

# رویکردی به شوراهای نظام مدیریت شهری

محمد شقاقی، جلال فرامرزی  
کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری  
دانشگاه شهید بهشتی



## مقدمه:

مصرف‌کننده صرف بودجه خارج شده و در جهت افزایش درآمد خود و شهروندان برنامه‌ریزی کنند. بدیهی است که در این سیاست‌گذاری، آنچه بیش از هر چیز مورد توجه برنامه‌ریزان قرار یم‌گیرد، مزیت‌های نسبی است، بدین معنا که سیاست‌گذاران شهری می‌توانند با شناخت امکانات و تواناییهای بالقوه یک شهر و کشف مزیت‌های نسبی آن بستر شکوفایی این قابلیت‌ها و در نتیجه اقتصاد محلی را فراهم کنند. یکی از ابزارهای قانونی در زمینه حقوق شوراهای، حق نظارت شوراهاست که قانون اجرای شوراهای مشخص کرده است، (اهرم نظارت) که قانون شوراهای ۲، ۸، ۱۷، ۱۸، ۲۱ و ۲۳ (مصوب ۱۳۷۵) حق نظارت شوراهای را در امور شهری

توسعه شهری که در ایران امروز، شوراهای اسلامی شهر و شهرداریها متولی آن هستند؛ بیش از هر چیز نیازمند سرمایه‌گذاری است، در واقع، این میزان سرمایه در اختیار سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان شهری است که آنها را در طراحی و پیشبرد برنامه‌های توسعه شهری هدایت می‌کنند. در شهری با شهروندان پردرآمد طبیعتاً مدیریت شهری نیز از طریق اخذ عوارض گوناگون به ویژه عوارض ساخت و ساز، درآمد بیشتری نسبت به شهری با درآمد سرانه پایین خواهد داشت. در این میان، تجربه مدیران شهری در شهرهای بزرگ جهان نشان داده شده است که متولیان امور شهری می‌توانند از نقش یک



مورد تاکید قرار داده است. (اشرفی، غلامرضا. ۱۳۷۴ و ص ۷۶۱).

از دیگر ابزارهایی که در اختیار شوراها برای کنترل در اجرای تصمیمات می‌باشد، بحث بودجه‌بندی است، (اهرم بودجه) که با کنترل اعتبار سازمان‌ها و واحدهای تحت پوشش، می‌توان فعالیت‌های آنان را نیز تحت کنترل داشت و در صورت نیاز، فعالیت‌های مشخصی را تشدید یا متوقف نمود و از این طریق می‌توان محورهای توسعه و اهداف اجتماعی شهرها را تقویت نمود.

### طرح مساله:

تحولات اقتصادی و پیشرفتهای تکنولوژی خود از عوامل مهم به وجود آمدن پدیده‌های سکونت‌ی انسان به صورت متروپلها<sup>۱</sup> مناطق شهری<sup>۲</sup> و شهرهای جهانی<sup>۳</sup> که امروزه مشاهده می‌کنیم، می‌باشد، که به دنبال آن سازمانهای حکومتی بصورت و به معنای جدید خود در منظر و چشم‌انداز شهرها به جهت ایجاد رفاه و خدمات برای عموم ساکنان توسعه یافته است.

در نظامهای کنونی جهان، کشورها دارای سیستمهای تمرکزگرا و تمرکززدا می‌باشند، تمرکز زدایی اداری و حکومتی بیشتر خاص کشورهای توسعه یافته و در پاره‌ای جزئی در کشورهای در حال توسعه ایفای نقش می‌کند.<sup>۴</sup> آن دسته از کشورها که به صورت فدرالی یا ایالتی دارای سیستم نظارتی و تشکیلاتی از پایین به بالا هستند، شوراهاى محلی به عنوان اولین رکن و تنها نهاد تصمیم‌گیرنده بعد از مردم نقش مهمی در اداره شهرها و شهرکها و نواحی پیرامونی و مناطق روستایی بر عهده دارند. اما در سیستم نظارتی از بالا به پایین عملاً تصمیمات توسط حکومت مرکزی اتخاذ شده و به صورت دیکته شده به رده‌های پایین‌تر اعلام می‌گردد و در کل از شوراهاى محلی تا رده‌های استانی، وزارتی و نهادهای اجرایی

همگی تابع سیستم متمرکز هستند.

