

ارزیابی نقش حقوقی شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها

در توسعه مدیریت شهری

صابر محمدپور، محمداکبرپور سراسکانرود

دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیای دانشگاه تهران

saber642@yahoo.com

دانشجوی دکتری جغرافیای دانشگاه تهران

2.akbarpour.hashtroud@gmail.com

چکیده

شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها به عنوان دو بازوی نظارتی و اجرایی نظام مدیریت شهری، نقش مؤثر و اساسی در روند اداره شهر ایفا می‌کنند. با توجه به اینکه شوراهای اسلامی شهرها، کارآمدترین ابزار حکومت محلی برای مدیریت شهری و در راستای نهادینه شدن مشارکت مردم در ساختارهای تصمیم‌گیری محلی هستند، توسعه نقش آنها در امور مدیریت شهری و شهرداری ضرورت دارد. با این حال، جایگاه قانونی شوراهای اسلامی شهر، جایگاهی نیست که ناظر بر تمامی فعالیت‌های امور شهری باشد. در بستر دگرگونی‌های اجتماعی-سیاسی و فرهنگی ایجاد شده در ایران طی یک دهه اخیر، اهمیت و جایگاه شهرداری و شوراهای اسلامی شهر به چالش جدی کشیده شده‌اند؛ در این فراخوانی نظام برنامه ریزی و مدیریت شهری در ایران، در معرض یک چالش نو پدید، قرار گرفته است. با توجه به این واقعیت که شورای اسلامی شهرها، مؤثرترین ابزار در مدیریت شهری هستند، بررسی رابطه حقوقی و توسعه نقش آنها در مدیریت شهری ضرورت دارد که این امر در شکوفایی هر چه بیشتر توسعه شهری نقش مؤثر و ثمر بخشی خواهند داشت. با توجه به اختلافات و مشکلاتی که بین اعضای شوراهای شهر و شهرداران به وجود آمده، در این مقاله سعی شده است، به بررسی راهکارهای حقوقی در ارتباط با تعاملات بین این دو نوع نهاد غیر دولتی در راستای بهبود مدیریت شهری پرداخته بشود.

واژه‌های کلیدی: شورا، شهرداری‌ها، مدیریت شهری، مشارکت، جایگاه حقوقی.

۱. مقدمه

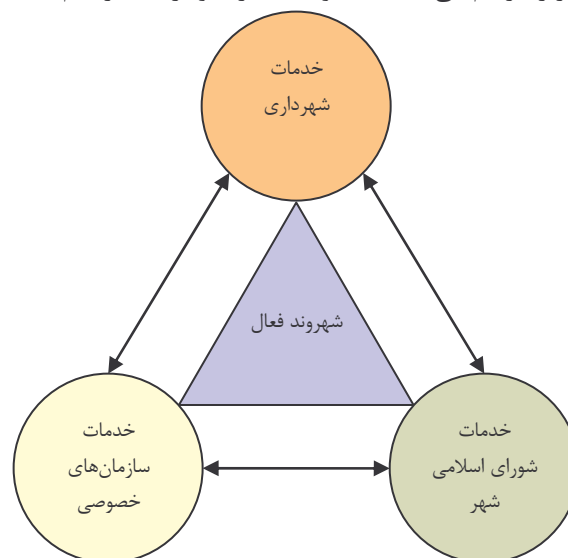
یکی از پرکارترین سازمان‌های عمومی - به ویژه در شهرهای بزرگ - شهرداری‌ها هستند، که بخش اعظمی از شهروندان بنا به دلایل گوناگونی در ارتباط با امور شهری خود به شهرداری‌ها مراجعه می‌نمایند و البته گاهی این گذر با عدم رضایت همراه بوده است. شهرداری در عرف جهانی، به عنوان مظهری از دولت محلی به شمار می‌آید، حجم و دامنه گسترده فعالیت‌های شهرداری‌ها و ناکارآمدی روش‌های سنتی و دستی پیشین، در پاسخگویی به نیازهای متنوع و فراوان شهروندان که آشفتگی و مصرف نابهینه منابع گوناگون را نیز به همراه دارد، از دلایل عمده این نارضایتی‌ها محسوب می‌شوند [۴۵:۱۸]. از سوی دیگر، ازدحام و تراکم جمعیت، مشکلات حمل و نقل و ترافیک شهری همراه با اتلاف زمان و آلودگی‌های زیست‌محیطی، منشأ یافتن چاره‌ای برای کاهش آلام ناشی از زندگی در کلان‌شهرها شده است. در عین حال، مسئولین نظام مدیریت شهری نیز همواره خدمات‌رسانی مطلوب به شهروندان را از اساسی‌ترین و مهم‌ترین اهداف و وظایف شهرداری‌ها عنوان می‌نمایند. شکل‌گیری شوراهای اسلامی در ایران به عنوان یکی از دستاوردهای مهم و بنیادین جمهوری اسلامی، دارای مبانی عمیق و قوی فقهی و شرعی است، شوراهای اسلامی کشوری، برخاسته از انقلاب بهمن ۵۷ می‌باشد که از آن تاریخ تاکنون قانون شوراهای فراز و نشیب بسیاری داشته است. در ایران، شورا به عنوان یکی از نهادهای نظارتی بر عملکرد بخش عمومی، فلسفه وجودی پیدا می‌کند. در سطح کل کشور، مجلس شورای اسلامی به عنوان عالی‌ترین نهاد نظارتی و قانون‌گذاری بر عملکرد دولت دخالت مستقیم دارد و به نیابت از طرف مردم عمل می‌کند و در سطح شهر نیز انجمن شهر، وظیفه نظارت بر عملکرد مدیریت شهری را دارند که در قانون از این انجمن‌ها به عنوان شورای اسلامی شهر نام برده شده است. در یک جامعه مدنی، حقوق شهروندی از مهم‌ترین و

اساسی ترین مباحث مطرح می‌باشد و شورای اسلامی شهر نیز وظیفه دفاع از این حقوق را بر عهده دارد (اصفهانی، نصحی، ۱۳۸۳:۱۶). در بستر دگرگونی‌های اجتماعی، سیاسی، فرهنگی ایجاد شده در ایران طی یک دهه اخیر به ویژه دوره اصلاحات و دوم خرداد ۷۶، نقش و اهمیت و جایگاه شوراها و شهرداری‌ها به چالش جدی فراخوانده شده است، در این فراخوانی نظام برنامه ریزی و مدیریت شهری ایران، در معرض یک چالش سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و شهری نو قرار گرفته است [۱۱:۱۵]. شورای اسلامی شهر و شهرداری دو نهاد وابسته و پیوسته به یکدیگرند که اعتبار و اقتدار هر یک در واقع اعتبار دیگری است. در بیشتر شهرهای جهان، شهردار، خود رئیس شورای شهر و یا عضو همان شورا است و اگر شهردار خارج از عضای شورای شهر هم می‌باشد، در حقیقت منتخب شورا است و مشروعیت خود را مستقیماً از شورا کسب و یا یک واسطه منتخب مردم است [۴۰:۱]. در ایران، شهردار توسط شورای اسلامی شهر برای یک دوره چهار ساله انتخاب می‌شود و به موجب قوانین فعلی، شهردار نمی‌تواند هم زمان در دو سمت باشد و شورای اسلامی شهر از طریق سؤال و استیضاح و عزل شهردار و تصویب بودجه و توزیع آن، حربه مهمی برای نظارت و راهبرد شهردار و شهرداری در اختیار دارد [۸۱:۱۰]. شوراها و شورای اسلامی شهر به عنوان هدایت کننده اصلی فعالیت‌های شهری برای تحقق مدیریت واحد شهری تعریف می‌شوند و می‌بایست بسیاری از این امور در این پارلمان محلی هماهنگ شوند. یکی از مشکلات عمده ای که شوراها با آن روبرو هستند، نارسا بودن قانون و اجرای ناقص آن است بدون شک نارسا بودن و ابهامات قانونی شورا می‌توانند در روابط بین شوراها و شهرداری‌ها تأثیرگذار باشد، که در مجموع می‌توان مشکلات قانون شوراها را در دو بخش محتوایی و اجرایی بررسی کرد (بهشتی، ۱۳۸۰، ۴۰). وظیفه اصلی و مهم شورای اسلامی شهر، در جریان صحیح قرار دادن امور شهری است همه ساکنین شهر از خدمات شهرداری برخوردارند و بسیاری از قوانین و آیین نامه‌ها حدود اختیارات شهرداری را مشخص نموده اند. شورای اسلامی شهر در واقع مرجع تصمیم‌گیری و وضع مقررات شهری است و شهردار مأمور اجرای صحیح آن مقررات است، شورا موظف است شهردار را انتخاب کند، بودجه شهرداری و سایر مقررات و ضوابط شهری را تصویب کند و اجرای صحیح و کامل آن مصوبات و همه خدماتی که بر عهده شهرداری است، نظارت داشته باشد [۵۰:۱۲]. در حال حاضر، شورا به جای آنکه شورای شهر باشد؛ شورای شهرداری است، چرا که هیچ نظارتی بر روی عملکرد دیگر سازمان‌های شهری ندارد و آنها خود را ملزم به رعایت مصوبات شورا نمی‌دانند، به عبارت دیگر، هیچ ضمانت اجرایی برای مصوبات شورا وجود ندارد. شورا را بنا به فلسفه تشکیل اجتماعات و جوامع، باید بدیهی‌ترین و فطری‌ترین کار بشر دانست که علی‌الاصول همانند نفس کشیدن و خوردن و آشامیدن نیازی به تبیین و استدلال ندارد، ولی علل مختلف اقلیمی، امنیتی، اقتصادی و انسانی که زمینه ساز و توجیه‌گر قدرت‌های متمرکز بوده‌اند همواره این رکن اساسی جامعه، یعنی شورا را به حاشیه رانده است. در هر کجای تاریخ نیز که بشر ضرورت احیای این اصل انسانی را در اداره جامعه فریاد زده وقتی موفق به برجسته کردن آن شده است، زیرساخت‌های موجود اجتماعی که محصول معلول اداره متمرکز قدرتها بوده‌اند رکن شورا را مهجور، ناکارآمد و مدفون کرده است. به همین دلیل، می‌توان اولین رسالت تعریف شده را برای توسعه اداره شورایی در جامعه شناسایی این عوامل و زیرساخت‌ها و چاره جویی برای ایجاد و تحول در آنها به تناسب ظرفیت‌های اجتماعی دانست. نظر به اینکه شورای اسلامی شهرها، کارآمدترین ابزار حکومت محلی برای مدیریت شهری و در راستای نهادینه شدن مشارکت مردم در ساختارهای تصمیم‌گیری محلی هستند، به لحاظ حقوقی توسعه نقش آنها در امور مدیریت شهری در شهرداری ضرورت دارد، از این رو توجه بیشتر به شورایی نمودن برنامه‌ها و نظارت نزدیک‌تر شوراها بر فعالیت سازمانها و دستگاه‌های اجرایی شهرداری، در شکوفایی هر چه بیشتر توسعه شهری، نقش مؤثر و ثمربخش خواهد داشت.

