

وضعیت حقوقی تعاملات دولت و شهرداری در ایران

دکتر مهدی قرخلو^۱ و بهزاد عمران زاده^۲

چکیده

معمولاً در هر سیستمی از سیستمهای اجتماعی و اقتصادی گرفته تا سیستمهای سیاسی و فرهنگی قوانین و مقررات تعیین کننده روابط، تعاملات و سطوح عملکردی و جایگاه هر بخش و نهادی بوده و هستند. در سیستم پیچیده شهری نیز حقوق شهری همین عملکرد را دارد. امروز، بخش عظیمی از مشکلات شهر و لاینحل ماندن آنها، جدای از عوامل اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، به جایگاه حقوقی نهادهای مدیریت شهری و ابهامی که در این جایگاه وجود دارد، بر می گردد. در ایران به دلیل قرار گیری سازمانها و ادارات دولتی در کنار شهرداریها در حوزه مدیریت شهری و تعاملات اداری و اجرایی و حقوقی آنها با یکدیگر، علاوه بر مشکلاتی که شهرها فی نفسه با آن مواجه هستند، سوءکارکردها و مشکلات عدیده دیگری نیز در حوزه مدیریت شهری بروز می کند.

تحقیق حاضر که بر اساس روش تجزیه و تحلیل کتابخانه ای و بررسی قوانین شهری موجود در ایران صورت گرفته است، نشاندهنده جایگاه نسبتاً غیر مستقل نهاد عمومی شهرداری در برابر دولت و سازمان های متبوع آن است که خود این مسئله طی عواملی که بوجود آورنده آن هستند، مشکلات عدیده ای را در شهر و سیستم مدیریت شهری به دنبال دارد و آن را دچار ناکارکردی در حوزه های مختلف می کند. برای کاهش یا رفع موانع ذکر شده پیشنهاداتی در نتیجه گیری ارائه شده است.

کلید واژه ها : حقوق شهری ، شهرداری ، مدیریت شهری ، جایگاه حقوقی

۱- دانشیار گروه جغرافیا، دانشگاه تهران

۲- دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تهران

مقدمه

امروز، قوانین به عنوان ضمانت اجرای هر طرح و برنامه و یا اقدامی در حوزه های عمومی جزء جدایی ناپذیر زندگی افراد در سکونتگاه های انسانی هستند، به طوری که قبل از هر عملی ضوابط و الزامات آن در قالب مواد حقوقی مختلف جهت ایجاد زمینه های لازم شکل می گیرد. قوانین شهری در قالب قانون های مختلف مصوب توسط مراجع ذیصلاح که حقوق شهری را شکل می دهند، از یک طرف راهنمای عمل شهروندان و از طرف دیگر، راهنمای سازمانها و تشکیلات درگیر در مسائل شهری هستند که به عنوان مدیران حوزه شهری شناخته می شوند.

با توجه به این که در اکثر کشورهای توسعه یافته جهان شهرداریها به تنهایی وظیفه مدیریت شهری را در اختیار دارند، در ایران با توجه به حضور دولت در عرصه های عمومی شهری از طریق سازمانهای مختلف که تعداد آنها به بیش از بیست و پنج سازمان یا تشکیلات می رسد، به هیچ وجه این امر صادق نیست و شهرهای ما از عدم وجود مدیریتی واحد رنج می برند. با این وجود، جدای از چندگانگی مدیریتی در شهرهای کشور و عدم مشخص بودن حدود عملکردی نهادهای مزبور در عرصه شهری، مسئله ای که وجود دارد بحث استقلال این نهادها خصوصا استقلال یا عدم استقلال شهرداری از دولت است. بدیهی است که در این بین آنچه که موقعیت این نهادهای مسئول را نسبت به یکدیگر روشن می کند و تعریف دقیقی از جایگاه آنها ارائه می دهد، قانون و مواد حقوقی است که در این حوزه وجود دارد. با وجود تحولات بسیار در قوانین شهری طی صد سال گذشته و از زمان شکل گیری قانون بلدیة در سال ۱۲۸۶ تا به امروز، با توجه به ابهام و عدم صراحتی که در قوانین شهری وجود دارد، بر خلاف تصویری که شهرداری را نهادی کاملا مستقل از دولت در نظر می گیرد، به نظر می رسد بررسی مواد حقوقی این حوزه امر دیگری را نشان می دهد.

حال به دنبال این مسئله، مشکل و یا مسئله دیگری که بروز می کند. بحث سوءکارکرد در مدیریت شهری است که جدای از علل اجتماعی-اقتصادی، به مواد حقوقی که در زمینه مورد نظر وجود دارد، باز می گردد. مقاله حاضر سعی دارد تا با بررسی مواد حقوقی مربوط، جایگاه واقعی شهرداری را نسبت به دولت نشان داده و برخی مسائل احتمالی را که در اثر این جایگاه در حوزه مدیریت شهری بروز می کند، مورد تجزیه و تحلیل قرار داده و تا حدودی به سوالات زیر پاسخ دهد:

۱- چه ابهاماتی در خصوص جایگاه حقوقی شهرداری نسبت به دولت در حوزه شهری قابل شناسایی است؟

۲- جایگاه فعلی شهرداری نسبت به دولت چه سوءکارکردهایی را در حوزه مدیریت شهری ایجاد کرده است؟

۳- چه راهکارهایی برای فائق آمدن بر این سوءکارکردها وجود دارد؟

تجزیه و تحلیل و یافته های تحقیق

پژوهش حاضر با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی صورت گرفته است. مواد اصلی مورد نظر این تحقیق قوانین و مقررات موجود در زمینه شهر و مدیریت شهری می باشد، که از طریق بررسی های کتابخانه ای و مطالعه منابع مربوطه جمع آوری و مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته اند.

در مورد جایگاه حقوقی شهرداری صریحترین ماده حقوقی که وجود دارد، ماده ۳ قانون شهرداری است که می گوید: شهرداری دارای شخصیت حقوقی است؛ بر اساس همین ماده واحده بسیاری از محققین، شهرداری را دارای شخصیت کاملاً مستقل از دولت دانسته اند، این در حالی است که صرف داشتن شخصیت حقوقی به معنای استقلال شهرداری از قوه حکومتی (قضائیه، مجریه و مقننه) علی الخصوص قوه مجریه یا دولت نیست، بلکه استقلال محلی یک مفهوم چند بعدی است که دارای جنبه های مختلفی چون استقلال اداری، سیاسی، مالی و ... می باشد.

با توجه به این مطلب، می توان گفت که اولاً ماده ۳ قانون شهرداری باید در کنار سایر مواد قانون شهرداری و دیگر قوانین مرتبط بررسی و تجزیه و تحلیل شود، ثانیاً داشتن شخصیت حقوقی تبیین کننده استقلال یا عدم استقلال شهرداری از ارگان های حکومتی خصوصاً دولت نیست، ثالثاً شخصیت حقوقی حقوق عمومی مانند شهرداری نه فقط از لحاظ مقررات عمومی مشمول قوانین و مقررات کشوری است بلکه از لحاظ وضع مقررات داخلی نیز استقلال نداشته و در اصل از مقرراتی تبعیت می کند که قانونگذار وضع کرده است؛ به عنوان مثال مقررات راجع به معاملات یا امور استخدامی اشخاص حقوقی حقوق عمومی از سوی نهادهای حکومتی تعیین شده و گردانندگان و مدیران آن اغلب اختیاری برای تغییر مقررات داخلی ندارند" (نوروزی، ۱۳۸۰، ۳۷)، همین مثال نشاندهنده عدم استقلال شهرداری بدلیل قرار گیری در قالب شخصیت حقوقی عمومی است، رابعاً اینکه، شخصیت حقوقی صرفاً مفهومی ابداعی توسط حقوقدانان است تا سازمان ها و موسسات و تشکل ها را وارد قلمرو حقوق نمایند تا جدای از اعضای خود مانند شخصیت حقوقی موضوع حق و تکلیف قرار گیرند، مصداق این مسئله ماده ۵۸۸ قانون تجارت است که بیان می دارد: «شخص حقوقی می تواند دارای کلیه حقوق و تکالیفی شود که قانون برای افراد قائل است مگر حقوق و وظایفی که بالطبع فقط انسان ممکن است دارای آن باشد مانند حقوق و وظایف ابوت، بنوت و امثال ذالک.»