در کشورها با سیستم متمرکز و نظارتی سنگین و بسیار پیچیده و تشکیلاتی متفاوت از سایر کشورهای جهان حکومت و دولت عملاً در رأس امور کارها قرار دارند. بنابراین تحولات در نظام اداری کشور می‌تواند ما را به سوی دموکراسی پیشرفته که آزادی بیان اساسی‌ترین رکن آن است برساند. برای این منظور گسترش مطبوعات و رسانه‌های آزاد به عنوان رکن چهارم دموکراسی در دنیای کنونی از عوامل موثر در توسعه امروزی کشورها به شمار می‌رود.

در گفتاری از پیامبر اکرم آمده است: «هرکس درد جامعه را منتقل کند و حاجت حاجتمندان را انتقال دهد و کسی که مشکلات مردم را با پیامبر در میان بگذارد، در صراط بهشت، خداوند او را ثابت قدم می‌دارد.»

برگرفته از آیات قرآنی «و امرهم شورا بینهم». (شاورهم فی الامر)، اصل هفتم قانون اساسی ایران شوراها، مجلس شورای ملی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر آنها را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور می‌داند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند. (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۹ و ص ۶). (برای اطلاع بیشتر رجوع کنید به اصل یکصدم تا یکصد ششم قانون اساسی)

بنابراین با توجه به آنچه گفته شد این طور تلقی می‌شود که نهاد شوراهاى اسلامی که بعد از گذشت ۲ دهه از پیروزی انقلاب اسلامی عملاً در بهمن ماه ۱۳۷۷ در نظام پیچیده اداری کشور پا به عرصه وجود گذاشت، در آینده می‌توان به عنوان زبان مردم، خواسته‌های آنان را به گوش مسئولان برساند. پاسخ به این سوالات ما را به هدفمان می‌رساند:

۱- آیا نهاد شورای اسلامی (شورها)، ارگان اجرایی است یا محل قانونگذاری؟

۲- نقش شوراها در تأمین منابع مالی جهت اصلاح ساختار

شهری چیست؟

۳ - عدم دسترسی شهروندان به نمایندگان خود (شوراها) بخصوص در شهرهای بزرگ ناشی از چه عواملی است؟

### شوراها و نظام برنامه‌ریزی شهری:

ساختار نظام برنامه‌ریزی کشور که حاصل سالها فعالیت و تجربه است و به صورت ریشه‌دار و گسترده در تمامی زمینه‌ها شکل گرفته، نظام‌بخشی، متمرکز و فن‌سالار است که در آن، نقش و جایگاه مردم به عنوان بستر برنامه‌ها، تعیین نگردیده است. تغییر این نظام مستلزم دگرگونی و تحول در ساختار اداری - اجرایی و تصمیم‌گیری کشور است و انجام آن با موانع و مشکلات جدی روبروست. اهداف توسعه متوازن در چارچوب برنامه‌ریزی شهری - منطقه‌ای، از طریق نظام غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و مشارکت مردم در تهیه و اجرای برنامه‌ها قابل حصول است. (معصوم، جلال. ۱۳۷۹، ص ۱۴)

به لحاظ عملکردی باید گفت شورای شهر عنصر سیاستگذار و نظارتگر مدیریت شهری است، موفقیت در انجام این نقش، مستلزم برخورداری از اختیارات و ابزارهای ویژه است. از منظر شناخت و تحلیل جایگاه شوراها در فرایند تصمیم‌گیری و همچنین از منظر ارتباطی شورای شهر به عنوان عنصر اصلی، ناگزیر است با همه بازیگران عرصه حیات شهری، تعامل و ارتباط داشته باشد. این بازیگران در چهار گروه قابل طبقه‌بندی<sup>۵</sup> هستند:

۱ - سازمانها و مجامع دولتی مرکزی - منطقه‌ای: موضوعاتی مانند نحوه همکاری شوراها در برنامه‌ریزی‌های محلی - منطقه‌ای، نحوه تقسیم منابع و عواید مالی شهر و ...