۲. طرح مسأله

نهادینه شدن شوراهای اسلامی در جمهوری اسلامی، امری نوین است ولی از ایجاد نهاد شورای شهری در بسیاری از کشورها چندین قرن می‌گذرد؛ از این رو توجه به تجارب کشورهای پیشگام در این راه، از اهمیت خاصی برخوردار است. هدف اصلی تشکیل شورای اسلامی شهر، پیشبرد سریع برنامه‌های توسعه شهری از طریق همکاری و مشارکت مردم است. در این راستا پیشنهاد می‌شود اعضای شورای اسلامی شهر، در سیستم مدیریت شهری و شهرداری، مشارکت و نظارت مستقیم داشته باشند. نظارتی که از طرف وزارت کشور بر شهرداری وجود داشت، یک نظارت بروکراتیک بود و در دراز مدت این نظارت کارآمدی خود را از دست داد، اما نظارت شورای اسلامی شهر بر شهرداری، نظارت دموکراتیک و مردمی است. وقتی شورای اسلامی شهر، تصمیم می‌گیرد و شهرداری آن تصمیمات را اجرا می‌کند و دوباره شورا یا هر نهاد دیگری بر اجرای تصمیمات نیز نظارت می‌کند، امکان استفاده از رانت‌ها و تمرکز قدرت در شهرداری کاهش می‌یابد [۲:۱۹]. لذا بحث و بررسی پیرامون رابطه حقوقی شورای شهر و شهرداری دارای ضرورت و از اهمیت خاصی برخوردار است. با توجه به تازگی تشکیل شورای اسلامی شهر پس از یک دوره فطرت طولانی، یقیناً با مشکلاتی روبرو شده که این مشکلات شامل آشنا نبودن بعضی از اعضای شوراها به وظایف قانونی خود و دخالت در امور اجرایی شهرداری، همچنین زیر بار نرفتن بعضی از شهرداران در اجرای مصوبات شوراها به عنوان تنها نهاد سیاست‌گذار و تصمیم‌گیرنده در امور شهرداری و اختلافاتی که بین بعضی از اعضای شورای اسلامی شهر و شهرداران به وجود آمده، می‌باشد که بررسی این اختلافات و همچنین بررسی راهکارهای حقوقی این مورد، از ضروریات این مسأله می‌باشد. اختلاف پیش آمده میان شورای اسلامی شهر و شهرداری‌ها که منجر به انحلال برخی شوراها، استعفای بعضی از اعضای شورای اسلامی شهر و همچنین برکناری و استعفای تعدادی از شهرداران می‌شود و بر روند کار و تصمیم‌گیری در شوراها و شهرداری‌ها تأثیر منفی می‌گذارد، می‌تواند ناشی از عدم هماهنگی بین اعضای شورا، نوپا بودن شوراها و نهادینه نشدن فرهنگ همکاری جمعی میان مردم، شورا و شهرداری، نگاه سیاسی به فعالیت شورا، عدم آشنایی اعضای شورای اسلامی شهر به وظایف قانونی خود و قانون شهرداری‌ها و خلاءهای قانونی و آیین‌نامه‌های موجود در قانون شوراها باشد. بدین ترتیب در این مقاله، سعی در بررسی و تجزیه و تحلیل این مسائل و مشکلات کارکردی و نظریه‌ای نسبت به شوراها و ارتباط آن با شهرداری‌ها بشود.

با جمع‌بندی مطالب مطرح شده فوق، می‌توان مدلی مفهومی از اجزاء و تعامل میان ارکان خدمات شهری که راه رسیدن به مدیریت شهری پایدار برای یک شهر را فراهم می‌کند، به نحوی که در نمودار (۱) ترسیم شده است، ارائه نمود.



نمودار شماره (۱) مدل مفهومی ارکان خدمات شهری

۳. هدف تحقیق

هدف از این تحقیق بازشناسی تعاریف مربوط به جایگاه حقوق شوراهای اسلامی در کشور و بررسی رابطه حقوق این دو نهاد غیر حکومتی و مردمی یعنی شوراهای و شهرداری‌ها است. همچنین با تقویت جایگاه شوراهای باید با افزایش شیوه‌ها و راه‌های حضور مردم و مشارکت آنها در برنامه‌های محلی اعم از اقتصادی و فرهنگی انجام پذیرد، چرا که تعدد مراکز قدرت موجب افزایش توان اجرایی مناطق و در نتیجه بالا رفتن جایگاه شوراهای در نظارت و هدایت تصمیمات شهرداری می‌شود و در مجموع بررسی مسائلی که منجر به حل اختلاف می‌شود از اهداف این تحقیق می‌تواند باشد.

۴. روش تحقیق

روش تحقیق این پژوهش توصیفی-تحلیلی است و برای جمع‌آوری اطلاعات از دو روش کتابخانه‌ای و اسنادی برای بررسی موضوع استفاده شده است، در این پژوهش در قسمت تحقیق کتابخانه‌ای، مقالات مختلفی که در رسانه‌های گروهی و مطبوعات چاپ شده و ضمناً از متون قانونی شوراهای اسلامی شهر و شهرداری استفاده شده است.

۵. جایگاه حقوقی شوراهای و شهرداری‌ها

شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها به عنوان دو بازوی نظارتی و اجرایی در نظام مدیریت شهری، نقش اساسی در روند اداره شهر ایفا می‌کنند، شهردار به عنوان مدیر اجرایی شهر، مسئول اجرای طرح‌ها و برنامه‌های مصوب است و انتخاب وی، بوسیله شورا از مهمترین وظایف شوراهای شهری به شمار می‌آیند (ابوالحسنی، ۱۳۸۶، ۹). در سال ۱۳۸۶ قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی و در سال ۱۳۳۴ نیز قانون شهرداری که در آن موضوع انجمن شهر مطرح شده بود، به تصویب رسید. پس از آن در سال ۱۳۶۱ قانون تشکیلات و وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور تصویب شد و تا سال ۱۳۷۵ بدون آنکه اجرا شود، مکرراً اصلاح شد. سرانجام در اردیبهشت سال ۱۳۷۸ شوراها برای اولین بار در کشور تشکیل شدند. روح قانون شوراها نشان از تغییر الگوی مدیریت محلی از مدیریت متمرکز دولتی به مدیریت گسترده مردمی دارد (بهشتی، ۱۳۸۰: ۱۶). در سوم تیر سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب، قانون شورای شهر را به تصویب رسانید که اولین مورد برای شناسایی شورا با این لفظ به جای انجمن‌های سابق بود. پس از تصویب این قانون در صد و شانزده شهر کشور، شورای شهر تشکیل شد. طول این شوراها دو سال بود و پس از تصویب قانون اساسی دیگر عملاً غیر فعال شدند. در آذر ماه سال ۱۳۶۱ مجلس شورای اسلامی قانونی تحت عنوان تشکیلات شوراهای اسلامی متشکل از ۵۳ ماده از تصویب گذراند (کوچکیان، ۱۳۸۰، ۷).

