

« مسأله شهر داریها در ایران »

(۲)

طرح مسأله

با اعتقاد نگارنده حصول این موفقیت بزرگ و نیل باین هدف عالی با طرح يك برنامه وسیع آموزشی که شامل چهار قسمت زیر باشد ملازمه نزدیک دارد :

الف - برنامه آموزشی مدارس از دبستان تا دانشگاه

ب - برنامه تعلیمات اهالی شهرها

ج - ارشاد انجمن‌ها و مأموران محلی

د - جلب همکاریهای موثر اهالی از طرف انجمنها و شهرداریها .

برای اجرای برنامه مذکور باید ترتیبی اتخاذ شود که کلیه طبقات مردم و مأموران دولت با اهمیت موضوع و وظیفه خطیر ملی خود بیش از پیش آگاه شوند . این برنامه بخصوص در مدارس ، با کمک‌نویسندگان در برنامه های تحصیلی و ارائه تأسیسات شهری به محصلین باید به مرحله اجرا گذارده شود . از سوی دیگر با ایراد سخنرانی و نمایش فیلم و اجرای برنامه‌های رادیو و تلویزیون ، انتشار جراید و مجلات و نشان دادن سازمانهای شهری . بزرگسالان را متوجه مسئولیت آنان در امور شهری نمود . اعزام مأموران بصیر و مطلع از مرکز جهت ارشاد و هدایت انجمنها و شهرداران در نیل مقصود فوق العاده مؤثر است ، بالاخره در اجرای این برنامه مفید و مؤثر و آموزنده ، هر یک از شهرداریها و وظیفه‌دار خواهند بود که نتیجه اقدامات و فعالیتهای خود را بوسیله روزنامه و رادیو و نشریه خاص و خصوصاً دعوت اهالی شهر با مردم در میان گذارده و بخصوص در موقع تصویب بودجه شهر ، چنانکه در تمام کشورهای متمدنی مرسوم و متداولست ، نظر مشورتی آنان را بخواهند و اینست یگانه راه تشکیل انجمن بمفهوم واقعی آن و تنها طریق آشنا ساختن مردم با اهمیت و مقام شهرداری در رفع حوائج عمومی و سپردن و واگذاری کار مردم بدست مردم .

۲- دقت در انتخاب شهرداران آزموده و باتجربه

تا چند سال پیش وظایف و مسؤولیتی را که شهرداریها از لحاظ رفاه مردم و عمران شهری عهده‌دار بودند بسیار محدود و محدود بود و شاید ازده وظیفه مختلف تجاوز نمیکرد . ولی به تدریج پیشرفت سریع تمدن و توسعه روز افزون احتیاجات شهری وظایف کنونی شهرداریها با وظایف قبلی آنها بهیچوجه قابل مقایسه نیست . پس منطقاً شهردار امروز نمیتواند همان کلانتر سابق باشد ، شهردار امروز علاوه بر اطلاعات عمومی باید در فن شهرداری که رشته‌ای از علوم اداری است تخصص

لازم اخراج نموده باشد. زیرا دردنیای امروز، شهرداری یا مدیریت شهر شغلی است فنی تخصصی و اکتسابی که باید از طریق مطالعه بدست آید.

در عصر ما اهالی شهرها بیش از هر زمان دیگر، اهمیت زندگانی شهری پسی برده‌اند و خواهان سرویسهای اجتماعی بیشتری از شهرداری هستند.

اتفاقاً کوفاهی در انجام این وظایف فوراً بیچشم میخورد و زبان شمانت و ملامت بلافاصله کشوده میشود. حقیق هم اینست چه مردم در قبال عوارضی که به شهرداری میپردازند منطقیاً میتوانند چنین توقعی را داشته باشند. پس چگونه میتوان این توقعات و انتظارات منطقی و مشروع را نادیده گرفت و سرنوشت مردم شهرها را بقضا و قدر سپرد.