۲ - سازمانها و مجامع دولتی - محلی: چگونگی روابط و همکاری متقابل در جهت تحقق مدیریت شهری واحد و هماهنگ،

۳ - شهرداری: چگونگی انتخاب شهردار و ضمانت اجرایی

تصمیمات شورا از سوی شهرداری به عنوان مشخص‌ترین نهاد تحت نظارت شورای شهر.

۴ - شهروندان و سازمانهای غیردولتی: چگونگی حضور، مداخله و نظارت و مشارکت شهروندان و نهادهای نماینده آنان در تصمیمات شورای شهر. (تشکر، زهرا، ۱۳۷۹ - ص ۲)

با وجود اینکه اکثر تصمیماتی که در حوزه مدیریت عمران شهری ساخته می‌شود، با وظایف شوراها تداخل دارد. اما از نظر اعضای شورای اسلامی استفاده نمی‌شود. به عنوان مثال در زمینه طرح‌ها و مطالعات برنامه‌ریزی شهری نظیر طرح‌های منطقه‌ای، طرح‌های جامع شهرها و طرح‌های هادی شهری و روستایی به روال سابق مهندسان مشاور و معمارها و کارشناسان دستگاههای اجرایی به تهیه و تصویب مبادرت می‌ورزند. و مردم به عنوان استفاده‌کنندگان از این طرح‌ها و برنامه‌ها از کلیات و جزئیات آنان بی‌اطلاع هستند. به نظر می‌رسد عدم همخوانی طرح‌ها با روحیات و فرهنگ مردم از دلایل ایستا ماندن آنهاست.

در برنامه‌ریزی‌ها باید همیشه میزانی از مهارتهای تخصصی لحاظ شود و تمایلات مردم نیز مورد توجه قرار داد. هنوز شوراهاى شهری از چنین جایگاهی برخوردار نشده‌اند تا بتوانند در برنامه‌ریزی‌های عمران شهری به صورت محسوس مشاهده شود. (معصوم، جلال. ۱۳۷۹، ص ۱۸). کلیه وظایف اعطاء شده تا حد تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و نظارت است. عدم آگاهی اکثر اعضای کمیته‌های برنامه‌ریزی در سطح پایین تارده‌های بالا از کمیت و کیفیت مسائل مربوطه و بی‌اطلاعی آنها از سیاستهای بخشهای دیگر و عدم تخصص و تجربه اعضاء کمیته برنامه‌ریزی در زمینه برنامه‌ریزی و ناآشنایی با روشها و قانونهای مربوطه ضرورت نهادینه کردن حضور شوراها در عرصه تصمیم‌گیری را آشکار می‌سازد.

شوراهاى اسلامی اگر چه تخصص لازم را برای شرکت در برنامه‌ریزی ندارند، اما می‌توانند با انتقال نظرات مردم در



زمینه خطوط اصلی و فرعی برنامه‌ریزی‌ها، موجب گسترش مدیریت مشارکتی مردم شوند و از طریق ایجاد تعلق خاطر نسبت به اهداف برنامه‌ها، برای آنان ضمانت مردمی در اجرا را فراهم کنند. (معصوم، جلال، ۱۳۷۹، ص ۱۹)

