

روابط شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها

نمونه شهرداری و شورای شهر همدان

فرناز ضرابیان

دانشجوی کارشناسی ارشد طراحی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران

چکیده:

نمایندگان‌شان از طرف مردم انتخاب شده‌اند و تعیین کننده شهردار می‌باشند- گذاشته شده است. همه برنامه‌ها و تصمیم‌های شهرداری باید با هماهنگی و نظارت این شوراهای انجام پذیرد. طبق قانون شوراهای اسلامی، شورای شهر به منظور پیشبرد برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و دیگر امور رفاهی با همکاری مردم و نظارت بر امور شهر تشکیل می‌شود. (سعیدنیا، ۱۳۸۳)

شهرداری سازمانی است غیر دولتی، عمومی و تا حدی مستقل، اما دارای رسمیت قانونی که در یک شهر به ارائه خدمات می‌پردازد. این ویژگی دقیقاً مقابل خصلت بخشی بودن نظام مدیریت کشور است. مجموعه اداری شهرداری از دو جزء تشکیل شده است:

۱. شوراهای یا انجمن شهر که قوه مقننه و ناظر بر عملکرد بخش اجرایی شهرداری است، که بطور مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شوند.

تاریخچه شهرداری

بلدیه به مفهوم شهرداری در ایران سازمانی نسبتاً جدید است و سابقه آن به عهد ناصرالدین شاه قاجار می‌رسد که ظاهراً بر اثر مسافرت‌های خود به اروپا به فکر تاسیس اداره ای برای بعضی از امور شهری افتاد و اصطلاح بلدیه تقریباً از حدود اوایل سده ۱۴ هجری قمری تداول یافته اما صورت عملی تاسیس و قانونی شدن آن از دستاوردهای انقلاب مشروطه ایران (۱۳۲۴ ه. ق) بوده است. می‌توان گفت که حکومت مشروطه ایران در همدان تقریباً چند ماهی قبل از صدور فرمان آن در ایران به یمن وجود حکمران عارف و آزادیخواهی چون ظهیر الدوله صفا علیشاه در این شهر استقرار یافت.

وی پیش از آن که اسمی از مجلس شورای ملی در ایران باشد در شهر همدان مجلس فواید عمومی را بنیاد گذاشت که حکم پارلمان شهری بود و بعدها انجمن ولایتی نام گرفت. یکی از فواید این مجلس و اموری که به آنها توجه می‌کرد ترتیب اداره بلدیه و تشکیل مجمع بلدیه بود که متأسفانه اخبار و اسناد قرارهای آن در این خصوص طی سال‌های ۱۳۲۵ تا ۱۳۲۷ ه. ق. بدست نیامده است. در دوره استبداد صغیر ۱۳۲۶

۲. دستگاه اجرایی شهرداری که وظیفه اجرای مصوبات شورای شهر و انجام سایر وظایفی را بر عهده دارد که به موجب قانون بر عهده شهرداری می‌باشد. مسئولیت اجرایی شهرداری بر عهده شهردار است که بصورت مستقیم یا غیر مستقیم برگزیده مردم است.

همانطور که در بالا مطرح شد شورای شهر نقش نظارتی بر شهرداری را داراست. در این مقاله سعی بر آن است که چگونگی تاثیر گذاری شورای شهر بر شهرداری مورد بررسی قرار گیرد. این ساختار در شهرداری همدان به صورت چارت نشان داده می‌شود.

واژگان کلیدی:

