شده که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:
- توزیع اعتبارات دولتی تخصیص یافته به صورت آموزشی و پرورشی به شهرستان بین مدارس و فعالیت‌های مختلف، تصویب ضوابط مالی مدارس
 - پیشنهاد وضع عوارض برای احداث، توسعه، نگهداری و تأمین و تجهیز و تهیه وسایل کمک آموزشی و پرورشی به مراجع ذی‌ربط جهت تصویب، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در مورد اجاره، احداث و توسعه اماکن آموزشی و پرورشی شهرستان
 - تصمیم‌گیری در توزیع و هزینه کرد عوارض اخذ شده
 - بررسی و تصمیم‌گیری برای برنامه‌ریزی نیروی انسانی مورد نیاز، صدور مجوز برای به‌کارگیری افراد مازاد بر سهمیه استخدام رسمی از محل درآمدهای منطقه
 - نظارت مستمر بر فعالیت‌های آموزش و پرورش منطقه، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در پرداخت کمک‌هزینه تحصیلی به دانش‌آموزان کم‌بضاعت
 - پیشنهاد برنامه سالانه توسعه فضای آموزشی و پرورشی و نیروی انسانی.^۱

ترکیب اعضای شورای شهرستان به شرح زیر است:

- فرماندار (ریاست شورا)
- امام‌جمعه مرکز شهرستان یا نماینده او که از بین روحانیون آشنا با موازین تعلیم و تربیت اسلامی معرفی می‌شود.
- رئیس آموزش و پرورش شهرستان که دبیر و مسئول تعیین دستور جلسات شورا است.
- معاون پرورشی یا مسئول امور تربیتی شهرستان
- رئیس شورای شهرستان
- شهردار شهر مرکز شهرستان
- سه نفر از روسای مدارس در دوره‌های تحصیلی مختلف
- سه تا پنج نفر از اولیای دانش‌آموزان یا معتمدان شهرستان به پیشنهاد انجمن اولیای مربیان شهرستان
- رئیس شبکه بهداشت یا پزشک معتمد شهرستان

^۱ بنگرید به قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۲۶

با توجه به پایین آمدن نرخ بی‌سوادی در کشور و به استناد نامه شماره ۸/۲۳۹۷ مورخ ۷۹/۶/۸ معاونت امور اجتماعی و شوراهای وزارت کشور و متمم آیین‌نامه شوراهای پشتیبانی سوادآموزی مبنی بر ادغام نهضت سوادآموزی در آموزش و پرورش، دستور جلسات شورای پشتیبانی نهضت سوادآموزی در شورای آموزش و پرورش شهرستان قابل‌ارائه گردید. کاهش میزان بازماندگی از تحصیل کودکان در سن تحصیل (انسداد مبادی تولید بی‌سوادی)، بسترسازی برای دسترسی همه اقشار اجتماعی به آموزش، اجرای برنامه‌های سوادآموزی، ارتقای سطح کیفی آموزش عمومی و عالی، تلاش در راستای ایجاد ارتباط آموزش عالی و صنعت، از جمله دستور جلساتی است که فرمانداران بایستی نسبت به آن توجه ویژه‌ای مبذول دارند.

۴-۶. کارگروه تخصصی بانوان و خانواده در شهرستان

از جمله اقدامات بنیادین نظام جمهوری اسلامی ایران، تلاش در جهت استیفای حقوق و زمینه‌سازی برای رشد و تعالی زنان و تقویت نهاد خانواده و پیشگیری از تزلزل آن بوده است. در این راستا، طبعاً تدوین سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها، ایجاد سازوکارهای نهادین و وضع قوانین و تدوین اسناد بالادستی ضروری بوده است. تأملی بر قوانین و اسناد بالادستی و موارد دیگری نظیر "سند" اهداف و اصول تشکیل خانواده و سیاست‌های تحکیم و تعالی آن (مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی)، منشور حقوق و مسئولیت‌های زنان در نظام جمهوری اسلامی ایران (مصوب مجلس شورای اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی)، قانون حمایت خانواده، قانون تسهیل ازدواج جوانان (مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی)، اهمیت موضوع زنان و خانواده در دیدگاه تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران نظام اسلامی را نشان می‌دهد.

در همین ارتباط و در راستای اجرای این قوانین به‌ویژه اصول ۱۰ و ۲۱ قانون اساسی مبنی بر "ایجاد زمینه‌های مساعد برای رشد شخصیت زن و احیای حقوق مادی و معنوی وی" و "تسهیل در تشکیل خانواده و تحکیم آن"، سازوکارهای نهادینی پایه‌ریزی شده است. ساختار و تشکیلات امور زنان و خانواده در حوزه حاکمیتی و قوای سه‌گانه در اشکال مختلفی از قبیل "ستاد ملی زن و خانواده به‌عنوان مرجع فرا قوه‌ای، شورای فرهنگی اجتماعی زنان (زیرمجموعه شورای عالی انقلاب فرهنگی) از جمله آن‌هاست.

از جمله این تشکیلات در قوه مجریه، دفتر امور زنان و خانواده وزارت کشور (در حوزه وزارتی)، دفاتر متناظر استانی در استانداری‌ها (در حوزه استاندار) و زیرمجموعه آن در فرمانداری‌ها است. گفتنی است یکی از مهم‌ترین وظایف وزارت کشور اجرای سیاست‌های نظام و نظارت بر اداره امور مناطق کشور از فراهم کردن بستر لازم برای اجرای سیاست عمومی دولت در امور زنان و خانواده و

مأموریت‌های محوله از سوی مراجع مافوق به‌ویژه معاونت امور زنان و خانواده ریاست جمهوری از طریق دفاتر استانی و فرمانداری‌ها است. مدیران دفاتر امور بانوان و خانواده استانداری‌ها، مسئولیت دبیرخانه کارگروه تخصصی بانوان و خانواده (ذیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و مرجع تصمیم‌گیری تخصصی در این حوزه در سطح استان) را که با ریاست معاون سیاسی، امنیتی و اجتماعی استاندار و با حضور رؤسا و مدیران ادارات و واحدهای استانی ذی‌ربط تشکیل می‌شود؛ بر عهده‌دارند و به‌این‌ترتیب، هماهنگ‌سازی و راهبری امور در راستای تکالیف تعیین‌شده در اسناد بالادستی، ابلاغیه‌های سازمانی و مسائل اساسی زنان و خانواده استان از طریق این کارگروه تخصصی، محقق می‌شود.

در همین راستا، توسعه و سازمان‌دهی تشکیلات اداری "امور زنان" تا سطح فرمانداری‌ها، حرکتی نوین و فراگیر در امر پیشبرد امور زنان و خانواده را در سطح ملی فراهم نموده است. در حال حاضر در هر یک از فرمانداری‌ها یک پست "کارشناس امور بانوان" پیش‌بینی شده است و کارگروهی مشابه و متناسب با وظایف محوله کارگروه تخصصی بانوان و خانواده در استانداری، دربرش شهرستان‌ها با ریاست معاون فرماندار و با عضویت نمایندگان تام‌الاختیار ارگان‌ها و نهادهای ذی‌ربط مانند؛ آموزش عالی، آموزش و پرورش، تبلیغات اسلامی و... تشکیل می‌شود. علاوه بر این، غالب فرمانداران به فراخور، با صدور احکام انشایی به‌عنوان مشاور فرماندار؛ همکاری زنان توانمند شهرستان‌ها را جهت رشد کیفی و کمی برنامه‌ها جلب نموده‌اند.

دفاتر امور زنان و خانواده موظف به هماهنگی، یکپارچه‌سازی، سیاست‌گذاری اجرایی، نظارت و تسهیلگری جهت پیشبرد و اجرای سیاست‌های عمومی در حوزه زنان و خانواده در ستاد و صف (استانداری‌ها و فرمانداری‌ها) هستند. این دفاتر ضمن ارتباط مستمر با دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط به انجام مطالعات، تحقیقات و بررسی‌های لازم در خصوص وضعیت مسائل و مشکلات فردی، خانوادگی و اجتماعی زنان و زندگی خانوادگی با سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی ایران، ارتقای وضعیت زنان در محیط کار و فعالیت‌های شغلی، بالا بردن سطح کارایی و دانش عمومی جامعه هدف می‌پردازند.

۴-۷. انجمن‌های میراث فرهنگی کشور

این انجمن به‌منظور جلب حمایت مالی و معنوی مردم و تشریک‌مساعی همه‌جانبه آنان در زمینه پژوهش، حفظ، احیا، معرفی و آموزش میراث فرهنگی تأسیس شده است. که اعضای این انجمن در شهرستان عبارت‌اند از:

- فرماندار (رئیس)

- مسئول میراث فرهنگی شهرستان (دبیر)
 - شهردار
 - رئیس شورای اسلامی شهرستان
 - رئیس آموزش و پرورش
 - رئیس اداره فرهنگ و ارشاد اسلامی
 - چهار تن از صاحب نظران و علاقه مندان به میراث فرهنگی شهرستان به پیشنهاد مسئول میراث فرهنگی شهرستان یا شهر و تصویب اعضا
- از وظایف و اختیارات این انجمن ها سعی در شناسایی وجوه ناشناخته میراث فرهنگی محل، تشویق و ترغیب مردم به رعایت احترام به آن ها، مشورت دریافتن راه های عملی برای جلوگیری از هرگونه اقدام غیرقانونی و حفاری های غیرمجاز، همکاری با نهادها و ارگان های محلی و جلب مساعدت آنان و حمایت های مادی و معنوی مردم است.^۱ همچنین اعمال نظارت فرهنگی فرماندار در حوزه سرزمینی وی با گزارش گیری از اداره میراث فرهنگی از طریق این انجمن ها انجام می پذیرد.
- جلسات انجمن هر سه ماه یکبار و جلسات فوق العاده به پیشنهاد دبیر و موافقت و دعوت رئیس انجمن تشکیل خواهد شد.

۸-۴. شورای فرهنگ عمومی

شورای فرهنگ عمومی استان در مرکز هر استان باهدف شناخت و اطلاع از وضع فرهنگ عمومی و اصلاح و ارتقای آن و نظارت و پیگیری مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای فرهنگ عمومی زیر نظر شورای فرهنگ عمومی کشور تشکیل می شود.^۲ به استناد ماده ۵ این آیین نامه، شورای فرهنگ عمومی استان می تواند در هریک از شهرستان های تابعه استان، شورای فرهنگ عمومی شهرستان را تشکیل دهد. ترکیب وظایف شورای فرهنگ عمومی شهرستان را شورای فرهنگ عمومی استان تعیین و پس از تأیید شورای فرهنگ عمومی کشور ابلاغ می شود.^۳ احکام اعضای شورای فرهنگ عمومی شهرستان توسط رئیس شورای فرهنگ عمومی استان صادر خواهد شد.^۴

این شورا در شهرستان ها به ریاست امام جمعه شهرستان و قائم مقامی فرماندار تشکیل می شود و مسئولین دستگاه های فرهنگی شهرستان عضو آن هستند.

^۱ بنگرید به اساسنامه انجمن های میراث فرهنگی کشور

^۲ برگرفته از مقدمه آیین نامه شورای فرهنگ عمومی استان مصوبه پانصد و هشتاد و یکمین جلسه شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ ۱۳۸۵/۱/۲۹

^۳ تبصره یک ماده ۵ آیین نامه شورای فرهنگ عمومی استان

^۴ تبصره دو ماده ۵ آیین نامه شورای فرهنگ عمومی استان

۹-۴. شورای ثبت وقایع حیاتی

ثبت وقایع حیاتی از اصلی‌ترین فعالیت‌های سازمان ثبت‌احوال کشور به‌شمار می‌آید و سایر فعالیت‌های سازمان (از جمله ایجاد و روزآمدسازی پایگاه اطلاعات جمعیتی یا مرکز داده و تولید و انتشار آمار و اطلاعات جمعیتی) وابسته به آن است. این بخش از فعالیت سازمان تعیین‌گر نظام هویتی تابعیتی اتباع و تأمین‌کننده نیازهای آماری و اطلاعات انسانی کشور است. مواردی مانند نرخ رشد چهار اتفاق مهم (تولد، فوت، ازدواج و طلاق)، هرم سنی جمعیت، علل مرگ‌ومیر، توزیع جغرافیایی، منطقه‌ای و سنی جمعیت و... شاخص‌های اساسی برای سیاست‌گذاری کلان کشور در حوزه‌های بهداشتی، آموزشی و رفاهی هستند که از طریق ثبت به‌موقع وقایع چهارگانه به‌دست می‌آید.^۱

در عین حال و از آنجاکه آمار و ثبت وقایع جهت برنامه‌ریزی‌های حکومتی و دولتی در جامعه مؤثر هستند، به‌منظور تلاش در جهت جمع‌آوری و ابطال شناسنامه‌های اموات و افراد دارای شناسنامه‌های متعدد و ابطال آن‌ها و دقت نظر در رعایت ملیت و تابعیت متقاضیان شناسنامه و جلوگیری از اهمال در این زمینه شورایی به نام ثبت وقایع حیاتی با دبیری اداره ثبت‌احوال شهرستان و ترکیب اعضای زیر تشکیل می‌شود.

همچنین هرگاه "هویت و تابعیت" افراد مورد تردید واقع شود و مدارک لازم جهت اثبات آن ارائه نشود مراتب برای اثبات "هویت" به مراجع انتظامی و برای اثبات "تابعیت" به شورای تأمین شهرستان ارجاع و در صورت تأیید طبق مقررات اقدام خواهد شد.^۲ در جلسات شورای تأمین شهرستان که به این منظور تشکیل می‌شود رئیس اداره ثبت‌احوال محل نیز با داشتن حق رأی شرکت خواهد داشت.

اعضای این شورا به شرح زیر است:

- فرماندار (رئیس شورا)
- رئیس پزشکی قانونی
- بیمارستان‌های علوم پزشکی و درمان
- اوقاف
- بخشداران

علاوه بر موارد فوق، از دیگر مواردی که مورد توجه این شورا قرار می‌گیرد سیاست‌های جمعیتی (ابلاغی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۳ و ابلاغیه نهاد ریاست جمهوری) است. وزارت کشور و

^۱ سازمان ثبت‌احوال کشور، بولتن داخلی سازمان، بی‌نا بی‌تا، صص ۲۵-۲۴

^۲ برابر ماده ۴۵ قانون اصلاح قانون ثبت‌احوال کشور مصوب ۱۳۵۵

فرمانداری‌های تابعه در راستای سیاست‌های ابلاغی جمعیت با اطلاعات و آمار اخذشده، نسبت به اتخاذ رویکردهای جمعیتی مطابق با ۳ بند از ۱۴ بند سیاست‌های ابلاغی این سند به شرح زیر اقدام می‌نماید.

۱. حفظ و جذب جمعیت در روستاها و مناطق مرزی و کم تراکم و ایجاد مراکز جدید جمعیتی به‌ویژه در جزایر و سواحل خلیج فارس و دریای عمان از طریق توسعه شبکه‌های زیر بنایی
 ۲. مدیریت مهاجرت به داخل و خارج و هماهنگی با سیاست‌های کلی جمعیت با تدوین و اجرای سازوکارهای مناسب
 ۳. تقویت مؤلفه‌های هویت‌بخش ملی ایرانی اسلامی - انقلابی و ارتقای وفاق و همگرایی اجتماعی در پهنه سرزمینی به‌ویژه در میان مرزنشینان و ایرانیان خارج از کشور
- در این خصوص عملیاتی سازی کلیه سیاست‌های ابلاغی بالأخص سه بند ابلاغی به وزارت کشور اهتمام ویژه فرمانداران را طلب می‌نماید.

۱۰-۴. انجمن کتابخانه‌های عمومی شهرستان

از وظایف این انجمن‌ها می‌توان تشکیل دبیرخانه به ریاست مسئول امور انجمن‌ها و کتابخانه‌های شهرستان، افتتاح حساب مخصوص برای نگهداری وجوهی که به‌موجب قانون شهرداری‌ها و سایر ادارات و نهادها از محل درآمد خود موظف به تخصیص آن به کتابخانه‌های عمومی‌اند، فراهم آوردن امکانات ساخت و توسعه کتابخانه‌ها، تکمیل و گسترش کتابخانه عمومی موجود، تأسیس، تجهیز و نظارت بر نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی و خرید کتب و نشریات، ساختن کتابخانه، اخذ وام از بانک‌ها برای احداث کتابخانه عمومی، تشویق مردم منطقه به اهدای زمین و کتاب و کمک‌های اقتصادی و اجتماعی به کتابخانه‌های عمومی، فراهم آوردن زمینه آموزش کتابداران، بسط و ترویج کتاب‌خوانی را نام برد.^۱

ترکیب اعضا: در اجرای مصوبات قانون تأسیس کتابخانه‌های عمومی، این انجمن با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

- فرماندار (رئیس)
- امام جمعه
- شهردار

^۱ بنگرید به آیین‌نامه انجمن‌های کتابخانه‌های عمومی کشور مصوب ۱۳۷۴/۱۰/۲۰

- رئیس اداره فرهنگ و ارشاد اسلامی
- رئیس آموزش و پرورش
- رئیس اوقاف و امور خیریه
- رئیس جهاد کشاورزی
- رئیس اداره برنامه و بودجه
- رئیس صداوسیما شهرستان
- رئیس امور انجمن‌ها و کتابخانه‌ها در شهرستان (دبیر)
- متخصص علوم کتابداری و اطلاع‌رسانی
- معتمدان محل دو نفر یا بیشتر متناسب با جمعیت با پیشنهاد مسئول فرهنگ و ارشاد اسلامی و تأیید اکثریت اعضای انتصابی

۱۱-۴. کمیته دائمی نهضت مطالعه مفید شهرستان

این کمیته به‌عنوان یکی از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و متعاقب تأکيدات مقام معظم رهبری بر امر افزایش مطالعه مفید تشکیل شد. وظیفه آن وظیفه طراحی مسابقات کتاب‌خوانی، قرار دادن کتاب در دسترس جامعه و فراهم ساختن بسترهای لازم در این خصوص برای جوانان، روستائیان و سایر اقشار را عهده‌دار است. هماهنگی با ادارات سازمان‌ها و دستگاه‌های مختلف به‌منظور تسهیل امر مطالعه در اماکن عمومی نظیر قطار، اتوبوس‌ها و برگزاری سلسله جلساتی به‌منظور ارتقای ضریب کتاب‌خوانی از جمله دیگر وظایف این کمیته است. اعضای این کمیته همان اعضای انجمن کتابخانه‌های عمومی هستند. در انجمن کتابخانه‌ها بیشتر بر امر سخت‌افزاری کتاب تمرکز می‌شود و در این کمیته بر امر مطالعه و نهضت نرم‌افزاری کتاب‌خوانی تأکید شده است.

یکی از دلایلی که تشکیل این کمیته و فعال نگاه‌داشتن آن را ضروری نشان می‌دهد پایین بودن سطح متوسط کتاب‌خوانی در کشور است که به‌ویژه با چالش ترویج و گسترش شبکه‌های اجتماعی و شبکه‌های وب ایجاد شده است.

۱۲-۴. کارگروه نام‌گذاری

هرگونه انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد و ادغام و نیز تعیین و تغییر مرکزیت و تغییر نام و نام‌گذاری واحدهای تقسیمات کشوری به‌جز استان‌ها، بر اساس ماده ۱۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، با پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت‌وزیران انجام می‌پذیرد.^۱ همچنین طبق ماده ۲۱

^۱ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵

آیین‌نامه اجرایی و تبصره‌های ذیل آن، اراضی و عوارض طبیعی و جغرافیایی کشور نیز با پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت‌وزیران تغییر نام خواهند داد.^۱ تبصره‌های ذیل آن ماده، تغییر نام و نام‌گذاری سایر اماکن جغرافیایی واقع در حوزه‌های شهری و روستایی و نظایر این‌ها را به عهده وزارت کشور و تشخیص تغییر نام و نام‌گذاری استان‌ها را با پیشنهاد وزارت کشور و تصویب مجلس شورای اسلامی گذاشته است.

در سال ۱۳۷۵ «سیاست نام‌گذاری خیابان‌ها و اماکن عمومی و مؤسسات» و آیین‌نامه «نام‌گذاری شهرها، خیابان‌ها، اماکن و مؤسسات عمومی» به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسید که در آن برخی از ضوابط و معیارهای نام‌گذاری تصریح شده است. همچنین شورای فرهنگ عمومی عهده‌دار نظارت بر اجرای سیاست‌ها، ضوابط و قواعد شورای عالی انقلاب فرهنگی در این خصوص است. با نظر به بند ۲۴ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱، تصویب نام‌گذاری معابر، میدان‌ها، خیابان‌ها، کوچه و کوی در حوزه شهری و همچنین تغییر نام آن‌ها از وظایف شورای اسلامی شهر است. شایان ذکر است مصوبات شورای اسلامی شهر در این خصوص پس از تطبیق با مفاد دستورالعمل اخیر با امضای فرماندار ابلاغ می‌شود.

دستورالعمل اخیر ابلاغی وزیر کشور به استانداران^۲ اشعار می‌دارد «کارگروه نام‌گذاری شهرستان» که اعضای آن به حکم فرماندار به مدت دو سال منصوب می‌شوند، پیشنهاد نام‌گذاری و تغییر نام را بررسی و پس از تهیه گزارش به استانداری ارسال می‌نمایند.

اعضای کارگروه شهرستان عبارت‌اند از:

فرماندار شهرستان: رئیس کارگروه

معاون سیاسی فرماندار: دبیر کارگروه

دیگر اعضای کارگروه: یک نفر از متخصصان زبان و ادبیات فارسی، نماینده میراث فرهنگی و

یک نفر کارشناس یا متخصص جغرافیا

پیشنهاد‌های این کارگروه در «کارگروه نام‌گذاری استان» که اعضای آن به حکم استاندار به مدت دو سال منصوب می‌شوند، بررسی و در صورت تأیید با امضای استاندار و در قالب گزارش توجیهی به وزارت کشور ارسال می‌شود.

^۱ آیین‌نامه اجرایی قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۳/۰۷/۲۲

^۲ ابلاغیه شماره ۶۵۲۹۶ مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۲۶ وزیر کشور

- اهم ضوابط و معیارهای نام‌گذاری در دستورالعمل اخیر عبارت‌اند از:^۱
- در نام‌گذاری، حفظ هویت تاریخی، جغرافیایی و فرهنگی مبنا است.
 - نام‌گذاری باید به تقویت حاکمیت و همگرایی ملی بینجامد.
 - در نام‌گذاری باید از نام عنصر یا واحدی که بیشترین قدمت، جمعیت، وسعت، مرکزیت یا شمولیت جغرافیایی را دارد، استفاده شود.
 - از انتخاب نام افراد و اشخاص مگر در موارد استثنایی خودداری شود.
 - تغییر نام تنها شامل نام‌هایی است که نامناسب بوده و با مکان متبوع از نظر تاریخی، جغرافیایی و فرهنگی انطباق نداشته باشد.
- مفاد دستورالعمل یادشده برای کلیه دستگاه‌ها و نهادهای مرجع نام‌گذاری لازم‌الاجرا است و جایگزین دستورالعمل‌های پیشین وزارت کشور قلمداد شده است.

۱۳-۴. شورای ستاد احیای امر به معروف و نهی از منکر

این ستاد به ریاست امام‌جمعه، قائم‌مقامی فرماندار و دبیری سپاه پاسداران انقلاب اسلامی شهرستان در دفتر امام‌جمعه و نماینده ولی‌فقیه و با ترکیب اعضای زیر تشکیل جلسه می‌دهد.

- امام‌جمعه (رئیس شورا)
- فرماندار (قائم‌مقام)
- رئیس اداره ارشاد اسلامی
- رئیس سازمان تبلیغات
- دادستان انقلاب اسلامی
- رئیس اداره اطلاعات
- رئیس آموزش و پرورش
- رئیس دادگستری
- فرماندهی نیروی مقاومت بسیج (دبیر)
- فرماندهی نیروی انتظامی

^۱ بنگرید به دستورالعمل ابلاغی وزیر کشور به شماره ۶۵۲۹۶ مورخ ۱۳۹۵/۵/۲۶

- رئیس صداوسیما

- یک یا دو نفر از شخصیت‌های روحانی و معتمد مردمی

این شورا با حضور اکثریت رسمیت یافته و حداقل دو هفته یک‌بار تشکیل جلسه می‌دهند.

این شورا در سطح استان متشکل از چند معاونت بوده که در شهرستان این وظایف بین نمایندگان حاضر در شورا تقسیم می‌شود.

۱۴-۴. شورای ستاد اقامه نماز

تعیین خطمشی و سیاست‌گذاری در جهت احیا و اشاعه امر اقامه نماز در دستگاه‌های دولتی و غیردولتی و مراکز آموزشی و نیروهای مسلح، استفاده از هنر، ابتکارات، طرح‌های مناطق تابعه و دادن آگهی‌های عمومی در امر اقامه نماز از طریق میز خطابه‌ها و جایگاه‌های مسئولیتی از وظایف این شورا برشمرده شده است.

اعضای شورا عبارت‌اند از:

- نماینده مقام معظم رهبری و امام‌جمعه (رئیس)

- فرماندار (قائم‌مقام)

- رئیس آموزش و پرورش

- رئیس سازمان تبلیغات اسلامی شهرستان

- مسئول ستاد اقامه نماز (دبیر)

- رئیس فرهنگ و ارشاد اسلامی شهرستان

ستاد اقامه نماز در استان کمیته اندیشمندان فرهنگی، کمیته پشتیبانی و امور مالی، واحد تحقیق و پژوهش، واحد روابط عمومی، معاونت اداری و مالی و پشتیبانی، معاونت هماهنگی و امور شهرستان‌ها و معاونت امور فرهنگی و هنری دارد. اما در چارت شهرستانی ستاد، روابط عمومی، اداره مالی و پشتیبانی، امور هماهنگی دستگاه‌ها و مراکز و امور فرهنگی و هنری دیده شده است.^۱

^۱ برای اطلاعات بیشتر بنگرید به فصل ششم بخش ارتباط با ائمه جمعه

۱۵-۴. کارگروه زکات شهرستان

کارگروه زکات در شهرستان به ریاست فرماندار و دبیر کمیته امداد تشکیل می‌شود. هدف از تشکیل جلسات این کارگروه، پیگیری مصوبات، بررسی مسائل و مشکلات و هماهنگی با ادارات ذی‌ربط به منظور احیای این فریضه شرعی است. زکات از گندم، دام و سایر محصولات کشاورزی و دیگر تولیدات به صورت داوطلبانه به کمیته امداد پرداخت می‌شود.

۱۶-۴. کارگروه تخصصی سلامت و امنیت غذایی

این کارگروه که ذیل کمیته برنامه‌ریزی شهرستان فعالیت می‌کند و باهدف تضمین سلامت فیزیکی و روانی شهروندان جامعه، با عنوان سلامت و امنیت غذایی و محوریت سلامت تشکیل شده است. رئیس کارگروه سلامت و امنیت غذایی، فرماندار و دبیر مرکز بهداشت شهرستان است. جلسات در حوزه اجتماعی فرمانداری شهرستان تشکیل می‌شود.

از کمیته‌های این کارگروه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱-۱۶-۴. بیماری‌های اپیدمیک

۲-۱۶-۴. ایدز

۳-۱۶-۴. سلامت آب و غذا

۴-۱۶-۴. التور (وبا)

۵-۱۶-۴. بیماری‌های مشترک انسان و حیوان

سلامت و امنیت غذایی علاوه بر رویکردهای تخصصی فنی و پزشکی ریشه‌ها و علل اجتماعی نیز دارد. مؤلفه‌های اجتماعی سلامت به دنبال یافتن راه‌حلی برای پرداختن به علل و پیامدهای بیماری‌هایی است که به انسان مربوط می‌شود. درواقع این رویکرد بین دانش فنی پزشکی و اقدامات اجتماعی ارتباط برقرار می‌کند.

لذا برنامه‌ریزی جامع سلامت در کشور / استان / شهرستان بر اساس رویکرد عوامل اجتماعی سلامت به همکاری مجدانه استانداران و فرمانداران با دانشگاه‌های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی نیاز دارد که فرمانداران باید به آن توجه و اهتمام داشته باشند.

۱۷-۴. کمیسیون ارتقای امنیت اجتماعی و فرهنگی^۱

این کمیسیون باهدف ارتقای امنیت اجتماعی و حصول جامعه به حداکثر رضایتمندی تشکیل و گزارش‌های نوبه‌ای خود را به مرکز امور اجتماعی و فرهنگی استانداری ارسال می‌کند. اهم وظایف کمیسیون عبارت‌اند از:

- (۱) ارتقای امنیت اجتماعی و اخلاقی و ارتقای احساس امنیت در جامعه
- (۲) ارتقای انضباط اجتماعی و قانون‌گرایی در جامعه
- (۳) ارتقای پاسخگویی به مطالبات حقوق شهروندی جامعه
- (۴) ارتقای هماهنگی‌های دستگاه‌های ذی‌ربط در مقابله با جرائم و تخلفات حوزه اجتماعی و اخلاقی و فضاهای مجازی
- (۵) شناخت ظرفیت‌ها و جلب مشارکت‌های مردمی و برقراری تعامل اجتماعی جهت تحکیم پیوندهای قومی، مذهبی، اندیشه‌ای، نسلی، طبقاتی و سیاسی افراد جامعه.
- (۶) مقابله با باندها و گروه‌های سازمان‌یافته در جرائم اجتماعی و فرهنگی
- (۷) نظارت بر اقدامات و هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط در ارتقای قانون‌گرایی، امنیت اجتماعی و اخلاقی و احساس امنیت در جامعه
- (۸) ارزیابی برنامه‌ها و اقدامات سازمان‌ها و نهادهای مسئول در ارتقای امنیت اجتماعی و اخلاقی
- (۹) تدوین مجموعه اطلاعات اجتماعی و فرهنگی و آموزشی مناطق مرزی و تدوین برنامه‌های اجتماعی و فرهنگی ارتقای مناطق مرزی مطابق با ابلاغیه‌های کارویژه مرز شورای امنیت کشور (ویژه استان‌های مرزی کشور)

۱۸-۴. طرح اردوهای هجرت شهرستان

به‌منظور پیشگیری کاهش ناهنجاری‌های اجتماعی و فرهنگی از طریق غنی‌سازی اوقات فراغت جوانان و استفاده از نیرو و نشاط جوانان در عرصه‌های سازندگی، اردوهای هجرت با اهداف زیر اجرا می‌شود:^۲

- ۱-۱۸-۴. غنی‌سازی اوقات فراغت جوانان
- ۲-۱۸-۴. آشنایی جوانان با فرهنگ کار و تلاش و فعالیت‌های گروهی
- ۳-۱۸-۴. کمک به سازندگی و خدمات‌رسانی به روستاها و مناطق محروم

^۱ کمیسیون ارتقای امنیت اجتماعی و فرهنگی توسط جناب آقای محسن خوشاره (رئیس اداره امنیت اجتماعی مرکز امور اجتماعی) نگاشته شده است.

^۲ ماده ۱ آیین‌نامه اردوهای هجرت (۳) مصوب ۱۳۸۵/۳/۲۴

در راستای تحقق اهداف این طرح و موارد مرتبط با آیین‌نامه آن، گروه برنامه‌ریزی و امور عمرانی فرمانداری فعال است و همکاری‌های لازم را معمول می‌دارد. مسئولیت این طرح به عهده سازمان بسیج سازندگی است^۱ و هماهنگی‌های لازم به اطلاع فرماندار و بخشدار^۲ رسیده و ضرورت هماهنگی و پشتیبانی از این طرح را به مسئولین اجرایی گوشزد می‌کند. مسئولیت ساماندهی، هدایت و حمایت اردوهای خودجوش جهادی جوانان در راستای تحقق اهداف اردوهای هجرت بر عهده سازمان ملی جوانان (وزارت ورزش و جوانان) است.^۳

۱۹-۴. تشکیل ستادهای رسمی سنواتی

عموماً متناسب با مناسبت‌های ملی مذهبی، به‌ویژه برگزاری ستادهای ۲۲ بهمن، ارتحال امام (ره)، ۱۳ آبان، عید فطر، روز قدس، ستاد اجرایی خدمات سفر و راه‌پیمایی‌های رسمی و عمومی (که توسط دفتر مرکز نهاد شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی ابلاغ یا ارجاع خواهد شد) ستادی در محل فرمانداری تشکیل می‌شود. به‌طور مثال تشکیل ستادهای نوروزی یا تعطیلات خاص با توجه به کثرت میهمانان نوروزی و سفرهای طول سال می‌تواند با تهیه دستور کارهای متنوعی برای ادارات مختلف نقش بسیار مهمی در کاهش حوادث و تلفات جاده‌ای ایفا کند. در مجموع، برنامه‌ریزی و اهتمام اصولی به‌منظور جلب مشارکت دستگاه‌های اجرایی، نهادها، ارگان‌ها و همچنین، قشرهای مختلف و عامه مردم در اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها، در این ستادها انجام می‌شود. هماهنگی کامل وسایل ارتباط جمعی و رسانه‌ها، جهت اطلاع‌رسانی اصولی به جامعه، ایجاد موج تبلیغاتی با استفاده از شیوه‌های نوین و کارآمد به‌منظور تجلیل از انقلاب اسلامی، فراخوانی، تدارکات، تدوین و ارائه طرح‌ها و برنامه‌های مفید و جاذب و سازمان‌دهی افکار و تنویر اذهان عمومی و هدایت و همسویی در اجرای باشکوه مراسم از جمله کارویژه‌های تشکیل این‌گونه ستادها در محل فرمانداری هستند.

۵. نقش و وظایف فرمانداری در امور اجتماعی

در پایان این فصل با توجه به جایگاه وزارت کشور در اجرایی نمودن سیاست‌های اجتماعی و وظایف مرکز امور اجتماعی و فرهنگی، انتظار می‌رود فرمانداران در بخش‌های موضوعی زیر ضمن آگاهی از نقش قانونی خود، اقدامات مورد انتظار را در سطح شهرستان دنبال نمایند. راهبردهایی که در این حوزه باید مورد توجه مدیریت سیاست داخلی قرار گیرد عبارت‌اند از:

^۱ برابر ماده ۱ همان آیین‌نامه

^۲ برابر وظایفی که طبق ماده ۸ همان آیین‌نامه بر عهده استاندار گذاشته شده است.

^۳ تبصره ماده ۲ همان آیین‌نامه

۵-۱. امور عمومی مربوط به برنامه‌ریزی و مدیریت امور اجتماعی در سطح

شهرستان

- (۱) تهیه اطلس اجتماعی و فرهنگی شهرستان شامل: توزیع جمعیت، سواد و آموزش، ظرفیت‌های فرهنگی و آخرین وضعیت آسیب‌های اجتماعی و فرهنگی و همچنین امکانات بالفعل و بالقوه شهرستان برای ساماندهی، کنترل و کاهش مسائل و معضلات شهرستان
- (۲) شناخت موضوعات، مسائل و معضلات اجتماعی و فرهنگی شهرستان، استان و کشور
- (۳) تشکیل اتاق‌های فکر با صاحب‌نظران و مدیران اجرایی ذی‌ربط شهرستان برای بررسی مسائل و مشکلات اجتماعی و فرهنگی شهرستان و تعیین اولویت‌ها
- (۴) آگاهی، شناخت و اطلاع از قوانین، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و اسناد بالادستی و همچنین ساختار و جایگاه حوزه اجتماعی و فرهنگی کشور (شورای اجتماعی کشور، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای فرهنگ عمومی، کارگروه تخصصی اجتماعی و فرهنگی استان ذیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، ستاد مبارزه با مواد مخدر، و...)
- (۵) تدوین برنامه‌های سالانه (کوتاه‌مدت و میان‌مدت) اجتماعی و فرهنگی شهرستان
- (۶) برگزاری مستمر و فعال کارگروه تخصصی اجتماعی و فرهنگی شهرستان هرماه یک‌بار به ریاست شخص فرماندار و دبیری رئیس بهزیستی شهرستان
- (۷) برگزاری جلسات مشترک گروه تخصصی امور اجتماعی و فرهنگی شهرستان‌ها با استان و دعوت از رئیس یا دبیر کارگروه تخصصی اجتماعی و فرهنگی استان برای شرکت در جلسه کارگروه شهرستان حداقل سالی یک‌بار
- (۸) انجام بازدیدهای سرزده و مستمر از دستگاه‌ها و سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط اجتماعی - فرهنگی شهرستان و ارزیابی عملکرد و فعالیت‌های آن‌ها و انعکاس آن به مسئولین ذی‌ربط در سطح استان
- (۹) تعامل با رسانه‌های جمعی استان و شهرستان و همچنین با دستگاه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای اجتماعی - فرهنگی برای تشریح و تبیین برنامه‌ها، اقدامات و فعالیت‌های به‌عمل آمده و همچنین طرح مسائل و موضوعات اجتماعی و فرهنگی به‌منظور اطلاع‌رسانی، پیشگیری، آگاه‌سازی و... مردم شهرستان
- (۱۰) حمایت مادی و معنوی از سازمان‌ها و نهادهای مردمی و مؤسسات خیریه شهرستان و استفاده از توان و ظرفیت آن‌ها در اجرای برنامه‌ها و مسئولیت‌های اجتماعی و فرهنگی با اعمال نظارت دقیق و تسهیل در صدور مجوز پروانه فعالیت آن‌ها

۱۱) حساس‌سازی و آگاه‌سازی دستگاه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط اجتماعی - فرهنگی شهرستان در وظایف و مسئولیت‌های مرتبط در قوانین و اسناد بالادستی و...
 ۱۲) شناخت، پیگیری و مدیریت مسائل و مشکلات اجتماعی و فرهنگی (خصوصاً مسائل قومی و مذهبی) در شهرستان‌های مرزی کشور و شناخت دقیق کشورهای هم‌جوار مرزی

۲-۵. امور مربوط به سرمایه اجتماعی و فعالیت‌های فرهنگی^۱

۱) تلاش و همکاری با دستگاه‌های اجرایی در جهت افزایش سرمایه اجتماعی با تقویت مشارکت مردمی، آزادی و حقوق اجتماعی، رضایتمندی عمومی و تحکیم پیوند و تعامل میان مردم و حکومت
 ۲) حمایت از ورزش‌های بومی، محلی، پهلوانی و زورخانه‌ای و پایش برنامه‌های ورزش همگانی و بانوان و جشن‌های بومی، محلی از طریق انعکاس به دفاتر اجتماعی و فرهنگی استانداری
 ۳) حمایت از برنامه‌های مربوط به مناسبت‌های ملی، انقلابی و دینی و نشر فرهنگ ایثار و بسیج و دفاع مقدس

۴) همکاری با دستگاه‌های اجرایی در زمینه تقویت و تحکیم خانواده، رفع موانع اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی در تشکیل و تداوم خانواده و تسهیلات و بسترهای لازم جهت دستیابی آسان جوانان به امر ازدواج و ارتقای منزلت نهاد خانواده و آگاه‌سازی زوجین به اصول و مبانی تربیت در نظام اسلامی
 ۵) حمایت از برنامه‌های مربوط به رفع نیازهای اساسی جوانان به‌ویژه در زمینه‌های تحصیل و اشتغال، مسکن و ازدواج و فراهم کردن محیط مساعد برای رشد علمی و اخلاقی و اعتقادی جوانان و ارتقای احساس مسئولیت و تعهد آنان به ارزش‌های دینی و ملی و فرهنگی و انقلاب اسلامی و مقتضیات دوره جوانی و نیازها و توانمندی‌های آنان با همکاری دستگاه‌ها

۶) حمایت و پیگیری برنامه‌ها و امور مرتبط با جوانان به‌ویژه موارد مربوط به اوقات فراغت
 ۷) همکاری با دستگاه‌های اجرایی در زمینه کاهش آسیب‌های اخلاقی فردی، قشری و صنفی و ترویج صداقت، وفاداری و تقویت قانون‌گرایی و حفظ ارزش‌ها و هنجارهای اجتماعی
 ۸) تلاش و همکاری با دستگاه‌های اجرای در جهت ساماندهی مراکز گردشگری و تفریحی داخل و خارج شهرها

^۱ امور مربوط به سرمایه اجتماعی و فعالیت فرهنگی توسط آقای حسین کوچکیان فرد (رئیس اداره سرمایه اجتماعی مرکز امور اجتماعی) نگاشته شده است.

۶. ویژگی‌های بحران‌های اجتماعی

بسیاری از نیازهای اجتماعی جامعه ایران از طریق حوزه‌های صنفی پیگیری می‌شود. اصنافی که نیازهای اجتماعی را تأمین می‌نمایند بسیار متنوع و متفاوتند. البته هر یک از بحران‌های اجتماعی طبیعت، ساختار و کارکردهای متفاوت داشته و بر اساس مخاطبین خاص خود شکل می‌گیرد. از آنجا که در کشور ما اصناف متنوع دانشگاهی، کارگری، دانش‌آموزی، فرهنگیان، و سایر گروه‌های اجتماعی از مشکلات ساختاری، نقدینگی و مدیریت مالی (که از مشکلات سازمان‌های اقتصادی و صنفی هستند و همچنین محدودیت‌هایی مانند نیروی انسانی و ظرفیت تولید، بهره‌وری نیروی کار) رنج می‌برند، خود می‌توانند زمینه‌های بحران محدود را به وجود آورند. مفهوم هر بحران نیز بر مبنای نیروهای تأثیرگذار و فرایندی که طی می‌کند، نام‌گذاری می‌شود. این بحران‌ها که ماهیتی تکرارشونده نیز دارند می‌توانند ساختار فرصتی را به دست دهند که وارد فازهای بعدی امنیتی شوند.^۱ در بحران‌هایی که ماهیت کاملاً صنفی دارند امکان اثربخشی و نتیجه‌دهی اقدامات مدیران سیاست داخلی بیشتر است ولی در بحرانی که از مرحله صنفی وارد فضای سیاسی و امنیتی شود کار پیچیده‌تر شده و بدون مطالعه و پیش‌بینی هر اقدامی در احضار یا برخورد، احتمال شکست مابقی اقدامات را بیش‌تر خواهد نمود.

در زیر نمونه‌هایی از ویژگی‌های بحران‌های صنفی اجتماعی تشریح و موردبررسی قرار می‌گیرد.

۶-۱. ویژگی‌های بحران‌های صنفی معلمان و کارگران

ممکن است طیفی از تجمعات آرام و بدون درگیری تا تجمعات بسیار پرتنش و توأم با درگیری فیزیکی (نظیر برخی ناآرامی‌ها کارگری و معلمان) بانگیزه‌های زیر ظهور یابند.

- مسائل اقتصادی، دستمزدها و حقوق و مزایا
- مسائل شغلی، سختی کار، احساس تبعیض
- وضع برخی قوانین و لوایح
- حمایت از سایر اعضای صنف
- اعتراض به برخی مسائل اجتماعی و نقایص امنیتی

^۱ بنگرید به‌عنوان ایجاد ساختار فرصت سیاسی در فصل پنجم

۲-۶. ویژگی‌های بحران‌های صنفی دانشجویی

در این طیف از بحران‌ها که نقطه آغازین دور جدید آن را می‌توان از ۱۱ اسفند ۱۳۷۵ مقابل درب اصلی دانشگاه تهران قلمداد کرد، با چند الگوی مختلف روبه‌رو هستیم.

- ناآرامی‌هایی با هویت دانشجویی

- ناآرامی‌های فاقد هویت دانشجویی اما با مصادره این هویت

- ناآرامی‌های ترکیبی از دانشجویان و افراد متفرقه

این ناآرامی‌ها ویژگی خاصی دارند:

- اگرچه معمولاً با موضوعی صنفی آغاز می‌شوند، اما حالتی چندلایه داشته و به سرعت تغییر ماهیت می‌دهند.

- اگرچه توسط دانشجویان آغاز می‌شود، اما توسط آن‌ها مدیریت نخواهد شد.

- ترکیب جمعیت حاضر به سرعت تغییر ماهیت داده و جریانات دیگر (حتی ارادل‌واوباش) ماهیت صنفی جمعیت را به نفع خود مصادره می‌نمایند.

- حاشیه امنیتی خاص خویش را دارد.

- از درون تشکل‌های دانشجویی و حتی در مواقعی مسئولین رسمی دانشگاه حامیانی جدی دارند.

- بازتاب و انعکاس قابل توجهی در حوزه بین‌الملل دارد.

- تقویم سیاسی منظم و قابل پیش‌بینی دارد.

- تابعی از جو و وضعیت نیروهای سیاسی موجود جامعه است.

۳-۶. ویژگی‌های بحران‌های اجتماعی مبتنی بر تنش‌های قومی و اقلیت‌های مذهبی

شاخص‌های بحرانی در جامعه نوسازی شده ایران به‌گونه‌ای است که می‌توان نشانه‌های بحران‌های کم‌شدت اجتماعی را در تنش‌های قومی و اقلیت‌های مذهبی ملاحظه نمود.^۱ این قبیل بحران‌ها که نمونه بارز آن را در ناآرامی‌های سال ۱۳۷۷ شهر سنندج، یا اعتراض به برنامه فتیله و مرگ مشکوک دختر مهابادی در ماجرای هتل تارا مشاهده شد بر اساس الگوهای زیر شکل می‌گیرد:

احساس تبعیض یا تحقیر قومی

^۱ به منظور مطالعه انواع بحران‌های محیطی بنگرید به فصل یازدهم ذیل همین عنوان

تحریک بیگانگان باهدف تجزیه‌طلبی و ضربه به‌نظام و کشور

غلبه هویت قومی بر هویت ملی

برخی آموزه‌های مذهبی تخاصم جوانه نظیر آموزه‌های فرقه وهابی

درمجموع در میانه بحران‌های کم‌شدت اجتماعی تصور می‌شود حفظ و بقای ویژگی‌های بنیادی و اساسی اقوام که تحت عنوان هویت از آن یاد می‌کنند در معرض تهدید واقع می‌شود. در چنین موقعیت‌هایی لازم است مدیران سیاست داخلی موضوعاتی در حوزه‌های تخصیص بودجه، تخصیص پست مدیریتی برای گروه‌های قومی و همچنین تأکید بر ضریب جنسیتی و نژادی خاصی در حوزه‌های تصمیم‌گیری را مورد تأکید قرار دهند.

۷. مدیریت بحران‌های محدود/کم‌شدت صنفی اجتماعی

یکی از ضرورت‌های مدیریت سیاست داخلی، پیش‌بینی حرکت‌های اعتراضی و جنبش‌های برهم زننده ثبات اجتماعی است. به هر میزان که مدیر سیاست داخلی، در چنین روندی قرار گیرد از ورود به فاز امنیتی جلوگیری می‌شود.^۱ بدیهی است که این ضرورت وابسته به اطلاعات دقیق و جامع از محیط و حوزه اجتماعی فرمانداری به همراه قدرت تحلیل و بررسی، استنتاج و بهره‌برداری است. تحقق این امر نیازمند فرایندی است که به‌موجب آن بتوان زمینه‌های شناسایی «اطلاعات پراکنده» را فراهم نمود. زمینه تبدیل اطلاعات پراکنده به «داده‌های اطلاعاتی» با جمع‌آوری اطلاعات (که در قسمت قبلی به‌عنوان اطلس اجتماعی از آن یاد کردیم)، تعیین چارچوب‌های قانونی و ضوابط محیطی و بازتولید و کنترل آن‌ها فراهم می‌شود. داده‌های اطلاعاتی در مرحله بحرانی شدن به «اطلاعات امنیتی» یعنی شناسایی دقیق بحران، منابع فکری و محرکین ذی‌نفع، مدت بروز و پیش‌زمینه‌های آن مبدل می‌شوند. در انتهای این فرایند یعنی زمانی که اطلاعات امنیتی مورد پردازش قرار گرفته و پالایش و نشانه‌های همگرایی یا واگرایی آن مشخص شوند، مدیر سیاست داخلی به «دانش امنیتی» دست می‌یابد.

در راستای تعیین چارچوب‌های قانونی و ضوابط محیطی در بازتولید و کنترل اطلاعات ضروری است از پرداختن به شایعات، اخبار و اطلاعات ارزیابی نشده و یا محدود شدن به یک منبع اطلاعاتی خاص و یا جهت‌دار پرهیز شود. این مهم با دسترسی به اطلاعات از منابع مختلف و مقایسه آن‌ها با یکدیگر میسر خواهد بود. البته تنوع بیش‌ازحد اطلاعات خود از آسیب‌های مدیریت بحران به حساب می‌آید و منجر به آشفتگی ذهنی برنامه ریزان در برخورد با نشانه‌های بحران می‌شود. برای مدیریت تنوع اطلاعات و پیشگیری از بحران‌های اجتماعی استفاده از کارشناس صنفی (کارگری، دانشجویی، بازار، دانش‌آموزی، فرهنگیان، حمل‌ونقل و خدمات عمومی و...) کمک زیادی به مدیران سیاست داخلی می‌کند که در کنار بهره‌گیری از نظریه‌های علمی و تجارب سازمان‌های دخیل در کنترل بحران می‌تواند در این زمینه کارساز باشد.

^۱ در خصوص کنترل بحران‌های امنیتی بنگرید به فصل یازدهم همین کتاب

سامان بخشی امور سیاسی

درآمد

در فصول گذشته، برنامه‌ریزی و هماهنگی در امور اقتصادی، عمرانی و اجتماعی شهرستان را در اولویت وظایف و هماهنگی‌های فرماندار مورد اشاره قرار دادیم. هماهنگی در مقولات و مؤلفه‌های سیاسی که موضوع بررسی در این فصل هستند از حساسیت و اهمیت خاصی برخوردارند. هرچند آن‌ها را در فصول متأخرتر قرار داده‌ایم اما کاربرد و به‌کارگیری آن‌ها را در صدر اولویت‌های سیاست داخلی در جمهوری اسلامی ایران برمی‌شمارند.

۱. سامان بخشی انتخابات

۱-۱. لزوم اشراف فرماندار به قوانین انتخاباتی

با توجه به این که در جمهوری اسلامی ایران امور کشور از راه انتخابات و به اتکای آرای عمومی اداره می‌شود - از جمله انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها^۱ و انتخابات مجلس خبرگان تعیین رهبری^۲، - اشراف به قوانین مرتبط از ضرورت‌های مدیریت سیاست داخلی به شمار می‌آید. بدون احتساب انتخابات میان‌دوره‌ای مجلس شورای اسلامی و خبرگان رهبری، ۳۲ انتخابات سراسری تا پایان سال ۱۳۹۴ در جمهوری اسلامی ایران برگزار شده است.

وزارت کشور مأمور اجرای قانون و مسئول برگزاری حسن جریان انتخابات است.^۳ عدم دقت و توجه لازم در این بخش می‌تواند مشکلاتی را از نظر حقوقی برای فرمانداران به وجود آورد. در برخی از انتخابات علیه فرمانداران به علت کیفیت عملکرد و موضع‌گیری در انتخابات اعلام جرم می‌شود در این صورت رسیدگی به تخلفات ارتكابی فرمانداران بر عهده دادسراست. از جمله این موارد عبارت‌اند از: کیفیت انتخاب هیئت اجرایی، ندادن امکانات به یکی از طرفین یا هیئت نظارت، مسامحه و سهل‌انگاری در استفاده یکی از کاندیداها از امکانات دولتی و موضع‌گیری صریح در انتخابات به نفع یکی از کاندیداها و نظایر آن است.^۴

برابر ماده ۱۲۸ قانون آیین دادرسی کیفری کسانی که تحت تعقیب جزائی هستند نباید از حوزه‌ای که بازپرس معین می‌کند بدون اجازه او خارج شوند. در موردی نیز که مدعی‌العموم بدون رجوع به بازپرس کسی را تعقیب می‌کند خارج شدن از حوزه‌ای که مدعی‌العموم معین خواهد کرد بدون اجازه او ممنوع است.

^۱ اصل ششم قانون اساسی

^۲ اصل یکصد و هشت قانون اساسی

^۳ ماده ۲۵ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ و ماده ۳۱ قانون انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۴/۴/۵

^۴ وظایف و اختیارات فرمانداران، مجموعه قوانین و مقررات مرتبط با وظایف و اختیارات فرمانداران، بی تا، بی تا، ص ۶۳۵

اعزام بازپرس رسیدگی کننده به اتهام، به منطقه محل وقوع جرم در تخلفات انتخاباتی، فرماندار را زیر سؤال می برد. دیده شده که به محض ورود بازپرس، خصوصاً به شهرهای کوچک شکایات زیادی علیه فرماندار واصل شده است. قاضی رسیدگی کننده تا اثبات مجرمیت از مسلوب الحیثه شدن مسئول سیاسی شهر و پیامدهای جنبی آن باید جلوگیری نماید. باین حال در مواردی که لزوماً بازپرس مبادرت به اعطای نیابت می نماید بایستی تحقیقات و رسیدگی توسط قاضی منسوب عنه بدون احضار فرماندار صورت گیرد.

در مواردی که مراجع قضائی (کیفری) محل مأموریت فرمانداران، بدون توجه به تبصره ماده ۸ قانون تشکیل دادگاههای عمومی و بعضاً با ارسال احضاریه، تقاضای حضور آنان را در محکمه جهت رسیدگی به اتهامات نمایند فرمانداران باید کتباً مراتب عدم صلاحیت دادگاه رسیدگی کننده را به دادگاه اعلام داشته و در صورتی که دادگاه بدین مهم توجه ننمود بلافاصله چگونگی موضوع را به مرکز مدیریت عملکرد، بازرسی و امور حقوقی وزارت کشور اعلام نمایند.^۱

همچنین به منظور جلوگیری از سوءاستفادههای احتمالی در برگزاری انتخابات، رعایت بی طرفی کارمندان دولت در قوانین انتخابات از جمله قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۷۸/۹/۷) و قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۴/۴/۵) پیش بینی شده است. طبق مواد ۵۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و ۶۸ قانون انتخابات ریاست جمهوری انجام هرگونه فعالیت تبلیغاتی از تاریخ اعلام رسمی اسامی نامزدها، له یا علیه سایر نامزدها، از صداوسیما و میز خطابه نماز جمعه و یا هر وسیله دیگری که جنبه رسمی و دولتی دارد ممنوع است. به همین سیاق فعالیت کارمندان در ساعات اداری و استفاده از وسایل و سایر امکانات وزارتخانهها و ادارات، شرکت های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت و شهرداریها و شرکتها و سازمانهای وابسته به آنها و نهادها و مؤسساتی که از بودجه عمومی (به هر مقدار) استفاده می کند و در اختیار گذاشتن وسایل و امکانات مزبور ممنوع بوده و مرتکب آن مجرم شناخته می شود. ضمانت اجرای تخلف موارد گفته شده به موجب مواد ۸۱ و ۸۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و انتخابات ریاست جمهوری، مجازات از یک تا شش ماه حبس و جزای نقدی است. مجازات مرتکبین جرائم مندرج در قسمت اخیر ماده (۵۹) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و تبصره (۱) آن همان مجازات مقرر در ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی خواهد بود.

^۱ همان

از جمله نکات دیگری که در کانون توجه مدیران سیاست داخلی است همکاری با وزارت کشور و شورای نگهبان در برگزاری انتخابات است. به موجب ماده ۲۱ قانون انتخابات ریاست جمهوری مصوب سال ۱۳۶۴، کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و ادارات دولتی و مؤسسات وابسته به دولت و نهادهای انقلابی موظف‌اند که حسب درخواست وزارت کشور، استانداران، فرمانداران و بخشداران، کارکنان و سایر امکانات خود را تا خاتمه انتخابات در اختیار آنان قرار دهند. بدیهی است مدت همکاری کارکنان مذکور جزو ایام مأموریت نام‌برندگان محسوب خواهد شد. به موجب تبصره همین ماده کلیه نهادها و ارگان‌های فوق‌الذکر موظف‌اند حسب درخواست شورای نگهبان و هیئت‌های منصوب از جانب آن، کارکنان خود را در اختیار قرار دهند و وزارت کشور، استانداران، فرمانداران و بخشداران موظف‌اند امکانات لازم را در اختیار آنان قرار دهند. به موجب ماده ۸۶ قانون انتخابات ریاست جمهوری، متخلف از ماده ۲۱ و تبصره آن به دو الی شش ماه انفصال از خدمت دولتی محکوم خواهد شد.

۲-۱. مشکلات برگزاری انتخابات

در نظام انتخابات کشور برگزاری دوبه‌دوی چهار انتخابات پیش‌بینی شده است. دلیل اصلی مدنظر قانون‌گذار اصل صرفه‌جویی و افزایش مشارکت مردمی در انتخابات است. هم‌زمانی این انتخابات مشکلاتی را نیز به دنبال دارد؛ قانون‌گذار انتخابات دوگانه‌ای را پیش‌بینی کرده که هم‌جنس نیستند. انتخابات ملی (ریاست جمهوری) و محلی (شوراها) در یک مرحله و انتخابات مجلس شورای اسلامی که انتخاب رجال سیاسی به حساب می‌آید با انتخابات خبرگان که انتخابات علما است، علاوه بر آن که هیئت‌های اجرایی و نظارتی آن دو متفاوتند. تشکیلات نظارتی در انتخابات شوراها از هم حرف‌شنوی ندارند. ملاک‌ها، ناظرها و بررسی‌کننده صلاحیت‌ها و بخصوص ترتیبات اجرایی در هر یک متفاوتند. فرماندار نقش دوگانه هم‌زمان بایستی ایفا کند.

چالش‌های دیگری نیز پیش روی فرمانداران است که اهم آنان عبارت‌اند از:

چالش رد صلاحیت‌ها به‌ویژه باروی کار آمدن دولت‌های جدید چالش بررسی صلاحیت‌ها توسط شورای نگهبان همواره با حساسیت‌های جدیدی همراه است. در این ارتباط از قبل هشدارهای امنیتی در قالب‌های حفاظت فیزیکی اماکن، حفاظت گفتار و شناسایی شعب حادثه‌خیز توسط ستادهای انتخاباتی بالادست به فرمانداران تنظیم و ابلاغ می‌شود.

شیوه ورود رسانه‌های عمومی به انتخابات و تبلیغات و عدم مدیریت صحیح آن

تبلیغات زودهنگام انتخاباتی در این زمینه متأسفانه هیچ ضمانت اجرایی قانونی برای جلوگیری از تبلیغات زودهنگام - به صورت‌های گوناگون و متنوع - وجود ندارد.

چالش احراز حضور نامزدها در حوزه موردنظر در انتخابات شوراها، بر اساس قانون نامزد شورا به مدت یک سال باید در مکان موردنظر سکونت داشته باشد.

پدیده مشهور به اتوبوس کشی برای رأی دادن به فردی خاص از جمله پیامدهای فاصله زمانی بین ثبت نام و اخذ رأی است.

مسئله مهم دیگر به رقابت‌های قومی در انتخابات برمی‌گردد. این امر به دلیل وجود پدیده‌ای است که می‌توان آن را «رقابت انتخاباتی قوم‌مداران» نامید. منظور از رقابت قوم‌مدارانه، طرح شعارها، اهداف و آرمان‌هایی است که از حیث تهییج احساسات قومی، کارایی زیادی دارند و از این رو در جلب مخاطبین مؤثر واقع می‌شوند. از این منظر، تأکید افراطی بر پاره‌ای مباحث قومی ممکن است پیامدهای سیاسی و امنیتی‌ای مسئله را در میان مدت یا درازمدت باعث شده و باعث انفکاک و شکاف نیروهای اجتماعی و همبستگی ملی شود.

تأکید افراط‌گونه نخبگان و گروه‌های قومی بر عناصر قومی منسوب به «خود» و نفی مظاهر قومی و فرهنگی «دیگری» از جمله مواردی است که تبعات خطرناک آن توسط مدیران سیاسی باید موردتوجه قرار گیرد.

۳-۱. سه مرحله انتخابات و رصد مسائل هر یک از آنها

با توجه به تجربه جمهوری اسلامی ایران می‌توان مسائل مربوط به انتخابات را در سه مقوله آسیب‌ها، چالش‌ها، و بحران‌های امنیتی و در سه دوره قبل از انتخابات (آسیب‌های داخلی اعم از اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و امنیتی) حین انتخابات (چالش‌های سیاسی، فنی و اجرایی) و بعد از انتخابات (بحران‌های سیاسی و امنیتی احتمالی) موردبررسی قرارداد.^۱

۱. آسیب‌های داخلی قبل از انتخابات: منظور از آسیب‌ها وضعیت بدکاری عناصر سیستم سیاسی است. مانند سوءمدیریت راهبردی که خود ریشه در عوامل ذیل دارد:

- مشکلات قانونی انتخابات و کاستی‌های موجود

^۱ اصغر صارمی شهاب، گزارش نشست علمی امنیت انتخابات مجلس شورای اسلامی دوره دهم، مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور

- عدم شفافیت مالی و دخالت سرمایه داران، بانک‌ها و سایر مؤسسات دولتی در تبلیغات انتخاباتی
 - برنامه‌های انتخاباتی و حریم شکنی
 - تبلیغات انتخاباتی زودهنگام
 - بی‌ثباتی و اختلاف بین دولت و مجلس
 - ضعف در پیش‌بینی گروه مخالف برانداز
 - قانون‌گریزی کاندیدها، گروه‌های سیاسی و نخبگان جامعه
 - غفلت از طرح‌ریزی اقدامات خرابکارانه
 - غفلت از ظرفیت جریان سازی رسانه‌های جمعی
 - کم‌توجهی به نقش و ظرفیت فضای مجازی در مهندسی افکار عمومی
 - کمبود بودجه و برآورد آن برای انتخابات
۲. چالش‌های حین انتخابات: منظور وضعیتی است که در کوتاه‌مدت کارآمدی و مشروعیت سیاست‌ها و نیز انسجام در نظام سیاسی را با ابهام و سؤال کنشگران سیاسی فعال مواجه می‌نماید مانند تک‌قطبی شدن عرصه سیاست. دیگر موارد چالش‌ها عبارت‌اند از:
- صلاحیت و عدم صلاحیت (رد و تأیید) در کمیسیون اجرایی و نظارت
 - شبهه افکنی و تشکیک در سلامت انتخابات
 - عملیات روانی و سوءاستفاده از فضای باز
 - دوقطبی‌های سیاسی اجتماعی و فرهنگی در جامعه
 - نحوه شمارش آرا به صورت الکترونیکی
 - اختلاف نهادهای درگیر در اجرای انتخابات و هماهنگی‌ها
 - شبهه افزایش نقش نظارتی در حین انتخابات
 - افزایش شبهات و ابهامات در سطح جامعه
 - مدیریت افکار عمومی حین انتخابات
 - کاهش اعتماد به رسانه ملی و ضعف در اقناع‌گری جامعه
 - عدم ورود حداکثری تمامی جریان‌های فعال اجتماعی و سیاسی درون نظام در رقابت انتخاباتی
 - عدم انسجام سیاسی
 - احتمال عدم مشارکت طبقه متوسط
 - بی‌اعتمادی عمومی
 - انشقاق سیاسی در نیروهای نظام

۳. بحران‌های امنیتی بعد از انتخابات: نمایانگر وضعیتی است که بقاء و موجودیت نظام سیاسی و ارکان آن را با خطر مواجه می‌کند. مانند ظهور جنبش‌های انقلابی. ریشه برخی از بحران‌ها به عوامل و مؤلفه‌های زیر برمی‌گردد:

- امنیتی شدن فضای انتخاباتی
- تداوم پیامدهای ناشی از نامنی انتخابات
- ورود نیروهای امنیتی در حوزه انتخابیه
- ورود نیروهای امنیتی به سطح شهر
- عدم وجود سناریوی پاسخ برای مقابله با شورش‌های اجتماعی، سیاسی

۴-۱. نکاتی در انتخاب معتمدین هیئت اجرایی مجلس شورای اسلامی

با توجه به اینکه تشکیل هیئت‌های اجرایی از اولین اقدامات مربوط به فرایند برگزاری انتخابات است در این قسمت به صورت مختصر و کوتاه به نحوه چگونگی انتخاب معتمدین محلی و تشکیل هیئت اجرایی می‌پردازیم. در انتخاب معتمدین هیئت اجرایی تجربه نشان داده است که باید از افرادی استفاده شود که حسن شهرت و خوش‌نامی داشته باشند. بر اساس مواد ۳۱ و ۳۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی به محض صدور دستور برگزاری انتخابات از طرف وزارت کشور، فرمانداران و بخشداران حوزه‌های انتخابیه (اصلی و فرعی) موظف به تشکیل هیئت‌های اجرایی حوزه انتخابیه هستند. هیئت اجرایی شهرستان که در اصل هسته اولیه مراحل اجرایی برگزاری انتخابات را تشکیل می‌دهد به تصریح مواد یادشده از میان ۳۰ نفر معتمدین محلی انتخاب می‌شوند که:

- ۱- بومی همان محل (حوزه انتخابیه) باشند
- ۲- از ساکنین همان حوزه انتخابیه باشند و یا حداقل سابقه ۵ سال سکونت در محل را داشته باشند.
- ۳- از بین کلیه اقشار واجد شرایط جامعه انتخاب شوند.

قبل از بیان ویژگی‌های اعضای هیئت‌های اجرایی و صرف‌نظر از روند چگونگی معرفی و تعداد این فهرست‌ها به هیئت نظارت شهرستان برای اعلام نظر در مورد آنان، ذکر این نکته ضروری به نظر می‌رسد که: هیئت اجرایی ۱۱ نفر هستند اما چون فرماندار و رئیس اداره ثبت‌احوال اعضای اداری هیئت محسوب می‌شوند و نیز به استناد تبصره ماده ۳۱ قانون انتخابات مجلس یکی از اعضای شورای اسلامی شهرستان به انتخاب آن شورا عضو هیئت اجرایی است. روی‌گیری در هیئت اجرایی برای ۸ نفر انجام می‌گیرد. هیئت اجرایی ۸ نفره‌ای که از بین معتمدین دارای شرایط فوق‌الاشاره انتخاب می‌شوند بایستی علاوه بر شاخص‌های گفته‌شده، ویژگی‌هایی نظیر التزام عملی به اسلام و

قانون اساسی، حسن شهرت، مورد اعتماد، عدم تخلف انتخاباتی و عدم رابطه سببی با نامزدها^۱ را داشته باشند.

لازم به توضیح است که در انتخابات مجلس شورای اسلامی در حوزه‌های انتخابیه‌ای که دو یا چند شهرستان زیرمجموعه آن حوزه انتخابیه به شمار می‌آیند، هیئت‌های اجرایی شهرستان‌های چندگانه کنار هم و دارای حق روی در حضور فرمانداران متبوع، تشکیل جلسه می‌دهند و درباره بررسی صلاحیت‌ها اعلام نظر می‌کنند اما خروجی و اعلام نتایج با امضای فرماندار شهرستان اصلی انجام می‌پذیرد.

هماهنگی‌های دقیق فرمانداری اگر به صورت جدی چندین ماه قبل از انتخابات صورت پذیرد با حضور شخص فرماندار و دستیاران مجرب، می‌تواند کمترین تنش و بزرگ‌ترین موفقیت‌ها را در طول انتخابات داشته باشد. از جمله:

- گزینش معتمدین با دقت و پرهیز از شتاب‌زدگی انجام گردد.
- از چهره‌های مقبول و بانفوذ باشند که در معرض رد و عدم تأیید قرار نگیرند.
- همه دستگاه‌های سطح شهرستان در تأمین نیروی انسانی دخیل شوند
- تمام اعضاء شعب آموزش‌های لازم را طی نمایند.
- شخصاً مدیران دستگاه‌ها در برگزاری انتخابات دعوت و مسئولیت به آنان محول شود.
- مکان‌های برگزاری انتخابات از چند ماه قبل رفع نقص شوند.
- با هیئت اجرایی و نظارت ارتباط فعال و مستمر وجود داشته باشد.
- با تمام دست‌اندرکاران برگزاری انتخابات نشست‌های منظم و ادواری تشکیل و توصیه‌های لازم ارائه شود.