بنابراین با توجه به مسائل گفته شده می توان نتیجه گیری کرد که صرف داشتن شخصیت حقوقی به معنای استقلال نیست.

از آنجا که در ماده ۳ قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ واژه مستقل نیز بکار رفته بود، حذف این واژه طی اصلاحات و الحاقات بعدی توسط قانونگذار بر ابهام مسئله فوق و پیچیدگی درک جایگاه حقوقی شهرداری نسبت به دولت افزوده است، از طرف دیگر قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی (مصوب ۱۳۷۳) عملاً شهرداری را موسسه ای غیر دولتی و مستقل از دولت

عنوان کرده است؛ بدین سبب مناسبترین روش جهت بررسی نحوه تعاملات دولت و شهرداری و تشخیص جایگاه آنها نسبت به یکدیگر، بررسی، تحلیل و طبقه بندی محتوای قانون شهرداری و قوانین مرتبط می باشد.

در همین زمینه و با یک بررسی کلی می توان مواد حقوقی قانون شهرداری (که اولین قانون موضوعی در کشور است) را در دو دسته، شامل مجموعه مواد مربوط به عملکرد اجرایی شهرداری و مجموعه مواد مربوط به قانونگذاری و مواد قضایی، طبقه بندی کرد.

الف) مجموعه مواد مربوط به عملکرد اجرایی شهرداری :

در تمامی مواد مربوط به عملکرد اجرایی شهرداری، شهرداری نهادی است مستقل از دولت؛ از جمله مواد فوق می توان به ماده ۴۵ درباره وظایف انجمن شهر، ماده ۶۵ درباره مقررات مالی و تصویب بودجه شهرداری، ماده ۱۰۳ در زمینه هماهنگی و موسسات دولتی با شهرداری در کارهای عمرانی، ماده ۷۵ درباره اخذ عوارض شهرداری، ماده ۵۵ درباره وظایف شهرداری، ماده ۷۸ در مورد عوارض، ماده ۱۰۰ در زمینه جلوگیری از عملیات ساختمانی بدون پروانه و ماده ۷۴ در مورد تنظیم آئین نامه مربوط به وصول عوارض شهری اشاره کرد.

ب) مجموعه مواد مربوط به قانونگذاری و مواد قضایی :

در مقابل مواد قانونی فوق که نشان دهنده استقلال شهرداری از دولت می باشد؛ مواد قانونی که در زمینه قانونگذاری و مواد قضایی مربوط به شهرداری وجود دارند، شهرداری را در جایگاه یک نهاد کاملاً دولتی قرار می دهند. از جمله این مواد می توان ماده ۵۲ در زمینه صدور حکم انتصاب شهردار توسط وزارت کشور، ماده ۵۸ در مورد مقررات استخدامی شهرداری، ماده ۹۵ در مورد اجرای قانون شهرداری، ماده ۴۲ درباره جانشینی وزارت کشور بجای شورای شهر... را نام برد.

نظر به اهمیت و تعیین کنندگی بخش دوم قوانین (بعد قضایی و قانونگذاری) در مقابل مواد قانونی بخش اول (بعد اجرایی شهرداری) باید عنوان کرد که استقلال شهرداری خیلی جزئی و مربوط به دسته اول قوانین (اجرائیات) است ؛ این در حالی است که مجموعه قوانین دسته دوم که روح اصلی قانون شهرداری را تشکیل می دهند و تعیین کننده جایگاه شهرداری در سیستم حکومتی و در برابر دولت هستند، حاکی از عدم استقلال و یا استقلال کم شهرداری و کنترل نسبتاً شدید آن توسط دولت و نهاد های آن می باشند.

علاوه بر قانون شهرداری، مواد قانونی بسیاری در آئین نامه مالی شهرداری (مصوب ۱۴۴۶) و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهر داران (مصوب ۱۳۷۵) و سایر قوانین مربوطه وجود دارد که نشان دهنده وابستگی شدید شهرداری به دولت هستند. ماده ۲۹ از فصل دوم آئین نامه مالی شهرداری در زمینه منابع درآمد شهرداری، ماده ۳۰ در همین فصل که

در مورد دستورالعمل وزارت کشور برای تنظیم تعرفه و چگونگی وضع و تشخیص انواع عوارض و درآمدهای شهرداری است و ماده ۴ درباره انجام معاملات بدون مناقصه با تأیید وزارت کشور و هیأت دولت مبین مسئله فوق می باشد.

به همین ترتیب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران نیز حاوی مواد حقوقی چندی در مورد مسئله فوق و وابستگی شهرداری به دولت می باشد که در زیر به برخی از آنها اشاره می شود:

تبصره ۳ ماده ۷۱ در مورد حکم وزیر کشور در انتصاب شهرداران بیان می دارد: « نصب شهرداران در شهرها با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می گیرد »؛ این تبصره نشان دهنده توانایی وزیر کشور، و یا استاندار (دولت) در رد و یا عدم قبول شهردار معرفی شده از سوی شورای شهر است. جالب توجه آنکه رسیدگی به اختلاف شورای شهر و وزارت کشور در مورد فوق در هیأت حل اختلاف مرکزی که اکثریت اعضای آن دولتی هستند، صورت می گیرد.

تبصره ۲ ماده ۸۲ همین قانون نیز در زمینه رسیدگی به تخلفات اداری شهرداران در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان وزارت کشور، بیان کننده کنترل و نظارت دولت در مورد شهرداریها می باشد، چنانچه اگر شهرداری بعنوان یک حکومت محلی با استقلال کافی و شخصیت حقوقی کاملاً مستقل در نظر گرفته می شد، باید رسیدگی فوق توسط دادگاه و مراجع قضایی ذی صلاح انجام می گرفت.

بند ۹ ماده ۷۱ قانون فوق در مورد تصویب آئین نامه های شهرداری توسط شورای شهر با رعایت دستورالعمل های وزارت کشور و بند ۱۵ همین ماده درباره تصویب اساسنامه موسسات وابسته به شهرداری توسط شورای شهر با موافقت وزارت کشور، نیز از جمله موارد قانونی هستند که جایگاه نهاد شهرداری و شورا را که عمدتاً بعنوان حکومت محلی فرض می شوند، در حد یک سازمان محلی دولتی پائین می آورند که تحت نظر نهادهای دولتی اداره می شوند.

ماده ۷۲ قانون مذکور عنوان می کند که: « شرایط احراز تصدی سمت شهردار طبق آیین نامه ای خواهد بود که بنا به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیأت دولت خواهد رسید. » ماده فوق بیانگر این مسئله است که شورای شهر نمی تواند هیچ اعمال نظری خارج از آیین نامه وزارت کشور در انتخاب شهردار داشته باشد. جالب توجه است که همین شهرداری که توسط شورای شهر و در چارچوب آیین نامه دولتی انتخاب می شود، باید در مرحله بعد بر اساس تبصره ۳ ماده ۷۱ همین قانون و ماده ۵۲ قانون شهرداری دوباره به تأیید وزارت کشور برسد. جدول زیر نشان دهنده زمینه های موضوعی عدم استقلال شهرداری در مقابل قوه مجریه یا دولت در قانون شهرداری، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و آیین نامه مالی شهرداری است.