شهرداری - شورای شهر - ارکان سازمانی - نظارت

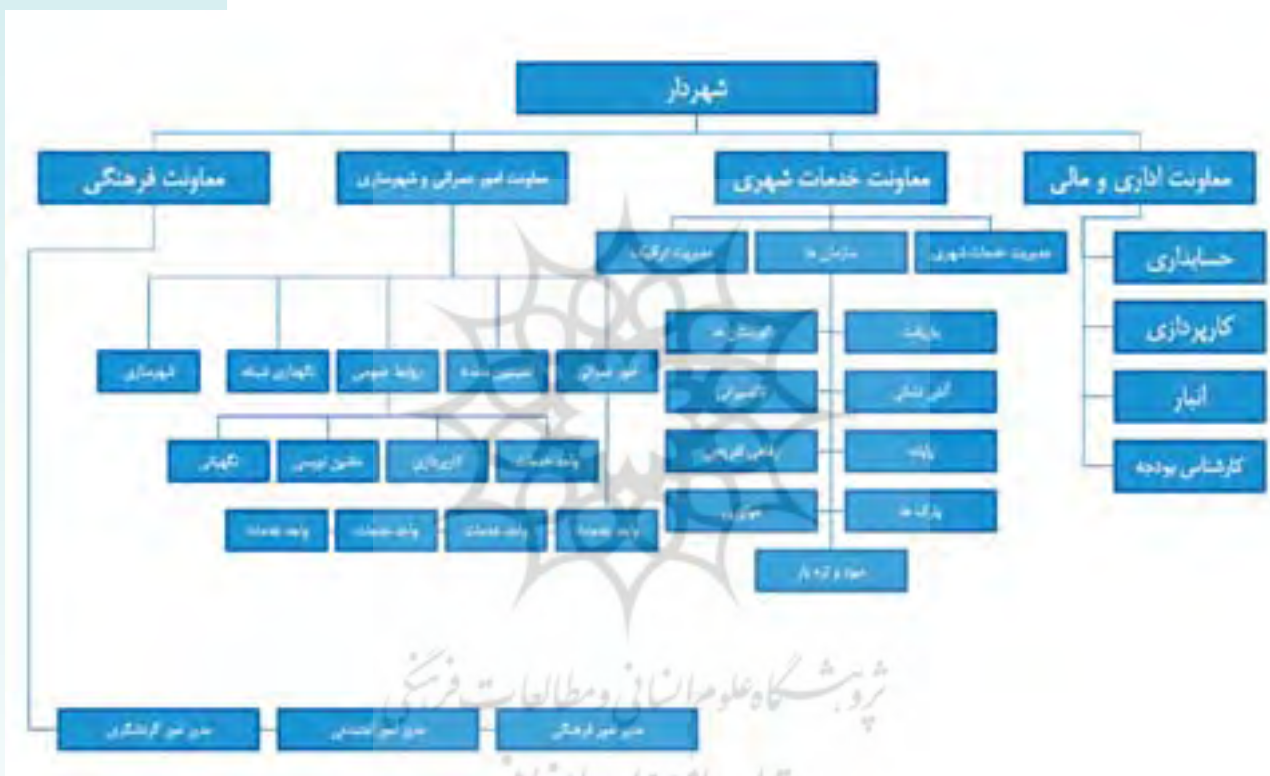
مقدمه

طبق قانون اساسی و قانون شوراهای اسلامی، نقش اصلی در مدیریت شهری بر عهده شوراهای اسلامی شهر- که

تا ۱۳۲۷ (۲۳ جمادی اول - ۲۶ جمادی الثانی) این مجلس از هم پاشید و حتی ساختمان آن که در محوطه آرامگاه بوعلی تخریب شد. پس از تشکیل اردوی ملی مجاهدان در همدان و خلع محمد علیشاه از سلطنت انجمن ولایتی تدریجاً فعالیت خود را از سر گرفت و مجاهدان و آزادیخواهان ترتیب امور بلدی را وجه همت قراردادند. بنابر بعضی از قرائن شهر همدان از اواسط سال ۱۳۲۷ هـ. ق دایره با دفتری به نام بلدیّه داشته و رئیس آن نیز عنایت الملک همدانی بوده است. محل بلدیّه : کوچه کشمیری ها (حدود قبرستان میرزا تقی) و روبروی پل

پهلوان ها بود که در زمان ریاست فریدالدوله گلگون به همین محل کنونی یعنی آرامگاه بوعلی که زمین خود وی بوده است انتقال می یابد. شورای اسلامی شهر همدان ، ۱۳۸۶) شهرداری همدان دارای ۴ معاونت اداری مالی، خدمات شهری، شهرسازی و فزهنگی می باشد که معاونت دیگری نیز با عنوان معاونت حمل و نقل به آن افزوده شده است که هنوز دارای ساختار اداری منسجمی نشده است در زیر می توانید این چارت سازمانی را ببینید.

ساختار اداری شهرداری همدان



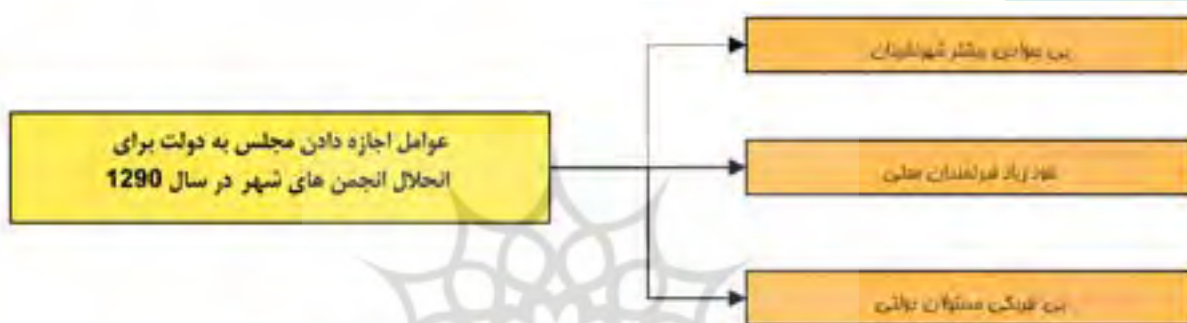
زادگاه انجمن های شهر و ایجاد حقوق شهروندی