برای حل این مشکل و بمنظور بالا بردن سطح اطلاعات و معلومات شهرداران میتوان از کلاسهای آموزشی ضمن خدمت^۱ که در کشورهای مترقی جهان نیز معمول و مرسوم است و تشکیل آنها مستلزم هیچگونه هزینه اضافی نیست استفاده کرد.

از این نظر خدمات سازمان اتحادیه شهرداریها و استه وزارت کشور که بهمین منظور و مقصود بوجود آمده است قابل ذکر میباشد. تردید نیست که این خدمت گرانقدر ملی در آینده نیز باید بمقیاس وسیعتر توسعه و تعمیم یابد، مخصوصاً برای آموزش فن شهرداری و آشنا ساختن شهرداران و مأموران وزارت کشور ب تحقیقات و مطالعات دامنهدار و منظم کارشناسان علوم اداری که متضمن بحث و فحص در زمینه مسائل مختلف شهرداری باشد باید سعی کافی مبذول شود.

۳- تربیت و آموزش کارمندان شهرداری

فقدان کارمندان صالحیتدار اداری یکی از مشکلات مینا بشهرداریها در ایرانست مخصوصاً چون کادر فنی، اداری و مالی شهرداریها تعلیمات لازمه رانیدنداند. نتیجه و باصطلاح «راندمان» کارشان بسیار کم و این خود در رکود فعالیتهای شهری اثری بسزا دارد در نتیجه بقرض هم که شهردار واحد تخصص و وارد بکار شهرداری باشد، چون همکاران او از تخصص لازم بی بهره‌اند شهردار ناگزیر خواهد بود که کار شعب مختلف شهرداری و حتی مسائل پیش پا افتاده اداری را شخصاً مورد رسیدگی قرار دهد و این علاوه بر آنکه مغایر اصل مسلم «تفویض اختیارات و مسؤولیتهای»^۲ است موجب تضییع وقت شهردار نیز میشود.

برای رفع این نقیصه نیز اگر بعلمت نداشتن بودجه و نبودن متخصص کافی در رشته شهرداری تشکیل کلاسهای آموزشی در مرکز مقدور نباشد، بمنظور ارتقاء سطح معلومات کارمندان شهرداریها باید بتشکیل کلاسهای آموزشی ضمن خدمت در شهرستانها اقدام و با از طریق کلاسهای آموزشی مکاتبه‌ئی مأموران شهرداریها را در خارج از مرکز باصول و مبادی حکومت شهری آشنا ساخت.

۱- In Service Training

۲- Correspondence Course

۴ - تثبیت وضع استخدامی کارکنان شهرداریها .

در حال حاضر اکثریت قریب بانفاق کارکنان شهرداریهای ایران کارمندان روز مزد و یا قراردادی تشکیل میشود . بدیهی است نالی فاسد این عدم ثبات جزبطوء جریان کار و رکود فعالیتهای عمرانی و احیاناً سوء استفادههای اداری چیز دیگری نمیتواند باشد . بدین ترتیب چگونه میتوان از کارکنان شهرداریهای در افتاده کشور انتظار داشت که در شرایط دشوار و ناگوار با علاقه و دلپسستگی بانجام وظیفه اشتغال داشته باشند .

بنا براین برای ایجاد فعالیت و تحرك لازم در شهرداریها بموازات اقدامات اصلاحی دیگر باید در تثبیت وضع استخدامی کارکنان آنها قدم مؤثری برداشت و دورنمای هولناک روز کار گیری ونیستی را از برابر دیدگانشان بکنار زد و غم و رنج ایام از کار افتادگی را از خاطرشان زود آنوقت ملاحظه کرد که همین امر در گردش کار شهرداریها و پیشرفت و عمران شهری تا چندان اندازه مؤثر خواهد بود .