جدول ۱: زمینه های موضوعی جایگاه حقوقی غیر مستقل نهاد شهرداری و شورا در مقابل دولت در قوانین

ردیف	زمینه موضوعی جایگاه حقوقی غیر مستقل نهاد شهرداری و شورا	قانون شهرداری	قانون تشکیلات و...	آئین نامه های شهرداری
۱	حق انحلال شهرداری (نهاد مردمی) توسط وزارت کشور (نهاد دولتی)	تبصره ۱ ماده ۱	-----	-----
۲	قابلیت اجرای یک فعالیت در حوزه شهری توسط شهرداری با تصویب وزارت کشور	ماده ۲ و ماده ۵۴	-----	-----
۳	جانمایی وزارت کشور بجای شورای شهر	ماده ۴۲	-----	-----
۴	صدور حکم انتصاب شهردار توسط وزارت کشور	ماده ۵۲	تبصره ۳ ماده ۷۱	-----
۵	استخدام کارکنان شهرداری بر اساس آئین نامه وزارت کشور	ماده ۵۸	-----	-----
۶	ارائه گزارش شهرداری درباره هزینه ها و اقدامات شهرداری به وزارت کشور	ماده ۷۷	-----	-----
۷	موافقت وزارت کشور با ایجاد موسسات شهرداری	ماده ۸۴	بند ۱۵ ماده ۷۱	-----
۸	انجام معاملات بدون مناقصه، با تأیید وزارت کشور و عمل به آئین نامه وزارت مذکور	ماده ۴ و ماده ۱۰۴	-----	-----
۹	کمکهای اهدایی دولت و سازمانهای دولتی بعنوان منبع درآمد شهرداری	-----	-----	ماده ۲۹
۱۰	تنظیم تعرفه ها و تشخیص عوارض بر اساس آئین نامه وزارت کشور	-----	-----	ماده ۳۰
۱۱	رسیدگی بر تخلفات شهرداران در هیأت رسیدگی به تخلفات کارکنان وزارت کشور	-----	تبصره ۲ ماده ۸۲	-----
۱۲	شرایط احراز تصدی سمت شهردار با آئین نامه وزارت کشور	-----	ماده ۷۲	-----
۱۳	تصویب آئین نامه پیشنهادی شهرداری توسط شورا با رعایت دستورالعمل وزارت کشور	-----	بند ۹ ماده ۷۱	-----

منبع: بررسی های نگارندگان، ۱۳۸۷

مسأله زوال و خاتمه حیات شهرداری نیز یکی از مباحث مهم مرتبط با جایگاه حقوقی این مؤسسه است که تبصره ۱ ماده ۱ قانون شهرداری به عنوان صریح ترین متن قانونی صرفاً انحلال آن دسته از شهرداری ها را پیش بینی کرده است که فاقد نصاب جمعیتی لازم برای ایجاد شهرداری بوده اما وزارت کشور دستور ایجاد شهرداری و انجمن شهر را صادر نموده ولی در عمل عوارض وصولی تکافوی هزینه شهرداری را نمی نماید، در این حالت وزارت کشور می تواند شهرداری این نقاط را منحل نماید (کامیار، ۱۳۸۵، ۵۰-۵۱)، نکته ای قابل تأمل در این زمینه این است که یک نهاد

مردمی بدون نظرخواهی از شهروندان و بدون توجه به نظر نمایندگان آنها (شورای شهر) و صرفاً به دلیل تشخیص یک نهاد دولتی منحل می شود، این مسئله نیز نشانگر وضعیت غیرمستقل نهادهای محلی مردمی در مقابل نهادهای دولتی است.

با توجه به جدول فوق، مطالب و مواد حقوقی پیش گفته، موضوعی که به وضوح مشخص می شود، تأثیر بیش از اندازه ی نهاد وزارت کشور در بین سازمان ها و وزارتخانه های دولتی بر شهرداری و تعامل این دو می باشد که گاهی آنچنان این تعامل از طرف وزارت کشور حالت یک سویه پیدا می کند که دولتی بودن سازمان شهرداری را به ذهن متبادر می سازد و عدم استقلال شهرداری را در برابر دولت نشان می دهد.

در کشور ما وزارت کشور خصوصاً درغیاب شورای شهرکنترل و نظارت زیادی بر سازمان شهرداریها دارد. مهم ترین نوع کنترل و نظارت در اداره امور سازمان های محلی کنترل اجرایی است که به صورت گوناگون اعمال می شود. این نوع کنترل از طریق انجام برنامه های انتخابات، نظارت و بازرسی در کارهای انجام شده، اعزام مشاور و یا ناظر، صدور دستورالعمل ها، تنظیم و اجرای برنامه های آموزشی، صدور احکام بعضی از انتصابات محلی و موارد مشابه اعمال می شوند (مهندسین مشاور پایست، ۱۳۸۰، ۱۵۱)، همانطور که در بررسی فوق نیز مشخص شد، جوانب کنترل و نظارتهای ذکر شده که از طرف وزارت کشور بر شهرداری اعمال می شود، در قانون شهرداری قابل شناسایی است. طبق شرح وظایفی که سازمان امور اداری و استخدامی کشور ترسیم کرده، وظایف وزارت کشور در برابر شهرداری ها بدین شرح است: "۱- نظارت و راهنمایی شهرداری ها در انجام وظایف محوله و تأمین مایحتاج عمومی ۲- نظارت بر اجرای کلیه ی قوانین، آئین نامه ها و مقررات مربوط به شهرداری ها ۳- نظارت بر حسن اجرای قانون نوسازی و عمران شهری ۴- تعیین نیازمندی های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی منطقه ای و محلی و تشخیص اولویت آنها در محدوده ی برنامه ریزی کشور ۵- اعمال نظارت قانونی بر امور کلیه شوراها از جمله شورای شهر" (مهندسین مشاور پایست، ۱۳۸۰، ۶۶) و (سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۷۰، ۲۷)، با دقت در وظایف وزارت کشور در برابر شهرداری ها معلوم می شود که بیشتر این وظایف در شأنیت شورای شهر است تا وزارت کشور به همین دلیل روند فوق باعث وابستگی هرچه بیشتر شهرداری ها به دولت می شود.

براساس مواد ۱ و ۲، ۵۴، ۷۷، ۸۴ و ۹۹ قانون شهرداری، ماده ۲ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی، مواد ۵۲، ۵۸ و ۱۶۲ اصلاحی قانون شهرداری، بند ب ماده ۴۶ آیین نامه مالی شهرداری ها و مواد ۳، ۱۵ و ۱۶ قانون نوسازی و عمران شهری وزارت کشور نظارت و کنترل خود را بر شهرداری و مدیریت شهری اعمال می کند (سعیدنیا، ۱۳۸۲، ۶۴). در این وزارتخانه ادارات، دفاتر و سازمان های مختلف در قالب معاونت هماهنگی امور عمرانی، عهده دار انجام وظایف وزارت کشور در رابطه با شهرداری ها هستند؛ لازم به ذکر است که بعد از وزارت کشور در سطح منطقه و استان و شهرستان و شهر، استانداری ها و فرمانداری ها و بخشداری ها در

کنار شورای اسلامی شهر و شهرداری مدیریت شهری را برعهده دارند و آن را کنترل می کنند. فعالیت شهرداری زیر نظر استانداری ها و وزارت کشور و انتخاب شهردار توسط آنها در غیاب انجمن یا شورای شهر تحت عنوان قائم مقام نیز نکته ی قابل توجهی در بررسی جایگاه حقوقی شهرداری نسبت به دولت می باشد: زیرا بین سیستم شورای شهر (بعنوان نهاد مردمی) و وزارت کشور (بعنوان نهاد دولتی) تفاوت های ذاتی و ماهوی وجود دارد؛ به همین سبب قائم مقامی وزارت کشور به جای شورا و نظارت و اداره ی شهر و شهرداری توسط آن، جای تأمل دارد.