### تأمین منابع مالی برای اصلاح ساختار شهری:

جهان در چند دهه اخیر شاهد تحولات قابل ملاحظه‌ای در عرصه اقتصاد بین‌الملل بوده است. نظام اقتصاد باز به کلان‌شهرها (Megalopolis) این فرصت داده است تا از طریق تحقق و اجرای طرح‌های عمده به کسب نفوذ و قدرت بیشتر در عرصه بین‌الملل برآیند. جابجایی و توزیع جدید فعالیت‌های عمده اقتصادی، کانون‌های مهم را مجبور کرده است تا به منظور برآورده ساختن و پاسخگویی به نیازها و تقاضای جدید در رابطه با توسعه اقتصادی، دستخوش تغییر و تحول شوند. (روزنامه همشهری، شماره ۲۲۷۳، ص ۸)

عدم ثبات و تنزل چارچوبها در سیستم‌های اقتصادی سرمایه‌های شدیداً سیال و متحرک، رقابت میان قطب‌های عمده شهری، ظرفیت و توان افول یافته سرمایه‌گذاری دولت‌ها در بسیاری از کشورهای جهان و مشارکت فزاینده سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، همگی عواملی هستند که سبب شده‌اند طراحی و اجرای طرح‌های عمده اصلاح ساختار شهری به طور روزافزونی پیچیده و دشوار گردند. (روزنامه همشهری، شماره ۲۲۷۳، ص ۸)

اجرا و اتمام موفق این طرح‌ها مستلزم حل مشکل تأمین منابع مالی در مدت زمان طولانی است و برای حل این مشکل باید ساختارهای متنوع و گوناگون مالی به کار گرفته شود. بدین ترتیب برای تأمین بودجه و منابع مالی طرح‌ها، روشها و ابزارهای بسیار متفاوت به کار گرفته می‌شوند. برای نمونه می‌توان به این منابع اشاره کرد:

۱ - تأمین منابع با استفاده از سرمایه عمومی که گاهی

اوقات از طریق صدور اوراق قرضه شهری تحقق می‌یابد.  
۲ - وام‌هایی که از طریق بازارهای سرمایه‌گذاری خصوصی کسب می‌شود.

۳ - فروش اوراق سهام در طرح‌های بزرگ توسعه شهری توسط بخش خصوصی (روزنامه همشهری، شماره ۲۲۷۳، ص ۸)

توجه به نکات یادشده می‌تواند به منابع درآمدی شهرداری‌ها کمک کند تا از فروش تراکم<sup>۶</sup> به ویژه در شهرهای بزرگ کشور توسط شهرداری‌ها جلوگیری به عمل آورد. در اینجا جواب به سوالات مطرح شده در طرح مساله ما را در رسیدن به اهدافمان یاری می‌رساند.

با توجه به سوال اول باید گفت با توجه به اینکه اصل هفتم از قانون اساسی جمهوری اسلامی شوراها را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور می‌داند، بنابراین شوراها باید در تصمیمات و قانونگذاری عمران شهری مشارکت داشته باشند در واقع وضع قانون و مقررات در حوزه مدیریت عمران شهری بر عهده شوراهاست و شهردار که در پست مدیریت عمران شهری قرار دارد، باید موارد قانونی و به تصویب رسیده شورای شهر را به مرحله اجرا در آورد.

در کشور ما که سیستم شورایی - شهردار بعد از سال ۱۳۷۷ به این طرف تحقق یافته، مراحل قانونگذاری در زمینه عمران شهری بر عهده شورای شهر و رسیدگی به این موارد ذکر شده و اجرای آنها بر عهده شهرداری می‌باشد. پس شوراها کانون قانونگذاری و تصمیم‌سازی در حیطه عمران شهری و نهاد اجرایی آن در واقع پرسنل شهرداری می‌باشد. در مورد سؤال دوم باید گفت: با توجه به اینکه هزینه خدمات و تأسیسات شهری بر عهده شهروندان است، مدیریت عمران شهری باید این هزینه‌ها را به نحوی عادلانه بین شهروندان سرشکن و وصول کرده و به مصرف واقعی برساند. بدین منظور لازم است مردم از میان خود نمایندگانی را به عنوان شورای



۴ - ایجاد و احداث تالار شهر<sup>۷</sup> که مرکز گردهمایی عمومی و ارتباط و تعامل میان مردم در عرصه مسائل شهری است.