پیشینه قانون شوراهای، یا به تعبیر آغازین خود انجمن های بلدیّه، به تشکیل نخستین نهاد قانون گذاری (مجلس شورای ملی) می رسد. به عبارت دیگر یکی از نخستین قوانین مصوب مجلس شورای ملی، قانون بلدیّه است که در سال ۱۳۲۵ قمری برابر با ۱۲۸۶ خورشیدی به تصویب رسید و به این ترتیب یکی از آرمان های بزرگ انقلاب مشروطه به ثمر نشست. بهره مندی شهروندان از حق انتخاب کردن و حق انتخاب شدن از جمله در زمینه مدیریت و اداره شهرها در زمره حقوق سیاسی قرار می گیرد از همین رو نخستین مقطع تاریخی بررسی قانون شوراهای، باید زمانی باشد که برای اولین بار حقوق

سیاسی مردم ایران به رسمیت شناخته شد. این زمان، سالهای آغازین دهه هشتاد صد هجری خورشیدی است که انقلاب مشروطیت به ثمر نشست و مجلس شورای ملی به قانون گذاری پرداخت. (شورای اسلامی شهر تهران، ۱۳۸۵) تلاش های جامعه برای حفظ خود اتکایی و هویت ملی که در انقلاب مشروطیت (۱۲۸۵ هـ - ش) به بار می نشیند، اگر چه مانع اصلی از تبدیل کشور به یک مستعمره واقعی هستند ولی عملاً در مقابل هجوم سرمایه داری قدرتمند و سلطه گر رنگ می بازند و دگرگون می شوند. (حبیبی، ۱۳۷۸، ۱۱۸) این انقلاب هم سو با تلاطمی که در جهان سرمایه داری و صنعتی ایجاد کرده است، آرمانشهر خود را جستجو می کرد و

قانون بلديه با آنکه در دوران خود، قانوني پيشرفته براي مديريت شهري به شمار مي رفت، در اجرا با شکست مواجه شد. عمده ترين دليل اين شکست، بي تناسبی اين قانون با شرايط و ويژگيهاي جامعه ايران بود. در سال هاي آغازين سده بيست ميلادي، شهرنشيني در ايران چندان گسترش نيافته بود و نسبت شهرنشينان به زحمت به رقم ۲۰ درصد مي رسيد افزون بر اين، شهرنشيني در ايران بر خلاف شهرنشيني در اروپا، ويژگيهاي ايجاد مديريت شهري مستقل و برخوردار از حمايت و پشتيباني مردم را نداشت. (سعید نيا، ۱۳۸۳، ۱۳۰). با اين تفصيل دولت در ۱۲۹۰ خورشیدی با کسب اجازه از مجلس کليه انجمن هاي بلديه را منحل کرد.

بر آن بود که رابطه کهن تاريخي بين دولت و رعيت مبتني بر نبود حق و در نتيجه نبود قانون و نبود سياست مدون را دگرگون سازد و اين رابطه را بر تعريفی جديد و مبنای حقوق موضوعه قرار دهد. به عبارتی روشن تر انقلاب مشروطيت بر آن بود که تا با یک برش تاريخي روش زيست و توليد جامعه را تعريفی مجدد نمايد. (همان، ۱۴۹) از جمله مواردی که باعث رشد کالبدی شهرها شد از ميان برداشتن مفهوم تيول بود. با رسميت دادن انقلاب مشروطيت به حق مالکيت و از ميان برداشتن مفهوم تيول و گرايش شديد به سرمايه گذاری در زمين و ملک و املاک، شهرها بسيار سريع شهر کردند و زمين به عنوان کالايی با ارزش شناخته شد. (همان، ۱۲۰)