یک بررسی کمی از تعداد دفعات تکرار شدن کلمات وزیر و وزارت و هیأت وزیران در قانون شهرداری نیز بیان کننده متأثر شدن بیش از اندازه ی سیستم شهرداری و جایگاه آن از ساختار دولت و وابستگی آن است. در قانون ۱۱۹ ماده ای شهرداری کلمات ذکر شده بیش از ۶۰ بار تکرار شده اند، که تعامل غیرعادی مجموعه دولت را با سیستم شهرداری نشان می دهد.

برخی از منابع حقوقی وجود مواردی چون " لزوم ذکر نام برای شمول قوانین در مورد شهرداری، سلسله مراتب سازمانی خاص آن و انعطاف حقوقی شهرداری " (مومنی طباطبایی، ۱۳۵۶، ۱۳۱)، را از جمله آثار و دلایل استقلال شهرداری عنوان کرده اند، در حالی که کل مواد حقوقی بررسی شده در این مقاله مطلبی متفاوت از این موضوع را نشان می دهد. در ادامه مطالب ذکر شده باید گفت که «بررسی نیاز مالی شهرداری ها و نظارت بر امور پرسنلی و استخدامی شهرداری ها، از وظایف دفتر امور شهری و روستایی معاونت امور عمرانی استانداری ها می باشد»، تشکیل واحد فوق در استانداری ها برآیند خارجی ماده ۵۸ قانون شهرداری است، که نشانگر منتهی شدن ساختار غیرمستقل شهرداری در قانون، به ساختار غیرمستقل آن در عالم واقعیت است.

در کل می توان عنوان کرد که "برخلاف ویژگی های ذاتی شهرداری و یا حکومت محلی، مدیریت شهری در ایران (شهرداری) دارای اختیار و استقلال عمل نیست و حیطة وظایف و عملکرد آن محدود است" (سعیدنیا، ۱۳۸۲، ۲۸)، حال آنکه " در اغلب شهرهای دنیا وظایف شهرداری ها گسترده تر از وظایف شهرداری در ایران است. در بسیاری از این شهرها آموزش و پرورش، بهداشت، امنیت، امور فراغت و رفاه اجتماعی بر عهده ی شهرداری است و در برخی از شهرها حتی وظایف تولیدی و اقتصادی نیز برعهده ی واحدهای مختلف شهرداری قرار گرفته است " (شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، ۱۳۸۲، ۵).

بر این اساس و با توجه به عدم استقلال کافی شهرداری در مقابل دولت در کشور و نظر به اینکه استقلال لازم در ارتباط با حکومت مرکزی و شکل گیری بر پایه اصول دموکراتیک لازمه وجودی مفهوم حکومت محلی است، بنابراین نمی توان این اصطلاح را در مورد شهرداری به کار برد. به همین دلیل به نظر می رسد عنوان سازمان محلی برای آن مناسب تر باشد؛ زیرا " هویت قانونی مجزا برای حکومت های محلی حکم می کند که این سازمان ها علاوه بر اینکه دارای استقلال لازم

در ارتباط با حکومت مرکزی باشند، همچنین نباید وابستگی مالی یا اداری به سایر حکومت های محلی داشته باشند" (مقیمی، ۱۳۸۲، ۴۴).

در مجموع می توان گفت که سازمان های محلی در ایران چون شهرداری و شورای شهر، برای تحقق وظایف محدودی که قانون بر عهده ی آنها گذاشته است، استقلال و اختیار و قدرت کافی در برابر دولت ندارند، البته کنترل و نظارت حکومت مرکزی یا دولت بر سازمان ها و حکومت های محلی در هر سیستم حکومتی امری عادی است، تفاوت در اینجاست که میزان این کنترل معمولاً در هر سیستمی با سیستم دیگر متفاوت است. در واقع "حکومت محلی به عنوان موجودیتی سازمان یافته با مراجع مختلفی ارتباط دارد و عملکردش همواره از سوی مراجع مختلف مورد نظارت و کنترل قرار می گیرد. مدل زیر نشان دهنده ی مراجع مذکور در ارتباط با حکومت و سازمان محلی می باشد :

آنچه مسلم است اینست که حکومت محلی در تمامی کشورها (اعم از فدرالی و یکپارچه) از سوی حکومت مرکزی و نهادهای ملی مورد کنترل و نظارت قرار می گیرد ولی این کنترل در حکومت های یکپارچه چون ایران و فرانسه بیشتر و گسترده تر از سایر حکومت هاست" (مقیمی، ۱۳۸۲، ۲۸۳-۲۸۴).

از بین مراجع کنترل و نظارت ذکر شده، در ایران این کنترل بیشتر از سوی دولت و سازمان ها و مؤسسات تابع آن صورت می گیرد؛ به همین دلیل به نظر می رسد مدل زیر در بیان جایگاه سازمان های محلی مانند شهرداری در ایران و تعاملات آن با دولت مناسب و گویا باشد:

در کل با توجه به بررسی های حقوقی صورت گرفته می توان تصریح کرد که سازمان های محلی چون شهرداری در ایران به دلیل کلیه ی عواملی که ذیلاً عنوان می شود، در مقابل ساختارهای دولتی از استقلال کافی و مناسب برخوردار نیستند و در اکثر زمینه های عملکردی و حقوقی وابسته به قوه مجریه بوده و به صورت نیمه مستقل عمل می کنند و به دلیل همین جایگاه قانونی تعریف شده برای آنها دچار یکسری ناکارکردیهایی در عملکردشان در سطح جامعه می شوند که خود این مسئله نیز پیامدهای چندی را به دنبال دارد؛ در ادامه به علل مسئله ی فوق می پردازیم:

علل عدم استقلال کافی شهرداری به عنوان سازمان محلی در برابر دولت

با توجه به بررسی های صورت گرفته و مطالعه منابع مختلف در مجموع عوامل زیر را می توان علت عدم استقلال کافی سازمان محلی شهرداری در ایران در برابر دولت دانست:

مدیریت شهری توسط دولت در سطوح عالی و ملی:

به طور کلی سطوح مدیریت عمومی در کشورها همانند سازمان ها در قالب سه سطح قابل طبقه بندی هستند: (مقیمی، ۱۳۸۲، ۱۸)

الف) سطح عالی (حکومت مرکزی)،

ب) سطح میانی (حکومت ایالتی یا استانی)،

ج) سطح عملیاتی (حکومت محلی).

در کشور ایران سطوح مدیریت شهری عبارت است از: سطح ملی، سطح استانی و سطح محلی (شهر)، (سعیدنیا، ۱۳۸۲، ۶۰).

از آنجا که مدیریت شهری در سطح ملی و استانی در دست دولت می باشد، در ادامه ی همین روند سازمان ها و ادارات محلی وزارتخانه ها و سازمان های ملی در سطح محلی نیز به صورت موازی و گاه با حالت تفوق و برتری نسبت به سازمان محلی شهرداری شکل می گیرند و به مدیریت شهری در سطح محلی نیز می پردازند.

سابقه ی تاریخی مدیریت شهری در ایران:

در کشور ما بار عظیم مدیریت شهری تا گذشته ای نزدیک کاملاً به دوش دولت و با دخالت و نظارت دولت بوده است. اگرچه تشکیل شورای اسلامی و انتخاباتی شدن اعضای این شوراها و شهرداری ها در کشور ایران گامی بسیار مهم در مردمی کردن مدیریت شهری بوده است، لکن به دوش کشیدن مسئولیت مدیریت شهری توسط دولت عادت شده است که ترک آن به سادگی میسر نیست (مقیمی، ۱۳۸۲، ۹۸)، به طوری که تا یک دهه پیش در غیاب شورای شهر شهرداران توسط وزیر کشور منصوب می شدند.