بخش دوم

۲. سامان بخشی امور سیاسی شهرستان

در این بخش سعی شده است مؤلفه‌هایی از کارویژه‌های فرمانداری و مدیریت سیاست داخلی که مدیریت آن‌ها از حیث سیاسی قابل اهمیت است، مورد اشاره قرار گیرند. در زیر برخی از آن‌ها که ظرفیت سیاسی شدن را در سال‌های گذشته یافته‌اند به شکل گذرا معرفی می‌شود:

^۱ به استناد ماده ۳۳ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی هیچ‌یک از اعضاء هیئت اجرایی و ناظرین شورای نگهبان نباید نسبت خویشاوندی سببی (پدر، مادر، فرزند، برادرخواهر) و نسبی (همسر و پدر، مادر، برادر و خواهر او) با داوطلبان انتخابات داشته باشند. محدودیت‌های این بند اعضاء شعب ثبت نام و شعب اخذ رأی را نیز در برمی‌گیرد.

۱-۲. ایجاد ساختار فرصت سیاسی

به نظر می‌رسد فرصت‌هایی که سیاست داخلی کشور در اختیار فرصت‌طلبان می‌گذارد زمینه غالب مشکلات و مسائل سیاسی و اجتماعی را فراهم می‌کند. از آن جمله می‌توان به رقابت‌های انتخاباتی اشاره کرد. عدم وجود نظام حزبی و بی‌برنامه‌گی، وعده‌های توخالی نامزدها در انتخابات، عدم تأیید صلاحیت‌ها، به‌ویژه، وارد کردن اتهاماتی چون سیاسی و مذهبی و... باعث می‌شود فرصت بهره‌برداری در اختیار کسانی که منافع ملی، گروهی و شخصی‌شان با منافع ملی کشورمان همخوانی ندارد قرار گیرد. این وضعیت در فرایند رقابت‌های انتخاباتی در جمهوری اسلامی ایران موجبات فرصت‌یابی اپوزیسیون^۱ را فراهم می‌کند. در واقع، در غیاب نظام حزبی، جواز ورود به عرصه رقابت‌های سیاسی و انتخابات از طریق تأیید یا رد صلاحیت تک‌تک کاندیداها صادر می‌شود و این مسئله مناقشات زیادی را برانگیخته است که از جمله آن‌ها می‌توان به عدم رضایت هواداران کاندیداهای رد صلاحیت شده اشاره کرد. این وضعیت موجب شده است تا اپوزیسیون جمهوری اسلامی، انتخابات را فرصت مناسبی برای ساختار شکنی در جامعه ایرانی بداند.

لذا می‌توان گفت یکی از عوامل تهدیدکننده کلیت جمهوری اسلامی ایران، عدم رضایت مربوط به ساختار فرصت سیاسی است که عمدتاً در اشکال جنبش‌های اعتراضی و اجتماعی نمود یافته است. اپوزیسیون جمهوری اسلامی ایران بر این عقیده‌اند که ساخت روابط سیاسی و اجتماعی در فضای کنونی ایران و به‌ویژه در رژیم سیاسی آن، ساخت فرصت خیزی است که می‌توان از آن علیه خود نظام بهره‌برداری نمود.^۲

۲-۲. احزاب و دفاتر حزبی

در سال‌های نخست انقلاب اسلامی و تشکیل مجلس اول و متعاقب فضای سیاسی آن زمان، قانونی تحت عنوان «فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و اقلیت‌های اسلامی و اقلیت‌های دینی» در شهریور ۱۳۶۰ تصویب شد که پیرو آن آیین‌نامه اجرایی تشکیل احزاب نیز در سال بعدی به تصویب هیئت‌وزیران رسید و نحوه شکل‌گیری احزاب در سطوح ملی و فعالیت استانی و شهرستانی تبیین شد. این قانون با عنوان «نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» در سال

^۱ موریس دوورژه نیروهای سیاسی جامعه را به سه گروه تقسیم می‌کند: گروه اول نیروهای سیاسی در درون دولت هستند که کنترل دولت را در دست داشته و در سیاست‌ها و اصول و مبانی نظام با یکدیگر هماهنگ عمل می‌کنند. گروه دوم کسانی هستند که با دولت بوده ولی در درون دولت جای نمی‌گیرند و اصطلاحاً اپوزیسیون قانونی نامیده می‌شوند این گروه هر چند در برخی از سیاست‌ها و یا روش‌ها مخالفت می‌ورزند ولی با اصول کلی و مشروعیت نظام در تعارض نیستند. گروه سوم معارض نظام بوده و در پی براندازی آن هستند که از این گروه‌ها به‌عنوان اپوزیسیون بر دولت نام برده می‌شود. (موریس دوورژه، احزاب سیاسی، ترجمه ابوالفضل قاضی، تهران، فرانکلین، ۱۳۶۵).

^۲ در باب چگونگی ورود فرمانداران در این دست بحران‌ها بنگرید به فصل یازدهم یا کنترل و نظارت در امنیت داخلی. به‌ویژه استراتژی‌های ۶ گانه مدیریت بحران که مورد اشاره قرار گرفته است.

۱۳۹۵ جایگزین گردید. هرچند آیین نامه اجرایی این قانون تدوین نشده است اما به نظر می‌رسد سازوکار بوروکراتیک فعالیت‌های حزبی در شهرستان‌ها همان سازوکار قبلی بوده و تغییر عمده‌ای نکند و تغییرات اصلی قانون‌گذار در زمینه تشکیل حزب در سطح ملی و لزوم اخذ مجوزهای دوگانه است.^۱ بر اساس آیین نامه اجرایی قانون مصوب سال ۱۳۶۰، احزاب علاوه بر مجوز کشوری، برای فعالیت در شهرستان‌ها نیازمند مجوز شهرستانی هستند. بر این اساس اجازه فعالیت به احزابی که مجوز دفاتر حزبی در شهرستان ندارند، داده نمی‌شود. بر اساس ماده ۴ آیین نامه^۲، تقاضای تشکیل دفاتر حزبی در هر شهرستان باید به فرمانداری محل تسلیم شود. فرمانداری با در نظر گرفتن مسائل امنیتی، سیاسی و اجتماعی نسبت به درخواست واصله اظهار نظر و نتیجه را به استانداری ارسال می‌کند و استاندار ضمن اظهار نظر صریح مراتب را اعلام عمومی خواهد کرد. محل انبار، چاپخانه، تشکیل کلاس و نمایشگاه‌ها و کتابخانه‌ها و نظایر آن مشمول ماده فوق می‌شود. گروه‌های سیاسی به جز محل‌های مذکور در ماده ۴ و تبصره ۱ ماده ۴ حق بازگشایی دفاتر خود را در جای دیگر بدون اطلاع و اجازه وزارت کشور ندارند و در صورت مشاهده تحت تعقیب قانونی قرار می‌گیرند.

تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون ۱۳۹۵ نیز به تشکیل شعب و دفاتر حزبی در استان‌ها و شهرستان‌ها و اطلاع‌رسانی به استانداری و فرمانداری اشاره کرده و تفصیل آن را به آیین نامه اجرایی واگذار نموده است.

بر اساس قانون فعالیت احزاب مصوب ۱۳۶۰ و ۱۳۹۵ مرجع رسیدگی و صدور پروانه فعالیت احزاب و همچنین نظارت بر فعالیت‌های آن‌ها از جمله صدور مجوز برای تجمع و راهپیمایی بر عهده وزارت کشور و مشخصاً کمیسیون ماده ۱۰ احزاب است، برای همین لازم است احزاب استان با تابویی شفاف و شناسنامه‌دار فعالیت کنند و در زمینه‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی طرح‌ها و برنامه‌هایشان را به مردم ارائه کنند.

بر اساس ماده ۶ آیین نامه اجرایی، هرگونه تغییر در هیئت رهبری و کادر اجرایی مرکزی باید کتباً طی نام رسمی و ممه‌ور به مهر گروه، ظرف یک هفته به فرمانداری محل اطلاع داده شود. همچنین، اعضای هیئت رهبری یا اجرایی جدید باید با در دست داشتن معرفی نامه رسمی از گروه مربوطه شخصاً در فرمانداری محل رفته و برگ مشخصات مربوط به خود را تکمیل نمایند.

^۱ طبق بند ۱۴ و ۱۵ ماده ۱ قانون ۱۳۹۵، احزاب می‌بایست ابتدا مجوز اولیه‌ای که جنبه موقتی دارد را جهت اخذ مجوز فعالیت و به منظور راه اندازی و تحصیل شرایط برای صدور پروانه فعالیت مطابق ماده ۶ این قانون را کسب نمایند. بر اساس ماده ۶ این قانون پروانه نهایی برای احزاب ملی در صورتی صادر می‌شود که مجمع عمومی مؤسس با حضور حداقل ۳۰۰ نفر از اعضای رسمی در بیش از نیمی از استان‌های کشور برگزار گردد. صدور پروانه نهایی برای آن دسته از احزاب ملی که در سطوح استانی قصد فعالیت دارند بایستی با حضور حداقل یکصد تا دویست نفر از اعضای رسمی در بیش از نیمی از شهرستان‌های استان با جمعیت تا یک و نیم و تا بیش از سه میلیون نفر برگزار شود.

^۲ هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۱/۳/۳۰ بنا به پیشنهاد وزارت کشور آیین نامه اجرایی قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و اقلیت‌های اسلامی و اقلیت‌های دینی مصوب ۱۳۶۰/۶/۷ مجلس شورای اسلامی را تصویب نمودند.

طبق آیین‌نامه بالاترین مقام حزب یا تشکل باید ضمن معرفی مسئول یا مسئولان دفتر حزب، طی نامه‌ای درخواست فعالیت خود را به فرمانداری شهرستان مورد نظر ارائه دهد. احزاب کشوری بدون مجوز نمی‌توانند دفاتر استانی داشته باشند. فرمانداری طی ۴۵ روز مهلت دارد تا نظر صریح خود را در خصوص فعالیت آن دفتر با توجه به وضعیت سیاسی، اجتماعی و شرایط موجود شهرستان به همراه مستندات به استانداری اعلام کند و استانداری نیز در صورت عدم وجود منع قانونی نسبت به صدور مجوز اقدام کند. در صورتی که به هر دلیل استانداری با مجوز دفتر حزبی مخالف باشد باید طی مدت مشخص مذکور، نظر خود را به دفتر سیاسی وزارت کشور اعلام کند.

برپائی هرگونه تجمع از سوی احزاب در فضای باز باید با مجوز رسمی باشد و اگر در فضای بسته و سرپوشیده باشد اگرچه نیازی به مجوز رسمی نیست اما باید از دو روز قبل استانداری را در جریان امر قرار دهند. راهپیمایی نیز رویه خود را دارد و نیازمند اخذ مجوز از کمیسیون ماده ۱۰ احزاب و تجمعات است.

از سوی دیگر، می‌توان احزاب موجود کشور را به دودسته فعال و غیرفعال تقسیم کرد (از حیث برگزاری کنگره‌ها برای انتخاب ارکان یا رهبران آن‌ها و مبتنی بر اساسنامه). غیر از انتخابات مجلس یا شوراها یکی دیگر از فعالیت‌های حزبی برگزاری کنگره‌های حزبی و انتخابات درون‌حزبی است. کنگره‌های حزبی بر اساس اساسنامه‌های حزبی عموماً سه یا چهار سال یک‌بار پیش‌بینی شده‌اند. برخی احزاب بر اساس اساسنامه خود نیز عمل نکرده و انتخابات درون‌حزبی را برگزار نمی‌کنند لذا این احزاب جزو احزابی هستند که پرونده‌شان توقیف شده و حق کمیسیون احزاب و گروه‌ها در درخواست انحلال آن‌ها از دادگاه صالحه محفوظ است. قانون‌گذار حق انحلال حزب یا کانون‌های صنفی را صرفاً در اختیار دادگاه صالحه گذارده است. اما ادامه اقدامات احزابی که فاقد مجوز فعالیت هستند می‌تواند نشانگر عدم پیش‌بینی ضمانت اجرایی لازم در قانون و آیین‌نامه اجرایی آن باشد.^۱

۳-۲. کانون‌های صنفی

چنان‌که در فصل دوم ملاحظه نمودیم اصناف ذیل قوانین نظام صنفی اداره و مدیریت می‌شوند. کانون یا جمعیت صنفی که منظور مؤسسين آنان از تأسیس جمعیتشان، غیرسیاسی و غیرانتفاعی است و از متخصصین تشکیل شده است (مانند کانون صنفی متخصصین چشم) از چارچوب قوانین نظام صنفی خارج و تابع قانون احزاب و مرتبط با وزارت کشور و فرمانداری‌های تابعه است. این دسته از تشکل‌ها برای تأسیس خود و پس از استعلام مراجع سه‌گانه درباره هیئت‌مدیره، مدیرعامل و هیئت مؤسسان با تسلیم اساسنامه و مرامنامه خود در سطح ملی، استانی و شهرستانی از کمیسیون ده احزاب وزارت کشور مجوز تأسیس اخذ می‌کنند.

^۱ در قانون سال ۱۳۹۵ نیز صرفاً به ارجاع این گونه موارد به دادگاه بر اساس بند ۳ ماده ۲۰ و تبصره ۳ ماده ۲۲ بسنده شده است.

چنانچه کانون‌های صنفی قصد برگزاری اجتماعات غیرسیاسی در مکان مسقف را داشته باشند؛ (در معابر عمومی مانند پارک‌ها یا فضای باز نباشد) نیازی به اخذ مجوز ندارند و صرفاً به اطلاع استانداری بسنده می‌کنند. اما چنانچه تشکلی قصد تجمع در مکان غیر مسقف را داشته باشد، نیازمند اخذ مجوز از استانداری (بنابر اختیارات تفویض شده به استانداران) نیازمندند. شکل دیگر نیاز به اخذ مجوز در زمان برگزاری راهپیمایی است. هر چند چنین تشکلی از تجمع و تشکل عموماً مورد درخواست کانون‌های صنفی نیست اما چنانچه مورد درخواست جمعی قرار گیرد، بر اساس آیین‌نامه اجرایی قانون احزاب و جمعیت‌ها، جنبه سیاسی پیدا می‌کند و نیاز به اخذ مجوز از کمیسیون احزاب وزارت کشور دارد و بنابراین جزو اختیارات تفویض شده به استانداران نیست.

نکته قابل توجه آن که مجوز کانون‌های صنفی برخلاف احزاب، مجوز موقت و سه‌ساله است. در واقع، هر یک از کانون‌های صنفی غیرسیاسی و غیرانتفاعی صرفاً مجوز فعالیت سه‌ساله دارند و قبل از پایان سه سال، مجدداً فرایند استعلام‌های سه‌گانه و انتخابات هیئت‌مدیره، مدیرعامل و بازرسان^۱ و اعلان در روزنامه‌های کثیرالانتشار و اخذ مجوز از کمیسیون ده احزاب و جمعیت‌ها، لازم و ضروری تشخیص داده شده است. البته برخی از کانون‌های صنفی انتخابات هیئت‌مدیره خود را برگزار نمی‌کنند و لذا در زمره کانون‌های صنفی راکد و غیرفعال طبقه‌بندی می‌گردند. آیین‌نامه اجرایی در این خصوص همانند گروه‌های سیاسی، حق درخواست انحلال را برای کمیسیون احزاب و جمعیت‌ها از دادگاه صالحه حفظ کرده و در این مدت پروانه کانون‌های مذکور توقیف و معلق می‌شود و کانون‌ها حق فعالیت خود را از نظر این کمیسیون از دست می‌دهند.

نکته دیگر در خصوص کانون‌های صنفی شهرستانی برگزاری انتخابات آن‌هاست که نمایندگان فرمانداری‌ها به عنوان ناظر بایستی در جلسات انتخاباتی حضور داشته و روند دموکراتیک انتخابات را تأیید نمایند. از آنجا که حضور نمایندگان وزارت کشور در انتخابات کانون‌های صنفی به انتخابات مشروعیت می‌دهد. لذا حضور ناظر عموماً زمانی صورت می‌گیرد که کانون‌های صنفی بر اساس اساسنامه خود (به‌ویژه در زمینه انتخابات هیئت‌مدیره و بازرسان به موقع) عمل کرده باشند. در مواقعی که پروانه فعالیت کانون‌های صنفی به حالت توقیف درآمده باشند و موعد فعالیتشان سپری شده باشد پیگیری‌هایی لازم است (از جمله استعلامات سه‌گانه) که قبل از انتخابات صورت می‌گیرد اما در انتخابات اصناف عمومی که تابع قوانین نظام صنفی هستند، چه رئیس صنف و چه رئیس اتاق اصناف شهرستان، که فرمانداری‌ها نیز ناظر انتخاباتی می‌شوند، موضوع کمی متفاوت است. در انتخابات اخیر وجه حضور فرمانداری‌ها در انتخابات اصناف عمومی از بعد حاکمیتی است و نظارت‌های لازم

^۱ انتخابات بازرسان سالانه صورت می‌گیرد.

صنفی و بر اساس اساسنامه اصناف عمومی از طریق کمیسیون نظارت وابسته به وزارت صنعت، معدن و تجارت صورت می‌گیرد.

کانون‌های صنفی مانند احزاب در استان‌ها و شهرستان‌ها می‌توانند دفاتر استانی تأسیس کنند. بدین منظور درخواست تأسیس دفتر استانی یا شهرستانی از طریق فرمانداری اخذ و به‌منظور تأیید کمیسیون احزاب و گروه‌ها، به وزارت کشور ارسال می‌شود. بدیهی است در صورت تأیید و تصویب مراتب از طریق فرمانداری به متقاضی اعلام می‌شود.

۲-۴. تقسیمات کشوری و تصمیمات جدید

سومین قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری در سال ۱۳۶۲، بعد از قوانین سال ۱۳۱۶ و ۱۳۳۹، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون در دو فصل، به معرفی عناصر و نظام تقسیمات کشوری می‌پردازد. بر این اساس عناصر تقسیمات کشوری شامل روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان و استان تعریف شده است.

۱-۴-۲. روستا

روستا مبدأ تقسیمات کشوری به شمار می‌آید که حداقل تعداد ۲۰ خانوار یا صد نفر در آنجا سکونت داشته و به فعالیت‌های کشاورزی، دامداری، باغداری و صنایع روستایی و صید اشتغال داشته و در عرف به‌عنوان ده، آبادی، دهکده یا قریه نامیده می‌شده‌اند.^۱ همچنین دهستان کوچک‌ترین واحد تقسیمات کشوری است که از به هم پیوستن چند روستا، مکان، مزرعه هم‌جوار تشکیل می‌شود و حداقل جمعیت دهستان از ۴۰۰۰ تا ۸۰۰۰ نفر در نظر گرفته شده است.^۲ ذکر این نکته نیز ضروری است که شهرهایی که در محدوده جغرافیایی دهستان قرار دارند از لحاظ نظام اداری تابع بخش مربوط خواهند بود، به‌استثنای شهرهای مراکز شهرستان که تابع نظام اداری شهرستان هستند.^۳ همچنین در مکان‌های مستقل همچون شهرک‌های صنعتی - کشاورزی - مسکونی و نظایر این‌ها یک نفر رابط جهت هماهنگی و تسهیل در پیشبرد وظایف مسئولان واحدهای تقسیمات کشور (بخشداری) تعیین می‌شود.^۴

^۱ ماده ۲ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشور مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵

^۲ ماده ۳ همان قانون و تبصره ۱

^۳ ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی همان قانون مصوب ۱۳۶۳/۷/۲۲

^۴ ماده ۲۰ همان آیین‌نامه

۲-۴-۲. شهر

در تعریف شهر در ماده ۴ همان قانون اکثریت ساکنان دائمی آن در مشاغل کسب، تجارت، صنعت، کشاورزی، خدمات و فعالیت‌های اداری اشتغال داشته و تعیین محدوده شهری به پیشنهاد شورای شهر و تصویب وزارتین کشور و راه و شهرسازی خواهد بود.^۱ ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی قانون تقسیمات کشوری^۲ اشعار می‌دارد تشخیص و شناخت شهر بر اساس ضوابط و معیارهای مندرج در ماده ۴ قانون موکول به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت‌وزیران است.^۳ همچنین روستاهای مرکز بخش با هر میزان جمعیت و روستاهای واجد شرایط (مندرج در ماده ۴ قانون) چنانچه در تراکم کم چهارهزار نفر و در تراکم متوسط بالغ بر شش هزار نفر جمعیت داشته باشند، می‌توانند به‌عنوان شهر شناخته شوند.^۴

۲-۴-۳. بخش

بخش واحدی از تقسیمات کشوری است که از به هم پیوستن چند دهستان هم‌جوار و احیاناً شهر تشکیل شده و دو درجه تراکمی زیاد و متوسط تقسیم می‌شود. شهرستان نیز واحدی به شمار می‌آید که از پیوستن چند دهستان هم‌جوار و در درجه تراکمی زیاد و متوسط که تقسیم می‌شود که میزان جمعیت آن با تصویب هیئت‌وزیران و در موارد استثنایی تصویب مجلس شورای اسلامی می‌تواند تغییر کند.

۲-۴-۴. انتزاع، الحاق و نام‌گذاری‌ها

در فصل دوم نظام اداری عناصر تقسیمات کشوری به‌صورت سلسله‌مراتبی تعیین شده است. همچنین هرگونه انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد و ادغام و نیز تعیین و تغییر مرکزیت و تغییر نام و نام‌گذاری واحدهای تقسیمات کشوری، به جر استان بنا به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت‌وزیران تعیین شده است.^۵

^۱ ماده ۴ و تبصره همان قانون

^۲ مصوب ۱۳۶۳/۰/۲۲

^۳ طبق ماده ۱ قانون شهرداری و اصلاحات و الحاقات آن در هر محل که جمعیت آن حداقل به ۵ هزار نفر بالغ باشد شهرداری تاسیس می‌شود.

^۴ ماده ۲ قانون ایجاد هفتاد و هفت واحد دهستان فاقد نصاب جمعیتی مذکور در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و الحاق یک تبصره

به ماده ۴ قانون مذکور مصوب ۱۳۷۱/۰/۲۳

^۵ ماده ۱۳ همان قانون

نیروهای نظامی در اجرای وظایف سازمانی خود و بااطلاع نماینده سیاسی دولت، مستثنا از رعایت محدوده واحدهای تقسیمات کشوری هستند.^۱ سایر موارد مستثنی از شمول این ماده بنا به پیشنهاد مشترک دستگاه ذی‌ربط و وزارت کشور و تصویب هیئت‌وزیران مجاز خواهد بود.^۲

در سال ۱۳۶۳، در ماده (۳۲) آیین‌نامه اجرایی قانون برای اولین بار تهیه «درجه‌بندی واحدهای تقسیمات کشوری» به‌منظور تسهیل در برنامه‌ریزی‌هایی اجرایی و سازمانی دولت تکلیف شد.

در سال ۱۳۸۶، وزارت کشور با اشاره به‌ضرورت ارتقای تشکیلات اداری برخی شهرستان‌ها و تبدیل آن‌ها به «فرمانداری‌های ویژه (درجه ۱)»، از شورای عالی اداری درخواست نمود فرمانداری‌های شهرستان‌های مذکور به معاونت استانداری و شش اداره از ادارات آن‌ها به معاونت مدیرکل ارتقا یابند. دولت در همان سال، ضمن تعیین مصادیق ادارات مشمول ارتقا، مقرر می‌کند در شهرستان‌هایی که واجد شاخص‌های تعیین‌شده (جمعیت شهرستان، جمعیت مرکز شهرستان، فاصله شهرستان از مرکز استان، سابقه فرمانداری و مساحت) باشند فرمانداری ویژه دایر شود.

لذا در تقسیمات کشوری موجود سه نوع فرمانداری را می‌توان از یکدیگر تمییز داد: فرمانداری شهرستان، فرمانداری مرکز استان و فرمانداری ویژه

فرماندار ویژه در مکاتبات به‌عنوان معاون استاندار خطاب می‌شود. اما حکم فرماندار ویژه تاکنون عموماً انشایی بوده و کمتر فرمانداری در حکم کارگزینی یا حقوقی خود بدین گونه معرفی شده است. یک دلیل عمده آن این است که برخی از این احکام انشایی بدون شاخص‌های لازم و به‌صورت سیاسی واگذار شده است.

فرمانداری مرکز استان با سایر فرمانداری‌ها در حکم کارگزینی تفاوتی ندارند و حوزه سرزمینی آن‌ها صرفاً به دلیل آن که مرکز استان است به‌زعم برخی از شأن بالاتری برخوردار است. اما از همین نقطه‌نظر نیز نسبت به سایر فرمانداری‌ها بیشتر متأثر از هژمون استاندار و بدنه استانداری است. به‌علاوه، اغلب در شوراهای مختلفی که در فصول پیشین برشمردیم، دستگاه‌های اجرایی در سطح معاونین نمایندگان خود را به فرمانداری‌های مراکز استان اعزام می‌کنند و رؤسای دستگاه‌ها در شوراهای استانی مشارکت می‌کنند. لذا فرض بر این است که سایر فرمانداری‌ها در حوزه سرزمینی خود دست بازتری داشته باشند.

^۱ بنگرید به قانون اصلاح تبصره ۱ ماده ۱۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و الحاق یک تبصره به‌عنوان تبصره ۴ به ماده مذکور مصوب ۱۳۷۲/۰۲/۱۹ و قانون اصلاح قانون اصلاح تبصره ۱ ماده ۱۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و الحاق یک تبصره به‌عنوان تبصره ۴ به ماده مذکور مصوب ۱۳۷۹/۰/۱۱

^۲ بند ۲ ماده واحده قانون اصلاح قانون اصلاح تبصره ۱ ماده ۱۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و الحاق یک تبصره به‌عنوان تبصره ۴ به ماده مذکور مصوب ۱۳۷۹/۰/۱۱

در حال حاضر نیز لایحه تقسیمات کشوری در دستور کار دولت قرار دارد که بیشتر ناظر بر تعیین شاخص‌هایی برای تقاضاهای تقسیماتی جدید است. افزایش روزافزون تقاضاهای تقسیماتی فاقد شرایط، تبعات گوناگونی مانند افزایش حجم دولت، هزینه‌های جاری، واگرایی‌های اجتماعی و... دارد و می‌تواند کشور را با چالش‌های اساسی مواجه کند. در مقاطعی از تاریخ انقلاب اسلامی زمینه‌های ناآرامی‌هایی را نیز باعث شده است. تعداد قابل توجهی از بحران‌های کشور خصوصاً در دهه ۷۰ بر مبنای تعصب شهری یا روستایی شکل گرفت. بحران‌های شهرهای قزوین ۱۳۷۳، سبزوار نیشابور، قائنات، قوچان بین سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۷۹ از این سنخ به شمار می‌روند. این قبیل بحران‌ها و ناآرامی‌ها که عموماً ریشه در نوعی قوم‌گرایی محله‌ای دارد در قالب مدل‌های تقسیمات کشوری قابل‌شناسایی است (بحث تبدیل یک شهرستان به مرکز استان و تغییر وضعیت یکی از واحدهای تقسیم اداری و سیاسی کشور به وضعیتی بالاتر). در هر صورت بایستی این واقعیت را متذکر شویم که تقسیمات کشوری مقوله‌ای تخصصی، پیچیده و کاملاً کارشناسی است که مبتنی بر علل و عوامل متعدد و مؤلفه‌های گوناگون است.

امروزه متأسفانه تحت تأثیر فشارهای سیاسی و کانون‌های تصمیم‌گیری از بالا و چانه‌زنی از پایین توسط گروه‌های محلی، تقسیمات کشوری از حیث عوامل محیطی-جغرافیایی و انسانی خارج شده و بعضاً تحت‌الشعاع ملاحظات و مقتضیات سیاسی-اداری کشور قرار گرفته است. ضرورت و تلاشی که اخیراً برای تدوین و تصویب لایحه جدید تقسیمات کشوری صورت گرفته، باهدف حاکمیت بیشتر عقلانیت و تدبیر در این زمینه است که ان‌شاءالله پس از ارائه و تصویب در دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.^۱

۵-۲. جرم سیاسی و تحولات آن

هر فعل یا ترک فعل که مطابق قانون قابل مجازات یا مستلزم اقدامات تأمینی و تربیتی باشد جرم محسوب می‌شود یا به عبارت دیگر، هیچ امری را نمی‌توان جرم دانست مگر آن که به موجب قانون برای آن مجازات یا اقدامات تأمینی یا تربیتی تعیین شده باشد.

ارکان تشکیل‌دهنده جرم عبارت‌اند از: ۱- رکن قانونی ۲- رکن مادی ۳- رکن معنوی. منظور آن که ارکان سه‌گانه جرم در تمام جرائم وجود دارد و اگر موردی وجود داشته باشد که فاقد یکی از آن‌ها باشد اساساً جرمی محقق نشده است.

اما این تعریف شامل جرم سیاسی نمی‌شود. قانون‌گذار در اصل ۱۶۸ قانون اساسی تعریف جرم سیاسی و نحوه انتخاب هیئت‌منصفه را به طرخی از سوی مجلس یا دولت احاله داده است و رسیدگی

^۱ بنگرید به لایحه جامع تقسیمات کشوری و اصلاحیه موادی از آن موضوع نامه شماره ۳۲۵ مورخ ۱۳۹۳/۱/۶ وزارت کشور که بیش از ۳۸ صفحه را به خود اختصاص داده است.

به جرائم سیاسی و مطبوعاتی را علنی دانسته لیکن تا سال جاری (۱۳۹۵) قانون جرم سیاسی مورد تصویب قرار نگرفت.

در گذشته لایحه‌ای برای تعریف جرم سیاسی به مجلس ششم شورای اسلامی ارائه شد که در ۱۳۸۰ مورد تصویب قرار گرفت اما با ۱۳ مورد ایراد شرعی و ۳۴ مورد ایراد قانون اساسی، توسط شورای نگهبان رد شد. این لایحه با تصویب مجدد مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام رفت اما مورد بررسی قرار نگرفت. نهایتاً طرحی با عنوان «جرم سیاسی» از سوی مجلس نهم که شامل حقوق مجرمان سیاسی بوده و اختلاف زیادی با مصوبه مجلس ششم داشت، تهیه شد. بر اساس طرح جدید مجلس نهم، هرگاه رفتاری با انگیزه نقد عملکرد حاکمیت، کسب، یا حفظ قدرت واقع شود، بدون آن که مرتکب قصد ضربه زدن به اصول و چارچوب‌های بنیادین نظام سیاسی را داشته باشد جرم سیاسی محسوب می‌شود. همچنین دست قاضی برای تشخیص انگیزه مجرم باز گذاشته شده است.^۱

این طرح در تاریخ ۱۳۹۵/۲/۲۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی و در تاریخ ۱۳۹۵/۲/۲۹ به تأیید شورای نگهبان رسید. در این قانون هرکس با انگیزه اصلاح امور کشور علیه مدیریت و نهادهای سیاسی یا سیاست‌های داخلی یا خارجی کشور به نشر اکاذیب، بدون آن که مرتکب، قصد ضربه زدن به اصل نظام را داشته باشد، توهین به مسئولان نظام در حدود تعیین شده و جرائم مقرر در قوانین انتخابات و مندرج در قانون فعالیت احزاب مصوب ۱۳۶۰/۶/۷ نماید، مرتکب جرم سیاسی شده است.^۲ نقض آزادی‌های مشروع دیگران و ایراد تهمت، افترا و شایعه‌پراکنی از مصادیق جرم سیاسی محسوب می‌شود.^۳

بر این اساس توهین یا افترا به روسای سه قوه، رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، معاونان رئیس‌جمهور، وزراء، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، نمایندگان مجلس خبرگان و اعضای شورای نگهبان به واسطه مسئولیت آنان و نشر اکاذیب، جرم سیاسی تلقی می‌شود. نکته مثبت این طرح واگذاری رسیدگی به جرائم سیاسی به دادگاه‌های کیفری است یعنی از این پس دیگر متهمان سیاسی نه در دادگاه انقلاب که در دادگاه‌های عمومی محاکمه خواهند شد. تشخیص سیاسی بودن اتهام نیز بر عهده دادسرا یا دادگاهی است که پرونده در آن تشکیل شده است.

بر اساس این طرح همچنین یک سری امتیازات ویژه برای متهمان سیاسی در نظر گرفته شده است، از جمله: مجزا بودن محل نگهداری در مدت بازداشت و حبس از مجرمان عادی، ممنوعیت پوشاندن لباس زندان در طول دوران بازداشت و حبس، ممنوعیت بازداشت و حبس به صورت انفرادی

^۱ براساس ماده ۵ قانون جرم سیاسی تشخیص سیاسی بودن اتهام با دادسرا یا دادگاهی است که پرونده در آن مطرح است.

^۲ مواد ۱ و ۲ قانون جرم سیاسی مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰

^۳ و بند پ ماده ۲ همان قانون که به بندهای (د) و (ه) ماده (۱۶) قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده مصوب ۱۳۶۰/۶/۷ اشاره می‌کند.

به جز در مواردی که مقام قضائی بیم تباخی بدهد یا آن را برای تکمیل تحقیقات ضروری بداند، اما در هر حال مدت آن نباید بیش از ۱۵ روز باشد. همچنین مجرمان سیاسی شامل قانون استرداد مجرمان نمی شوند و حق ملاقات و مکاتبه با بستگان درجه اول خود را در طول مدت حبس خواهند داشت. همچنین حق دسترسی به کتاب، نشریه، رادیو و تلویزیون در مدت حبس نیز برای مجرمان سیاسی در نظر گرفته شده است.^۱

۶-۲. تجمعات قانونی و غیر قانونی

نشست‌ها، همایش‌ها، راهپیمایی‌ها و جلسات سیاسی احزاب و جریان‌های سیاسی از مصادیق تجمعات سیاسی قانونی هستند که از مهم‌ترین آن، نشست‌های سیاسی چهره‌ها و احزاب سیاسی در محیط‌های دانشگاهی است که در تاریخ جمهوری اسلامی ایران با چالش‌های سیاسی و امنیتی مواجه و به ویژه در شهرستان‌ها، آن را جزو دغدغه‌های اصلی مدیران سیاست داخلی نموده است. طبق آیین‌نامه اجرایی قانون^۲، صدور اجازه کتبی تشکیل اجتماعات به عهده وزارت کشور است و برگزاری راهپیمایی منوط به اطلاع وزارت کشور و عدم حمل سلاح، تشخیص کمیسیون ماده (۱۰) قانون احزاب و عدم مخل با مبانی اسلام بوده و کلیه موارد تذکر داده شده در اجازه‌نامه وزارت کشور لازم‌الاجرا است. یادآوری می‌شود طبق اصل ۲۶ قانون اساسی اصل بر آزادی احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مشروط بر عدم نقض اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی است. تقاضای برگزاری راهپیمایی باید یک هفته قبل از انجام راهپیمایی کتباً و حضوراً توسط نماینده رسمی و معرفی شده گروه^۳ و همچنین تعهدی مبنی بر عدم حمل سلاح و عدم اختلال نسبت به مبانی اسلام و امنیت به وزارت کشور تسلیم شود.^۴

در ماده ۳۲ آیین‌نامه مذکور آمده است که قبل از انجام راهپیمایی یا تشکیل اجتماعات، در موقع تسلیم درخواست، موارد و مدارک ذیل نیازمند توجه است:

- موضوع راهپیمایی یا اجتماع و هدف از برگزاری آن
- تاریخ برگزاری و ساعات آغاز و پایان آن
- مسیر راهپیمایی و ابتدا و انتهای آن
- محل سخنرانی و قرائت قطعنامه

^۱ بنگرید به همان قانون

^۲ اصلاح ماده ۳۵ آیین‌نامه اجرایی قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۷۹/۴/۸

^۳ ماده ۳۰ همان آیین‌نامه

^۴ ماده ۳۱ همان آیین‌نامه

- مشخصات کامل مسئولین اجرایی و انتظامی مراسم با معرفی نامه کتبی از گروه مربوطه
 - سخنرانان و موضوع سخنرانی
 - شعارهای راهپیمایی
 - یک نسخه از قطعنامه تهیه شده
 - یک نسخه از طرح و شیوه انتظامات داخلی راهپیمایی.
- هرگونه تغییر در مراسم باید حداقل سه روز قبل از برگزاری به اطلاع وزارت کشور برسد و با موافقت قبلی و کتبی وزارت کشور صورت گیرد.^۱ همچنین مسئول انتظامات داخلی نیز باید پس از خاتمه مراسم اعم از راهپیمایی یا سخنرانی گزارشی از مراسم به ضمیمه نوار سخنرانی‌ها به وزارت کشور تسلیم نماید.

آیین نامه دیگری در هیئت وزیران مورخ ۱۳۸۱/۶/۳۱ در باب چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی مصوب شده که بر اساس آن برگزارکنندگان هرگونه تجمع، تحصن، راهپیمایی و غیره که طبق قوانین و مقررات جاری برگزار می‌گردند (از قبیل ماده ۶ قانون فعالیت احزاب و فصل سوم آیین نامه سال ۱۳۶۱)^۲، حداقل یک هفته قبل از برگزاری مراسم از طریق فرمانداری محل، تقاضای مجوز می‌نمایند و فرمانداری ظرف ۴۸ ساعت پاسخگو^۳ و در صورت تأیید مراتب را به منطقه انتظامی مربوط ابلاغ می‌نماید. اجتماعات و گردهمایی‌های داخل دانشگاه‌ها از مقررات این آیین نامه مستثنی شده و تابع ضوابط مربوط به خود خواهند بود.^۴

تأمین امنیت و حفاظت مراسم بر عهده نیروی انتظامی ملبس به لباس فرم قرار گرفته و حضور سایر نیروهای مسلح در محل، تحت عنوان تأمین امنیت و انتظامات مراسم، مگر به درخواست شورای تأمین ممنوع است.^۵ البته کارکنان وزارت اطلاعات از این قاعده مستثنی بوده و گزارش را به رئیس شورای تأمین ارائه می‌کنند. شوراها تأمین محل‌های مناسب برگزاری مراسم را تعیین می‌کنند (پارک‌ها و میدان‌ها). در ماده ۴ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران نیز یکی از مأموریت‌ها و وظایف این سازمان تأمین امنیت برای برگزاری اجتماعات، تشکل‌ها، راهپیمایی‌ها و فعالیت‌های قانونی و مجاز و ممانعت و جلوگیری از هرگونه تشکل و راهپیمایی و اجتماع غیرمجاز و مقابله با اغتشاش، بی‌نظمی و فعالیت‌های غیرمجاز مورد اشاره قرار گرفته است.^۶

^۱ ماده ۳۳ همان آیین نامه

^۲ بند ۱ ماده ۱ آیین نامه چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی مصوب ۱۳۸۱/۶/۳۱

^۳ مواد ۴ و ۷ همان آیین نامه

^۴ تبصره ۲ ماده ۴ همان آیین نامه

^۵ مواد ۸، ۹، ۱۰ و ۱۱ همان آیین نامه

^۶ بند ۳ ماده ۴ قانون مذکور مصوب سال ۱۳۶۹ مجلس شورای اسلامی

در خصوص برگزاری تجمعات داخل استانی، وزیر کشور طی دستورالعملی اختیارات خود را به استانداران تفویض نموده است. تجمعات غیرقانونی، تا زمانی که منجر به رفتارهایی چون قتل، ضرب و جرح یا توهین و افترا نشود، قابلیت تعقیب کیفری ندارند. در حالت وقوع رفتارهای مورد اشاره، اعمال کیفر نیز نه به دلیل تجمع غیرقانونی، بلکه به لحاظ وقوع جرائمی است که در ضمن برگزاری تجمع، ارتکاب یافته است.^۱

۲-۷. اتباع و مهاجرین خارجی^۲

پناهندگی و مهاجرت اتباع خارجی یکی از پدیده‌های سیاسی و اجتماعی است. هرچند تهدیدات متعددی از این منظر مستند به داده‌های عینی در رسانه وجود دارد اما از فرصت‌های حضور اتباع به مثابه یک فرصت اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی نباید چشم‌پوشی شود.

بر اساس آمارها حدود یک میلیون نفر از اتباع افغانی در ایران، کارت اقامت دارند و هر ساله سه میلیون نفر از آن‌ها به صورت غیرقانونی و از مجاری غیررسمی وارد کشور می‌شوند. در حال حاضر اتباع افغانستانی حدود ۹۲ درصد جامعه آماری ۳/۲ میلیونی خارجیان را شامل می‌شوند. آثار و تبعات گوناگونی در باب حضور آنان و همچنین فرصت‌ها و تهدیدهای پیش رو در رسانه‌های مختلف طرح و بحث شده است. در دولت‌های نهم و دهم در جمهوری اسلامی و تشکیل دولت مرکزی در افغانستان و تضعیف نیروهای طالبانی، ساماندهی اتباع افغانی مبنی بر آمایش اتباع و اقدام لازم نسبت به بازگرداندن آنان از سوی نیروی انتظامی طرح شد. این وظیفه هنوز در حال اجراست و سالانه کمتر از یک میلیون نفر را شامل می‌شود.

۱-۲-۷. برخی مفاهیم و مسائل در خصوص مهاجرین خارجی^۳

برای اولین بار قانون ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران در تاریخ ۱۳۱۰/۰۲/۱۹ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مقرر گردید به منظور ایجاد تمرکز در سیاست‌گذاری امور اتباع خارجی (آواره، پناهنده، مهاجر و اتباع خارجی دارای گذرنامه) در زمینه ورود، اسکان، اخراج، اشتغال، آموزش، بهداشت و درمان و

^۱ برخی مواد قانونی مجازات اسلامی که با مسائل امنیت عمومی ارتباط دارند عبارت‌اند از ماده ۵۱۲ قانون مجازات اسلامی مبنی بر اغوا و تحریک مردم به قصد برهم زدن امنیت کشور به جنگ و کشتار، ماده ۶۱۰ در مورد تبانی دو نفر یا بیشتر مبنی بر ارتکاب جرایمی برضد امنیت داخلی یا خارجی، ماده ۶۱۱ در باب تبانی دو نفر یا بیشتر علیه اعراض یا نفوس یا اموال مردم، ماده ۶۰۷ در مورد کیفر حبس برای تمرد نسبت به مأموران دولت.

^۲ اتباع و مهاجرین خارجی توسط کمیته تدوین اداره کل اتباع و مهاجرین خارجی به سرپرستی حجت‌الاسلام والمسلمین ابراهیم صالحی (رئیس روابط عمومی اداره اتباع) نگاشته شده است.

^۳ بخش ۱-۲-۷ توسط کمیته تدوین اداره کل اتباع و مهاجرین خارجی به سرپرستی حجت‌الاسلام صالحی معاون محترم پژوهش آن اداره کل تدوین و در اختیار قرار گرفته است.

روابط بین‌الملل، شورای هماهنگی اجرایی اتباع بیگانه به ریاست وزیر کشور و عضویت وزیران آموزش و پرورش، اطلاعات، امور خارجه، کار و امور اجتماعی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، دبیر شورای عالی امنیت ملی، فرمانده نیروی انتظامی و رئیس جمعیت هلال احمر تشکیل شود. تصمیمات شورای مذکور پس از تأیید هیئت وزیران قابل اجرا خواهد بود.^۱

متعاقب تصویب برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تغییراتی در آیین‌نامه اجرایی ماده قانونی مذکور صورت گرفت^۲ که ذیلاً نکاتی برای آگاهی فرمانداران باهدف بهبود انجام وظایف اشاره می‌شود:

اتباع خارجی اتباع خارجی، افرادی هستند (دارنده گذرنامه، پناهنده، مهاجر، آواره) که تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران را ندارند و تحت عناوین زیر متقاضی ورود به کشور جمهوری اسلامی ایران هستند و تابعیت خارجی آن‌ها مورد قبول دولت جمهوری اسلامی ایران است.

پناهنده: به شخصی گفته می‌شود که به علت ترس موجه به دلایلی نظیر نژاد، مذهب، ملیت یا عضویت در بعضی گروه‌های اجتماعی یا داشتن عقاید سیاسی تحت شکنجه قرار می‌گیرد و در خارج از کشور محل سکونت خود به سر می‌برد و نمی‌تواند و یا به علت ترس مذکور نمی‌خواهد خود را تحت حمایت آن کشور قرار دهد.

آواره: فردی است که به دلیل وقوع جنگ داخلی یا بین‌المللی، بدون تشریفات قانونی، کشور متبوع خود را ترک و یا وادار به ترک آن شده اما نمی‌تواند برابر کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل ۱۹۶۷ ژنو و ملحقات آن بیم موجه از اذیت و آزار را به اثبات برساند.

مهاجر: فردی است که متقاضی اقامت در ایران باشد و درخواست وی مورد قبول جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته باشد.

دارنده گذرنامه: فردی است که در چارچوب قوانین و مقررات داخلی و بین‌المللی و با اجازه مخصوص وارد کشور می‌شود.

^۱ ماده ۱۸۰ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷

^۲ آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۸۰) تنفیذی قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران موضوع ماده (۱۲۹) قانون

برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۳/۱

تعریف تابعیت: تابعیت یعنی تعلق حقوقی، سیاسی، اجتماعی و معنوی یک شخص به یک دولت. این رابطه باعث می‌شود، فرد در همه کشورهای بیگانه از حمایت سیاسی دولت خود بهره‌مند شود.^۱

اجازه مخصوص یا روادید: انواع روادید عبارت است از روادید ورود، عبور، جهانگردی، مطبوعاتی، دانشجویی، سیاسی و خدمت، تجاری کوتاه‌مدت، کار، فرودگاهی.

مدعیان تابعیت: جمعیت‌هایی در ایران حضور دارند که بدون اسناد و دلایل قانونی، مدعی تابعیت ایرانی هستند اما دولت ایران تابعیت ایشان را تاکنون نپذیرفته است. برآورد می‌شود آمار این جمعیت بین ۸۰۰ تا ۱ میلیون نفر باشد. نمونه‌ای از مدعیان تابعیت عبارت‌اند از: خاوری‌ها - لکزایی - خروط - ده مرده

الف) امکان اخراج:

تا زمانی که تابعیت خارجی کسی با ارائه اسناد و مدارک اثبات نشود امکان اخراج او از کشور به مقصد کشور دیگری غیرممکن و ناقض قوانین و مقررات سرزمینی و بین‌المللی است.

ب) کشورهای دیگر نمی‌پذیرند:

سایر کشورها هم به‌صرف ادعای کشور ایران و بدون ارائه مدارک مثبت تابعیتی، این‌گونه افراد را نخواهند پذیرفت.

غیر مجازین: اتباع خارجی که مجوزی برای ورود اقامت و تردد در ایران ندارند، غیر مجاز محسوب می‌شوند. این افراد در گروه‌های ذیل طبقه‌بندی می‌گردند:

۱- متجاوزین مرزی و افرادی که با کمک قاچاق‌بران مهاجر از مرزها عبور کرده و وارد ایران می‌شوند.

۲- افرادی که با مدارک قانونی (گذرنامه و روادید) وارد کشور شده، لکن در زمان تعیین شده از کشور خارج نشده‌اند.

۳- افرادی که کارت آمایش دارند، لکن پس از اتمام اعتبار کارت آمایش جهت تمدید اقدام نکرده‌اند.

ازدواج با اتباع خارجی: طبق ماده ۱۰۶۰ قانون مدنی ازدواج زن ایرانی با تبعه خارجی در مواردی هم که مانع قانونی ندارد موکول به اجازه مخصوص از طرف دولت است. همچنین طبق

^۱ بنگرید به مواد ۹۷۶ تا ۹۹۱ قانون مدنی

ماده ۱۷ قانون ازدواج مصوب ۲۳ مرداد ۱۳۱۰ در مواردی هم که مانع قانونی ندارد موقوف به اجازه مخصوص بوده و دولت باید در هر نقطه مرجعی را برای دادن اجازه معین نماید. بر همین اساس طبق ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۴۵/۷/۶ هیئت وزیران به وزارت کشور اجازه داده می‌شود که پروانه زناشویی با بانوان ایرانی را با اتباع بیگانه با رعایت داشتن شرایط مقرر در آیین‌نامه مزبور صادر نمایند. همچنین طبق ماده ۴ آیین‌نامه مزبور وزارت کشور می‌تواند به استانداری‌ها و فرمانداری‌های کل اختیار دهد که طبق مقررات آیین‌نامه، پروانه زناشویی را صادر نماید.

اشتغال اتباع بیگانه: اتباع بیگانه نمی‌توانند در ایران مشغول به کار شوند، مگر آن که اولاً روادید ورود یا حق کار مشخص دارند و ثانیاً مطابق قوانین و آیین‌نامه‌های مربوطه، پروانه کار دریافت کردند. وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی با رعایت شرایط ذیل در مورد صدور روادید با حق کار مشخص برای اتباع بیگانه موافقت و پروانه کار صادر خواهد کرد. پروانه کار با رعایت قانون حداکثر برای مدت یکسال با شروط ذیل صادر و یا تمدید و یا تجدید می‌شود:^۱

الف) مطابق اطلاعات موجود در وزارت کار تعاون و رفاه اجتماعی در میان اتباع ایران آماده به کار افراد داوطلب واجد تحصیلات و تخصص مشابه وجود نداشته باشد.

ب) تبعه بیگانه اطلاعات و تخصص کافی برای اشتغال و کار موردنظر داشته باشد.

ج) از تخصص تبعه بیگانه برای آموزش و جایگزینی بعدی افراد ایرانی استفاده شود.

کارفرمایانی که اتباع بیگانه فاقد پروانه کار و یا مدت پروانه کارشان منقضی باشد را به کار گمارند و یا اتباع بیگانه را در کاری غیر از آنچه در پروانه کار آن‌ها قید شده است بپذیرند و یا در مواردی که رابطه استخدامی تبعه بیگانه با کارفرما قطع می‌گردد مراتب را به وزارت کار تعاون و رفاه اجتماعی اعلام نمایند با توجه به شرایط و امکانات خاکی و مراتب جرم به مجازات حبس از ۹۱ روز تا ۱۸۰ روز محکوم خواهند شد.^۲

۲-۷-۲. کمیته‌ها و کمیسیون‌های تخصصی امور اتباع

۲-۷-۲-۱. کمیسیون ساماندهی

این کمیسیون متعاقب عدم تنفیذ ماده ۱۸۰ قانون برنامه سوم در برنامه پنجم توسعه عهده دار وظایف شورای هماهنگی اجرایی اتباع بیگانه گردید. ایجاد هماهنگی جامع بین بخشی و تنظیم سازمان اداری در امور اتباع خارجی، تمرکز در سیاست‌گذاری و نظارت بر اجرای مصوبات توسط

^۱ مواد ۱۲۰ تا ۱۲۴ قانون کار مصوب آبانماه ۱۳۶۹

^۲ ماده ۱۸۱ همان قانون کار

دستگاه‌ها در زمینه ورود، تردد، اسکان، اخراج، اشتغال، آموزش، بهداشت و درمان، روابط بین الملل، ازدواج، استملاک و سایر امور مرتبط با اتباع خارجی (از قبیل دارنده گذرنامه، پناهنده، آواره، مهاجر، فاقدین مدرک و اشخاص حقوقی خارجی) مدیریت و تصمیم‌گیری در مورد اتباع خارجی از جمله اهداف این کمیسیون به ریاست وزیر کشور است. اعضای کمیسیون ساماندهی عبارت‌اند از:

وزیر آموزش پرورش، وزیر اطلاعات، وزیر امور خارجه، وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزیر کار، تعاون و رفاه اجتماعی، وزیر علوم و فن آوری، وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، دادستان کل کشور، فرمانده نیروی انتظامی، معاونت اطلاعات و عملیات ستاد کل، جانشین سپاه پاسداران، فرماندهی نیروی قدس سپاه.

۲-۷-۲-۲. کمیته دائمی و کمیته کفالت اتباع خارجی

برای رسیدگی به امور پناهندگان کمیته‌ای در وزارت کشور به نام کمیته دائمی پناهندگان زیر نظر معاون امنیتی وزیر کشور شکل گرفت. این کمیته می‌تواند در صورت لزوم کمیته فرعی را در استان‌ها و شهرستان‌ها با حضور استاندار یا فرماندار تشکیل دهد.^۱ با تصویب آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۰ قانون برنامه سوم توسعه و به منظور پیشنهاد طرح‌های اجرایی و دستورالعمل‌های لازم و انجام مطالعات و برنامه‌ریزی‌های متناسب با قوانین و مقررات و خط مشی دولت جمهوری اسلامی ایران و ایجاد هماهنگی اجرایی در بین سازمان‌های مرتبط، این کمیته تحت عنوان کارگروه دائمی اتباع بیگانه به ریاست دبیر شورای هماهنگی اجرایی اتباع بیگانه در وزارت کشور و با شرکت مدیران کل یا مدیر مربوط در وزارتخانه‌ها و نهادهای عضو با معرفی بالاترین مقام اجرایی هر دستگاه تشکیل می‌شود. جلسات کارگروه دائمی اتباع بیگانه با حضور اکثریت نسبی اعضای اصلی رسمیت یافته و تصمیمات آن باید به تصویب حداقل پنج نفر از اعضای شرکت کننده برسد. همچنین کارگروه‌های فرعی اتباع بیگانه در استان‌ها در صورت لزوم و پس از تصویب شورا با حضور مدیران استانی وزارتخانه‌ها و نهادهای عضو به ریاست استاندار به منظور اجرای مصوبات شورا تشکیل می‌شود. کارگروه دائمی اتباع بیگانه برحسب نیاز، کمیسیون‌های تخصصی و کارشناسی موضوعات اتباع بیگانه را با مسئولیت یکی از اعضای کارگروه تشکیل می‌دهد.^۲ شایان ذکر است با عدم تنفیذ قانون یاد شده در قانون برنامه پنجم توسعه و به تبع آن آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط، وظایف محوله در این خصوص از طریق مصوبات شورای عالی امنیت ملی تعیین شده است.

^۱ ماده ۳ آیین‌نامه پناهندگان مصوب ۱۳۴۲/۹/۲۵

^۲ ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۸۰) تنفیذی قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران موضوع ماده (۱۲۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۳/۱.

۳-۲-۷-۲. کمیته عالی فرهنگی اتباع و مهاجرین خارجی

با تشکیل کمیسیون ساماندهی شورای عالی انقلاب فرهنگی اقدام به تهیه آیین‌نامه کمیته عالی فرهنگی اتباع و مهاجرین خارجی ساکن در جمهوری اسلامی ایران^۱ نمود. این کمیته به منظور ارتقا و توسعه فعالیت‌های فرهنگی اتباع خارجی در کشور تشکیل شده و در این زمینه مدیریت ظرفیت‌های فرهنگی دستگاه‌های ذی‌مدخل را به عهده دارد. مدیریت واحد و منسجم این گونه فعالیت‌ها و تعیین وظایف فرهنگی دستگاه‌های مسئول و اخذ گزارش سالانه و موردی از جمله اقدامات این کمیته است. کمیته‌های فرعی کمیته عالی عبارت‌اند از:

کمیته دینی، علمایی و نخبگان، کمیته پیوست فرهنگی، هنر و ورزش، کمیته اطلاع رسانی، رسانه و فضای مجازی، کمیته آموزش و پژوهش

گفتنی است فعالیت‌های این کمیته کلیه اتباع افغانی و خارجی ساکن در کشور را پوشش می‌دهد. همچنین حضور پناهندگان در کشور را می‌توان فرصت مغتنمی قلمداد کرد که می‌باید در راستای توسعه اشتراکات فرهنگی مورد بهره‌برداری قرار گیرد. تاکید بر حمایت از کانون‌های مذهبی و نیز جوانان خلاق، مبتکر و نخبه و نیز ایجاد امکان مشارکت فرزندان افغان‌ها می‌تواند در ارتقای سطح همگرایی فرهنگی مؤثر باشد. همگرایی فرهنگی پتانسیل بسیار مهمی در صحنه سیاسی افغانستان در کوتاه‌مدت و بلندمدت محسوب می‌شود.

۴-۲-۷-۲. کمیته راه‌های راهبردی

این کمیته در نتیجه همکاری‌های بین کمیساریای پناهندگان خارجی و وزارت امور خارجه و اداره کل اتباع و مهاجرین خارجی کشورمان و به منظور جذب منابع بین‌المللی برای پناهندگان تشکیل شده است.

اهداف این کمیته عبارت‌اند از:

بازگشت داوطلبانه، بهبود دسترسی به سرپناه و خدمات اساسی برای بازگشت، ایجاد فرصت‌های معیشتی و افزایش تقویت امنیت غذایی، حمایت اجتماعی و حفاظت محیط زیست، کمک به کشورهای میزبان

اعضای کمیته راهبری:

۱. اداره کل امور اتباع و مهاجرین خارجی وزارت کشور (به‌عنوان رئیس)

۲. وزارت امور خارجه

۳. کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان

دبیرخانه کمیته مزبور در محل اداره کل امور اتباع و مهاجرین خارجی وزارت کشور مستقر است.

۳-۷-۲. دستگاه‌های مرتبط با اتباع خارجی

آژانس‌ها و سازمان‌های بین‌المللی و مردم‌نهاد فعال در حوزه پناهندگان در زمینه‌های مرتبط با زندگی (آموزش، بهداشت، اشتغال و...) فعالیت و به ارائه خدمات می‌پردازند. در این میان کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل متحد با توجه به تعریفی که از حوزه گسترده فعالیت آن شده است تقریباً در تمام زمینه‌های مرتبط با زندگی پناهندگان به ارائه خدمات و یا حمایت از آن‌ها می‌پردازد و برخی دیگر مانند WFP (برنامه جهانی غذا) صرفاً موضوع تغذیه پناهندگان را هدف قرار می‌دهند. در ذیل معرفی اجمالی برخی از آن‌ها می‌آید:

۱. آژانس‌های بین‌المللی

- کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان

- سازمان یونیسف

- برنامه جهانی غذا

- سازمان بین‌المللی مهاجرت

۲. سازمان‌های مردم‌نهاد داخلی

- محک (حمایت از کودکان مبتلا به سرطان)

- کیانا (بالا بردن سطح فرهنگی و آموزشی کودکان و نوجوانان مشغول به کار)

- تولد دوباره (جمعیت: پناهندگان - خانواده‌های معتادان - کاهش آسیب - آموزش - درمان و بازپروری معتادان و...)

- انجمن دفاع از قربانیان خشونت (دفاع از قربانیان خشونت تشکلی غیردولتی، غیرسیاسی و غیرانتفاعی)

- مؤسسه علمی و فرهنگی کوثر (تأسیس مدارس غیرانتفاعی در برگزاری دوره‌های آموزشی و...)

- زنجیره امید (فراهم‌نمودن خدمات پزشکی و درمانی به کودکان زیر ۱۸ سال بی‌بضاعت)

- ایلیا (حمایت از کودکان و خانواده‌های محروم در حوزه آموزش، درمان و...)

- حامی (حمایت و امداد رسانی به آوارگان عراقی و افغان)

- انجمن حمایت از بهبود یافتگان (جمعیت: پناهندگان - خانواده‌های معتادان - کاهش آسیب - آموزش - درمان و بازپروری معتادان و...)
- بیمه آسیا (ارائه خدمات درمان تکمیلی به پناهندگان)
- بنیاد بین الملل امداد جهان (توانمندسازی پناهندگان زنان افغانی با رویکرد مشاغل خانگی و خدماتی و...)

۳. سازمان‌های مردم نهاد بین المللی

- سازمان امور پناهندگی دانمارک (یاری رساندن به افراد نیازمند در سراسر جهان)
- نیکو ژاپن (کمک به پناهندگان افغان برای آمادگی جهت بازگشت داوطلبانه)
- امور پناهندگی نروژ (آموزش، سرپناه، بهبود سیستم آبرسانی، امرارمعاش، اطلاع‌رسانی و مشاوره حقوقی)

آپریشن مرسی (توانمندسازی پناهندگان افغانستانی)

سازمان پزشکان بدون مرز (امداد پزشکی - اورژانسی به افراد نیازمند به صورت رایگان)

کمیته کمک‌رسانی به پناهندگان عراق (ارتقای وضعیت سلامت پناهندگان)

و بیش از ۱۵ سازمان مردم نهاد دیگر

۸-۲. مدیریت فرقه‌های اسلامی و عرفانی

در این بخش از کتاب فرقه‌هایی که جنبه‌های اجتماعی و فرهنگی دارند، مورد بررسی و تجزیه تحلیل قرار می‌گیرند و عقایدی از جمله شیطان پرستی یا عرفان‌های بیگانه با فرهنگ و اجتماع ایرانی، که جنبه امنیتی به خود گرفته‌اند، تابع پروتکل‌های امنیتی و انتظامی خاص خود هستند.

اما آنچه که در این زمینه برای مدیریت سیاست داخلی اهمیت دارد، رعایت حقوق مدنی با توجه به شناخت باورها و عقاید پیروان آنان است. لذا دقت در این زمینه در راستای سیاست‌های نظام سیاسی، از کارویژه‌های مدیران سیاست داخلی به شمار می‌آید.

فعالیت‌های مذهبی و مناسکی، کیفیت روابطشان با یک‌دیگر، فعالیت‌های سیاسی، فرهنگی و تاریخی آن‌ها (از جمله زیارتگاه‌ها و قبور مورد احترام آن‌ها و آرامستان خاص فرقه، اماکن و مناسبت‌های خاص)، نظر پیروان فرقه در خصوص نظام سیاسی و مشارکت در فعالیت‌های سیاسی و اجتماعی، سیاست‌های جذب و تبشیری فرقه، فعالیت‌های اقتصادی و میزان کمک مالی آن‌ها به

سران فرقه و بالاخره شناسایی سران یا اقطاب فرقه از جمله مواردی هستند که برای مدیریت آن‌ها از اهمیت بسزایی برخوردار است.

۱-۸-۲. ویژگی‌های مدیریتی فرق مذهبی و عرفانی

مذاهب اسلامی در سه موضوع «اعتقادات»، «احکام (فقه)» و «اخلاق و عرفان» دچار اختلافات فراوانی شده‌اند و این سبب شده است تا فرقه‌های متعددی پدید آید. مذاهب کلامی از مباحث اعتقادی، مذاهب فقهی از مباحث فقهی و مذاهب صوفیانه از گزاره‌های اخلاقی شکل گرفته‌اند.

هر چند آمار دقیقی از جمعیت آن‌ها در ج.ا.ایران وجود ندارد ولی این نکته حائز اهمیت است که آن‌ها در مناطق مختلف کشور حضور اجتماعی و فرهنگی فعال داشته و بعضاً در زمره موضوعات مطرح در سیاست داخلی قرار دارند. غالب جمعیت آن‌ها نیز بسته به جهت‌گیری‌های اجتماعی و سیاسی اقطاب خود در انتخابات مشارکت می‌کنند و توجه به خواسته‌های آن‌ها از ضرورت‌های مدیران سیاست داخلی است. اما به تجربه و دانش ثابت شده است که در مواجهه با آن‌ها بایستی موارد زیر را مد نظر قرار داد.

- نخستین جنبه از ویژگی‌های فرق مذهبی این است که آن‌ها درون‌زیست هستند و نسبت به محیط پیرامون با پیشفرض ترس و بیم تماس برقرار می‌کنند. این نکته بایستی مورد توجه فرمانداران قرار گیرد.
- ویژگی مهم دیگر این که آن‌ها بالذات نسبت به شریعت مسامحه‌گر هستند. صوفیه به شریعت، طریقت و حقیقت در طول هم قائل است. لذا نبایستی یک فرماندار از منظر ظاهری و یا تعصب با آن‌ها دیالوگ برقرار سازد.
- مسئله دیگر اینکه صوفیان ولایت را اکتسابی می‌دانند که هر کس می‌تواند خودش را با اکتساب مراتب و سیر و سلوک به قطبیت برساند. لذا نبایستی نسبت به القا و اقناع آن‌ها از نظر مذهبی اقدام نمود و صرفاً التزام عملی‌شان به ضروریات قانونی از جمله لزوم اخذ مجوز در اجتماعات مورد نظر و محافلشان بسنده نمود. حرفه‌ای‌گری در وظایف فرمانداری اقتضا می‌کند که این حس احترام را به گونه‌ای در آن‌ها به وجود آورد و تأکید کرد که بیش از این انتظاری از آن‌ها نمی‌رود.
- از آن‌جا که در سلسله مراتب دراویش و صوفیان قطب و مرشد از احترام ویژه‌ای در نزد پیروان برخوردارند در ارتباط‌گیری با آن‌ها به‌ویژه در احضار آن‌ها یا اجرای مصوبات شورای تأمین مورد نظر باشد و رعایت احترام آن‌ها و مواجهه و ملاقات با آن‌ها به‌خصوص در موقعیت‌های عبوری فرماندار لازم به نظر می‌رسد.

▪ نکته آخر این که هر یک از فرق صوفیه احکام خاصی دارند که شاید بعضی از آن‌ها در سایر فرقه‌ها دیده نشود. به دلیل اینکه منشأ و مبدأ این احکام در تصوف، قطب به‌عنوان رهبر صوفیان است لذا آداب و عقاید متفاوتی شکل گرفته که آشنایی با آن‌ها قبل از هر اقدامی از ضروریات تصمیم‌گیری‌ها در سیاست داخلی است.

بر این اساس حقوقی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای مسلمانان موردنظر مقرر داشته و تبعیت از آن‌ها برای مدیران سیاست داخلی نیز ضرورت دارد عبارت‌اند از:^۱

الف. احترام

یکی از ضروریات روابط مسالمت‌آمیز بین اهالی یک کشور، احترام متقابل است که این مسالمت را تسهیل می‌کند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای ایجاد روابط مسالمت‌آمیز و اخوت و برادری بین همه مسلمانان و پر هیز از هر گونه تفرقه‌ای بر رعایت احترام کامل تأکید می‌نماید. بنابراین هر گونه بی‌احترامی نسبت به پیروان مذاهب اسلامی قانوناً ممنوع است.

ب. آزادی انجام مراسم مذهبی

انجام مراسم مذهبی، علاوه بر جنبه عبادی، حالت سیاسی به خود می‌گیرد. در جوامعی که اختلافات فرقه‌ای و مذهبی وجود دارد، انجام این گونه مراسم طبعاً بین گروه‌های مخالف ایجاد رقابت و حتی کینه و دشمنی می‌کند. از این رو بسیاری از حکومت‌ها در مقابل این قبیل مراسم محدودیت‌هایی به‌وجود آورده و با آن اقلیت‌ها به‌شدت برخورد می‌کنند، اما با این همه در جمهوری اسلامی ایران پیروان سایر مذاهب اسلامی و حتی اقلیت‌های غیر مسلمان در انجام مراسم مذهبی خود کاملاً آزاد و مورد احترام هستند.

ج. رسمیت تعلیم و تربیت دینی و احوال شخصی

همه فرق اسلامی تابع تعلیم و احکام قرآن و سنت نبی اکرم(ص) هستند. آزادی مذهب، اقتضا می‌کند که پیروان همه مذاهب اسلامی از امکانات خاص خود در این زمینه‌ها برخوردار باشند. از این رو اصل دوازدهم قانون اساسی فقه این مذاهب و حق تعلیم و تربیت دینی آنان را به رسمیت شناخته و برای دولت تکلیف می‌نماید که امکانات لازم را در این خصوص فراهم نماید.