عوامل اجازه دادن مجلس به دولت برای انحلال انجمن های شهر در سال 1290



قوانین شهرداری مرتبط با شورای شهر

قوانین و مقررات شهرداریها در چارچوب مصوبه شورای اسلامی هر شهر چهره قانونی به خود می‌گردد. این قوانین از سوی شورا به شهرداریها ابلاغ می‌گردد. شهردار به تعبیری رئیس قوه مجریه شهر است یعنی آنچه را که اعضای شورای شهر تصویب می‌کنند و از طریق طرح‌ها و برنامه‌های شهرداری، پیش‌بینی، پیشنهاد و تبیین می‌شود، باید به اجرا گذارد. شهردار وظیفه دارد تا این قوانین را اجرا نماید و یا در انجام فعالیت‌ها خود آنان را سرلوحه فعالیت‌های خود قرار دهد. در زیر شما می‌توانید مجموعه‌ای از این قوانین را ببینید:

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

۲. انجام معاملات شهرداری اعم از خرید و فروش اموال منقول و غیر منقول و مقاطعه و اجاره و استیجاره پس از تصویب انجمن شهر با رعایت صلاح و صرفه و مقررات آئین نامه مالی شهرداری‌ها پیش‌بینی شده در این قانون.

۳. اهدا و قبول اعانات و هدایا به نام شهر با تصویب انجمن

۴. آئین نامه ارزش معاملاتی ساختمان پس از تهیه توسط شهرداری و تصویب انجمن شهر در مورد اخذ جرائم قابل اجرا است. این ارزش معاملاتی سالی یکبار قابل تجدید نظر خواهد بود.

۵. شهرداری می‌تواند برای تخریب یا اصلاح سقف بازارها و دالان‌های عمومی و خصوصی و ساختمان‌هایی که مخل صحت عمومی تشخیص می‌دهد پس از موافقت انجمن شهر و جلب نظر اداره بهداشتی هر محل بر وفق تبصره دوم از ماده یازدهم قانون توسعه معابر اقدام کند

۶. هرگاه قسمتی از تأمین نیازمندی‌های شهری طبق قانون به عهده سازمان‌ها و مؤسسات دولتی گذاشته شده باشد سازمان‌ها و مؤسسات مزبور برای انجام وظایف محوله با تصویب انجمن شهر به وسیله شهرداری از مقررات این ماده استفاده خواهد نمود.

۷. سازمانها و مؤسسات دولتی که اراضی و املاک و ابنیه‌ای داشته باشند که مشمول حکم این ماده باشد مکلفند در صورت تصویب شورای شهر در تأیید استناد، آن اراضی و ابنیه را بلاعوض در اختیار شهرداری قرار دهند. (شورای اسلامی شهر همدان، ۱۳۸۶)

چگونگی روابط شورای شهر با شهرداری

قوانین و مقرراتی و رابطه دو سویه در وظایف شوراهای

اسلامی و شهرداریها در ۲۴ مورد خلاصه می‌گردد که به شرح زیر می‌باشد:

• انتخاب شهردار برای مدت چهار سال.

• نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرحهای مصوب در امور شهرداری و سایر سازمانهای خدماتی در صورتی که این نظارت مخل جریان عادی این امور نگردد.

• نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارائیهای نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها به گونه‌ای که مخل جریان عادی امور شهرداری نباشد.

• تصویب آیین نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آنها با رعایت دستورالعملهای وزارت کشور.

• تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یک بار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزارت کشور.

• همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرحهای هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تأیید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی.

• تصویب بودجه، اطلاع و متمم بودجه و تفریح بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکتهای وابسته به شهرداری با رعایت آیین نامه مالی شهرداریها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر.

• تبصره - کلیه درآمدهای شهرداری به حساب‌هایی که با تأیید شورای شهر در بانک‌ها افتتاح می‌شود واریز و طبق قوانین مربوطه هزینه خواهد شد.

• تصویب وامهای پیشنهادی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مدت و میزان کارمزد.

• تصویب معاملات و نظارت بر آنها اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجاره که به نام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین نامه مالی و معاملات شهرداری

• تبصره: به منظور تسریع در پیشرفت امور شهرداری، شورا می‌تواند اختیار تصویب و انجام معاملات را تا میزان معینی با رعایت آیین نامه معاملات شهرداری به شهردار واگذار نماید.

• تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکتهای وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور.

• تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تعبیر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود.

• نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری.

• نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر.

• نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی

رئیس شورا سوال را کتباً به شهردار اطلاع خواهد داد و حداکثر ظرف ده روز پس از ابلاغ، شهردار موظف به حضور در جلسه عادی یا فوق العاده شورا و پاسخ به سوال می باشد.