در دوره حکومتی گذشته شرایط نسبت به امروز در وضعیت بسیار نامناسبی قرار داشت " در دوران پهلوی انتخاب شهردار بر عهده ی دولت بود و اعضای شهرداری، کارمندان دولت محسوب می شدند. در سال ۱۳۰۹ با لغو قانون بلدیة و تصویب قانون جدید شهرداری ها، به طور رسمی نظارت و هدایت شهرداری ها برعهده ی وزارت کشور گذاشته شد" (سعیدنیا، ۱۳۸۲، ۱۳۱)، بعد از آن نیز با وجود زمینه ی قانونی تشکیل شورای شهر تا دهه ی اخیر همچنان شهردار توسط دولت منصوب می شد که بیشتر به دلیل شرایط خاص کشور و نیازهایی بوده است که بعد از هشت سال جنگ تحمیلی به اقدامات سریع عمرانی احساس می شده است. چنین حالتی بعد از جنگ جهانی دوم در اکثر کشورهای اروپایی نیز حاکم بود. امروزه تشکیل شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران توسط آنها با الهام از قانون اساسی کشور نشان از رویکرد مردم سالار نظام جمهوری اسلامی و جایگاه متعالی مردم در این نظام می باشد.

ضعف قوانین شهری در کشور و به روز نبودن آنها:

"یکی از مهم ترین مشکلات حکومت های محلی در ایران به روز نبودن قوانین مربوطه است. برخی از مواد قانونی مانند ماده ۴ آئین نامه مالی شهرداری نزدیک به ۳۵ سال قبل حدود اختیاراتی را ترسیم کرده است که امروزه به هیچ وجه با دیدگاه های استقرار مدیریت پویا در شهرداری ها و مسئولیت های محوله به آنها تناسب ندارد و لازم است این قوانین مورد بازنگری اساسی قرار گیرند. در مجموع می توان گفت که حکومت های محلی در ایران برای رسیدن به شرایط مطلوب مطابق با تعریف انجام شده از حکومت محلی، نیازمند اصلاحاتی در قانون تشکیلات شوراها و شهرداری ها و همچنین تعدیل رابطه ی حکومت مرکزی با حکومت محلی است به گونه ای که باید «رابطه همبستگی» جایگزین «رابطه قیمومت» شود" (مقیمی، ۱۳۸۲، ۱۰۲-۱۰۱).

تمام مواد قانونی که مورد بحث واقع شد و مواد ذکر شده در جدول شماره ی (۱) حاکی از برتری نسبی دولت و تا حدودی ضعف نسبی قوانین شهری در زمینه ی استقرار نهادهای محلی مستقل هستند، به طوری که اکثر قوانین مخصوص شهرداری، شهرداری را مکلف به تبعیت از دولت می کنند.

میزان توسعه یافتگی اجتماعی و ضعف فرهنگی مردم در درک جایگاه شهرداری:

سطح پیشرفت و توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جامعه نیز از عوامل مهم در قوام پایه های حکومت های محلی در جهان می باشد چنانچه "سازمان های محلی انتخابی در کشورهای توسعه یافته دارای وظایف و اختیارات وسیعی می باشند و حال آنکه در کشورهای در حال توسعه این اختیارات محدود است" (دانش خوشبو، ۱۳۴۹، ۶۰)، در واقع با توجه به اینکه حکومت های محلی از مظاهر دموکراسی به شمار می روند، می توان گفت که "تعمیم اصول دموکراسی در یک کشور مستلزم وجود زمینه های مساعد و آماده کردن مردم از لحاظ فرهنگی برای قبول این پدیده ی مهم اجتماعی است" (طاهری، ۱۳۷۷، ۲۴۹).

واقعیت اینست که در شکل گیری جایگاه مناسب اجتماعی و حقوقی برای شهرداری فهم و آگاهی مردم تأثیر بسزایی دارد و عدم آشنایی مردم با حقوق خود، حقوق شهرداری، وظایف آن و نهادینه نشدن فرهنگ حکومت محلی در جامعه و شهروندان، می تواند باعث اعمال رفتار یک سویه از سوی دولت و حکومت مرکزی در قبال سازمان های محلی چون شهرداری ها شود؛ بر همین اساس در ایران نه تنها عموم شهروندان بلکه اکثر تحصیلکردگان دانشگاهی نیز به مردمی و غیردولتی بودن نهاد شهرداری آگاه نیستند.

در اصل تکامل فرهنگی و شکل گیری زمینه های اجتماعی و سیاسی با استقرار نهادهای محلی مردمی رابطه ای مستقیم دارد، به طوری که "ملت ایران در به دست گرفتن سرنوشت اجتماعی خویش در اداره امور عمومی، سرانجام توانست در اسفند ۱۳۷۷ بعد از گذشت حدود ۹۵ سال از انقلاب مشروطیت و ۲۰ سال از انقلاب اسلامی با تشکیل شوراها در اداره ی امور محلی خود به

مشارکت فعال بپردازد" (نورویفر، ۱۳۸۰، ۵). البته زمینه های اصلی این امر بعد از انقلاب اسلامی بوجود آمد.

سیستم حکومت یکپارچه یا بسیط متمرکز در ایران:

مدیریت شهری در هر کشوری پیوندی همه جانبه با نظام سیاسی دارد و ویژگی های نظام سیاسی (باز یا بسته بون، متمرکز یا غیرمتمرکز بودن آن)، بازتاب خود را در شهرها و مدیریت شهری نشان می دهد (سعیدنیا، ۱۳۸۲، ۵۵)، در سیستم سیاسی متمرکز تمام دستورات از مرکز صادر می گردد و نواحی طبق همین دستورات انجام وظیفه می نمایند و حکومت مرکزی تنها سازمانی است که صلاحیت وضع قوانین و دستورات و دستورالعمل ها و احکام و نظامات را دارد؛ در سیستم حکومتی متمرکز یا بسیط^۱ مانند ایران و فرانسه واحدهای متبوع حکومت مرکزی به سه دسته سازمان های تابعه دولت مرکزی (مانند استانداری و فرمانداری)، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (مانند راه آهن دولتی و بانک های دولتی) و سازمان های محلی (مانند شهرداری ها و شوراهای تقسیم می شوند (نورویفر، ۱۳۸۰، ۹۵).

در مجموع، الگو و مدل حکومتی که در هر کشوری جریان دارد، تعیین کننده ی میزان یا درجه ی استقلال حکومت های محلی می باشد،" به گونه ای که در حکومت های محلی کشورهایی که از الگوی فرانسوی پیروی می کنند، میزان استقلال محدود است ولی حکومت های محلی کشورهایی که از الگوی انگلیسی برخوردارند از خود مختاری و درجه استقلال بیشتری برخوردار هستند" (مقیم، ۱۳۸۲، ۲۸۲).

واقعیت اینست که شهرداری به عنوان حکومت محلی یک نهاد برخاسته از اراده مردم در یک نظام غیرمتمرکز است و به همین دلیل ورود آن به یک نظام متمرکز که در آن ساختارهای دولتی در همه جا حضور دارند، محدودیت استقلال و پایین بودن اختیارات آن را به دنبال دارد که برآیند خارجی آن انتخاب مسئولین حکومت های محلی به صورت بی واسطه یا باواسطه توسط مسئولین دولتی است (ماده ۵۲ قانون شهرداری و تبصره ۳ ماده ۷۱ قانون شوراها).