^۱ بنگرید به رضایی، حقوق اهل سنت در قوانین موضوعه ایران، تأملاتی درباره اهل تسنن ایران، مجموعه مقالات، معاونت طرح و بررسی‌های استراتژیک، اداره کل بررسی‌های امنیتی، صص ۱۳۷-۱۳۴

د. رسمیت منطقه‌ای

در برخی از مناطق کشور که پیروان یک مذهب اسلامی، اکثریت ساکنان را تشکیل می‌دهند، قانون اساسی مقررات محلی را در حدود اختیارات شوراها در چارچوب موازین اسلامی و قوانین کشور به آنان واگذار نموده است.

ه. حقوق سیاسی و اداری

علاوه بر حقوق مذکور بررسی سایر اصول قانون اساسی نشان‌دهنده امتیازات برجسته‌ای برای پیروان سایر مذاهب اسلامی است:

الف) آزادی تشکیل احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی، بر اساس اصل ۲۶ قانون اساسی.

ب) نمایندگی مجلس شورای اسلامی بر اساس اصل ۶۴ قانون اساسی.

ج) تساوی در همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلامی، بر اساس اصل نوزدهم و بیستم قانون اساسی.

۲-۸-۲. دسته‌بندی فرق اسلامی و عرفانی

در دسته‌بندی‌های فرق و نحل مختلف در جمهوری اسلامی ایران دو دسته قابل تمایزند. دسته نخست فرق سنتی مذهبی و دسته دوم را عرفان‌های نوظهور می‌نامیم. هر یک از این دسته‌بندی‌ها خود به چند شاخه دیگر تقسیم می‌شوند. در فرق سنتی مذهبی، فرق اسلامی اهل سنت و تشیع قرار دارند. در مقابل فرق مذهبی غیر اسلامی آرامنه، کلیمی، صابئین هستند. در دسته عرفان‌های نوظهور نیز عرفان حلقه که نوظهور به شمار می‌آیند و عرفان‌های غیرمذهبی سرخ پوستی (که ریشه در امریکای لاتین و کاستاندا دارد) و شیطان پرستی قرار می‌گیرند.^۱

کانون توجه این بخش در فرق سنتی مذهبی متمرکز است که همان‌گونه که گفته شد در دو قلمرو تشیع و تسنن قابل تحلیل هستند. در نوع تشیع آن انواع مختلف صوفیان صفوی، صوفیان نعمت‌اللهی، نوربخشیه، گنابادیه، حروفیه و نقطویه را مشاهده می‌کنیم و در بخش مذهبی سنی نقشبندیه، خلوتیه، قادریه، پیرجمالیه، مولویه، حشمتیه و سهروردیه مولتان قرار دارند. از آن‌جا که شرح کلیه فرق و نحل خود مجال گسترده‌ای را می‌طلبد در این بخش صرفاً به معرفی فرقی خواهیم

^۱ بر اساس مصاحبه با دکتر مجید بهرامی و نویسنده پایان نامه دکتری نقش عرفان اسلامی در سیاست ایران، دانشگاه تهران

پرداخت که در سیاست‌گذاری داخلی مدیران میانی، یعنی فرمانداران، از جنبه‌های بارزی چون فعالیت‌های سیاسی، فرهنگی و تاریخی (از جمله زیارتگاه‌ها و قبور مورد احترام آن‌ها و آرامستان خاص فرق، اماکن و مناسبت‌های خاص) برخوردارند. عمده تقسیم‌بندی فرق سستی مذهبی مربوط به متصوفه هستند. لذا قبل از شروع معرفی شقوق مذکور به ویژه صوفیه صفویه را معرفی می‌کنیم. برای تکمیل این گفتار به چندطریقت معروف از صوفیه که به‌رغم این چالش‌ها در اقصی نقاط کشور هواخواهان خود را پنهانی و یا کمتر آشکار حفظ کرده‌اند و در مدیریت سیاست داخلی آشنایی به عقاید و باورهایشان اهمیت زیادی دارد، معرفی اجمالی می‌کنیم.

به ترتیب حروف الفبا عبارت‌اند از:

اول. اسماعیلیه

فرقه "اسماعیلیه" از فرق منشعب از مذهب شیعه است. ظهور این فرقه، نتیجه اختلاف پیروان در امامت اسماعیل با برادرش حضرت موسی بن جعفرالکاظم(ع) بوده است. اینان معتقد بودند که بعد از امام جعفر صادق(ع) چون پسرش اسماعیل پیش از پدر در گذشته امامت محمد بن اسماعیل منتقل شده که سابع تام بوده و دور هفت به او خاتمه یافته است. از دیدگاه اسماعیلیان، افراد بشر به دو گروه تقسیم می‌شوند: ویژگان یا نخبگانی که با طی مراحل مختلف به باطن شریعت دست می‌یابند و دیگر، اکثریت غیراسماعیلی که فقط قادر به درک مفاهیم ظاهری مذهب هستند. همچنین، سازمان مذهبی اسماعیلیان بر مراتب و درجات منظمی استوار بود که از پایین به بالا، عبارت بودند از: مستجیب (تازه وارد به گروه)، ماذون، داعی، حجت، باب و امام.

عمده تمرکز اسماعیلیان در مصر بوده است، با وجود این، حضور مستمر و فعالشان در ایران و قلعه‌های واقع در کوهستان‌های ایران از جمله الموت از نکات برجسته تاریخ این گروه است. از عمده اعتقادات این فرقه این است که کتاب‌های نازل شده، به خصوص قرآن مجید، و شریعی که در آن‌ها مندرج یا از آن‌ها مستخرج است، یک معنای لفظی ظاهری دارند که باید آن را از معنای درونی یا حقیقت روحانی نهفته در باطن آن‌ها متمایز دانست. همچنین ظاهر احکام و شرایع دینی که به وسیله پیامبران ابلاغ شده است، در هر دوره‌ای از تاریخ مذهبی بشریت تغییر می‌یابد و حال آن که باطن که در بردارنده حقایق است ثابت و بدون تغییر باقی می‌ماند.

فرقه نزاریه، یکی از فرقه‌های انشعابی اسماعیلیه است که از زمان فوت مستنصر و پس از اختلاف میان دو فرزندش (نزار و مستعلی) بر سر جانشینی پدید آمد. حسن صباح منادی و رئیس فرقه نزاری در ایران بود که مرکز دعوتش را در ایران، در قلعه الموت قرار داد. او با هدف تسخیر قلاع بیشتر و ترویج آیین اسماعیلی، در پی تشکیل حکومتی مستقل از دولت فاطمیان مستعلوی بود.

موفقیت نزاریان مرهون وجود فدائیان اسماعیلی بود. آن‌هایی که با هوش، ذکاوت، دقت عمل و اعتقاد راسخ خود علیه بزرگانی که بر ضد نزاری عمل می‌کردند، دست به اقداماتی رعب‌آمیز زده و در نتیجه در دل آنان وحشت ایجاد می‌کردند که از اقدامات فدائیان می‌توان به ترور خواجه نظام‌الملک اشاره کرد.^۱

دوم. اهل حق

اهل حق یک مذهب باطنی است که معتقدان آن بیشتر در مغرب ایران زندگی می‌کنند. با نوعی تسامح برخی به آنان علی‌اللهی نیز می‌گویند درحالی‌که آنان علی‌اللهی واقعی نیستند و عقایدشان آمیخته از اعتقادات مانوی، ادیان کهن ایرانی، و مذهب اسماعیلی و تناسخ‌هندی است. از نشانه‌های خاص آنان شاربشان است. یعنی موی سبیل خود را نمی‌زنند، تا بلند شود و لب بالایی را بپوشاند. آنان شارب را معرف مسلک حقیقت می‌دانند و معتقدند که شاه ولایت علی(ع) نیز شارب خود را نمی‌زده است. از این جهت زدن شارب را گناهی بزرگ می‌دانند.^۲

بر اساس عقاید این جماعت، حقیقت سبب و علت خلقت موجودات است. دین آنان آکنده از اسرار است. سری که خداوند به پیغمبران اظهار داشته و آن سر نبوت است، از آن پس این سر به نام سر امامت که حضرت محمد به علی(ع) گفته است مبدل گردیده و از او تا دوازدهمین امام که مهدی آل محمد(ص) باشد علی‌الدوام می‌رسد. پس از غیبت امام دوازدهم این سر به پیروان و اقطاب ایشان که یکی پس از دیگری می‌آیند اظهار می‌شود. سنگ بنای دیگر اعتقاداتشان که در یکی از کتب مذهبی آنان کتاب «سرانجام» اشاره شده تناسخ به معنی حلول روح از قالبی به قالب دیگر است.

از آداب و رسوم اهل حق نماز خواندن و قربانی کردن و سرسپردن و جوز شکستن (فال زدن) و عهد و میثاق بستن و روزه گرفتن است. محل اجتماع ایشان جمع خانه است و شرط شرکت در آن مرد بودن و عاقل و بالغ بودن و قصد عبادت داشتن و کمر بند همت بر کمر داشتن است که با گفتن یا علی در آن عبادتگاه وارد می‌شوند. نماز ایشان به جماعت است، و نماز فرادا درست نیست و عبادت با نواختن تنبور و آلات موسیقی و خواندن سرود و دعاهای مذهبی انجام می‌پذیرد. سرسپردن یعنی سرتسلیم و رضا به درگاه حق فرودآوردن و در پیش پیر دلیل عهد و میثاق بستن از آیین اهل حق است.^۳

اهل حق را از غلات شیعه می‌دانند. غلات فرقه‌هایی از شیعه هستند که درباره ائمه خود گزاره‌گویی کرده و آنان را به‌خدایی رسانیده و یا قائل به حلول جوهر نورانی الهی در امامان خود شدند. تمام فرق شیعه جز اثنی‌عشریه، زیدیه و بعضی از اسماعیلیه از غلات به شمار می‌روند. از

^۱ برای مطالعه بیشتر بنگرید به جعفریان، رسول، تاریخ تشیع در ایران، انصاریان، قم، اول، ۱۳۸۰. همچنین بنگرید به مشکور، محمد جواد، تاریخ شیعه و فرقه‌های اسلام تا قرن چهارم، اشراقی، تهران، پنجم، ۱۳۷۲.

^۲ همان

^۳ مشکور، صص ۸۱-۸۳

حضرت صادق و حضرت رضا (علیهم السلام) روایت شده که غلات را به دلیل کوچک شماری خداوند نهی نموده بیزاری جسته‌اند. برخی از غلات نیز مانند ابوالخطاب برای رسیدن به مقام دنیوی و نفوذ در مردم و پیدا کردن مرید خود را به ائمه شیعه بسته و درحالی که نسبت‌های غلوآمیز به ایشان می‌دادند خود را نیز در مرتبت با آنان شریک می‌پنداشتند. عدد فرق غلات در اسلام را از صد و پنجاه فرقه بیشتر ذکر کرده‌اند.^۱

سوم. باییه

آن‌ها گروهی هستند که خود را از پیروان سیدعلی محمد شیرازی در قرن سیزدهم هجری می‌دانند که در شهر شیراز خروج کرده و خود را باب خواند. وی متأثر از شیخیه و رکن چهارم اعتقادات آن‌ها بود. باب از نوزده سالگی به شاگردی سید کاظم رشتی از پیشوایان شیخیه راه یافت و در سلک شاگردان او درآمد. وی پس از درگذشت سید، در بیست و چهار سالگی (۱۲۶۰ ه.ش) دعوی کرد که باب و واسطه وصول به امام زمان است. از آن سال ۱۸ تن از علمای شیخیه به وی گرویدند و از روی حساب ابجد با خود وی که نوزده می‌شود، معروف به حروف حی شدند. وی در ۱۲۶۴ مدعی شد وی همان قائم موعود است.^۲ البته وی در حضور ناصرالدین میرزا ولیعهد در تبریز توبه نامه نوشت که اکنون در کتابخانه مجلس شورای ملی در میدان بهارستان تهران مضبوط است. در ۱۲۶۶ نیز به دستور میرزا تقی خان امیرکبیر صدراعظم ناصرالدین شاه به تبریز منتقل و تیرباران شد. ازلی‌ها راجع به جسد او می‌گویند که شبانه به تهران آورده شده و در امامزاده معصوم نزدیک رباط کریم به خاک سپرده شد. بهائیان نیز گویند که جسد وی از آن‌جا به مسجد ماشاءالله نزدیک چشمه علی برده شد و از آن‌جا به تهران آوردند و در نهایت به امر بهاء الله به عکا برده و در دامنه کوه کرمل به خاک سپردند و آن‌جا را مقام اعلی خواندند.

باب کتاب‌ها و رسالاتی بسیار نوشته است که مهم‌ترین آن‌ها کتاب «بیان» عربی و فارسی است و کتاب تعلیمات او به شمار می‌آید و طبق معمول خود اساس تقسیمات آن را بر عدد نوزده گذاشته بود که البته عمرش کفاف تکمیل آن را نداد.

^۱ مشکور، صص ۳۴۷-۳۴۵

^۲ مشکور، پیشین، ص ۸۹-۸۷

چهارم. بهائیت

فرقه بهائی، انشعابی از بایبگری و بایبگری، انشعابی از شیخیگری است.^۱ بنیانگذار آیین بهائیت، میرزا حسینعلی نوری معروف به بهاءالله است و این آیین نیز نام خود را از همین لقب برگرفته است. پس از ادعای بایبیت توسط سید علی محمد شیرازی در شمار نخستین گروندگان به باب درآمد و به ترویج بایبگری، به ویژه در نور و مازندران پرداخت. برخی از برادرانش از جمله میرزا یحیی معروف به «صبح ازل» نیز بر اثر تبلیغ او به این مرام پیوستند. پس از اعدام علی محمد باب به دستور امیرکبیر، میرزا یحیی ادعای جانشینی باب را کرد. پس از باب عموم بایبه به جانشینی میرزا یحیی معروف به صبح ازل معتقد شدند و چون در آن زمان یحیی بیش از نوزده سال نداشت، میرزا حسینعلی زمام کارها را در دست گرفت. امیرکبیر برای فرونشاندن فتنه بایبان از میرزا حسینعلی خواست تا ایران را به قصد کربلا ترک کند و او در شعبان ۱۲۶۷ به کربلا رفت، اما چند ماه بعد، پس از برکناری و قتل امیرکبیر در ربیع الاول ۱۲۶۸ و صدارت یافتن میرزا آقاخان نوری، به دعوت و توصیه شخص اخیر به تهران بازگشت. در همین سال تیراندازی بایبان به ناصرالدین شاه پیش آمد و بار دیگر به دستگیری و اعدام بایبها انجامید، و چون شواهدی برای نقش حسینعلی در طراحی این سوءقصد وجود داشت، او را دستگیر کردند. اما حسینعلی به سفارت روس پناه برد و شخص سفیر از او حمایت کرد. سرانجام با توافق دولت ایران و سفیر روس، میرزا حسینعلی به بغداد منتقل شد و بدین ترتیب بهاءالله با حمایت دولت روس از مرگ نجات یافت. بایبهایی که ادعای او را نپذیرفتند و بر جانشینی میرزا یحیی (صبح ازل) باقی ماندند، «ازلی» نام گرفتند و پذیرندگان ادعای میرزا حسینعلی (بهاءالله) «بهائی» خوانده شدند. میرزا حسینعلی با ارسال نوشته‌های خود به اطراف و اکناف رسماً بایبان را به پذیرش آیین جدید فرا خواند و دیری نگذشت که بیشتر آنان به آیین جدید ایمان آوردند. میرزا حسینعلی پس از اعلام «من یظهره اللهی» خویش، به فرستادن نامه (الواح) برای سلاطین و رهبران دینی و سیاسی جهان اقدام کرد و ادعاهای گوناگون خود را مطرح ساخت. بارزترین مقام ادعایی او ربوبیت و الوهیت بود.^۲

^۱ در باب جایگاه بهائیان در نظام جمهوری اسلامی ایران بنگرید به مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی و نظر مقام معظم رهبری پیرامون نحوه برخورد با بهائیان مبنی بر این که (۱) بدون جهت آنان از مملکت اخراج نمی‌شوند. (۲) بی دلیل آنان دستگیر و زندانی و یا مجازات نمی‌شوند....

^۲ بهائیت از آغاز تا کنون، پایگاه اطلاع رسانی حوزه

پنجم. خاکساریه

خاکساریه صوفیانی هستند که با شکل و شمایل درویشی که در کوچه و بازار و خیابان کشکول به دست و تبرزین به دوش و کلاه نمدی که تاجش می‌خوانند و به امر رئیس فرقه آن را بر سر می‌گذارند و پرسه می‌زنند. آغازی برای پیدایش زمانی این سلسله به طور یقینی موجود نیست اما پیوستگی و قرابت آن با مسلک اهل حق، گویای ارتباط این دو با یکدیگر است. این شباهت، عده‌ای را به این تفکر سوق داده است که خاکساریه گروهی از اهل حق هستند.

در سلسله خاکساریه بعد از مقام قطبیت (که در انحصار امام معصوم بوده و از مولا امام به امام مقام ولایت و قطبیت طی شده تا به امام مهدی(ع) حضرت ولی عصر رسیده) مقام بعدی مقام سرسلسله است که در اصطلاح شیخ الشیوخ هم می‌گویند و ایشان شیخی است که سایر مشایخ جهت امور سلسله با ایشان مطابق می‌شوند. شیخ پیر روشن ضمیری است که زحمت دستگیری و تشریف اشخاص به سلوک و هدایت و تربیت فقرا را بر عهده دارد.^۲

خاکساریه به سه گروه غلامعلی شاهی، معصومعلی شاهی و نورائی تقسیم می‌شده‌اند،^۳ دسته‌ای دیگر از درویشان عهد قاجار هم جزو سلسله خاکساریه محسوب می‌شدند و به عجم شهرت داشتند.^۴ امروزه از سه گروه خاکساران، بیش از همه گروه غلامعلی شاهی و شمار اندکی از گروه معصومعلی شاهی در ایران باقی مانده‌اند که بیش‌تر در تهران، مشهد، شیراز، کرمانشاه و اهواز سکونت دارند. از مهم‌ترین اعتقادات قابل ذکر در مورد خاکسار اعتقاد آنان به حلول و تناسخ است. حلول از نظر اینان وارد شدن خداوند در زمان‌ها و جامعه‌های مختلف به کالبد اشخاص است. تناسخ عبارت است از اینکه هر انسانی پس از مرگ روحش در انسان دیگری وارد شده تا جزای اعمال پس از مرگ خود را ببیند این عمل هزار بار ادامه دارد تا اینکه در مرتبه هزار و یکم به حق می‌پیوندد.

ششم. ذهبیه

این فرقه خود از فرق صوفیه (کبرویه) منشعب شده‌اند. آن‌ها پیروان میرشهاب الدین سید عبدالله برزش آبادی مشهدی هستند که مرید خواجه اسحاق ختلائی بود. عبدالله وقتی که از بیعت با خلیفه خواجه اسحاق (سیدمحمد نوربخش) امتناع کرد اسحاق گفت ذهب عبدالله و بدین روی بود که معرف به فرقه ذهبی شدند. این سلسله مذهب شیعه امامیه دارند و مروج طریقت ایشان شیخ نجب الدین رضا تبریزی بود. آن‌ها به علت اخلاص در تشیع و کمک به ولایت ائمه اثنی‌عشر در دوره

^۱ چهاردهی، نور الدین، خاکسار و اهل حق، اشراقی، تهران، ۱۳۶۸ ش

^۲ همان

^۳ عبدالکریم مدرسی عالم، تحفه درویش، ج ۱، ص ۱۱۹، تهران ۱۳۳۷ ش

^۴ عبدالکریم مدرسی عالم، گنجینه اولیاء، ج ۱، ص ۶۸، آئینه عرفا، تهران ۱۳۳۸ ش.

صفویه نخست در خراسان و سرانجام در فارس موفق به گسترش طریقه خود در بین طبقات عامه و اهل حرف و صنایع شدند.^۱

هفتم. شیخیه

از پیروان شیخ احمد احسائی از علمای بزرگ شیعه در قرن سیزدهم را گویند. سیدکاظم رشتی و سپس حاج محمد کریم خان قاجار کرمانی جانشین وی شدند. شیخیه کرمان را بنا به انتساب به مؤسس آن حاج محمد کریم خان، کریم‌خانیه گفتند. پس از وی شیخیه بر چند فرقه شدند. باقریه منتسب به پیروان محمد باقر خندق آبادی از کرمان مهاجرت کردند و در نائین و اصفهان و جندق و بیابانک و همدان طرفدارانی یافتند و فرقه شیخیه باقریه را در همدان تشکیل دادند. شیخیه ثقه‌الاسلامیه در آذربایجان، شیخیه حجت‌الاسلامی، شیخیه عمید‌الاسلامی و احقاقیه از دیگر فرقه‌های شیخیه هستند. شیخیه اصول دین را منحصر در چهار اصل: توحید، نبوت، امامت و رکن رابع می‌دانند. از نظر آن‌ها رکن رابع همان مبلغ و واسط بین شیعیان و امام غایب است.^۲ این اعتقاد کم‌کم زمینه‌ساز فرقه بابیه شد.

هشتم. دراویش قادریه

فرقه قادریه (طرفداران عبدالقادر گیلانی) بزرگ‌ترین فرقه صوفی اهل سنت است. هرچند اهل بیت را هم قبول دارند از کشور مغرب تا اندونزی پیرو و طرفدار دارند. اهل سنت غرب ایران (کردستان و نواحی غربی کشور) اکثراً صوفی قادری هستند. اگرچه آن‌ها در اصل از بین حنابله برخاسته‌اند، تا حدود زیادی اهل تسامح و مساحمه بودند. در این طریقت به حفظ سنت و شعائر تأکید می‌شود.

پیروان مکتب قادری قائل به سماع و وجد هستند و شادی جسم را سبب پاکی روح می‌دانند. پیروان این مکتب به وحدت وجود معتقد هستند و به محبت و خدمت شهرت دارند. دراویش قادری عمدتاً گیسوان بلند دارند و شارب (سیبل) بلند می‌گذارند و در هنگام ذکر موهای خود را باز نموده و پریشان می‌کنند. دراویش قادری امروز بیشتر در ناحیه کردستان حضور دارند، هرچند این فرقه در ولایات سند و بلوچستان و کشور مغرب نیز طرفدارانی دارد.^۳

^۱ مشکور پیشین، ص ۱۹۸ به نقل از هفتاد و دو ملت، ص ۱۷۶-۱۷۴

^۲ مشکور، محمد جواد، فرهنگ فرق اسلامی، بنیاد پژوهش‌های اسلامی اسلامی، مشهد ۱۳۸۴، صص ۲۶۹-۲۶۶

^۳ همان منبع

نهم. دراویش نعمت الهی

فعال ترین فرقه صوفی شیعه گنابادی‌ها هستند که از شاه نعمت‌الله ولی منشعب شده‌اند. این فرقه در حال حاضر در شهرهای تهران، گناباد، مشهد، یزد، بروجرد و بجنورد پیرو دارد. یکی دیگر از فرقه‌های صوفی شیعه شاه نعمت‌اللهیه است؛ طرفداران این فرقه در کرمان هستند. اما سلسله نعمت‌اللهی منسوب است به شاه نعمت‌الله‌ولی که بقعه او در ماهان کرمان واقع است و چندین طریقه از این سلسله منشعب شده است.

سید نعمت‌الله کرمانی معروف به شاه نعمت‌الله ولی که نعمت‌اللهیان خود را بدو منسوب می‌دارند، پس از شیخ علاءالدوله سمنانی مشهورترین عارف و صوفی قرن هشتم هجری است. فرقه نعمتی که مخصوصاً در عهد صفویه و بعد از آن در غالب ولایات ایران با فرقه حیدری سر جنگ داشته‌اند، منسوب بدوست. چنانکه سلسله نعمت‌اللهی نیز به وی منسوب است.

فرقه نعمت‌اللهی در ایران به شاخه‌های مختلف تقسیم شد که عمده آن‌ها از قرار ذیل است:

۱. نعمت‌اللهی صفی‌علیشاهی
۲. نعمت‌اللهی نور‌علیشاهی
۳. نعمت‌اللهی کوثر‌علیشاهی
۴. نعمت‌اللهی مونس‌علیشاهی
۵. نعمت‌اللهی سلطان‌علیشاهی گنابادی
۶. نعمت‌اللهی منور‌علیشاهی

دهم. دراویش نقشبندی

فرقه نقشبندی یکی از سلسله‌های صوفیه است که توسط خواجه بهاء‌الدین محمدبن محمد بخاری در قرن هشتم هجری قمری تأسیس شده است. او در سال ۷۱۸ یا ۷۲۸ ق در بخارا متولد و در سال ۷۹۱ ق وفات یافته است.^۱

طریقه بهاء‌الدین نقشبند در آغاز در بخارا و اطرافش رواج یافت. ولی به توسط خلفا و جانشینان بهاء‌الدین، این طریقه در شهرهای دیگر خراسان و ماوراءالنهر راه یافت و پس از چندی یک دو شهر دیگر مرکز نقشبندیان شد. از نشانه‌های این فرقه گیسوی بلند است که آن را سنت رسول‌الله می‌دانند. آنان با شارب (سبیل)، بسیار مخالف هستند در این فرقه کارهای خارق‌العاده از جمله خوردن مهتابی و سیخ زدن به بدن و ریاضت‌های طولانی رواج دارد.

^۱ حقیقت، عبدالرفیع، عارفان بزرگ ایرانی، کومش، ۱۳۸۳ ش، تهران، ص ۶۱۹

تصوّف نقشبندی، سنتی معتدل و میانه‌روست. پیروی از سنت و حفظ آداب شریعت و دوری از بدعت اساس این طریقت است. در آن نه خلوت است نه عزلت و نه ذکر جهر و نه سماع. آنچه در تعالیم نقشبندی بیش از همه تکرار شده است یکی اتباع سنت است و حفظ شریعت و دیگر توجه به حق است و نفی خواطر.

میانه‌روی نقشبندیان و التزام آنان به شریعت، سبب شد که بسیاری از عالمان دین بدین طریقه بگرایند و به حلقه نقشبندیان در آیند. آنان در میان سلسله شان امام صادق - علیه السلام - را به عنوان قطب پنجم قرار داده و معتقدند، بعد از آن حضرت، خرقه درویشی به بایزید بسطامی منتقل شده و از او به قطب‌های بعدی انتقال پیدا کرده است.^۱

یازدهم. در اویش نوریخشیه

فرقه نوریخشیه (طرفداران سید محمد نوریخش) یکی دیگر از فرقه‌های صوفی شیعه است که در قرن هشتم شکل گرفته است. طرفداران این فرقه در تهران مستقر هستند و در شمال پاکستان نیز پیرو دارد.

نوریخشیه یکی از سلسله‌های مذهبی صوفیانه عصر تیموریان است که پیروان سید محمد نوریخش (۷۹۵-۸۶۹ ه.ق) هستند. در قرن نهم به نوعی قیام علیه دولت وقت (تیموریان) متوسل شدند. این سلسله در عصر صفویه فعال بوده و پادشاهان صفویه که خود از طریق تصوف قدرت را در ایران به دست گرفته بودند ولی هر چیزی که قدرتش را تهدید می‌کرد آن را از سر راه خود برمی‌داشتند، به کنترل و تضعیف تصوف پرداختند. عمده این اقدامات در زمان شاه طهماسب و در نهایت در زمان حکومت کریم‌خان زند به اوج تصوف‌زدایی انجامید.

۳-۸-۲. اقلیت‌های دینی: زرتشتی، کلیمی، مسیحیت، یهودیت و صابئین

ابتدا ذکر این نکته لازم است که واژه اقلیت یک واژه تحقیرآمیز و غیردوستانه در ادبیات فرهنگی به‌شمار می‌آید اما از آن‌جا که در قانون اساسی کشور ما از نظر قلت جمعیتی به گروندگان این آیین‌های مذهبی اقلیت گفته شده در لسان سیاست‌مداران و سیاست‌گذاران نیز جاری شده و به کار گرفته می‌شود.^۲ بهتر است از واژه جایگزین مانند گروه‌های دینی یا آیینی مختلف استفاده شود. گروه‌های موصوف در کل تعامل و ارتباطات خوبی با دستگاه‌های دولتی داشته و به مناسبت‌های مختلف از جمله سالروز پیروزی انقلاب اسلامی و شرکت در جنگ تحمیلی و کمک‌های نقدی و جنسی در ایام دفاع مقدس مشارکت خوبی داشته‌اند. آن‌ها در اکثر نقاط کشور با سایر ادیان و مذاهب

^۱ میاخیل، محمد عمر، شجره‌ها و اماکن قبایل پشتون، میوند، ۱۳۸۳ ش، کابل، ص ۶۱۹

^۲ -بر اساس مصاحبه با دکتر سعید جلالی، دکتری تاریخ و معاون پژوهشی مرکز مطالعات، تحقیقات راهبردی و آموزش وزارت کشور

حسن سلوک داشته و درمقابل نیز درخواست‌ها و امورات آنان مورد توجه مسئولیت سیاسی کشور قرار می‌گیرد.

بدین روی فصل چهارم آیین‌نامه احزاب، گروه‌ها و اقلیت‌های دینی به آزادی‌های مدنی آن‌ها اختصاص داده شده است. بر این اساس^۱ متقاضیان تشکیل انجمن اقلیت‌های دینی موضوع اصل ۱۳ قانون اساسی باید از اقلیت شناخته شده باشند^۲.

مسائل دینی آن‌ها شامل موارد زیر است:

الف - برگزاری مراسم مذهبی عادی

ب - برگزاری جشن‌ها و اعیاد و مراسم سوگواری مذهبی

ج - برگزاری سخنرانی‌ها و یا سمینارهای تبلیغی

د - نشر کتب و مقالات و مجلات مذهبی

ه - دعوت از مبلغان مذهبی سایر کشورها

و - تعمیر معابد و اماکن مقدسه

همچنین مسائل فرهنگی آن‌ها شامل موارد زیر است.

الف - نشر زبان خاص مربوط به خود از طریق تشکیل کلاس‌های خصوصی و نشریه

ب - ایجاد مدارس و سایر مؤسسات فرهنگی مانند چاپخانه، زبانکده و هنرکده

در مسائل اجتماعی نیز در موارد زیر می‌توانند فعالیت داشته باشند:

الف - ایجاد صندوق و مؤسسات خیریه

ب - ایجاد مراکز درمانی

ج - ایجاد تعاونی‌های تولید و توزیع

د - ایجاد مهد کودک و مراکز نگهداری سالمندان

^۱ ماده ۳۷ آیین‌نامه قانون احزاب ۱۳۶۰ (شایان ذکر است که قانون مذکور در تاریخ ۱۳۹۵/۸/۲۲ تحت عنوان قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی تغییر کرده و هنوز فاقد آیین‌نامه اجرایی است).

^۲ ماده ۳۷ آیین‌نامه اجرایی فعالیت احزاب

ه - ایجاد باشگاه‌های ورزشی و تفریحات سالم

و - برگزاری مراسم و اعیاد قومی

ز - انجام گردش‌های علمی، تفریحی و مذهبی^۱

الف. زرتشتیان

این گروه مذهبی عمدتاً در استان‌های یزد و کرمان، تهران، شیراز، اصفهان و اهواز ساکن هستند. به این نکته نیز باید توجه داشت که در کشورهای هند و امریکا و در بخش‌هایی از اروپا نیز تعداد قابل توجهی زرتشتی مهاجر زندگی می‌کنند. منابع داخلی زرتشتیان به این نکته اشاره کرده‌اند که جمعیت پیروان این دین باستانی ایرانی رو به کاهش است.

زرتشتیان برای انجام مراسم مذهبی مکان‌هایی به نام «آتشکده» یا «آدریان» دارند که محل نگهداری آتش فروزان و نیایش‌های خاص است. قدیمی‌ترین و مقدس‌ترین مکان نگهداری آتش در ایران، آتشکده معروف یزد است. در کرمان نیز نیایشگاه شاه ورهرام ایزد در چنین جایگاهی قرار دارد. در شهرستان یزد و توابع آن مجموعه‌ای از نیایشگاه‌ها و فضاهای مقدس زرتشتیان وجود دارد.

ریاست معنوی زرتشتیان با «موید موبدان» است که در تهران حضور دارد و در انجمن موبدان به این سمت معنوی برگزیده می‌شود. سایت «امرداد» به عنوان تارنمای کلی زرتشتیان ایران به رویدادها و بیانیه‌ها می‌پردازد و به عنوان رسانه رسمی این جامعه دینی تلقی می‌شود.

آیین زرتشت یا مزدیسنا (mazd yasna) چند متن مقدس دارد. گات‌ها که حاوی سروده‌های منسوب به زرتشت است که در وصف هستی و نیایش آفریدگار به صورت منظوم و آهنگین سروده شده است. اوستا که متن اصلی آیین زرتشت و کتابی آسمانی تلقی می‌شود و نکات و دستورات آسمانی برای زرتشتیان را دربر می‌گیرد. کتب دیگری مانند «اردا ویراف نامک»، «وندیداد»، «داتستان دینیک» و خرده اوستا نیز مورد احترام و عمل زرتشتیان قرار دارد. زرتشتیان یک گروه مذهبی درون‌زیست بوده و در عین حال از آغاز دوران اسلامی هیچ مشکلی با مسلمانان و دیگر گروه‌های مذهبی ایجاد نکرده و در مقاطعی که از سوی حکومت‌های وقت شدت عملی وجود داشته به مهاجرت در اطراف فلات ایران مبادرت نموده و ایجاد جماعت پارسیان هند به عنوان عمده‌ترین جمعیت زرتشتی جهان ناشی از همین موضوع تأثیر گرفته است.

^۱ تبصره‌های ماده ۳۸ همان آیین نامه

زرتشتیان ایران همه‌ساله زاد روز آشو زرتشت پیامبر را در ۶ فروردین ماه گرامی می‌دارند که البته جامعه زرتشتیان هند با این تاریخ هماهنگی ندارند. در تقویم زرتشتی هر ماه ۳۰ روز است و ماه‌های ۳۱ روزه وجود ندارد. هر روز نامی خاص دارد و در برخی از روزها و شب‌ها به مناسبت‌هایی از جمله شروع بهار و نوروز، شروع تابستان، (تیرگان)، آغاز پائیز (مهرگان)، آغاز زمستان، (بلندترین شب سال، یلدا) و... آیین‌هایی خاص مقرر گردیده و مورد عمل قرار می‌گیرد. پیروان آیین زرتشت همه ساله پنجم دیماه را نیز به مناسبت درگذشت این پیامبر سوگواری کرده و عود و اسپند برپا کرده و بوی خوش در آتش می‌افکنند.

در مراسم عبادی، مردان کلاهی سپید و زنان پوشش پارچه‌ای بر سر و دوش می‌اندازند و به دعا و نماز می‌پردازند. زرتشتیان مردگان خود را در نیم قرن اخیر به جای قرار دادن در دخمه‌ها دفن کرده و سنگ مزار بر روی آن‌ها قرار می‌دهند. گورستان قصر فیروزه در تهران یکی از مهم‌ترین آرامستان‌های زرتشتیان بوده و ارزش تحقیقاتی و تاریخی دارد. همچنین آرامستان‌های یزد و کرمان نیز اهمیت فراوان در این زمینه دارند.

شایان ذکر است از جمعیت زرتشتیان کشور در حوزه‌های انتخابی که عمدتاً در شهرهای تهران، یزد، کرمان، شیراز، اصفهان و اهواز مستقر است، یک نفر نماینده به مجلس شورای اسلامی راه پیدا می‌کند.

ب. کلیمیان

سابقه حضور یهودیان در فلات ایران به بیش از سه هزار سال قبل بازمی‌گردد. به‌طور مشخص پس از تهاجمات آشور و بابل به قوم یهود در کنعان، یهودیان بناچار در چند دوره متوالی به سوی فلات ایران کوچ کردند و ماندگار شدند، حتی پس از رفع تهاجمات به این قوم که تحت تأثیر سلسله هخامنشیان پدیدآمد، بسیاری از یهود که برای خود هویت ایرانی نیز قابل بودند از بازگشت به ارض موعود منصرف و در ایران ماندگار شدند.

جالب این است که دگرگونی‌های ناشی از حمله اعراب مسلمان به ایران و نیز چند قرن بعد حملات مغولان به فلات ایران موجب نشد که یهود از این فلات چشم‌پوشی کنند و حضور مداوم آنان و تعامل با سلسله‌های مختلفی که یکی پس از دیگری روی کار می‌آمدند باعث شد که حضورشان استمرار یابد. حاصل این اقامت طولانی ایجاد مراکز مذهبی (کنیسیه)، بقعه‌های تاریخی، مدارس، بیمارستان و محلات تاریخی است که در تهران و شهرستان‌ها برجای مانده و وجود دارند.

انجمن کلیمیان، امور مربوط به یهودیان ایران را برنامه‌ریزی و هماهنگ می‌کند و معمولاً یکی از چهره‌های شاخص این انجمن نیز به عنوان نماینده یهودیان ایرانی به مجلس شورای اسلامی راه پیدا می‌کند. فراوانی جمعیت آن‌ها پس از تهران در اصفهان، شیراز، همدان، کرمانشاه، یزد، کرمان، رفسنجان، سیرجان، بروجرد و به‌طور پراکنده در دیگر شهرها است. در تهران ۱۰ کنیسه فعال یهودی وجود دارد که مراسم سال نو عبری و دیگری یادمان‌ها را برگزار می‌کنند و حتی نیایش‌های روزانه نیز دارند.

بقاع متبرکه انبیای بنی‌اسرائیل در استان‌های کشور نیز از دیگر مراکز مورد علاقه یهودیان است که در تردهای سالانه یهود مورد بازدید و یا زیارت قرار می‌گیرند. فعالیت‌های صنفی ایرانیان یهودی نیز قابل توجه است در صنف عتیقه‌فروشی، طلا و جواهر، دارو و پارچه نیز آثار چشمگیری از آنان ملاحظه می‌شود.

ج. مسیحیان

شورای خلیفه‌گری ارامنه تهران دستورات دینی را از سوی خلیفه اعظم رهبر ارامنه به کلیه ارمینیان تهران و سایر استان‌ها صادر می‌کند. همچنین وظیفه نظارت بر مدارس، کلیساها، قبرستان‌ها، اعیاد، جشن‌ها و سایر مراسم‌های مربوطه را نیز برعهده دارد. مناسبت‌هایی چون جشن سال نو مسیحی، عید پاک، یادبود شهدای ارامنه که توسط دولت ترکیه کشته شده‌اند و روز یادبود حضرت مریم جزو مناسبت‌های آیینی بوده و جشن انگور نیز مورد توجه آن‌هاست.

مسیحیت در ایران از طریق ارامنه ارمنستان ترویج یافته است و به تدریج در مناطق مجاور ارمنستان از جمله آذربایجان کلیساهای کوچک و بزرگ تأسیس یافته است. در حال حاضر ۱۸۷ کلیسا در نقاط مختلف آذربایجان غربی و شرقی وجود دارد. با کوچ دادن ارامنه به داخل فلات ایران و رفت و آمد بازرگانان ارمنی و گرجی مسیحیت نیز در مناطق مرکز و جنوبی ایران رواج پیدا کرد. مناطقی مثل ارومیه، مشهد، همدان، قزوین، تهران، زرننده، اراک، اصفهان، شهرکرد، شیراز، آبادان و بوشهر و زرننده، کلیساهای قدیمی و مهمی دارند.

ارامنه و آسوری‌های ایران تحت تأثیر انشقاق سه‌گانه جهان مسیحیت به سه گروه جامعه کاتولیک و آسوریان، پروتستان و ارتدکس تقسیم می‌شوند. کاتولیک‌ها که همانند همه کاتولیک‌های جهان تابع پاپ و دربار واتیکان هستند در دوران صفویه در ایران گسترش یافتند. جامعه پروتستان تحت تأثیر مسیون‌های امریکایی ۶ کلیسای فعال دارند. جامعه ارتدکس بیشتر در شهرهای تبریز، ارومیه، مراغه، میاندوآب، مهاباد و ارس باران سکونت دارند.

مشارکت اجتماعی و سیاسی آرامنه به‌ویژه از طریق اختصاص کرسی‌های نمایندگی مجلس شورای اسلامی در دو بخش تهران - شمال و اصفهان - جنوب کشور محقق می‌شود. همچنین جمعیت آشوری - کلدانی در مجلس شورای اسلامی یک نفر نماینده دارند. مسیحیان ایران همچون دیگر مسیحیان جهان آداب دینی خود را همچون کریسمس، عید پاک و دیگر آیین‌ها را با فراغ خاطر در کلیساهای متعددی که در استان‌های کشور وجود دارد به‌انجام می‌رسانند.

د. صابئین

منداییان در کناره‌های رودخانه‌های دجله، فرات و کارون زندگی می‌کنند.^۱ جمعیت آن‌ها را بالغ بر ۷۰ هزار نفر در عراق و ۲۵ هزار نفر در ایران برآورد می‌کنند. قریب ۷۵۰۰۰ نفر تا سال ۲۰۰۲ در عراق زندگی می‌کردند که پس از جنگ میان امریکا و عراق بیشتر آن‌ها به اردن و سوریه و نیز کشورهای غربی کوچ کردند. اصلی‌ترین رکن دینی آن‌ها غسل تعمید در روزهای یک‌شنبه در آب روان است.^۲ بالاترین رده روحانیان در میان آن‌ها «گنجور» و پس از آن «ترمیده» است. آن‌ها به خدا و قیامت اعتقاد دارند. برای خود زبان و خط دارند. اهل نماز و روزه هستند. آن‌ها روزانه پنج بار نماز می‌خوانند و کتاب دارند و در قرآن نیز نه تنها به اهل کتاب بودن یحیی اشاره شده بلکه در سه آیه نام صابئین هم‌تراز پیروان دیگر ادیان آسمانی قرار گرفته‌است.^۳ در دین آن‌ها آب روان و جاری قداست و پاکی ویژه‌ای دارد و برای بسیاری از فریض از آب روان استفاده می‌شود. ازین رو غالباً صابئین در کنار رودخانه‌های پرآب زندگی می‌کنند. شغل اصلی آن‌ها زرگری و طلافروشی و نقره‌کاری است. در زمان ازدواج برای محرم شدن عروس و داماد باید در آب رفته و غسل کنند. غسل سنت پیغمبرشان یحیی‌ست که او خود به یحیای معمدان یا باپتیست معروف بوده‌است.

در بررسی تاریخی و زبان‌شناسانه واژه صابئین، به این نکته واقف می‌شویم که اولین منبع رسمی تاریخی که واژه صابئین را به کار گرفت قرآن کریم بود. قبل از آن در هیچ منبعی واژه صابئین به کار گرفته نشده بود.

ایران با ۱۵ تا ۲۰ هزار نفر مندایی دومیین مرکز جمعیتی این دین است. منداییان در ایران در زمره اقلیت‌های دینی رسمی پذیرفته شده‌اند و بیشتر در جنوب غربی کشور و در جوار مندائیان عراق مستقر هستند که آن‌ها نیز در جنوب عراق و در جوار دجله و فرات، و برخی از ایشان هم در شهرهای

^۱ صابئین ایران زمین، مسعود فروزنده، آلن برونه، تهران: نشر کلید: ۱۳۷۹، ص ۸

^۲ همان

^۳ برای مطالعه بیشتر بنگرید به فروزنده، مسعود، با همکاری آلن ربیه (۱۳۸۰)، صابئین ایران زمین، تهران، نشر کلید.

بغداد، موصل و کرکوک سکونت می‌کنند. منداییان ایران به‌طور مشخص، در استان خوزستان، و بیشتر در شهر اهواز و حومه آن، زندگی می‌کنند. در ماهشهر و شوشتر هم مندایی هست؛ اما تعداد منداییان شهرهایی چون سربندر، شادگان، خرمشهر و آبادان و... در حد چند خانوار است. گریه و عزا و سیاه پوشیدن در میان منداییان جزو کارهای خلاف دین است. در آیین مندایی اگر بیماری در حال مرگ بود، او را با آبی که از آب جاری تهیه کرده‌اند تعمید می‌دهند و لباس عروسی‌اش را بر او می‌پوشانند. منداییان معتقدند که روح مرده تا سه روز بالای جسد در قبر می‌ماند و بعد از سه روز حرکتش را رو به آسمان آغاز می‌کند.^۱

۴-۸-۲. اهل سنت

پیروان اهل سنت ایران را بایستی به عنوان مقوله‌ای جدا از سایر ادیان و اقلیت‌های اشاره شده در پایان این فصل اشاره نمود. اهل سنت ایران که چون هلالی اطراف مرزهای کشور را پوشش داده‌اند عمدتاً پیرو دو مذهب شافعی و حنفی هستند.^۲ پیروان مذهب شافعی که در دو ناحیه جداگانه تمرکز یافته‌اند. کانون‌های مهم و عمده شافعی مذهب‌ان ایران غرب کشور، در استان‌های آذربایجان غربی، کردستان و کرمانشاه است. این گروه از شافعی مذهب‌ان همچنان که پیوستگی جغرافیایی و مذهبی دارند از یک قوم واحد کرد نیز به شمار می‌روند. بنابراین توأمان انسجام مذهبی و قومی دارند. در استان‌های هرمزگان و بوشهر ۱۵ درصد کل شافعیان ایران و در استان‌های اردبیل، گیلان و فارس نیز حدود ۷ درصد از شافعیان زندگی می‌کنند.^۳

حنفی مذهب‌ان ایران در سه استان سیستان و بلوچستان، گلستان و خراسان زندگی می‌کنند. شهرهای زاهدان، چابهار، ایرانشهر، خاش، سراوان، سرباز و کنارک بیشترین جمعیت اهل تسنن در این استان را در خود جای داده‌اند. در شمال کشور نیز ۳۳/۱ درصد احناف در پیوستاری جغرافیایی، مذهبی و قومی واحد (ترکمن) به‌سر می‌برند. در کل تعداد جمعیت اهل سنت ایران به خاطر برخی مسائل در حاله‌ای از ابهام است.

دو ویژگی مهم روحانیون اهل سنت و فقه سیاسی تحرک‌آفرینی سیاسی آن‌ها را به‌صورت تاریخی و ساختاری به حداقل رسانده است. نخستین عامل آن است که یک روحانی اهل سنت تا حد امکان می‌کوشد در مسائل سیاسی- اجتماعی دخالت نکند و چنان‌که فرهنگ جامعه اهل سنت به آن عادت یافته، فقط در مسائل فردی مبتلا به فقهی اعلام نظر کند. دومین عامل، در فقه سیاسی اهل سنت ریشه دارد که اطاعت از اولی الامر و حاکم را وقتی حکومت سامان گرفت واجب می‌داند.

^۱ همان

^۲ حسین گودرزی، اهل سنت ایران تحلیل آماری برخوردارها، متغیرهای تأثیرگذار بر قدرت، مجموعه مقالات تأملاتی درباره اهل تسنن ایران، معاونت طرح و بررسی‌های استراتژیک، اداره کل بررسی‌های امنیتی، صص ۱۱۷-۳۹

^۳ همان صص ۴۲-۴۳

عامل سوم به صورت ساختاری در سازمان روحانیت اهل سنت وجود دارد، نداشتن پشتوانه مالی مستقل است. روحانیون اهل سنت نوعاً وابسته به مواجبات دولتی و یا کمک‌های خوانین و حاکمان و حتی کدخدایان روستاها هستند. این مسئله نیز همواره مانع آن‌ها برای بسیج مردم در جریان نهضت‌های اجتماعی بوده است. اما به‌رغم عوامل یاد شده، در سال‌های اخیر شکاف‌های ساختاری ایران از قبیل شکاف‌های قومی، مذهبی، فرهنگی، زبانی، فقر و غنا و حساسیت‌های مذهبی و... جامعه اهل سنت را به‌سوی سیاسی‌شدن رهنمون ساخته است. از جمله این ناهمگونی‌ها جمعیت قریب به ۴۵ درصدی اقلیت‌های قومی و مذهبی در نوار مرزهای کشور است. همچنین انگاره‌هایی نظیر آن‌که: دولت حامی و پشتیبان مذهب رسمی است و آنان به عنوان شهروندان درجه دوم تلقی می‌شوند، توهین‌های آشکار پاره‌ای رسانه به نهادهای مذهبی اهل سنت، شکسته نشدن تابوی ورود اهل سنت به جرگه مسئولین عالی مقام و افزون بر اینها خط تبلیغی بیگانگان به بزرگ کردن اختلافات، فرایند جامعه‌پذیری اهل سنت را دچار مشکل می‌کند. لذا مطالعه اجتماعات اهل سنت که تا پیش از انقلاب بر فاصله گرفتن از مظاهر دینی قرار داشت با پیروزی انقلاب اسلامی و تعمیق شکاف‌های اجتماعی یاد شده کانون‌های قدرت مذهبی اهل سنت به صحنه آمده و جایگزین قدرت خوانین و طبقات محلی شدند.^۱

کانون‌های و سازمان‌های مذهبی در اهل سنت شامل روحانیت، مدارس دینی و طلاب علوم دینی، مساجد و نمازهای جمعه و جماعت هستند که توجه و تمرکز بر فعالیت‌های آن‌ها در اولویت‌های سیاست داخلی بومی مناطق است. به‌ویژه نفوذ برخی گروه‌های سنی مذهب خارجی مثل وهابیت به‌عنوان ایدئولوژی قدرتمند اهل سنت امروزه که به مدد پول فراوان برخی دولت‌های عرب در اغلب مناطق نفوذ یافته مسئله‌ای در خور توجه است.

بر اساس اصل دوازدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دین رسمی در ایران «اسلام» است و اگر چه مذهب جعفری به‌دلیل اکثریت، مذهب رسمی تلقی شده اما طبق قانون اساسی مذاهب دیگر اسلامی اعم از حنفی، شافعی، مالکی، حنبلی و زیدی احترام کامل دارند و پیروان این مذاهب در انجام مراسم مذهبی، طبق فقه خودشان آزادند و تعلیم و تربیت دینی و احوال شخصیه (ازدواج، طلاق، ارث و وصیت) و دعاوی مربوط به آن در دادگاه‌ها رسمیت دارند و در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها بر طبق آن مذهب خواهد بود.

سامان بخشی روابط با نخبگان

درآمد

برقراری ارتباط با نخبگان، مدیریت بهینه سیاست داخلی را در پی دارد. هر چند در فصول گذشته به حضور نخبگان در شوراها و کمیته‌های تخصصی اشاره شد اما در این فصل برآن هستیم سه دسته از گروه‌های متنفذ در شهرستان را مورد اشاره قرار دهیم. این گروه نخبگان عبارت‌اند از: ۱- نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی ۲- ائمه جمعه و جماعات ۳- تشکل‌های مدنی یا غیر دولتی

این بخش از جامعه نه تنها در صحنه سیاست داخلی نقش‌آفرین هستند بلکه در اداره بهینه شهرستان نیز می‌توان از ظرفیت‌های آنان استفاده نمود.

۱. رابطه با نمایندگان مجلس شورای اسلامی

نمایندگان مجلس شورای اسلامی برابر اصول ۷۶، ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور و سؤال و استیضاح از هر یک از وزرا، هیئت وزیران و یا رئیس‌جمهور را دارند. یکی دیگر از ابزارهای نظارتی برابر ماده ۲۰۸ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تذکر به رئیس‌جمهور یا وزرادار کلیه مواردی است که نمایندگان حق سؤال دارند. همچنین به استناد برخی مواد قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی می‌توانند هر زمان که تشخیص دهند عملکرد دستگاه‌های دولتی را بررسی نمایند.

از این روی وزیر کشور به استناد موارد فوق در مقابل مجلس شورای اسلامی مسئول بوده و باید نسبت به عملکرد افراد و دستگاه‌های زیرمجموعه پاسخگو باشد. در این خصوص، حوزه امور مجلس و هماهنگی استان‌های وزارت کشور می‌بایست هم‌زمان با انجام اقدامات مقتضی از جمله انعکاس مؤلفه‌های نظارتی مطروحه به معاونت‌ها و استانداری‌ها و وسایر دستگاه‌های زیرمجموعه و تهیه گزارش از ماهیت موضوع و شرح مآل و مسائل و ارجاع موضوع به وزیر کشور، نسبت به تهیه پاسخ کتبی در فرجه زمانی تعیین شده به نامه سؤال و تحقیق و تفحص اقدام نماید و مساعی لازم را از طریق رایزنی با نمایندگان طرف موضوع و اقناع و مذاکره با آنان، برگزاری جلسه جهت حل و فصل موارد مورد نظر به کار گیرد.

سؤال و استیضاح، می‌تواند ناشی از عملکرد بخشداران، فرمانداران، استانداران و در مجموع مدیران و مسئولین وزارت کشور و استانداری‌ها و زیرمجموعه باشد. در این زمینه تشکیل جلساتی متشکل از فرمانداران و استانداران با نمایندگان و مجمع نمایندگان استان و حتی رؤسای سایر سازمان‌ها و مدیریت‌های اجرایی به صورت مرتب و دوره‌ای می‌تواند ضمن برطرف کردن سوء

تفاهمات احتمالی، باعث همکاری و هماهنگی بیشتر آنان با نمایندگان شود. این جلسات علاوه بر این که بین وزارت کشور و نمایندگان مجلس ایجاد دوستی و مودت خواهد نمود موجب آشنایی مسئولین اجرایی، دولتی و عمومی استان با نمایندگان استان مربوطه خواهد شد که عملاً باعث پیشبرد امور استان خواهد بود.

با این حال مطابق دستورالعمل روابط دولت با مجلس شورای اسلامی، دستگاه‌های دولتی موظفاند تذکرات نمایندگان، کمیسیون‌ها و همچنین مکاتبات آنان را در موعد مناسب پاسخ دهند. درخصوص تذکرات، پاسخ‌ها با امضای وزیر کشور و درخصوص سایر مکاتبات با امضای قائم مقام وزیر در امور مجلس و هماهنگی استان‌ها ارسال خواهد شد.

مطابق اصل نود قانون اساسی و آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و همچنین قانون رسیدگی به مکاتبات کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی، دستگاه‌های دولتی موظفاند به شکایت‌های واصله کمیسیون مذکور در فرجه زمانی حداکثر یک ماه پاسخ دهد و اطلاعات و مستندات لازم را به کمیسیون ارسال نمایند. در غیر این صورت و در صورت شکایت کمیسیون، متخلفین به مجازات حبس از سه ماه تا یک سال و انفصال از خدمات دولتی از شش ماه تا یکسال محکوم خواهند شد. این گونه جرائم به صورت فوق‌العاده و خارج از نوبت رسیدگی خواهد شد.

نکته دیگری که در ارتباط وزارت کشور با نمایندگان مجلس حائز اهمیت است، انتصابات استانداران و فرمانداران است. اصل ۸۴ قانون اساسی به نماینده حق اظهارنظر درباره عموم مسائل را داده است و آنان مستند به این حق درباره افراد پیشنهادی جهت انتصابات اقدام به اظهار نظر به صورت موافق یا مخالف می‌کنند. این موضوع با توجه به نقش حاکمیتی وزارت کشور چالشی با نمایندگان مجلس را در تعیین بخشداران، فرمانداران و استانداران، ایجاد کرده است. به رغم ایجاد تنش و درگیری بین مدیریت عالی استان، بخش و شهرستان با نمایندگان، می‌بایست اصل ۵۷ قانون اساسی مبنی بر استقلال و تفکیک قوا مد نظر و مواظب تعریض قوا و دیگر ارکان منطقه‌ای نسبت به قوه مجریه باشند.^۱

از دیگر چالش‌ها در این ارتباط، وعده‌های مختلفی است که نمایندگان با شناسایی دغدغه‌های موجود در بین مردم از ابتدای کاندیداتوری و ورود به عرصه برگزاری انتخابات شناسایی، مطرح و قول برطرف کردن آن‌ها را در صورت برنده شدن می‌دهند که ارسال مکاتبات و پیگیری‌های مکرر

^۱ تجربه نشان داده که دخالت در انتصابات سیاسی شهرستان باعث فراقکتی مسئولین در مواجهه با تخلفات ارتكابی منتصبین شده و اصل پاسخگویی در انتصابات را تحت الشعاع قرار داده است. لذا توصیه شده نمایندگان محترم از هرگونه دخالتی در این باب احتراز نمایند.

از سوی نمایندگان، طرح سؤالات، تذکرات فراوان و حتی زمینه شکل‌گیری بسیاری از استیضاح‌ها را باعث می‌شود. به‌نظر می‌رسد تنظیم رویه‌ای مشخص در این خصوص می‌تواند مورد تقاضای فرمانداران از مراجع ستادی در جهت اجرای وظایف قانونی محوله وزارت کشور باشد.

۲. رابطه با تشکل‌های مردم نهاد

توسعه تشکل‌های غیردولتی (NGOها) یا سازمان‌های مردم نهاد (سمن) یک پارادایم نوین در توسعه اجتماعی و فرهنگی مبتنی بر امنیت جامعه محور است. در همین راستا در اردیبهشت 1386 «اداره کل امور سازمان‌های مردم‌نهاد» در وزارت کشور تأسیس و فعالیت آن بر ساماندهی، حمایت و توانمندسازی و نظارت بر فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد متمرکز شد. ساماندهی مشارکت‌های مردمی و برنامه‌ریزی جهت تقویت حضور مردم در عرصه‌های اجتماعی و فرهنگی و به‌طور کلی مشارکت‌های مردمی در قالب تشکل‌های مردم‌نهاد- در موضوعاتی مانند امور اجتماعی، امور خیریه، امور بشردوستانه، عمران و آبادانی، بهداشت و درمان، امور زنان، آسیب دیدگان اجتماعی، محیط زیست و امثالهم - از اهداف اداره کل مذکور بود^۱

در کتاب‌ها و مقالاتی که درباره سمن‌ها به رشته تحریر آمده دو کارکرد را برای آن‌ها ذکر شده است. تشکل‌های مردم‌نهاد از یک سو با انتقال خواسته‌های مردم به دولت نقش گروه فشار را ایفا می‌کنند و از سوی دیگر به‌عنوان ابزار مشارکت مردم، دولت را در اجرای امور یاری می‌کنند. نقش بین‌المللی آن‌ها نیز در راستای دفاع از منافع ملی و استفاده از فرصت‌ها برای ترمیم چهره بین‌المللی خود و کشور متبوعشان در رسانه‌های گروهی و مجامع بین‌المللی تحت عنوانی چون دفاع از حقوق زنان، کودکان و افراد سالخورده، مادران، خبرنگاران، نویسندگان، مؤلفان، حقوق بشر و محیط زیست و غیره تعریف می‌شود.

از نظر آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد مصوب هیئت محترم دولت^۲ مشارکت مقامات و کارکنان دولتی در تأسیس و اداره سازمان، در صورتی که خارج از عنوان و سمت دولتی آنان باشد، بلامانع است. اهداف غیرانتفاعی نیز از نظر آیین‌نامه اجرایی عبارت است از عدم فعالیت‌های تجاری و صنفی انتفاعی به منظور تقسیم منافع آن بین اعضا، مؤسسان، مدیران و کارکنان سازمان. همچنین ویژگی دیگر این سازمان‌ها را داوطلبانه شمرده است. داوطلبانه به معنای مشارکت و تأسیس و اداره سازمان بر اساس اصل آزادی اراده اشخاص است.^۳

^۱ بنگرید به شرح وظایف اداره کل امور تشکل‌های مردم‌نهاد

^۲ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد به شماره/ 27862 ت 31281 / 8 84/5

^۳ تبصره ۳ و ۴ همان ماده از آیین‌نامه

مراجع نظارتی فعالیت سمن‌ها در شهرستان‌ها عبارت‌اند از: هیئت نظارت شهرستان متشکل از فرماندار، نماینده شورای اسلامی شهرستان و نماینده تشکل‌های غیردولتی شهرستان و هیئت نظارت استان نیز مرکب از استاندار، نماینده شورای اسلامی استان و نماینده تشکل‌های غیردولتی و هیئت نظارت کشور مرکب از معاون ذی‌ربط وزیر کشور، نماینده شورای عالی استان‌ها و نماینده تشکل‌های غیردولتی هستند که بر اساس آیین‌نامه و با رعایت ضوابط مربوط، در سطح شهرستان، استان و کشور نسبت به نظارت بر تشکل‌های غیردولتی، غیر از تشکل‌هایی که مطابق قانون مرجع نظارتی خاص برای آن‌ها پیش‌بینی شده است، اقدام می‌کنند. نظارت بر تشکل‌های غیردولتی فرااستانی، کشوری یا بین‌المللی به هیئت نظارت کشور سپرده شده است.

رویکرد آئین‌نامه نسبت به استقلال این سازمان‌ها را هم‌چنین می‌توان مواد مربوط به منابع و عواید مالی آن‌ها جست. از نظر آئین‌نامه اجرایی هزینه‌های سازمان از منابع زیر تأمین می‌شود:

الف. هدیه، اعانه و هبه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از داخلی و خارجی و دولتی و غیردولتی.

ب. وقف و حبس^۱

پ. وجوه حاصل از فعالیت‌های انجام شده در چارچوب موضوع فعالیت، اهداف و اساسنامه سازمان

ت. حق عضویت در سازمان

سازمان هم‌چنین موظف شده پیش از دریافت کمک از منابع خارجی، مشخصات منبع کمک‌کننده، میزان کمک و چگونگی آن را به صورت مشروح و برحسب مورد به مراجع نظارتی مربوط اعلام نماید. مراجع مذکور نیز موظف شدند ظرف حداکثر یک هفته از تاریخ وصول از وزارتخانه‌های اطلاعات و امور خارجه و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران استعلام و نظرخواهی نماید. دریافت کمک از مجامع رسمی بین‌المللی و منطقه‌ای و آژانس‌های وابسته به سازمان ملل، نیاز به دریافت مجوز ندارد. فهرست تشکل‌های یادشده توسط وزارت امور خارجه تهیه می‌شود و در اختیار هیئت نظارت قرار می‌گیرد.^۲ هم‌چنین قانون‌گذار تقسیم‌داری، سود و یا درآمد سازمان در میان مؤسسان، اعضاء و مدیران و کارکنان آن قبل و پس از انحلال ممنوع شمرده است.^۳

^۱ حبس در امور مدنی عقدی است شبیه وقف با این تفاوت که برای مثال در حبس ملک از مالکیت حبس‌کننده خارج نمی‌شود و در واقع حبس نوعی حق انتفاع از ملک دیگری را تحت شرایطی ایجاد می‌کند.

^۲ ماده ۶ آئین‌نامه و تبصره آن

^۳ ماده ۷ آئین‌نامه

بدین روی صدور پروانه و امضای اوراق مربوط پس از تأیید هیئت نظارت در هیئت نظارت کشور با وزیر کشور، در هیئت نظارت استان با استاندار و در هیئت نظارت شهرستان با فرماندار دانسته است.^۱ وظائف مراجع نظارتی استان و شهرستان، به ترتیب در رابطه با تشکل‌های غیردولتی با محدوده فعالیت در سطح استان و شهرستان به شرح زیر می‌باشد:

الف. دریافت و بررسی اساسنامه متقاضیان تأسیس سازمان و اقدام به صدور پروانه فعالیت آنها پس از احراز شرایط و ضوابط مقرر در این آیین نامه.

ب. دریافت گزارش‌های عملکرد اجرایی و مالی سالانه و در صورت لزوم موارد مقطعی.

پ. رسیدگی موردی به عملکرد اجرایی و مالی سازمان در صورت ضرورت.

ت. نظارت بر اجرای مقررات این آیین نامه.

در عین حال تشکل‌ها با مشکلاتی مواجه هستند که یاری و مساعدت فرمانداران و استانداران را می‌طلبد. مشکلاتی نظیر مشکلات مراحل ثبت، ایجاد وحدت رویه در خصوص آنها و نبود بانک اطلاعاتی کامل در این خصوص، رفع ابهامات صدور مجوز تأسیس، تداوم مستمر جلسات مذکور، استفاد از ظرفیت‌های تشکل‌های غیردولتی در تصمیم‌گیری‌ها، تسریع در اعلام پاسخ استعلامات از طریق نیروی انتظامی و نبود مکان مناسبی برای فعالیت‌شان و...

به منظور رفع این مشکلات، لایحه جدیدی به مجلس (که هیئت دولت نیز آن را مصوب نموده) پیشنهاد شده است. لایحه جدید که فعلاً با توجه به تصویب آن در هیئت دولت عنوان «آئین نامه تشکل‌های مردم نهاد» نام گرفته در سیر مراحل تصویب در مجلس شورای اسلامی قرار دارد و هنوز ملاک عمل اداره سازمان‌های مردم نهاد قرار نگرفته است. علاوه بر عنوان که نام «تشکل‌ها» را به جای «سازمان‌های مردم نهاد» به خود گرفته از چند جهت با آئین نامه مصوب سال ۸۴ که هنوز ملاک عمل مدیریت این سازمان‌ها در وزارت کشور و استانداری‌ها و فرمانداری‌ها است تفاوت دارد. مراجع نظارتی، رویکرد اجتماعی، محل تامین منابع و تامین مالی، استعلام برای اخذ مجوز، مراحل اخذ مجوز، حیطة عملکرد تشکل‌ها، نقش وزارت کشور، منع ورود کارکنان دولت، تعریف تشکل‌ها، از جمله تفاوت‌های لایحه پیشنهادی جدید می‌باشند.^۲

^۱ تبصره ۵ ماده ۱۷ همان آئین نامه

^۲ بنگرید به سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آئین‌نامه تشکل‌های مردم نهاد تاریخ ابلاغیه ۱۳۹۵/۶/۶ شماره ۶۷۷۳۵/ت/۱۳۰۵ ه

معهذا؛ با توجه به مسائل و مشکلات بسیاری که شمرده شد وجود چنین تشکل‌هایی کمک شایان توجهی در راستای رفع و یا حداقل کاهش آن‌ها می‌تواند باشد سمن‌ها واسطه‌ی مهمی در ارتباط بین افراد جامعه و نهادهای دولتی هستند که جامعه‌شناسان از آنها به عنوان گروه‌های فشار یا نهادهای مدنی یاد می‌کنند. لذا تشکیل جلسات و برگزاری نشست‌های مشترک فرمانداران و استانداران با این نهادها می‌تواند نقش مهمی در هم‌اندیشی و آشنایی با مسائل آنها داشته باشد.

۳. رابطه با ائمه جمعه و جماعات

ائمه جمعه مستقیماً از سوی شورای سیاست‌گذاری ائمه جمعه زیر نظر مقام معظم رهبری منصوب می‌گردند مسئولیت ترویج و گسترش سیاست‌های رهبری نظام در اقصی نقاط کشور هستند. امام جمعه دائم از طرف شورای سیاست‌گذاری ائمه جمعه کشورانتخاب می‌شود. امام جمعه دائم می‌تواند یک یا چند نفر را بعنوان امام جمعه موقت همان شهر انتخاب کند. امام جمعه دائم مراکز استان‌ها از طرف رهبر معظم انقلاب منصوب شده و نماینده ولی فقیه در آن استان نیز خواهند بود. امامان جمعه در اکثر مراکز استان‌ها نماینده ولی فقیه نیز هستند.