- شورای شهر و یا هر یک از اعضاء حق ندارند در نصب و عزل کارکنان شهرداری مداخله کنند و یا به آنها دستور بدهند.
- کلیه اموال منقول در اختیار شورای اسلامی شهر متعلق به شهرداری مربوطه است و نیازهای مالی و تدارکاتی شورا از طریق بودجه شهرداری همان شهر تامین می گردد.

نتیجه گیری

با بررسی های انجام شده مشخص می شود در کلیه ارکان های شهرداری نقش نظارتی شورا های شهر وجود دارد. و همه برنامه ها و تصمیمات شهرداری باید با هماهنگی و نظارت شوراها انجام می گیرد. اگر چه با تشکیل شوراهای اسلامی شهرها در برخی از شهرها امکان هایی برای فعالیت مبتنی بر مشارکت ایجاد شده اما ساختارهای اصلی و کلان تمرکز گرا و دولت محور همچنان با اقتدار به کار مشغول است. (ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۳، ۴۴) در ترکیب جدید میان شورا و شهرداری، جدایی وجود دارد و شورا صرفاً وظیفه سرمایه گذاری و نظارت را بر عهده دارد. با توجه به مسائل فوق لازم است مسائل ذیل در مورد شوراهای اسلامی مورد تامل واقع گردد:

لازم است مردم مشارکت بیشتری با شوراهای اسلامی داشته باشند و سعی بر آن باشد این رابطه تقویت شود و پایگاه شوراها در میان مردم باشد.

تقویت رابطه شوراها با شهرداری با پر کردن خلاهای قانونی و قوی کردن بازوی نظارتی شوراها بر فعالیت شهرداران.

کمسیون های مشارکت مردمی برای نظارت تخصصی بر شهرداریها و عملکردشان، در ساختار شوراهای اسلامی تشکیل شود.

، که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می شود با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل موسسات بر طبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش سوزی و مانند آن.

- تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیر محصور شهری از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمرانی و زیبایی شهر.
- نظارت بر ایجاد گورستان، غسلخانه و تهیه وسایل حمل اموات مطابق با اصول بهداشت و توسعه شهر.

- نظارت بر اجرای طرحهای مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابانها، میداين و فضاهای سبز و تاسیسات عمومی شهر بر طبق مقررات موضوعه.

- تصویب مقررات لازم به پیشنهاد شهرداری جهت نوشتن هر نوع مطلب و یا الصاق هر نوع نوشته و آگهی و تابلو بر روی دیوارهای شهر با رعایت مقررات موضوعه و انتشار آن برای اطلاع عموم.

- تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمانهای وابسته به آن با رعایت آیین نامه مالی و معاملات شهرداریها.
- وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدانهای عمومی توسط شهرداری برای خرید و فروش مایحتاج عمومی با رعایت مقررات موضوعه.

- وضع مقررات لازم در مورد تشریک مساعی شهرداری با ادارات و بنگاههای ذریبط برای دایر کردن نمایشگاههای کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره.

- چنانچه یک یا چند نفر از اعضای شورای شهر به عملکرد شهردار یا عملیات شهرداری اعتراض یا ایرادی داشته باشند ابتدا توسط رئیس شورا موارد را به صورت روشن به شهردار تذکر خواهند داد. در صورت عدم رعایت مفاد مورد تذکر، موضوع به صورت سوال مطرح می شود که در این صورت



منابع

- ایمانی جاجرمی، حسین و دیگران (۱۳۸۲) مدیریت شهری پایدار (بررسی تجارب مشارکتی شهرداریها و شوراهای اسلامی شهرهای ایران " سازمان شهرداریهای کشور، تهران
- حبیبی، سید محسن (۱۳۷۸) "از شار تا شهر"، دانشگاه تهران، تهران
- حججی اشرفی، غلامرضا (۱۳۸۴) "مجموعه کامل قوانین و مقررات محشای شهرداری و شوراهای اسلامی"، گنج دانش، تهران
- ذکایی، مرجان (۱۳۸۲) "نوآوری شوراها در مدیریت شهری"، سازمان شهرداریهای کشور، تهران
- سعید نیا، احمد (۱۳۸۳) "کتاب سبزی شهرداری ها، جلد یازدهم: مدیریت شهری" سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، تهران
- شورای اسلامی شهر همدان (۱۳۸۶) "تاریخچه شوراها"، از سایت http://www.hamedan_council.ir، ۱۳۸۶/۱/۱۰
- شورای اسلامی شهر همدان (۱۳۸۶)، "شمیم خدمت"، آفرینش، همدان.