مسئله ی فوق باعث اطلاق عنوان سازمان محلی به جای حکومت محلی در ایران برای شهرداری ها می شود؛ زیرا "حکومت محلی به حکومتی گفته می شود که توسط مردم یک محل ایجاد گردیده و در هیچ موردی احتیاج به کسب اجازه و یا دادن گزارش به واحد حکومتی دیگر را نداشته باشد، این روش در کشورهایی که از سیستم عدم تمرکز پیروی می کنند، رایج است" (هاشمی، ۱۳۷۱، ۱۵). البته باید توجه کرد که در دوره قبل از انقلاب اسلامی اراده کلی بر تمرکز هر چه بیشتر و کنترل شدید سازمان های محلی استوار بود ولی بعد از انقلاب حرکت عمومی نظام و اراده کلی حکومت بر عدم تمرکز، تعادی بین سطوح حکومتی و بین مناطق و اتکا بر آراء و نظرات مردمی بوده است.

¹ - unitary

اقتباسی بودن سیستم شهرداری و قانون آن در ایران:

مسئله‌ی دیگری که در زمینه‌ی علل عدم استقلال کافی شهرداری در ایران مطرح است بحث اقتباسی بودن سیستم شهرداری و قانون آن در ایران است؛ "قانون بلدیه (که اولین قانون در زمینه‌ی مدیریت شهری مدرن در ایران می‌باشد) عمدتاً از قانون اساسی بلژیک و انگلستان اقتباس و متأثر از روح دموکراسی اروپای غربی بود" (رضویان، ۱۳۸۱، ۱۲۱)؛ و به همین دلیل تا مدت‌ها با واقعیت‌های جامعه‌ی ایران و فرهنگ عمومی و اوضاع اجتماعی - سیاسی آن هیچ تناسبی نداشت. بنابراین، درست است که "نهاد مدیریت شهری و برنامه‌ریزی شهری در شهرهای ایران قدمتی دیرینه دارد" (مشهدیزاده دهقانی: ۱۹۳، ۱۳۸۱)، ولی شهرداری به معنای امروزی آن یک نهاد وارداتی است که اصول اولیه و پایه‌ی قانونی و حقوقی آن در خارج از چارچوب سیستم ما که ویژگی‌های منحصر به فرد خود را دارد شکل گرفته است. به همین سبب شکل‌گیری یا عدم شکل‌گیری و نحوه‌ی مدیریت آن بیشتر بستگی به اراده‌ی نهادهای دولتی داشته تا اراده‌ی عمومی، که در کشورهای پیشرفته موجد نهادهای محلی بوده است.

وابستگی مالی شهرداری‌ها به دولت:

از آنجا که وابستگی مالی منتهی به وابستگی اداری و اجرایی و حقوقی می‌شود به همین دلیل تا مدت‌ها تأمین نیازهای مالی شهرداری در ایران توسط دولت از عوامل عمده‌ی وابستگی و عدم استقلال شهرداری در مقابل دولت بوده است؛ چنانچه در ماده ۲۹ قانون شهرداری یکی از بندهای مربوط به منابع درآمدی شهرداری کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی می‌باشد. سال ۱۳۶۲ به عنوان نقطه عطفی در تاریخ شهری ایران ثبت خواهد شد، در این سال به موجب بند ب تبصره ۵۲ قانون بودجه مقرر گردید که شهرداری‌های کشور طی یک برنامه سه ساله به خودکفایی برسند. کمک‌های دولتی به شهرداری‌ها از سال ۱۳۶۵ رو به کاهش گذاشت و نسبت آن در بودجه شهرداری‌ها از ۶۰ درصد به ۵ درصد کاهش یافت (معصوم، ۱۳۸۰، ۵). اگر حکومت محلی به معنای واقعی کلمه به وجود آید آن وقت مردم هر محلی خود نیازهای محلی را تشخیص می‌دهند و از منابع مالی محلی که در اختیار آنان قرار داده شده است، عوارض و مالیات وصول می‌کنند و سازمان‌های لازم را برای اداره امور محلی به وجود می‌آورند (طاهری، ۱۳۸۱، ۱۲۹)، ولی در ایران کمک‌های مالی که به صورت بلاعوض و یا وام از طرف دولت به شهرداری‌ها داده می‌شد، باعث می‌شد که شهرداری‌ها ناچاراً از قسمتی از اختیارات خود صرف نظر کنند (طاهری، ۱۳۷۸، ۲۲۴ و نبوی، ۱۳۵۲، ۲۰)، بنابراین استقلال مالی نیز می‌تواند در استقلال اجرایی و اداری شهرداری‌ها بسیار مؤثر واقع شود.

فقدان ذهنیت مناسب در مورد مدیریت واحد شهری و غلبه اندیشه تمرکزگرایی:

فقدان ذهنیت مناسب صاحبان امر در زمینه ی مدیریت واحد شهری، حکومت محلی و غلبه ی اندیشه ی تمرکزگرایی به عنوان آخرین عامل در شکل گیری جایگاه نیمه مستقل نهاد شهرداری و وابستگی آن به دولت مورد بررسی قرار می گیرد.

در واقع در بعضی از کشورها که رشد اجتماعی مردم چندان مورد اعتماد نیست و یا طرز تفکر زمامداران آنان طوری است که تفویض امور محلی را به مردم مقتضی نمی دانند سازمان های ایجاد شده یا دارای اختیار لازم برای اداره امور محلی از طریق شرکت و دخالت مردم نیستند و یا اگر طبق قانون چنین اختیاراتی به آنها داده شده چون نمی توانند عملاً از اختیارات خود استفاده کنند، فاقد اصالت و واقعیت هستند (نوروزیفر، ۱۳۸۰، پیشگفتار)، به طوری که در دهه های گذشته این معضل در مورد مدیریت شهرهای ایران و شهرداری ها نمایان بود ولی امروزه با وجود حضور رگه هایی از آن در اداره کشور حرکت کلی در جهت عدم تمرکز، منطقه گرایی و محلی گرایی و در راس آن اصل بر سپردن امور به مردم بوده است. چنانچه ابلاغ سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری به سه قوه حکومتی و تاکید بر آن گواه این مسئله می باشد.

از آنجا که مدیریت و توسعه شهرها در کشورهای در حال توسعه توسط دولت های مرکزی پی ریزی و مهندسی شده است، مقامات مرکزی توسعه شهری را از طریق وزارتخانه های مربوطه اداره می کنند و اطمینانی به عمل مستقل حکومت های محلی ندارند. نتیجه این عملکرد سازمانی چیزی جز سازمان های محلی ضعیف با ساختار تشکیلاتی نامنسجم، اختیارات محدود، منابع مالی ناکافی و ... نخواهد بود (رضویان، ۱۳۸۱، ۴۶). بنابراین از آسیب های دیگر مدیریت محلی در ایران و عدم پا گرفتن کامل آنها می توان احتمالات موجود در عملکرد خودسرانه شوراها و شهرداری ها را نام برد، برای حل این آسیب بایستی ضمن تقویت فرهنگ خود مدیریتی در شهروندان، فرهنگ همکاری متقابل در کارگزاران حکومت مرکزی و کارگزاران محلی ایجاد کرد (مقیمی، ۱۳۸۲، ۹۸). در مجموع می توان عنوان کرد که به علت فقدان ذهنیت مناسب برای رواج مدیریت واحد شهری و حکومت محلی و گاه غلبه اندیشه تمرکزگرایی، بسیاری از امور شهرداری ها و اختیارات محلی به بخش ها و دستگاه های دولتی واگذار شده است.