بدین روی و در راستای لزوم ارتباط فرماندار با نیروهای مؤثر سیاسی در شهرستان ارتباط فرمانداری با ائمه جمعه نیز در راستای تعامل در جهت پیشبرد امور و جلب حمایت از دولت قرار می‌گیرد. در شوراهای مشترک از جمله ستاد اقامه نماز و شورای فرهنگی یا خارج از آن در مراسم افتتاحیه و درخت‌کاری یا هر افتتاح و اختتام رسمی دیگر حضور و همراهی امامان جمعه می‌تواند به تحکیم روابط فرماندار با نخبگان مذهبی فرهنگی شهرستان کمک نماید. هر چند در سال‌های اخیر انتصاب فرمانداران بیش از گذشته با هماهنگی و رایزنی با نمایندگان مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد اما هماهنگی با ائمه جمعه شهرستان‌ها نیز در دستور کار برخی از استانداران کشور قرار گرفته است که همان‌گونه که در قسمت قبلی اشاره شد با اصل تفکیک قوا و اصول قانون اساسی در این رابطه هماهنگ نیست. به علاوه، ائمه جمعه جزو نخبگان مذهبی جامعه هستند و چنانچه قصوری در مسائل اجرایی از سوی منتصبین یا متصدیان اجرا پیش آید موجبات فراق‌کنی مسئولین از پاسخگویی شفاف نسبت به عملکرد خود می‌شود.

روی‌هم‌رفته، برنامه‌ریزی شرکت فرماندار یا معاون فرماندار در مراسم نماز جمعه و حضور ائمه جمعه در جلسات رسمی و مراسم دولتی، ارسال گزارش از مراسم نماز جمعه و ارائه تحلیل تبعات احتمالی آن، برنامه‌ریزی جهت شرکت نماینده در جلسات رسمی فرمانداری به دعوت فرمانداری (شورای اداری و...) برنامه‌ریزی جهت برگزاری جلسات مشترک میان نماینده و فرماندار و تجزیه و تحلیل نحوه اعمال سیاست‌های دولت در شهرستان مباحث و مسائل مختلف شهرستان و نحوه

تعامل و هماهنگی بیشتر در راستای تقویت همکاری‌ها و حرکت همه‌جانبه در مسیر خدمت‌رسانی به مردم شهرستان از جمله مباحث این‌گونه نشست‌های مشترک با ائمه جمعه و جماعات می‌تواند باشد. از سوی دیگر، تنظیم روابط با مسئولان شهرستان‌ها از جمله وظایف شورای سیاست‌گذاری ائمه جمعه نیز هست.

مدیریت بحران‌های طبیعی

درآمد

باید اذعان کرد که در حال حاضر نه تنها در سطح بین‌المللی و در بسیاری از کشورها، نهادهای ویژه مدیریت بحران شکل گرفته و یا در حال شکل‌گیری است حتی در داخل برخی کشورها و در سطوح پایین‌تر از دولت‌ها، اقدام به ایجاد سازمان‌هایی برای مشارکت در امدادسانی قابل توجه است. جمهوری اسلامی ایران نیز در راستای ایجاد آمادگی برای مواجهه با حوادث و بحران‌ها و به منظور کاستن اثرات آن، سازوکارهای مختلفی از جمله ستاد حوادث غیرمترقبه کشور با مشارکت بیش از ۲۱ سازمان را سازمان‌دهی نموده است^۱ که در ادامه و بر اساس تجارب بحران‌هایی همچون زلزله بم، این ستاد به سازمان مدیریت بحران در وزارت کشور تبدیل شده و زمزمه‌های تأسیس سازمانی کاملاً مستقل نیز به گوش می‌رسد.^۲ ذیلاً به معرفی مدیریت بحران‌های طبیعی از نظر این سازمان می‌پردازیم.^۳

۱. فرمانداران و مراحل چهارگانه مدیریت بحران

سوانح طبیعی به‌ویژه زلزله، توفان، سیل و... روند توسعه کشورها را تحت تأثیر قرار داده و به منابع انسانی، مادی و زیرساخت‌های موجود در یک جامعه آسیب می‌رساند.

هرچند روند وقوع سوانحی مانند زلزله، آتش‌فشان، سیل، توفان، رانش زمین و... در طول ۴۰ سال گذشته در جهان تشدید شده است ولی بر اساس آمار و گزارش‌های معتبر درصد تلفات به‌واسطه آمادگی، آموزش و مدیریت بحران، کاهش قابل‌ملاحظه‌ای یافته است. در کشورمان از حدود ۱۱۵۰ شهر، ۷۷ درصد آن‌ها بر روی گسل زلزله قرار گرفته و از سال ۱۳۰۰ ه.ش. تاکنون حداقل ۱۲ زلزله با بزرگی ۷ ریشتر و بیشتر را با خسارات مالی و جانی قابل توجه تجربه کرده‌ایم.

^۱ ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور به‌منظور سیاست‌گذاری کلی، برنامه‌ریزی ملی و نظارت عالی بر امر مدیریت بحران کشور ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور با شرکت سازمان‌های زیرتشکیل شده است: ۱- وزیر کشور ۲- وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ۳- وزیر پست و تلگراف و تلفن ۴- وزیر آموزش و پرورش ۵- وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح ۶- وزیر راه و ترابری ۷- وزیر نیرو ۸- وزیر مسکن و شهرسازی ۹- وزیر جهاد کشاورزی ۱۰- وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی ۱۱- وزیر امور اقتصادی و دارایی ۱۲- وزیر امور خارجه ۱۳- وزیر علوم، تحقیقات و فناوری ۱۴- رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ۱۵- رئیس جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران ۱۶- فرمانده نیروی مقاومت بسیج ۱۷- رئیس سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران ۱۸- رئیس ستاد کل نیروهای مسلح ۱۹- رئیس سازمان شهرداری‌های کشور ۲۰- فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران ۲۱- رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.

^۲ در آیین‌نامه اجرایی مواد ۹ و ۱۵ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران پیشنهادی به دولت این‌گونه آمده است: «سازمان مدیریت بحران کشور که در آیین‌نامه به‌اختصار سازمان نامیده می‌شود، شخصیت حقوقی، مالی واداری مستقل دارد و ردیف بودجه‌ای مجزا در لایحه بودجه سالانه کشور برای آن منظور می‌شود.

^۳ این فصل توسط کمیته تدوین سازمان مدیریت بحران (بهنام سعیدی، محمد حسین یزدانی، رسول حاج احمدی، میثم علیپور، مهرداد فتوحی مهر) نگاشته شده است.

مشکلاتی مانند سیلاب‌های شهری با شرایط قرارگرفتن ۳۵ درصدی شهرهای ما در مسیر سیلاب و ساخت‌وسازهای غیرمجاز در حریم رودخانه‌ها، خشک‌سالی با شرایط کاهش چشمگیر سطح آب‌های زیرزمینی و حفر چاه‌های غیرمجاز و شیوه‌های منسوخ مصرف آب در بخش کشاورزی، پدیده ریزگردها با منشأ داخلی و بین‌المللی، آتش‌سوزی جنگل‌ها و مراتع و سایر عوامل خسارت‌بار توسعه کشورمان را تحت تأثیر قرار داده است.

بنابراین ضرورت دارد مدیران در سطوح ملی، منطقه‌ای، استانی و محلی به‌جای مدیریت بحران و مقابله با حوادث غیرمترقبه مدیریت ریسک و افزایش آمادگی در برابر آن را در اولویت برنامه‌ها و توسعه مناطق مختلف کشور قرار داده و با استمرار این اولویت‌بندی‌ها در کاهش خطرپذیری ناشی از سوانح طبیعی ایفای نقش نمایند.

تعاریف

۱. بحران

شرایطی است که در اثر حوادث، رخدادها و عملکردهای طبیعی و انسانی (به‌جز موارد موضوعه در حوزه‌های امنیتی و اجتماعی) به‌طور ناگهانی یا غیرقابل کنترل به وجود می‌آید و موجب ایجاد مشقت و سختی به یک مجموعه یا جامعه انسانی می‌شود و برطرف کردن آن نیاز به اقدامات اضطراری، فوری و فوق‌العاده دارد.^۱ بحران می‌تواند ناشی از بزرگی یک سانحه و یا عملکرد نامناسب مدیران و دست‌اندرکاران در مدیریت سوانح و حوادث غیرمترقبه باشد.

۲. سانحه

از منظر سازمان بهداشت جهانی سانحه عبارت است از یک پدیده محیطی با ابعاد وسیع که امکان دارد در جریان آن مرگ‌ومیر، آسیب‌دیدگی، مصدومیت، خسارت و نابودی اموال و محصولات تولیدی و... را دربرداشته و به شیوه زندگی و جامعه صدماتی وارد نماید.
سوانح به دودسته کلی تقسیم می‌شوند:

۱-۲. سوانح طبیعی: سوانحی از قبیل زلزله، سیل، خشکسالی، توفان و... که منشأ طبیعی دارند.

۲-۲. سوانح انسان‌ساخت: سوانحی که در اثر اشتباه انسان‌ها به‌وجود می‌آیند به‌عبارت‌دیگر انسان‌ها در رخ دادن آن‌ها به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم دخالت دارند.

^۱ بند الف، ماده ۱، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور.

۳. مدیریت جامع بحران

فرایند برنامه‌ریزی، عملکرد و اقداماتی اجرایی است که توسط دستگاه‌های دولتی، غیردولتی و عمومی پیرامون شناخت و کاهش سطح مخاطرات (مدیریت خطرپذیری) و مدیریت عملیات مقابله و بازسازی و بازتوانی منطقه آسیب‌دیده (مدیریت بحران) صورت می‌پذیرد. در این فرایند با مشاهده پیش‌نشانگرها و تجزیه و تحلیل آن‌ها و منابع اطلاعاتی در دسترس تلاش می‌شود به صورت یکپارچه، جامع و هماهنگ با استفاده از ابزارهای موجود از بحران‌ها پیشگیری نموده یا در صورت بروز آن‌ها با آمادگی لازم در جهت کاهش خسارات جانی و مالی به مقابله سریع پرداخته تا شرایط به وضعیت عادی بازگردد.^۱

جدول شماره ۹. سوانح طبیعی

دسته‌بندی سوانح	عنوان سوانح	دسته‌بندی سوانح	عنوان سوانح
سوانح طبیعی	Climatologically meteorological Disasters	(۱) اقلیمی	آتش‌سوزی جنگل و مرتع-رعد و برق / صاعقه-برف و کولاک-سرما/ یخبندان
			-بیابان/کوبرهایی-گرمای شدید/ موج گرما- تگرگ- خشکسالی-گردباد/ تندباد
Natural Disaster			توفان شن-توفان دریایی-توفان بار الکتریکی-توفان استوایی/حاره ای-خودسوزی میدان‌ها ذغال-نفوذ و پیشروی آب دریا-سیلاب/آب‌گرفتگی در مناطق شهری و روستایی-سیلاب ناگهانی/برق‌آسا-باتالاق/مرداب‌زایی-ریزش ساحلی/حاشیه مسیرهای آب
			توفان شن-توفان دریایی-توفان بار الکتریکی-توفان استوایی/حاره ای-خودسوزی میدان‌ها ذغال-نفوذ و پیشروی آب دریا-سیلاب/آب‌گرفتگی در مناطق شهری و روستایی-سیلاب ناگهانی/برق‌آسا-باتالاق/مرداب‌زایی-ریزش ساحلی/حاشیه مسیرهای آب
سوانح انسان‌ساخت	Manmade Disaster		حمل‌ونقل (ریلی، جاده‌ای، هوایی)-آلودگی محیط‌زیست (آب، خاک، هوا)- تروریسم/بیوتروریسم
			معدن (انفجار، ریزش، گازگرفتگی و...)-انفجار (مسکونی، صنعتی، تجاری، اداری و...)-آلودگی هسته‌ای
			درگیری قومی/نزاع-آلودگی (شیمیایی، مسمومیت)-مهاجرت پناهندگان و آوارگان (به دلایل مختلف)-جنگ- اپیدمی/بیماری‌های واگیردار-هجوم حشرات و جانوران- آفات و بیماری‌های نباتی

^۱ بند ب ماده ۱ همان قانون.

۴. مدیریت خطرپذیری (ریسک) سوانح

علمی است کاربردی که با مشاهده سامانند حوادث و تجزیه و تحلیل آن‌ها و انجام اقدامات لازم از بروز سوانح پیشگیری و یا در صورت بروز آن با برنامه‌ریزی و آمادگی قبلی در جهت کاهش آثار آن به مقابله‌ای صحیح اقدام و با ایجاد موازنه نسبی بین منابع و نیازمندی‌ها، جامعه را به وضع عادی برمی‌گرداند.

۲. مراحل چهارگانه مدیریت بحران

أ. مرحله پیشگیری

مجموعه اقداماتی است که باهدف جلوگیری از وقوع حوادث و یا کاهش آثار زیان‌بار آن، سطح خطرپذیری جامعه را ارزیابی می‌کند و با مطالعات و اقدامات لازم میزان آن را تا حد قابل قبول کاهش می‌دهد.^۱ پیشگیری یکی از مراحل مهم و تأثیرگذار در چرخه مدیریت بحران است. هرگونه هزینه‌کرد در این مرحله سرمایه‌گذاری در توسعه کشور محسوب می‌شود. در این مرحله موضوعات ذیل حائز اهمیت است:

- جمع‌آوری، تفسیر و ارزیابی اطلاعات از محیط و خطرات ناشی از سوانح؛
- تحلیل عناصر در معرض خطر و آسیب‌پذیری آن‌ها در برابر سوانح؛
- ارزیابی خطرات سوانح با توجه به بحران‌های احتمالی آتی و برآورد هزینه‌های آن؛
- تشکیل ساختارهای مناسب بر اساس محیط زندگی مردم در مناطق شهری و جمعیتی؛
- ایجاد سیستم‌های ارتباطی همه‌جانبه میان مسئولان و مردم برای افزایش و ارتقای سطح آگاهی‌های عمومی؛
- برنامه‌ریزی در جهت انجام طرح‌های پیشگیرانه کوتاه‌مدت، میان‌مدت و یا بلندمدت.

ب. مرحله آمادگی

مجموعه اقداماتی است که توانایی جامعه را در مقابله با سوانح افزایش می‌دهد. از مهم‌ترین ویژگی‌های این مرحله می‌توان به جمع‌آوری اطلاعات، برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، ایجاد ساختارهای مدیریتی، آموزش‌های امدادی، تأمین منابع و امکانات، تمرین و مانور اشاره کرد.^۲ در این مرحله موارد زیر حائز اهمیت هستند:

^۱ بند الف، ماده ۲ همان قانون

^۲ بند ب، ماده ۲ همان قانون

- شناسایی نقاط ضعف و اصلاح امور؛
- انتقال و بهره‌گیری از تجارب دیگران؛
- ایجاد ساختارهای مدیریتی؛
- تقویت فرهنگ همیاری و کمک به هم نوعان در شرایط بحران؛
- ذخیره‌سازی تجهیزات و اقلام استراتژیک امدادی؛
- ارتقای توانمندی‌های نیروی انسانی؛
- برنامه‌ریزی بر اساس سناریوهای مختلف وقوع حوادث در مناطق مختلف کشور.

ت. مرحله مقابله

انجام اقدامات و ارائه خدمات اضطراری به‌دنبال وقوع سوانح است که باهدف نجات جان و مال انسان‌ها، تأمین رفاه نسبی برای آن‌ها و جلوگیری از گسترش خسارات انجام می‌شود. عملیات مقابله شامل اطلاع‌رسانی، هشدار، جست‌وجو، امداد و نجات، بهداشت، درمان و... است.^۱ در این مرحله موارد ذیل مهم هستند:

- ورود اضطراری و هماهنگ شده نیروها و امکانات دستگاه‌های اجرایی به منطقه آسیب‌دیده؛
- تشکیل ستادهای محلی جهت ساماندهی نیروها، امکانات و استفاده بهینه از منابع؛
- بازگشایی اضطراری معابر اصلی و فرعی، جهت انجام عملیات امداد و نجات؛
- فعالیت گروه آمار و اطلاعات جهت ارزیابی خسارات مالی و تلفات انسانی؛
- تأمین مایحتاج آسیب‌دیدگان و توزیع امکانات لازم میان آنان؛
- اسکان اضطراری آسیب‌دیدگان و مراقبت‌های تغذیه‌ای، بهداشتی، پزشکی و اجتماعی و...

ث. مرحله بازسازی و بازتوانی

بازسازی شامل کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع سانحه است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب‌دیده با در نظر گرفتن ویژگی‌های توسعه پایدار و ضوابط ایمنی انجام می‌گیرد. بازتوانی نیز شامل مجموعه اقداماتی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به حالت طبیعی به انجام می‌رسد.^۲ در این مرحله موارد ذیل حائز اهمیت است:

^۱ بند ج، ماده ۲، همان قانون.

^۲ بند د، ماده ۲، همان قانون.

- اسکان موقت آسیب‌دیدگان؛
- مرمت و بازسازی شریان‌های حیاتی؛
- بازسازی موقت و دائم اماکن مسکونی، تجاری، دولتی و عمومی؛
- اسکان دائم و تأمین معیشت آسیب‌دیدگان؛
- مراقبت‌های تغذیه‌ای، بهداشتی، پزشکی و اجتماعی و...

۳. سطوح مختلف سانحه

- ۱- سانحه ملی: شرایطی است که مقابله با آن خارج از توان مجموعه مدیریت سوانح استان باشد و برای کنترل و مهار آن نیرو و امکانات استان و استان‌های معین میسر یا کافی نبوده و امکانات کشوری را به کمک می‌طلبد.
- ۲- سانحه منطقه‌ای: این سانحه به لحاظ وسعت، پراکندگی، میزان تخریب و خسارات و شرایط اقلیمی در زمان وقوع، ابعاد منطقه‌ای داشته و نیروهای استانی با کمک گرفتن از استان‌های معین قادر به کنترل و مهار سانحه هستند.
- ۳- سانحه استانی: این سانحه با توجه به وسعت، پراکندگی و میزان خسارات وارده، نیرو و امکانات موجود در استان برای کنترل و مهار سانحه کفایت می‌نماید.
- ۴- سانحه محلی: این سانحه در سطح شهرستان، شهر یا حوزه بخشداری به وقوع پیوسته و امکانات و نیروهای موجود در شهرستان برای کنترل آن کافی است.

۴. قانون و ساختار مدیریت بحران کشور

در سال ۱۳۸۶ با بهره‌گیری از تجربیات فاجعه زلزله بم و استفاده از تجارب و دانش سایر کشورهای حادثه‌خیز جهان، لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور از جانب وزارت کشور وقت تقدیم دولت شد و پس از تصویب هیئت‌وزیران، در همان سال نیز مجلس شورای اسلامی آن را مصوب نمود و به‌این ترتیب اولین قانون جامع در خصوص مدیریت سوانح طبیعی در ایران بعد از انقلاب (۱۳۵۷) شکل گرفت. این قانون در اواخر خرداد سال ۱۳۸۷ به دولت وقت ارسال و پنجم تیرماه همان سال توسط رئیس‌جمهور وقت جهت اجرا به وزارت کشور ابلاغ شد تا فعالیت سازمان مدیریت بحران کشور به‌طور رسمی آغاز شود.^۱

در این قانون ساختار مدیریت بحران به شرح ذیل است:

^۱ مصوب مجلس شورای اسلامی، شماره ۱۸۷۸۵/۶۰۵، مورخ ۱۳۸۷/۰۳/۲۹

- ۱- **شورای عالی مدیریت بحران** به ریاست رئیس‌جمهور، معاون اول قوه قضائیه و یکی از نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و عضویت ۱۳ وزیر و رؤسای ۱۳ سازمان، نهاد و فرماندهان نیروهای نظامی و انتظامی؛^۱
- ۲- **سازمان مدیریت بحران کشور**؛^۲
- ۳- **شورای هماهنگی مدیریت بحران کشور** به ریاست رئیس سازمان مدیریت بحران کشور و با حضور ۱۴ نفر از معاونین وزرا و رؤسای دستگاه‌های ذی‌ربط؛^۳
- ۴- **شورای هماهنگی مدیریت بحران استان** به ریاست استاندار و اعضای متناظر استانی شورای هماهنگی مدیریت بحران کشور؛^۴
- تبصره:** به استناد بند د ماده ۹ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور با توجه به شرایط ویژه و اهمیت شهر تهران به عنوان پایتخت کشور شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران به ریاست شهردار تهران تشکیل می‌شود.
- ۵- **شورای هماهنگی مدیریت بحران شهرستان** به ریاست فرماندار و دستگاه‌های ذی‌ربط مدیریت بحران شهرستان؛^۵
- ۶- **کارگروه‌ها تخصصی چهارده گانه** مرتبط با مراحل چهارگانه مدیریت بحران کشور شامل: کارگروه‌های ۱- مخابرات و ارتباطات، ۲- بهداشت و درمان، ۳- خشکسالی، سرمازدگی، مخاطرات کشاورزی و منابع طبیعی، ۴- کارگروه حمل‌ونقل، شریان‌های حیاتی، بلایای جوی و توفان، ۵- تشکل‌های مردم‌نهاد، ۶- بیمه، بازسازی و بازتوانی، تأمین و توزیع ماشین‌آلات، آواربرداری ساختمان‌ها، آتش‌نشانی، مواد خطرناک و انتقال و تدفین متوفیان، ۷- امنیت و انتظامات، ۸- سیل و مخاطرات دریایی، برق، آب و فاضلاب، ۹- تأمین سوخت و مواد نفتی، ۱۰- مخاطرات زلزله، لغزش لایه‌های زمین، ابنیه، ساختمان و شهرسازی، ۱۱- تأمین مسکن، ۱۲- مخاطرات زیست‌محیطی، ۱۳- آموزش و اطلاع‌رسانی، ۱۴- امداد و نجات و آموزش همگانی.

^۱ ماده ۵، همان قانون.

^۲ ماده ۶، همان قانون.

^۳ ماده ۱۲، آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور.

^۴ بند ج، ماده ۹، همان قانون و تبصره ۲، ماده ۱۲، همان آیین‌نامه اجرایی.

^۵ بند ج، ماده ۹، همان قانون.

نمودار شماره ۳. ساختار مدیریت بحران کشور



۵. اعضای شورای هماهنگی مدیریت بحران شهرستان

۱. فرماندار (رئیس شورای هماهنگی مدیریت بحران شهرستان)؛
۲. معاون برنامه‌ریزی و امور عمرانی فرماندار (جانشین رئیس)؛
۳. شهرداران شهرستان؛
۴. رئیس شبکه بهداشت و درمان شهرستان؛
۵. رئیس جمعیت هلال احمر شهرستان؛
۶. رئیس شرکت پخش فراورده‌های نفتی؛
۷. رئیس اداره راه و شهرسازی شهرستان؛
۸. مدیر امور آب و فاضلاب شهرستان؛
۹. مدیر امور آب و فاضلاب روستایی شهرستان؛
۱۰. رئیس اداره مخابرات شهرستان؛
۱۱. رئیس اداره گاز شهرستان؛
۱۲. مدیر بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان؛
۱۳. مدیر برق شهرستان؛

۱۴. مدیر جهاد کشاورزی شهرستان؛

۱۵. رئیس اداره صنعت، معدن و تجارت شهرستان؛

۱۶. یگان‌های نظامی مستقر در سطح شهرستان (فرماندهان انتظامی، سپاه پاسداران، بسیج، ارتش و...) با توجه به شرایط و موقعیت شهرستان؛

تبصره ۵: فرماندار می‌تواند حسب ضرورت از دستگاه‌های ذیل و یا سایر دستگاه‌ها و نهادهای مستقر در شهرستان جهت شرکت در جلسات شورای هماهنگی مدیریت بحران دعوت به عمل آورد:

۱. رئیس کمیته امداد امام خمینی(ره) شهرستان؛

۲. رئیس اداره حفاظت محیط‌زیست شهرستان؛

۳. بخشداران شهرستان؛

۴. دهیاران شهرستان؛

۵. رئیس اداره منابع آب شهرستان؛

۶. رئیس اداره امور عشایر شهرستان؛

۷. رئیس شبکه دامپزشکی شهرستان؛

۸. رئیس اداره هواشناسی شهرستان؛

۹. مدیر آموزش و پرورش شهرستان؛

۱۰. رئیس اداره دادگستری شهرستان؛

۱۱. رئیس اداره بهزیستی شهرستان؛

۱۲. نماینده مرکز صداوسیما استان؛

۱۳. نماینده سازمان نظام‌مهندسی مستقر در شهرستان.

۶. منابع مالی در اختیار مدیریت بحران

۱- بندم ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۳؛^۱

۲- ماده ۲۵ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور؛^۲

^۱ موضوع اختصاص ۵ درصد از بودجه عمومی سالانه کل کشور به مدیریت بحران

^۲ موضوع اختصاص ۵ درصد از اعتبارات استانی سالانه به مدیریت بحران.

۷. وظایف فرماندار در مراحل چهارگانه مدیریت بحران

فرماندار به‌عنوان رئیس شورای هماهنگی مدیریت بحران شهرستان^۱ و در راستای اجرای سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه^۲، اعمال ماده ۶ و بند ۱۸ ماده ۸ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور^۳ و به استناد تبصره ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی همان قانون^۴، می‌بایستی موارد ذیل را به‌عنوان وظایف اعضای شورای هماهنگی مدیریت بحران (در سطح شهرستان) از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط پیگیری، نظارت و ارزیابی نماید.

۷-۱. مرحله پیش‌بینی و پیشگیری

۱. پیگیری ایجاد سامانه پایش مخاطرات طبیعی محتمل در حوزه مسئولیتی؛
۲. نصب، راه‌اندازی و نگهداری شبکه‌های لرزه‌نگاری و شتاب‌نگاری محلی موقت باهدف ثبت اطلاعات پس‌لرزه‌ها از طریق دستگاه ذی‌ربط؛
۳. برگزاری جلسات شورای هماهنگی مدیریت بحران شهرستان به‌صورت مستمر و هر دو ماه یک‌بار به‌منظور اطمینان از انجام وظایف محوله دستگاه‌های ذی‌ربط در مراحل چهارگانه مدیریت بحران؛
۴. تهیه نقشه پهنه‌بندی انواع مخاطرات طبیعی و تدوین و اجرای برنامه جامع کاهش خطرپذیری در شهرستان در برابر حوادث مختلف از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط؛
۵. تهیه بانک جامع اطلاعات از مخاطرات، نقاط و مناطق مسکونی آسیب‌پذیر، سوانح به وقوع پیوسته، امکانات، تجهیزات نرم‌افزاری و سخت‌افزاری، ظرفیت‌ها و استعدادهای شهرستان از طریق دستگاه ذی‌ربط؛
۶. صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مصوب شورای هماهنگی مدیریت بحران شهرستان به دستگاه‌های ذی‌ربط و نظارت بر اجرای آن‌ها؛
۷. اجرای بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مصوبات شورای هماهنگی مدیریت بحران کشور و استان در خصوص امور پیش‌بینی و پیشگیری از طریق دستگاه ذی‌ربط؛
۸. تعیین اولویت‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت متناسب با میزان خطرپذیری شهرستان از طریق برنامه‌ریزی و کاهش خطرپذیری حوادث غیرمترقبه به‌ویژه زلزله، سیل و خشکسالی؛

^۱ به استناد بند ج، همان قانون.

^۲ سیاست‌های کلی نظام، مصوب مقام معظم رهبری، ۱۳۸۴/۰۲/۰۳.

^۳ نظارت عالی و ارزیابی اقدامات دستگاه‌های ذی‌ربط در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران

^۴ هرکدام از مدیران و کارکنان دستگاه‌های ذی‌ربط که در هر یک از مراحل مدیریت بحران سهل‌انگاری و کم‌کاری نمایند، توسط رئیس سازمان، استاندار و فرماندار و سایر مقامات مافوق به مراجع ذیصلاح برای برخورد قانونی معرفی خواهند شد.

۹. مقاومت‌سازی و یا نوسازی ساختمان‌ها و تأسیسات غیر مقاوم موجود در سطح شهرستان به‌ویژه بیمارستان‌ها، ساختمان‌های دولتی و امدادی از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط؛
۱۰. رعایت حریم و بستر رودخانه‌ها و سواحل و جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرمجاز از طریق دستگاه ذی‌ربط؛
۱۱. اجرای سیاست‌های برداشت آب از منابع زیرزمینی و جلوگیری از حفر چاه‌های غیرمجاز از طریق دستگاه ذی‌ربط؛
۱۲. رعایت اصول فنی و ایمنی در احداث تأسیسات جدید در شهرستان توسط دستگاه ذی‌ربط؛
۱۳. حمایت از برنامه‌های ترویجی و تبلیغی در جهت افزایش ضریب نفوذ بیمه و استفاده از تسهیلات بانکی کم‌بهره به‌منظور تسریع در برنامه‌های نوسازی بافت‌های نامقاوم بازسازی مناطق آسیب‌دیده از طریق دستگاه ذی‌ربط؛
۱۴. ترویج و تبلیغ استفاده مؤثر از انواع بیمه‌ها و تسهیلات اعتباری به جهت جبران خسارات ناشی از وقوع حوادث در سطح شهرستان و نیز بیمه مسئولیت کارگزاران مدیریت بحران از طریق دستگاه ذی‌ربط؛
۱۵. گسترش پوشش بیمه‌ای اماکن مسکونی در سطح شهرستان از طریق دستگاه ذی‌ربط؛
۱۶. جمع‌آوری آمار و اطلاعات مربوط به وقوع حوادث طبیعی و انسان‌ساز بزرگ و تجزیه و تحلیل نتایج آن‌ها جهت استفاده در طرح‌های جدید از طریق دستگاه ذی‌ربط؛
۱۷. استفاده از تجربیات و اقداماتی که در سایر شهرستان‌ها در جهت پیشگیری از وقوع حوادث در بخش مربوطه انجام می‌شود و به‌کارگیری در صورت لزوم از طریق دستگاه ذی‌ربط؛
۱۸. اجرای الزامات مدیریت بحران در مستحدثات دستگاه‌های عضو شورای هماهنگی مدیریت بحران شهرستان جهت افزایش پایداری تأسیسات، زیرساخت‌ها، سیستم‌های ارتباطی و... از طریق دستگاه ذی‌ربط؛
۱۹. اجرای آیین‌نامه اجرایی حمل‌ونقل جاده‌ای مواد خطرناک مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۲۲ هیئت‌وزیران و نیز حمل‌ونقل مواد خطرناک^۱ توسط دستگاه ذی‌ربط؛
۲۰. ایجاد زیرساخت‌های آموزشی، ارتقای تجهیزات اطلاع‌رسانی و فرهنگ‌سازی در مدیریت بحران و آموزش تمامی کارکنان بخش‌های مرتبط و عموم مردم توسط دستگاه‌های ذی‌ربط؛
۲۱. پایدارسازی سکونت‌گاه‌های در معرض خطر و اصلاح شیوه ساخت‌وساز شهری و روستایی و یا جابه‌جایی روستاهای در معرض رانش زمین، سیل و... توسط دستگاه ذی‌ربط؛

^۱ مصوب هیئت‌وزیران، جلسه مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۲۲، به پیشنهاد وزارت راه، مسکن و شهرسازی (راه و ترابری وقت)

۲۲. به کارگیری مصالح مرغوب و استاندارد در ساخت وسازها از طریق دستگاه ذی‌ربط؛
۲۳. انجام مطالعات و بررسی‌های لازم جهت جانمایی اصولی محل تخلیه نخاله‌های ساختمانی ناشی از آواربرداری مناطق آسیب‌دیده توسط دستگاه ذی‌ربط؛
۲۴. نظارت بر اجرای طرح ویژه بهسازی مسکن روستایی به منظور مقاوم‌سازی اماکن مسکونی در برابر زلزله و ارائه گزارش به اداره کل مدیریت بحران استان توسط دستگاه‌های ذی‌ربط؛
۲۵. نظارت بر چگونگی نوسازی بافت‌های فرسوده شهری از طریق دستگاه ذی‌ربط؛
۲۶. حمایت از ایجاد، توسعه و به‌روز نمودن سامانه‌های هشدار و پاسخ سریع زلزله و زمین‌لغزش و گزارش‌گیری منظم دوره‌ای برای اطمینان از عملکرد مناسب آن‌ها با مراکز لرزه‌نگاری مستقر در شهرستان و همچنین در صورت امکان با همکاری مرکز لرزه‌نگاری کشوری؛

۲-۷. مرحله آمادگی

۱. ایجاد هماهنگی و انسجام میان کلیه واحدهای سازمانی مرتبط با مدیریت بحران در سطح شهرستان؛
۲. تهیه بانک اطلاعات از مدیران و جانشینان دستگاه‌های عضو شورای هماهنگی مدیریت بحران شهرستان جهت دسترسی سریع در شرایط لازم؛
۳. تهیه بانک اطلاعات از تجهیزات، امکانات و ماشین‌آلات سبک و سنگین قابل استفاده در زمان حادثه در بخش‌های دولتی، عمومی و خصوصی به تفکیک جهت دسترسی سریع در شرایط لازم؛
۴. پیش‌بینی‌های لازم به منظور تخلیه مراکز حساس مثل زندان‌ها، بیمارستان‌ها، دانشگاه‌ها، مدارس و یا مکان‌ها و سرپناه‌های فرسوده و پرجمعیت در شرایط اضطرار توسط دستگاه‌های ذی‌ربط؛
۵. برگزاری مستمر برنامه‌های آموزشی با رویکرد آمادگی در قالب تهیه سناریوهای مختلف (براساس حوادث محتمل) و مانورهای دور میزی و میدانی جهت ارتقای میزان آمادگی و مقابله دستگاه‌های اجرایی؛
۶. پیش‌بینی مسیرهای تردد اصلی، فرعی و جانشین در سطح شهرستان جهت دسترسی سریع در مدیریت و کمک‌رسانی در شرایط بحران از طریق دستگاه ذی‌ربط؛
۷. ارزیابی ظرفیت‌ها و قابلیت‌های موجود در سطح شهرستان جهت به‌کارگیری در هنگام بروز سوانح احتمالی به صورت مستمر هر شش ماه یک‌بار؛
۸. تأمین اقلام و تجهیزات اساسی مندرج در بسته حمایتی امدادی و توزیع و دپوی آن در انبارهای شهرستانی برای به‌کارگیری در مواقع لزوم توسط دستگاه ذی‌ربط؛

۹. پیش‌بینی سایت‌های اسکان اضطراری و موقت برای مراکز جمعیتی در معرض خطر توسط دستگاه ذی‌ربط؛
۱۰. اعلام پیش‌آگاهی و پیش‌بینی وقوع بلایای جوی به سایر دستگاه‌های مرتبط و عضو شورای هماهنگی مدیریت بحران شهرستان؛
۱۱. ایجاد امکانات لازم بی‌سیم، با سیم، سیستم‌های ارتباطی رادیویی (دکل، آنتن و...)، تلفن سه‌رقمی، شبکه‌های ماهواره‌ای جهت برقراری ارتباط مؤثر با مدیران حادثه در هنگام مقابله با بحران و حصول اطمینان از ارائه خدمات وسایل ارتباطی در شرایط بحران توسط دستگاه ذی‌ربط؛
۱۲. شناسایی و تهیه بانک اطلاعاتی از منابع موردنیاز بازسازی (اعم از نیروی انسانی متخصص و ماهر، ماشین‌آلات موردنیاز، مصالح استاندارد و...) توسط دستگاه ذی‌ربط؛
۱۳. برنامه‌ریزی و مدیریت امنیتی و انتظامی شرایط اضطراری ناشی از حوادث و بررسی تأسیسات و امکانات موجود جهت برقراری امنیت و انتظامات در زمان وقوع حوادث طبیعی از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط؛
۱۴. احداث مرکز کنترل و مدیریت بحران شهرستان با مشخصات فنی متناسب جهت تمرکز بانک جامع اطلاعات و استقرار اعضای شورای هماهنگی مدیریت بحران شهرستان در زمان بحران؛
۱۵. ابلاغ تدابیر به شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات در زمینه مدیریت بحران به‌منظور کمک به تهیه سریع تجهیزات درحین و پس از بحران؛
۱۶. برنامه‌ریزی لازم به‌منظور اطلاع‌رسانی، پیش‌آگاهی و هشدار به‌موقع حوادث از طریق تعیین سخنگوی شورای هماهنگی مدیریت بحران شهرستان؛
۱۷. تهیه و جمع‌بندی گزارش‌ها ماهیانه از حوادث و سوانح غیرمترقبه در سطح شهرستان و ارسال آن به استاندار و مدیرکل مدیریت بحران استان؛
۱۸. اجرای سیاست‌ها، برنامه‌ها، بخشنامه‌ها، ضوابط و دستورالعمل‌های ابلاغی در سطوح ملی و استانی؛
۱۹. اخذ برنامه‌ها و گزارش عملکرد اعضای شورای هماهنگی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران هر شش‌ماه یک‌بار و ارزیابی اقدامات انجام‌شده و اتخاذ تصمیمات جدید برای اصلاح امور؛
۲۰. ایجاد سلسله‌مراتب فرماندهی و ساختار مدیریت بحران در سطح شهرستان به‌منظور اعمال مدیریت هماهنگ و یکپارچه در شرایط اضطراری؛
۲۱. تشکیل تیم‌های آموزش‌دیده جهت کفن و دفن شرعی اموات ناشی از حوادث بزرگ شهرستان از طریق دستگاه ذی‌ربط؛

۲۲. جانمایی و پیش‌بینی به‌منظور اسکان اضطراری و موقت، تدفین اموات، تخلیه مواد زائد، کفن و دفن فوت‌شدگان، مراکز درمانی موقت و... در شرایط اضطراری از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط؛
۲۳. تعیین نوع و میزان سوخت جایگزین موردنیاز برای مصرف‌کنندگان حیاتی در شرایط بحران (به‌خصوص برای مصرف‌کنندگان گاز طبیعی) توسط دستگاه ذی‌ربط؛
۲۴. ساماندهی، فراخوان و افزایش ظرفیت مشارکت جامعه به‌ویژه بازماندگان حادثه، نیروهای داوطلب و تشکل‌های مردم‌نهاد برای به‌کارگیری در شرایط لازم و اضطراری توسط دستگاه‌های ذی‌ربط؛
۲۵. نگهداری صحیح و اصولی تجهیزات و امکانات امدادی شهرستان از جمله ماشین‌آلات، مراکز سوخت‌رسانی، مراکز بهداشتی، ذخایر استراتژیک، تجهیزات آتش‌نشانی و اطفاء حریق و... توسط دستگاه‌های ذی‌ربط؛
۲۶. اخذ برنامه جامع هر یک از دستگاه‌های عضو شورای هماهنگی مدیریت بحران شهرستان بر اساس مقابله علمی با یک حادثه بزرگ شهرستانی و تمرین و مانور آن جهت افزایش آمادگی از جمله: کفن و دفن، انتقال اجساد، تخلیه جمعیت، اسکان اضطراری و موقت، تأمین مایحتاج زندگی، برقراری امنیت، بهداشت و درمان، راه‌اندازی شبکه‌های شریان‌های حیاتی، تأمین مواد سوختی نفتی و...؛
۲۷. اجرای دستورالعمل‌های نحوه انجام اقدامات اضطراری و احتیاطی در هنگام وقوع و یا احتمال وقوع حوادث به دستگاه‌ها از جمله حمل‌ونقل، توسط دستگاه ذی‌ربط؛
۲۸. اجرایی نمودن ضوابط و دستورالعمل مانک‌های چند عملکردی در سطح شهرستان از طریق دستگاه ذی‌ربط؛
۲۹. برنامه‌ریزی و هماهنگی با فرمانداران شهرستان‌های هم‌جوار (معین) به‌منظور به‌کارگیری آنان در شرایط بحران؛
۳۰. انجام پیش‌بینی‌های لازم در راستای بهره‌مندی از خدمات بخش خصوصی (تهیه تأمین تجهیزات، ماشین‌آلات و...) از طریق انعقاد تفاهم‌نامه و... جهت استفاده در عملیات مقابله و بازسازی.

۳-۷. مرحله مقابله

۱. اعلان وضعیت شرایط اضطراری به کلیه دستگاه‌ها و عموم مردم در سطح شهرستان، تشکیل جلسات شورای هماهنگی مدیریت بحران شهرستان و فراخوان اعضای این شورا جهت اخذ تصمیمات مقتضی تا رفع شرایط اضطراری؛
۲. فرمان آغاز عملیات مقابله به کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط و ایجاد هماهنگی و همچنین اعمال مدیریت واحد در فرایند عملیات مقابله (اعزام گروه‌های ارزیابی خسارات، پزشکی، جست‌وجو و نجات،

- اسکان اضطراری و موقت و... به منظور خدمت‌رسانی به مردم آسیب‌دیده با در نظر گرفتن اقشار آسیب‌پذیر مانند معلولین، سالمندان، کودکان و زنان؛
۳. نظارت بر فرایند انتقال اجساد، کفن و دفن، دفع پسماندها و... همچنین برقراری امنیت و تأمین معیشت و... و نیز ارائه خدمات مورد نیاز به آسیب‌دیدگان بر اساس استانداردهای موجود؛
۴. مدیریت اطلاعات به صورت لحظه‌ای و همچنین احداث مرکزی برای تهیه بانک اطلاعات مصدومین، مجروحین، فوت‌شدگان، بی‌سرپرستان، معلولین به منظور استفاده عموم مردم و دستگاه‌های ذی‌ربط جهت جلوگیری از سردرگمی مردم و مسئولین و هجوم جمعیت به منطقه آسیب‌دیده پس از وقوع سانحه با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط؛
۵. بهره‌گیری از ظرفیت کلیه امکانات دولتی و غیردولتی و نیروهای مسلح در سطح شهرستان در طول زمان بحران به‌ویژه در ظرف ۷۲ ساعت اولیه وقوع حادثه^۱؛
۶. ارسال گزارش مستمر شرایط ناشی از حوادث و پیشرفت کار برای استاندار و مدیرکل مدیریت بحران استان به صورت مستمر و هر شش ساعت یک‌بار و همچنین اطلاع‌رسانی به نیروهای امدادی داوطلب و عموم مردم و جلب مشارکت آنان برای مقابله با حوادث؛
۷. هماهنگی با دستگاه‌های ذی‌ربط به منظور نظارت و هماهنگی امور به جهت انجام امور بهداشتی با اولویت‌های امور درمانی و رفع و معدوم نمودن عوامل بیماری‌زا و آلوده‌کننده برای انسان‌ها، حیوانات و محیط‌زیست و... و ممانعت از گسترش آن‌ها؛
۸. تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی زمان‌بندی شده جهت تهیه ماشین‌آلات تردد، آواربرداری، حمل نخاله و اقلام مورد نیاز اعم از غذا، آب آشامیدنی، لوازم اسکان، بهداشتی، پزشکی و... با همکاری دستگاه‌های مسئول؛
۹. تأمین نیازهای آسیب‌دیدگان از طریق استاندار، مدیرکل مدیریت بحران استان و دستگاه‌های ذی‌ربط برحسب ضرورت؛
۱۰. برقراری مجدد ارتباطات و شریان‌های حیاتی شامل: تردد، مخابرات، آب، برق، گاز برای ایجاد آرامش در هنگام وقوع حادثه و ابلاغ مسیرهای بهینه تردد در بخش‌های جاده‌ای، هوایی، ریلی از طریق دستگاه‌های تخصصی؛
۱۱. اجرای کلیه تصمیمات مرحله مقابله و مصوبات شورای هماهنگی مدیریت بحران شهرستان، استان و کشور در زمان مقابله از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط؛

^۱ ماده ۸، همان آیین‌نامه.

۱۲. مستندسازی حوادث و اقدامات انجام شده و تجزیه و تحلیل آن‌ها از طریق کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط شهرستان؛
۱۳. رسیدگی به تخلفات، تخطی و اهمال مقامات دولتی در کلیه دستگاه‌ها در مرحله مقابله و معرفی آنان به مراجع قانونی؛^۱
۱۴. توزیع کمک‌های مردمی و اهدایی توسط سازمان‌های داخلی و خارجی از طریق دستگاه ذی‌ربط؛
۱۵. تأمین امنیت و انتظامات مردم مناطق آسیب‌دیده به‌ویژه حفاظت از محموله‌های امدادی، اماکن حساس و امنیتی و همچنین اماکن دولتی و خصوصی که با مسائل مالی در ارتباط هستند از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط؛
۱۶. به‌کارگیری سیستم تشخیص هویت ناجا و پزشکی قانونی در منطقه آسیب‌دیده برای همکاری در احراز هویت و ثبت دقیق مشخصات فوت‌شدگان حسب ضرورت؛
۱۷. جست‌وجوی محل‌های تخریب‌شده حساس و مهم شامل: بانک‌ها، پلافروشی‌ها، صرافی‌ها، صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی‌های اعتباری و مراکز نگهداری اسناد و اوراق بهادار به‌منظور کشف و انتقال به نقاط امن توسط دستگاه‌های مسئول ذی‌ربط؛
۱۸. فراخوان و ساماندهی افراد سرشناس و مشهور جامعه، نیروهای داوطلب، نیروهای آموزش‌دیده، تشکل‌های مردم‌نهاد، روحانیون، ورزشکاران، افراد معتمد به‌منظور کمک‌رسانی و حفظ آرامش منطقه؛
۱۹. نصب، راه‌اندازی و نگهداری شبکه‌های لرزه‌نگاری و شتاب‌نگاری محلی موقت باهدف ثبت اطلاعات پس‌لرزه‌ها از طریق دستگاه ذی‌ربط؛
۲۰. حساس‌سازی مردم و دستگاه‌ها درخصوص اختطاریه‌ها و هشدارهای صادره و همچنین ارائه نکات لازم در شرایط وقوع سانحه از طریق اصحاب رسانه، وسایل ارتباطی جمعی و...

۷-۴. مرحله بازسازی و بازتوانی

۱. نظارت بر ارزیابی خسارات مناطق آسیب‌دیده از طریق دستگاه ذی‌ربط؛
۲. بررسی علل بروز و خسارات (جانی و مالی) ناشی از مخاطره و همچنین ممیزی عملکرد در مراحل مختلف اقدامات مدیریتی باهدف جلوگیری از تکرار و یا کاهش آثار آن؛
۳. مستندسازی اقدامات و فعالیت‌های انجام شده و تجزیه و تحلیل آن‌ها از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط شهرستان؛

^۱ تبصره ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی همان قانون.

۴. برآورد صحیح و دقیق خسارات در قالب برگه‌ها و دستورالعمل‌های ابلاغی سازمان مدیریت بحران کشور و انعکاس به موقع به اداره کل مدیریت بحران استان توسط دستگاه ذی‌ربط؛
۵. نظارت بر چگونگی عملیات بازسازی مناطق آسیب‌دیده (استفاده از مصالح استاندارد، کارگر ماهر آموزش‌دیده همچنین حضور مستمر مهندسین ناظر تا پایان کار به منظور حصول اطمینان از اجرای ساخت‌وساز فنی و اصولی اماکن مسکونی و شریان‌های حیاتی و مهم آسیب‌دیده توسط دستگاه ذی‌ربط؛
۶. نظارت بر عملیات بازتوانی آسیب دیدگان مطابق با طرح جامع بازتوانی از طریق دستگاه‌های اجرایی مرتبط؛^۱
۷. نظارت بر فعالیت شرکت‌ها و پیمانکاران صلاحیت‌دار در بازسازی مناطق آسیب‌دیده توسط دستگاه ذی‌ربط؛
۸. استفاده از ظرفیت خیرین، تشکل‌های مردم‌نهاد، نیروهای تخصصی و داوطلب مردمی جهت بازسازی مناطق آسیب‌دیده از طریق دستگاه ذی‌ربط.

^۱ طرح جامع ملی بازتوانی در حوادث طبیعی کشور، مصوب جلسه مورخ ۱۳۹۲/۰۴/۲۴، شورای هماهنگی مدیریت بحران کشور.

سامان بخشی امور دولت الکترونیک

درآمد

از دولت الکترونیک به عنوان ابزاری جهت توسعه نام برده می شود که چنانچه به صورت مؤثر به کار گرفته شود نقشی مهم در ریشه کن سازی فقر، حفاظت از محیط زیست، ارتقای مشارکت اجتماعی و ایجاد فرصت های جدید اقتصادی در شهرستان ایفا خواهد نمود. فصلی مجزا را بنا به چنین نقشی به این عنوان اختصاص دادیم.^۱

۱. مدل های مختلف دولت الکترونیک

تاکنون مدل های مختلفی برای تحقق دولت الکترونیک عنوان شده است. از جمله این مدل ها، می توان به تحقق دولت الکترونیک در چهار مرحله: (۱) ارائه خدمات اطلاعاتی مقدماتی، (۲) ارائه خدمات اطلاعاتی بهبود یافته، (۳) ارائه خدمات تبدیلی و (۴) خدمات متصل اشاره نمود. در مرحله نخست، اطلاعاتی در رابطه با سیاست های عمومی، قوانین، مقررات، اسناد و انواع خدمات ارائه شده، در وبسایت های دولتی در اختیار آحاد جامعه قرار داده شده و امکان دسترسی شهروندان به اطلاعات به روز و نیز اطلاعات بایگانی شده فراهم می شود. در مرحله دوم، امکان برقراری ارتباطات یک طرفه یا دوطرفه ساده میان دولت و شهروندان با استفاده از وبسایت های دولتی میسر می شود. در سومین مرحله، امکان ارتباط دوطرفه با شهروندان از طریق وبسایت های دولتی فراهم می شود. در مرحله آخر (خدمات متصل)، خدمات آنلاین و راه کارهای الکترونیک در میان بخش ها و وزارتخانه ها به صورت یکپارچه فراهم شده است و اطلاعات میان دستگاه های دولتی با استفاده از برنامه های یکپارچه انتقال می یابد. در حقیقت رویکرد دولت ها از دولت محور به شهروند محور تغییر نموده و بستر لازم جهت مشارکت بیشتر شهروندان فراهم می شود.

۲. انواع تعاملات الکترونیک دولت

تعاملات و ارتباطات در دولت الکترونیک، غالباً تحت عناوین تعامل میان دولت با شهروندان، دولت با کسب و کار، دولت با دولت و دولت با کارمندان مورد اشاره قرار می گیرد. در تعامل میان دولت و شهروندان، با به کارگیری سامانه های مورد نیاز، امکان دریافت خدمات و اطلاعات مورد نیاز شهروندان به صورت الکترونیک و بدون مراجعه حضوری به سازمان های دولتی فراهم می شود. در تعاملات میان دولت و کسب و کار، برقراری تعاملات الکترونیک میان دولت با شرکت ها اعم از شرکت های خدماتی، صنعتی و تجاری مورد توجه قرار گرفته و تبادل خدمات و اطلاعات مورد نیاز به صورت الکترونیک سامان دهی می شود. تعاملات دستگاه های دولتی با کارکنان خود در بستر

^۱ این فصل توسط سرکار خانم دکتر سارا هاشمیان (کارشناس مرکز نوسازی، فن آوری اطلاعات و آمار) نگاشته شده است.

الکترونیک از دیگر موارد حائز اهمیت بوده که در قالب تعامل دولت با کارکنان مورد اشاره قرار می‌گیرد. تهیه سامانه‌های مورد نیاز کارکنان جهت دسترسی به خدمات و اطلاعات مورد نیاز از نکات قابل توجه در این حوزه خواهد بود. در تعاملات میان دولت با دولت، ارائه خدمات میان دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی به صورت الکترونیک سامان‌دهی شده و انجام استعلام‌ها به صورت الکترونیک صورت می‌پذیرد.

۳. نقشه راه دولت الکترونیک کشور و کارگروه‌های مورد نیاز:

نقشه راه دولت الکترونیک ایران، مشتمل بر دو بخش ضوابط فنی - اجرایی توسعه دولت الکترونیک و آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیک دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۳۹۳ به دستگاه‌های اجرایی کشور ابلاغ شده و به‌عنوان سندی بالادستی در تعیین اهداف و انجام برنامه‌ریزی‌های مورد نیاز کشور در این حوزه مورد استناد قرار می‌گیرد. در این نقشه راه، دستگاه‌های اجرایی در قالب ۱۴ خوشه تقسیم‌بندی شده‌اند که دستگاه‌های اجرایی هر خوشه بیشترین تعامل و همکاری را جهت تبادل اطلاعات و انجام هماهنگی‌های مورد نیاز در راستای تحقق اهداف خوشه عهده‌دار خواهند بود. اسامی این خوشه‌ها به همراه دستگاه متولی هر خوشه در جدول ۱۰ نشان داده شده است. لازم به ذکر است وزارت کشور به‌عنوان متولی خوشه امور داخلی کشور لحاظ گردیده است:

جدول شماره ۱۰. اسامی ۱۴ خوشه مورد اشاره در نقشه راه دولت الکترونیک کشور

ردیف	عنوان خوشه	دستگاه متولی
۱	صنعت و تجارت	وزارت صنعت، معدن و تجارت
۲	سلامت و بهداشت	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
۳	امور بین‌الملل	وزارت امور خارجه
۴	امور داخلی کشور	وزارت کشور
۵	فرهنگی و اجتماعی	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۶	انرژی	وزارت نفت
۷	محیط‌زیست، منابع طبیعی و کشاورزی	وزارت جهاد کشاورزی
۸	رفاه و تأمین اجتماعی	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
۹	حقوقی قضائی	قوه قضائیه
۱۰	اقتصادی و مالی	وزارت امور اقتصادی و دارایی
۱۱	امنیت و مدیریت بحران	وزارت اطلاعات
۱۲	ارتباطات و اطلاعات	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
۱۳	حمل‌ونقل و شهرسازی	وزارت راه و شهرسازی
۱۴	آموزش و پژوهش	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

۱-۳. مهم‌ترین اقدامات مورد اشاره در نقشه راه دولت الکترونیک ایران

در نقشه راه دولت الکترونیک کشور، اقداماتی چند جهت تحقق اهداف دولت الکترونیک لحاظ شده است که برخی از مهم‌ترین اقدامات مورد نیاز به شرح ذیل است:

- تهیه شناسنامه خدمات دستگاه منطبق با فرمت اعلامی از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (در احصای خدمات، خدمات ارائه شده به مردم، سایر دستگاه‌های اجرایی و کسب‌وکار در اولویت هستند)
- بازمهندسی فرایندهای ارائه خدمات
- استانداردسازی، توسعه و تکمیل درگاه‌های دستگاه‌های اجرایی، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها
- ارائه خدمات الکترونیک و اطلاعات مربوط به ارائه خدمات از طریق درگاه دستگاه اجرایی
- اتصال کلیه دستگاه‌های اجرایی و واحدهای تابعه و کسب‌وکارهای وابسته به شبکه ملی اطلاعات
- انجام استعلامات و تبادلات دستگاهی به صورت الکترونیک و با استفاده از مرکز تبادل اطلاعات
- تدوین و پیاده‌سازی نظام جامع مدیریت دانش و حکمرانی فناوری اطلاعات
- ایجاد سامانه دریافت پرسش، انتقاد، پیشنهاد و شکایت دستگاه‌های اجرایی
- ارائه آموزش‌های لازم به کارکنان و آحاد جامعه
- تبدیل رقومی ذخایر اطلاعاتی موجود در دستگاه اجرایی (نظام ذخایر دیجیتال کشور)
- قرارگیری نشانی پستی کلیه اماکن کشور مبتنی بر اطلاعات مکان محور (GNAF)^۱
- ایجاد منظومه ملی اطلاعات مکان محور (NSDI)^۲
- تهیه نقشه‌ها و لایه اطلاعات کاداستر کل کشور

۲-۳. مروری بر عناوین و برنامه‌های مطرح در حوزه توسعه دولت الکترونیک

ارائه موفق خدمات الکترونیک، در گرو لحاظ استانداردهای مورد نیاز در این حوزه است. برای نمونه، در حال حاضر سند افتا (امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات کشور) به عنوان مهم‌ترین سند بالادستی در حوزه امنیت اطلاعات کشور مورد استناد قرار گرفته و رعایت استانداردهای امنیتی مورد نیاز در پیاده‌سازی سامانه‌های نرم‌افزاری، به جهت پیشگیری از آسیب‌های احتمالی ضروری است. در این راستا تهیه پیوست امنیتی در پیاده‌سازی سامانه‌های نرم‌افزاری توصیه می‌شود.

^۱ Geocoded National Address File (G-NAF)

^۲ National Spatial Data Infrastructure

استانداردهای موردنیاز در پیاده‌سازی سامانه‌های نرم‌افزاری، تنها محدود به مبحث استانداردهای امنیتی نبوده و توجه به استانداردهای مربوطه در تمامی مراحل اعم از تهیه RFP^۱، تحلیل نیازمندی‌ها و... مورد نیاز خواهد بود. از آسیب‌های متداول در این امر، عدم نظارت بر تهیه و تحویل مستندات فنی سامانه‌های نرم‌افزاری است. به گونه‌ای که در مواردی، امکان پشتیبانی و اعمال تغییرات آتی در سامانه را ناممکن خواهد نمود.

همچنین، ضروری است تا در هنگام تحلیل نیازمندی‌ها، امکان برقراری استعلامات الکترونیک موردتوجه قرار گرفته و تمهیدات لازم جهت برقراری تعاملات موردنیاز به عمل آید.

برنامه‌ریزی جهت تأمین نیروی تخصصی دستگاه نیز از دیگر مواردی است که چنانچه موردتوجه قرار نگرفته یا اقدامات لازم جهت حفظ نیروهای متخصص موجود به عمل نیاید، در عمل توسعه دولت الکترونیک و پیاده‌سازی برنامه‌های مربوطه را با چالش مواجه خواهد نمود.

در ادامه، برخی از مهم‌ترین عناوین و برنامه‌ها در حوزه توسعه دولت الکترونیک مورد اشاره قرار می‌گیرد:

• استفاده از کارت هوشمند ملی در توسعه دولت الکترونیک

کارت هوشمند ملی، به‌عنوان ابزاری مؤثر جهت تحقق اهداف دولت الکترونیک برشمرده شده و گسترش کاربرد آن در دستگاه‌های اجرایی کشور از اهمیت بسزایی برخوردار است. در ادامه، برخی از مهم‌ترین قابلیت‌های این کارت مورد اشاره قرار می‌گیرد:

• شناسایی

کارت هوشمند ملی، دربرگیرنده اطلاعات هویتی شخص نظیر نام، نام خانوادگی و تاریخ تولد بوده و بدین ترتیب، استفاده از آن در شناسایی هویت فرد از مهم‌ترین و اصلی‌ترین کارکردهای آن برشمرده می‌شود. بدیهی است شناسایی الکترونیک اشخاص، نقشی مؤثر در پیشگیری از تخلفات احتمالی در این حوزه ایفا خواهد نمود.

• تصدیق هویت

تصدیق هویت از دیگر کارکردهای اصلی کارت هوشمند ملی است. در کارت هوشمند ملی علاوه بر امکان ذخیره تصویر فرد در کارت، امکان تخصیص رمز ورود و ثبت اثرانگشت شخص نیز وجود داشته و بدین ترتیب امکان تصدیق هویت کاملی میسر است. در این صورت برای مثال می‌توان در ارائه خدمات، اثرانگشت متقاضی را ثبت نموده و آن را با اثرانگشت ثبت‌شده در کارت هوشمند ملی

^۱ Request For Proposal

مورد مقایسه قرارداد و تنها در صورت تطابق آن‌ها، انجام عملیات مورد نیاز را آغاز کرد. با استفاده از این سناریو از تخلفات مرتبط با جعل هویت فرد جلوگیری به عمل می‌آید.

• امضای دیجیتال

امضای دیجیتال با استفاده از کارت هوشمند ملی از دیگر کارکردهای مهم لحاظ شده برای این کارت برشمرده می‌شود. بدین ترتیب که با استفاده از امضای دیجیتال، امکان بررسی عدم دست‌کاری داده‌ها فراهم شد و می‌توان اطمینان حاصل کرد که داده دریافتی از طرف شخص مورد نظر ارسال شده است. همچنین از حیث قانونی نیز امکان عدم انکار امضا میسر نیست. در این حالت دستگاه اجرایی با بررسی امضای لحاظ شده، قادر به بررسی صحت درخواست ارائه شده در فضای دیجیتال بوده و می‌تواند به ارائه خدمت بدون نیاز به مراجعه حضوری شخص اقدام نماید.

۴. تشکیل کارگروه توسعه دولت الکترونیک

در نقشه راه دولت الکترونیک، «کمیسیون توسعه دولت الکترونیک» راهبری و توسعه دولت الکترونیک در کشور و مدیریت اجرای مصوبات مربوطه را عهده‌دار است. متعاقباً هریک از دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، ملزم به تشکیل کارگروه توسعه خدمات الکترونیک دستگاه هستند تا در برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت بر توسعه خدمات الکترونیک و اجرای کلیه مصوبات مربوط به توسعه دولت الکترونیک و کمیسیون توسعه دولت الکترونیک هماهنگی ایجاد کنند. استانداردهای کشورهای نیز متعاقباً، مکلف به تشکیل کارگروه «توسعه دولت الکترونیک استان» به منظور توسعه یکپارچه خدمات الکترونیک و ایجاد استان الکترونیک و هوشمند بوده و مصوبات کارگروه «توسعه دولت الکترونیک استان» در چارچوب ضوابط دولت الکترونیک برای کلیه دستگاه‌های اجرایی استان لازم‌الاجرا است. اعضای این کارگروه عبارت‌اند از:

۱. استاندار (رئیس)

۲. معاون توسعه مدیریت و منابع انسانی استانداری یا عناوین مشابه (نایب‌رئیس)

۳. مدیرکل فناوری اطلاعات و ارتباطات استان (نماینده وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به عنوان دبیر)

۴. مدیرکل امور اقتصادی و دارایی استان

۵. شهردار مرکز استان

۶. رئیس شورای هماهنگی بانک‌های استان

۷. دو نفر از مدیران فناوری اطلاعات دستگاه‌های استانی به پیشنهاد استاندار
۸. مدیرکل دفتر فناوری اطلاعات استانداری یا عناوین مشابه
۹. مدیرعامل شرکت مخابرات استان
۱۰. یک نفر صاحب‌نظر از دانشگاه یا دستگاه‌های اجرایی به پیشنهاد دبیر و تأیید رئیس کارگروه
۱۱. یک نفر نماینده صنف مربوطه به پیشنهاد دبیر و تأیید رئیس کارگروه

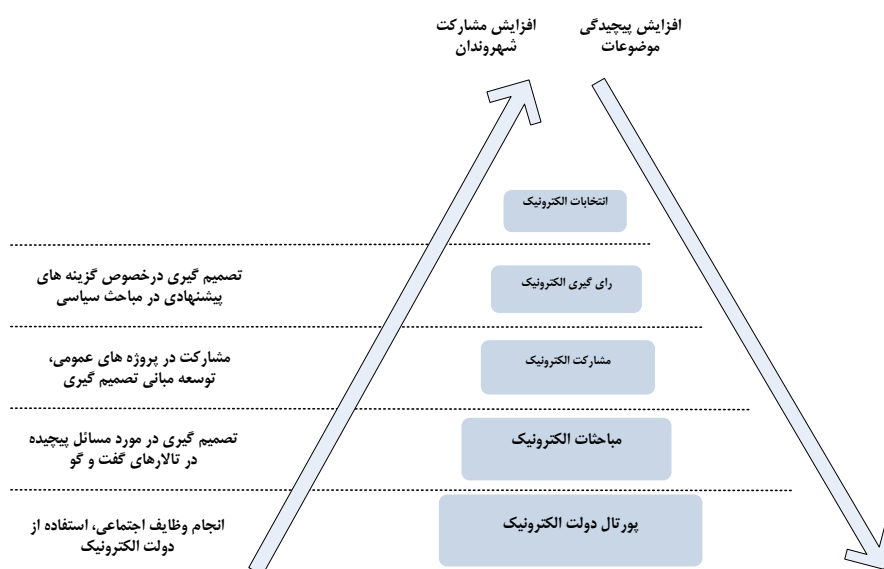
توجه به این نکته ضروری است که با توجه به اهمیت تحقق اهداف دولت الکترونیک در کشور، بنابر تبصره ۶ ضوابط فنی و اجرایی توسعه دولت الکترونیک، فرمانداران می‌توانند درخواست خود به‌منظور تشکیل کارگروه توسعه دولت الکترونیک شهرستان در سطح فرمانداری را به استاندار ارائه نمایند. کارگروه مربوطه متشکل از نمایندگان دستگاه‌های ذی‌ربط و مشابه کارگروه‌های استانی خواهد بود.

۵. دموکراسی الکترونیک و برگزاری انتخابات الکترونیک

تاکنون، تعاریف متعددی برای دموکراسی الکترونیک عنوان شده است. در یک تعریف، ایجاد فرایندها و ساختارهای موردنیاز به‌منظور برقراری انواع ارتباطات الکترونیک میان دولت و شهروندان، ردوبدل کردن اطلاعات، نظرسنجی، سرشماری و بحث و گفت‌وگو از اهداف دموکراسی الکترونیک برشمرده شده است، به‌گونه‌ای که زمینه مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌های دولت فراهم شود. ایجاد تجهیزات الکترونیک (به‌معنای درگیر ساختن مردم در فرایندهای سیاسی از طریق شبکه‌های الکترونیک)، هم‌فکری الکترونیک (به معنای تعامل میان دولت، شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع) و نظارت الکترونیک (ناظر بر مدیریت هزینه، عملکرد و ارائه خدمات سازمانی به‌صورت الکترونیک)، از دیگر تعاریف برشمرده شده برای دموکراسی الکترونیک است. اهمیت مقوله مذکور تا اندازه‌ای است که از دو مفهوم دولت الکترونیک و دموکراسی الکترونیک تحت عنوان کلی حاکمیت الکترونیک نام‌برده می‌شود.

با توجه به مفاهیم ذکرشده، در شکل ۳ سطوح پیشنهادی برای دموکراسی الکترونیک مورد اشاره قرار گرفته است. با توجه به این شکل، با استفاده از پورتال دستگاهی می‌توان زمینه لازم به‌منظور تعامل با شهروندان را فراهم ساخته و سپس در سطحی بالاتر با ایجاد سازوکارهایی نظیر تشکیل تالارهای گفت‌وگو امکان مباحثه الکترونیک را در موارد مختلف نظیر مقاطع پیش از رأی‌گیری و انتخابات الکترونیک فراهم نمود. بدین ترتیب شهروندان قادر به بحث و تبادل نظر در تالارهای

گفت‌وگو بوده و امکان دسترسی به اطلاعات موردنیاز به منظور اتخاذ تصمیمات لازم از دیگر کارکردهای این مباحثات الکترونیک برشمرده می‌شود.



شکل ۳. زیر سطوح پیشنهادی برای دموکراسی الکترونیک

همان گونه که اشاره شد، رأی گیری و درنهایت برگزاری انتخابات الکترونیک از مهم ترین اقدامات در راستای تحقق دموکراسی الکترونیک برشمرده می‌شود. با توجه به این امر و به منظور تحقق انتخابات الکترونیک، مکانیزاسیون کلیه فرایندهای چهار انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی، مجلس خبرگان رهبری و شوراهای اسلامی شهر و روستا در قالب سامانه جامع انتخابات در وزارت کشور صورت پذیرفته است. فرایندهای پیاده سازی شده، دربرگیرنده فرایندهای پیش از اخذ رأی (نظیر فرایند ثبت نام داوطلبین و رسیدگی به صلاحیت آنها)، روز اخذ رأی (نظیر تجمع آرا) و پس از آن (نظیر رسیدگی به شکایات انتخاباتی و امحای آرا) هستند.