در ایران، شوراها به عنوان یکی از نهادهای نظارتی بر عملکرد بخش عمومی، فلسفه وجودی پیدا می‌کند، در سطح کل کشور، مجلس شورای اسلامی به عنوان عالی‌ترین نهاد نظارتی و قانون‌گذاری بر عملکرد دولت نظارت مستقیم دارد و به نیابت از طرف مردم عمل می‌کند. در سطح شهر نیز انجمن شهر وظیفه نظارت بر عملکرد مدیریت شهری را دارند که در قانون از این انجمن‌ها به عنوان شورای اسلامی شهر نام برده شده است، در یک جامعه مدنی حقوق شهروندی از مهمترین و اساسی‌ترین مباحث مطرح می‌باشد و شوراهای اسلامی نیز وظیفه دفع از این حقوق را بر عهده دارند (نصر اصفهانی، نصحی، ۱۳۸۴، ۴۰). موضوع اصلی در مورد شوراهای تعریف و انتخاب الگوی مدیریت محلی است، نه بحث قانون شواها. شوراها می‌توانند با انواع کارهای آموزشی و اقدامات فرهنگ‌سازی با مردم ارتباط برقرارکنند و خودشان در نهادینه شدن شوراها مؤثر باشند، آنها باید دنبال سازوکارهایی باشند که بتوانند قدرت خود را از ساخت اجتماعی کسب کنند و خودشان را از طریق فرهنگ‌سازی و کارهای ترویجی و ارتباط سازمان یافته تر با سطوح توده‌ای گسترش دهند. جایگاه شوراهای در قانون اساسی چنان رفیع است که شورای عالی استان‌ها می‌تواند در موضوع کار خود، به مجلس طرح ارائه دهد. شوراها می‌توانند به جای اینکه به اصلاح جزئیات قانون بپردازند، برای تشکیل شورای عالی استان‌ها و نهادینه شدن فعالیت شورا در شهرها تلاش کنند. شورا نهادی

است که مهم‌ترین کارکرد آن، بیان تعهد متقابل میان مردم و مسئولان است و همکاری این دو به صورت نیروی واحد، می‌تواند در هر چه آباد تر ساختن کشور موثر باشد (همان، ۴۲). نهادینه شدن شوراهای اسلامی شهرها در جمهوری اسلامی ایران، امری است نوین، ولی از ایجاد نهاد شورای شهری در بسیاری از کشورها چند قرن می‌گذرد. از این رو توجه به تجارب کشورهای پیشگام در این راه از اهمیت خاصی برخوردار است. هدف اصلی تشکیل شوراهای اسلامی شهرها، پیشبرد سریع برنامه‌های توسعه شهری از طریق همکاری و مشارکت مردم است. در این راستا، پیشنهاد می‌شود اعضای شورای شهر در سیستم مدیریت شهری و شهرداری مشارکت مستقیم داشته باشد. نظر به اینکه شوراهای اسلامی شهرها، ابزار کلیدی در مدیریت شهری و روستایی هستند، توجه بیشتر به شورایی نمودن برنامه‌ها و نظارت نزدیک‌تر شوراهای بر فعالیت سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی شهرداری، در شکوفایی بیشتر توسعه شهری، نقش موثری خواهد گذاشت (ابراهیمی فرد، ۲۱:۱۳۸۴). در زمان حاضر، شوراهای در پی یافتن جایگاه مناسبی در حوزه اختیارات و مسؤولیت‌های حقوقی و مالی است، متأسفانه آنچه که اکنون در این زمینه مشاهده می‌شود، ابهامی است که در تعریف جایگاه شوراهای وجود دارد. بدون شک، شوراهای از موثرترین ابزارهای انتقال خواسته‌های مردم به مسئولان هستند، و برای رسیدن به توسعه پایدار نیز ضرورت تشکیل این نهاد مردمی احساس شود. در این زمان حاضر اعضای شورای اسلامی شهر به عنوان نمایندگان منتخب مردم و مظهر خواسته‌های مردمی تثبیت شده اند، اما تصور و انتظاری که از شوراهای می‌رود، حیطة وسیع‌تری به خود می‌گیرد؛ در واقع شوراهای نه تنها بر پایه حکومت بهینه، بلکه بر مبنای احساس شهروندی مسئولانه نیز، زمینه را برای تغییرات مطلوب آماده کنند. علاوه بر این شوراهای می‌توانند در کنار انجام وظایف خود به عنوان مجریان طرح‌های فنی، نقش موثری در تبدیل جامعه متمرکز به جامعه غیرمتمرکز، ایفا می‌کنند (بهشتی، ۱۴:۱۳۸۰).

۶. جایگاه شورای شهر در مدیریت شهری

در قرن بیست و یکم و آغاز هزاره سوم، بیش از نیمی از جمعیت جهان در شهرها زندگی می‌کنند و شهرنشینی با گام‌های بلندی به جلو می‌رود. در کشورهای در حال توسعه، رشد سریع جمعیت و تمرکز فعالیت اقتصادی بر گرد شهرهای بزرگ، باعث نابودی بخش کشاورزی در روستاها گردیده که منجر به مهاجرت گروهی و گسترده به شهرها شده است. شهرنشینی انفجاری آمیز، قسمت اصلی شهرها را از بین برده و زاغه‌ها و حلبی‌آبادها احداث شده و مسکن‌های غیرقانونی چون قارچ از زمین روئیده و می‌رویند. حال سؤال این است با شهرنشینی و شهروندان چگونه باید برخورد کرد تا محیط شهر به یک محیط سالم همراه با آرامش و اطمینان خاطر تبدیل گردد؟ به نظر می‌رسد وقت آن رسیده است که با برنامه‌ریزی مدون و اصولی و منطبق با شرایط زمانی به سوی توسعه شهرها برویم. آنچه که مسلم است توسعه چشمگیر شهرها از نظر جمعیت و مساحت تحولات اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی بسیاری را به دنبال داشته که این دگرگونی‌ها مشکلات عدیده‌ای را برای شهرهای بزرگ ایجاد نموده است، از جمله مشکل ترافیک و حمل و نقل درون شهری، مسکن، آلودگی هوا، تراکم بیش از اندازه، فشارهای عصبی، کمبود وسایل تفریحی و فضای سبز، کمبود مراکز اجتماعی و فرهنگی، مشکلات اجتماعی فرهنگی، آلودگی زیست محیطی، دفع پسماند خانگی و بیمارستانی و ده‌ها مورد دیگر که شهرنشینان امروزی با آن مواجه هستند. پس باید با سلاح برنامه‌ریزی شهری به حل این مشکلات رفت و از تکنولوژی در جهت بهبود هر چه بیشتر و بهتر زندگی شهری سود برد. البته برای توسعه و اعمال مدیریت شهری، باید پذیرش متقابل حقوقی میان شهروندان و شهر وجود داشته باشد تا شهر به مکانی دلپذیر برای زندگی تبدیل شود. بررسی‌های تاریخی نشان می‌دهد که سابقه مدنیت و شهرنشینی در ایران یکی از طولانی‌ترین سوابق شهرنشینی در جهان است و این بیانگر قدمت دانش و تجربه مدیریت شهری در سرزمین کهن ایران است. اما با وجود چنین سابقه درخشانی، متأسفانه تصویر وضع موجود سیستم مدیریت شهری در ایران، تصویر مغشوش و نامتعادل بوده که علی‌رغم تغییرات حاصله در مقتضیات زندگی امروزی، پیچیده شدن مسائل شهری و گسترش حیطة وظایف و مسئولیت شهرداری‌ها، هنوز هم قانون مصوب ۱۳۳۴ (علی‌رغم اصلاحات و اضافات متعدد) به عنوان قانون اصلی در شهر وظایف شهرداری‌ها تلقی می‌گردد.

۷. عناصر مؤثر در مدیریت شهر

الف (شهرداری

شهرداری به عنوان مهم‌ترین عنصر مدیریت شهری، از جایگاه خاصی در نظام سازمانهای اداری کشور برخوردار است. شهرداری به لحاظ حقوقی و اداری، جزء مؤسسه‌های عمومی محسوب می‌شود. با این مفهوم شهرداری یک نهاد عمومی اما غیر دولتی است که اقتدار و رسمیت آن ناشی از رأی مردم یا نمایندگان مردم است و در قلمرو وظایف خود بایستی دارای استقلال عمل باشد. اما با این حال، در ایران هیچ گاه شهرداری‌ها به طور کامل از این استقلال قانونی برخوردار نبوده و علاوه بر آن قوانین موجود (از جمله ماده پنجاه و سه قانون تشکیلات شورای اسلامی) موجب شده شهرداری‌ها به شدت تحت کنترل و نظارت وزارت کشور و سازمانها و مقامات محلی تابع آن مانند استاندار و فرماندار باشند و وجود چنین روابط و دیدگاهی نسبت به شهرداری، اصلی‌ترین عامل در نقض اختیارات و مسئولیت‌های آن است.