پیامدهای حاصل از جایگاه نیمه مستقل شهرداری در ایران

طی یک طبقه بندی کلی می توان موارد زیر را پیامدهای اصلی استقلال ناکافی سازمان محلی شهرداری در ایران دانست:

عدم شکل گیری مدیریت واحد شهری:

اولین و مهم ترین مسئله ای که در اثر جایگاه مبهم و نیمه مستقل شهرداری در برابر دولت و سازمان های دولتی در سطح محلی بروز می کند عدم شکل گیری مدیریت واحد شهری است که

خود در مرحله ی بعد تبدیل به علت مشکلات عدیده ای می شود که در سیستم شهری کشور وجود دارد.

در ایران شهرداری ها تنها در زمینه های مشخص و محدود دارای اختیار هستند، زیرا هر یک از وزارتخانه های دولتی با تأسیس ادارات محلی، امور مربوط به خود را سازماندهی و هدایت می کنند و در این زمینه کاری هم به شهرداری ندارند؛ این وضعیت مشکلات بسیاری به وجود آورده یک نمونه روشن آن ناهماهنگی میان ادارات شهر و شهرداری است. از این رو، در شهرهای ایران شهرداری ها به تنهایی مدیریت شهر را برعهده ندارند، بلکه همه ی نهادها به نوعی در اداره شهر اثرگذارند (سعیدنیا، ۱۳۸۲، ۲۸).

با توجه به گسترش شهرنشینی، پیچیده شدن چگونگی اداره امور شهری و تخصصی شدن امور، این ضرورت پیش آمده است که مدیریت شهری در هر منطقه مستقل باشد. امروزه در بسیاری از شهرهای بزرگ جهان، کلیه ی امور مربوط به شهر، سوای مسائل نظامی و دیپلماتیک برعهده ی مدیریت شهری منتخب مردم است که استقلال و اختیارات کامل و کافی دارند (سعیدنیا، ۱۳۸۲، ۵۹). به همین دلیل و با توجه به مشکلات عدیده ای که شهرها خصوصاً در کشورهای در حال توسعه با آن روبرو هستند و از آنجا که "برقراری برنامه ریزی مدیریت مدرن و پیشرفته یکی از اقدامات سازمان ملل متحد در کمک به شهرهایی است که قدم به سوی توسعه پایدار برمی دارند" (پاگ : ۱۳۸۳، ۱۴) و نظر به اینکه "بهرکرد مدیریت شهری یکی از رهیافت های برخورد با مشکلات عمده شهری است" (شابیر چیمبا: ۱۳۸۲، ۳) و مدیریت شهری خود حاصل یکسری نیازهای عمومی است، عدم برآورده شدن این نیازها و تشدید مشکلات مذکور در اثر فقدان مدیریت یکپارچه شهری، باعث اخلال در زندگی شهری و نارضایتی عمومی و اتلاف منابع می شود.

مدیریت واحد شهری یعنی تقویت نقش شهروندان به عنوان مدیر و هماهنگ کننده عمران شهر و مرجع اصلی هماهنگ کننده اداره امور شهر (سعیدنیا، ۱۳۸۲، ۴۱)، بنابر مراتب فوق و براساس جایگاه حقوقی شهرداری، در ایران "مدیریت شهری، مدیریتی واحد نیست و اداره کنندگان شهر مشتمل بر نمایندگان دولت و مردم هستند. این نوع مدیریت متفرق سبب دوباره کاری، انجام کارهای موازی و بعضاً از بین رفتن سرمایه های عمومی، ایجاد تشکیلات عریض و طویل دیوانی، ایجاد اصطکاک و برخورد ادارات، ناهماهنگی در انجام وظایف و عدم مسئولیت پذیری می گردد (کامیار، ۱۳۸۵، ۷۴)، به عنوان نمونه شهرداری تهران فقط بخش کوچکی از مدیریت شهر را در اختیار دارد، فقدان مدیریت یکپارچه موجب تداخل و تزاخم خدمات شهری می شود. در نتیجه بخشی از منابع شهر تلف می شود و خدمات رسانی به مردم به طور سامان یافته و مطلوب صورت نمی گیرد (سازمان اجرایی شهرداری ها، ۱۳۸۱، ۴۶).

در مجموع، با توجه به مطالب عنوان شده باید گفت که ابهامات حقوقی موجود در جایگاه شهرداری و در زمینه تعاملات دولت و شهرداری و به دنبال آن عدم شکل گیری مدیریت یکپارچه شهری از

طریق تداخل وظایف دولت و شهرداری، باعث ناکارکردی هایی در حوزه های مدیریتی ترافیک شهری، مسکن، بهداشت و درمان، انرژی، عمران شهری، خدمات شهری، حوزه های فرهنگی و آموزشی و ... می شود.

اتلاف منابع انسانی و مادی شهرداری ها:

به دلیل وجود نهادهای موازی دولتی در کنار شهرداری ها در حوزه مدیریت شهری و عدم استقلال کافی آن، جدای از اتلاف وقت و هزینه ای که در اثر عدم هماهنگی ها و دوباره کاری ها صورت می گیرد، "سالانه منابع عظیم مادی و انسانی شهرداری های کشور صرف رسیدگی به اختلافات قضایی میان این نهاد با سایر نهادهای فعال در مسائل شهری می شود. البته حجم عظیم درگیری های قضایی، پیامد مستقیم و ناگزیر گستردگی و تنوع حوزه فعالیت و مسئولیت های شهرداری، در کنار مشخص نبودن الگوی مدیریت شهری است. درگیری های قضایی شهرداری در یک نگاه کلی به چند دسته تقسیم می شوند که یکی از آنها حاصل بروز تخلفات سازمان های موازی یا مافوق شهرداری است که در جهت رسیدن به منافع خود، حقوق شهر و شهروندان را نادیده می گیرند و یا از مسئولیت های خود در حوزه ی مدیریت شهری شانه خالی می کنند" (ماهنامه شهرداری ها، ش ۴۶، ۴).

تمرکزگرایی:

از آنجا که شکل گیری حکومت های محلی با استقلال کافی و جایگاه حقوقی معین و وظایف و اختیارات مشخص باعث تمرکززدایی از مرکز و مصداق یافتن حکومت مردم بر مردم می شود، به همان اندازه وجود سازمان های محلی غیرمستقل، با جایگاه حقوقی مبهم و وظایف نامشخص و اختیارات محدود، باعث تفوق و برتری سازمان های دولتی و تمرکزگرایی بیشتر می شود. البته باید توجه کرد که تمرکززدایی و ایجاد حکومت های محلی خود به نفع حکومت های مرکزی نیز است زیرا علاوه بر تسریع در اقدامات و امور محلی "در کشورهایی که سازمان محلی برگزیده و منبعث از مردم، قسمت عمده ای از امور و نیازمندی های عمومی را انجام می دهند، نارضایتی های مردم بیشتر به طرف سازمان های مزبور معطوف و به وسیله ی آنها به موقع برطرف می شود و متوجه دولت مرکزی نمی گردد" (طاهری، ۱۳۷۷، ۴۸).