در روز اخذ رأی، تاکنون تجارب موفق در به کارگیری تجهیزات اخذ رأی الکترونیک در شعب اخذ رأی کشور به عمل آمده است. طراحی تجهیزات مذکور در چندین مرحله مورد بازبینی قرار گرفته و امید است تا با به کارگیری آنها در انتخابات، افزایش سرعت، دقت و کاهش هزینه های مربوطه

حاصل آید. احراز هویت رأی‌دهندگان با استفاده از کارت ملی (و در آینده کارت هوشمند ملی) از دیگر اقدامات مؤثر صورت گرفته در این حوزه است که به‌عنوان جایگزینی مناسب برای استفاده از شناسنامه در امر انتخابات موردبررسی قرار گرفته و نقشی مؤثر در جلوگیری از تخلفات احتمالی نظیر جلوگیری از آرای تکراری ایفا می‌نماید. لازم به ذکر است که در هر دوره برگزاری انتخابات، مستندات و آموزش‌های لازم از سوی ستاد وزارت کشور در سطوح مختلف در اختیار دست‌اندرکاران مربوطه قرار می‌گیرد. بدین ترتیب ضروری است تا تمهیدات موردنیاز جهت برگزاری انتخابات الکترونیک به‌صورت کامل به‌عمل آمده و دستورالعمل‌های اجرایی ارسالی از سوی ستاد وزارت کشور در امر انتخابات با دقت مورداجرا قرار گیرد.

۶. اقدامات ضروری

با توجه به آنچه ذکر شد، در راستای تحقق دولت الکترونیک در کشور، هر یک از دستگاه‌های اجرایی با توجه به نقشه راه دولت الکترونیک وظایفی دارند. بدیهی است در این راستا وزارت کشور با دارا بودن وظایف حاکمیتی مهم و در اختیار داشتن استانداردها، فرمانداری‌ها، بخشدارها و نیز سازمان‌های تابعه، نقشی مهم در تحقق توسعه دولت الکترونیک در کشور خواهند داشت. در این راستا، توجه به موارد ذیل در شهرستان‌ها در راستای توسعه دولت الکترونیک از اهمیت بسزایی برخوردار است:

- تشکیل کارگروه توسعه دولت الکترونیک شهرستان و انجام برنامه‌ریزی‌های موردنیاز جهت تحقق اهداف دولت الکترونیک در شهرستان.
- توجه به توسعه زیرساخت‌های ارتباطی مورد اشاره در اسناد بالادستی نظیر ضرورت ارائه خدمات در شبکه ملی اطلاعات.
- برقراری تعاملات میان دستگاهی و انجام استعلامات لازم به‌صورت الکترونیک و مبتنی بر مرکز تبادل داده.
- لحاظ به‌کارگیری کارت هوشمند ملی در برنامه‌های توسعه دولت الکترونیک شهرستان.
- برنامه‌ریزی به‌منظور کاهش مکاتبات و دریافت مدارک کاغذی در دستگاه‌های اجرایی با استفاده از قابلیت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات.
- ارتقای پورتال دستگاه‌های اجرایی به لحاظ قرار دادن اطلاعات و خدمات موردنیاز آحاد جامعه (نظیر امکان دریافت پرسش‌ها و شکایات و پاسخ‌گویی به آن‌ها در پورتال دستگاه).
- برنامه‌ریزی به‌منظور ارائه خدمات الکترونیک به آحاد جامعه از کانال‌های چندگانه (نظیر استفاده از تلفن‌های گویا، اپلیکیشن‌های تلفن همراه و...)

- ارائه آموزش‌های موردنیاز و آگاهی لازم در خصوص دولت الکترونیک و خدمات ارائه‌شده به کارکنان و آحاد جامعه.
- احصای شناسنامه خدمات دستگاه با تمرکز بر خدماتی که به مردم، سایر دستگاه‌های اجرایی و کسب‌وکار ارائه می‌شود (فرمت لازم جهت تهیه شناسنامه خدمات از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ابلاغ گردیده است).^۱
- اولویت‌بندی خدمات احصا شده جهت پیاده‌سازی و تهیه برنامه زمان‌بندی موردنیاز جهت ارائه آن‌ها (درخصوص خدمات غیر حاکمیتی، برون‌سپاری ارائه خدمات از طریق دفاتر پیشخوان دولت قابل بررسی است).
- اصلاح فرایندهای خدمات منتخب جهت پیاده‌سازی.
- پیاده‌سازی فرایندها بر اساس استانداردهای مهندسی نرم‌افزار.

^۱ مکانیزاسیون کامل فرایندهای سازمان و ارائه خدمات الکترونیک به کارکنان دستگاه‌های اجرایی از دیگر موارد مهم در تحقق دولت الکترونیک در کشور است.

سامان بخشی امور حقوقی

درآمد

در این فصل به پاره‌ای از جرائم و تخلفاتی می‌پردازیم که ارتکاب آن‌ها بعضاً از سوی فرمانداران و به لحاظ عدم توجه به مجازات‌های قانونی صورت می‌گیرد. بدین روی در فصل حاضر برخی موارد قانونی از قوانین مجازات اسلامی، تعزیرات، آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب، تخلفات اداری، دیوان عدالت اداری، اعمال نفوذ و غیره به لحاظ ارتباط موضوعی با وظایف فرماندار در ۱۲ عنوان گزینش شده است.^۱

۱. انتساب اهانت، افترا یا نشر کذب به فرماندار یا فرمانداری

بین اهانت، افترا و نشر اکاذیب تفاوت‌هایی وجود دارد^۲ و در گزارش‌های تنظیمی فرمانداران پیشنهاد می‌شود از عبارتی نظیر «شایع است، گرچه صحت و سقم آن معلوم نیست» مبادرت به اعلام مطالبی در مورد افراد ثالث نمایند. اصولاً توجیهی که فرمانداران دارند این است که قصد اضرار به غیر یا تشویش اذهان عمومی و مقامات را نداشته و برای ادای تکلیف که همه چیز باید گزارش شود مواردی را عنوان نموده‌اند و تکلیفی در بررسی صدق و کذب قضیه نداشته‌اند. در این باره باید گفت که این توجیهی نادرست است چرا که قاضی با تحقیقات و سوابق امر می‌تواند قصد اضرار را احراز نماید.

در زیر برخی افتراقات و اشتراکات بین این واژه‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهیم. هرچند در هر دو مورد اهانت و افترای عمل مرتکب به حیثیت طرف مقابل لطمه وارد می‌سازد و وقتی کسی به دیگری افترا می‌زند عرفاً عمل او اهانت هم تلقی می‌شود. ولی قانوناً مرتکب، مسئول اعمال ارتكابی در موارد مربوط به افترا است. رکن معنوی^۳ - همان سوءنیت و قصد و نیت مرتکب است که غالباً نیز به راحتی احراز می‌شود. در عین حال، این دو تفاوت‌هایی نیز دارند که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: ۱ - اهانت عموماً به‌طور مستقیم و به‌وسیله الفاظ و گفتار و حرکات رکیک صورت می‌گیرد. تشخیص آن هم اکثراً با عرف است در صورتی که افترا بیشتر به‌صورت غیرمستقیم و با وسایل خاص نظیر نشریات، اوراق چاپی، اوراق خطی، آلات و ادوات وسایل مشابه دیگر صورت گرفته و موارد آن هم غالباً مشخص است. عرف نیز در تشخیص آن بسیار کم نقش دارد.

۲ - اهانت عموماً به‌صورت حضوری صورت می‌گیرد در حالی که افترا برخلاف اهانت به‌طور غیرحضوری صورت می‌گیرد. به‌علاوه، شعاع عمل و دامنه اهانت و انعکاس آن نسبت به افترا در

^۱ وظایف فرمانداران، بی‌نا، بی‌تا، فصل سوم

^۲ عنصر قانونی جرم افترا در ماده ۶۹۷ و عنصر مادی جرم نشر اکاذیب در ماده ۶۹۸ قانون مجازات اسلامی، همچنین بند ۸ ماده

۶ و ماده ۳۰ قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴/۲۲، ۱۲ مجلس شورای اسلامی اشاره شده است.

^۳ درباره ارکان جرم بنگرید به سرفصل جرم سیاسی در فصل پنجم

خارج بسیار کم است. برعکس، شعاع عمل افترا عموماً زیاد بوده و لذا به حیثیت اجتماعی افراد نیز بیشتر لطمه وارد می‌سازد. در نتیجه رفع آن نیز دشوارتر بوده و ضمانت اجرای کیفری آن نیز شدیدتر است.

۳ - در اهانت به صرف ارتکاب، عمل جرم محقق می‌شود ولی در افترا چنین نیست و اکثراً قصد نتیجه مورد نظر، شرط شده است.

از سوی دیگر فرق بین نشر کذب با تهمت و افترا آن است که در تهمت و افترا انتساب گناه و جرمی مدنظر بوده در صورتی که در نشر کذب انتساب به عملی مورد نظر بوده که اساس آن عمل جرم نیست، لیکن نشر موضوع موقعیت فرد را متزلزل می‌سازد. فرضاً بگوییم فلان مسئول اداره، سوء مدیریت دارد یا بر فرض، مدیر کل در فلان محل شرکت داشته، که در نهایت موجب تشویش اذهان عامه شود. بدیهی است مرتکب وقتی مسئول است که هیچ‌گونه دلیلی برای ادعای خود نداشته باشد.

۲. سوءاستفاده از قدرت و اعمال قدرت رسمی برخلاف قانون

تحت این عنوان جرائم نظیر بازداشت غیرقانونی، جلوگیری از اجرای احکام دادگاه‌ها و دستورات قضائی، اعمال نفوذ، توقیف اموال مردم، تعطیل غیرمجاز مراکز کسب و غیره و نظایر این‌ها را می‌توان نام برد. ماده ۵۶ قانون تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ مجلس شورای اسلامی ناظر به موضوع است و مقرر می‌دارد هر یک از مستخدمین و مأمورین دولتی در هر رسته و مقامی که باشند هرگاه برای جلوگیری از اجرا اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی یا اجرای احکام یا اوامر دادگاه‌ها و دادسراها یا هرگونه امری که از مقامات قانونی صادر شده باشد برخلاف قانون، قدرت رسمی خود را اعمال کند از خدمات دولتی منصرف خواهند شد. مواردی که بعضاً استانداران یا فرمانداران یا بخشداران با توجیه اینکه اقدام، به مصلحت نظام است به اعمال قدرت می‌پردازند و بعضاً با صدور دستور کتبی به نیروهای انتظامی خواستار توقف اجرای حکم یا عدم اجرای دستور قضائی یا تعطیلی واحد تجاری، بدون مجوز قانونی یا بدون هماهنگی با دادستان شهر می‌نمایند. از نظر قانونی استانداران و فرمانداران مسئول امنیت استان یا شهرستان هستند و بعضاً اجرای حکمی در استان یا شهرستان امنیت آن‌جا را مختل می‌کند. در این‌گونه موارد ارجح آن است که استانداران و فرمانداران رأساً اقدامی نکرده و بلافاصله با تشکیل شورای تأمین استان یا شهرستان که بهتر است دادستان شهر نیز دعوت و صورت جلسه شورای تأمین را امضا نماید، نتایج اجرای چنین حکمی از لحاظ عواقب منفی آن به دادگستری مربوطه و مقامات ذیصلاح گزارش شود.

۳. دخالت در امر قضاء

ماده ۵۷ قانون تعزیرات یاد شده اعلام می‌دارد، هرگاه مستخدمین و مأمورین غیر قضائی اعم از حکام و نواب - حکام و مأمورین انتظامی و غیره در اموری که داخل در صلاحیت محاکم دادگستری است دخالت نمایند و یا وجود اعتراض مقامات صلاحیت‌دار از قبیل دادستان‌ها یا رؤسای محاکم، رفع مداخله نمایند از خدمت دولتی منفصل و از دو ماه الی سه سال محکوم به حبس خواهند شد.

انگیزه‌هایی می‌تواند از علل وقوع این جرم باشد، از جمله اعتقاد بعضی از فرمانداران به اینکه مسئولین قضائی شهر وظایف و تکالیف قانونی خود را انجام نمی‌دهند. دیگر اینکه برخی فرمانداران فرض نادرستی دارند که به قوه قضائیه از نظر قانونی حاکمیت دارند و تنش‌های سیاسی آن‌ها را به این کار ترغیب می‌نماید. اضافه می‌کند موارد دخالت در امر قضاء نشانه آن بوده که با دادستان شهر هماهنگی وجود نداشته چه اینکه در صورت وجود هماهنگی، بر فرض وارد بودن اتهامی به شخص، بلافاصله مراتب توسط فرماندار به دادسرا اعلام می‌شد. فلذا پیشنهاد می‌شود فرمانداران از پذیرش شکایت مختلف مردم از همدیگر احتراز نموده و در صورت وصول چنین شکایاتی بلافاصله مراتب را عیناً و بدون هیچ‌گونه اظهارنظری به دادسرای محل ارجاع نمایند. بعضاً مشاهده شده که به صرف شکایت شخصی علیه دیگری مراتب جهت رسیدگی توسط فرماندار به پاسگاه انتظامی ارجاع شده و در تقاضا رسیدگی به موضوع خواستار شده است. این گونه موارد دخالت در امر قضاست. اضافه می‌نماید در ماده ۴۸ قانون مذکور سلب آزادی افراد توسط مقامات دولتی غیر قضائی من جمله فرمانداران جرم شناخته شده است. در این باره باید گفت صرف سلب آزادی جرم است و تذکر مقامات قضائی لازم نیست.

۴. تصرف غیرقانونی در اموال دولتی

ماده ۷۵ و ۷۶ قانون تعزیرات به ترتیب ناظر به اختلاس و تصرف غیرقانونی در اموال دولتی است. بر این اساس، هر یک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت یا مأمورین به خدمت عمومی اعم از رسمی و غیررسمی و دیوان محاسبات عمومی و مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و دارندگان پایه‌های قضائی، وجوه یا اموال مندرج در آن ماده یا مال را که بر حسب وظیفه در اختیار دارد مورد استفاده غیرمجاز قرار دهد، بدون آن که قصد تملک آن را به نفع خود یا دیگری داشته باشد، متصرف غیرقانونی محسوب و علاوه بر جبران خسارات وارده و پرداخت اجرت‌المثل به شلاق تا ۷۴ ضربه محکوم می‌شود. همچنین در صورتی که به علت اهمال یا تفریط موجب تضییع اموال و وجوه دولتی شود و یا آن را به مصارفی برساند که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده یا در غیر مورد معین یا زائد بر اعتبار مصرف نموده

باشد مشمول همین مواد است. آنچه مورد توجه است اینکه در تحقق جرم یا تصرف غیرقانونی در اموال دولتی سوءنیت شرط نیست. حال آنکه در اختلاس سوءنیت شرط است و این معنی در ماده ۷۵ به صراحت آمده است و اعلام می‌دارد تحقق جرم مشروط به آن است که مرتکب به نفع خود یا دیگری اموال مندرج در آن ماده را برداشت و یا تصاحب کرده باشد.

۵. تصرف اراضی اشخاص

اصولاً تصرف و تملک اراضی خصوصی اعم از کشاورزی، دایر و بایر یکی از عناوینی است که در شکایات علیه فرمانداران بیشتر به چشم می‌خورد. موضوع از آن جا ناشی می‌شود که فرمانداران در اجرای طرح‌های عمرانی و کلیه طرح‌های دولتی با نادیده گرفتن وظایف و اختیارات خویش دخالت می‌کنند، حال آنکه می‌بایست به عنوان نماینده عالی دولت نقش یک هماهنگ کننده و ناظر را ایفا نمایند. در اجرای طرح‌های ادارات مختلف مکلف به انجام وظایف قانونی خود به شکل صحیح و با در نظر گرفتن مصالح و منافع دولت بدون تضییع حق اشخاص هستند؛ ولی بعضاً دیده می‌شود فرمانداران با توجیه اینکه دخالت آن‌ها لازم و به نفع دولت است وارد قضیه می‌شوند که اکثر این دخالت‌ها سوءاستفاده از قدرت را نیز به دنبال دارد. حتی دخالت جزئی موجب می‌شود که مردم آنان را محرک و یا مباشر و یا معاون در تصرف غیرقانونی قلمداد نموده و علیه آنان طرح شکایت نمایند. البته در مواردی روشن می‌شود که فرماندار در قضیه دخالت نداشته بلکه شاکی به علت عدم تشخیص مرز دخالت و نظارت مبادرت به طرح شکوائیه نموده است. به هر حال اجرای طرح‌های ضروری گرچه به نفع دولت است ولی باید این اقدام با رعایت کلیه قوانین من جمله قانون نحوه تملک و یا قانون زمین شهری صورت گیرد. ذکر این نکته مورد تأکید است که در تملک اراضی باید دقیقاً به قوانین مربوطه، خصوصاً تأمین اعتبار بهای آن، نبودن اراضی موات و امثالهم توجه داشت. بنابراین فرمانداران باید سعی وافر داشته باشند که از داخل شدن در اجرای طرح‌هایی که مربوط به ادارات دیگر به فرض آموزش و پرورش و دیگر ادارات است جداً پرهیز نموده و فقط در مواردی که عدم اجرای طرح امنیت شهرستان را مختل می‌نماید با در جریان گذاشتن مسئولین وزارت کشور و اخذ دستور، اقدامات لازم را معمول دارند. بدیهی است آن قسمت از طرح‌هایی که نیاز به دخالت فرمانداری دارد، فرمانداران با در نظر گرفتن قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷، خصوصاً ماده ۱۲ آن نسبت به انجام مقدمات اجرای طرح اقدام خواهند نمود.

از مصادیق تصرف غیرقانونی در اموال دولتی می‌توان موارد زیر را برشمرد:

- ۱ - فروش سهمیه بنزین به طور آزاد در زمانی که بنزین سهمیه بندی بوده است. ۲ - عدم پرداخت وجوه اضافی مأخوذه به دولت و خرج آن در موارد غیر معین. ۳ - صرف بودجه باقی مانده پس از

پایان سال که اکثراً دیوان محاسبات شاکی است. ۴ - صرف بودجه در غیر محل خود و مواردی که در قانون مذکور است.

۶. افشای اسناد محرمانه و سری

به موجب ماده ۴ قانون مجازات اسلامی (یا قانون تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده مصوب ۱۳۷۵/۳/۲) «هر کس نقشه‌ها یا اسرار یا اسناد و تصمیمات راجع به سیاست داخلی یا خارجی کشور را عالمی و عامداً در اختیار افرادی که صلاحیت دسترسی به آن‌ها را ندارند قرار دهد یا از مفاد آن مطلع کند، به نحوی که متضمن نوعی جاسوسی باشد، نظر به کیفیات و مراتب جرم به یک تا ده سال حبس محکوم می‌شود». تحقق این جرم منوط به آن است که عمل فرد «متضمن نوعی جاسوسی باشد». یعنی اینکه وی بداند که این کار را به عنوان خبرچینی و در راستای عمل جاسوسی انجام می‌دهد. هر چند با توجه به عبارت به کاررفته، ضرورتی ندارد که مرتکب، جاسوس حرفه‌ای باشد.

به موجب ماده یک قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی (مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۹)، اسناد دولتی عبارت‌اند از: هر نوع نوشته یا اطلاعات ثبت یا ضبط شده مربوط به وظایف و فعالیت‌های وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی، از قبیل مراسلات، دفاتر، پرونده‌ها، عکس‌ها، نوشته‌ها، کلیشه‌ها، نمودارها، فیلم‌ها، میکروفیلم‌ها و نوارهای ضبط صوت که در مراجع مذکور تهیه یا به آن مراجع رسیده باشد. اسناد دولتی سری، اسنادی است که افشای آن‌ها مغایر با مصالح دولت و یا مملکت باشد. اسناد دولتی محرمانه، اسنادی است که افشای آن‌ها مغایر با مصالح خاص اداری سازمان‌های مذکور در این ماده باشد.

هر یک از کارکنان سازمان‌های مذکور که حسب وظیفه، مأمور حفظ اسناد سری و محرمانه دولتی بوده یا حسب وظیفه اسناد مزبور در اختیار او بوده و آن‌ها را انتشار یا افشا نماید یا خارج از حدود وظایف اداری در اختیار دیگران قرار دهد یا به هر نحو دیگران را از مفاد آن‌ها مطلع سازد در مورد اسناد سری به حبس از ۲ تا ۱۰ سال و در مورد اسناد محرمانه از شش ماه تا سه سال محکوم خواهد شد. این مجازات در مورد کسانی که این اسناد را با علم و اطلاع از سری یا محرمانه بودن آن افشا یا منتشر نموده یا موجبات افشا و یا انتشار آن را فراهم می‌کنند نیز مقرر شده است.

در صورتی که افشای مفاد اسناد مذکور در اثر عدم رعایت نظامات یا در اثر غفلت و مسامحه مأمور حفاظت آن‌ها صورت گرفته باشد مجازات او از سه ماه تا شش ماه حبس خواهد بود. به موجب

ماده ۴ این قانون، تعقیب کیفری هر یک از جرائم مذکور در این قانون منوط به تقاضای مؤسسه یا سازمانی است که اسناد آن منتشر و یا افشاشده است.^۱

بی‌مبالاتی در حفظ اطلاعات طبقه‌بندی شده نیز بر اساس قانون، جرم به حساب آمده است. مطابق ماده ۵۰۶ قانون مجازات مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ «چنانچه مأمورین دولتی که مسئول امور حفاظتی و اطلاعاتی طبقه‌بندی شده هستند و به آن‌ها آموزش لازم داده شده است در اثر بی‌مبالاتی و عدم رعایت اصول حفاظتی، توسط دشمنان تخلیه اطلاعاتی شوند به یک تا شش ماه حبس محکوم می‌شوند». برای تحقق جرم موضوع ماده ۵۰۶ مذکور وجود چند شرط ضروری است: نخست، ارتکاب این جرم تنها توسط مأمورین دولتی که رابطه استخدامی اعم از موقت یا دائم و نیز پیمانی، رسمی، روزمزد، خرید خدمت و غیره با دولت دارند، امکان‌پذیر است، بنابراین ماده فوق شامل اشخاصی که مأمور دولت نبوده ولی اطلاعات محرمانه‌ای را به هر دلیل دیگر در اختیار دارند نمی‌شود. شرط دوم، اینکه مأمورین باید «مسئول امور حفاظتی و طبقه‌بندی شده باشند» و به عبارت دیگر شغل دولتی آنان با مسائل امنیتی و حفاظتی مرتبط باشد. شرط سوم، باید به مأمور دولتی آموزش لازم داده شده باشد و شرط چهارم اینکه، مأمورین مذکور، توسط دشمنان، تخلیه اطلاعاتی شوند.

حتی جمع‌آوری اطلاعات طبقه‌بندی شده به منظور استفاده غیرمجاز نیز از جمله مصادیق افشای اسناد محرمانه به شمار آمده و مستوجب جزا شناخته شده است. به موجب ماده ۵۰۵ قانون مجازات اسلامی، هر کس باهدف برهم‌زدن امنیت کشور به هر وسیله، اطلاعات طبقه‌بندی شده را با پوشش مسئولین نظام یا مأمورین دولت یا به نحو دیگر جمع‌آوری کند، چنانچه بخواهد آن را در اختیار دیگران قرار دهد و موفق به انجام آن شود به حبس از دو تا ده سال و در غیر این صورت به حبس از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد. عنصر مادی این جرم جمع‌آوری اطلاعات طبقه‌بندی شده (اعم از محرمانه، خیلی محرمانه، سری و یا به کلی سری) است. عنصر روانی این جرم علاوه بر عمد در جمع‌آوری اطلاعات طبقه‌بندی شده، قصد خاص بر هم‌زدن امنیت کشور از طریق در اختیار گذاردن این اطلاعات به دیگران است. واژه «دیگران» عام بوده و محدود به دشمن یا دولت‌های خارجی نمی‌شود، بلکه شامل هر فرد غیر ذی‌صلاحی است که نباید به اطلاعات طبقه‌بندی شده دسترسی پیدا کند. این جرم هم توسط کارمندان دولتی و هم اشخاص عادی قابل ارتکاب است.

^۱ نحوه تهیه و طرز نگهداری اسناد سری در «آیین‌نامه طرز نگهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و اطلاعات» مصوب ۱۳۵۴/۱۰/۱ هیئت وزیران مشخص شده است.

۷. توقیف و حبس غیرقانونی اشخاص

این جرم از جرائم علیه آزادی اشخاص محسوب می‌شود و هم در قانون اساسی و هم قانون مجازات بدان اشاره شده است. بازداشت و توقیف خودسرانه افراد از مصادیق نقض آزادی شخصی است. منظور از حقوق مقرر در قانون اساسی نیز حقوقی است که در اصول ۱۹ تا ۴۲ و در فصل حقوق ملت پیش‌بینی شده است. این حقوق عبارت‌اند از آزادی رفت‌وآمد، حق انتخاب شغل و مسکن، مصونیت منازل و اماکن خصوصی، مکاتبات و مکالمات و مخابرات و اسرار شخصی و..

ماده ۸۶ قانون تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ مقرر می‌دارد «هر کس از مقامات یا مأمورین دولتی یا قوای سه‌گانه یا غیر آن‌ها بدون حکمی از مقامات صلاحیت‌دار در غیر مواردی که قانون جلب و توقیف اشخاص را تجویز نمود، شخصی را توقیف یا حبس کند یا عنفاً در محل مخفی نماید به شش ماه تا سه سال حبس و محرومیت از خدمات دولتی محکوم می‌شود...» به‌موجب این ماده هر یک از مقامات و مأمورین دولتی که برخلاف قانون، آزادی شخصی افراد ملت را سلب کند یا آنان را از حقوق مقرر در قانون اساسی محروم نماید، علاوه بر انفصال از خدمت و محرومیت یک تا پنج سال از مشاغل حکومتی به حبس از دو ماه تا سه سال محکوم خواهد شد. قابل ذکر است که سلب آزادی شخصی و حقوق اساسی افراد باید به‌واسطه سوءاستفاده از مقام و موقعیت حکومتی صورت گرفته باشد.

ضبط، بازرسی، استراق سمع و افشای مراسلات یا مخابرات یا مکالمات تلفنی نیز از جمله مصادیق این قوانین به حساب می‌آید. اصل ۲۵ قانون اساسی هرگونه استراق سمع، تجسس یا بازرسی و نرساندن نامه و افشای مکالمات تلفنی را ممنوع اعلام کرده است؛ مگر به حکم قانون. ماده ۸۵ قانون صدرالذکر ضمانت اجرای نقض این اصل از قانون اساسی است.

به‌موجب ماده ۸۵ قانون یادشده، هر یک از مستخدمین و مأمورین دولتی، مراسلات یا مخابرات یا مکالمات تلفنی اشخاص را در غیر مواردی که قانون اجازه داده حسب مورد مفتوح یا توقیف یا معدوم یا بازرسی یا ضبط یا استراق سمع نماید یا بدون اجازه صاحبان آن‌ها مطالب آن‌ها را افشا نمایند به حبس از یک سال تا سه سال یا جزای نقدی از شش تا هجده میلیون ریال محکوم خواهد شد.

منظور از توقیف، عبارت است از دستگیری یا ممانعت از تردد و آزادی رفت‌وآمد فرد، به مدت نسبتاً کوتاه که معمولاً از ۲۴ ساعت تجاوز نمی‌کند، اعم از اینکه در خانه یا اتومبیل یا هر محل دیگری باشد. مقصود از جلب، دستگیری و هدایت متهم توسط مأمورین نزد مقام قضائی صالح است بدون آن که منجر به نگهداری وی در محل معینی شود.

این ماده ناظر به بازداشت غیرقانونی عادی است و عمل مأمور دولتی در اینجا باید بدون سوءاستفاده از قدرت و بدون مناسبت با شغل و وظیفه دولتی وی باشد، والا عمل ارتكابی مشمول ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی^۱ خواهند شد. در این ماده مأمورین دولتی قانوناً حق بازداشت ندارند و بازداشت صورت گرفته بدون مناسبت با شغل و وظیفه رسمی ایشان است.

تحقق جلب و توقیف غیرقانونی، منوط به بازداشت افراد بدون داشتن حکم از مقام صلاحیت‌دار و بازداشت نمودن در غیر مواردی است که قانون تجویز نموده است. همچنین مخفی نمودن اشخاص بدون رضایت و با قهر و غلبه از مصادیق مجرمانه‌ای است که بر اساس این ماده قابل مجازات است.

۸. عدم گزارش جرائم ارتكابی

مقامات و مأمورین وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی، تکلیفی عمومی مبنی بر اعلام جرائم ارتكابی در حوزه کاری خود دارند. به‌موجب ماده ۲۹ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب سال ۱۳۷۸، مقامات و اشخاص رسمی موظف‌اند به‌هنگام برخورد با امر جزایی در حوزه کاری خود مراتب را به رئیس حوزه قضائی و یا معاون وی اطلاع دهند. هرچند تکلیف مزبور ناظر به کلیه کارمندان و مقامات عمومی است. ولی فرماندار و مسئول یک سازمان با توجه به نقشی که در مدیریت آن مجموعه بر عهده دارد بیشتر از دیگران مورد خطاب ماده فوق است.

منظور از جرائم مذکور در ماده ۲۹ فوق‌الذکر جرائم غیرقابل‌گذشت است، زیرا اساساً جرائم قابل‌گذشت نیازمند شکایت شاکی خصوصی است. به‌نظرمی‌رسد با توجه به اطلاق ماده مذکور، مقامات عمومی در صورت مواجهه با هر نوع جرم غیرقابل‌گذشتی در حوزه کاری خود، مکلف به اعلام جرم هستند.

تخلف از مفاد این ماده بر اساس بند ۱۵ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مستوجب تنبیه اداری است. از سوی دیگر، قانون‌گذار به‌صورت اختصاصی و مشخص، بعضی موارد را مشخص کرده است که طی آن مقامات عمومی و به‌ویژه رؤسای ادارات و سازمان‌های دولتی مکلف به اعلام جرم هستند. به‌موجب ماده ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی، اگر هر یک از رؤسا یا مدیران یا مسئولین سازمان‌ها و مؤسسات مذکور در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی که کارکنان قوای سه‌گانه محسوب می‌شوند از وقوع جرم ارتشاء یا اختلاس یا تصرف غیرقانونی یا کلاه‌برداری یا جرائم موضوع

^۱ هر یک از مقامات و مأمورین وابسته به نهادها و دستگاه‌های حکومتی که برخلاف قانون، آزادی شخصی افراد ملت را سلب کند یا آنان را از حقوق مقرر در قانونی اساسی جمهوری اسلامی ایران محروم نماید علاوه بر انفصال از خدمت و محرومیت یک تا پنج سال از مشاغل حکومتی به حبس از دو ماه تا سه سال محکوم خواهد شد.

مواد ۵۹۹ و ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی در سازمان یا مؤسسات تحت اداره یا نظارت خود مطلع شده و مراتب را حسب مورد به مراجع صلاحیت‌دار قضائی یا اداری اعلام نمایند، علاوه بر حبس از شش ماه تا دو سال به انفسال موقت از شش ماه تا دو سال محکوم خواهند شد. پس مدیران دولتی موظف‌اند در این حالات مقامات قضائی را در جریان موضوع قرار دهند.

در ماده ۱۸ قانون تخلفات، جرائم و مجازات مربوط به شناسنامه و اسناد سجلی مصوب ۱۳۷۰/۵/۱۰ مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز مقرر شده است که هر یک از کارمندان سازمان ثبت‌احوال در تهران و شهرستان‌ها مکلفند به محض اطلاع از وقوع هر یک از جرائم موضوع این قانون مراتب را فوراً از طریق رؤسای واحدهای مربوطه جهت رسیدگی و تعقیب متهمین به مراجع ذی‌صلاح قضائی اعلام نمایند. متخلف از مفاد این قانون بر اساس بند ۱۵ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، به مجازات اداری محکوم می‌شود.

۹. عدم اجرای دستور موقت صادرشده از سوی شعب دیوان عدالت اداری

بهموجب ماده ۲۶ قانون دیوان عدالت اداری، سازمان‌ها، ادارات، هیئت‌ها و مأموران طرف شکایت پس از صدور و ابلاغ دستور موقت، مکلفند بر طبق آن اقدام نمایند و در صورت استنکاف، شعبه صادرکننده دستور موقت، متخلف را به انفسال موقت از شغل به مدت شش ماه تا یک سال و جبران خسارت وارده محکوم نمایند.

عدم حضور در شعب دیوان جهت توضیح نیز موجب انفسال موقت از خدمات دولتی می‌شود. بهموجب ماده ۳۱ قانون دیوان عدالت اداری «شعبه دیوان می‌تواند هر یک از طرفین دعوی را برای اخذ توضیح دعوت نماید و در صورتی که شکایت از ادارات و واحدهای مذکور در ماده ۱۱۳ این قانون باشد، طرف شکایت مکلف به معرفی نماینده است. بنابراین، در صورت شکایت از ادارات دولتی، آن‌ها

۱ ماده ۱۳ صلاحیت و حدود اختیار دیوان به قرار زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

الف) تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها؛

ب) تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند الف) در امور راجع به وظایف آن‌ها.

۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیئت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن.

۳- رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از جهت تضییع حقوق استخدامی.

مكلف به معرفی نماینده هستند. به موجب تبصره ۳ همین ماده، عدم تعیین نماینده توسط طرف شکایت یا عدم حضور شخص مسئول در مهلت اعلام شده از سوی شعبه دیوان، موجب انفصال موقت وی از خدمات دولتی از دو ماه تا یک سال می‌شود.

استنکاف از رأی صادره دیوان عدالت اداری و هیئت عمومی دیوان نیز در مواد قانونی پیش‌بینی شده است. به موجب ماده ۳۷ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۸۵) عدم اجرای آراء صادره از شعب دیوان عدالت اداری موجب انفصال خواهد بود. بر اساس این ماده هرگاه محکوم‌علیه از اجرای رأی خودداری کند، با رأی شعبه صادرکننده حکم به انفصال موقت از خدمات دولتی تا پنج سال و جبران خسارات وارده محکوم می‌شود.

همچنین در ماده ۴۵ قانون دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است که استنکاف از اجرای رأی هیئت عمومی دیوان توسط مسئولان ذی‌ربط، موجب انفصال موقت از خدمات دولتی خواهد بود. هرگاه پس از انتشار رأی هیئت عمومی دیوان در روزنامه رسمی کشور، مسئولان ذی‌ربط از اجرای آن استنکاف نمایند به تقاضای ذینفع یا رئیس دیوان و با حکم یک شعب دیوان، مستنکف به انفصال موقت از خدمات دولتی از سه ماه تا یک سال و یا پرداخت جزای نقدی از یک میلیون تا پنج میلیون ریال و جبران خسارت وارده محکوم می‌شود.

۱۰. تأثیر دادن نفوذ اشخاص در تصمیمات اداری

وجود فرایندهای اداری شفاف و منطبق بر قانون یکی از ارکان ضروری نظام اداری سالم است. یکی از جرائمی که می‌تواند به این سلامت خدشه وارد نماید. اعمال نفوذ برخلاف حق است. قانون‌گذار در «قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی» مصوب ۱۳۱۵/۹/۲۹ این عمل را جرم انگاری کرده است.

ماده ۳ قانون فوق‌الذکر بیان می‌دارد: «مستخدمین دولتی یا شهرداری یا کشوری یا مأمورین به خدمات عمومی که نفوذ اشخاص را در اقدامات یا تصمیمات اداری خود تأثیر دهند به محرومیت از شغل دولتی از دو الی پنج سال محکوم می‌شوند و در صورتی که اقدام یا تصمیم مزبور مستلزم تقویت حقی از اشخاص یا دولت باشد محکوم به انفصال ابد از خدمات دولتی خواهند شد مگر اینکه عمل مشمول قوانین جزایی دیگر باشد».

۱۱. ادامه تحصیل کارگزاران کشور در ساعات اداری

به موجب «قانون ممنوعیت ادامه تحصیل کارگزاران کشور در ساعات اداری» (مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۱۴)، اشتغال و ادامه به تحصیل کارگزاران شاغل در جمهوری اسلامی ایران اعم از قوه مجریه، قوه مقننه و قوه قضائیه و نهادهای انقلاب اسلامی و شرکت‌های تابعه دولت و کلیه مؤسساتی

که به نحوی از بودجه عمومی کشور استفاده می‌کنند، در ساعات اداری روزهای کاری هفته در داخل و خارج از کشور ممنوع است و متخلفین به انفسال موقت از خدمت از یک سال تا سه سال محکوم می‌شوند.

طبق تبصره ۳ این قانون، استفاده از بودجه و امکانات دولتی مانند وسیله نقلیه، راننده و هزینه ایاب و ذهاب برای ادامه تحصیل ممنوع است و با متخلف به‌عنوان متصرف غیرقانونی در اموال دولتی برابر قوانین و مقررات مربوطه عمل خواهد شد.

وزارت آموزش و پرورش می‌تواند برای ادامه تحصیل کارکنان آموزش و پرورش خود مأموریت تحصیلی نیمه‌وقت نیز صادر کند؛ مشروط بر اینکه مدت مأموریت تحصیلی آنان در طول خدمت از ۳۶ ماه تجاوز نکند.^۱

۱۲. تصدی بیش از یک شغل دولتی

اصل ۱۴۱ قانون اساسی مقرر می‌دارد که «رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگری در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل با عضویت در هیئت‌مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی، جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است. سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از این حکم مستثنی است». علاوه بر ماده موصوف، ماده‌واحد «قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» (مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱) نیز تصدی بیش از یک شغل دولتی را ممنوع کرده است.

منظور از شغل عبارت است از وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی یا شغل یا پستی که به‌طور تمام‌وقت انجام می‌شود (تبصره ۲ ماده‌واحد)^۲.

^۱. تبصره ۱ ماده‌واحد قانون ممنوعیت ادامه تحصیل کارگزاران کشور در ساعات اداری اصلاحی ۱۳۷۶/۹/۳۰

^۲ پاسخ اداره حقوقی دادگستری به این سوال که اگر کسی پست ثابت سازمانی نداشته باشد ولی در خدمت دولت باشد آیا باز هم از تصدی سمت‌های آموزشی و اشتغال به عضویت در هیئت علمی دانشگاه‌ها ممنوع است یا خیر؟ عبارت است از: : با توجه به این که ماده واحد قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب سال ۱۳۷۳ با توجه به اصل ۱۴۱ قانون اساسی تنظیم شده و در صدر ماده واحد مذکور تصریح شده که هر شخصی می‌تواند تنها یک شغل دولتی را عهده دار شود و با توجه به تعریفی که در تبصره ۲ ماده واحد از شغل آمده، می‌توان نتیجه گرفت که اگر سمت آموزشی یا تحقیقاتی در مؤسسه موضوع استعمال به‌عنوان وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی یا شغل و یا پستی که به‌طور تمام‌وقت انجام می‌شود، تعیین شده باشد؛ چون در هر حال دارندگان این مشاغل کارمند دولت تلقی می‌شوند، نمی‌توانند مشاغل دیگر موضوع اصل ۱۴۱ قانون اساسی را هم عهده‌دار شوند. اما اگر اشخاصی بدون این که پست ثابت و سازمانی به‌عنوان کارمند دولت داشته باشند، صرفاً عهده دار سمت‌های آموزشی یا تحقیقاتی در مؤسسات مذکور در قانون یاد شده باشند؛ چون این اشخاص از شمول اصل ۱۴۱ قانون اساسی و مقررات قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل خارج به نظر می‌رسند، داشتن مشاغل مذکور در اصل یاد شده از جانب آنان فاقد اشکال قانونی است. (نظریه شماره ۵۲۱۹/۷ مورخ ۱۳۸۳/۷/۱۹)

سامان بخشی امور اداری

درآمد

در این فصل به شرح وظایف دوایر فرمانداری بر اساس آنچه که در شرح شغلی آن‌ها در وزارت کشور مورد تصویب قرار گرفته می‌پردازیم. ناگفته پیداست پیگیری وظایف و سامان بخشی امور اداری از سوی فرماندار و فرمانداری سیستمی کارآمد و منظم را به دنبال خواهد داشت که از لوازم اصلی سیاست‌گذاری داخلی است. بدین روی مروری بر شرح شغلی اهم دوایر فرمانداری را در زیر به صورت برگزیده و می‌آوریم.

۱. شغل فرمانداری

متصدی این شغل به‌عنوان نماینده عالی دولت و هماهنگ‌کننده امور عمومی در حوزه مأموریت خود است. از جمله وظایف متصدیان این پست می‌توان موارد زیر را بیان کرد:

اعمال مدیریت به‌منظور حفظ نظم و استقرار امنیت با هماهنگی سایر دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط، فراهم‌آوردن زمینه‌های مناسب و هماهنگی لازم در راستای اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی، برگزاری انتخابات، انجام امور مربوط به اتباع و حوادث غیرمترقبه.

۱-۱. نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران

نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران در آخرین تحول خود که در قالب دستورالعملی تحت عنوان «دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران» در جلسه ۱۳۹۵/۲/۲۷ شورای عالی اداری به تصویب رئیس محترم جمهور رسید^۱ در قالب جدولی شرایط انتصاب آنان را ارائه کرده است. براساس تبصره ماده ۲ این دستورالعمل وزارت کشور موظف است به منظور احراز شایستگی‌های عمومی و اختصاصی متناسب با ماهیت و ویژگی‌های اختصاصی منطقه مأموریت و تخصص‌های مورد نیاز اقدام به تشکیل کانون‌های ارزیابی نموده و یا از کانون‌های ارزیابی تأیید صلاحیت شده در این زمینه استفاده نماید. البته بند ۲ ماده ۳ این دستورالعمل احراز شرایط عمومی مندرج در جدول زیر را توسط معاونت توسعه مدیریت و منابع وزارت کشور تعیین نموده است. دوره خدمت چهارساله در پست‌های فرماندار و بخشدار پیش‌بینی شده و وزارت کشور در صورتی می‌تواند این دوره را تمدید کند که بر اساس بند ۶ همین ماده شرایط زیر احراز شود.

^۱ ابلاغیه شماره ۵۷۸۶۰۶-۱۳۹۵/۴/۱ شورای عالی اداری و استخدامی کشور

کسب حداقل میانگین ۸۵٪ امتیاز ارزشیابی عملکرد سالانه شخص و واحد سازمانی در طول
تصدی پست مدیریت

طی دوره‌های آموزشی تعیین شده برای سطوح فرماندار و بخشدار مورد تصدی پیشنهاد مدیر
بلافاصل و تأیید مقام مافوق وی لازم است.

جدول شماره ۱۱. شرایط احراز انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران

دوره‌های آموزشی	سوابق			امتیاز ارزیابی عملکرد	نوع استخدام	مدرک تحصیلی	معیارهای عمومی و اختصاصی
	سابقه مدیریتی و کارشناسی (افراد درون سازمانی)	سابقه تجربی	سابقه مدیریتی و کارشناسی (افراد درون سازمانی)				سطوح فرمانداری‌ها و بخشدارهای
گذراندن دوره‌های آموزشی شغلی و مدیریتی اختصاصی مرتبط با وظایف	بدو انتصاب	سابقه مدیریتی و کارشناسی (افراد درون سازمانی)	سابقه تجربی	سابقه مدیریتی و کارشناسی (افراد درون سازمانی)	انتصاب برای کارکنان دولت	مدرک تحصیلی	فرمانداران ویژه و مراکز استان‌ها فرماندار درجه یک
گذراندن دوره‌های آموزشی و ماموریت‌های وزارت کشور بر اساس برنامه آموزشی که توسط وزارت کشور به تفکیک سطوح فرمانداران و بخشداران تدوین می‌گردد	گذراندن دوره‌های آموزشی توجیهی فرمانداران بر اساس برنامه‌ای که توسط وزارت کشور تدوین می‌گردد	۱۵ سال سابقه که حداقل ۱۰ سال آن در پست‌های مدیریتی میانی به بالا باشد	حدافل ۱۰ سال تجربه در مشاغل مدیریتی و سرپرستی در وزارت کشور	حدافل ۷ سال تجربه در مشاغل مدیریتی و سرپرستی در وزارت کشور با اولویت فرمانداری درجه ۳ و ۴ و بخشدار	انتصاب برای کارکنان دولت	مدرک تحصیلی	فرماندار درجه دو فرماندار درجه سه فرماندار درجه چهار
گذراندن دوره‌های آموزشی توجیهی بخشداران بر اساس برنامه‌ای که توسط وزارت کشور تدوین می‌گردد	گذراندن دوره‌های آموزشی توجیهی بخشداران بر اساس برنامه‌ای که توسط وزارت کشور تدوین می‌گردد	۱۰ سال سابقه که حداقل ۵ سال آن در پست‌های مدیریتی پایه باشد	حدافل ۵ سال تجربه کارشناسی در وزارت کشور	بررسی تجربیات گذشته به همراه برنامه‌های پیشنهادی برای اداره بخش		حدافل لیسانس در یکی از رشته‌های تحصیلی تعیین شده در تبصره ۱	بخشدار

۱-۲. نمونه وظایف و مسئولیت‌ها

وظایف و اختیاراتی که در فصول گذشته حتی‌المقدور تشریح نمودیم در زیر فهرست‌وار چنان که در شرح وظایف شغلی آمده است برمی‌شمریم:

- ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌ها نهادهای مختلف اجرایی، امنیتی، اقتصادی و... به منظور اجرایی شدن سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران
- اعمال مدیریت به منظور حفظ نظم و استقرار امنیت با هماهنگی نهادهای ذی‌ربط
- فراهم آوردن زمینه‌های مناسب و هماهنگی لازم در راستای نظارت و مراقبت در تهیه و تنظیم و اجرای برنامه و طرح‌های عمومی و عمرانی
- مراقبت و نظارت در برگزاری انتخابات طبق قوانین و مقررات
- فراهم ساختن موجبات تأمین حوائج ضروری مردم و صدور دستور در حفظ انتظامات و جلوگیری از پیامدهای نامطلوب در موقع بروز حوادث و سوانح و اتفاقات ناگهانی و کمک به آسیب دیدگان
- انجام امور مربوط به کنسولگرهای خارجی از قبیل: مکان‌یابی جهت استقرار، تأمین امنیت، انجام تشریفات لازم، ملاقات بین‌المللی با هماهنگی سایر دستگاه‌های ذی‌ربط برحسب ضرورت
- انجام وظایف محوله به فرمانداری در امور شهرداری‌ها طبق قوانین و مقررات.
- نظارت و تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی شهر با سایر قوانین.
- مراقبت در امور مربوط به اتباع بیگانه مطابق قوانین و مقررات مربوط.
- نظارت در امور جمعیت‌ها و احزاب و جلوگیری از فعالیت‌های مضر و خلاف قوانین.
- نظارت بر تشکیل و فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، سندیکاها، اتحادیه‌های کارگری صنفی و انجمن‌های اسلامی، شوراها، کمیسیون‌ها، کمیته‌ها و هیئت‌های لازم در محل برابر قوانین و مقررات مربوط.
- مراقبت دقیق از اوضاع سیاسی محل مأموریت و اتخاذ تصمیمات لازم بر اساس قوانین و مقررات مربوط.
- مراقبت کلی در بهبود و پیشرفت امور آموزشی، اجتماعی، اقتصادی و بهداشت درمان در شهرستان.
- نظارت و مراقبت در بهبود و پیشرفت امور عمرانی محل و نظارت بر حسن جریان طرح‌های مربوط و همچنین نحوه تقسیم اعتبارات طرح‌های عمرانی با در نظر گرفتن اولویت‌ها از طریق کمیته برنامه‌ریزی شهرستان
- نظارت و مراقبت در پیشبرد امور کشاورزی و بهبود وضع کشاورزان و همچنین گسترش امور دامداری و دام‌پروری و توزیع بذر و علوفه با همکاری مسئولین مربوط

• مدیریت امور مربوط به جمع‌آوری اطلاعات و آمارهای لازم در مورد تعداد روستاها، انجمن‌ها و تراکم جمعیت و شناخت حوزه مأموریت و آشنایی با موقعیت جغرافیایی محل از نظر اقلیمی، سیاسی و انتظامی^۱

۲. معاون فرماندار

معاون فرماندار در غیاب فرماندار مسئولیت‌های ایشان را برعهده دارد و بر عملکرد واحدهای فرمانداری نیز جهت حسن اجرای امور به صورت مستمر نظارت خواهد داشت. از نظر تعداد معاونت‌های فرمانداری‌ها سه نوع وضعیت در حال حاضر وجود دارد:

(۱) فرمانداری با یک معاونت که در زمینه‌های مختلف حوزه سرزمینی شهرستان اعمال نظارت می‌کند.

(۲) فرمانداری با دو معاونت که شامل معاونت سیاسی و عمرانی می‌شود.

(۳) فرمانداری با سه معاونت که شامل معاونت‌های سیاسی، امنیتی و انتظامی و عمرانی و برنامه‌ریزی می‌شود و صرفاً در شهرستان‌های استان تهران این گونه وجود دارد.

در مجموع معاونین فرماندار در زمینه‌های زیر اقدام و پیگیری می‌نماید.

الف) نظارت و بازرسی:

- تشکیل جلسات ماهانه با هماهنگی فرماندار
- نظارت بر عملکرد ادارات شهرستان
- اعمال نظارت ویژه بر عملکرد کمیته‌های اجرایی آرد و نان و حوادث غیرمترقبه
- تماس‌های حضوری و تلفنی با مسئولین شهرستان جهت اطلاع از نحوه کار آنان
- ایجاد هماهنگی بین ادارات
- پیگیری عملکرد کلیه دستگاه‌های اجرایی و بررسی کیفیت و کمیت کار آنها
- دبیر جلسه شورای اداری شهرستان
- پیگیری امور مربوط به ارزشیابی سالانه مسئولین ادارات و کارکنان فرمانداری

^۱ در باب جزئیات اختیارات و وظایف قانونی فرمانداران بنگرید به «تعیین وظایف استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنها و چگونگی ارتباط آنها با مسئولین دستگاه‌های اجرایی مصوب 1377/7/28 شورای عالی اداری»

ب) امور اجتماعی:

- جلب اعتماد مردم به مسئولین از طریق ارتباط مستقیم و مستمر با آنان
- پیگیری تقاضاهای مردمی از ادارات و دادن تذکرات لازم در جلسات به مسئولین جهت برخورد صحیح با مردم
- برگزاری ملاقات عمومی در شهر و روستا با هماهنگی فرماندار
- تشکیل جلسات مرتبط و پیگیری مصوبات آنها

ج) امور اقتصادی:

- ایجاد انگیزه و اطمینان برای سرمایه‌گذاری به منظور ایجاد کارخانه‌ها و واحدهای زیر بنایی.
- بررسی طرح‌های پیشنهادی ادارت در شورای برنامه‌ریزی شهرستان و اقدام مقتضی
- تلاش در ایجاد شرکت‌های تعاونی و پیگیری استقرار دستگاه‌های مختلف اعم از مولد انرژی و... در شهرستان

د) مسائل فرهنگی و آموزشی:

- اعمال سیاست‌های عمومی دولت در زمینه مسائل فرهنگی
- تشکیل جلسات مربوطه در این راستا
- پیگیری ایجاد مراکز علمی و آموزش عالی در شهرستان به منظور ارتقای سطح فرهنگی منطقه با هماهنگی فرماندار
- پیگیری مسائل مربوط به جوانان، اشتغال و آموزش برنامه‌های تفریحی و...
- پیگیری و اقدامات لازم در خصوص سایر امور محوله از جانب استان و مافوق

۳. دفتر فرماندار

مسئول دفتر فرماندار مانند مسئولین دفتری دیگر هماهنگی‌های اداری و اجرایی لازم را در خصوص فرماندار و فرمانداری انجام می‌دهد. غالباً از افرادی برای این منظور استفاده می‌شود که علاوه بر مشخصه‌های عمومی از ویژگی‌های خاصی چون رازداری و امانت‌داری برخوردار باشد. عموماً موارد زیر را می‌توان برای دفتر فرماندار برشمرد:

- تنظیم اوقات ملاقات و ارتباط تلفنی فرماندار و معاون با توجه به اولویت‌ها و با هماهنگی با آنان.

- پاسخگویی و احترام نسبت به همکاران
- راهنمایی ارباب رجوع
- جلوگیری از اعمال تبعیض در بین مراجعه کنندگان
- رعایت اولویت‌ها در تنظیم جلسات
- پیگیری نامه‌ها تا حصول نتیجه
- ارسال نامه‌ها و ابلاغ دستورات شفاهی فرماندار و معاون به واحدها
- در جریان قرار دادن فرماندار از وقایع مهم
- دسته‌بندی و مرتب کردن نامه‌ها و تحویل به فرماندار و معاونت
- انجام سایر امور محوله از جانب مافوق

۴. حراست

- پیگیری در مورد صدور کارت شناسایی و تردد جهت کارکنان
- برقراری کشیک حفاظتی جهت انجام امور اداری
- انجام اقدامات لازم به منظور آموزش حراستی
- هماهنگی با حراست استانداری
- همکاری و پیگیری در زمینه تهیه برنامه ارزشیابی سالانه کارکنان
- جمع‌آوری اطلاعات در خصوص کارکنانی که خدمت و ارزیابی کار آنان برجسته و یا ضعیف تشخیص داده شده
- بررسی و پیگیری و اعلام صلاحیت حفاظتی در مورد داوطلبین اشتغال، انتقال، مأموریت و متقاضیان سلاح
- اقدام لازم به منظور پیشگیری از امکان نقض مقررات حراستی و رسیدگی به موارد نقض شده
- تنظیم سیستم مناسب جهت حراست و نگهداری از کارکنان و تأسیسات و کنترل ورود و خروج کارکنان و نظارت بر عملکرد آنان در پاسخگویی به مراجعات روزانه مردم در جهت رعایت مقررات
- انجام کلیه امور محرمانه مربوط به دستگاه‌ها
- سرکشی از حراست ادارات سطح شهرستان و ارائه مشکلات و نارسایی‌ها به مافوق

- شرکت در جلسات مختلف شهرستان و استان و ارائه گزارش به مافوق
- تشکیل جلسات مسئولین دواير فرمانداری و بخشداري ها
- انجام امور حراستی مربوط به تلکس، فاکس، بی سیم و تلفن

۵. دفتر سیاسی

یکی از بازوهای یارمند و دست گزار فرماندار دفتر سیاسی است. این دفتر در امور سیاسی و امنیتی حوزه شهرستان اطلاعات لازم را برای فرماندار و رئیس شورای تأمین فراهم می کند و نسبت به تحولات سیاسی و انتظامی هشدارها و پیشنهادهای بهنگام ارائه داده تا در شورای تأمین شهرستان تصمیم گیری شود. از این نظر وظایف زیر از دفاتر سیاسی فرمانداری انتظار می رود:

- بررسی نامه ها و مطالب و انتقادهایی که از جانب نمایندگان مجلس مطرح و یا مکاتبه
- طرح و تعقیب دعاوی کیفری مربوط به فرمانداری
- رسیدگی و نظارت بر امور مربوط به اتباع و مهاجرین خارجی
- بررسی و پیشنهاد طرح های لازم به فرماندار جهت طرح در شورای تأمین
- رسیدگی به موارد ارجاع شده از سوی فرماندار و معاونت
- مطالعه و بررسی و اتخاذ تدابیر عملی به منظور ایجاد و سازمان دهی نیروی انتظامی و تجهیز و تقویت آن
- پیش بینی های لازم برای تشکیل جلسه مربوط به کشف و جمع آوری اسلحه و مهمات و وسایل ارتباط جمعی غیرمجاز (بی سیم و...)
- مراقبت در حسن اجرای مقررات و وظیفه عمومی
- پیگیری امور مربوط به تابعیت و شناسنامه و طرح نتیجه در جلسه شورای تأمین
- جمع آوری اخبار و شایعه منطقه و گزارش به مافوق
- تنظیم گزارش و جمع آوری اطلاعات سیاسی انتظامی و اجتماعی در مورد مشکلات و نارسایی ها و تنش های قومی، طایفه ای و کارگری و غیره
- کسب اخبار و اطلاعات در مورد عملکرد پاسگاه های انتظامی و ارائه راه ها و پیشنهادهای در این خصوص
- تهیه صورت جلسات شورای تأمین شهرستان و پیگیری مصوبات مربوطه

- تهیه صورت جلسات کمیسیون قاچاق، سرقت و کمیته امنیتی انتخابات و پیگیری مصوبات مربوطه
- ارائه پیشنهادها و راه‌حل‌های ممکن در جهت رفع مشکلات اجتماعی، فرهنگی و سیاسی و امنیتی
- تشکیل جلسه کمیسیون مواد مخدر و پیگیری مصوبات
- پیگیری امور مربوط به تشکل‌های سیاسی
- جمع‌بندی و شناسایی وقایع شهرستان و انعکاس به فرماندار و...
- انجام سایر امور محوله از جانب مافوق

۶. روابط عمومی و ارزیابی عملکرد و پاسخگویی به شکایات

تمرکز در امور مجازی و سمعی بصری فرمانداری و ارزیابی عملکرد کارکنان فرمانداری در این دایره پیش‌بینی شده است. همچنین به‌روز نگه‌داشتن سایت فرمانداری، تصویربرداری از مراسم‌های فرمانداری، هماهنگی با رسانه‌ها و در برخی مواقع بولتن‌سازی نیز از دیگر انتظاراتی است که از این دایره وجود دارد.

- جمع‌آوری و تمرکز اطلاعات و اخبار مربوط به فرمانداری
- بررسی و تجزیه و تحلیل مطالب منتشر شده در رسانه‌های گروهی در ارتباط با فرمانداری
- ترتیب برنامه‌های مصاحبه مطبوعاتی و رادیو تلویزیونی فرماندار و دیگر مسئولین
- همکاری در برگزاری سمینارها و گردهمایی‌های متشکله توسط فرمانداری و تهیه گزارش‌های سمعی و بصری و انعکاس آن از طریق رسانه‌های گروهی
- ارتباط مستقیم با روابط عمومی استانداری و ادارات
- همکاری مستمر در برگزاری مراسم مذهبی و برپایی نماز جماعت و تعظیم شعائر اسلامی
- انجام امور انتشاراتی و چاپی فرمانداری
- ایجاد و اداره آرشیو اطلاعاتی، نوار، فیلم و روزنامه
- اداره کتابخانه فرمانداری (در صورت تأمین اعتبار)
- همکاری در امر مراسم استقبال و بدرقه مهمانان
- انجام امور سمعی و بصری فرمانداری
- تهیه مقدمات جلسات و دعوت از اعضا حسب دستور مقام مافوق

- ارائه تحلیل و گزارش نهایی برای مراسم و بیان مشکلات احتمالی و نقاط ضعف و قوت به مقام مافوق
- تهیه گزارش از مشکلات شهرستان با همکاری دستگاه‌های اجرایی و ارائه به مافوق
- حضور در میان جامعه شهری و روستایی و آگاهی از مشکلات فصلی و دائمی مناطق مختلف شهرستان و ارائه گزارش به مافوق
- حضور در جلسات و مسابقات فرهنگی و ورزشی شهرستان به منظور آگاهی از برنامه‌ها و تهیه گزارش و ارائه به مافوق
- ارسال اخبار و گزارش‌های شهرستان به استان حسب دستور مقام مافوق
- همکاری در زمینه تشکیل جلسات شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی شهرستان
- تهیه بولتن و جمع‌بندی سالانه گزارش‌های مربوط به برنامه‌های شهرستان در ابعاد مختلف
- انجام سایر امور محوله از جانب مافوق

اصول حاکم بر روابط عمومی بر اساس سیاست‌های روابط عمومی وزارت کشور

مرکز اطلاع رسانی و روابط عمومی وزارت کشور اصول ۵۵ گانه‌ای را مبنای سیاست‌های روابط عمومی برشمرده که برخی از آن‌ها را در زیر ارائه می‌دهیم.^۱

۱. پرهیز از هرگونه خودسانسوری طبق فرمایش امام علی(ع) حکومت چیزی برای پنهان ندارد مگر در موارد امنیت و خاص
۲. مشورت با نخبگان رسانه‌ای
۳. استفاده از فناوری‌های نوین در انتقال و انتشار عملکردها
۴. تعامل با رسانه‌ها
۵. مخاطب‌شناسی در راستای شفاف‌سازی، جلب اعتماد
۶. نیازسنجی و سنجش افکار و شناخت نیاز و اولویت‌های مردم و دستگاه و اطلاع‌رسانی مناسب
۷. اجرای مناسب تبلیغات و تشریفات (داخلی و بین‌المللی) در سطح محل
۸. ایجاد فضای مناسب کاری با توسعه ارتباطات با بدنه دستگاه، مسئولین، رسانه‌ها، مخاطبان یا همان مردم

^۱ مرکز اطلاع رسانی و روابط عمومی وزارت کشور به منظور پیشنهادهایی برای درج در کتاب حاضر با همین سرفصل اصول ۵۵ گانه زیر را برشمرده است.

۹. استفاده از نیروهای ماهر و تجهیز روابط عمومی

۱۰. نظارت و ارزیابی حوزه روابط عمومی‌های منطقه کاری

۱۱. آشنایی با جریان‌های سیاسی و خبری و مدیریت عملکرد رسانه‌ها بخصوص رسانه ملی، خبرگزاری‌ها و جراید در انتشار اخبار و رویدادهای دستگاه مربوطه

۱۳. ...

۱۳. بازرسی

بازرسی از جنبه حاکمیتی در این دایره فرمانداری تمرکز یافته است که البته در برخی شهرستان‌ها از یک دایره یا اداره مجزایی برخوردار نیستند. بازرسی بدان معناست که آیا سازمان‌های دولتی از ارباب رجوع تکریم نموده و در ساعات اداری به رفع و رجوع امور می‌پردازند یا رسیدگی به شکایات مردمی به اشکال محسوس و غیر محسوس. در زیر مواردی از وظایف این دایره در فرمانداری را برمی‌شمریم.

- مطابقت تهیه و تنظیم برنامه‌های بازرسی مستمر، دوره‌ای و یا موردی از دستگاه‌های شهرستان برای سنجش میزان «مطابقت عمل و عملکرد» ادا کنندگان با اهداف، برنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ضوابط و شاخص‌های مورد ارزیابی دستگاه
- بازرسی از عملکرد مدیران و کارکنان و سنجش میزان رضایت مردم از واحدهای مختلف و نحوه برخورد مدیران و کارکنان با ارباب رجوع
- تهیه گزارش‌های نوبه‌ای در فواصل ماهانه، سه‌ماهه، شش‌ماهه، نه‌ماهه و سالانه برای اطلاع فرماندار از عملکرد واحدهای مختلف.
- تجزیه و تحلیل عملکرد واحدها، مدیریت‌ها و کارکنان بر اساس بازرسی‌های انجام شده
- کشف مفاسد اداری از طریق بازرسی‌های آشکار و پنهان و ارائه گزارش‌های لازم به مدیران ذی‌ربط و بالاترین مقام اجرایی دستگاه
- اعلام نظر در مورد میزان رضایت مردم از عملکرد کارکنان و مدیران به مقام مافوق

در کنار وظایفی که آیین‌نامه‌های اداری برای این دفتر برشمرده است برخی بازرسی‌ها نیز می‌توانند توسط شخص فرماندار از عملکرد سازمان‌ها و ادارات شهرستان صورت گیرد و به تجربه ثابت شده که این دست بازرسی‌ها توسط شخص فرماندار موجب تحولات مثبت بسیاری در شهرستان شده است. از جمله بازرسی‌های فرماندار را می‌توان در حوزه‌های زیر برشمرد:

- بازرسی‌های شبانه‌روزی و غیر محسوس از بیمارستان‌ها و آتش‌نشانی‌ها و کلانتری‌ها
- تشویق مدیران موفق و توبیخ مدیران غیر کارآمد
- سرکشی از پروژه‌های عمرانی و بازرسی فنی به منظور دقت در انجام امور فنی
- سرکشی از روستاها و مناطق مختلف شهرستان
- بازدید از صنایع و شهرک‌ها و کارخانه‌ها در محدوده سرزمینی حوزه مأموریت
- دیدارهای مردمی با حضور مسئولین ذی‌ربط
- حضور در مجالس و محافل عمومی حسب ضرورت
- کنترل اپراتورهای مراکز امدادی و خدماتی
- بررسی معضلات و مشکلات منطقه‌ای، سیاسی، عمرانی و اقتصادی که از دیرباز در مقرر فرمانداری تحت اقدام بوده
- امور جوانان از بعد ورزشی، تفریحی، مطالعاتی، معنوی و اجتماعی...