ب (عناصر مؤثر در مدیریت شهری در سطح ملی و منطقه ای

در کشورهایی با ساختار حکومتی متمرکز مانند ایران، دولت مرکزی در اداره امور محلی نقش گسترده‌ای را به صورت مستقیم و غیر مستقیم ایفا می‌کند و در این راه، بخش عمده‌ای از امور محلی را به صورت متمرکز در اختیار سازمانهای تابعه اش قرار می‌دهد و در این چارچوب عناصر ملی مؤثر در مدیریت شهری عبارتند از :

الف. وزارت کشور

مهم‌ترین عنصر ملی مؤثر در مدیریت شهری و شهرداری‌های ایران، وزارت کشور است و یکی از علل عدم استقلال شهرداری‌ها در نوع ارتباط آنها با وزارت کشور است چرا که شهر داری‌ها در ایران از بدو تأسیس، به عنوان شعبه‌های تابعه وزارت کشور محسوب گردیده و علاوه بر مقامات این وزارتخانه مانند وزیر کشور، معاون هماهنگی امور عمرانی، دفتر فنی و اداره کل شهرداری‌های وزارت کشور، تابع استانداری به عنوان مؤثرترین سازمان در مدیریت شهری در سطح منطقه‌ای بوده است. وظایف وزارت کشور در قبال شهرداری‌ها بر اساس قوانین و آئین نامه‌ها، بسیار گسترده و متنوع است که برخی از مهم‌ترین آنها عبارتند از:

- ۱- نظارت بر اجرای کلیه قوانین، آئین نامه‌ها و مقررات مربوط به شهرداری‌ها.
- ۲- تعیین نیازمندیهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منطقه ای و محلی و تشخیص اولویت آنها.
- ۳- تصویب برنامه‌های عمرانی و نو سازی شهر داری‌ها.
- ۴- تهیه و تنظیم معیارها، ضوابط و استانداردهای فنی و عمرانی.
- ۵- تصویب محدوده خدماتی شهرداریها و حریم شهرها.
- ۶- صدور حکم انتصاب شهرداران (شهرهای کمتر از دویست هزار نفر توسط استاندار و شهرهای بزرگتر توسط وزیر کشور)
- ۷- تصویب دستورالعملهای مربوط به امور مالی و معاملات شهرداری‌ها.
- ۸- صدور اجازه شروع وصول عوارض نوسازی و وصول عوارض متمرکز و توزیع آن بین شهرداری‌ها.
- ۹- تصویب سازمانهای اداری شهرداری‌ها و تهیه مقررات استخدامی.
- ۱۰- انتخابات شوراهای شهر و اعمال نظارت قانونی بر امور کلیه شوراها.

ب. وزارت مسکن و شهر سازی:

رابطه وزارت مسکن و شهر سازی و سازمان مسکن و شهر سازی به عنوان سازمان محلی آن را، با شهر داری با محورهای زیر می‌توان بررسی نمود:

- ۱- پیشنهاد و تهیه طرح توسعه شهری و نظارت بر حسن اجرای برنامه‌های مصوب توسعه شهری توسط شهرداری که در صورت بروز اختلاف نظر بین سازمان مسکن و شهر سازی و شهرداری در خصوص طرح مصوب ، نظریه کمیسیون ماده پنج استان و در حالت وجود مغایرت‌های اساسی نظریه شورای عالی شهر سازی و معماری ملاک عمل است.
- ۲- اجرای پروژه‌های عمرانی دولتی یا اعتبارات ملی در شهرها.
- ۳- تهیه و اجرای طرح‌های آماده سازی زمین با هدف توسعه شهرها مطابق آیین‌نامه‌های مصوب.
- ۴- تهیه، تصویب و ابلاغ معیارها ، ضوابط و آئین نامه‌های شهر سازی.

پ). سازمان مدیریت و برنامه ریزی

شهرداری، ارتباطی غیر مستقیم و از طریق وزارت کشور و استانداری با این سازمان داشته و ارتباط بودجه ای آن مشتمل بر بودجه‌های عمران شهری، کمک‌های بلاعوض و اعطای وام می‌باشد.

ت). عناصر محلی مؤثر بر مدیریت شهری

مدیریت شهری در سطح ملی را می‌توان به عنوان مجموعه ای از عناصر رسمی و غیر رسمی تعریف کرد که اداره امور شهر را به عهده داشته و یا در آن مؤثرند، این عناصر با اختیارات و ابزارهایی که در اختیار دارند در سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی نظام مدیریت شهری نفوذ کرده و سعی در انجام وظایف خود و یا مطابقت آنها با خواسته‌های خود را دارند.

۱- شورای اسلامی شهر

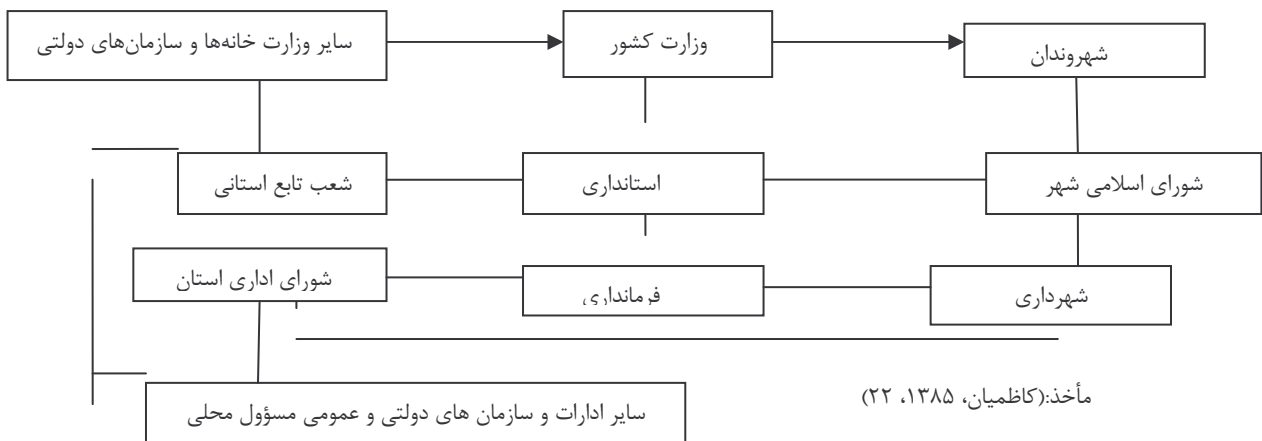
مهم‌ترین نهاد محلی که بر اساس اصل صدم قانون اساسی، حق دخالت در اداره امور شهر و نظارت بر حسن انجام وظایف مدیران محلی را دارد، شورای اسلامی شهر است که اعضای آن به عنوان نمایندگان افکار عمومی با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند. مطابق « قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران » مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ شرح وظایف بیست و نه گانه شورای شهر در ماده هفتاد و یک تعیین شده است که با توجه به آن به نظر می‌رسد مؤثرترین عامل در مدیریت شهری، بایستی شورای شهر باشد. اما در طول دوره اول شوراها ، ثابت شد که قانون مذکور، کافی نبوده و ضمانت‌های اجرایی لازم برای انجام وظایف شورای شهر در آن وجود ندارد. در ذیل برخی از وظایف شورای شهر آمده است:

۱. انتخاب شهردار به مدت چهار سال (حکم انتصاب به وسیله وزیر کشور یا استاندار) صادر می‌گردد.
۲. تصویب آئین نامه‌های پیشنهادی شهرداری (با رعایت دستور العمل‌های وزارت کشور).
۳. تصویب اساسنامه مؤسسه‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری (با تأیید موافقت وزارت کشور).
۴. تصویب بودجه ، اصلاح و متمم بودجه و تفریق بوجه سالانه شهرداری و شرکت‌های وابسته به آن.
۵. تصویب لوایح و برقرای یا لغو عوارض شهر و تغییر نوع و میزان آن (با در نظر گرفتن سیاست‌های دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود).
۶. تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته.
۷. وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری.
۸. تصویب نرخ کرایه وسائط نقلیه درون شهری.
۹. نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها و میداين و فضای سبز و تأسیسات عمومی شهر.
۱۰. تصویب نام‌گذاری معابر، خیابان‌ها ، کوچه‌ها ...
۱۱. بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسائی‌های حوزه انتخابیه و تهیه طرحها و پیشنهادهای اصلاحی و ارائه به مقامات مسئول ذی‌ربط.

۱۲. همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با تأیید وزارت کشور و مسکن و شهرسازی .

همانطوری که مشاهده می‌شود وظایف شورا اکثراً به نهاد شهرداری محدود شده و قدرت و اختیارات لازم جهت تصمیم گیری و سیاست‌گذاری بر تمام عناصر و سازمانهای مؤثر در مدیریت شهری را ندارد. شورای شهر یکی از عناصر سیستم مدیریت شهری محسوب می‌شود، از این رو، بحث و بررسی در مورد نقش و عملکرد آن، نخست، نیازمند ارائه تصویری از مفهوم و مشخصات

عمده سیستم کلان مدیریت شهری و عملکردهای مورد انتظار از آن است. در واقع ابتدا لازم است روشن شود که از کلیت سیستم مدیریت شهری چه عملکردهایی انتظار می‌رود، تا بتوان در این چارچوب و متناسب با اقتضائات ناشی از آن، جایگاه، نقش و عملکردهای عناصر ذی‌ربط و از جمله شورای شهر را تعیین کرد (نمودار شماره ۲). شورای شهر به عنوان عنصر سیاست‌گذار تصمیم‌گیر و با اندکی تسامح، قانون‌گذار مدیریت شهری در سطح محلی باید از خصلت جامعیت و فراگیری برخوردار بوده و بتواند وظایف سیاستی و نظارتی خود را نسبت به تمام امور شهر و سازمان‌های ذی‌ربط ایفا نماید، اما در عین حال کمیت و کیفیت این خصلت تحت تأثیر سه عامل زیر تعیین شده و بر حسب جوامع مختلف تفاوت می‌یابد، آن عوامل عبارتند از: الف. ساختار حکومت و میزان اقتدار گرایایی ب. سطح توسعه یافتگی پ. شکل‌گیری و تکامل جامعه مدنی [۲۳:۹].