محدودیت وظایف شهرداری:

از پیامدهای دیگر جایگاه نیمه مستقل شهرداری و تفوق دولت بر آن محدودیت و سلب وظایف آن طی دوره های گذشته بوده است، چنانچه "شهرداری ها در ایران برخلاف سایر کشورها از وظایف و اختیارات محدودی برخوردارند، بسیاری از وظایف قانونی شهرداری، مندرج در قانون شهرداری ها، توسط سازمان های دیگر انجام می گیرد و عملاً شهرداری در انجام آنها دخالتی نداشته و یا دخالت اندکی دارد. برخی از این وظایف و سازمان های مجری به شرح ذیل است:

صدور پروانه کسب (وزارت بازرگانی و مجامع امور صنفی)، تأسیس کتابخانه (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)، ساخت خانه های ارزان قیمت (وزارت مسکن)، ایجاد ورزشگاه (سازمان تربیت بدنی)، نگهداری اطفال بی سرپرست (سازمان بهزیستی)، ایجاد کشتارگاه (بخش خصوصی و وزارت جهاد کشاورزی)، حفظ آثار و ابنیه باستانی (سازمان میراث فرهنگی) و ... " (مقیمی، ۱۳۸۲، ۲۰۲)، "برطبق تقسیم بندی انجام شده، شهرداری دارای ۵۳ وظیفه بوده است که اکنون کمتر از نیمی (۳۹/۶ درصد) از این وظایف توسط خود شهرداری انجام می پذیرد" (ایراندوست، ۱۳۸۱، ۷). از این رو می توان گفت که عملکرد پدرسالارانه و تفوق دولت بر شهرداری در کشور، باعث کاهش وظایف و اختیارات شهرداری از زمان تصویب قانون شهرداری و اضافه شدن آنها به وظایف و اختیارات دولتی شده است.

نتیجه گیری و ارائه راهکار:

بررسی های صورت گرفته نشان داد که برپایه قوانین شهری موجود از جمله قانون شهرداری، شهرداری ها در برابر دولت و سازمان های متبوع آن در ایران از استقلال کافی و اختیارات مناسب برخوردار نیستند و گاه قوانین موجود، شهرداری ها را که در اصل باید بازوی اجرایی و عملیاتی حکومت محلی در سطح محل باشند، در حد یک ارگان دولتی پایین می آورند. در شکل گیری شرایط فوق عوامل متعددی دخیل هستند که از جمله آنها می توان به مدیریت شهری در سطح عالی توسط دولت، ضعف قوانین شهری در کشور و به روز نبودن آنها، سطح توسعه یافتگی و میزان آگاهی مردم، سیستم حکومتی متمرکز در کشور، اقتباسی بودن شهرداری ها و قانون آنها و... اشاره کرد. مهم ترین پیامدهای وضعیت فوق در شهرهای کشور عبارتند از عدم وجود مدیریت واحد شهری در ایران، ائتلاف منابع انسانی و مادی شهرداری ها، تمرکزگرایی بیشتر، محدودیت وظایف شهرداری و ناکارکردی در مدیریت شهری. برای برطرف کردن مسئله ی فوق و مقابله با پیامدهای سوء آن راهکارهای زیر ارائه می شود:

- ایجاد مدیریت یکپارچه شهری و افزایش سهم شهرداری و شورای شهر در مدیریت شهری،
- اصلاح قوانینی که منافی استقلال شهرداری هستند و شهرداری را تا جایگاه یک نهاد دولتی تنزل می دهند،
- واگذاری اختیارات، وظایف و منابع مالی و دستگاه های محلی به شهرداری ها،
- عملی و اجرایی کردن قوانین مربوط به افزایش استقلال و اختیارات شهرداری مانند ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه (مصوب ۱۳۷۹) و تبصره ۱ ماده ۸۸ قانون تنظیم برخی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰)،
- تعریف منابع مالی قانونی مکفی برای شهرداری،
- ارتقاء شهرداری به جایگاه هماهنگ کننده نهادهای شهری،

- تمرکززدایی و کوچک کردن دولت با بازنگری در جایگاه و کارکردهای آن با توجه به سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی.
با اجرای اصول فوق می توان تا حدود زیادی به اختیارات و استقلال شهرداری ها افزود.



مآخذ

- ۱) ایراندوست، کیومرث (۱۳۸۱)، ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم، چرا و چگونه، ماهنامه شهرداری ها، ش ۳۸.
- ۲) پاک، سدریک (۱۳۸۳). شهرهای پایدار در کشورهای در حال توسعه، ترجمه ناصر محرم نژاد، تهران، مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری.
- ۳) دانش خوشبو، یوسف (۱۳۴۹). سازمان های محلی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- ۴) رضویان، محمد تقی (۱۳۸۱). مدیریت عمران شهری، تهران، انتشارات پیوند نو.
- ۵) شاپیر چیمایا، جی (۱۳۸۲). مدیریت شهر: خط مشی ها و نوآوری ها در کشورهای در حال توسعه، ترجمه پرویز زاهدی، تهران، شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری.
- ۶) سعیدنیا، احمد (۱۳۸۲). کتاب سبز شهرداری: جلد مدیریت شهری، تهران، سازمان شهرداری های کشور.
- ۷) طاهری، ابوالقاسم (۱۳۷۷). اداره امور شهرداری ها، تهران، نشر قومس.
- ۸) طاهری، ابوالقاسم (۱۳۷۸). حکومت های محلی و عدم تمرکز، تهران، نشر قومس.
- ۹) طاهری، ابوالقاسم (۱۳۸۱). اداره امور سازمان های محلی، قم، دانشگاه پیام نور.
- ۱۰) کامیار، غلامرضا (۱۳۸۵). حقوق شهری و شهرسازی، تهران، انتشارات مجد.
- ۱۱) مشهدیزاده دهقانی، ناصر (۱۳۸۱). تحلیلی از ویژگیهای برنامه ریزی شهری در ایران، تهران، انتشارات دانشگاه علم و صنعت.
- ۱۲) معصوم، جلال (۱۳۸۵). عوارض شهرداری، رویکرد چالش ها، ش ۳۵، صص ۲۹-۳۴.
- ۱۳) مقیمی، سید محمد (۱۳۸۲). اداره امور حکومت های محلی: مدیریت شوراها و شهرداری ها، تهران، انتشارات سمت.
- ۱۴) منصور، جهانگیر (۱۳۸۲). قانون تجارت، تهران، نشر دیدار.
- ۱۵) منصور، جهانگیر (۱۳۸۵). قانون اساسی، تهران، نشر دیدار.
- ۱۶) منصور، جهانگیر (۱۳۸۶). قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری، تهران، نشر دیدار.
- ۱۷) موتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۵۶). حقوق اداری، ج. تهران ۲، انتشارات دانشگاه تهران.
- ۱۸) مهندسین مشاور پایست (۱۳۸۰). بررسی و تحلیل محدودیت ها و امکانات فنی و تجهیزات شهرداری ها، تهران، سازمان شهرداری های کشور.
- ۱۹) نبوی، مصطفی (۱۳۵۲). تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران، تهران، انتشارات تهران خواجه.
- ۲۰) نظریور، شاپور و فرشید سرفراز (۱۳۸۱). ماده ۱۳۶ فرصتی برای بازساخت شهری، ماهنامه شهرداری ها، ش ۳۵، صص ۲۹-۳۲.
- ۲۱) نوروزیفر، عبدالرحیم (۱۳۸۰). مدیریت سازمان های محلی و شهرداری ها، تهران، انتشارات بازتاب.
- ۲۲) نوروزی، کامبیز (۱۳۸۰). بررسی قانون شهرداری (جلد اول)، مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران، تهران، سازمان شهرداری های کشور.
- ۲۳) هاشمی، فضل الله (۱۳۷۱). حقوق شهری و قوانین شهرسازی، تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.

- ۲۴).....(۱۳۷۰).مجموعه اهداف، وظایف و نمودار تشکیلاتی وزارتخانه ها و سازمان های دولتی، تهران، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، دفتر تشکیلات و روش های اداری.
- ۲۵).....(۱۳۸۲).مشکلات قضایی شهرداری ها، ماهنامه شهرداری ها، شماره ۴۶، صص ۴-۵.
- ۲۶).....(۱۳۸۱).مطالعات راهبردی - تطبیقی شهرهای جهان و تهران، سازمان اجرایی شهرداری ها، تهران، شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری.