۷. پاسخگویی به شکایات

- در این واحد شکایات واصله از مجلس، استانداری، یا سایر دستگاه‌های اداری مورد پیگیری قرار گرفته و پاسخ داده می‌شود. از جمله وظایف این دایره می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
- دریافت شکایات حضوری و مکتوب مردم (مراجعیین) از واحدها و کارکنان دستگاه
 - بررسی و تحقیق پیرامون صحت یا سقم موضوع شکایات و پیگیری تا اخذ نتیجه نهایی به‌منظور پاسخگویی به شاکی
 - همکاری با بازرسان نهادهای نظارتی و بازرسی به‌ویژه استاندار
 - پیگیری و اخذ نظریات و پیشنهادهاى واحدهای تخصصی در ارتباط با شکایات واصله به‌منظور رسیدگی و اعلام پاسخ به شاکیان
 - جمع‌بندی شکایات در مقاطع سه‌ماهه و تجزیه و تحلیل علل بروز شکایات و ارائه گزارش به مقام مافوق
 - پیگیری از نتایج گزارش‌های تهیه‌شده
 - پیگیری برای ارسال پاسخ به شاکیان

۸. دایره اداری و مالی

متناسب با درجه فرمانداری از دایره تا معاونت اداری و مالی وجود دارد که به کلیه امور اداری و مالی فرمانداری از جمله موارد زیر متمرکز است:

- نگاهداری و تنظیم اعتبارات و اظهارنظر در خصوص طرح‌های مالی و انجام امور بانکی
- تنظیم صورت تعهدات و دیون و تهیه دفاتر مربوط به حساب‌های بانکی و کنترل صورتحساب و مراقبت از اسناد هزینه‌ها
- همکاری و ارائه گزارش در خصوص تهیه بودجه
- تهیه لیست حقوق و مزایای کارکنان... پرداخت هزینه‌های مستمر و دادن تنخواه به کارپرداز
- اقدام در جهت رفع مشکلات فرمانداری و بخشداری‌ها و اقدام در خصوص مطالبات و پرداخت دیون
- مراقبت در انجام امور کارکنان اداری و پیگیری در زمینه صدور احکام استخدامی کارکنان و پرونده‌های
 - استخدامی و داوطلبان استخدام
 - انجام امور مربوط به انتقالات
 - پیگیری احکام مربوط به برقراری مزایای مستمر و غیر مستمر
 - پیگیری ترفیعات و تغییر گروه سالانه کارکنان به کمک واحدهای فرمانداری
 - بررسی در مورد حائزین شرایط برای انتصاب به پست‌های بالاتر و ارائه پیشنهادهای لازم
 - رسیدگی به حساب‌های تنظیمی واحدها و بخشداری‌ها
 - ابلاغ قوانین، تصویب نامه‌ها، آیین نامه‌ها و اساسنامه‌های مصوب به واحدها
 - رسیدگی به کلیه امور ساختمانی و تعمیراتی و تحویل گرفتن کارهای انجام شده طبق قرارداد
 - تهیه و تنظیم نمونه‌های مکاتباتی
 - نظارت بر نحوه انجام وظیفه نیروهای خدماتی
 - تنظیم احتیاجات سالانه کارکنان واحدها و نیازمندی‌های فرمانداری و بخشداری‌ها
 - تهیه اطلاعات و آمارهای کارکنان

- انجام بررسی‌های لازم در زمینه چگونگی تأمین رفاه کارکنان
- تهیه و تنظیم امور مربوط به بیمه بهداشتی و درمانی کارکنان
- مراقبت در حفظ ابزار و لوازمی که در انبار نگهداری می‌شود
- پیشنهاد پست‌های جدید به تناسب کارهای جدید
- تهیه و تنظیم گزارش‌های آمار و اطلاعات مورد درخواست استانداری در زمینه امور اداری و اموال فرمانداری
- تهیه لیست کشیک کارکنان
- معرفی کارکنان جهت شرکت در کلاس‌های توجیهی و آموزش کوتاه‌مدت
- رسیدگی به امور مربوط به نقلیه فرمانداری و پیگیری تجهیزات و تأسیسات اداری و پیش‌بینی نیازمندی‌های سالانه
- نظارت بر حضور و غیاب کارکنان
- اقدام لازم در جهت تعمیر وسایل و لوازم اداری
- انجام سایر امور محوله از جانب مافوق

۹. دایره امور اجتماعی و انتخابات

در این دایره امور مربوط به شوراهای اسلامی و برگزاری انتخابات در شهرستان از ریاست جمهوری گرفته تا مجلس و شوراها متمرکز است. از آنجاکه مبحث انتخابات و اقدامات فرمانداری را در مباحثی مجزا مورد بررسی قرار داده‌ایم؛ در این قسمت مانند دوایر دیگر صرفاً بخشی از وظایف این دایره را برمی‌شماریم:

- بررسی و شناسایی خصوصیات فرهنگی، اجتماعی شهرستان
- تعیین اولویت‌ها و نیازمندی‌های اجتماعی و فرهنگی منطقه
- تحقیق پیرامون مسائل و مشکلات و آسیب‌های اجتماعی و ارائه راه‌حل‌های مناسب برای رفع آنها
- بررسی و ریشه‌یابی عوامل ناهنجاری‌ها و آفات اجتماعی
- ایجاد هماهنگی و نظارت بر حسن اجرای طرح‌های مبارزه با منکرات و مفاسد اجتماعی

- بررسی و ایجاد هماهنگی در تحقیقات و تبلیغات مربوط به مبارزه با اعتیاد و قاچاق مواد مخدر
- بررسی شکایات و اعتراضات نسبت به مصوبات شوراها و نیز تخلفات و انحرافات شوراها
- پیگیری امور مربوط به آموزش اعضای شوراها
- برنامه‌ریزی و ایجاد هماهنگی و پیش‌بینی‌های لازم به منظور انجام امر انتخابات
- برآورد اعتبارات، نیروی انسانی و مسائل و لوازم مورد نیاز انتخابات
- تهیه شناسنامه انتخاباتی
- شناسایی و پیشنهاد افراد واجد شرایط جهت اعمال بازرسی و کنترل انتخابات به فرماندار
- استخراج نتایج آمارهای مربوط به هر انتخابات و تجزیه و تحلیل آن‌ها و تهیه گزارش‌های لازم
- تکمیل پرونده‌های انتخاباتی و ارسال آن‌ها به استان
- مطالعه و بررسی و انجام امور مربوط به تقسیمات کشوری در شهرستان
- مطالعه لازم در خصوص امور مربوط به نام‌گذاری محلات شهر و تقسیمات کشوری
- تنظیم شناسنامه روستا حاوی اطلاعات مذکور و اولویت‌بندی روستا در راستای خدمات‌رسانی بهینه به مردم در ابعاد فرهنگی، آموزشی، خدماتی و بهداشتی
- تهیه گزارش از کارهای انجام‌شده در روستاها و پیگیری مشکلات ارباب‌رجوع در شهرستان تا حصول نتیجه
- پیگیری و مکاتبه در خصوص امور مربوط به شوراها
- دبیر جلسات شورای اجتماعی، شورای بهداشت، شورای پشتیبانی سوادآموزی، کمیته امور بانوان و جوانان پیگیری مصوبات شورای اداری و سایر جلسات
- انجام سایر امور محوله از جانب مافوق

۱۰. دایره عمرانی

در این دایره بررسی امور عمرانی شهرستان و هماهنگی‌ها و پیگیری‌هایی صورت می‌گیرد که ماهیت عمرانی دارند. از نیازمندی‌های عمرانی گرفته تا امور شهرداری‌ها و پیشرفت عملیات عمرانی طرح‌های شهرستانی در این دایره متمرکز است. در ذیل برخی از وظایف این دایره می‌آید:

- تشخیص نیازمندی‌های عمرانی شهرستان در چارچوب مسئولیت‌های وزارت کشور و تعیین اولویت‌ها و منظور نمودن موجبات اجرای آن‌ها
- بررسی و مطالعه و همکاری در خصوص طرح‌های هادی و جامع شهرستان
- هماهنگی و همکاری لازم در خصوص امور شهرداری و نظارت بر کارهای شهرداری
- انجام وظایف در کمیته برنامه‌ریزی شهرستان و در چارچوب وظایف شورای برنامه‌ریزی توسعه استان
- ارتباط با سازمان مدیریت و سایر دستگاه‌ها برای تصویب و اجرای طرح‌ها
- همکاری با مسئولین ادارات در مراحل مختلف پیاده نمودن طرح‌ها
- کنترل و بررسی اعتبارات عمرانی شهرداری و...
- بررسی علل تأخیر در اجرای پروژه‌ها و گزارش پیشرفت عملیات عمرانی حوزه شهرستان
- بازدید بهنگام و نظارت دقیق بر پروژه‌ها و طرح‌های عمرانی و در صورت لزوم پیگیری در جهت دریافت اعتبارات
- نظارت و مراقبت در امور مربوط به توزیع معادن شن و ماسه
- ارائه به‌موقع فرم مربوط به نواقص پروژه‌هایی که نقص دارند و کنترل میزان مصالح مصرف‌شده
- پیگیری امور مربوط به منازل سازمانی
- پیگیری امور مربوط به حفاری در سطح شهر
- بازدید از مناطق خسارت‌دیده به اتفاق اعضاء کمیته و در صورت لزوم پیگیری امور مربوط به خسارت
- تشکیل جلسه کمیته برفروبی و پیگیری مصوبات
- بررسی طرح‌های عمرانی روستاها و شهرداری‌ها برای استفاده از اعتبارات وزارت کشور همچنین طرح‌هایی که از محل اعتبارات عمرانی انجام می‌گیرد
- انجام سایر امور محوله از جانب مافوق

۱۱. دفتر شهر و روستا

- مطالعه و بررسی وضع روستاها و شهرهای شهرستان از نظر تأسیسات و تسهیلات رفاهی به‌منظور شناخت و تعیین نیازهای مالی و خدماتی روستاها و شهرداری‌ها.

- همکاری در زمینه برنامه‌ریزی عمرانی فرمانداری در رابطه با تهیه و تنظیم معیارها و ضوابط لازم برای تعیین اولویت‌های طرح‌های عمرانی در روستاها و شهرها
- بررسی در مورد منابع درآمد شهرداری به منظور ارائه خط مشی و اتخاذ روش‌های مناسب در جهت ارتقای سطح درآمد شهرداری و خودکفای آن‌ها
- بازرسی از خدمات عمومی در سطح شهر و روستا و تهیه گزارش‌های ماهانه جهت مراجع ذی‌ربط
- تعیین اولویت‌ها از نظر مبارزه با خطرات ناشی از سیل برای تخصیص اعتبارات
- بررسی نیازهای مالی شهرداری‌ها و انجام امور مربوط به حساب آن‌ها
- انجام سایر امور محوله از جانب مافوق

۱۲- تعیین رده‌های مکاتباتی وزارت کشور^۱

پراکندگی واحدهای تابعه (استانداری‌ها، فرمانداری‌ها، شهرداری‌ها، بخشداران، دهیاری‌ها) در سراسر کشور، و حضور استانداران، فرمانداران و بخشداران به عنوان نمایندگان عالی دولت، برای انجام وظایف و مسئولیت‌های خطیر از جمله حفظ نظم و امنیت، اجرای سیاست‌های داخلی، مدیریت‌های بحران، عمران و توسعه شهری و روستایی و هماهنگی امور اقتصادی که حول محور تثبیت حوزه حاکمیتی نظام هستند، مستلزم حجم زیاد مکاتبات با کلیه دستگاه‌های اجرایی، امنیتی و انتظامی، قضائی و نظارتی و کلیه سازمان‌های دولتی و بعضاً خصوصی است.

لذا برای تسهیل و تسریع در ارائه جواب قانونی و دریافت پاسخ متقن، رعایت سطوح سازمانی و سلسله‌مراتب اداری و درنهایت نیل به اهداف مطلوب سازمانی، به کارگیری و انتخاب روش‌های مناسب در فرایند ارسال مراسلات و تعیین رده‌های مکاتباتی ضروری به نظر می‌رسد. به منظور استانداردسازی این امر مهم و تسهیل در روند انجام کار، دفتر تشکیلات و بهبود روش‌های وزارت کشور، با بهره‌گیری از نظرات معاونین وزیر، استانداران، مدیران کل و کارشناسان امر، دستورالعمل مربوط به تعیین رده‌های مکاتبات اداری را تهیه کردند.

۱۲-۱. مکاتباتی که با امضای وزیر کشور ارسال می‌شود

۱-۱-۱۲. مقام معظم رهبری

۲-۱-۱۲. رؤسای قوای سه‌گانه

^۱ دستورالعمل تهیه شده معاونت توسعه مدیریت و منابع، دفتر تشکیلات و بهبود روش‌ها، مهرماه ۱۳۹۳

- ۳-۱-۱۲. رئیس مجلس خبرگان رهبری
- ۴-۱-۱۲. معاونین رئیس جمهوری
- ۵-۱-۱۲. وزرا و رؤسای سازمان‌ها، مؤسسات تحت نظر نهاد ریاست جمهوری
- ۶-۱-۱۲. رئیس دیوان عالی کشور
- ۷-۱-۱۲. دادستان کل کشور
- ۸-۱-۱۲. رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام
- ۹-۱-۱۲. دبیر شورای نگهبان
- ۱۰-۱-۱۲. رئیس ستاد کلی نیروهای مسلح
- ۱۱-۱-۱۲. استانداران
- ۱۲-۱-۱۲. رئیس بازرسی کل کشور
- ۱۳-۱-۱۲. رئیس شورای عالی امنیت ملی
- ۱۴-۱-۱۲. احکام معاونین و مدیران کل وزارتخانه، فرمانداران و بخشداران
- ۱۵-۱-۱۲. لوایح قانونی، تصویب‌نامه‌ها و اساسنامه‌هایی که باید به تصویب مجلس شورای اسلامی و هیئت دولت برسد و اظهار نظر در خصوص لوایح و تصویب‌نامه‌های مذکور
- ۱۶-۱-۱۲. با توجه به اصل ۱۳۸ قانون اساسی صدور بخشنامه‌ها در حدود اختیارات وزیر
- ۱۷-۱-۱۲. پاسخ به سؤالاتی که برابر اصل ۸۸ قانون اساسی و استیضاح مطرح می‌شود.
- ۱۸-۱-۱۲. صدور اجازه پرداخت‌ها و احکام کارکنانی که به استناد مبانی قانونی مربوط با امضای وزیر یا بالاترین مقام دستگاه باید صادر شود.
- ۱۹-۱-۱۲. دبیر کمیسیون‌های هیئت دولت

۱۲-۲. مکاتباتی که با امضای معاونین وزارت کشور ارسال می‌شود

- ۱-۲-۱۲. وزرا و رؤسای سازمان‌ها و ستادها و مؤسسات تحت نظر ریاست جمهوری و وابسته به وزارتخانه‌ها
- ۲-۲-۱۲. رئیس مجلس شورای اسلامی (فقط قائم‌مقام وزیر در امور مجلس)
- ۳-۲-۱۲. دبیر و معاونین دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام
- ۴-۲-۱۲. معاونین رئیس‌جمهور (به‌جز معاون اول)
- تبصره: معاون هماهنگی عمران و توسعه امور شهری و روستایی و رئیس سازمان شهرداری‌ها دهیاری‌های کشور بر اساس دستورالعمل روابط کاری دولت و مجلس می‌تواند با رئیس مجلس و هیئت‌رئیس و همچنین معاون اول رئیس‌جمهور مکاتبه نماید.
- ۵-۲-۱۲. رئیس دیوان عالی کشور

- ۶-۲-۱۲. دادستان کل کشور
- ۷-۲-۱۲. بازرسی کل کشور
- ۸-۲-۱۲. شورای نگهبان (فقط معاون سیاسی و رئیس ستاد انتخابات کشور و قائم مقام وزیر در امور مجلس)
- ۹-۲-۱۲. رئیس ستاد کل نیروهای مسلح (معاون امنیتی و انتظامی)
- ۱۰-۲-۱۲. دبیر شورای عالی امنیت ملی (معاون امنیتی و انتظامی)
- ۱۱-۲-۱۲. فرماندهان عالی نظامی و انتظامی (معاون امنیتی و انتظامی)
- ۱۲-۲-۱۲. رئیس کل بانک مرکزی و مدیرعامل بانکها و بیمهها
- ۱۳-۲-۱۲. معاونین وزرا
- ۱۴-۲-۱۲. استانداران
- ۱۵-۲-۱۲. رؤسای سازمانها و نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری
- ۱۶-۲-۱۲. رؤسای کمیسیونهای مجلس شورای اسلامی (فقط قائم مقام وزیر در امور مجلس)
- ۱۷-۲-۱۲. شهرداران کلان شهرها و مراکز استانها
- ۱۸-۲-۱۲. دیوان محاسبات
- ۱۹-۲-۱۲. رؤسای دانشگاههای کشور
- ۲۰-۲-۱۲. نمایندگان مجلس شورای اسلامی (قائم مقام وزیر در امور مجلس)
- ۲۱-۲-۱۲. دبیر کمیسیونهای هیئت دولت (در صورت تفویض اختیار توسط وزیر کشور)

۳-۱۲. مکاتباتی که با امضای رؤسای مراکز وزارت کشور ارسال می شود

- ۱-۳-۱۲. وزیر کشور و معاونین وزارتخانه
- ۲-۳-۱۲. استانداران
- ۳-۳-۱۲. رؤسای سازمانها و مؤسسات تحت نظر ریاست جمهوری و وزارتخانهها
- ۴-۳-۱۲. معاونین رؤسای سازمانها و مؤسسات تحت نظر ریاست جمهوری
- ۵-۳-۱۲. معاونین دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام
- ۶-۳-۱۲. شهرداران سراسر کشور به جز شهرداران کلان شهرها
- ۷-۳-۱۲. استانداران و معاونین استانداریها
- ۸-۳-۱۲. معاونین رؤسای دانشگاههای کشور
- ۹-۳-۱۲. معاونین رؤسای سازمانها و نهادهای تحت نظر مقام معظم رهبری
- ۱۰-۳-۱۲. رئیس شورای عالی استانها
- ۱۱-۳-۱۲. معاونین بازرسی کل کشور

- ۱۲-۳-۱۲. معاونین رئیس جمهور
 ۱۲-۳-۱۳. معاونین دیوان عالی کشور
 ۱۲-۳-۱۴. معاونین دادستان کل کشور

۱۲-۴. مکاتباتی که با امضای مدیران کل ستادی وزارت کشور ارسال می شود

- ۱۲-۴-۱. معاونین وزارتخانه ها
 ۱۲-۴-۲. معاونین رؤسای سازمان ها و مؤسسات تحت نظر وزارتخانه
 ۱۲-۴-۳. شهرداران سراسر کشور به جز کلان شهرها و مراکز استان ها
 ۱۲-۴-۴. معاونین استانداری ها
 ۱۲-۴-۵. مدیران کل نهاد ریاست جمهوری و وزارتخانه ها و استانداری ها
 ۱۲-۴-۶. معاونین سازمان ها نهادهای تحت نظر مقام معظم رهبری
 ۱۲-۴-۷. دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی (مدیران کل حوزه امنیتی)
 ۱۲-۴-۸. شورای عالی استان ها
 ۱۲-۴-۹. رئیس شورای اسلامی استان ها
 ۱۲-۴-۱۰. معاونین و مدیران کل نیروهای نظامی و انتظامی در چارچوب ضوابط کاری (مدیران کل حوزه امنیتی)
 ۱۲-۴-۱۱. نمایندگی های جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور در چارچوب ضوابط کاری (مدیران کل سیاسی و مرکز اطلاع رسانی و امور بین الملل)
 ۱۲-۴-۱۲. معاونین دادستان کل کشور (مدیرکل امنیتی)

۱۲-۵. مکاتبات استانداری ها، فرمانداری ها و بخشدارانی ها

۱۲-۵-۱. دفتر مقام معظم رهبری

جدول شماره ۱۲. مکاتبات با دفتر مقام معظم رهبری

مقام معظم رهبری	رئیس دفتر مقام معظم رهبری	معاونین دفتر	رئیس دفتر ارتباطات مردمی
استاندار	+	+	+
معاونین استاندار	-	+	+
مدیران کل	-	-	+
فرمانداران	-	-	+
بخشداران	-	-	-

علامت مثبت (+): مجاز
 علامت منفی (-): غیرمجاز
 علامت ستاره (*): درون استانی

۲-۵-۱۲. ریاست جمهوری

جدول شماره ۱۳. مکاتبات با ریاست جمهوری و سازمان های وابسته

	رئیس جمهور	معاون اول	رئیس دفتر	رئیس دفتر معاون اول	معاونین رئیس جمهور	معاونت های	رؤسای سازمان های وابسته	معاونین سازمان های وابسته	مدیران کل سازمان های وابسته	دیپرخانه هیئت دولت
استاندار	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
معاونین استاندار	-	-	-	-	-	+	+	+	+	-
مدیران کل	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
فرمانداران	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
بخشداران	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
علامت مثبت (+): مجاز علامت منفی (-): غیرمجاز علامت ستاره (*): درون استانی										

۳-۵-۱۲. مجلس شورای اسلامی

جدول شماره ۱۴. مکاتبات با مجلس شورای اسلامی

مدیران استانی	مدیران کل ستادی	معاونین دیوان محاسبات	رئیس دیوان محاسبات	نمایندگان مجلس	رؤسای کمیسیون‌ها	نواب مجلس	هیئت‌رئیس	رئیس دفتر	رئیس مجلس	
+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	استاندار
+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	معاونین استاندار
+	+	-	-	* (۱)	-	-	-	-	-	مدیران کل
+	+	-	-	* (۲)	-	-	-	-	-	فرمانداران
-	-	-	-	* (۳)	-	-	-	-	-	بخشداران

علامت مثبت (+): مجاز
 علامت منفی (-): غیرمجاز
 علامت ستاره (*): درون استانی

- (۱) در صورت مکاتبه مستقیم نمایندگان محترم
 (۲) نماینده حوزه انتخاباتی مرتبط
 (۳) در صورت مکاتبه مستقیم نمایندگان محترم حوزه انتخابیه

۴-۵-۱۲. شورای عالی امنیت ملی

جدول شماره ۱۵. مکاتبات با شورای عالی امنیت ملی

معاونت‌ها	دبیر	رئیس	
+	+	+	استاندار
+	+	-	معاونین استاندار
-	-	-	مدیران کل
-	-	-	فرمانداران
-	-	-	بخشداران

۵-۵-۱۲. قوه قضائیه

جدول شماره ۱۶. مکاتبات با قوه قضائیه

مدیرکل بازرسی استان	دادگاه بخش	دادگستری و دادستان شهرستان	معاونین دادگستری استان	رئیس دادگستری استان	دادسرای انتظامی قضات	رئیس دیوان عدالت اداری	دادستان کل کشور	رئیس دیوان عالی کشور	معاونین رؤسای سازمان‌های وابسته	رؤسای سازمان‌های وابسته	مدیران کل قوه	معاونین قوه	حوزه ریاست	رئیس قوه	
+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	استاندار
+	+	+	+	+	-	-	-	-	+	-	+	-	-	-	معاونین استاندار
+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	مدیران کل
+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	فرمانداران
-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	بخشداران
علامت مثبت (+): مجاز علامت منفی (-): غیرمجاز علامت ستاره (*): درون استانی															

۱۲-۵-۶. مجمع تشخیص مصلحت نظام

جدول شماره ۱۷. مکاتبات با مجمع تشخیص مصلحت نظام

مدیران کل	معاونت‌ها	اعضای مجمع	دبیر مجمع	دفتر ریاست	ریاست	
+	+	+	+	+	+	استاندار
+	+	-	-	-	-	معاونین استاندار
-	-	-	-	-	-	مدیران کل
-	-	-	-	-	-	فرمانداران
-	-	-	-	-	-	بخشداران
علامت مثبت (+): مجاز علامت منفی (-): غیرمجاز علامت ستاره (*): درون استانی						

۱۲-۵-۷. شورای نگهبان

جدول شماره ۱۸. مکاتبات با شورای نگهبان

هیئت نظارت شهرستان	هیئت نظارت استان	هیئت نظارت انتخابات کشور	دبیر شورای نگهبان	
+	+	+	+	استاندار
+	+	+	-	معاونین استاندار
+	+	-	-	مدیران کل
+	+	-	-	فرمانداران
+	-	-	-	بخشداران
علامت مثبت (+): مجاز علامت منفی (-): غیرمجاز علامت ستاره (*): درون استانی				

۱۲-۵-۸. مکاتبات با وزارت کشور

جدول شماره ۱۹. مکاتبات با وزارت کشور

مدیران کل سازمان‌های وابسته	معاونین سازمان‌های وابسته	رؤسای سازمان‌های وابسته	ادارات کل	معاونین	حوزه وزارتی	وزیر کشور	
+	+	+	+	+	+	+	استاندار
+	+	+	+	+	+	-	معاونین استاندار
+	+	-	+	-	+	-	مدیران کل
-	-	-	-	-	-	-	فرمانداران
-	-	-	-	-	-	-	بخشداران
علامت مثبت (+): مجاز علامت منفی (-): غیرمجاز علامت ستاره (*): درون استانی							

۹-۵-۱۲. سایر وزارتخانه

جدول شماره ۲۰. مکاتبات با سایر وزارتخانه‌ها

وزرا	حوزه وزارتی	معاونین وزرا	رؤسای سازمان‌ها و مدیران عامل شرکت‌ها و مؤسسات وابسته	معاونین سازمان‌ها	مدیران کل مدیران ستادی و سازمان‌های وابسته	رؤسای سازمان‌ها یا مدیران کل استانی	مدیران شهرستانی
استاندار	+	+	+	+	+	+	+
معاونین استاندار	-	+	+	+	+	+	+
مدیران کل	-	+	-	+	+	+	+
فرمانداران	-	-	-	-	-	+	+
بخشداران	-	-	-	-	-	-	+

علامت مثبت (+): مجاز
علامت منفی (-): غیرمجاز
علامت ستاره (*): درون استانی

۱۰-۵-۱۲. نیروی انتظامی

جدول شماره ۲۱. مکاتبات با نیروی انتظامی

فرمانده نیروی انتظامی	رئیس سیاسی انتظامی	رئیس عقیدتی، نیروی حفاظت اطلاعات	معاونین نیروی انتظامی	رؤسای پلیس کشور	فرمانده نیروی انتظامی استان	معاونین	فرمانده شهرستان	انتظامی
استاندار	+	+	+	+	+	+	+	+
معاونین استاندار	-	-	+	+	+	+	+	+
مدیران کل	-	-	-	-	+	+	+	+
فرمانداران	-	-	-	-	+	+	+	+
بخشداران	-	-	-	-	-	-	-	+

علامت مثبت (+): مجاز
علامت منفی (-): غیرمجاز
علامت ستاره (*): درون استانی

۱۱-۵-۱۲. نیروهای نظامی

جدول شماره ۲۲. مکاتبات با نیروهای نظامی

فرماندهان رده‌های شهرستانی	فرماندهان نیروها (استانی)	فرماندهی ارشد استانی سپاه و ارتش	رؤسای سیاسی و نمایندگی ولی فقیه عقیدتی	فرماندهان نیروها (کشوری)	رؤسای ستاد مشترک سپاه و ارتش	رئیس ستاد کل نیروهای مسلح	
+	+	+	+	+	+	+	استاندار
+	+	+	-	-	-	-	معاونین استاندار
+	+	+	-	-	-	-	مدیران کل
+	+	+	-	-	-	-	فرمانداران
+	-	-	-	-	-	-	بخشداران
علامت مثبت (+): مجاز علامت منفی (-): غیرمجاز علامت ستاره (*): درون استانی							

۱۲-۵-۱۲. صدا و سیما

جدول شماره ۲۳. مکاتبات با صدا و سیما

مدیران کل استان	مدیران شبکه	معاونت‌ها	حوزه ریاست	شورای نظارت	ریاست	
+	+	+	+	+	+	استاندار
+	+	-	-	-	-	معاونین
+	+	-	-	-	-	مدیران کل
+	+	-	-	-	-	فرمانداران
-	-	-	-	-	-	بخشداران
علامت مثبت (+): مجاز علامت منفی (-): غیرمجاز علامت ستاره (*): درون استانی						

۱۳-۵-۱۲. دستگاه‌های اجرایی

جدول شماره ۲۴. (هلال احمر، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد پانزده خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی، ستاد اجرایی فرمان امام خمینی (ره)، سازمان بازنشستگی کشوری، بهزیستی و...)

ریاست	نماینده ولی فقیه (در صورت وجود)	حوزه ریاست	معاونت‌ها	مدیران کل (یا عناوین مشابه)	مدیران کل استانی (یا عناوین مشابه)	مدیران شهرستانی (در صورت وجود)	
+	+	+	+	+	+	+	استاندار
+	+	+	+	+	+	+	معاونین
-	-	+	-	+	+	+	مدیران کل
-	-	+	-	+	+	+	فرمانداران
-	-	-	-	-	-	+	بخشداران
علامت مثبت (+): مجاز علامت منفی (-): غیرمجاز علامت ستاره (*): درون استانی							

۱۴-۵-۱۱. شوراهای و شهرداری‌ها

جدول شماره ۲۵. مکاتبات با شوراهای و شهرداری‌ها

رئیس شورای عالی استان‌ها	رئیس شورای استان	شهردار	معاونین	رؤسای سازمان‌ها و مؤسسات وابسته	ریاست شورای اسلامی شهر	اعضای شورای اسلامی شهرها	رئیس شورای شهرستان	رئیس شورای بخش	
+	+	+	+	+	+	+	+	+	استاندار
+	+	+	+	+	+	+	+	+	معاونین استاندار
-	+	+	+	+	+	+	+	+	مدیران کل
-	+	*	*	*	*	*	*	*	فرمانداران
-	-	*	*	*	*	*	*	*	بخشداران
علامت مثبت (+): مجاز علامت منفی (-): غیرمجاز علامت ستاره (*): درون استانی									

۱۵-۵-۱۲. بانک‌ها و بیمه‌ها

جدول شماره ۲۶. مکاتبات با بانک‌ها و بیمه‌ها

مدیران شهرستانی	مدیران استانی	مدیران کل	معاونین	مدیرعامل	
+	+	+	+	+	استاندار
+	+	+	+	+	معاونین استاندار
+	+	+	-	-	مدیران کل
+	+	+	-	-	فرمانداران
+	-	-	-	-	بخشداران
علامت مثبت (+): مجاز علامت منفی (-): غیرمجاز علامت ستاره (*): درون استانی					

کنترل و نظارت در امنیت داخلی شهرستان

درآمد

کنترل و نظارت امنیتی از وظایف دیگر مدیر سیاست داخلی است. فرمانداری‌ها چنان که در فصول قبلی اشاره شد، بیشتر ابزارهای نرم و ایجابی امنیت داخلی (سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی) را مدیریت می‌کنند درحالی‌که دیگر دستگاه‌های امنیتی بیشتر با ابزارهای سلبی و سخت در جست‌وجوی تأمین امنیت ملی هستند. شاید به همین دلیل بوده که قانون‌گذار دست فرماندار را در نقش کنترلی و نظارتی در شورای تأمین بالاتر قرار داده است. فرماندار علاوه بر نقش آفرینی در شوراهایی که در فصول قبلی برشمردیم برنامه‌ریزی‌ها و مدیریت سیاست داخلی حوزه سرزمینی را هماهنگ می‌سازد، در شورای تأمین نیز می‌تواند بسیاری از سیاست‌های اعلامی و غیر اعلامی دولت را اجرایی نموده و فرایندهای امنیت زدایی یا امنیت زایی^۱ دولت را در پیش گیرد.

بی‌تردید مهم‌ترین بازوی یارمند فرماندار در کنترل و نظارت امنیتی، شوراهای تأمین به شمار می‌روند که در کنترل حوزه سرزمینی و تأمین امنیت آن در موقعیت‌های مختلف عادی و فوق‌العاده، نقش هماهنگ‌کننده فرماندار در بین دستگاه‌های متولی امنیت را برجسته می‌سازد. لذا در این کار ویژه نیز همچون کارویژه برنامه‌ریزی (مبحث فصل اول) یا کارویژه‌های سامان‌بخشی (مبحث فصول دوم تا دهم) هوش اجتماعی بالا و ارتباط‌گیری با نخبگان سیاسی، اجتماعی، امنیتی و نظامی حرف اول را در ویژگی‌ها و خصائل شخصی وی می‌زند.

۱. مفهوم انواع امنیت

امنیت در لغت به معنای رهایی از خطر، تهدید، اضطراب، ترس یا وجود آرامش، اطمینان و اعتماد است. بر سر معنای لغوی امنیت مناقشه‌ای وجود ندارد بلکه چشم‌اندازهای نظری علوم جامعه‌شناختی یا مطالعات امنیتی است که باعث تفاوت در حوزه مفهومی امنیت می‌شود و مفروضات و اصول متفاوتی را به بار می‌آورد.

مهم‌ترین نکته‌ای که در ادبیات امنیتی و به کارگیری آن توسط مدیران سیاست داخلی مورد توجه قرار می‌گیرد این است که واژه امنیت، مانند بسیاری از واژگان سیاسی دیگر، به تعبیر فلاسفه علم، «دال تهی» است و به مدلول مشخصی اشاره ندارد و فقط در متن و هم‌نشینی با مفاهیمی دیگر از جمله قدرت، ملت، دولت-ملت یا سایر مفاهیم است که مدلول پیدا می‌کند. راه برون‌رفت از این سیالیت مفهومی، گفتمان است. با گفتمان می‌توانیم وجه خاصی از امنیت را در نظر آوریم.

^۱ Securitization and desecuritization

امنیت در گفتمان سلبی آن، با نبود عامل دیگری به نام تهدید تعریف می‌شود. این گفتمان از پیشینه بلندی برخوردار است و شاخصه بارز آن تأکید بر بعد نظامی در مقام تحلیل وضعیت امنیتی است. راهبرد اصلی در این رویکرد امنیتی تقویت توان نظامی برای مقابله و سرکوب دشمنان است. در این گفتمان بر وجه‌رهایی از خطر و تهدید تأکید می‌شود، پس امنیت را می‌توان توانمندی ایجاد شرایط عاری از خطر تعریف کرد. اما در گفتمان ایجابی، امنیت به نبود تهدید تعریف نمی‌شود بلکه وجود شرایط مطلوب برای تحقق اهداف و خواست‌های مردم نیز موردنظر است. پس تعریف امنیت در این گفتمان را می‌توان توانمندی بهره‌گیری بهینه از فرصت‌ها به منظور افزایش منافع و حفظ ارزش‌ها تعریف کرد. در این وجه نیاز به توانایی‌های نرم‌افزاری داریم. نتیجه‌ای که از این دو گفتمان امنیتی می‌توان گرفت این است که امنیت دو عنصر تهدید و فرصت دارد. به عبارت دیگر، امنیت در گفتمان نخست بر مفهوم «قدرت» و در گفتمان دوم بر مفهوم «رضایت» استوار است. بنابراین هر تهدیدی امنیتی نیست و امنیت را نیز مساوی با تهدید نمی‌توان دانست.

در ادبیات امنیتی مدل‌های مختلفی به این واژه پیوند می‌خورند که هر یک تعریف خاص خود را دارند. امنیت ملی یکی از این دست واژه‌هاست. در امنیت ملی به دنبال برقراری امنیت در چارچوب قلمرو جغرافیای حاکمیت دولت هستیم.

امنیت ملی به دو قسم امنیت داخلی و امنیت خارجی تقسیم می‌شود. در گفتمان سلبی بیشتر بر وجه خارجی امنیت و زدودن دسیسه‌های خارجیان تأکید می‌شود اما در گفتمان ایجابی بر وجه دیگری از جمله شرایط زیست‌محیطی یا اقتصادی امنیت تأکید می‌شود. از این رو در امنیت داخلی هر چند تهدیدات متوجه حاکمیت دولت، مشروعیت و قلمرو سرزمینی دولت، منافع مالی و مادی دولت موردتوجه هستند؛ اما در کنار آن به امنیت وجه ایجابی داده و وضعیت شهروندان و سطح نسبی زندگی آنان نیز موردنظر است.^۱ البته برحسب دسته‌بندی دولت‌ها می‌توان انواع امنیت داخلی را تعریف نمود. از یک‌سوی طیف، دولت توسعه‌یافته و در سوی دیگر حکومت مطلقه توتالیتر قرار دارند. در نظام توتالیتر امنیت مردم متأثر از امنیت دولت است.^۲ یعنی امنیت داخلی به نحوی تأمین شود که دولت نگرانی از سوی مردم نداشته باشد. در این جوامع، نظام توتالیتر چون دغدغه حفظ خود را دارد نه تنها قادر به کسب فرصت‌ها و احیای امکانات نیست بلکه فرصت سوز نیز هست و مردم صرفاً از طریق توانمندی‌های خود می‌توانند امنیت خود را تأمین کنند. اما در دولت‌های توسعه‌یافته به دلیل به رسمیت شناختن حقوق مردم و کوچک بودن دولت، دولت اجازه فرصت سوزی نداشته و همواره درصدد ایجاد فرصت‌های جدیدی است.

^۱ واژه دیگری نیز تحت عنوان امنیت وطنی (homland security) در گفتمان سلبی وجود دارد که جدای از برنامه‌های امنیت خارجی نیست و هدف آن در راستای تروریسم برنامه‌ریزی شده است.

^۲ می‌توان سطوح امنیت داخلی را سطوح فردی، گروهی و کشوری دانست و مرجع آن را نیز فرد، مردم و دولت تصور نمود. در اینجا منظور این است که در نظام‌های توتالیتر مرجع فرد و مردم ذیل مرجع دولت قرار می‌گیرند.

تهدید و فرصت

با توجه به جمع‌بندی که از پیچیدگی امنیت در قالب گفتمان‌های مختلف به دست دادیم، اشاره‌ای هم به پیچیدگی مقولات دوگانه امنیت، یعنی فرصت و تهدید داشته باشیم. آنچه بایستی یک مدیر سیاست داخلی همواره در مورد تهدیدات امنیتی مدنظر قرار دهد این واقعیت است که تهدید قبل از بروز و ظهور، یک پدیده اجتماعی بوده است و طی فرایندی به یک تهدید امنیتی مبدل شده است. در این فرایند بیش از همه تلقی بازیگران امنیت در پهنه ملی و داخلی نقش اصلی را ایفا می‌کند. به همین دلیل است که درسطور پیشین از دو گفتمان ایجابی و سلبی نام بردیم و ماهیت تهدید را با توجه به نگاه گفتمان حاکم یا بازیگران امنیتی موردبررسی قرار دادیم و از همین روست که «احساس تهدید» از «تهدید» اهمیت بیشتری می‌یابد.

«علاق»، «اهداف»، «پیش‌فرض‌ها»، «شرایط زمانی و مکانی»، «اعتقادات»، «اصول فرهنگی»، «اصول عرفی» و «توانایی‌های» متفاوتی وجود دارد که موجب می‌شود تا احساسی از تهدید یا فرصت در بازیگر امنیتی شکل گیرد. به‌طور مثال جمهوری اسلامی ایران از نگاه بازیگران عرب منطقه به‌عنوان تهدیدی برای امنیت منطقه بر ساخته شده است که ممکن است از نگاه بازیگران دیگر چنین تصویری واقعی قلمداد نشود. به‌عبارت‌دیگر «عینیت» بیرونی با آن «تصویر مجازی»، ضرورتاً قابل «انطباق» نیست.

نکته دیگر این است که آنچه باعث می‌شود پدیده‌ای تهدید امنیتی بازنمایی شود تغییرات اجتماعی هستند. البته این به معنی آن نیست که هر تغییری تبدیل به تهدید می‌شود بلکه با توجه به مطالب فوق هر تغییری که احساس شود از کنترل و نظارت و توان بازیگر امنیتی (فرماندار) خارج است و قادر به کنترل آن نیست می‌تواند از سوی او تهدیدزا قلمداد شود. لذا فرماندار نه‌تنها نباید به نفی تغییرات با اغراض امنیتی بپردازد، بلکه استقبال از آن‌ها را به‌مثابه بخشی از استراتژی امنیتی خود و تأکید بر جوانب فرصت‌ساز آن در دستور کار قرار دهد.

اصل دیگری که در رابطه بین امنیت و تهدید وجود دارد و از آن به معمای امنیت (چه در صحنه داخلی و چه در صحنه بین‌المللی) هم تعبیر می‌شود این است که احساس ناامنی نزد بازیگر امنیتی ما، انگیزه افزایش قدرت جهت ارتقای ضریب ایمنی را در او احیا و تقویت می‌کند، در نتیجه سیاست‌هایی را به اجرا می‌گذارد که افزایش قدرت بازیگر را به دنبال دارد. اما این اقدام در عمل به بروز احساس ناامنی بیشتر در دیگر بازیگران و انجام واکنش مشابهی از سوی آن‌ها تبدیل می‌شود. نتیجه آن که پس از مدتی بازیگر اول در وضعیت نخستین خود قرار گرفته و در مواجهه با بازیگران تقویت‌شده جدید، به تقویت دوره‌ای خود اقدام می‌کند. در نهایت همه بازیگران به‌رغم قدرتمندتر شدن احساس ناامنی بیشتری می‌کنند و احساس تهدید و ناامنی و نگرش سلبی به تغییرات و

تهدیدهایی در بازیگران عملاً به تنوع و تکرر و درنهایت تسلسل نامنی می‌انجامد. البته یک فرصت موقتی را در اختیار بازیگر قرار می‌دهد و آن انحراف افکار عمومی از مسائل سیاسی - اجتماعی به موضوعات امنیتی شده است و در نتیجه می‌تواند نقش «سپوش» یا «مسکن» را برای بحران‌های داخلی ایفا نمایند.

۲. شورای تأمین

این شورا از دستگاه‌های امنیتی و انتظامی و نظامی منطقه تشکیل شده است که در راستای ایجاد و برقراری امنیت شهرستان فعالیت می‌کند. جلسات شورای تأمین به صورت حداقل دو بار در ماه تشکیل می‌شود، ریاست این جلسات به عهده فرمانداری است. تشکیل جلسات و نحوه تنظیم صورت‌جلسات و ابلاغ مصوبات و پیگیری مفاد آن نیز به عهده فرمانداری خواهد بود.

در «قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور» مصوب ۱۳۶۲ مجلس شورای اسلامی آمده: امنیت کشور و حفاظت از شخصیت‌ها و اماکن و تأسیسات بر عهده وزارت کشور است و در مواقع لزوم ارتش و سپاه باید هماهنگ با وزارت کشور در حفظ و برقراری امنیت داخلی کشور عمل کنند.^۱ در همین قانون اشاره شده شورای تأمین مانند شورای امنیت کشور صرفاً به منظور مشورت در امور امنیتی تشکیل می‌شود و حق تصمیم‌گیری با نمایندگان وزارت کشور (استاندار، فرماندار و بخشدار) است.^۲

از سوی دیگر، اعضای شورا کاملاً برای انجام وظایف تخصصی خود به باری همدیگر و تعامل مثبت در سطح شهرستان نیازمندند. فرماندار به‌عنوان رئیس شورا نقش اساسی را در به‌وجود آوردن این حس همکاری و تعامل دارد. لذا چنان که گفته شد شخصیت فرماندار و ویژگی‌های شخصی وی در به‌وجود آوردن این فضای همکاری بین دستگاه‌ها نقش اساسی دارد.

بررسی اخبار و گزارش‌ها و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به وقایع حساس امنیتی و تبیین حدود و وظایف و اختیارات هر یک از ارگان‌ها و نهادها در رابطه با شهرستان در چارچوب وظایف قانونی هر یک از آن‌ها و برقراری ارتباط مستقیم با شورای تأمین استان و بخش‌های تابعه، از جمله وظایف شورای تأمین شهرستان است.^۳

به‌طور کلی مسائل مرتبط با امنیت عمومی در جلسات شورا طرح و بررسی می‌شود و مسائلی که ماهیتی غیرامنیتی دارد از جمله مسائل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و... تنها در صورتی می‌تواند در

^۱ ماده ۲ قانون

^۲ ماده ۹ قانون یاد شده، همچنین بنگرید به آیین‌نامه اجرایی قانون وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور. در این آیین‌نامه نیز تصریح شده شورای تأمین صرفاً به منظور مشورت در امور امنیتی تشکیل می‌شود و حق تصمیم‌گیری با فرماندار است.

^۳ بنگرید به ماده ۵ و ۶ آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب ۷۲/۶/۸

جلسات شورای تأمین مطرح شود که دستگاه‌های ذی‌ربط برای حل و فصل مشکلات و معضلات اقدام کرده باشند؛ ولی به دلایل مختلف قادر به رفع آن‌ها نبوده و استمرار این قبیل موارد ممکن است باعث شکل‌گیری ناآرامی و تحریکات ضد امنیتی شود. مصوبات و صورت‌جلسات شورای تأمین شهرستان به سرعت تهیه و با امضای معاون سیاسی فرماندار به اعضای جلسه و دبیرخانه شورای تأمین استان ارسال می‌شود.

۲-۱. اعضای شورای تأمین شهرستان عبارت‌اند از:

۲-۱-۱. فرماندار (رئیس شورا)

۲-۱-۲. فرمانده سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مستقر در شهرستان

۲-۱-۳. فرمانده نظامی محل (رده نظامی موجود در حوزه سرزمینی شهرستان)

۲-۱-۴. فرمانده انتظامی محل

۲-۱-۵. رئیس اداره اطلاعات

۲-۱-۶. دادستان شهرستان (به صورت اختیاری و به اذن فرماندار)

لازم به توضیح است در بخش‌هایی که حداقل صد هزار نفر جمعیت داشته باشد شورای تأمین با وظایف مشابه شورای تأمین شهرستان تشکیل می‌شود و اعضای آن

بخشدار (رئیس شورا)

فرمانده سپاه

فرمانده انتظامی بخش

ضمانت اجرای مصوبات شورای تأمین شهرستان‌ها

به منظور ضمانت اجرای مصوبات شورای تأمین شهرستان‌ها ذکر ماده ۳۹ قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۹ مجلس شورای اسلامی نیز ضروری است. برابر این ماده هر یک از فرماندهان و مسئولان نظامی یا انتظامی که حسب مورد مصوبات شورای عالی امنیت ملی، شورای امنیت کشور و شورای تأمین استان یا شهرستان را در مواردی طبق قانون موظف به اجرای آن هستند، اجرا نکنند، چنانچه مشمول مجازات محارب نباشند یا به موجب سایر قوانین مستوجب مجازات شدیدتری نگردند به حبس از شش ماه تا دو سال محکوم می‌شوند.

در مجموع جلسه‌های شورای تأمین شهرستان‌ها در سراسر کشور به منظور افزایش آسایش آحاد مردم در حوزه شهرستان است تا بتوانند در محیطی امن و آرام فعالیت‌های خود را سامان داده ثابت سیاسی و امنیتی لازم برای توسعه پایدار کشور فراهم شود. به عبارت دیگر برقراری نظم عمومی و ایجاد زمینه‌های آرامش و آسایش همگانی در جامعه بر اساس آیین‌نامه اجرایی قانون وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب سال ۷۲ به عنوان امنیت داخلی تعریف شده است.

۳. وضعیت‌های مختلف در عملیات امنیت داخلی

در عملیات امنیت داخلی با توجه به انواع رویدادها چهار وضعیت سفید، خاکستری، زرد و قرمز در نظر گرفته شده که تعریف وضعیت به شرح زیر مشخص گردیده است.^۱

۳-۱. وضعیت سفید

در این وضعیت هیچ‌گونه رویداد و قرائنی دال بر برهم زدن نظم عمومی و امنیتی وجود ندارد. لذا شوراهای تأمین چه استان و شهرستان و چه بخش به روال عادی قانونی خود تشکیل و وظایف محوله در قانون را انجام می‌دهند.

۳-۲. وضعیت خاکستری (غیر عادی):

در این وضعیت احتمال دارد نیروهای مخالف نظام به عملیات خصمانه دست بزنند و یا عملیات ضد امنیتی هماهنگ نشده‌ای را آغاز کرده باشند، در این وضعیت اقداماتی در جهت کسب اطلاعات و برهم زدن نظم (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و روانی جامعه) توسعه یافته و ادامه دارد. نیروی انتظامی مسئولیت برقراری امنیت و حفاظت را عهده‌دار بوده و اقدامات لازم را به منظور برقراری امنیت و خنثی کردن عملیات ضد امنیتی برابر وظایف محوله به عمل می‌آورند. سپاه پاسداران بر اساس مأموریت‌های محوله در شورای تأمین انجام وظیفه می‌کنند. اداره اطلاعات کسب اخبار و اطلاعات را توسعه داده و پس از جمع‌بندی جهت تصمیم‌گیری در اختیار شورا قرار می‌دهد.

وضعیت خاکستری توسط شورای تأمین بخش به شورای تأمین شهرستان پیشنهاد می‌شود. پس از تصویب شورای تأمین استان اعلام خواهد شد و مراتب را به شورای امنیت کشور گزارش خواهند داد. در این وضعیت کلیه فعالیت‌های مربوط به عملیات امنیت داخلی در شورای تأمین شهرستان هماهنگی می‌شود.

^۱ آیین‌نامه اجرایی مصوب شورای امنیت کشور در تاریخ ۶۳/۱۱/۱۶

۳-۳. وضعیت زرد (فوق العاده)

در این وضعیت عملیات ضد امنیتی با مقیاس بزرگ و هماهنگ شده‌ای (اعم از مسلح و غیرمسلح) توسعه یافته است. این وضعیت را شورای تأمین شهرستان به استان پیشنهاد کرده و با تأیید شورای تأمین استان و سپس شورای امنیت کشور اعلام خواهد شد. نیروی انتظامی اقدامات لازم را برای اعاده نظم و آرامش به عمل آورده و سپاه پاسداران بر اساس مأموریت‌های محوله در شورای تأمین انجام وظیفه می‌کند. همچنین حفاظت و کنترل نقاط و تأسیسات حساس ارتش و سربازخانه‌ها تشدید و همکاری‌های لازم با نیروهای انتظامی بعد از درخواست شورای امنیت کشور و تصویب فرمانده کل نیروهای مسلح انجام خواهد شد. اداره کل اطلاعات فعالیت کسب اخبار و اطلاعات را توسعه داده و به همراه طرح‌های امنیتی جهت تصمیم‌گیری در اختیار شورای تأمین قرار می‌دهد.

۳-۴. وضعیت قرمز

این وضعیت ادامه توسعه وضعیت زرد (فوق العاده) به گونه‌ای است که دامنه فعالیت نیروهای مخالف نظام گسترش یافته و منجر به عملیات ضد امنیتی سازمان یافته شده است. لذا شورای امنیت کشور پس از تأیید شورای تأمین شهرستان و استان این وضعیت را تأیید کرده و به فرماندهی کل قوا پیشنهاد می‌دهد. در صورت تصویب ایشان وضعیت ابلاغ می‌شود. لذا سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی لازم در زمینه‌های فرهنگی - تبلیغی، سیاسی، اجتماعی، نظامی، امنیتی و سایر زمینه‌هایی که در اعاده امنیت مؤثر است توسط شورای امنیت کشور اتخاذ و جهت اجرا به شورای تأمین استان ابلاغ خواهد شد. در این وضعیت نیروی انتظامی تحت کنترل عملیاتی یک نیروی نظامی که از طریق شورای عالی دفاع تعیین می‌شود، قرار می‌گیرند و عملیات نظامی با فرماندهی واحد بر اساس سیاست‌های اتخاذ شده توسط شورای امنیت کشور و شورای تأمین استان انجام گرفته و گزارش نوبه‌ای تهیه و به شوراها گفته شده ارائه می‌شود. اطلاعات عملیات در تمام مراحل عملیات از مرحله طراحی گرفته تا اقدام در قرارگاه‌های نظامی حضور داشته و کلیه اطلاعات لازم از گسترش نیروهای مخالف و وضعیت آن‌ها را در اختیار نیروهای نظامی قرار می‌دهند و اطلاعات مکتسبه را سریعاً گزارش می‌نمایند. ارتش نیز (نیروهای سه‌گانه) حفاظت و کنترل نقاط حساس ارتش و سربازخانه‌ها را تشدید و مأموریت‌های واگذار شده از طرف نیروی نظامی عمل‌کننده را پس از تصویب فرمانده کل نیروهای مسلح انجام خواهند داد.

در کلیه وضعیت‌های فوق هرگونه اقدام عملی توسط ارگان‌ها یا مراجع غیر ذی‌ربط، در رابطه با امور امنیتی که در حوزه وظایف وزارت کشور و تصمیمات شورای امنیت کشور باشد، غیرقانونی

به حساب می‌آید.^۱ همچنین در وضعیت‌های مختلف تعیین محل شورای تأمین با رعایت مسائل حفاظتی و امنیتی با مسئول شورا است. البته در وضعیت‌های عادی و به لحاظ حفظ جنبه حاکمیتی فرمانداری جلسات شورا عموماً در اتاق فرماندار تشکیل می‌شود و از قبل جایگاه هر یک از اعضا که در صفحات قبل معرفی شدند مشخص و تعیین شده است.

۴. کارگروه امنیت و انتظامات

کارگروه امنیت و انتظامات از زیرشاخه‌های شورای تأمین در برخی از فرمانداری‌های مرکز استان نام‌گذاری شده است. این کارگروه به فراخور موضوعات امنیتی و انتظامی که بروز و یا ایجاد می‌شود، تشکیل شده و ساختار آن نمایندگان تام‌الاختیار اعضای شورای تأمین (در سطوح معاونین) را شامل می‌شود. جلسات کارگروه امنیت و انتظامات به صورت موضوعی برگزار می‌شود. تشکیل جلسات و پیگیری آن در برخی شهرستان‌ها به عهده حوزه سیاسی و اجتماعی است.

کارگروه‌های تخصصی امنیت و انتظامات به منظور هماهنگی و برنامه‌ریزی جهت پیشگیری از بروز تنش‌ها و بحران‌های امنیتی و انتظامی و مقابله با حوادث احتمالی با شرح وظایف ذیل در محل دبیرخانه شورای امنیت کشور و دبیرخانه‌های شورای تأمین استان‌ها و شهرستان‌ها تشکیل می‌شود.^۲

شرح وظایف کارگروه امنیت و انتظامات در شهرستان مرکز استان:

- اجرای دقیق دستورالعمل‌ها و طرح‌های ابلاغی از سوی استان.
- ارائه نقطه نظرات کارشناسی و طرح‌های پیشنهادی متناسب با وضعیت شهرستان به استان.
- پیش‌بینی لازم نسبت به تأمین نیازمندی‌های مهم و فوری نیروهای عملیاتی.
- برنامه‌ریزی نسبت به جلب مشارکت‌های مردمی در خصوص امنیت و انتظامات با توجه به تدابیر ابلاغی در سطح شهرستان.
- هماهنگ نمودن وظایف و اختیارات و مسئولیت کلیه واحدهای شهرستان مرتبط با امر مدیریت بحران.
- آماده‌سازی و اجرای مانورهای آزمایشی برابر برنامه‌های ابلاغی.
- راه‌اندازی بانک اطلاعاتی در چارچوب مأموریت‌های امنیتی و انتظامی با توجه به تدابیر ابلاغی.
- ارائه گزارش عملکرد نوبه‌ای کارگروه به استان.

^۱ بنگرید به ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی که در ۱۳۶۳/۱۱/۱۶ به تصویب شورای امنیت کشور رسیده است.

^۲ با استناد به بند ۸ ماده ۳۴ طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب شماره ۲۲۸۲ /ت ۲۴۴۱۲ هـ مورخ ۱۳۸۲/۱/۲۳ هیئت محترم وزیران که در تاریخ ۱۳۸۳/۲/۲ ماده ۶ آن اصلاح شد.

در صورتی که بحران به حدی گسترده باشد که از عهده مسئولین شهرستان خارج گردد رئیس کارگروه استان و استاندار مسئولیت آن را به عهده خواهد گرفت.^۱

۵. شناسه‌های ضد امنیت داخلی و نظم عمومی:

در آیین‌نامه اجرایی قانون وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب ۱۳۷۲/۶/۸ موارد متعددی به‌عنوان موارد ضد امنیت داخلی معرفی شده‌اند. تشخیص و تصویب اعضای شورای تأمین در تأیید هر یک از این شناسه‌ها به‌عنوان مصداق ناامنی شرط اصلی و اساسی به‌شمار می‌رود. این موضوع به‌ویژه از نخستین مورد تصریح‌شده در این مصوبه پیداست:

الف) هرگونه اقدام غیرقانونی اعم از فردی یا جمعی که مخل نظم عمومی و مانع فعالیت جاری مردم شوند و یا به‌قصد براندازی باشد.

ب) اعلام و یا اقدام به برگزاری تظاهرات، تحصن، راهپیمایی و موارد مشابه که بدون کسب مجوز قانونی و تحت هر نام و عنوان صورت پذیرد.

ج) هرگونه اقدام در جهت مسدود نمودن راه‌ها از قبیل ایجاد راه‌بندان جاده‌ها و معابر عمومی که به‌منظور مخالفت با قانون انجام گیرد.

د) اقدام به هرگونه انفجار، ترور، خرابکاری و ایجاد آشوب از طریق مختلف جهت تخریب و زیان رساندن به تأسیسات، اموال و امکانات دولتی و خصوصی و اختفای اسلحه و پخش شایعات مخل مصالح و حیثیت جمهوری اسلامی و جاسوسی.

ه) تظاهر به فسق و تظاهر به منکرات و اقدام عملی جهت اشاعه مفاسد اجتماعی و یا ایجاد مراکز فساد به‌صورت تشکیلاتی.

و) کلیه فعالیت‌های ایدایی و شرارت‌آمیز (مسلحانه و غیرمسلحانه) تحت عنوان اهداف سیاسی اعم از گروهی و قبیله‌ای و موارد مشابه آن در مناطق مختلف کشور.

ز) هرگونه اقدام به سرقت، هواپیماربائی و گروگان‌گیری و موارد مشابه آن تحت هر عنوان و باهدف سیاسی و غیرسیاسی.

ط) کلیه فعالیت‌های بدون مجوز و غیرقانونی که از سوی اتباع خارجی و تحت هر عنوان صورت گیرد.

^۱ پیشین، ماده ۵

۶. کمیسیون‌های تخصصی شوراهای تأمین و امنیت کشور

چنان که در صفحات گذشته آوردیم مهم‌ترین کارویژه شورای تأمین، امنیت داخلی و حفظ آرامش و آسایش مردم در حوزه سرزمینی خود است. این هدف کلان در راستای اهداف تخصصی دستگاه‌های امنیتی و انتظامی نیز انجام می‌شود. پیشگیری و مقابله و ترمیم دو هدف اصلی شورای تأمین است.

انتظار می‌رود که غالب مصوبات و تصمیم‌گیری‌های شورای تأمین در جهت تأمین هدف نخست باشد و با هماهنگی دستگاه‌های متولی بتواند قبل از وقوع حادثه‌ای یا بحرانی چاره‌اندیشی کند. هرچند تجربه نشان داده که غالباً این حوادث امنیتی شوراهای تأمین را پشت سر یدک می‌کشند. حوادث و وقایع متنوعی در ابعاد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و امنیتی در کشور سطوح محلی و ملی رخ می‌دهند که پیشگیری و مقابله با آن‌ها عزمی حاکمیتی را طلب می‌کند. از جمله ارتشاء و اختلاس، ارتکاب جرم توسط مأمورین دولتی، فعالیت احزاب و گروه‌ها و فرقه‌ها، سرقت مسلحانه، راهزنی، آدم‌ربایی، قتل، خودکشی، درگیری، (نزاع دسته‌جمعی عادی و مسلحانه) پرتاب مواد منفجره، آتش‌سوزی، شرارت، قاچاق کالا، سلاح و مهمات و مشروبات الکلی، مواد مخدر، نارضایتی‌هایی ناشی از اعتراض، اعتصاب، اغتشاش، کمبودها، نارسائی‌ها، رکود و کاهش تولید، عملکرد ضدانقلاب (درگیری نظامی، شعارنویسی، پخش اعلامیه و تراکت و نشریه، بمب‌گذاری و...)

به‌منظور افزایش ضریب امنیتی حوزه سرزمینی فرمانداری، برحسب ضرورت‌های موجود، شورای تأمین شهرستان می‌تواند تشکیل جلسه دهد و راجع به یکایک موارد ذکر شده پیشگیری و اخذ تصمیم کند. بدین منظور یکی از ابزارها و بازوان کمکی شورای تأمین به‌ویژه در استان‌ها یا در شورای امنیت کشور کمیسیون‌های تخصصی هستند که بنا به موقعیت سرزمینی و تهدیدات پیش روی هر شهرستان می‌تواند شعبات شهرستانی خاص خود را داشته باشد. تنوع بسیار زیاد و گستردگی موضوع‌ها و مسائل امنیتی، از یک سو و اهمیت زیاد تعدادی از این موارد (که ذکر برخی از آن‌ها در سطور فوق اشاره شد) باعث شده شورای تأمین، کمیسیون‌های زیرمجموعه خود را برای رسیدگی به آن‌ها تشکیل می‌دهند. در سال‌های گذشته عملکرد و فعالیت برخی از این کمیسیون‌ها به‌گونه‌ای بوده که جایگاه مهمی در ساختار امنیتی کشور برای خود باز کنند و هدایت خط‌مشی‌های امنیتی را عهده‌دار شوند. البته در کنار این عملکرد مناسب برخی از کمیسیون‌ها نیز عملکرد ضعیفی داشته و فعال نیستند.

به‌منظور آشنایی با فعالیت‌های آن‌ها، در زیر کمیسیون‌های موجود در شورای امنیت کشور و برخی مراکز استان‌ها (اعم از این که فعال یا غیرفعال بوده یا در شهرستان خاصی موجود بوده باشند) معرفی و برخی توضیح داده و تشریح می‌شوند.

جدول شماره ۲۷. فهرست کمیسیون‌های شورای امنیت کشور و شورای تأمین استان‌ها و شهرستان‌ها^۱

ردیف	فهرست کمیسیون‌ها	شورای امنیت کشور	شورای تأمین استان‌ها	شورای تأمین شهرستان‌ها
۱	کمیسیون حفاظت اماکن و تأسیسات	*	*	-
۲	کمیسیون حفاظت شخصیت‌ها	*	*	-
۳	کمیسیون نظارت بر مواد ناریه صنعتی و تجاری	*	*	-
۴	کمیسیون ورزشی	*	*	*
۵	کمیسیون حفاظت اجلاس‌ها و همایش‌ها	*	*	*
۶	کمیسیون خلع سلاح و مبارزه با قاچاق سلاح	*	*	*
۷	کمیسیون صدور پلاک محرمانه	*	*	-
۸	کمیسیون اعطای امان‌نامه	*	-	-
۹	کمیسیون بررسی نارضایتی‌های اجتماعی	*	*	*
۱۰	کمیسیون بررسی اسناد همکاری‌های امنیتی با کشور	*	*	-
۱۱	کمیسیون بررسی طرح‌های امنیتی	*	*	*
۱۲	کمیسیون بررسی جرائم سازمان‌یافته	*	*	*
۱۳	ستاد امنیت انتخابات	*	*	*
۱۴	کمیسیون امنیتی و ترافیکی مراسم سالگرد ارتحال حضرت امام (ره)	*	-	*
۱۵	حفاظت نخبگان	*	-	-
۱۶	بررسی وضعیت گروهک‌های تروریستی	*	*	*
۱۷	پیشگیری و مقابله با تهدیدات بیو تروریسم	*	*	-
۱۸	کمیسیون مدیریت امنیت عمومی در فضای مجازی	*	*	-
۱۹	کمیسیون پیشگیری از سرقت	*	*	*
۲۰	کمیسیون امور امنیتی استان‌ها (شهرستان‌ها)	*	*	*
۲۱	کمیسیون امنیت گردشگران	*	*	*
۲۲	کمیسیون تشکیل یگان حفاظت سازمان‌ها	*	-	-
۲۳	کارگروه بررسی و نظارت بر ستاد مقابله با جعل اسناد	*	*	*
۲۴	ستاد مقابله با جعل	*	*	*
۲۵	کمیسیون بررسی اطلاعات و اخبار	*	*	*
۲۶	کمیسیون نظارت بر پایش تصویری	*	*	*
۲۷	استاندارد سازی سامانه حفاظتی اماکن و تأسیسات	*	-	-

^۱ این فهرست در نامه شماره ۳۱۲ ۹۵/۳/۱۸ اداره کل امنیتی برای درج در کتاب حاضر ارسال شده است

ردیف	فهرست کمیسیون‌ها	شورای امنیت کشور	شورای تأمین استان‌ها	شورای تأمین شهرستان‌ها
۲۸	کمیسیون بررسی تهدیدات امنیتی کشورهای همسایه	*	*	
۲۹	کمیسیون نظارت بر تشکیل باشگاه‌ها تیراندازی	*	-	
۳۰	کمیسیون دانشجویی (حوزه سیاسی)	*	*	
۳۱	کمیسیون کارگری (حوزه سیاسی)	*	*	
۳۲	کمیسیون اقوام (حوزه سیاسی)	*	*	
۳۳	کمیسیون فرق و مذاهب (حوزه سیاسی)	*	*	
۳۴	کمیسیون رسانه‌ای و اطلاع رسانی	*	*	
جمع		۳۴	۲۷	

۱-۶. کمیسیون تهیه پیش نویس اسناد همکاری‌های امنیتی با سایر کشورها (قائم به برگزاری در شورای امنیت کشور)

به منظور بهره‌گیری از آخرین دست‌آوردهای علمی و فنی و تحقیقاتی کشورهای مختلف در زمینه جرائم و همچنین گسترش روابط با کشورهای مختلف، وزارت کشور طی سال‌های گذشته اقدام به انعقاد قراردادهای امنیتی (به صورت موافقت نامه و یادداشت تفاهم) با برخی از کشورها نموده است. همکاری‌های علمی، فنی و تحقیقاتی کشورهای مختلف در جرائم سازمان یافته، مبارزه با قاچاق مواد مخدر، مبارزه با تروریسم، مبارزه با جعل اسناد دولتی و... از اهداف این کمیسیون است. هر چند راجع به کارایی، اهمیت و عملی شدن آن‌ها بحث‌های زیادی وجود دارد ولی در هر صورت به عنوان کارویژه این کمیسیون موافقت نامه‌های امنیتی زیر را می‌توان نام برد:

فدراسیون روسیه در مبارزه با قاچاق مواد مخدر و جعل اسناد

کویت مبارزه با قاچاق مواد مخدر، جعل اسناد

ترکیه مبارزه با قاچاق مواد مخدر، جعل اسناد

آذربایجان مبارزه با قاچاق مواد مخدر، جعل اسناد

جمهوری دموکراتیک خلق کره مبارزه با قاچاق مواد مخدر، جعل اسناد

ازبکستان مبارزه با جرائم سازمان یافته و تروریسم

پاکستان همکاری‌های امنیتی و مرزی

یمن مبارزه با قاچاق مواد مخدر، جعل اسناد

ایتالیا مبارزه با جرائم سازمان یافته و قاچاق کالا

بحرین مبارزه با قاچاق مواد مخدر، جعل اسناد

عربستان سعودی مبارزه با جرائم سازمان یافته و قاچاق کالا

قزاقستان مبارزه با جرائم سازمان یافته

قبرس مبارزه با مواد مخدر

قطر مبارزه با جرائم سازمان یافته و تروریسم

۶-۲. کمیسیون کارگری شورای امنیت کشور

این کمیسیون جهت رفع نقیصه مشکلات و مسائل کارگری و اعتصابات، باهدف هماهنگ نمودن کلیه ارگان‌های ذی‌ربط در امور سیاسی، امنیتی، کارگری و کارخانجات و با توجه به سیاست‌های عام امنیتی در مقاطع زمانی مختلف تشکیل می‌شود.^۱ همچنین در کلیه مراکز استان‌ها و فرمانداری‌هایی که مسائل حاد کارگری وجود دارد با ترکیب کمیسیون کارگری شورای کشور با شرح وظایف زیر تشکیل خواهد شد.

۱. هماهنگ نمودن کلیه ارگان‌های ذی‌ربط و تبیین حدود وظایف هر یک از آن‌ها در رابطه با مسائل سیاسی، امنیتی و کارگری.
 ۲. بحث و تبادل نظر در مورد عزل و نصب و جابه‌جایی مدیران کارخانجات درجه یک و توصیه آن به مسئولین ذی‌ربط.
 ۳. تصمیم‌گیری واحد در زمینه‌هایی که در حدود اختیارات شورای امنیت کشور است.
 ۴. مشاوره و راهنمایی مسئولین در زمینه‌های مربوطه
 ۵. ارائه پیشنهاد جهت تصمیم‌گیری در مورد شیوه برخورد با اعتصابات و تشنجات در مقاطع مختلف زمانی
 ۶. بررسی و تحلیل نارضایتی‌ها، معضلات کارخانجات و انعکاس آن به مسئولین
 ۷. هماهنگ نمودن مسائل سیاسی امنیتی در شرایط مختلف در برخورد با مسائل کارگری
 ۸. هماهنگی در موارد فوق در کلیه استان‌های کشور توسط شورای تأمین استان
 ۹. جمع‌آوری تخلفات در امور فوق و پیگیری آن‌ها از طریق شورای امنیت کشور
- ترکیب کمیسیون کارگری شورای امنیت کشور شامل کلیه اعضای شرکت کننده در سطح معاونت-های وزارتخانه‌ها و نهادها می‌باشند عبارت‌اند از:

^۱ بر اساس نامه شماره/ 11063 ش م مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۱ شورای امنیت کشور

۱. وزارت کشور
۲. وزارت کار
۳. وزارت صنایع
۴. وزارت صنایع سنگین
۵. وزارت معادن و فلزات
۶. سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (اطلاعات کارگری)
۷. دادستانی
۸. بنیاد مستضعفین
۹. کمیته انقلاب اسلامی

۳-۶. کمیسیون دانشجویی شورای امنیت کشور

این کمیسیون به منظور شناسایی زمینه‌های وقوع بحران، برنامه‌ریزی و مدیریت آن حسب مورد در شورای امنیت کشور و شورای تأمین استان مربوطه برای مواجهه با بحران‌های دانشجویی تشکیل می‌شود.^۱

وظایف کمیسیون دانشجویی شورای امنیت کشور به شرح زیر است:

- شناسایی زمینه‌های وقوع تحركات و بحران‌های امنیتی، سیاسی و صنفی - رفاهی دانشجویی، برنامه‌ریزی جهت پاسخ و مدیریت آن‌ها از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط و نیز شورای امنیت کشور
- ایجاد هماهنگی در میان کلیه نهادها و سازمان‌های ذی‌ربط در خصوص مسائل و بحران‌های سیاسی، امنیتی و صنفی رفاهی محیط‌های دانشجویی کشور بر اساس مصوبات شورای امنیت کشور و وظایف ذاتی دستگاه‌های مربوطه

- اتخاذ تصمیم و اجرای آن در مواردی که شورای امنیت کشور در خصوص مسائل محیط‌های دانشجویی به کمیسیون تفویض اختیار نموده باشد

اعضای کمیسیون دانشجویی شورای امنیت کشور شامل افراد زیر می‌باشد:

- وزارت کشور (معاون سیاسی رئیس کمیسیون)
- وزارت کشور (مدیر کل سیاسی)
- وزارت کشور (مدیر کل امنیتی)
- دادستانی کل کشور (نماینده دادستانی کل کشور)

^۱ بر اساس نامه شماره ۵/۶/۳/۹۹۸۹ ش مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۹ دبیر شورای امنیت کشور

- وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (مدیر کل امور دانشجویی)
- وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (مدیر کل امور دانشجویی)
- وزارت اطلاعات (مدیر کل مراکز آموزشی و پژوهشی)
- نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (مدیر کل اطلاعات)
- نیروی مقاومت بسیج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (نماینده فرمانده نمسا)
- نهاد نمایندگانی مقام معظم رهبری در دانشگاهها (معاون سیاسی)
- دانشگاه آزاد اسلامی (معاون امور دانشجویی)

در صورت نیاز، به تشخیص رئیس و یا تصویب کمیسیون از افراد مطلع یا نمایندگان دستگاه‌های مرتبط جهت حضور در جلسه بدون حق رأی دعوت بعمل خواهد آمد. دبیر کمیسیون دانشجویی شاکی مدیر کل سیاسی وزارت کشور است. قابل توجه است که جلسات کمیسیون دانشجویی شاکی به صورت ماهیانه (و حسب مورد بصورت فوق‌العاده و با لحاظ یکی از شرایط زیر) برگزار می‌شود:

الف درخواست شورای امنیت کشور

ب درخواست یکی از اعضای کمیسیون

ج درخواست دبیرخانه کمیسیون

دبیرخانه این کمیسیون در اداره کل سیاسی وزارت کشور مستقر است و در صورت نیاز و با تصویب کمیسیون دانشجویی شورای امنیت کشور کمیته‌های کارشناسی با حضور نمایندگان دستگاه‌های ذی‌ربط باهدف بررسی و ارائه پیشنهاد درخصوص مسائل محیط‌های دانشجویی تشکیل خواهد شد. همچنین اعتبار مورد نیاز کمیسیون دانشجویی شورای امنیت کشور به پیشنهاد رئیس کمیسیون مذکور و تأیید رئیس شورای امنیت کشور از محل اعتبارات امنیتی وزارت کشور تأمین می‌شود.