نمودار شماره (۲) ارتباط سیستمی بین نهادهای مرتبط با مدیریت شهری

در واقع به دلیل آنکه شوراها به عنوان نهادهای غیر دولتی که می‌توانند جدای از تحولات سیاسی عملکردهای خاص اجتماعی داشته باشند، نهادینه نشده بودند و همواره با دیدگاهی دولتی و اقتدار گرایانه به آنها نگریسته می‌شد، در تحولات سیاسی همواره با شوراها و محدوده اختیارات آنها برخورد سیاسی می‌داشت. این تعداد از نمایندگان و کسانی که با دیده تردید به بررسی قانون شوراها و شکل‌گیری آن می‌نگریستند، شوراها را به عنوان حلقه رابط سیاسی بین دولت و با مردم و با تعریف سیاسی و اقتدار گرایانه تلقی می‌کردند؛ چون این حلقه رابط به درستی نهادینه نشده بود. در شرایطی مانند تحولات پس از انقلاب و جنگ یا باید شوراها شکل نمی‌گرفت یا با اختیارات محدود دولتی به وجود می‌آمد [۱۱:۳]. طبق قانون اساسی و قانون شوراها، نقش اصلی در مدیریت شهری بر عهده شوراهای اسلامی شهر گذاشته شده است؛ همه برنامه‌ها و تصمیمات شهرداری باید با هماهنگی و نظارت شوراها انجام می‌پذیرد. مدت فعالیت اعضای شوراها چهار سال است و تعداد اعضا بر حسب جمعیت شهر متغیر می‌باشد [۶۹:۵]. مدیریت واحد شهری زمانی تحقق می‌یابد که جایگاه شورا به عنوان مدیر و مرجع اصلی هماهنگ کننده اداره امور شهر به رسمیت شناخته می‌شود، در این میان نقش شهرداری‌ها نیز به موازات شوراها مهم و حیاتی است (جدول شماره ۱). در مقطع کنونی، وجود شرایط دشوار در برنامه ریزی و فعالیت‌ها و همچنین بروز نا هماهنگی درون مجموعه شهرداری در تدوین طرح‌ها و اتخاذ سیاست‌های هماهنگ، موجب می‌شود، بار دیگر بازنگری در وظایف شهری، به عنوان نوعی ضرورت اجتناب ناپذیر مطرح گردد (ذکایی، ۱۳۸۲: ۶۵).

جدول شماره (۱) نقش شوراهای در نظام مدیریت شهری

نقش‌های شوراهای در نظام مدیریت شهری	موانع و مشکلات درونی و بیرونی شوراهای
تمرکز زدایی و بازساخت نظام اداری و تصمیم‌گیری در سلسله مراتب تشکیلاتی	۱- عدم درک مفهوم مشارکت
۲- رشد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی مردم	عدم آشنایی مردم با واژه شورا
۳- هویت شهری و انسجام اجتماعی	۳- عدم تقسیم کار و سازمان‌دهی میان اعضای شوراهای
۴- بسط عدالت اجتماعی و حفظ حقوق شهروندی	۴- نبود قوه اجرایی و عدم مطابقت وظایف
۵- تسریع در تهیه طرح اجرای طرح‌ها با خواسته‌های مردم	۵- عدم اعتماد اعضاء نسبت به یکدیگر

ماخذ: (یافته‌های مبانی نظری تحقیق)

در مجموع می‌توان گفت: که مهم‌ترین عامل برای مرتفع کردن مشکلات برون‌شورایی، آموزش جامعه است (بهشتی، ۱۳۸۰: ۱۴).

۸. شخصیت حقوقی شهرداری‌ها

طبق ماده سه قانون شهرداری‌ها، شهرداری، دارای شخصیت حقوقی مستقلی است. نخستین اثر حقوقی این مطلب این است که شهرداری مستقلاً می‌تواند طرف حق و تکلیف قرار بگیرد (طباطبایی، ۱۳۶۳، ۱۳۱). دومین اثر حقوقی این است که بر خلاف سازمان‌های دولتی که در سلسله مراتب سازمانی واحدی قرار داشته و در امور مختلف مربوط به خود، از یک سازمان واحد تبعیت می‌کنند، شهرداری دارای سلسله مراتب سازمانی مخصوص به خود می‌باشد؛ مثلاً بودجه شهرداری به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد. این تفکیک سازمانی به دلیل استقلال شخصیت شهرداری، در قانون تحقق یافته است. سومین اثر حقوقی استقلال شخصیت شهرداری، این می‌باشد که دولت در رتق و فتق امور جاری محکوم به رعایت مقررات و قوانین پیچیده ای است که گذر آنها مستلزم طی تشریفات طولانی و دشواری است [۴۸:۱۶]. شهرداری یک شخصیت حقوقی عمومی است که در فرآیند تخصصی شدن امر مدیریت عمومی جامعه ملی و به منظور رفع نیازهای جامعه شهری و اعمال مدیریت شهری توسط قانونگذار ایجاد شده است. شخصیت شهرداری، مستقل از دولت است و تبعاً در مواردی خاص که مورد اشاره قانونگذار باشد، مشمول قوانین عمومی است. در واقع شهرداری از قوانین مخصوص خود تبعیت می‌کند، به همین ترتیب، شهرداری در سلسله مراتب سازمانی قرار نداشته، فاقد رابطه طولی با این شخصیت حقوقی است [۱۶: ۵۹-۵۸]. پس از جنگ جهانی دوم و همگام با ارائه نظریات جدید اقتصادی مانند دولت رفاه و دولت توسعه، انجمن‌های شهر که تاکنون صرفاً به منظور نظارت شهروندان بر عملکرد شهرداری‌ها و دفاع از حقوق شهروندی فعالیت می‌نموده اند، در جهت پاسخ‌گویی به نیازهای جدید شهروندان، وظایف توسعه و توزیع عادلانه تر امکانات در بین شهروندان را نیز به شهرداری واگذار نموده اند؛ به همین دلیل مجمع‌هایی از کارشناسان مسائل شهری تشکیل شد و در جهت تصمیم‌گیری بر اساس اصول علمی گام‌هایی نیز برداشته شد. با گذشت زمان، ارائه کلیه خدمات شهری در فهرست وظایف سازمان‌های شهری قرار گرفت و نهادهای شهری به تدریج از سمت تولید کالاهای عمومی به سمت کالاهای تخصصی، نظیر مسکن برای اقشار کم‌درآمد، گسترش پیدا نمود؛ ولی دخالت بیش از حد در امور شهری که اغلب همراه عدم کارایی و افزایش هزینه‌های شهری بود، انجمن‌های شهر را برآن داشت که از وظایف شهرداری‌ها کم کرده و بعضی از این وظایف را بر عهده بخش خصوصی قرار می‌دهد، مباحث گسترده‌ای در رابطه با خصوصی سازی مطرح شد و برخی به اختیارات شهرداری‌ها به بخش خصوصی واگذار شد (نصر اصفهانی، نوحی، ۱۳۸۴: ۷۰).

ساختار شهرداری‌ها، ساختاری سنتی و بر اساس نظام مدیریتی از بالا به پایین است، قوانین و مقررات مشارکتی، روحیه مشارکتی و مدیریت مشارکتی در چنین سیستم سنتی کاملاً ناآشناست، به همین دلیل است که حضور شوراهای در ساختار سازمان شهرداری می‌تواند ایجاد مشکل کرده، با آن ناسازگاری بزرگ و عدم هماهنگی ایجاد شود. بخشی از این مشکلات که اکنون شوراهای با شهرداری‌ها دارند، ناشی از همین ساختار سنتی است. به این مورد بسیار مهم وقتی نا آشنایی با قوانین شهرداری و شفاف نبودن مرزبندی وظایف را اضافه کنیم، مشکل حادث خواهد شد. شهرداری سازمانی است که در بسیاری از

اقدامات روزمره خود نیاز به اقتدار دارد و هر گاه مردم از عملکرد شوراهای این استنباط را کرده باشند که با آمدن شوراهای به اقتدار شهرداری خدشه وارد شده است، انجام امور شهرداری با مشکل مواجه خواهد شد. اتکا راه حل‌های قانونی مطمئن‌ترین شاخص در ایجاد هماهنگی بین شوراهای و شهرداری‌ها و ایجاد تفاهم بین مدیریت اجرایی و مدیریت قانون‌گذار و ناظر شهر است (تشکر، ۱۳۸۱، ۱۰). رفع مشکلات شهرداری نیاز به همکاری متقابل شورای شهر و شهرداری دارد. یکی از موضوعات مهمی که سازمان شهرداری همه ساله با آن مواجه می‌باشد، بودجه است. شهردار بودجه را تنظیم می‌کند، شورای شهر بودجه تنظیم شده را مورد مطالعه قرار داده و پس از جرح و تعدیل لازم تصویب می‌نماید. پس از تصویب بودجه از طرف شورای شهر و ابلاغ آن به شهردار، او مسئول اجرای بودجه است. ملاحظه می‌شود در این وظیفه مهم، با اینکه حداقل قانونی بین وظایف شورای شهر و شهرداری رعایت شده، با وجود این تهیه و اجرای یک بودجه خوب نیاز به همکاری متقابل بین شورای شهر و شهرداری دارد [۹:۶۴].