### منابع:

- ۱ - اشرفی، غلامرضا. مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شورای اسلامی، انتشارات گنج دانش. تهران، ۱۳۷۴.
- ۲ - تشکر، زهرا. شورای شهر، ۱۳۲۷۹ در ویژه نامه شماره ۴ شهرداری‌ها، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
- ۳ - رضویان، محمدتقی. مدیریت عمران شهری، درسنامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری دانشگاه شهید بهشتی، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، تهران ۱۳۷۹.
- ۴ - روزنامه همشهری، شمارگان ۲۲۸۰ و ۲۲۷۳، تهران، پاییز ۱۳۷۹.
- ۵ - قانون اساسی جمهوری اسلامی، انتشارات دبیرخانه مجلس، تهران، ۱۳۵۹.
- ۶ - معصوم، جلال. حضور شوراها در برنامه‌ریزیهای محلی، ۱۳۷۹، در: ویژه‌نامه شماره ۴ شهرداری‌ها، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
- ۷ - هاشمی، فضل‌ا...، حقوق شهری و قوانین شهرسازی، انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، تهران، ۱۳۶۷.

### مفاهیم

- ۱ - metropolitan
- ۲ - Urban regions
- ۳ - Cities Of The World

۴ - برای اطلاع بیشتر از وضعیت شهرداریها و نهادهای محلی به پژوهشی که در این مورد توسط دانشکده اقتصاد تربیت مدرس بین شهرداری‌ها ۶ کشور توسعه یافته و ۵ کشور در حال توسعه انجام داده مراجعه نمایید.

شهر انتخاب کنند که ناظر بر فعالیتهای و اجرای قوانین و مقررات اداری امور شهرها توسط شهرداریها باشند. هزینه خدمات انجام شده توسط شهرداری‌ها، در اصل به عهده مردم شهر، خصوصاً کسانی می‌باشد که در شهر دارای مالکیت زمین یا ساختمان، کار و کسب یا منافع هستند، نقش موثری در چگونگی دریافت هزینه‌ها دارند.

در جواب به سؤال سوم بیان این نکته ضروری است که در روند شکل‌گیری شوراهای اسلامی، بخصوص در شهرهای بزرگ، شوراها به جای اینکه بیشتر به کار در زمینه نظارت بر امور شهری بپردازند، بیشتر جنبه سیاسی به خود گرفته‌اند. در آغاز کار شوراها، نفرات مردم سهم مهمی در تصمیم‌گیری‌ها داشتند. ولی اکنون بر اساس مشکلاتی که در سطوح مدیریتی جامعه وجود دارد، دسترسی به شوراها، به جهت دسته‌بندی‌های سیاسی و عدم ثبات، برای مردم عملاً مشکل است و قانونگذاری در حیطه امور شهری فقط توسط اعضای شورا صورت می‌گیرد و کمتر متوجه نقطه نظرات مردم است.

شوراهای اسلامی به لحاظ اهمیت و جایگاهی که در جامعه دارند باید از واردشدن به مسائل جناحی یا قومی، منطقه‌ای و غیره پرهیز و با قراردادن قانون در چارچوب مسائل کاری خود زمینه مشارکت آحاد مردم را در طرح‌های مختلف شهری مهیا سازند.

### پیشنهادات جهت رشد و ارتقا نهاد شوراها:

- ۱ - ارتباط نزدیکتر و جدی‌تر شوراها با مراکز و محافل علمی و دانشگاهی.
- ۲ - تحقق اصول به اجرا در نیامده قانون شوراها از جمله تشکیل شورای بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان.
- ۳ - آموزش ارتقای آگاهی مردم از حدود اختیارات و وظایف شوراها و توجه شوراها به نظرات مردم.