۴-۶. کمیسیون دانشجویی شورای تأمین استان

وظایف کمیسیون دانشجویی شورای تأمین هر استان به شرح زیر است:

- بررسی و پیش‌بینی زمینه‌های وقوع تحرکات و بحران‌های سیاسی، امنیتی و صنفی- رفاهی دانشجویی و ارائه راهکارهای پیشگیرانه به شورای تأمین استان و نیز دستگاه‌های ذی‌ربط
- ایجاد هماهنگی در میان کلیه نهادها و دستگاه‌های ذی‌ربط درخصوص مسائل و بحران‌های سیاسی، امنیتی و صنفی رفاهی محیط‌های دانشجویی بر اساس مصوبات شورای تأمین استان و وظایف آتی دستگاه‌های مربوطه

- اتخاذ تصمیم و اجرای آن در چارچوب مصوبات شورای امنیت کشور و شورای تأمین استان در مواردی که شورای تأمین استان به کمیسیون مذکور تفویض اختیار نموده باشد

اعضای کمیسیون دانشجویی شورای تأمین استان شامل افراد زیر است:

- استانداری (معاون سیاسی رئیس کمیسیون)
 - رئیس یکی از دانشگاه‌های مربوط به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در استان به انتخاب وزیر مربوطه
 - رئیس یکی از دانشگاه‌های مربوط به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در استان به انتخاب وزیر مربوطه
 - رئیس یکی از واحدهای دانشگاه آزاد اسلامی در استان به انتخاب رئیس دانشگاه آزاد اسلامی
 - دادستان استان (نماینده دادستان)
 - فرمانده منطقه مقاومت بسیج استان (نماینده فرمانده)
 - اداره کل اطلاعات (معاون)
 - نیروی انتظامی (معاون اطلاعات)
 - یکی از مسئولین نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌های استان به انتخاب رئیس نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها
- حسب مورد از فرماندار و رؤسای دبیر مراکز دانشگاهی استان نیز جهت شرکت در جلسه کمیسیون دانشجویی شورای تأمین دعوت به عمل خواهد آمد. دبیر کمیسیون دانشجویی شورای تأمین استان مدیر کل سیاسی استانداری مربوطه است.

جلسات کمیسیون دانشجویی برای تأمین در استان‌ها بصورت ماهیانه (و حسب مورد به صورت فوق‌العاده و با لحاظ یکی از شرایط زیر) برگزار می‌شود:

الف درخواست شورای تأمین استان

ب درخواست یکی از اعضای کمیسیون دانشجویی شتا

ج درخواست دبیرخانه کمیسیون دانشجویی شتا

دبیرخانه کمیسیون مذکور در اداره کل سیاسی انتظامی استانداری مربوطه مستقر و کلیه مکاتبات و پیگیری‌های دبیرخانه کمیسیون دانشجویی شتا با ادارات و نهادهای خارج از استان مربوطه

می‌بایست از طریق دبیرخانه کمیسیون دانشجویی شک و یا از طریق شورای تأمین استان مربوطه انجام پذیرد.

اعتبارات مورد نیاز کمیسیون دانشجویی شورای تأمین نیز در استان به پیشنهاد رئیس کمیسیون مذکور و تأیید رئیس شورای تأمین استان مربوطه از محل اعتبارات امنیتی استان تأمین می‌شود.

۵-۶. کمیته امنیتی و ترافیکی مراسم سالگرد ارتحال حضرت امام (ره)

این کمیته همه ساله برنامه‌ریزی و هماهنگی‌های لازم جهت برگزاری مراسم را به عهده‌دارد. مسئولیت امنیتی و ترافیکی به عهده وزارت کشور است و همه ساله از اوائل اردیبهشت فعالیت‌های خود را جهت برگزاری هرچه بهتر مراسم، تأمین امنیت و حفاظت مطلوب و نیز سهولت رفت و آمد زائران و رفاه بیشتر با تشکیل جلسه بین سازمان‌های عضو کمیته انجام می‌دهد.

۶-۶. کمیته بررسی اخبار نارضایتی‌ها

این کمیته نیز از زیرشاخه‌های شورای تأمین است. این کمیته جهت بررسی و رسیدگی به زمینه‌ها و یا ایجاد نارضایتی‌هایی که در سطح شهرستان بروز می‌کند، تشکیل می‌شود. اعضای آن متشکل از نمایندگان تام‌الاختیار اعضای شورای تأمین هستند. مشکلات و نارسایی‌های سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی در برخی دستگاه‌ها ممکن است به ایجاد نارضایتی در مردم و کشاندن آن‌ها به خیابان‌ها و ایجاد آشوب و بلوا منجر شود. در این زمینه کمیسیون بررسی مسائل اجتماعی در شک به تصویب رسید که در شهرستان‌ها نیز مشابه آن با عضویت نمایندگان دستگاه‌های عضو شورای تأمین به اضافه نمایندگان حوزه اجتماعی سایر دستگاه‌ها غیر از مسائل کارگری و دانشجویی که کمیسیون خاص خود را دارند، سایر علل و عوامل نارضایتی‌ها مانند مشکلات ناشی از قطع آب و برق و کمبود سوخت، اعتراض‌های فرهنگیان را بررسی و رسیدگی می‌کند.

۷-۶. کمیسیون پیشگیری و مقابله با سرقت شهرستان

این کمیسیون در خصوص گزارش آمارهای سیاسی و اجتماعی اعم از سرقت و... گزارش‌ها و اخبار روزانه فعالیت می‌کند. اخبار سیاسی، امنیتی، انتظامی، اجتماعی و فرهنگی، تهیه گزارش نماز جمعه شهر، اخبار انتخاباتی و تحرکات کاندیداهای احتمالی، گزارش‌های ویژه، تجمعات و نشست‌های سیاسی اجتماعی انتخابات و مناظره کاندیداها به صورت روزانه در فرمانداری تهیه و به استانداری ارسال می‌شود.

۸-۶. کمیسیون مبارزه با قاچاق کالا و ارز شهرستان

برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت در حوزه امور پیشگیری و اجرایی مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سطح شهرستان با استفاده از کلیه ظرفیت‌ها، ابزارها و اهرم‌های اقتصادی، فرهنگی و قضائی و... به‌منظور تأمین سلامت در مبادلات تجاری و مقابله و برخورد ریشه‌ای با قاچاق کالا و ارز و ایجاد زمینه و بسترهای فرهنگی تبلیغی برای شناساندن خسارت‌های ناشی از قاچاق به افراد جامعه و اقتصاد منطقه‌ای و ملی و جلب مشارکت عمومی در مقابله همگانی با پدیده قاچاق کالا و ارز در سطح شهرستان از وظایف این کمیسیون است.

۹-۶. کمیسیون مبارزه با مواد مخدر

این کمیسیون زیرمجموعه شورای مواد مخدر استان است که ۴ کمیته زیر را دارد:

- کمیته فرهنگی و پیشگیری با دبیری آموزش و پرورش

- کمیته مقابله با عرضه با دبیری نیروی انتظامی

- کمیته درمان و کاهش آسیب با دبیری مرکز بهداشت

- کمیته حقوقی قضائی با دبیری دادگستری

اعضای این شورای فرعی در شهرستان، ادارات شهرستان است.

۱۰-۶. کمیسیون ساماندهی خوابگاه‌ها و کمیسیون دانشجویی

این کمیسیون درخصوص نظارت بر مشکلات، مسائل و عملکرد خوابگاه‌های دانشجویی است و در این خصوص با توجه به موقعیت زمانی و مکانی در سال چند بار تشکیل می‌شود. پیگیری امور دانشجویی و مصوبات کمیسیون دانشجویی شهرستان از جمله وظایف حوزه اجتماعی است.

سایر کمیسیون‌های تخصصی عبارت‌اند از:

۱۱-۶. کمیسیون نظارت بر اسلحه و مهمات غیرسازمانی

۱۲-۶. کمیسیون پلاک محرمانه (قائم به برگزاری در شورای امنیت کشور)

۱۳-۶. کمیسیون حفاظت اجلاس و همایش‌ها (قائم به برگزاری در شورای امنیت کشور)

۱۴-۶. کمیسیون حفاظت از شخصیت‌ها (قائم به برگزاری در شورای امنیت کشور)

۱۵-۶. کمیسیون ورزش و امور جوانان

- ۱۶-۶. کمیسیون رسیدگی به اسناد سجلی فرزندان اتباع خارجی
- ۱۷-۶. کمیسیون حقوقی امنیتی (قائم به برگزاری در شورای امنیت کشور)
- ۱۸-۶. کمیسیون امنیتی و ترافیکی مراسم سالگرد ارتحال حضرت امام (ره)
- ۱۹-۶. کمیسیون پیشگیری و مقابله با کلاهبرداری
- ۲۱-۶. کمیسیون بررسی تشکیل یگان حفاظتی سازمان‌ها (قائم به برگزاری در شورای امنیت کشور)
- ۲۲-۶. کمیسیون بررسی مسائل اجتماعی و نارضایتی‌ها
- ۲۰-۶. کارگروه پیشگیری و مقابله با جعل (قائم به برگزاری در شورای امنیت کشور)
- ۲۱-۶. کمیسیون نظارت بر مواد ناریه
- ۲۲-۶. کمیسیون حفاظت اماکن و تأسیسات

۷. تأسیس نیروی انتظامی به‌عنوان سازمان وابسته به وزارت کشور

پیشینه پلیس یا نظمیه به حدود سال‌های ۱۲۹۶ برمی‌گردد و پیش از آن نظمیه قسمتی از قشون یا نظام ایران به حساب می‌آمد. ژاندارمری و شهربانی که بعدها سازمان پیدا کردند و بدنه پلیس کشور را تشکیل دادند در تابعیت وزارت کشور بودند. به طوری که انتصاب رئیس شهربانی و ژاندارمری با پیشنهاد وزیر کشور صورت می‌گرفت. با این تفاوت ماموریتی که شهربانی (نظمیه) مسئولیت ایجاد نظم و امنیت درون شهری و ژاندارمری (در دویخش ژاندارمری مرزی و ژاندارمری روستایی) مسئولیت برون شهری نظم و امنیت را عهده‌دار بودند. تا تشکیل ستاد کل نیروهای مسلح در اواخر دهه ۶۰ همچنان ساختار سازمان ژاندارمری و شهربانی دست‌نخورده باقی ماند.

پس از انقلاب اسلامی و در خلأ نیروهای انتظامی و به منظور حفظ ارزش‌ها و تثبیت انقلاب در درون مرزهای کشور کمیته‌های انقلاب اسلامی در تهران و شهرستان‌ها تشکیل شدند و تا سال ۱۳۷۰ سه نهاد ژاندارمری، شهربانی و کمیته‌ها مشترکاً وظایف نیروی انتظامی فعلی را در دست داشتند. در سال ۱۳۷۰ با ترکیب این سه نهاد قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (ناجا) به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و این سازمان در تابعیت فرماندهی کل قوا و وابسته به وزارت کشور تأسیس شد. در اوایل ادغام بین وزارت کشور و نیروی انتظامی کاملاً هماهنگی برقرار بود به نحوی که گزارش اقدامات ناجا در معاونت امنیتی وزارت کشور تنظیم می‌شد و کارکنان معاونت یادشده اقدامات ناجا را بازرسی می‌کردند. اما از سوی دیگر، نیروی انتظامی سازمانی شد که

مستقیم با سه سازمان عمده کار کند. ۱- دستگاه قضائی؛ نیروی انتظامی ضابط دستگاه قضائی است ابلاغ و ارجاع و دستگیری و کشف جرم و تشکیل پرونده و... با کمک نیروهای انتظامی صورت می‌گیرد. ۲- برابر قانون سازمانی است وابسته به وزارت کشور و ۳- از بعد انضباط، آموزش، تجهیزات، امکانات و استخدام نیز تابع مقررات نیروهای مسلح است. در گذشته زمانی که پلیس متشکل از شهربانی و ژاندارمری بود نیز از نظر استخدامی، مقررات انضباطی، تشویقات و تنبیها و سایر موارد پلیس تابع مقررات ارتش بود. در آن زمان که در حقیقت ستاد ارتش وجود داشت، فرمانده شهربانی و ژاندارمری با پیشنهاد وزیر کشور و با حکم فرمانده ارتش وقت منصوب می‌شدند.

باین حال؛ وابستگی نیروی انتظامی به وزارت کشور در طول بیش از دو دهه گذشته ابعاد اعتبارات، ساختار و سازمان با تغییرات عمده‌ای مواجه شده و قسمت عمده‌ای از اختیارات سابق آن حذف شده است. هم‌اکنون وابستگی ناجا به وزارت کشور از طریق شورای امنیت کشور و براساس دستورالعمل روابط کاری صورت می‌گیرد.^۱ به‌طور کلی در دستورالعمل روابط کاری که نخستین بار در سال ۷۷ تدوین شد حدود وابستگی ناجا و وزارت کشور تعیین و تصریح شده است و معنی و تعریف وابستگی در ۴۲ بند روابط کاری آمده است.^۲

ارتباط وزارت کشور و فرمانداری‌ها با سازمان نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران

فرمانده نیروی انتظامی محل از دیگر بازوان شورای تأمین (کمیسیون‌های تخصصی یکی از ابزارهای پیشگیرانه شورای تأمین معرفی شدند) است که می‌تواند با زوری اجرایی فرماندار یا شورای تأمین در کنار ابزار پیشگیرانه به‌شمار آید.^۳ مهم‌ترین مأموریت نیروی انتظامی، استقرار نظم و امنیت و تأمین آسایش عمومی و مرزی است.^۴ تأمین امنیت عمومی است که با رسالت وزارت کشور در تأمین امنیت داخلی هم‌پوشانی بسیاری دارد.^۵

^۱ اولین روابط کاری در ۷۷/۱۰/۷ و آخرین در ۹۴/۲/۲۰ ابلاغ گردید.

^۲ برابر آخرین دستورالعمل روابط ناجا با وزارت کشور و شورای امنیت کشور در تاریخ ۹۴/۲/۲۰

^۳ وزارت کشور بازوهای اجرایی زیادی دارد و فقط محدود به نیروی انتظامی نیست. استانداری‌ها، فرمانداری‌ها، بخشدارها و درحقیقت بدنه دولت و نمایندگان عالی دولت در مناطق، از نقطه صفر مرزها گرفته تا مرکز در اختیار وزارت کشور است. حکم شهرداران کلان شهرها را وزیر کشور می‌دهد. حتی مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستاها را فرمانداری‌ها تأیید می‌کنند.

^۴ بند ۱ ماده ۴ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹/۴/۲۶

^۵ بند ۲ ماده ۴ نحوه همکاری و مقابله و مبارزه با هرگونه خرابکاری با وزارت اطلاعات را شورای امنیت کشور تعیین می‌کند.

روابط فرماندار با فرمانده انتظامی کاملاً متأثر از روابط وزارت کشور با نیروی انتظامی و از نظر قانون و مقررات متأثر از «اختیارات تفویضی» و «روابط کاری وزارت کشور با نیروی انتظامی» است. مادامی که درکی از روابط این دو نداشته باشیم قادر به فهم میزان تعامل فرماندار با فرمانده انتظامی شهرستان از نظر قانون و مقررات مربوطه نخواهیم بود. هرچند در این زمینه نیز حس همکاری و انعطاف‌پذیری و به عبارتی هوش اجتماعی و ارتباطی رئیس شورای تأمین در مدیریت این روابط بسیار اهمیت دارد اما حدود و قیود «اختیارات تفویضی» و «روابط کاری» نیز از اهمیت بسزایی برخوردار است.

از ابتدای ادغام مکانیزم تفویض اختیارات فرماندهی کل قوا در نیروی انتظامی به وزیر کشور انتخاب شد و وزیر کشور (به‌جز یک دوره تقریباً ۲ ساله ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۸) جانشین فرمانده کل قوا در نیروی انتظامی شد. به دو دلیل عمده، قانون‌گذار نیروی انتظامی را وابسته به وزارت کشور قرار داد: ۱- برای اینکه نیروی انتظامی بازوی اجرایی وزارت کشور در برقراری امنیت عمومی است مانند مبارزه با سرقت، زورگیری، نزاع و درگیری، قاچاق مواد مخدر و... که همه در فضای امنیت عمومی مردم است.

۲- از آن‌جا که دولت توسط نمایندگان منتخب مردم تأیید می‌شوند لذا وزارت کشور باید پاسخگوی مردم باشد. پاسخ‌گویی عملکرد نیروی انتظامی در برابر نمایندگان مجلس از طریق طرح پرسش از وزارت کشور و استیضاح وزیر کشور صورت می‌گیرد. به علاوه، مسئولیت هماهنگی مرزها نیز به عهده وزارت کشور است. وزارت کشور مسئول برقراری امنیت و هماهنگی های لازم در مرزهای کشور است. از این روی، ستاد مرزها که از دستگاه‌های مختلفی تشکیل می‌شود در وزارت کشور مستقر است و نیروی انتظامی بازوی اجرایی آن به حساب می‌آید.

به همین دلیل بود که تا حدود سال ۷۲ در وابستگی نیروی انتظامی به وزارت کشور مسئله‌ای مطرح نبود. به این معنی که اختیارات کامل جانشینی در ارتباط با فرمانده کل قوا به وزیر کشور تفویض می‌شد. به علاوه، انتصاب هر یک از فرماندهان با وزیر کشور بود. هر فرمانده استانی نخست در وزارت کشور سپس با استانداران مصاحبه می‌شد و تعامل مناسبی با استانداران برقرار بود. همچنین جانشین فرماندهی کل قوا اختیاراتی از جمله ارتقای درجه، تنبیهات و خلع درجه داشت. به علاوه، هیچ‌گونه مرخصی رده فرماندهان با ناجا نبود و باید گردش کاری برای وزیر کشور تهیه می‌شد. این اختیارات به منزله ابزارهای کنترلی بود که البته در روابط فعلی کاری این ابزارها وجود ندارند.^۱

^۱ به طور کلی در دستورالعمل روابط کاری که نخستین بار در سال ۷۷ تدوین شد حدود وابستگی ناجا و وزارت کشور تعیین و تصریح شده است به عبارت دیگر معنی و تعریف وابستگی در ۴۲ بند روابط کاری آمده است. (برابر آخرین دستورالعمل روابط ناجا با وزرات کشور و شورای امنیت کشور در تاریخ ۹۴/۲/۲۰)

به علاوه، هم بودجه و اعتبارات سالانه نیروی انتظامی، لوايح و همچنين دستورالعمل‌هایی که صادر می‌شد حتماً در وزارت کشور کارشناسی و بعد از تصویب برای اجرا ارسال می‌شد. اما اکنون در سایه اختیارات تفویضی جدید بودجه پیشنهادی نیروی انتظامی در ستاد کل بررسی می‌شود و از آن طریق در بودجه نیروهای مسلح قرار می‌گیرد. این روند برای وزارت کشور مشکلاتی از جمله بحث خلأ واحدهای انتظامی در تقسیمات کشوری را به وجود آورده است. طبیعتاً هر مکانی که تبدیل به شهرستان می‌شود باید متناسب با آن، واحدهای انتظامی مستقر شوند. این استقرار نیاز به منابعی از جمله ساختمان پاسگاه، کلانتری، فرمانده انتظامی، پلیس‌های تخصصی دارد. در تغییر، جابه‌جایی و ایجاد گلوگاه بازرسی نیز برای وزارت کشور مشکلاتی را در پی دارد.

در عین حال، برابر مقررات و رویه موجود، وزارت کشور وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های زیر را در امور انتظامی به عهده دارد:

- ابلاغ، پیگیری و ارزیابی اجرای مصوبات شاک
 - صدور تدابیر و ابلاغ دستورالعمل‌های عمومی و کلی در جهت استقرار نظم و امنیت در چارچوب مصوبات شاک یا تدابیر ابلاغی وزیر کشور یا جانشین
 - تعیین سیاست‌های مربوط به گذرنامه، امور مرزی، ستاد زوار، شورای اجتماعی، شورای ترافیک، اتباع بیگانه، بررسی لوايح، طرح‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به امور ناجا که طبق قانون می‌بایستی توسط وزارت کشور بررسی گردد یا به تصویب وزیر کشور برسد.
 - مسئول امنیت کشور یا امنیت داخلی وزیر کشور است.
 - مسئول امنیت استان‌ها در هر استان، استاندار، به عنوان عالی‌ترین مقام حاکمیت، است.
- گفتنی است نظارت و بازرسی از عملکرد رده‌های ناجا صرفاً توسط تیم‌های ستاد کل نیروهای مسلح یا گروه‌هایی که از جانب جانشین فرمانده معظم کل قوا حکم دارند (در چارچوب اختیارات تفویضی) انجام می‌گیرد. نحوه بازرسی گروه‌های یاد شده مطابق دستورالعمل مصوب ستاد کل است. البته در مواقع بروز حوادث و وقایع خاص (بمب‌گذاری، حوادث و جرائم و تصادفات با تلفات جانی بالا) با اثرات ملی، معاونت امنیتی انتظامی وزارت کشور می‌تواند با تصویب وزیر کشور و با اطلاع ناجا، با اعزام نماینده از واقعه گزارش تهیه نماید و ناجا موظف به همکاری با نمایندگان وزارت کشور است.

متأثر از روابط وزارت کشور با سازمان نیروی انتظامی روابط فرمانداری‌ها و استانداری‌ها نیز با شعب منطقه‌ای این نیرو^۱ در «روابط کاری فرماندهان نواحی انتظامی با استانداران» دستخوش دگرگونی‌های اساسی قرار گرفته است.^۲ در عین حال، در ماده نخست دستورالعمل روابط کاری سال ۷۷ صدرالذکر تصریح شده که مسئولیت حفظ نظم و امنیت و آرامش عمومی در استان و شهرستان از طریق شورای تأمین با استاندار و فرماندار است و در قالب مقررات سازمانی ناجا مسئولیت اجرایی استقرار نظم و امنیت و آرامش عمومی در حوزه سرزمینی استان و شهرستان‌ها با فرمانده ناحیه یا منطقه است. همچنین، در این دستورالعمل تصریح شده که ناحیه یا منطقه انتظامی موظف به اجرای مصوبات شورای تأمین است.^۳ به جز وضعیت بحرانی که منظور وضعیت قرمز است و مسئول نظامی مسئولیت تأمین امنیت را عهده‌دار است، مطابق این دستورالعمل نیز، شورای تأمین عالی‌ترین مرجع بررسی مسائل امنیتی در استان و شهرستان است و در این شورا تصمیم‌گیری نهایی به عهده رئیس شورا خواهد بود. وفق مقررات موجود،^۴ هدایت و فرماندهی ناجا در چگونگی انجام مصوبات شاک و مسئولیت‌های وزارت کشور و تدابیر جانشین فرماندهی معظم کل قوا در ناجا صرفاً به عهده فرمانده ناجا است و مطالبات و درخواست‌های وزارت کشور، وزیر کشور، جانشین فرماندهی معظم کل قوا در ناجا نباید در امور تاکتیکی و فرماندهی جنبه دخالتی داشته باشد. فرماندهی صحنه، هدایت و نحوه اجرای مصوبات صرفاً با فرماندهان انتظامی و مرزبانی است. تصمیم‌ها و تدابیر رؤسای شورای تأمین نیز باید در حدی باشد که به توان عملیاتی ناجا و فرماندهی انتظامی استان لطمه‌ای وارد نکند. از سوی دیگر، فرماندهان انتظامی و مرزبانی ناجا نیز موظف‌اند طرح‌های مهم و سراسری مرتبط با امور انتظامی و حفظ نظم را با اطلاع استاندار و رئیس شورای تأمین اجرا نمایند. همچنین، فرماندهان انتظامی موظف‌اند تمهیدات لازم جهت ارائه آمار و اطلاعات مربوط به امور امنیتی انتظامی در سطح

^۱ بر اساس ابلاغیه ستاد کل نیروهای مسلح در مورخ ۷۸/۱۱/۳ سلسله مراتب فرماندهی ناجا به شرح زیر است:

- فرماندهی معظم کل قوا (جانشین مقام معظم فرماندهی کل قوا در امور ناجا) که همان وزیر کشور است که اختیارات تفویضی به وی ابلاغ شده است.
- فرمانده نیروی انتظامی ج.ا.ایران
- فرمانده ناحیه
- فرمانده منطقه
- فرمانده حوزه
- فرمانده پاسگاه

^۲ روابط کاری بین ناجا و وزارت کشور ۴ بار دستخوش بازنگری شده که البته روابط کاری سال ۷۶ و ۷۸ تفاوت چندانی ندارند و صرفاً به دلیل تغییر وزرای کشور (عبدالله نوری و لاری) ابلاغ شد. سال ۹۲ اشکالات زیادی داشت که با تلاش کارشناسان دفتر جانشینی فرمانده معظم کل قوا در امور ناجا و اداره کل انتظامی و اداره کل امنیتی و معاونت امنیتی وزارت کشور دیدگاه واقع‌بینانه‌تری در دستورالعمل روابط کاری سال ۹۴ حاکم و ابلاغ شد.

^۳ بنگرید به ماده ۳ دستورالعمل روابط کاری فرماندهان نواحی انتظامی با استانداران سال ۹۲

^۴ دستورالعمل روابط کاری ۱۳۹۴

استان، گزارش‌های نوبه‌ای درخواستی استاندار یا معاون سیاسی امنیتی استاندار را در چارچوب خط مشی‌های عمومی نیروهای مسلح و گزارش حوادث و وقایع روزانه در سطح استان را فراهم نمایند. در صورت حضور استاندار در مراسم و میدان‌های نظامی رسمی (صبحگاه) اقدامات جمعی برای استاندار انجام خواهد شد. و در صورت درخواست وی، از یگان حاضر سان خواهد دید. همچنین وی می‌تواند با بهره‌گیری از گزارش‌های دریافتی، به صورت نوبه‌ای ارزیابی خود از توان و عملکرد انتظامی استان به همراه پیشنهادهای لازم برای وزیر کشور و فرمانده ناجا ارسال نمایند. به منظور تقویت نقاط قوت و برطرف کردن نقاط ضعف استاندار و معاون سیاسی امنیتی می‌توانند موارد مربوطه را به فرماندهی انتظامی یا مرزبانی منعکس کنند و فرماندهان انتظامی هم نتایج اقدامات خود را به استاندار گزارش کنند. این گزارش‌های ارجاعی (استاندار، فرماندار، بخشدار) به فرماندهان انتظامی و مرزبانی باید توسط شخص فرمانده بررسی و نتایج به امضای ایشان منعکس شود.

روابط بین فرماندار و فرماندهی انتظامی شهرستان، مشابه روابط استاندار و فرماندهی انتظامی استان است^۱ و اعتراض و اشکال فرماندار یا استاندار نسبت به عملکرد فرمانده انتظامی شهرستان توسط استاندار به فرمانده انتظامی استان ارائه می‌شود و فرمانده انتظامی استانی نیز موظف است رسیدگی و رفع اشکال نموده و نتیجه را به استاندار اعلام نماید. چنانچه از نظر آن‌ها اقدامات فرمانده انتظامی کفایت لازم را نداشته باشد مراتب توسط استاندار برای رسیدگی به وزارت کشور ارجاع می‌شود. در چنین مواقعی گروهی متشکل از حوزه جانشینی و نیروی انتظامی موضوع را بررسی نموده و چنانچه اختلاف به قوت خود باقی بماند موارد به ستاد کل نیروهای مسلح منعکس می‌شود.

برابر بند ۲ ماده ۴۰ دستورالعمل روابط ناجا و وزارت کشور و شورای امنیت کشور در شهرستان مرکز استان، معاون عملیات و یا رئیس پلیس پیشگیری فرماندهی انتظامی استان، به‌عنوان نماینده در شورای تأمین شهرستان شرکت می‌نماید.

۸. امنیت مرزها در شهرستان‌های مرزی کشور

جمهوری اسلامی ایران با ۱۴ کشور همسایه (۷ کشور مرز خشکی و ۶ کشور مرز آبی^۲)، به‌لحاظ تعداد همسایگان بعد از روسیه و چین در رده سوم جهان است. مرزهای سیاسی مهم‌ترین عامل تشخیص و جدایی یک واحد سیاسی از واحدهای دیگر است. امروزه مناطق مرزی به دلیل پیوندهای دو سوی مرز، آسیب‌پذیری‌ها و ویژگی‌هایی خاصی را در خود دارند، به همین سبب جایگاه و اهمیت ویژه‌ای در برنامه‌ریزی‌های کنترلی و نظارت خواهد بود. ورود و خروج اشخاص و کالاهای قاچاق،

^۱ بند ۳ ماده ۴۰ دستورالعمل روابط سال ۹۴

^۲ بدون احتساب کشورهای حاشیه دریاچه خزر

مواد مخدر و وسایل منکرانی که باعث اختلال در سیستم اقتصادی، فرهنگی، امنیتی و بهداشتی شده از طریق مرزها انجام می‌شود. اگر ما توان ایجاد یک مرز مطلوب را داشته باشیم به طور حتم بسیاری از مشکلاتی که در بعد امنیت داخلی ممکن است به وجود آید برطرف می‌شود.

برخی از عوامل مؤثر در امنیت مرزهای شهرستان‌هایی که مرز کشور را دارند، عبارت‌اند از:

۱- روابط سیاسی دو کشور همسایه: داشتن روابط حسنه منجر به تسهیل در تأمین امنیت مرزی مشترک همکاری‌های دو طرفه در حل و فصل مشکلات می‌شود.

۲- مسائل اقتصادی هستند که تفاوت قیمت کالا و خدمات و تسهیلات و بازار کار در دو سوی مرز باعث قاچاق کالا و تردد غیرقانونی از مرز و در نتیجه نا امنی مرزی می‌شود. جمعیت مناطق مرزی که عموماً بیکار هستند و از وضعیت اقتصادی مناسبی نیز برخوردار نیستند اقدام به واردات غیرقانونی کالا برای سرمایه‌داران بزرگ‌تر می‌کنند.

۳- وابستگی‌های قومی و مذهبی مرزنشینان دو طرف مرز که عامل تاثیرگذار در امنیت مرزی است. بعضاً مرزنشینان دو سوی مرز از یک قوم و خویشاوند هستند. این مناطق عموماً از نظر زبان، سنت‌های اجتماعی، آداب و رسوم و مذهب تشابه دارند.

لذا مرزها را نباید صرفاً در قالب تهدیدات سیاسی و امنیتی مورد ارزیابی قرار داد. فرصت‌هایی که از طریق شهرهای مرزی برای رشد و توسعه اقتصادی کشورها فراهم می‌شود وزن بیشتری از تهدیدات آن‌ها دارند. مرزها در عین حال که قلمرو حاکمیت‌های مختلف را از یکدیگر متمایز می‌سازند غالباً روابط سیاسی، اقتصادی و فرهنگی حسنه‌ای نیز بین دولت‌های هم‌جوار پدید می‌آورند. در برخی از مرزهای نواحی آباد و حاصلخیز مانند اتحادیه اروپا، مناسبات مرزی دول مجاور به تبع رشد و گسترش فراوانی یافته‌اند. باید در نظر داشت که به تدریج و با بهبود شرایط زندگی کشورهای جهان سوم و پیشرفت‌های سریع آن‌ها در راه توسعه اقتصادی، در همه جا مناسبات مرزی بین‌المللی مانند اروپا، ارزش فوق‌العاده‌ای پیدا خواهد کرد.^۱

کشور ما صاحب یک دولت - ملت قدرتمندی است که سابقه حضور تاریخی-فرهنگی بی‌نظیری در مناطق هم‌جوار دارد. ویژگی‌های ژئوپلیتیک ایران به گونه‌ای است که می‌تواند به مناطق مختلف و زیر سیستم‌های مختلف هویتی- سیاسی در سطوح منطقه‌ای وصل شود. چرا که ایران نقطه اتصال مناطق آسیای مرکزی و قفقاز، آسیای جنوبی، خلیج فارس و جهان عرب است. لذا در گوشه گوشه کشور و شهرستان‌های مرزی پتانسیل‌های قدرتمند اقتصادی، سیاسی، فرهنگی وجود دارند که سیاست‌گذاران داخلی کشورمان را مجهز به ابزارهای مختلف نموده‌اند.

در عین حال اقدامات کنترلی و نظارتی بر مرزها از جمله لوازم تأمین امنیت داخلی است و در همین راستا فرمانداری‌ها با تعامل با استانداری‌ها می‌توانند اقدامات لازم کنترلی و نظارتی را به کمیسیون مرزی شورای امنیت کشور (کار ویژه مرز شورای امنیت کشور^۱) منتقل نمایند. ایجاد حریم امنیتی مرزها در ۱۲ استان مرزی با حداقل منطقه ممنوعه و استفاده حداکثری از زمین‌های جوار مرز و بهره برداری از آب‌های مشترک و مرزی در دستور کار این شورا بوده است. به علاوه، حریم امنیتی مرزهای استان‌های آذربایجان غربی، کردستان، کرمانشاه، خراسان شمالی، اردبیل با تعیین چگونگی عمل، تصویب و ابلاغ شده است.^۲

در مجموع مرزهای سیاسی را چه به صورت تهدید و چه فرصت متصور شویم آنچه که هر دو زمینه را پوشش می‌دهد همکاری‌های مرزی هستند. همکاری مرزی مسئله بسیار حساس و پیچیده- ای است که نه تنها نگرانی‌های اقتصادی و سیاسی یک کشور را دربرمی‌گیرد؛ بلکه روان‌شناسی جمعیت مرزنشین که اغلب با بی‌اعتمادی جمعیت کشور همسایه روبه‌رو می‌شوند را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. هدف از همکاری‌های مرزی، کاهش نابرابری‌های موجود میان آن‌هاست.

چارلز ریکو به گونه‌شناسی همکاری بین مرزی در کتاب همکاری میان مرزی (۲۰۰۶) پرداخته است. در تقسیم‌بندی او همکاری بین مرزی به هفت شاخه تقسیم شده است: محیط زیست، برنامه‌ریزی فضایی و توسعه پایدار، حمل و نقل و ارتباطات، اقتصاد، اشتغال و توریسم، آموزش و فرهنگ، جمعیت مرزنشین و تحقیق و خلاقیت. علاوه بر این تقسیم‌بندی وی ۵ مرحله برای همکاری بین مرزی نیز تعریف کرده که می‌تواند الگوی همکاری‌های مرزی در فرمانداری‌های مرزنشین قرار گیرد: اطلاعات و تبادل آن، مشاوره، همکاری، هماهنگی و در آخر یکپارچگی قرار دارند.^۳

همچنین همکاری وابسته به زیرساخت‌های قانونی است که به استحکام و عمق همکاری بین مرزی ارتباط دارد. زیرساخت‌های قانونی که برای پایه‌گذاری و توانمندسازی یک همکاری بین مرزی است با استقرار نهادی کشور و یا منطقه در ارتباط است که بسته به نوع شرکای موجود می‌تواند کاملاً متفاوت باشد. به علاوه، همکاری نیازمند سرمایه‌گذاری نیز هست. سرمایه‌گذاری می‌تواند توسط مؤسسات منطقه‌ای، ملی و فراملی و یا حتی توسط ذی‌نفعان صورت بگیرد. البته

^۱ کارگروه‌های تخصصی کارویژه مرز عبارت‌اند از: کارگروه امنیتی و انتظامی و حقوقی مرز، کارگروه سواحل و بندرها، کارگروه عمران، انسداد و کنترل الکترونیکی، کارگروه اجتماعی و فرهنگی، کارگروه هماهنگی و اطلاعاتی، کارگروه توسعه و تقویت همکاری‌های مرزی، کارگروه ارتقای معیشت مرزنشینان

^۲ گزارش اداره کل مرزی ۱۳۹۴ برای کارگروه امنیت پایدار برنامه ششم توسعه

^۳ آجرلو، محمد جعفر، بررسی زمینه‌های همکاری استان‌های مرزی با کشورهای همسایه و هدف، مرکز مطالعات و تحقیقات و آموزش وزارت کشور، ۱۳۹۳، ص ۸۰

سرمایه گذاری به اهداف همکاری بین مرزی نیز بستگی دارد. کنشگران بیشتر راغب هستند تا در مواردی که سود عینی دارند سرمایه گذاری کنند. چنانچه سرمایه گذاری، سطوح بالاتر را هدف گذاری کند سازمان‌های فراملی و ملی را می‌طلبد. از جمله عواملی که سرمایه‌گذاری در سطوح بالاتر را متأثر می‌سازد وضعیت اجتماعی مرزهای کشور است که در زیر از نظر تنوع قومی و زبانی به تشریح بیشتر آن می‌پردازیم.

جمعیت و مناطق مرزی

همان‌طور که گفته شد ایران با داشتن بیش از ۸۷۰۰ کیلومتر مرز خشکی و آبی با ۷ کشور عراق، آذربایجان، ارمنستان، ترکمنستان، پاکستان، افغانستان و ترکیه دارای مرز خشکی و با ۶ کشور روسیه قزاقستان (در شمال)، کویت، قطر، امارات متحده عربی، بحرین، عمان و عربستان (در جنوب) مرز آبی دارد. ایران طولانی‌ترین مرز خود را با عراق و کوتاه‌ترین مرز را با کشور ارمنستان دارد. مرز ایران با عراق ۱۴۵۸ کیلومتر و مرز ایران با ارمنستان تنها ۳۵ کیلومتر است. همچنین طول مرز ایران با کشورهای افغانستان، پاکستان، ترکمنستان، آذربایجان و ترکیه نیز به ترتیب ۹۳۶، ۹۰۹، ۹۹۲، ۷۵۹ و ۴۹۹ کیلومتر است.^۱

از بین ۳۱ استان کشور ۱۶ استان، مرزی محسوب می‌شوند که براساس آخرین سرشماری در سال ۱۳۹۰ بیش از ۴۵ درصد جمعیت کشور را در خود جای داده‌اند. طبق این سرشماری جمعیت ۱۶ استان مرزی کشور ۳۶ میلیون و ۲۴۱ هزار و ۸۵۵ نفر است و این میزان جمعیت خود نشان‌دهنده اهمیت بسیار زیاد استان‌های مرزی است. از سوی دیگر آمار وزارت کشور از تعداد سرپرستان خانوارهای مرزی هم نشان می‌دهد سه میلیون و ۲۸۸ هزار و ۴۱۳ سرپرست خانوار در نقاط مرزی کشور زندگی می‌کنند.

^۱ عنذلیب و مطوف، ۱۳۸۸ توسعه و امنیت در آمایش مناطق مرزی ایران. دوره ۶ شماره ۱۲، زمستان ۱۳۸۸، صفحه: (۷)

جدول شماره ۲۸. وضعیت استان‌های مرزی از نظر قومیت‌های ساکن، مذهب و زبان

نام استان	کشور هم مرز	قومیت‌ها	وضعیت مذهب	زبان
آذربایجان غربی	آذربایجان، عراق	ترکیه، کرد، آذری، فارس	شیعه، سنی، ترکی - آذری، کردی، فارسی، اقلیت‌های مذهبی ارمنی، آشوری	فارسی، کردی، آذری، فارسی
آذربایجان شرقی	آذربایجان، ارمنستان	آذری، فارس	شیعه، اقلیت‌های ترکی - آذری، فارسی مذهبی	فارسی
اردبیل	آذربایجان، ارمنستان	آذری، فارس	شیعه	ترکی - آذری، فارسی
کردستان	عراق	کرد، فارس	شیعه، سنی	کردی، فارسی
کرمانشاه	عراق	کرد، فارس	شیعه، سنی	کردی، فارسی
ایلام	عراق	کرد، لر، فارس، لک	عرب، شیعه، سنی	کردی، عربی، فارسی، لکی
خوزستان	عراق، مرز ابی	عرب، لر، فارس	شیعه، سنی	لری - بختیاری، فارسی، عربی
بوشهر	مرز آبی	فارس، عرب	شیعه، سنی	فارسی، عربی، بختیاری
هرمزگان	مرز آبی	فارس، عرب	شیعه، سنی	فارسی، عربی، بشاگردی
سیستان و بلوچستان	و مرز آبی، افغانستان	پاکستان، فارس، بلوچ	شیعه، سنی	بلوچی، فارسی
خراسان جنوبی	افغانستان	فارس، بلوچ	شیعه، سنی	فارسی - (گویش محلی)
خراسان رضوی	افغانستان، ترکمنستان	بلوچ، ترکمن، کرد، شیعه، سنی، فارس	شیعه، سنی	فارسی - (گویش محلی)
خراسان شمالی	ترکمنستان	کرد، ترک، فارس	شیعه، سنی	فارسی، کردی، ترکی
گلستان	ترکمنستان، مرز آبی	ترکمن	شیعه، سنی	فارسی، ترکمنی، مازنی
مازندران	مرز آبی	مازنی، فارس	شیعه	مازنی، فارسی، کردی
گیلان	مرز آبی، آذربایجان	فارس، گیلکی	شیعه	گیلکی، فارسی، تالشی، ترکی - آذری

در کنار این تنوع قومی که سرمایه‌گذاری را در این مناطق متأثر می‌سازد فاصله این مناطق با استان‌های مرکزی است که از محرومیت، بیکاری و پایین‌ترین سطح کیفیت زندگی در کشور برخوردارند و سالانه سبب بیشترین مهاجرت‌ها به مراکز استان‌ها و شهرهای مرکزی کشور می‌شوند.

متأسفانه مسائل قومی در جمهوری اسلامی ایران، عمدتاً با امنیت ملی و داخلی مرتبط شده‌اند، زیرا از یک سو برخی اقوام ایرانی مستعدند که انسجام اجتماعی جامعه ایران را تحت الشعاع قرار دهند و از سوی دیگر، مرزنشین‌اند و گروه قومی متناظر خود را در آن سوی مرز یافته و از این رو، می‌توانند

تهدیدی برای تمامیت ارضی جمهوری اسلامی ایران باشند.^۱ این ویژگی باعث شده جایگاه مسائل قومی در رقابت‌های انتخاباتی، نقش و ترکیب گروه‌ها و جریان‌های سیاسی قومی در مدیریت سیاست داخلی جمهوری اسلامی ایران از اهمیت راهبردی روزافزونی برخوردار شود. نتیجه آن که آگاهی از مطالبات درست اقوام و پاسخ متناسب به آن‌ها می‌تواند در استحکام و انسجام ملی مفید باشد.

قضاوت جامعه قومی نسبت به سیاست داخلی این است که آیا دولت در سه حوزه زیر نگاه یکسانی به قومیت‌های موجود در کشور دارد یا خیر: ۱- توزیع عادلانه قدرت ۲- توزیع عادلانه ثروت ۳- توزیع عادلانه منزلت. مسائل قومی در ایران و حتی جهان از احساس محرومیت اقتصادی آغاز می‌شود و جامعه قومی احساس می‌کند که عدم عدالت در توزیع ثروت به آنان تحمیل می‌شود و این موضوع باعث استحاله هویتی و سپس سهم خواهی متوازن از سوی آنان می‌شود.

سهم خواهی متوازن اقوام در «رقابت انتخاباتی قوم‌مدارانه» متبلور می‌شود. منظور از رقابت قوم‌مدارانه، طرح شعارها، اهداف و آرمان‌هایی است که از حیث تهییج احساسات قومی، کارایی زیادی دارند و از این‌رو در جلب مخاطبین مؤثر واقع می‌شوند. از این منظر، تأکید افراطی بر پاره‌ای اهداف قومی از سوی حزب یا نامزد انتخابات که ممکن است تا مرز خودمختاری و استقلال خواهی نیز پیش رود و همچنین استفاده از روش‌های تبلیغاتی خاص چون تمرکز افراطی بر زبانی خاص و نفی نمادهای زبانی یا سایر نموده‌های فرهنگی غیرقومی در این راستا قرار دارد.

۹. شورای تأمین ویژه منطقه آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران

قبل از شرح و نحوه اعمال وظیفه شورای تأمین مناطق آزاد^۲ ذکر این نکته افتراقی لازم است که در نظر داشته باشیم، شورای تأمین استان و شهرستان بر اساس قانون مجلس شورای اسلامی تأسیس شد ولی شورای تأمین مناطق آزاد بر اساس مصوبه هیئت وزیران شکل گرفته است، لذا فعالیت و مصوبات شورای تأمین استان بر شورای تأمین مناطق آزاد ارجح خواهد بود. با توجه به اینکه بر اساس ماده ۲ مقررات امنیتی و انتظامی مناطق آزاد به‌منظور بررسی وقایع، جریان‌ها و رویدادهای عمده و اساسی امنیتی و گرفتن تصمیم‌ها و اندیشیدن تدبیرهای هماهنگ برای پیشگیری

^۱ وجود مابه‌ازای اقوام در آن سوی مرز می‌تواند فرصتی برای اعمال سیاست‌ها و ظرفیت‌های فرهنگی ایران در سیاست خارجی به شمار آید. چراکه ریشه‌های تمدنی و فرهنگی تمامی اقوام آن سوی مرزها منشعب از تمدن و فرهنگ ایران است.

^۲ شماره ۲۷۱۶/ت/۹۳ ک تاریخ ۱۳۷۳/۸/۲۲ "مقررات امنیتی و انتظامی مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران" اکثریت وزرای عضو شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران در جلسه مورخ ۱۳۷۳/۷/۹ با توجه به اختیار تفویضی هیئت وزیران (موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۶۶۳۲/ت/۳۰ ه مورخ ۱۳۷۳/۲/۱۳) به استناد بند (د) ماده (۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۲ - و با عنایت به تأیید مقام معظم فرماندهی کل قوا، مقررات امنیتی و انتظامی مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران را تصویب نمودند.

و رویارویی با موارد مربوط، شورای تأمین مناطق ویژه مناطق آزاد تجاری- صنعتی به مسئولیت مدیر عامل سازمان و رئیس هیئت مدیره منطقه آزاد زیر نظر شورای تأمین استان^۱ تشکیل می‌شود، همچنین تأکید در ماده ۶ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد که مدیر عامل سازمان منطقه آزاد بالاترین مقام اجرایی در زمینه‌های اقتصادی و زیر بنایی منطقه است،^۲ لذا به نظر می‌رسد لازم باشد هیئت محترم وزیران بازنگری آیین‌نامه تشکیل شورای تأمین مناطق آزاد را در دستور کار خود قرار دهد. به‌نحوی که شورای تأمین مناطق با ریاست فرماندار تشکیل و دبیر شورای مذکور به پیشنهاد مدیر عامل منطقه و صدور حکم توسط فرماندار منصوب می‌شود تا مشکلات ناشی از عدم هماهنگی بین برنامه‌ریزی‌های ملی و مناطق به حداقل برسد.

وظایف شورای تأمین ویژه مناطق آزاد عبارت‌اند از:^۳

الف. جمع‌بندی و بررسی خبرها و گزارش‌ها و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به وقایع حساس امنیتی، سیاسی و اجتماعی منطقه آزاد برای بهره‌برداری سریع، به‌منظور ترسیم وضع موجود و پیش‌بینی تحول‌های آینده

ب: گزارش وضع امنیتی، سیاسی و اجتماعی منطقه به شورای تأمین استان

ج. تبیین حدود وظایف و اختیارات هریک از ارگان‌ها و نهادها در رابطه با امنیت داخلی منطقه در چارچوب وظایف تعیین شده آن‌ها

د. پیگیری و ارزیابی نتایج به‌دست آمده از اجرای تصمیم‌های گرفته‌شده در شورای تأمین

ه. ایجاد هماهنگی و ارتباط نزدیک با شورای تأمین شهرستان‌های هم‌جوار

آنچه که در ترکیب اعضای شورای تأمین مناطق آزاد تفاوت ایجاد می‌کند بیشتر در ترکیب اعضای آن است. اعضای شورای مذکور عبارت‌اند از:

الف. مدیر عامل سازمان و رئیس هیئت مدیره منطقه، که ریاست شورای تأمین را به‌عهده دارد

ب. نماینده استاندار (معاون سیاسی یا فرماندار مربوط)

ج. فرمانده منطقه ویژه انتظامی

د. فرمانده نیروی نظامی مستقر در منطقه (در صورت استقرار در منطقه آزاد)

ه. مسئول اداره اطلاعات منطقه

^۱ ماده ۲ مقررات اشاره‌شده

^۲ ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجم اقتصادی نیز اشاره دارد که بالاترین مقام اجرایی این مناطق رئیس منطقه آزاد است.

^۳ پیشین ماده ۳

شورای تأمین تنها به منظور مشورت در امور امنیتی تشکیل می‌شود و تصمیم‌گیری در امور مذکور بر عهده مدیر عامل سازمان و رئیس هیئت مدیره منطقه است.^۱

دبیرخانه شورای تأمین در محل ستاد، مستقر در منطقه، زیر نظر مدیر عامل سازمان و رئیس هیئت مدیره منطقه تشکیل می‌شود. رئیس دبیرخانه با حکم مدیر عامل سازمان و رئیس هیئت مدیره منطقه تعیین می‌شود. همچنین استاندار جلسات شورای تأمین استان که مربوط به منطقه آزاد است را با حضور مدیر عامل سازمان و رئیس هیئت مدیره منطقه تشکیل می‌دهد.^۲ جلسات فوق‌العاده شورای تأمین استان که مربوط به منطقه آزاد است به تشخیص استاندار یا پیشنهاد رئیس شورای تأمین تشکیل می‌شود.

ترتیبات انتظامی منطقه آزاد نیز به شکل خاص دیده شده است. در همین قانون این‌گونه پیش‌بینی شده که تأمین امنیت و آسایش عمومی و ایجاد نظم در قلمرو مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری به عهده نیروی انتظامی است و نیروی انتظامی برای انجام مأموریت فوق‌موظف به تشکیل منطقه ویژه انتظامی برای هر منطقه خواهد بود. منطقه ویژه انتظامی از نظر سلسله مراتب و تشکیلات سازمانی زیر نظر فرمانده نیروی انتظامی خدمت می‌کند. فرمانده منطقه ویژه انتظامی بنا به پیشنهاد مدیر عامل سازمان و رئیس هیئت مدیره منطقه و تصویب فرماندهی نیروی انتظامی منصوب می‌شود. فرمانده منطقه ویژه انتظامی در اجرای قوانین و مقررات با هماهنگی مدیر عامل سازمان منطقه انجام وظیفه می‌کند. همچنین وی ملزم به ایجاد ارتباط و هماهنگی لازم با فرماندهی ناحیه انتظامی محل است.^۳ به علاوه، کلیه امکانات منطقه ویژه انتظامی از لحاظ تاسیساتی، تجهیزاتی و تدارکاتی، پشتیبانی و غیره توسط سازمان تأمین و نگهداری خواهد شد. البته تهیه و تجهیزات خاص نظامی انتظامی به عهده نیروی انتظامی است. همچنین آموزش‌های عمومی و تخصصی در سطوح مختلف با توجه به درجات و پست‌های پرسنل منطقه ویژه انتظامی که از سوی نیروی انتظامی تعیین می‌شود و نیز سایر آموزش‌های اضافی که مورد درخواست رئیس منطقه است، بعد از تأمین اعتبارات مورد نیاز از سوی منطقه، در حداقل زمان ممکن توسط نیروی انتظامی انجام خواهد شد.^۴

^۱ بند ۱ ماده ۴ همان منبع

^۲ ماده ۵ همان منبع

^۳ ماده ۶ همان منبع

^۴ ماده ۷ همان منبع

۱۰. مدیریت بحران امنیتی در جمهوری اسلامی ایران

در این قسمت کانون توجه ما بحران‌های سال‌های اولیه انقلاب شامل تظاهرات، اعتصاب‌ها و شورش‌های خیابانی و جنگ مسلحانه نیست. در آن سال‌ها شاهد فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی متعارض از جمله احزاب مارکسیستی بودیم که طیف‌های متنوع و گسترده‌ای داشتند و گروه‌های ایدئولوژیکی همچون گروه‌های اسلامی التقاطی یا گروه‌های قومیتی متنوع در آذربایجان، ترکمنستان، کردستان، بلوچستان و خوزستان که ناآرامی‌های متعددی را به وجود آوردند. الگوی مدیریت بحران در آن سال‌ها را می‌توان بر اساس بسیج نیروهای اجتماعی و به‌کارگیری قدرت موجود نظام انقلابی حاکم مورد تأکید قرار داد. در آن سال‌ها ساختار سیاسی و امنیتی کشور فاقد سازمان‌دهی و تمرکز نیروهای امنیتی به شکل گذشته بود. عملیات دلتا توسط نیروهای واکنش سریع امریکا و سال بعد کودتای نوژه نیز تحت همین شرایط به شکست انجامید. اما از مقطع حمله نظامی عراق علیه جمهوری اسلامی ایران به بعد شاهد نظام ارزشی مرکزی یکدستی بودیم که زمینه را برای مقابله با بحران‌های بعدی به خوبی فراهم آورد. به این ترتیب نهادهای جدید امنیتی برای مقابله با تهدیدات ضد حکومتی پدید آمدند. نظام ارزشی مرکزی بر مقدس پنداشتن ساختار سیاسی و ایدئوژنی حاکم بر آن تأکید کرد. لذا نظام حکومتی توانست با بحران‌های مختلف سیاسی و امنیتی مقابله کند.

حال که جمهوری اسلامی توانست در مقابله با گروه‌های ضدانقلاب و جنگ تحمیلی به مطلوبیت‌های لازم نائل شود از فردای پذیرش قطعنامه با بحران‌هایی روبه‌رو شد که کنترل آن‌ها نیازمند به‌کارگیری روش‌های پیچیده و چند بعدی بود. بحران‌های قومیتی، دانشجویی، کارگری و... از آن جمله‌اند. تمرکز و توجه ما از این مقطع زمانی به بعد است. به‌علاوه از آنجا که ماهیت بحران‌ها متنوع و متکثر بوده و در هر موقعیت مکانی نیازمند طراحی‌های خاص خود است در پی تبیین الگوی مدیریت بحران نبوده بلکه الگوهایی را معرفی می‌کنیم تا شناخت اجمالی در مدیریت بحران را به مخاطب کتاب منتقل سازیم.

۱-۱۰. تعریف بحران

واژه بحران ابتدا در حوزه مطالعات روابط بین‌الملل و بحران خارجی به کار گرفته می‌شد اما به تدریج این واژه را در سایر حوزه‌ها و زمینه‌های مختلف اجتماعی، سیاسی، امنیتی، پزشکی و علوم سیاسی و... به کار گرفتند که باعث پیچیدگی بیشتر این مفهوم شد. به‌علاوه با مفاهیمی چون آشوب، جنبش، اعتراض، شورش و... هم‌پوشانی‌هایی دارد که به مراتب تعریف آن را برای نویسندگان این

حوزه دشوار و خود تبدیل به یک بحران شد.^۱ این واژه نیز چون مفاهیم دیگر علوم اجتماعی در چارچوب رویکردهای مختلف تعاریف مختلف دارد. در چارچوب رویکرد سیستمیک، بحران وضعیتی است که نظم سیستم اصلی یا قسمت هایی از آن (خرده سیستم) مختل شده است و پایداری خود را از دست داده است.^۲ از منظر رویکرد گفتمانی بحران وضعیتی است که کنترل بر خود و بر دیگری دچار تهدید شده و هویت فرد متأثر از اقدامات دشمن است. پس مدیریت آن نیز از طریق قالب‌های ادراکی، الگوهای رفتاری و ابزارهای مختلفی شکل می‌گیرد. بحران از منظر کارکردگرایی در زمانی است که با پیامدهای غیرمنتظره‌ای در رویدادها مواجه شویم و نشانه‌های عدم کارکردی ساختار هویدا شوند.

به نظر می‌رسد چنانچه بخواهیم تعریفی کاربردی از بحران که در کتاب حاضر قابلیت به کارگیری داشته باشد را ارائه کنیم آن را وضعیتی تلقی می‌کنیم که در آن از سوی فرماندار و شورای تأمین نیاز به مدیریت بحران یا به صورت ملموس تر نیاز به تصمیم‌گیری احساس شود. از منظر عوامل بروز بحران که برخی آن‌ها را به عنوان روش تصمیم‌گیری می‌شناسند،^۳ به شرح زیر است:

۱. اهداف حیاتی واحد تصمیم‌گیرنده را تهدید می‌کند. (عامل تهدید)

۲. زمان واکنش برای اتخاذ تصمیم را محدود می‌کند. (عامل زمان)

۳. عوامل تصمیم‌گیرنده را با بروز ناگهانی خود غافلگیر می‌کند. (عامل غافلگیری)

طبق تعریفی که ارائه شد مفاهیم شورش، آشوب و اعتراض هم در صورت داشتن ویژگی‌های فوق می‌توانند به بحران تبدیل شوند.

به عبارتی دیگر، وقوع تهدیدات و یا رخداد حوادث ناشی از آسیب‌ها در هر یک از حوزه‌های فوق (جغرافیایی و موضوعی) اگر با عامل ضربه زدن به ارزش‌های حیاتی جامعه (عامل نخست) و کمبود زمان تصمیم‌گیری (غافلگیری) برای واکنش همراه باشد؛ بحران‌های امنیتی را به وجود خواهند آورد که مقابله با آن‌ها نیازمند سازوکاری خاص از مدیریت، تحت عنوان مدیریت بحران متناسب با ماهیت بحران خواهد بود. لذا منظور از مدیریت مؤثر بحران، مجموعه‌ای از معیارهای پیش‌بینی شونده است

^۱ تعریف بحران در اینجا اعم از شورش و اغتشاش است. در تعریف شورش برابر مصوبات شورای تأمین کشور گفته شده اعتراض شدیدی است که همراه با تخریب عده‌ای بر علیه نهادهای دولتی و خصوصی انجام می‌گیرد و از یک نقطه شروع و به تدریج گسترش می‌یابد. اغتشاش یا ناآرامی و آشفتگی در یک اداره، محله، میدان و یا در یک نقطه‌ای از شهر، بخش، روستا و یا جاده عمومی و... را گویند که به منظور اعتراض به حکومت، اجرای یک قانون یا حکمی و یا در اثر اختلافات قومی و قبیله‌ای اتفاق می‌افتد.

^۲ کاظمی، سید علی اصغر، مدیریت بحران‌های بین‌الملل، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی (دفتر نشر فرهنگ اسلامی)

صص ۱۴-۱۳

^۳ کاظمی، پیشین، ص ۱۵

که سازمان را به هماهنگی، کنترل و عکس العمل در مواقع اضطراری قادر می‌سازد. مدیریت مؤثر بحران به سازمان این فرصت را می‌دهد تا از فرصت‌ها بیشترین استفاده را نموده و تهدیدها را به کمترین میزان برساند. در حوزه شهرستان این هماهنگی و کنترل و نظارت چنان‌که گفته آمد در شورای تأمین تصمیم‌گیری می‌شود.

۲-۱۰. محیط امنیتی و مدیریت بحران‌های امنیتی در جمهوری اسلامی ایران

در کشور ما سطوح مختلفی از بحران می‌تواند مورد توجه تصمیم‌گیران امنیتی قرار گیرد. وضعیت امنیتی جمهوری اسلامی ایران از سویی تحت تأثیر بحران‌های منطقه‌ای و از سوی دیگر نشانه‌هایی از مداخله قدرت‌های بزرگ دارد لذا سطوح جغرافیایی بحران از نظام داخلی تا نظام بین‌المللی را دربرمی‌گیرد. همچنین هر یک از این ابعاد جغرافیایی به لحاظ موضوعی (طیف اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی) نیز می‌تواند مورد تأکید و توجه تصمیم‌گیرندگان امنیتی قرار گیرد. لذا مدیریت بحران در کشور ما اولاً کار دشوار و مخاطره‌آمیزی است و ثانیاً می‌تواند با توجه به ویژگی‌های سه‌گانه تصمیم‌گیری از سطحی به سطحی دیگر منتقل شود. تمام سطوح جغرافیایی و موضوعی که نام برده شد مجموعه محیطی امنیت کشورمان را تشکیل می‌دهند و چنانچه همبستگی اجزای این مجموعه دچار اختلال شود بحران امنیتی رخ می‌دهد.

متناسب با تعریفی که در قسمت تعریف وضعیت قرمز و شناسه‌های ضدامنیت داخلی و نظم عمومی ارائه شد معیارهای تشخیص وضعیت بحرانی عبارت‌اند از:

- اقدام قهرآمیز توسط عوامل مخرب

- اختلال در امنیت و نظم در یک محدوده جغرافیایی

- مخدوش شدن حاکمیت

- عملیات ضد امنیتی سازمان‌یافته

واضح است معیارهای فوق بسیار کلی بوده و به علت تفسیر پذیر بودن آنان، امکان تشخیص قطعی در صحنه عمل متصور نیست. وضعیت‌های تعریف شده توسط دستگاه‌های مختلف شورای تأمین، با هم فرق دارد. همچنین تعریف دستگاه‌های مختلف از هر وضعیت نیز با هم متفاوت است. یک دستگاه به وضعیت معینی قرمز می‌گوید و ممکن است دستگاه دیگری همان اوضاع را زرد بنامد. به علاوه، بین آنچه در شورای تأمین می‌گذرد و آنچه در خیابان‌ها رخ می‌دهد تفاوت هست. تصمیماتی که شورای امنیت می‌گیرد در فضای دیگری است (حتی در زمان بحران) و اقتضائات صحنه بحران چیز دیگری است. چون تصمیم‌گیرندگان از وضعیت خیابان خبر ندارند و می‌خواهند

بیشتر بر اساس مقررات و قوانین تصمیم‌گیری کنند. شورای تأمین ممکن است تصمیم بگیرد که گاز اشک‌آور زده نشود اما بدون آن هم نمی‌شود صحنه را کنترل کرد. متأسفانه در عمل اتفاق افتاده که تصمیم‌گیرندگان نمی‌توانند تغییر شرایط از یک وضعیت به وضعیت دیگر را درک کنند. ضمن اینکه سرعت تحولات صحنه آن قدر زیاد است که تا حصول فهم کامل از یک صحنه، صحنه دیگری پدیدار شده است. برای رفع این نقیصه پیشنهاد می‌شود که استانداران و فرمانداران به هنگام تصمیم‌گیری در شورای تأمین مشاوره را از بخش‌های نظامی و انتظامی درخواست کنند تا امکان ایجاد حداکثر نزدیکی بین تصمیمات آن‌ها و اقتضات صحنه ایجاد شود. برخی از مشکلات به عدم آشنایی اعضای شورای تأمین به وظایف و توانمندی دستگاه‌های امنیتی مختلف برمی‌گردد و فرماندار باید در طول همکاری اعضای شورای تأمین به رفع این مشکل بپردازد.

در اینجا سعی می‌شود با استفاده از برخی شاخصه‌ها، وضعیت بحرانی از وضعیت عادی تمیز داده شود تا بتوان با دریافت اطلاعات مربوط به این شاخصه‌ها وضعیت بحرانی را تشخیص داد.

- وجود یا افزایش التهاب در افکار عمومی
- افزایش نگرانی در سیستم‌های امنیتی
- اعلام آماده‌باش نیروها
- اعلام وضعیت بحرانی از طرف مراجع ذی‌ربط
- افزایش شدید فعالیت نیروهای اطلاعاتی و امنیتی
- از اولویت خارج شدن فعالیت‌های جاری
- افزایش حجم ارتباطات
- تهدید مراکز حیاتی و حساس
- برهم خوردن نظم در جامعه
- ایجاد خلل در تأمین نیازهای اساسی مردم مانند ترافیک و...
- تماس‌های مکرر مسئولان سطوح بالاتر
- احساس نیاز شدید به حضور مسئولان در محل کار خود
- احساس نیاز به بهره‌گیری از منابع فرا استانی
- موضع‌گیری پرخاشگرانه جناح‌های سیاسی

- افزایش میزان استفاده از خشونت در اعتراضات
- گسترش تخریب اموال عمومی و خصوصی
- احتمال گسترش دامنه اعتراضات به سایر نقاط
- ماهیت اعتراضات و میزان حساسیت آن برای جامعه

بدیهی است برخی از این شاخصه‌ها همانند اعلام وضعیت بحرانی توسط مراجع ذی‌ربط به‌تنهایی بیانگر وضعیت بحرانی بوده درحالی‌که ممکن است وضعیت بحرانی از ترکیب تعدادی از این شاخصه‌ها شکل بگیرد.^۱

۳-۱۰. فرایندهای بحران و مدیریت آن‌ها

شواهد متقن و متنوع آشکار می‌سازد که از میان بردن موفقیت‌آمیز یک بحران امنیتی (که اعم از بحران اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و سطوح جغرافیایی است) مستلزم بررسی روشمند، منظم و عالمانه «فرایند تحول» آن است. چه، با چنین شناختی است که مدیران سیاست داخلی می‌توانند سیر زوال بحران پدید آمده را تسریع بخشند.