۹. وظایف شوراهای اسلامی شهر

شوراهای مرجع تصمیم‌گیری و وضع مقررات شهری اند و شهردار مسئول اجرای این مقررات می‌باشد. شورای شهر موظف است بلافاصله پس از رسمیت یافتن، نسبت به انتخاب شهردار و پیشنهاد واجد شرایط برای مدت چهار سال به استاندار یا وزیر کشور، برحسب مورد اقدام نماید. شورای شهر به عنوان قوه مقننه شهرداری مسئولیت تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری، اساسنامه‌های مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری و لوایح مربوط به برقراری، لغو و تغییر نوع و میزان عوارض، تصویب بودجه، اصلاح متمم بودجه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آن تصویب بودجه شورای شهر را بر عهده دارد [۱۶:۱۹۳]. شوراهای شهر در هر یک از شیوه‌های حکومتی از جایگاه و اختیارات ویژه‌ای برخوردار بوده و بنابر دلایل ساختاری، نمی‌توانند عملکردی خارج از محدوده تعیین شده توسط حکومت مرکزی داشته باشند. اگر چه شورای اسلامی شهر در ایران نیز همچون کشورهای دیگر نظارت بر شهرداری را بر عهده دارند، اما چون شهرداری‌های ایران فاقد قدرت پوشش و هماهنگ‌سازی سایر نهادهای رسمی و فرعی مرتبط هستند و در رابطه قانونی تعریف شده‌ای نیز بین شورای اسلامی شهر و این نهادها وجود ندارد. در شرایط فعلی شهروندان و حکومت نمی‌توانند مسئولیت و پاسخگویی در قبال تمام امور شهری را انتظار داشته باشند. در حال حاضر شوراهای اسلامی شهر، عملاً شورای شهرداری است و نه شورای شهر به مفهوم کامل و فراگیر آن؛ و این نقص و خلا جدی و پر عارضه‌ای در سیستم مدیریت شهری کشور است، که چاره جویی دقیق علمی بر اساس ویژگی‌های خاص اجتماعی، سیاسی و اداری جامعه شهری کشور را طلب می‌کند [۹:۱۵]. بررسی و شناخت کمبودها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و فاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه جهت برنامه‌ریزی و ارائه آن به مقامات مسئول و ذی‌ربط از جمله وظایف شورای اسلامی شهر محسوب می‌شود [۲:۱۱]. وظیفه اصلی و مهم شورای اسلامی شهر، به جریان انداختن صحیح و درست امور شهری است. همه ساکنین شهر از خدمات شهرداری برخوردارند و بسیاری از قوانین و آئین‌نامه‌ها حدود اختیارات شهرداری را مشخص نموده‌اند. شورای اسلامی شهر در واقع مرجع تصمیم‌گیری و وضع مقررات شهری است و شهردار مأمور اجرای صحیح آن مقررات است [۱۲:۵۰].

جدول شماره (۲) شرح وظایف شوراهای شهری

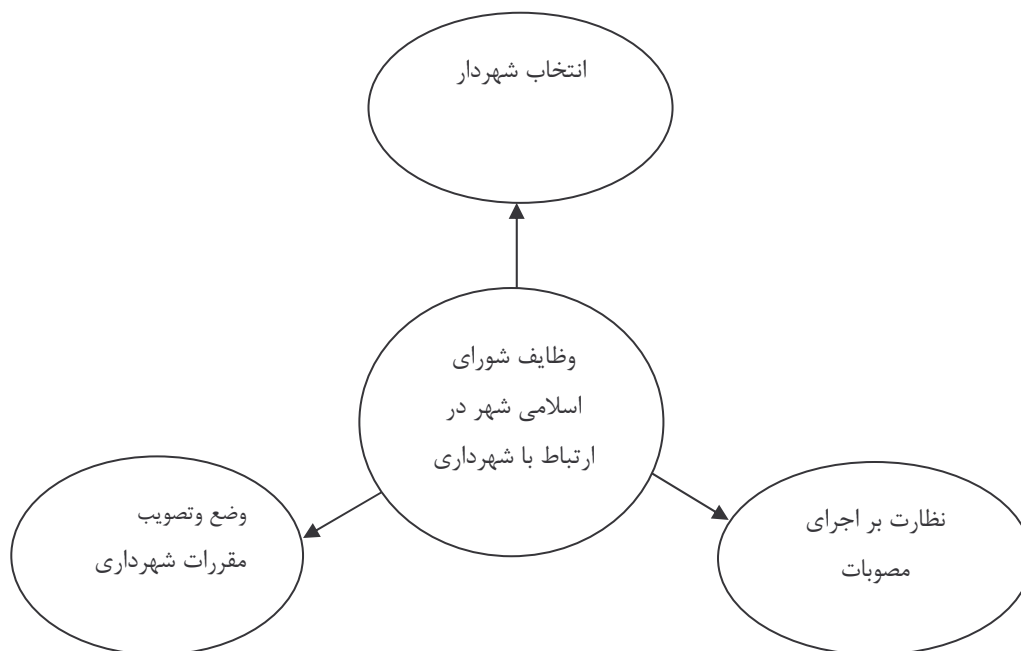
شرح وظایف شوراهای اسلامی شهر
سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت
امور سازمانی و تشکیلاتی
امور فنی و قراردادی و خدماتی

۱۰. وظایف شورای اسلامی شهر در ارتباط با سازمان‌های دولتی

قوانین شورا و ارتباط با حوزه اختیارات آنها در مورد سایر دستگاه‌ها کم رنگ است، با اینکه هر تصمیم تازه و حل هر یک از مشکلات فردی یا جمعی مردم، سرانجام به یک یا چند اداره و سازمان و وزارت خانه مربوط می‌شود، اما مصوبات شورا هیچ گونه ضمانت اجرایی برای این دستگاه‌ها ندارد چرا که سازمان‌ها و ادارات دولتی از وزارت متبوع خود دستور می‌گیرند و قانون را اجرا می‌کنند و مثل شهرداری، مقررات و ضوابط آنها را، شورای اسلامی شهر تعیین نمی‌کند. بنا براین وظایف شورای اسلامی شهر در ارتباط با سازمان‌های دولتی بیشتر موارد، منوط به موافقت و درخواست آنها می‌باشد و شوراها در این زمینه از اختیارات لازم برخوردار نیستند [۶۹:۱۹]. مجموعه مباحث و ترکیب وظایف تعیین شده برای شورای اسلامی شهر، نشانگر کاهش قدرت و اختیارات تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری شورا، به ویژه در عرصه روابط بین سازمان تمام عناصر و سازمان‌های موثر در مدیریت شهری و محدود شدن نسبتاً زیاد آن به نهاد شهرداری و امور مربوط به آن است. در واقع شورای شهر در این حالت و بر اساس قانون موجود، نهاد و کانون اصلی سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری برای تمام شهر و سازمان‌های ذی ربط آن نیست، بلکه فقط بر کار شهرداری نظارت دارد و اختیار قانونی برای تصمیم‌گیری و نظارت در سایر ادارات و سازمان‌های ذی ربط مدیریت شهری را ندارد (حسینی، ۱۳۸۰، ۴۵).

۱۱. وظایف شورای اسلامی شهر در ارتباط با شهرداری

وظیفه اصلی و مهم شورای اسلامی شهر، به جریان انداختن صحیح و درست امور شهری است. همه ساکنان شهر از خدمات شهرداری برخوردارند و بسیاری از قوانین و آیین‌نامه‌ها، حدود اختیارات شهرداری را مشخص نموده‌اند. امروزه وظایف شهرداری‌ها تنها نظارت بر شهر و جمع‌آوری زباله نیست. صدها نوع خدمت بر عهده شهرداری گذاشته شده است که با عوارضی که با عناوین مختلف دریافت می‌دارد، مسئول انجام این خدمات است. شوراهای اسلامی شهر، در واقع مرجع تصمیم‌گیری و وضع مقررات شهری است و شهردار، مأمور اجرای صحیح مقررات است. نمودار شماره (۳) وظایف شورای اسلامی شهر را در ارتباط شهرداری نشان می‌دهد.



نمودار شماره (۳) وظایف شورای اسلامی شهر در ارتباط شهرداری

۱۲. روابط بین شوراها و شهرداری‌ها

ارتباط شورای شهر با شهرداری یک ارتباط موثر و کاملاً غیر مستقیم است، به همین لحاظ، قانون‌گذار در ماده هفتاد و چهار قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵، مقرر نموده است که شورا و یا هر یک از اعضا حق ندارند در نصب و عزل کارکنان شهرداری مداخله کنند و یا به آنها دستور دهند. بنابراین ارتباط شورا با شهرداری با واسطه بوده و عامل این ارتباط، شخص شهردار می‌باشد. در قوانین و مقررات موجود بین وظایف شهردار و شهرداری تفکیک کاملاً مشخصی وجود ندارد. بنا براین چون شهردار بالاترین مقام اجرایی است و تنها عامل ایجاد ارتباط شورا با شهرداری محسوب می‌شود، لذا مقنن در ماده هفتاد و سه قانون تشکیل شوراهای اسلامی مذکور به اعضای شورای اسلامی شهر این اختیار را داده است که شهردار را در قبال عملکرد خود یا عملیات شهرداری، مورد تذکر، سؤال و استیضاح قرار دهند [۷:۱۹]. رابطه شهرداری با شورای شهر، از جنجالی‌ترین و حساس‌ترین مراحل انجام وظایف شهردار است. این مسأله به ویژه در شهرهای کشور ما، که مردم هنوز در سطح گسترده‌ای عادت به شرکت در امور محلی نکرده‌اند، یکی از مشکلات عمده شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهد. چون اکثریت مردم شهر با زندگی شهری و مقررات اداره شهر، که به دست شهرداری‌ها تحقق می‌پذیرد، انس نگرفته‌اند؛ هنوز از علت واقعی پیدایش "سازمان پیدایش" در پهنه شهرها آگاهی نیافته‌اند، حتی افراد بصیر و وارد به مسائل، کمتر به چشم می‌خورند. شهرداری، قوه اجرایی شهر است؛ زیرا کلیه مصوبات شورای شهر را به موجب قانون به اجرا در می‌آورد. ورای شهر که اعضای آن از طرف مردم محلات و یا مناطق موجود در شهر انتخاب گردیده‌اند، عهده دار تعیین هدف و تنظیم خط مشی سازمان شهرداری بوده و دستگاه اداری شهرداری، مسئول انجام وظایف و رسیدن به هدف‌های است که از طرف نمایندگان مردم تعیین شده است. در سازمان‌های مدرن شهرداری، شهردار مانند پلی در حد فاصل بین قوه مقننه یا شورای شهر و سازمان اداری شهرداری که تصمیمات قوه قانون‌گذاری و شورای شهر را به موقع اجرا می‌کنند، قرار گرفته است (طاهری، ۱۹۵، ۱۳۷۷). توجه ویژه به کسب درآمدهای پایدار برای شهرداری‌ها بسیار حائز اهمیت می‌باشد؛ چرا که وابستگی به درآمدهای غیر پایدار، مشکلات عدیده‌ای را برای شهرداری‌ها و شهروندان ایجاد کرده است. با توجه به سهم قابل توجه عوارض محلی در بودجه شهرداری‌ها که امکان تغییر آن در اختیار شورای اسلامی شهر است، این شورا به عنوان مرجع تصویب بودجه شهرداری، نقش بسزایی در سیاست‌گذاری تأمین مالی هزینه‌های شهرداری از محل عوارض پایدار دارد (نصر اصفهانی، نصحی، ۱۳۸۵: ۲۴). با توجه به این که ترکیب نامتناسب درآمدی شهرداری‌ها در شهرها، می‌تواند به اثرات نامطلوب می‌شود، پیشنهاد می‌شود، اولویت کاری شوراهای اسلامی شهر در دوره جدید، تغییر ساختار درآمدی شهرداری‌ها گردد. نقش شوراها در جلب مشارکت شهروندان در زمینه مشاوره و تصمیم‌گیری نسبت به مسائل شهر و حمایت شهروندان از برنامه‌های شهرداری و جلب همیاری آنها حایز اهمیت زیادی است. تشکیل کمیته‌های مشورتی در مجاورت شورای شهر برای تأمین مشارکت هر چه بیشتر شهروندان در مشاوره و تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی‌های مربوط به اداره شهرو حل و فصل مسائل شهری و جلب هم‌یاری مردم شهر و همچنین تأمین سهولت و سرعت در تصمیم‌گیری‌های شورای شهر، بهتر است در جلب شورای شهر کمیسیون‌ها یا کمیته‌های مرکب از تعدادی از شهروندان صاحب نظر در امور مختلف و مرتبط با هر موضوع تشکیل شود. کمیته‌های مذکور می‌توانند در زمینه‌های مختلف از قبیل برنامه و بودجه، امور مالی و اداری، طرح ریزی شهر و حفاظت از محیط زیست، زیباسازی شهر و احداث و نگهداری فضای سبز عمومی، امور فنی و عمرانی و... تشکیل شوند و می‌توان برای هر گروه متجانس از امور فوق یک کمیته در نظر گرفت. دبیر هر کمیته ممکن است از بین معاونان شهرداری یا مدیران یکی از واحدهای سازمانی شهرداری تعیین می‌شود و واحد سازمانی زیر نظر او وظیفه دبیرخانه کمیته را انجام خواهد داد [۱۶:۲۰]. نحوه نظارت شورای اسلامی شهر در امور شهرداری حسب مورد عبارت است از:

الف- نظارت بر حسن اداره شهرداری ب- نظارت بر حفظ و سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیر منقول شهرداری پ- نظارت بر حساب درآمد و هزینه شهرداری ت- نظارت بر معاملات شهرداری ث- نظارت بر حسن جریان کارهای

عادی شهرداری ج نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر چ- نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی ح- نظارت بر ایجاد گورستان خ- نظارت بر اجرای طرح‌های عمرانی [۹۴:۱۹].

۱۳. مسائل مورد اختلاف بین شهرداری و شورای اسلامی شهر

مسائل و مشکلات بین شهرداری‌ها و شورای اسلامی شهر به دو نوع تقسیم می‌شود:

۱. زمانی که انجمن شهر یا بعضی از اعضای آن، از شهردار یا کارمندان شهرداری انجام کاری را بخواهند که مطلقاً با اهداف و سیاست‌های کلی شهرداری ارتباط نداشته باشد.
 ۲. نوع دوم زمانی است که انجمن یا شورای شهر بدون داشتن نظری خاص در اخذ تصمیمات خود به قدری وارد جزئیات شود که شهرداری در اجرای آن تصمیمات دچار اشکال شود.
- علل اختلافات شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها را می‌توان ناشی از عوامل زیر دانست:
۱. برداشت سیاسی از شوراها
 ۲. نقایص و ابهامات قانونی؛ که مشکلات قانونی شوراها را می‌توان به دو بخش محتوایی و اجرایی تقسیم کرد.
 ۳. عدم آشنایی اعضای شورای اسلامی شهر به وظایف قانونی و قانون شهرداری‌ها.

۱۴. راه‌های حل اختلاف بین شوراها و شهرداری‌ها

شیوه‌هایی که منجر به حل اختلاف بین شوراها و شهرداری‌ها و یا بهبود عملکرد آنها می‌شود؛ عبارتند از:

۱. اصلاح قانون شوراها
 ۲. اعضای شورا و هماهنگی آنها با هم
 ۳. رابطه مطلوب بین شورای اسلامی شهر و شهرداری [۲۷:۲۰].
- به طور کلی اگر روابط شوراها و شهرداری‌ها از دید قانون مورد مطالعه قرار گیرد، به بی‌راهه کشیده می‌شود؛ از یک طرف شورا در عزل و نصب شهردار و تصویب بودجه و سایر مصوبات اختیار تام دارد و از سوی دیگر لزوم پیشرفت کار و فراهم آوردن رفاه مردم و اجرای طرح‌های عمرانی شورا را وادار خواهد ساخت که به دیدگاه‌های کامل شهردار و کارمندان ارشد توجه کنند. بنابراین طرفین ضمن اینکه باید کلیه مقررات و محدودیت‌ها را در نظر بگیرند، روابط خود را بر اساس اصول سازمانی که صحت آن با تجربه و آزمایش به اثبات رسید، استوار سازد.

۱۵. راهکارهای نظارت مستقیم مردم بر شوراها

یکی از جنبه‌های مشارکت مردم در امور، نظارت بر عملکرد نهادهای جامعه مدنی است. این نوع مشارکت نتیجه طبیعی اعطای حق به مردم از جانب مردم است؛ مردمی که با شرکت در انتخابات اعضای شورای اسلامی شهر را به عنوان نماینده خود انتخاب کرده‌اند و حق تصمیم‌گیری را به آنان اعطا نموده‌اند، طبعاً نظارت بر عملکرد شوراها نیز حق و چه بسا وظیفه آنان است. نظارت نیز مانند سایر وجوه مشارکت، ابزار و ساز و کارهای خاص خویش را می‌طلبد. انجمن‌های صنفی تخصصی، خیریه و به طور کلی سازمان‌های غیر دولتی از جمله نهادهایی هستند که می‌توانند نظارت بر عملکرد شوراها را به عهده داشته باشند. جلسات علنی شوراها این امکان را فراهم می‌سازد که از افراد جامعه بتوانند از نحوه عملکرد شوراها آگاهی یابند [۷۴:۱۹].