بحران طی یک پروسه زمانی معین و بر اساس اصول و قواعد معینی شکل گرفته و استمرار می‌یابد و لاجرم «مدیریت» آن مستلزم «شناخت» پویایی‌های آن و درک فرایندها و اصول روانی، اجتماعی و سیاسی حاکم بر آن است. لذا مدیریت موفقیت‌آمیز بحران مستلزم درک سه نوع فرایند پویاست:

۱. فرایندهای پیش از وقوع بحران

۲. فرایندهای حین بروز، ظهور و استمرار بحران

۳. فرایندهای پس از خاتمه و از میان بردن بحران

در مدیریت بحران امنیتی از مدیران سیاست داخلی انتظار می‌رود ابتدا با تعیین و پیش‌بینی کانون بحران با انجام اقدامات اصلاحی از بروز بحران جلوگیری نمایند و حین وقوع بحران از شیوه و تکنیک‌ها و برخوردهای لازم و متناسب بهره‌جسته و بعد از بحران به تدوین تجارب بپردازند. از این منظر چهار مؤلفه را می‌توان نام برد که در تدبیر اعضای شورای تأمین که استراتژیست‌های بومی امنیت داخلی هستند باید وجود داشته باشد. ویژگی‌های شخصیتی و روحی اعضا میزان نگرانی و

^۱ حسینی، مدیریت بحران، پیشین صفحه ۱۳-۱۴

اضطراب و یا خونسردی و حفظ آرامش در زمان وقوع بحران مولفه اول در مدیریت بحران توسط آن هاست. مولفه دوم منش و شخصیت فرهنگی جامعه است که شناخت آن نیز برای مدیران بحران اهمیت مضاعفی دارد. مؤلفه سوم میزان ارتباطات اعضای شورای تأمین است که بتوانند هنگام اغتشاش سریعاً ارتباط برقرار کرده و با مبادله سریع اطلاعات بین نیروهای کنترل کننده به صورت هماهنگ عمل کنند. عملکرد و نقش فرماندار به عنوان رئیس شورای تأمین در این زمینه و تحکیم روابط اعضا بسیار مؤثر است. دست آخر تدوین استراتژی‌های دستگاه‌ها برای هر یک از مراحل سه‌گانه یادشده است. در ادامه سعی داریم عوامل دخیل در هر یک از مراحل را برشماریم.

۱-۳-۱۰. پیش از بحران

فرایند پیش از بروز بحران را می‌توان چنین برشمرد:

۱. مرحله شکل‌گیری نطفه‌های ناخرسندی و چالش (مرحله تک‌نشانه‌ای)

۲. مرحله تصعید و تراکم نشانه‌های ناخرسندی و نارضایتی (مرحله چند نشانه‌ای)

۳. مرحله آمادگی برای فروپاشی (مرحله شکل‌گیری کامل سندرم بحران)

چنانچه متولیان مقابله با بحران و کارگزارانی که مداخله در آن را وجهه همت خویش قرار می‌دهند، نتوانند زمینه‌های وقوع بحران را از میان برند و مانع از ظهور و بروز آن شوند، جامعه دستخوش کنش‌های اعتراضی خواهد شد. در چنین شرایطی است که با فرایندهای مرسوم و معمول اداره جامعه نمی‌توان به مقابله با معضل و کژکارکردی حادث‌شده، پرداخت. از همین روی مدیران و کارگزاران مسئول ناگزیر باید با طرح و تدبیر از پیش تدارک شده، به مقابله با آسیب‌های پدید آمده بپردازند و تعادل از میان‌رفته جامعه را اعاده نمایند. بدین منظور درک مشترک و گسترده‌ای از موقعیت‌های خرد و کلان زیر پیش از وقوع بحران و به‌منظور رفع آسیب‌های محیط امنیتی (جغرافیایی و موضوعی) لازم است.

در حوزه کلان: شرایط عمومی جامعه، فضای بین‌المللی و موقعیت کشور، اوضاع و احوال سیاسی، مسائل فرهنگی کلان مطرح در جامعه، چالش‌ها و فرصت‌های اقتصادی موجود، ملاحظات امنیتی ملی و اجتماعی از مهم‌ترین مسائلی است که ذهن مردم و دولت را به خود مشغول می‌سازد.

در سطح خرد نیز شناسایی مؤلفه‌هایی که در این مرحله از مدیریت بحران امنیتی حائز بررسی‌اند

عبارت‌اند از:

- نقاط جرم خیز
- شناسایی اماکن حساس و حیاتی

- شناسایی نقاط احتمالی تجمع
- مسیرهای راهپیمایی
- نقاط آماج احتمالی اغتشاشگران
- مسیرهای حرکتی معترضین
- گسترش نیروهای خودی و مناطق مسئولیتی سازمان‌ها انتظامی، امنیتی شهرستان

جمعیت شامل:

- تعداد جمعیت به تفکیک زن و مرد
- جمعیت نقاط شهری و روستایی
- جمعیت بر اساس سن
- وضعیت مهاجران شهرستان
- میزان رشد جمعیت
- جمعیت فعال و غیرفعال شهرستان
- میزان جمعیت تحصیل کرده
- میزان اشتغال و بیکاری

وضعیت اقتصادی شامل:

- مهم‌ترین فعالیت‌های اقتصادی شهرستان
- میزان سرمایه موجود در استان
- مراکز تجاری مهم
- وضعیت بازرگانی
- وضعیت جهانگردی (اقتصاد مبتنی بر صنعت توریست)
- حمل و نقل
- وضعیت راه‌های شهرستان و اهمیت آنان
- وضعیت بانک‌ها و مراکز مهم اقتصادی و بازارهای مالی شهرستان
- توانائی‌های شهرستان در رابطه با بهداشت و درمان

آموزش شهرستان شامل:

- مقاطع تحصیلی
- مراکز دانشگاهی
- تعداد دانشجویان بومی و غیربومی

- لذا مدیران سیاست داخلی برای ایجاد آمادگی در سازمان خود در مواجهه با بحران‌ها پیش از وقوع می‌توانند اقدامات زیر را به عمل آورند:
- بحران‌های محتمل در حوزه مسئولیت خود را مشخص و بر اساس اهمیت آنان را دسته‌بندی کنند.
 - برنامه‌ریزی در مواجهه با هر بحران را در دستور کار خود قرار داده و سعی شود در فرایند طرح‌ریزی شخصاً حضور داشته داشته باشند.
 - طرح‌های تهیه‌شده را با توجه به تغییرات محیط امنیتی مورد بازنگری قرار دهند.
 - از خاک خوردن طرح‌ها در کشورهای بایگانی سازمان‌ها با انجام مانور و تمرینات ستادی و جلسات کارشناسی جلوگیری نمایند.
 - سعی شود با برقراری تعامل با دیگر سازمان‌ها ضمن دریافت نظرات آنان زمینه همکاری در صحنه عمل را افزایش دهند.
 - با حضور در سازمان‌های دیگر با توانمندی‌های موجود در این سازمان‌ها آشنا شده و سعی شود این توانایی‌ها را در مدیریت بحران‌ها به کار گرفته شوند.
 - از فرصت‌های موجود در نهادهای امنیتی برای جلب توجه کلیه سازمان‌ها به موضوع بحران‌های متصور و ضرورت ایجاد آمادگی بهره‌گیرند.
 - با حضور کلیه سازمان‌های نظامی و غیرنظامی به برگزاری تمرین ستادی که بیشترین تأثیر را در ایجاد آمادگی خواهد داشت اقدام نمایند.
 - آموزش را در کلیه سطوح مورد توجه قرار داده و از آموزش‌های عرضی کوتاه‌مدت حداکثر استفاده شود.
 - با دعوت از اساتید اهل فن سعی شود محیط امنیتی خود را بهتر بشناسند.
 - از بحران‌های سایر مناطق حداکثر تجربه را کسب نموده و طرح‌های خود را مورد تجدیدنظر قرار دهند. برای این منظور دعوت از مدیران این بحران‌ها در منطقه و برگزاری جلسات کارشناسی و سخنرانی می‌تواند بسیار مفید باشد.
 - و در نهایت اعتبار سازمان را در افکار عمومی افزایش دهند.^۱

پدافند غیرعامل شهرستان‌ها

یکی از اقدامات در مرحله پیش از بحران که به شکل ساختاری تشکیل شده است کمیته پدافند غیرعامل شهرستان است. به منظور برآورد تهدیدات علیه مراکز تأسیسات نظامی و غیرنظامی مستقر

^۱ حسینی، پیشین، ص ۷۹

در محدوده شهرستان در اجرای آیین‌نامه اجرایی بند ۱۱ ماده ۱۲۱ قانون برنامه چهارم و مواد ۱۹۹، ۱۹۸، ۲۰۱، و ۲۱۵ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور کمیته پدافند غیرعامل تشکیل و دبیر آن به‌عنوان یکی از اعضای شورای برنامه‌ریزی شهرستان توسط فرماندار منصوب و معرفی می‌شود. برآورد تهدیدات و اقدامات دشمن، نقاط آسیب‌پذیر، طبقه‌بندی و اولویت‌بندی مراکز و زیرساخت‌های شهرستان، تداوم چرخه خدمات اساسی و تأمین نیازمندی‌های ضروری مردم در شرایط تهدید نظامی دشمن و آمادگی دفاع غیرنظامی و پدافند غیرعامل در شهرستان با برگزاری آموزش، تمرین و رزمایش‌های دوره‌ای از جمله وظایف این کمیته است.

به همین منظور شورای پدافند غیرعامل شهرستان با اعضای زیر به‌منظور بررسی و تأیید برآورد و طرح‌های ارائه‌شده به دبیرخانه شورا انجام‌وظیفه می‌نماید:

۱. فرماندار به‌عنوان رئیس شورا
۲. معاونین فرماندار
۳. فرمانده ارتش (در صورت حضور در شهرستان)
۴. فرمانده سپاه شهرستان
۵. فرمانده ناجا شهرستان
۶. مدیر اطلاعات شهرستان
۷. فرمانده پدافند هوایی شهرستان (در صورت حضور در شهرستان)
۸. مدیر صدا و سیما شهرستان
۹. مدیر منطقه‌ای وزارت دفاع (در صورت حضور در شهرستان)
۱۰. مدیران راه و شهرسازی، نیرو و صنعت، معدن و تجارت شهرستان و سایر مدیران بنا به نیاز
۱۱. شهردار

همچنین این کمیته برای شناسایی تهدیدات و آسیب‌پذیری‌ها و ارائه راه‌کارهای مناسب به‌منظور کاهش خسارت‌های احتمالی و افزایش ایمنی مردم کارگروه‌هایی زیر را در تابعیت خود دارد:

۱. کارگروه امنیتی، انتظامی
۲. کارگروه بهداشت و سلامت بیولوژیک
۳. کارگروه انرژی و آب
۴. کارگروه صنعت، معدن و تجارت
۵. کارگروه فرهنگی، آموزشی و اجتماعی
۶. کارگروه ارتباطات و فناوری اطلاعات (سایبری)

۷. کارگروه پشتیبانی و خدمات شهری
۸. کارگروه امداد و نجات
۹. کارگروه راه و شهرسازی
۱۰. کارگروه سازمان دهی و مشارکت مردمی
۱۱. کارگروه جهاد و کشاورزی

۲-۳-۱۰. حین بحران

در این مرحله از تصمیم گیری بیش از همه، جمع آوری اطلاعات امنیتی مورد نیاز است. مؤلفه های زیر نحوه مواجهه با بحران پیش رو را تعیین می کند.

- معضلات امنیتی منجر به بحران
- گروه ها سیاسی محور ناآرامی و میزان قدرت بسیجی گری
- افراد شاخص محورهای ناآرامی
- متحدین و مؤتلفین بالفعل و بالقوه گروه ها و جریانات سیاسی
- مراکز طبقه بندی شده و درجه اهمیت آن
- لایه های مهم اجتماعی بسیج شونده و میزان آمادگی آنان در بسیج شدن
- محرکه های اعتراضی لایه های مهم اجتماعی بسیج شونده
- لایه های قابل بسیج توسط مدیریت بحران
- محلات جرم خیز
- وضعیت نیروهای مستقر در شهرستان
- آماج های احتمالی معترضین
- محله ای اعتراضی گذشته
- محل های اعتراضی (احتمالی) آینده
- مسیرهای راهپیمایی
- روش های اعتراضی گذشته
- میزان اثرگذاری
- بررسی تشکل های موجود در سطح شهرستان
- قدرت تأثیرگذاری در تصاعد بحران و میزان تأثیر آنان
- عوامل تأثیرگذار

- سناریوهای محتمل شکل‌گیری بحران (بازیگران، بسیج شوندگان، موضوع نارضایتی، کاتالیزور (شتاب‌دهنده)، واکنش اولیه به کاتالیزور، واکنش‌های ثانویه، روش‌های اعتراضی، گروه‌های همراه، حجم افراد شرکت‌کننده، پتانسیل اوج‌گیری)

اول: استراتژی‌های نرم

اگرچه در سنت‌های ادراکی موجود جلوه‌هایی از تقابل‌گرایی الگوی مدیریت بحران عنوان می‌شود، اما واقعیت‌های امنیتی و ضرورت‌های اجتماعی بیانگر آن است که نمی‌توان از تقابل‌گرایی به‌عنوان الگوی مؤثر و مطلوبی برای کنترل تهدیدات و عبور از بحران‌ها استفاده کرد. به همین دلیل تقابل‌گرایی از استراتژی‌های پیشنهادی حذف‌شده است. زیرا در درون هر یک از مدل‌ها می‌توان جلوه‌هایی از تقابل‌گرایی را ملاحظه نموده و مورد استفاده قرار داد.

در اختیار داشتن قوای قهری توسط دولت، معمولاً این تصور را به‌وجود می‌آورد که استفاده از نیروی قهری، فوری‌ترین و سهل‌الوصول‌ترین ابزار در کنترل ناآرامی‌ها است در عمل نیز موارد بسیاری را می‌توان یافت که تأییدکننده گستره این تصور باشند؛ ضمن آن که عدم آشنایی مسئولان و فرماندهان نظامی و امنیتی از مسائل و پدیده‌های اجتماعی نیز می‌تواند بر این تصور بیفزاید. اما استفاده از این ابزار، درعین حال که، اقدامی پرهزینه بوده و به کارگیری آن، دقت، سرعت و وسواس زیادی را می‌طلبد، پیام‌آور سطح گسترش‌یافته بحران و عدم توانایی سیستم مدیریت در کنترل بحران با کاربرد روش‌های نرم‌افزاری است که خود بیانگر نوعی ضعف در سیستم دولتی و یا توانایی مخالفین در گسترش دامنه بحران است.^۱

در سایر الگوهای مدیریت بحران تلاش می‌شود از روش و ابزارهای دیگری استفاده شود که نیازمند زمان، اقتدار، قاعده‌مندی و تحرک استراتژیک بیشتری از سوی مدیران باشیم.

الف. استراتژی کنترلی

زمانی که شدت تهدیدات محدود بوده و زمان ظهور تهدیدات نیز قابل پیش‌بینی است و دستگاه‌های اجرایی، اطلاعاتی و انتظامی با غافلگیری چندانی روبه‌رو نشوند این الگو پیشنهاد می‌شود. کنترل بحران نیازمند شناخت نیروهای بحران‌ساز و مطالباتشان است. ارتباطات با نمایندگان گروه‌های اجتماعی و فرهنگی و هویتی برقرار می‌شود تا بتوان انتظاراتشان را سازمان‌دهی کرد. ضرورت‌های مدیریت بحران کنترلی ایجاب می‌کند که از روش متقاعدسازی استفاده کرد و بخصوص از به وجود آوردن شرایط تحقیری برای آن‌ها حذر کرد.

^۱ همان

ب. استراتژی بازدارندگی

در بحران‌هایی که تهدیدات نسبتاً شدید و درجه آگاهی از آن‌ها بالاست و غافلگیری کمی وجود دارد این استراتژی استفاده می‌شود. ابزارهای به‌کارگیری در این مدل متنوع است و رسانه‌ها، ارتباطات و نهادهای ارتباطی دیگر از آن جمله‌اند. در الگوی مدیریت بحران با شیوه بازدارنده مبتنی بر نمایش قدرت، ارتباطات و به‌کارگیری کم‌شدت قدرت است. به عبارتی تقابل گرایبی محدود عامل بازدارنده در برابر تهدیدات رشد یابنده تلقی می‌شود. البته رفتار خشونت‌آمیز در این استراتژی نیز پیشنهاد نمی‌شود. زیرا بازدارندگی بیش از آن که ملموس و مخاطره‌آمیز باشد باید ماهیت روانی، ادراکی و انگیزشی داشته باشد.

ج. استراتژی محدودسازی کنش

هرگاه تهدیدات شدید و درجه غافلگیری بالا ولی زمان زیادی برای مقابله با تهدیدات وجود داشته باشد از این مدل استفاده می‌شود. بدین طریق است که می‌توان زمینه‌های ظهور ناآرامی و همچنین تهدیدات را کاهش داده و از این راه از تصاعد بحران جلوگیری به عمل آورد. طبعاً تولید ناآرامی و گسترش بحران می‌تواند مخاطرات امنیتی و تهدیدات گسترده‌ای را به وجود آورد. در این مدل بخشی از انتظارات گروه‌های حامل بحران اجتماعی باید تأمین شود. اما از آنجاکه تأمین انتظارات زمینه‌های افزایش انتظارات و ظهور انتظارات جدید را فراهم می‌سازد از این‌رو از ابزار و الگوهای تقابل گرایبی نیز برای محدودسازی استفاده می‌شود.

د. استراتژی تصعید بحران

چنانچه تهدیدات با شدت زیاد و حاملین بحران درصدد واسازی ساختاری و با انتظارات فراگیری باشند اقدام متقابل مدیران امنیتی برای کنترل شرایطی که با تهدیدات پر شدت و غافلگیری زیاد همراه است طبیعی است. بازی امنیتی در این الگو ماهیت تعارضی داشته و از الگوی حاصل جمع صفر بهره می‌گیرد. تقابل گرایبی در این مدل با ریسک بالایی به کار گرفته می‌شود. بحران خرداد ۶۰ و تئوری جنگ مسلحانه نشان‌دهنده تهدیدات پر شدت و غافلگیرکننده بود و ورود به فاز امنیتی و نظامی تصمیم‌گیری شد. اما بایستی شدت تقابل گرایبی با شدت تهدیدات متوازن باشد.

ه. استراتژی نهادینه‌سازی کنش

در بحران‌هایی که تهدیدات محدود و غیرسیاسی‌اند اما غافلگیری مدیران بالا و زمان مقابله با تهدید و فرصت مدیریت وجود دارد. لذا از طریق نهادینه‌سازی کنش دست به کاهش شدت تهدید زده می‌شود. حاملین بحران که نیروهای قومی، اجتماعی یا صنفی هستند، از طریق نهادهای اجتماعی و گروه‌های صنفی و نهادهای نیمه‌دولتی برای کنترل کنش اجتماعی استفاده می‌شوند.

و. استراتژی مشارکت جویی

برای این نوع بحران‌ها که از تهدیدات کم شدت و زمان بالای مقابله برخوردارند نیروهای اجتماعی را از وضعیت انفعالی خارج کرده و به آن‌ها نقش‌هایی متناسب با میزان ظرفیت و کنشگری قانونمند اعطا می‌نمایند. اما این نوع مشارکت جویی کنترل شوند و محدود هستند. در شرایط و فضای بحران امکان افزایش تضاد وجود دارد. گروه‌هایی که در روند بحران به طور مثال دانشجویی قرار دارند به مجموعه‌هایی نظیر دفتر نمایندگی ولی فقیه و بسیج دانشجویی اعتماد می‌کنند و امکان افزایش تهدید کاهش می‌یابد.

دوم: استراتژی سخت

در شرایط بحرانی، قانون به کارگیری سلاح^۱ و نحوه اجرای آن برای پلیس به عنوان ضابط قوه قضائیه و رئیس شورای تأمین بسیار بااهمیت است. ماده ۴ قانون مورداشاره می‌گوید «مأمورین انتظامی برای اعاده نظم و کنترل راهپیمایی‌های غیرقانونی و فرونشاندن شورش و بلوا و ناآرامی‌هایی که بدون به کارگیری سلاح، مهار آن‌ها امکان‌پذیر نباشد، حق به کارگیری سلاح به دستور فرمانده عملیات، در صورت تحقق شرایط زیر را دارد:

- قبلاً از وسایل دیگری مطابق مقررات استفاده شده و مؤثر واقع نشده باشد.^۲
- تشخیص ناآرامی‌های موضوع ماده ۴ حسب مورد بر عهده رئیس شورای تأمین استان و شهرستان و در غیاب هریک بر عهده معاون آنان خواهد بود و در صورتی که فرماندار معاون سیاسی نداشته باشد این مسئولیت را به یکی از اعضای شورای تأمین محول خواهد نمود.^۳
- در مواردی که برای اعاده نظم و امنیت موضوع این ماده نیروی انتظامی طبق مقررات مأموریت پیدا کنند، از لحاظ مقررات به کارگیری سلاح، مشمول این ماده می‌شوند.^۴

ماده ۵ همین قانون نیز چنین می‌گوید: مأمورین نیروی نظامی و انتظامی برای اعاده نظم و امنیت در راهپیمایی‌های غیرقانونی مسلحانه و ناآرامی و شورش‌های مسلحانه مجازند از سلاح استفاده نمایند. مأمورین مذکور موظف‌اند به دستور فرمانده عملیات و بدون تعلل نسبت به برقراری نظم و امنیت و خلع سلاح و جمع‌آوری مهمات و دستگیری افراد و معرفی آنان به مراجع قضائی اقدام نمایند.

^۱ قانون به کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح در موارد ضروری مصوب ۳۳/۱۰/۱۸

^۲ بند الف ماده ۴ همان قانون

^۳ تبصره ۱ بند الف ماده ۴ همان قانون

^۴ تبصره ۲ بند الف ماده ۴ همان قانون

بنابراین با توجه به موارد قانونی مورد اشاره، دستگیری و بازداشت عناصر اصلی بحران در صحنه عملیات، از نظر به کارگیری سلاح، وظائف نیروهای پلیس دقیقاً مشخص و معین شده است و ضرورت دارد در شرایط بحرانی، برای دستگیری عاملین و اعاده وضع به حالت عادی از این اختیارات قانونی خود استفاده نمایند.

الف. دستگیری و بازداشت عناصر اصلی پس از بحران

در دستگیری عناصر اصلی بحران دو حالت پیش می‌آید:

الف) گاهی جرم آن‌ها مشهود نیست، در این صورت برابر ماده ۱۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری، (ضابطین دادگستری به محض اطلاع از وقوع جرم در جرائم غیر مشهود مراتب را جهت کسب تکلیف و اخذ دستور لازم به مقام ذی صلاح قضائی اعلام می‌کنند) با دستور مقام قضائی اقدام خواهند کرد. معمولاً عناصر اصلی بحران پشت‌صحنه هستند و در صحنه اغتشاشات کمتر ظاهر می‌شوند. به همین دلیل، اقدام آن‌ها از مقوله جرائم غیر مشهود است و حداکثر، پلیس از طریق دستگیرشدگان اطلاعاتی از عناصر اصلی به دست می‌آورد، لذا در این صورت، باید مراتب را به مقام قضائی اعلام و با دستور مقام قضائی، به دستگیری و تعقیب آن‌ها اقدام کند.

ب) گاهی عناصر اصلی در صحنه حضور دارند و اقدامات آن‌ها جرم مشهود است. در این صورت، همان‌طور که قبلاً بیان شد، مأمورین ناجا به‌عنوان ضابط قوه قضائیه می‌توانند نسبت به دستگیری آن‌ها (عناصر اصلی) اقدام کنند. اما باید توجه شود دستگیری عناصر اصلی بحران، کار ساده‌ای نیست و باید اصول فنی دستگیری و امنیتی کاملاً رعایت شود تا موجب تهییج سایر اخلاگران نگردد.

ب. تشکیل پرونده برای متهمان

کلاتنری‌ها معمولاً در بحران‌ها از تشکیل پرونده قضائی منع می‌شوند تا اینکه بازجویی از افراد، توسط افراد آشنا به اصول اطلاعاتی و امنیتی انجام شود. طبق قانون، وظیفه تشکیل پرونده قضائی برای متهمان دستگیرشده به عهده نیروی انتظامی است، ولی ممکن است مقامات قضائی دستور دهند که انجام بازجویی و تشکیل پرونده قضائی توسط خود آن‌ها و یا سازمان امنیتی انجام شود. در این صورت طبق ماده ۱۶ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری، ضابطین دادگستری مکلفند دستورات مقام قضائی را اجرا کنند؛ در صورت تخلف به سه ماه تا یک سال انفصال از خدمت دولت و یا از یک ماه تا شش ماه حبس محکوم خواهند شد.

ج. دریافت خسارت از اغتشاش‌گران

بر اساس قانون مسئولیت مدنی، هرکس بدون مجوز، عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان، سلامتی، مال، آزادی، حیثیت، شهرت تجارتي یا به هر حق دیگری که به موجب قانون برای افراد

ایجاد ضرر شود، لطمه‌ای وارد نماید که موجب ضرر مادی و معنوی دیگری شود مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود خواهد بود.

هرکس عملاً اشیاء منقول و یا غیرمنقول متعلق به دیگری را تخریب کند یا به هر نحو کلاً یا بعضاً تلف کند و یا از کار اندازد به حبس از شش ماه تا سه سال محکوم خواهد شد.^۱

همچنین هرکس در وسایل و تأسیسات مورد استفاده عمومی از قبیل شبکه‌های آب و فاضلاب و برق، گاز، پست و تلگراف و تلفن، مراکز فرکانس و ماکروویو (مخابرات)، رادیو و تلویزیون و متعلقات مربوط به آن‌ها اعم از سد و کانال انشعاب لوله‌کشی و نیروگاه‌های تولید و توزیع و انتقال نیرو مخابرات (کابل‌های هوایی یا زمینی یا نوری) و دستگاه‌های تولید و توزیع و انتقال آن‌ها که به هزینه یا سرمایه دولت یا با سرمایه مشترک دولت و بخش غیردولتی یا توسط بخش خصوصی برای استفاده عمومی ایجاد شده است همچنین در علائم راهنمایی و رانندگی و سایر علائمی که به منظور حفظ جان اشخاص یا تأمین تأسیسات فوق یا جاده‌ها نصب شده است مرتکب تخریب یا ایجاد حریق یا از کار انداختن یا هر نوع خرابکاری دیگر شود، بدون آن که منظور او اخلال در نظم و امنیت جامعه و مقابله با حکومت اسلامی باشد، مجازات محاربه را خواهد داشت.^۲ به عبارتی دیگر در صورتی که اعمال مذکور به منظور اخلال در نظم و امنیت جامعه و مقابله با حکومت اسلامی باشد، مجازات محاربه را خواهد داشت.^۳ مجازات شروع به جرائم فوق یک تا سه سال حبس است.^۴

دریافت خسارت از اغتشاشگران از وظایف مقام قضائی است و مقامات قضائی زمانی می‌توانند حکم پرداخت خسارت از اغتشاشگران را صادر کنند که دلیل و مدارک کافی در پرونده موجود باشد لذا مأمورین نیروی انتظامی باید در گزارش‌ها به خسارت وارده اشاره و در تنظیم گزارش به موارد زیر توجه کنند:

الف) مأمورین باید مشخص نمایند، خسارت توسط کدام اغتشاشگر وارد شده است.

ب) مأمورین باید نوع و میزان خسارت و مؤسسه‌ای که به آن، خسارت وارده شده است مشخص کنند تا امکان تصمیم‌گیری و اقدامات قضائی فراهم باشد.

ج) مقامات قضائی هم در صورت وجود ابهام، باید دلایل و مدارک لازم را باراهنمایی‌های خود توسط پلیس جمع‌آوری کنند.

با دقت نظر در موارد بالا و ایجاد خسارت عمدی علاوه بر اینکه یک جرم جزایی است و مجازات دارد، از نظر دریافت خسارت هم قابل طرح در مراجع قضائی است. همان طوری که قبلاً بیان شد، دریافت خسارت و صدور حکم در خصوص خسارت وارده توسط اغتشاشگران زمانی میسر می‌شود

^۱ ماده ۶۷۷ قانون مجازات اسلامی

^۲ ماده ۶۷۸ همان قانون

^۳ تبصره ۱ همان ماده قانونی

^۴ تبصره ۲ همان ماده قانونی

که در پرونده دلایل کافی وجود داشته باشد و بر اساس موازین قانونی، ادعای خسارت شده باشد و بسیاری از این دلایل برحسب وظیفه قضائی ناجا باید توسط پلیس جمع‌آوری شده و در اختیار مقامات قضائی قرار گیرد.

د. ایجاد محرومیت‌های اجتماعی برای اغتشاش‌گران

ایجاد محرومیت‌های اجتماعی برای اغتشاش‌گران از وظایف مقامات قضائی و تابع قوانین و مقررات مربوط به خود است. مقامات قضائی نمی‌توانند بدون جهت برای فردی ایجاد محرومیت اجتماعی کنند مگر اینکه قانون و مقررات چنین اجازه‌ای را داده باشند.

دادگاه می‌تواند کسی را که به علت ارتکاب جرم عمدی به تعزیر یا مجازات بازدارنده محکوم کرده است به‌عنوان تعمیم حکم تعزیری یا بازدارنده، تا مدتی از حقوق اجتماعی محروم و نیز از اقامت در نقطه یا نقاط معین ممنوع یا به اقامت در محل معین مجبور کند.^۱

در بعضی یا همه حقوق اجتماعی و اقامت اجباری در نقطه معین یا ممنوعیت از اقامت در محل معین باید متناسب با جرم و خصوصیات مجرم در مدت معین باشد. در صورتی که محکوم به تبعید یا اقامت اجباری در نقطه‌ای معین در اثنای اجرای حکم را ترک کند و یا به نقطه ممنوعه بازگردد، دادگاه می‌تواند با پیشنهاد دادرسی مجری حکم، مجازات مذکور را تبدیل به جزای نقدی و یا زندان نماید.^۲

با عنایت به مفاد مواد بالا محرومیت‌های اجتماعی برای اغتشاش‌گران از اختیارات دادگاه است و پلیس نمی‌تواند مستقلاً چنین اقدامی را بکند مگر اینکه در این خصوص در تهیه گزارش‌های خود پیشنهادهایی را برای دادگاه ارائه کند و دادگاه مختار به قبول یا رد پیشنهاد خواهد بود.

ه. کنترل عناصر اصلی پس از رهایی از محکومیت

یکی از وظایف عمده نیروی انتظامی در پیشگیری از جرائم، کنترل مجرمین پس از ترخیص از زندان با تحمل مدت محکومیت کیفری است. باید اذعان کرد که نحوه کنترل مجرمین امنیتی با مجرمین عادی بسیار متفاوت است لذا باید این کنترل توسط افرادی که توانمندی‌های اطلاعاتی دارند و با امور امنیتی، اطلاعاتی و تعقیب و مراقبت امورات مربوط به امنیتی آگاهی دارند انجام شود. این اقدامات در ناجا معمولاً توسط معاونت اطلاعات ناجا انجام می‌شود و واحدهای اجرایی مثل کلانتری‌ها و فرماندهی انتظامی شهرستان هم در شرایط خاصی از این اقدامات معاف می‌شوند. به‌هرحال، عوامل اطلاعاتی کلانتری فرماندهی انتظامی شهرستان و استان می‌تواند چنین مراقبت و

^۱ ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی

^۲ ماده ۲۰

کنترل‌هایی را با نظر مقامات قضائی و رده‌های اطلاعاتی بالاتر انجام دهند و این نوع اقدامات باید در راستای پیشگیری از ایجاد بحران‌های مشابه انجام شود.^۱

۳-۳-۱۰. پس از بحران

«مدیریت بحران» با زوال بحران و از میان رفتن اعتراضات، آشوب‌ها و کنش‌های اعتراضی و غیرامنیتی، پایان نمی‌پذیرد. بلکه تا مدت‌ها پس از آن نیز استمرار می‌یابد. چه، از یک سو بحران از حیث فیزیکی، روانی، سیاسی، اقتصادی، امنیتی و جز آن اثراتی از خود برجای می‌نهد که ناگزیر باید برای ترمیم آن گام برداشت و اقدام نمود. افزون بر آن، با پایان یک بحران امنیتی-سیاسی، زمینه برای شکل‌گیری بحران‌های بعدی فراهم می‌شود؛ مگر آن که مدیران بحران «زمینه‌ها» را از میان برده و مانع از «شکل‌گیری» بسترهای جدید شوند.

از آن گذشته، پس از زوال بحران ناگزیر باید «اقدامات تکمیلی» برای ثبت اثرات بحران صورت می‌گیرد، اطلاعات جمع‌آوری شده پردازش شود، مستندسازی تکمیل گردد و روشنگری‌های لازم صورت گیرد. اگر بحران بعدی با استفاده از نتایج و درس‌های آموخته‌ها از بحران قبلی بهتر و مؤثرتر حل شود، آنگاه می‌توان گفت که درس‌ها نتایج مثبتی داشته‌اند؛ در غیر این صورت تجربه‌ای ناخوشایند بیش نخواهند بود. البته این امر فرصتی را نیز برای شناخت آسیب‌های ناشی از بحران برای ورود به مرحله ترمیم و بازسازی نیز فراهم می‌نماید و با شناخت آسیب‌ها بهتر می‌توان این اقدام مدیریتی را نیز به انجام رسانید. هر مدیر موفق بحران می‌تواند بلافاصله پس از پایان یافتن بحران با چند نشست، تخلیه روحی و اطلاعاتی ترتیب دهد.

این مرحله از اقدامات مدیریت بحران می‌تواند نتایج زیر را پدید آورد:

- از بین بردن آثار و پیامدهای بحران در جامعه
- بازگرداندن معترضین به آغوش نظام سیاسی
- از بین بردن زمینه‌های قدرت گروه‌های اپوزیسیون برانداز
- بازسازی اقتدار و مشروعیت نظام سیاسی

^۱ حسینی، پیشین، ۸-۲۶۵

و نهایتاً جلوگیری از شکل‌گیری بحران‌های دیگر در بستر بحران قبلی در این رابطه یکی از اقدامات اساسی در خصوص نیروهای خودی، تخلیه روانی و اطلاعاتی است که باید موردنظر قرار گیرد.^۱

ارتقای نظم عمومی در شهرستان

درآمد

یکی از پیچیده‌ترین و حساس‌ترین وظایف مدیران سیاست داخلی، هدایت و راهبری است. هدایت و راهبری، نقش تعیین‌کننده‌ای در موفقیت یا شکست هر سازمانی دارد. ایفای نقش هدایت و راهبری در صورتی قابل تحقق است که فرمانداران به صورت کنشی عمل کرده و نقش فعالانه‌ای در امور جاری حوزه سرزمینی خود داشته باشند.

وظایف کنونی مدیریت سیاسی (صرف نظر از تنوع و اختلاف در نظام‌های اجتماعی و سیاسی)، تنها محدود به برنامه‌ریزی، سامان‌بخشی اقتصادی، اجتماعی، عمرانی، کنترل و نظارت و غیره در امور جاری نمی‌شود. بلکه ترسیم چشم‌انداز شهرستان در راستای دستیابی به توسعه پایدار و جهت‌دهی فعالیت‌های جاری به آن سمت مهم‌ترین وظایف مدیران سیاست داخلی به شمار می‌رود. مدیر سیاست داخلی از رهگذر سنجش نظم عمومی که در این فصل مورد بررسی و واکاوی قرار می‌گیرد می‌تواند نقاط قوت و ضعف حوزه سرزمینی خود را شناخته و درصدد تقویت مزایای رقابتی آن برآید.

در فصل پیش گفته شد که غالب مصوبات شوراهای تأمین در زمینه مقابله و ترمیم صورت می‌گیرد و برآورد امنیت شهرستان مبتنی بر رصد مستمر حوزه‌های مختلف که بتواند پیش‌بینی و پیشگیری از وقوع حوادث امنیتی را در دستور کار مدیر سیاست داخلی قرار دهد، کمتر مورد بحث و تبادل نظر قرار می‌گیرد. لذا در این فصل سعی می‌شود پس از مروری نظری به مفاهیم مرتبط با نظم عمومی و اجتماعی، به معرفی مدلی کاربردی برای راهبری امور مختلف شهرستان در این زمینه تحت عنوان برقراری نظم عمومی بپردازیم.

۱. نظم عمومی

نظم عمومی به شبکه‌ای از ارتباطات هنجاری بین حوزه‌های مختلف (سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی) نظام اجتماعی اشاره دارد که ضمن ترغیب آحاد اجتماعی جامعه به اطاعت از ارزش‌ها، قوانین و مقررات به تغییرات و دگرگونی‌های اجتماعی حاصل منافع و آگاهی‌های جدید پاسخگو است.

از این منظر یک دولت کارآمد و موفق، دولتی است که بتواند با حاکم ساختن نظم در وجوه مختلف حیات اجتماعی شهروندانش، رفتار آن‌ها را قاعده‌مند ساخته تا نوعی اطمینان خاطر و به تبع، احساس ایمن بودن بدهد. از همین منظر، بستر مناسب برای طرح مفهوم تازه‌ای فراهم می‌آید که در آن امنیت با توجه به کنش انسان‌ها و قاعده‌مندی رفتار آن‌ها تعریف می‌شود. به همین علت است که از دولت به نظام نیز تعبیر می‌شود و در بطن آن مفاهیمی چون سیستم و نظم مستور است.

هایک یکی از نویسندگانی است که به نقش قاعده‌مندی رفتار و کنش انسان‌ها پرداخته است. از نظر او نظم‌هایی وجود دارند که غیر انضمامی‌اند و در اثر فعالیت‌های هدفمند بشری به وجود نیامده‌اند. این نظم‌ها خودانگیخته و انتزاعی هستند. نظم‌های خودانگیخته مستقل از نیت انسانی شکل می‌گیرند. اما به‌زعم هایک می‌توان دست به تولید شرایطی زد که این نظم‌ها در دل آن شرایط به وجود آیند. تقسیم کار اجتماعی را هایک مصداق چنین نظمی می‌داند. او به مسئله قانون و شکل‌گیری نظم خودانگیخته می‌پردازد و وجود درصدی از سازمان‌دهی یعنی نظمی که بشر خود ایجاد کرده است را ضروری می‌داند. لذا از نظر وی میزانی از قاعده‌مندی در کنش انسانی ضروری است. علاوه بر قواعد رفتاری که در این فصل در ابعاد مختلفی بنا به همین ضرورت معرفی و سنجش آن‌ها را برای مجموعه کلی‌تری که فرو ملی (شهرستانی و استانی) هستند حیاتی به شمار می‌آوریم؛ باید اضافه کرد که مردم از قواعد عرفی معینی نیز پیروی می‌کنند. یعنی قواعدی که صرفاً از سرشت دانش و اهداف آن‌ها برنیامده باشد بلکه در جامعه خاص ایشان تبدیل به عادت شده باشد. قواعد اخلاقی نمونه آن است.

نظم مورد نظر ما در این فصل را از آن‌جا نظم عمومی خواندیم که نوعی سازمان‌دهی حقوقی و قانونی برای هدایت و راهبری جامعه مورد تأکید قرار داده باشیم. نظم اجتماعی که در کتب جامعه‌شناسی بیشتر مورد تأکید و اشاره است نظم خودانگیخته به شمار می‌رود. اما نظم عمومی به فعالیت‌هایی متکی است که بر اساس طرحی از پیش تعیین شده (ضرورت وجود نظمی که بشر خود ایجاد کرده - از نظر هایک) با یکدیگر جفت‌وجور و نوعی سازمان‌دهی شده‌اند و تعدیل و تنظیم نسبت به یکدیگر وابسته شده‌اند. تعدیل و تنظیمی که از خلال محدود ساختن کنش هر یک از فعالیت‌ها به واسطه قواعد عمومی معین توسط دولت حاصل می‌شود. دولت نیز برای ارائه خدمات نیازمند دستگاهی سازمان‌یافته است (وزارت کشور) که نظم از جنس سازمان‌دهی و نه صرفاً بر پایه نظم خودانگیخته، قواعد رفتاری را در جامعه سازمان‌دهی نماید. این سازمان‌دهنده باید عمدتاً بر قواعد اتکا کند. به‌علاوه، این قواعد رفتاری نبایستی کاملاً از نظم خودانگیخته مجزا و منزوی تلقی شود بلکه در بخش‌هایی با قواعد نظم خودانگیخته هم‌پوشانی داشته و مبتنی بر بدیهیات و اصول حیاتی آن باشد. کارشناسان نظم اجتماعی و کارشناسان نظم حقوقی در این سازمان‌دهی سهیم هستند و مدیریت آن را مدیران سیاست داخلی به عهده‌دارند.

۱-۱. انواع نظم

جایگاه نظم عمومی در سه نوع نظم اجتماعی، اخلاقی و حقوقی جایگاه ویژه‌ای دارد. نظم عمومی توسط دولت و از مجرای دستگاه‌های استانی و شهرستانی وزارت کشور به‌گونه‌ای ترسیم

می‌شود که جایگاه آن نسبت به نظم حقوقی، یعنی نظم‌هایی که در روابط اجتماعی از اجبار قدرت‌های عمومی ناشی می‌شود، نظم اجتماعی خودجوش، یعنی نظم‌هایی که در روابط اجتماعی بدون اجبار برقرار می‌شود و نظم اخلاقی یعنی نظم‌هایی که در روابط انسان‌ها با معیار عدالت آرمانی، برترین نظم تلقی می‌شود موضوعی هژمونیک دارد. به عبارت بهتر، نظم عمومی برایند از نظم اجتماعی، نظم اخلاقی و نظم حقوقی است. ویژگی پویایی نظم عمومی از همین روست. مدیران سیاسی نیز در مقایسه نظم حقوقی با واقعیت‌ها چنانچه نواقصی مشاهده کنند، طبیعی است که برای رفع این نواقص به نظم اجتماعی خودجوش، یعنی به آنچه تجربه برای زندگی و نیازهای روابط جدید به ارمغان می‌آورد، رو می‌آورند.

۱-۱-۱. جایگاه نظم عمومی در نظام حقوقی کشور

یکی از حقوقدانان، نظم عمومی را مجموعه سازمان‌های حقوقی و قواعد مربوط به حسن جریان امور راجع به اداره کشور و حفظ نظم و امنیت و اخلاق که تجاوز به آن‌ها ممکن نیست می‌داند.^۱ برخی دیگر از نویسندگان نظم عمومی را قواعدی مربوط به اصول تمدن و نظام خاص هر کشور دانسته‌اند که بانظم عمومی کشور دیگر متفاوت است.^۲ و برخی دیگر آن را بارزترین نماد فرهنگ هر جامعه تلقی کرده‌اند.^۳ برخی نیز معتقدند نظم عمومی مربوط به اساس اعتقادات بنیادین اخلاقی و سیاسی مرجع رسیدگی‌کننده است.^۴ لذا به نظر می‌رسد نظم عمومی فراتر از قواعد آمره هر کشور، این ویژگی اساسی را دارد که نقض آن نفع عمومی را درخطر می‌اندازد و به دودسته نظم عمومی داخلی و نظم بین‌المللی تقسیم می‌شود. هرچند نظم عمومی داخلی محدود به کشور خاص می‌شود اما در نظم عمومی بین‌المللی می‌تواند به معنای مجموعه ارزش‌های متبلور شده در قوانین کشور خطاب شود که نقض آن‌ها را حتی در عرصه بین‌الملل نمی‌تواند تحمل کند. پس نظم عمومی بین‌المللی نظم عمومی مشترک بین کشورها نیست بلکه نقطه تعادل بین منافع و نظم عمومی یک کشور بانظم عمومی و منافع دیگر ملل یا اجماع بین‌المللی نسبت به ارزش‌های برتر جامعه جهانی است. لذا نظم عمومی بین‌المللی در دل نظم عمومی داخلی وجود دارد.^۵

۱ جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوق. تهران: گنج دانش ۱۳۷۷، ص ۷۱۷

۲ الماسی، ۱۳۸۵، ص ۱۳

۳ کسبجان، ۱۳۸۷، ص ۱۹۷

۴ وندربریگ، ۱۹۸۱، ۳۷۶

۵ علیرضا ایرانی‌شاهی، ۱۳۹۰، بررسی معیار «نظم عمومی» در نظارت قضائی بر رأی داوری تجاری بین‌المللی دوره ۲۸،

شماره ۴۴ (بهار و تابستان)، بهار و تابستان ص ۷۴

۲-۱-۱. جایگاه نظم عمومی در نظم اجتماعی و اخلاقی

نظم عمومی فراتر از مفهوم سنتی خود در متون حقوقی، پیوند عمیقی به مطالبات جامعه و کنش قاعده‌مند رفتار انسان‌ها همان‌طور که در سطور اولیه این فصل اشاره داشتیم پیدا کرده است. به‌طور کلی جامعه بدون نظم و حقوق وجود ندارد (وجه ثابت نظم عمومی) و درعین حال روابط اجتماعی افراد در نوسان و تغییر و تحول (وجه پویای نظم عمومی) است. از این‌رو نظم حقوقی در پیوند بانظم اجتماعی موردنظر جامعه شناسان قرار می‌گیرد و ساختار نظم حقوقی که واجد عنصر جرم و مجازات است با ساختار نظم اجتماعی که واجد عنصر احترام به شخصیت آزاد انسان و تغییرات اجتماعی است منظور نگارنده را از نظم عمومی بیان می‌کنند. نظم حقوقی خصیصه بی‌تحرک و ثابتی را دارد درحالی‌که نظم اجتماعی خصیصه پویا و دینامیکی را دارد. نظم عمومی که موردنظر سیاست‌گذاران داخلی ناظر به هردو آن‌ها می‌تواند باشد. نظم اجتماعی آنچه را که هست یعنی نظم خودبه‌خود جوامع بشری (خودانگیخته) یا نظم طبیعی را توصیف می‌کند. نظم حقوقی پا را از آنچه هست به آنچه باید باشد فراتر می‌گذارد. ولی حقوق و قواعد و مقررات به‌خودی‌خود نمی‌توانند پایه‌پای اخلاق و تعیین فضیلتی که از فرد مورد انتظار است پیش رود. بنابراین نظم عمومی از طریق هیئت حاکمه و نظام سیاسی در موضعی بین نظم اجتماعی خودجوش، یعنی نظمی که از رویه حقوقی، تجربه و عرف ناشی می‌شود و نظم اخلاقی یعنی نظم ناشی از ایده‌آل عدالت که از عقل ناشی می‌شود اعمال خواهد شد. نظام سیاسی نواقص نظم حقوقی را با تکیه به عقلانیت از نظم اجتماعی خودجوش یعنی به آنچه تجربه برای زندگی و نیازهای روابط جدید به ارمغان می‌آورد استخراج و عرضه می‌کند.

به‌نظر می‌رسد نظم عمومی نه‌تنها به‌وسیله فرایند درون اذهانی انسان و به‌وسیله ارزش‌های درونی شده اخلاقی، بلکه همچنین به‌وسیله فشارهای اعمال‌شده بر انسان از خارج شکل می‌گیرد. این فشارهای بیرونی نه‌فقط ناشی از آنچه در جهان خرد می‌گذرد - تعامل مردم در سطوح فردی - بلکه از بالا، یعنی از سوی دولت، مجامع فرهنگی، دیگر سازمان‌ها و افکار عمومی اعمال می‌شود. از این‌رو مدیران سیاست داخلی کشور ضمن تأکید و آشنایی با قوانین و مقررات موضوعه در برقراری نظم عمومی و در مکانیسم تأمین آن از فرایند تغییر نیز استفاده به عمل می‌کنند.

۲-۱-۲. محدودیت‌های سنجش نظم عمومی در وزارت کشور

سیالیت و نسبییت مفهومی که مفاهیم نظم و امنیت را فراگرفته سنجش عینی آن را با محدودیت‌هایی مواجه ساخته است. مراد از سنجش نظم عمومی افزایش میزان متغیرهای مثبت ابعاد مختلف نظم عمومی (اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و امنیتی) از یک‌سو و کاهش میزان تخلفات

ناشی از متغیرهای منفی آن یا بی‌نظمی در محدوده زمانی و سرزمینی استان و شهرستان است. متأسفانه در حوزه‌های تابعه وزارت کشور (به‌استثنای ثبت‌احوال) داده‌های مستقلی تولید نمی‌شوند و به دلیل وابستگی این وزارتخانه به سازمان‌های دیگر در سنجش ارتقای متغیرهای مثبت نظم و کاهش بی‌نظمی توسط مدیران سیاست داخلی بایستی به داده‌های موجود اداره آمار اکتفا نماییم. لذا استخراج، وزن‌دهی، نمره‌گذاری هر یک از شاخص‌های ابعاد مختلف پیش گفته موجود که در انتها با ترسیم نموداری، فراز و نشیب نظم عمومی و بی‌نظمی را در قلمرو زمانی و مکانی سیاست داخلی را نمایان خواهند ساخت فرایند سنجش را تشکیل می‌دهد. بدین روی سیستمی برای رصد دائمی شاخص‌های نظم و کشف موانع و پویایی‌ها و تغییرات اجتماعی حادث در جامعه در حال گذار ایران تأسیس می‌شود که کارکردی دوگانه دارد:

- ۱- از یکسو با مقایسه بازه‌های زمانی مختلف میزان عملکرد فرمانداری‌ها مورد سنجش قرار می‌گیرد
- ۲- از سوی دیگر برنامه‌آفدای برای راهبری شهرستان توسط مدیران سیاست داخلی به‌دست می‌دهد. همچنین، تأسیس چنین سامانه‌ای در راستای تحقق «نظم پویا» و هضم تغییرات اجتماعی نقش‌آفرینی خواهد کرد. چراکه نمودارهای هر یک از ابعاد ۵ گانه در بازه زمانی معینی توسط مدیران سیاست داخلی کشور می‌تواند مورد بررسی جلسات کارشناسی قرار گرفته و موانع و فرصت‌های تغییرات، استخراج و در نهایت چاره‌اندیشی شده اقدامات هماهنگ برای ارتقای شاخص‌های نظم عمومی در دستور کار قرار گیرد.

بنابراین با کاربست مدل نظم عمومی پویا باید گفت هر یک از مشکلات مختلف در حوزه‌های ۵ گانه^۱ (اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و امنیتی) به متغیرها و شاخص‌های جزئی‌تری مورد بررسی‌های کارشناسی قرار گرفته و به‌تدریج و با مشارکت سازمان‌ها و دستگاه‌های دخیل حل‌وفصل می‌گردند. از آنجاکه شهرستان‌ها را می‌توان، یک سازمان بزرگ دانست که مجموعه‌ای از نهادها و شیوه‌ها، در تعامل برای دستیابی به اهداف مشترک و تحت هماهنگی فرماندار هستند و مشارکت و تعامل، مفاهیمی محوری در مدیریت سیاسی آن به شمار می‌رود؛ لذا یک مدیر سیاست داخلی با راهبری مناسب می‌کوشد تا بین نهادهای عمومی، خصوصی و مدنی ناشی از هر یک از حوزه‌های پیش‌گفته رقابت و توازن ایجاد کند. همچنین، می‌کوشد تا بین سه وجه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، تعادل و هماهنگی فراهم نماید تا زمینه‌های پیدایی عدالت قضای که در مقدمه کتاب حاضر گفتیم را برای چارچوب ملی فراهم کند.

^۱ اگر شاخص‌های این حوزه‌های ۵ گانه را برشمرده و قابل‌استناد در مدیریت نظم عمومی تلقی کنیم به این دلیل است که از یک‌سو داده‌ها و آمارهای استخراج‌شده و موجود در این ۵ حوزه نزد مرکز رصد اجتماعی وزارت کشور وجود دارند و از سوی دیگر مفصل‌بندی کار ویژه‌های فرماندار در کتاب حاضر به‌طور نسبی با حوزه‌های مختلف ۵ گانه انطباق دارد.

۲. کاربست نظم عمومی در شهرستان‌ها

از آن‌جا که در تعریف ارائه شده نظم عمومی نقش دولت و حاکمیت نقش اصلی و اساسی در برقراری نظم عمومی ایفا می‌کنند، سازوکارهای ایجادشده بدین منظور، در ابعاد مختلف آن و در بازه‌های زمانی متفاوت، مورد تجزیه و تحلیل آماری قرار می‌گیرند. در مرحله نخست میانگینی از کل کشور برای هر یک از ابعاد گفته شده به دست می‌آید و در مرحله بعدی جایگاه شهرستان مورد مطالعه با معدل کل کشور مورد سنجش قرار می‌گیرد. در واقع، معدل کل کشور یا عدد مبنا، الگوی اصلی قابل مقایسه هر شهرستان قرار می‌گیرد تا هم مدیر سیاسی شهرستان جایگاه حوزه سرزمینی خود را در ابعاد مختلف کشوری بسنجد و هم ستاد وزارت کشور برای مقایسه عملکرد مدیران سیاسی مکانیزمی مقایسه‌ای و قابل سنجش داشته باشد.

هرچند شاخص‌های هر یک از این ابعاد ممکن است محدودیت موضوعی و زمانی داشته باشند و چنان که گفتیم این نکته جزو محدودیت‌های سنجش به‌شمار می‌آید؛ اما از آن‌جا که در همه شهرستان‌ها و به نوعی کل کشور چنین خلأ آماری وجود دارد می‌توان با بهره‌گیری از روش‌های مختلف پژوهش عملیاتی به شاخص‌ها و محاسبه نهایی مبنایی علمی داد. در واقع، معدل نظم عمومی موجود در کشورمان محک قابل مقایسه مناسبی فرض شده است که هر چند خود در مقایسه با نظم عمومی کشورهای دیگر ممکن است جایگاه متفاوتی را نشان دهد.

نمایه

بودجه, ۲۲, ۲۸, ۲۹, ۳۰, ۳۱, ۳۲, ۳۳, ۳۴, ۳۵,	اتباع خارجی, ۱۴۰, ۱۴۱, ۱۴۲, ۱۴۳, ۱۴۴, ۱۴۵,
۳۶, ۵۱, ۷۹, ۸۰, ۸۷, ۱۲۰, ۱۲۳, ۱۲۶, ۱۷۶,	۲۶۴, ۲۵۴, ۱۴۶
۱۸۴, ۲۰۷, ۲۱۴, ۲۲۸, ۲۶۷	اراضی مسکونی, ۶۷
پروژه‌های شهری و روستایی, ۶۲	استاندار, ۱۸, ۲۶, ۲۷, ۲۸, ۴۰, ۴۴, ۵۲, ۵۴, ۶۹,
تشکل‌های غیردولتی, ۱۷۰, ۱۷۲	۷۰, ۷۳, ۷۶, ۷۸, ۸۱, ۸۸, ۹۷, ۱۰۱, ۱۰۲,
تقسیمات کشوری, ۱۰۹, ۱۱۰, ۱۳۳, ۱۳۴, ۱۳۵,	۱۰۴, ۱۱۰, ۱۱۵, ۱۳۰, ۱۳۵, ۱۴۴, ۱۷۱,
۱۳۶, ۲۳۰, ۲۶۷	۱۷۲, ۱۸۲, ۱۸۵, ۱۸۸, ۱۹۰, ۱۹۸, ۱۹۹,
دبیرخانه شورای شهرستان, ۷۲	۲۲۷, ۲۳۵, ۲۳۶, ۲۳۷, ۲۳۸, ۲۳۹, ۲۴۰,
دولت الکترونیک, ۱۳, ۲۴, ۲۷, ۱۹۳, ۱۹۴, ۱۹۵,	۲۴۱, ۲۴۲, ۲۴۳, ۲۴۹, ۲۵۴, ۲۶۷, ۲۶۸,
۱۹۶, ۱۹۷, ۱۹۸, ۱۹۹, ۲۰۱, ۲۰۲	۲۶۹, ۲۷۵, ۲۷۶
دهیاری, ۶۴, ۶۶, ۸۵, ۸۶	استانداری, ۱۹, ۲۳, ۴۶, ۶۳, ۶۴, ۶۵, ۶۶, ۷۰,
دیوان عدالت اداری, ۶۳, ۶۸, ۲۱۲, ۲۱۳, ۲۳۸,	۷۴, ۸۶, ۱۰۱, ۱۰۲, ۱۰۵, ۱۱۰, ۱۱۴, ۱۱۷,
ریاست جمهوری, ۱۳, ۷۳, ۱۰۲, ۱۰۵, ۱۰۷,	۱۳۰, ۱۳۱, ۱۳۲, ۱۳۵, ۱۹۸, ۱۹۹, ۲۲۲,
۱۲۲, ۱۲۳, ۱۲۴, ۲۰۰, ۲۲۹, ۲۳۳, ۲۳۴,	۲۲۴, ۲۲۷, ۲۲۹, ۲۶۱, ۲۶۲
۲۳۵, ۲۳۶	استان‌های مرزی, ۱۳, ۵۳, ۱۱۴, ۲۷۱, ۲۷۲,
سازمان بسیج سازندگی, ۱۱۵	۲۷۳
سازمان‌های مردم نهاد, ۱۷۰, ۱۷۲	امنیت داخلی, ۱۷, ۱۹, ۲۳, ۴۰, ۱۲۹, ۱۴۰, ۲۴۷,
ستادهای نوروزی, ۱۱۵	۲۴۹, ۲۵۱, ۲۵۴, ۲۵۵, ۲۶۵, ۲۷۰, ۲۷۱,
سوانح طبیعی, ۱۳, ۱۷۶, ۱۷۷, ۱۷۸, ۱۸۱, ۱۸۵,	۲۷۵, ۲۸۱
شورای آمایش سرزمین, ۸۰	امنیت ملی, ۱۳, ۱۰۰, ۱۴۱, ۱۴۴, ۲۳۳, ۲۳۴,
شورای تأمین, ۱۳, ۱۸, ۲۲, ۲۴, ۲۵, ۵۰, ۱۰۷,	۲۳۵, ۲۳۸, ۲۴۶, ۲۴۷, ۲۵۰, ۲۷۳,
۱۳۹, ۱۴۸, ۲۰۵, ۲۲۳, ۲۴۶, ۲۴۹, ۲۵۰,	انتخابات, د, ۲۴, ۲۵, ۵۰, ۶۳, ۷۴, ۸۶, ۸۷, ۸۸,
۲۵۱, ۲۵۲, ۲۵۳, ۲۵۴, ۲۵۵, ۲۵۶, ۲۵۸,	۹۰, ۹۱, ۹۲, ۱۱۰, ۱۲۲, ۱۲۳, ۱۲۴,
۲۵۹, ۲۶۰, ۲۶۱, ۲۶۲, ۲۶۵, ۲۶۶, ۲۶۸,	۱۲۵, ۱۲۶, ۱۲۷, ۱۲۸, ۱۲۹, ۱۳۱, ۱۳۲,
۲۷۴, ۲۷۵, ۲۷۶, ۲۷۸, ۲۷۹, ۲۸۱, ۲۸۹,	۱۳۷, ۱۴۸, ۱۹۹, ۲۰۰, ۲۱۶, ۲۱۹, ۲۲۴,
شورای ساماندهی میادلات مرزی, ۴۳, ۵۳, ۵۴,	۲۲۹, ۲۳۰, ۲۳۴, ۲۳۹, ۲۵۶, ۲۶۲, ۲۷۴,
شورای عالی شهرسازی, ۷۹, ۸۱, ۸۲, ۸۳, ۸۴,	انجمن شهر, ۶۲, ۶۷, ۶۸, ۷۷
شورای نگهبان, ۱۳, ۳۴, ۱۲۴, ۱۲۸, ۱۳۷, ۲۳۳,	اهل سنت, ۱۴۹, ۱۵۰, ۱۵۶, ۱۶۴, ۱۶۵,
۲۳۴, ۲۳۹	ائمه جمعه, ۱۱۲, ۱۶۸, ۱۷۳
شورای هماهنگی اجرایی اتباع بیگانه, ۱۴۱,	بازارچه‌های مرزی, ۴۳, ۴۵, ۵۲, ۵۳, ۵۴, ۵۶,
۱۴۴, ۱۴۷	۵۷, ۵۸
شهرداری, ۶۲, ۶۳, ۶۵, ۶۷, ۶۸, ۷۲, ۷۷, ۸۵,	بحران امنیتی, ۱۹, ۲۷۷, ۲۷۹, ۲۸۱, ۲۸۲, ۲۹۳,
۹۷, ۱۳۴, ۲۱۳, ۲۳۱, ۲۳۲	

۱۹۲, ۱۹۵, ۲۵۳, ۲۷۷, ۲۷۸, ۲۷۹, ۲۸۱,	صداوسیما, ۷۴, ۱۱۲, ۱۲۳
۲۸۲, ۲۸۶, ۲۸۷, ۲۸۸, ۲۹۳	طرح هادی, ۶۴, ۸۲, ۸۳, ۸۴, ۸۵
مدیریت سیاسی, ۱۷, ۲۹۶, ۳۰۰	عمران, ۲۴, ۲۵, ۳۶, ۶۱, ۶۲, ۶۳, ۶۴, ۶۵, ۶۶, ۶۷, ۶۸, ۶۹,
مذاهب اسلامی, ۱۴۸, ۱۴۹, ۱۵۰	۷۱, ۷۷, ۷۸, ۸۱, ۸۲, ۸۳, ۸۵, ۱۷۰, ۲۳۲,
مذهب شیعه, ۱۵۱, ۱۵۵	۲۳۳, ۲۷۱
منطقه آزاد, ۵۰, ۵۱, ۲۷۴, ۲۷۵, ۲۷۶	فرمانداران, ۱۳, ۱۷, ۱۸, ۱۹, ۲۰, ۲۴, ۲۷, ۳۱,
منطقه ویژه انتظامی, ۲۷۵, ۲۷۶	۴۰, ۴۱, ۵۰, ۷۳, ۷۵, ۷۷, ۸۰, ۸۶, ۸۷, ۸۹,
نظم عمومی, ۲۹۷, ۲۹۸, ۲۹۹, ۳۰۰, ۳۰۱	۹۰, ۹۴, ۹۷, ۱۰۲, ۱۰۴, ۱۰۵, ۱۰۸, ۱۱۳,
نیروی انتظامی, ۱۳, ۵۴, ۶۵, ۷۳, ۷۷, ۷۸, ۹۶,	۱۱۵, ۱۲۲, ۱۲۳, ۱۲۴, ۱۲۸, ۱۲۹, ۱۴۱,
۱۱۱, ۱۳۹, ۱۴۰, ۱۴۱, ۱۴۴, ۱۷۶, ۲۲۳,	۱۴۸, ۱۵۱, ۱۶۸, ۱۶۹, ۱۷۰, ۱۷۲, ۱۷۳,
۲۴۰, ۲۴۱, ۲۶۰, ۲۶۱, ۲۶۳, ۲۶۴,	۱۷۶, ۱۸۹, ۱۹۹, ۲۰۴, ۲۰۵, ۲۰۶, ۲۰۷,
۲۶۵, ۲۶۶, ۲۶۷, ۲۶۸, ۲۷۶, ۲۸۹, ۲۹۰,	۲۱۶, ۲۱۸, ۲۲۰, ۲۳۲, ۲۳۳, ۲۳۴, ۲۳۵,
۲۹۱, ۲۹۲	۲۳۷, ۲۳۸, ۲۳۹, ۲۴۰, ۲۴۱, ۲۴۲, ۲۴۳,
وزارت کشور, ۱۳, ۱۵, ۱۷, ۱۸, ۱۹, ۲۲, ۲۳, ۲۴,	۲۸۰, ۲۹۶
۲۷, ۴۰, ۴۴, ۵۲, ۵۳, ۶۲, ۶۳, ۶۴, ۶۷, ۶۸,	فرمانداری, ۱۹, ۲۵, ۲۶, ۴۶, ۴۹, ۵۲, ۶۲, ۶۳,
۶۹, ۷۱, ۷۴, ۷۵, ۷۶, ۷۷, ۸۶, ۸۸, ۹۵, ۹۷,	۷۲, ۷۶, ۸۸, ۹۰, ۱۱۳, ۱۱۵, ۱۲۰, ۱۲۸,
۱۰۱, ۱۰۲, ۱۰۴, ۱۰۷, ۱۰۸, ۱۰۹, ۱۱۰,	۱۳۰, ۱۳۱, ۱۳۳, ۱۳۵, ۱۳۹, ۱۴۸, ۱۷۳,
۱۱۱, ۱۱۵, ۱۲۲, ۱۲۳, ۱۲۴, ۱۲۵, ۱۲۷,	۱۹۹, ۲۰۴, ۲۰۷, ۲۱۶, ۲۱۹, ۲۲۰, ۲۲۱,
۱۳۰, ۱۳۱, ۱۳۲, ۱۳۳, ۱۳۴, ۱۳۵, ۱۳۸,	۲۲۳, ۲۲۴, ۲۲۶, ۲۲۷, ۲۲۸, ۲۲۹, ۲۳۲,
۱۳۹, ۱۴۳, ۱۴۴, ۱۴۵, ۱۴۶, ۱۵۸, ۱۶۸,	۲۴۹, ۲۵۳, ۲۵۵, ۲۶۲
۱۶۹, ۱۷۶, ۱۸۱, ۱۹۵, ۲۰۰, ۲۰۱, ۲۰۷,	قانون مجازات اسلامی, ۱۲۳, ۱۴۰, ۲۰۹, ۲۱۱,
۲۱۶, ۲۲۵, ۲۳۱, ۲۳۲, ۲۳۳, ۲۳۴, ۲۳۵,	۲۹۲, ۲۹۱
۲۳۹, ۲۴۹, ۲۵۲, ۲۵۷, ۲۵۹, ۲۶۰, ۲۶۲,	قانون گذار, ۱۷, ۲۳, ۱۲۴, ۱۳۰, ۱۳۱, ۱۳۶, ۱۷۱,
۲۶۴, ۲۶۵, ۲۶۶, ۲۶۷, ۲۶۸, ۲۶۹, ۲۷۱,	۲۱۱, ۲۱۳, ۲۴۶, ۲۶۶
۲۷۲, ۲۹۷, ۳۰۰	قوه قضائیه, ۱۳, ۳۵, ۶۳, ۶۸, ۹۶, ۱۸۲, ۱۹۵,
هیئت حل اختلاف, ۹۱, ۲۱۲	۲۰۶, ۲۱۳, ۲۳۸, ۲۸۹, ۲۹۰
هیئت وزیران, ۳۴, ۳۵, ۵۱, ۵۲, ۵۵, ۶۵, ۶۹, ۷۱,	کارگروه نام گذاری, ۱۰۹, ۱۱۰
۷۳, ۷۴, ۷۵, ۷۶, ۸۰, ۸۱, ۸۵, ۸۶, ۹۵, ۹۹,	مدیریت بحران, ۱۴, ۱۹, ۲۴, ۷۵, ۱۲۰, ۱۲۹,
۱۰۰, ۱۰۱, ۱۰۹, ۱۲۹, ۱۳۴, ۱۳۵, ۱۳۹,	۱۷۶, ۱۷۷, ۱۷۸, ۱۷۹, ۱۸۱, ۱۸۲, ۱۸۳,
۱۴۱, ۱۸۱, ۱۸۶, ۱۸۷, ۱۸۸, ۱۸۹, ۱۹۰,	۱۸۴, ۱۸۵, ۱۸۶, ۱۸۷, ۱۸۸, ۱۸۹, ۱۹۰,

انتظاری رودرپایان کتاب:

- ۱- به صورت نظری و کارکردی درک جامع تری از کار ویژه های فرمانداری و سیاست داخلی ایجاد شود.
- ۲- جایگاه امور اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و امنیتی در سیاست گذاری و تصمیم گیری های ملی و محلی مشخص شود.
- ۳- آشنایی با ساختار و سلسله مراتب سازمانی در سطوح مختلف وزارت کشور حاصل شود.
- ۴- آشنایی با نهادها و دستگاه های ذی ربط در کار ویژه های فرمانداری، خارج از مجموعه وزارت کشور و نوع تعامل فرمانداری با آن ها حاصل شود.
- ۵- آشنایی با قوانین، مقررات، احکام و اسناد بالادستی حاکم بر سیاست داخلی حاصل شود.
- ۶- بانقش و وظایف فرماندار و فرمانداری در خصوص امور مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و امنیتی آشنایی حاصل شود.