۱۶. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها

در کشور ما، سابقه نهادهای مدنی که مسئولیت‌های رسمی اجتماعی داشته باشند، وجود نداشته است؛ لذا فرهنگ فعالیت جمعی و مسئولیت‌پذیری گروهی، بسیار ضعیف است و عمدتاً مدیریت‌های فردی و متمرکز به دلیل نوع سیستم حاکم بر کشور

طی قرن‌های متمادی، بر امور اجرایی حاکم بوده است. لذا به دلیل روحیه و فرهنگ تمرکزگرا و مدیریت‌های اجرایی فردی در کشور، شوراهای به سرعت تمایل می‌یابند که آن را تبدیل به یک شورای اجرایی و مدیریتی نموده و عملاً در جزیی ترین امور اجرایی که وظیفه مدیر مسئول اجرایی است، دخالت نمایند. اختیارات شهردار و اعضای شورای اسلامی شهر باید کاملاً مشخص و متمایز شود. شهردار، منتخب شورای شهر است و به لحاظ آنکه بالاترین مقام اجرایی در شهرداری است، مسئولیت انجام وظایف شهرداری را به عهده داشته و در مقابل شورا مسئول است. حتی ممکن است مورد استیضاح اعضای شورای اسلامی قرار گیرد و در صورتی که بر خلاف قوانین و ضوابط عمل کرده باشد، مقام خود را از دست می‌دهد. شورا مرجعی قانونگذار برای نظارت است و باید سیاست‌های کلان شهر را مشخص کند و این سیاستها را در چارچوب یک برنامه مدون به شهرداری ارائه نماید و شهرداری مکلف به اجرای مصوبات و تصمیماتی است که به تصویب اکثریت اعضای شورای اسلامی شهر رسیده باشد. بنا براین شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها به عنوان سازمان‌های محلی انتخابی و رکنهای اصلی مدیریت شهری، در وضعیت کنونی برای تحقق وظایفی که قانون به عهده آنها گذاشته است، اختیارات لازم و کافی را ندارند. چون قرار است مردم شهرها امور مربوط به شهرهای خویش را به عهده بگیرند، لازم است شوراهای و شهرداری‌ها آگاهی گسترده‌ای نسبت به وضعیت حاضر داشته باشند. در بسیاری از شهرهای کشور، تمام امور شهری بر عهده شهرداری‌هاست، تنها اموری مستثنی است که به امنیت و مصالح کشور مربوط می‌شود. به رغم انتظارات مردم، شوراهای اکنون فقط متولی امور شهرداری اند و خود به عنوان یک نهاد در کنار و در عرض سایر دستگاه‌ها و سازمان‌های خدمت رسانی قرار دارند. که این امر مشکلات زیادی را به همراه داشته است. این در حالی است که شورای اسلامی شهر باید از نظر جایگاه و مسئولیت، هدایت کننده کلیه سازمان‌ها و نهادهای خدمات شهری باشند تا بتوانند به عنوان هماهنگ کننده ای مؤثر اختیارات کافی عمل کند. در حال حاضر، شورا به جای آنکه شورای شهر باشد، شورای شهرداری است چرا که هیچ نظارتی بر روی عملکرد دیگر سازمان‌های شهری ندارند و آنها خود را ملزم به رعایت مصوبات شورا نمی‌دانند. متأسفانه قانون شوراهای، تأمین کننده نظرات قانون اساسی در خصوص شوراهای نیست. مطابق اصل یکصد و سه قانون اساسی، استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری در حدود اختیارات شورا باید به آنها احترام بگذارند. در حالی که در قانون شوراهای چنین الزامی برای دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی وجود ندارد. به عبارت دیگر هیچ ضمانت اجرایی برای مصوبات شوراهای اسلامی شهر وجود ندارد. یکی از مشکلاتی که شوراهای با آن مواجه هستند، فقدان شوراهای قانونی مانند: شوراهای محله‌ها، شوراهای شهرستان، استان و شورای عالی استان می‌باشد؛ نبود این شوراهای، موجب شده که فعالیت شوراهای اسلامی شهر نمود چشمگیری نداشته باشد و نیازهای شهر و استان از مجاری قانونی دنبال نشده باشد. در پایان این مقاله پیشنهاد می‌شود که در گام اول، باید مجموعه‌ای کامل از قوانین و مقررات تدوین گردد. و این تدوین باید با تاکید بر مقررات و آیین نامه‌های اجرایی باشد. مقررات جهت استفاده بیشتر باید وضع شوند و موارد ناسخ و منسوخ آنها مشخص شوند. اعضای شورای اسلامی شهر و شهرداران، باید وظایف و اختیارات قانونی خود را بشناسند و در همان عرصه عمل کنند و گام بردارند، که قانون به ایشان اجازه داده است. با در جهت شفاف کردن مرز بین سیاستگذاری، اجرا و ارائه برنامه‌های آموزشی مداوم در این جهت، باید به مشکلات شوراهای کمک کرد، تا در مواضع برنامه ریزی، سیاست‌گذاری و نظارت، یعنی جایگاه قانونی خود قرار گیرند. اتکا به راه‌حل‌های قانونی، مطمئن ترین شاخص برای ایجاد و هماهنگی بین شورا و شهرداری و ایجاد مفاهیم بین مدیریت اجرایی و مدیریت قانون گذاری و ناظر شهر است. شوراهای به تدریج باید بتوانند برای جلوگیری از روند روزمرگی، به تدوین برنامه‌های بنیادی تری دست بزنند. طراحی سیستم نظارتی هر یک از کمیسیون‌های شورا، می‌تواند یکی از این برنامه‌ها باشد. شوراهای با تدوین برنامه‌های دراز مدت، می‌توانند سیاست‌های کلی شهر را مشخص کنند و از این طریق به تدریج در موقع سیاستگذاری و برنامه ریزی قرار گیرند.

منابع و مأخذ

- ۱- اصلانی، اسکندر؛ «شورای اسلامی شهر و شهرداران شورایی»، ماهنامه شهرداری ها، شماره ۴، سال دوم، ۱۳۸۱.
- ۲- اکبری، غضنفر؛ «چگونه شوراها مشکلات شهر خود را بشناسند»، ماهنامه شهرداری، سال اول، شماره ۶۲، ۱۳۷۸.
- ۳- بیژنی، مریم؛ «فراز و نشیب قانون شوراها»، مجله شهرداری ها، سال اول، شماره ۷، ۱۳۷۸، ۱۳۸۲.
- ۴- تعمیمی، سیدمحمد؛ «بررسی جایگاه شوراها در نظام مدیریت کلان کشور ارائه راهکارهای اساسیپیرامون سیاست تمرکز زدایی از طریق شوراهای اسلامی»، فصلنامه پژوهش، پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی، ۱۳۷۷.
- ۵- سعیدنیا، احمد؛ کتاب سبز شهرداری ها، مدیریت شهری، سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، ۱۳۸۳.
- ۶- شکیبا، مقدم؛ مدیریت سازمان های محلی و شهرداری های تهران، انتشارات میر، ۱۳۷۹.
- ۷- طهماسبی، سوسن؛ الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها و تجارب جهانی در ایران، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهری، جلد اول، انتشارات سازمان شهرداری های کشور، ۱۳۷۱.
- ۸- غنی زاده، منصور؛ رهنمون برای شوراهای اسلامی شهر، تهران، نشر آیندگان، ۱۳۷۸.
- ۹- کاظمیان، غلامرضا؛ «شورای شهر یا شورای شهرداری»، مجله شهرداری ها، سال دوم، شماره ۱۳، ۱۳۸۲.
- ۱۰- کامیار، غلامرضا؛ حقوق شهری و شهرسازی، انتشارات مجد، چاپ دوم، ۱۳۸۶.
- ۱۱- کوچکیان، حسین؛ «مشکلات ساختاری و کارکردی شوراها»، مجله ایران شورا، سال دوم، شماره ۳، اردیبهشت ۱۳۸۰.
- ۱۲- مدنی، سیدجلال الدین؛ حقوق و ظایف شوراهای اسلامی، تهران، انتشارات پایدار، ۱۳۷۷.
- ۱۳- مقیمی، سیدمحمد؛ اداره امور حکومت های محلی، مدیریت شوراها و شهرداری ها، انتشارات سمت، ۱۳۸۲.
- ۱۴- منتظری، سیدعلی اکبر؛ مجموعه کامل قوانین و مقررات شوراهای اسلامی، انتشارات قم، ۱۳۸۴.
- ۱۵- نجاتی حسینی، محمد؛ بررسی جایگاه مفهوم شهروندی در قانون شهرداری، دفتر برنامه ریزی عمرانی وزارت کشور، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، ۱۳۸۰.
- ۱۶- نوروزی، کامبیز؛ بررسی قانون شهرداری، انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، تهران، ۱۳۸۰.
- ۱۷- نوروزی، کامبیز؛ «جایگاه حقوق شهرداری ها، مجله شهرداری ها»، سال دوم، شماره ۱۵، ۱۳۷۹.
- ۱۸- نژاد جوادپور؛ مهران؛ «شناسایی و ارزیابی عوامل استراتژیک توسعه خدمات الکترونیک شهری»، پنجمین کنفرانس بین المللی مدیریت فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICTM ۲۰۰۹)، تهران، بهمن ۱۳۸۷.
- ۱۹- نیکزاد لاریجانی؛ سیدحسن، بررسی رابطه حقوقی بین شوراهای اسلامی شهر و شهرداری ها، ۱۳۸۱.
- ۲۰- هاشمی، فضل الله؛ «شورا و مشارکت»، مجله شهرداری ها، سال سوم، شماره ۳۶، تیرماه، ۱۳۸۰.