۵ - تهیه سازمان «استاندارد» برای شهرداریها

نقشه یا نمودار سازمانی ، معمولاً معرف و راهنمای هر دستگاه اداری است . در نقشه سازمانی کار و وظایف قسمتهای مختلف هر مؤسسه از نظر ارتباطی که با یکدیگر دارند و یا باید داشته باشند بساده ترین و درعین حال گویا ترین وجه مجسم و منمکس میشود . در این مختصر مجال آن نیست که راجع با اهمیت طرح سازمانی سخن بمیان آید همینقدر باید گفته شود که نقشه سازمانی در مقام قیاس ، بمنزله شناسنامه برای هر فرد است .

در حال حاضر ، شهرداریها ، ما فاقد چنین نمودار یا نقشه سازمانی هستند برای رفع این نقیصه باید هر چه زودتر شهرداریها بر حسب اهمیت و درجهایکه دارند بطرز صحیح و علمی طبقه بندی شوند و برای هر طبقه یا گروه نمودار سازمانی واحد یا «استانداردی» تهیه گردد .

۶ - تقویت بنیان مالی شهرداریها

یکی از مهمترین مسائل مبتلا به شهرداریها که اساس اصلاحات شهر بر آن متوقف میباشد و حتماً از نظر پیشرفت و بهبود شهرها مستلزم رسیدگی و تأمل خاص میباشد اموری است که با وضع مالی ارتباط دارد ولی متأسفانه این امر حیاتی و اساسی با تمام علاقه مسئولین مورد توجه دقیق واقع نشده است . مسئولین مالی شهرداریها هنوز هم تصور میکنند که میتوان بعضی انواع عوارض از جمله عوارض معروف به دروازهدی را که بادکار قرون وسطی است بمثابه یکی از اقلام عمده درآمد شهرداری تلقی نمود در صورتیکه این تصور اشتباه محض است .

عوارض دروازه‌ئی مالیات غیر مستقیمی است که از مواد تولیدی و مصرفی که به شهر وارد یا خارج میشود اخذ میگردد. سابقاً که حدود و ثغور و با اصطلاح «محدوده» شهرهای ایران توسعه قابل ملاحظه‌ئی نیافته بود این نوع عوارض بعنوان یکی از منابع مهم مالی تلقی میشد و از نظر سهولت در همان کنار دروازه شهر وصول میگردد.

اصطلاح مالیات «نواقل» بتجوی که در سابقه تاریخی شهر داربها ملاحظه فرمودید یادگار همان زمانست و شکفت آنکه در همان ایام نیز وصول این نوع عوارض با مشکلات فراوان توأم بوده است.

مؤدیان عوارض و یا مالیات برای اغفال مأموران وصول از بیراهه وارد شهر میشدند و بقرض که معبر شهر را در پیش میگرفتند با تغییراتی که در اجناس خود میدادند مأمور وصول را گمراه و بلباطائف الحیل از پرداخت عوارض میگریختند.

این مشکلات هنوز هم در کار وصول عوارض دروازه‌ای و ولوبقیعت جان مأمور وصول یا مؤدی تمام شود بقوت خود باقی است.

در سالیان گذشته که توسعه شهرنشینی به مفهوم امروزی آن تحولی در زندگانی اجتماعی ساکنان شهرها بوجود نیاورده بود و کشور ما در استان پیشرفت های صنعتی و اقتصادی قرار نداشت، به علاوه تشکیلات مالی بالنسبه منظمی نیز در کار نبود شاید عذر وصول این نوع عوارض مقبول بنظر میرسد اما در حال حاضر که با اتخاذ و تعقیب يك سیاست مالی صحیح میتوان منابع مالی سالم و مطمئنی را جایگزین عوارض دروازه‌ئی نمود توسل باین حربه قدیمی و قرون وسطائی بسیار دور از منطق اصول است.

عجب در اینستکه متصدیان مالی شهرداریهای ماسمی داشته‌اند و دارند که برای اخذ عوارض و گردش کار شهرداری منابعی را انتخاب نمایند که با اصطلاح خودشان هم «سهل الوصول» باشد و هم پردرآمد. اما این طریق انتخاب بی شایهت به «اکل از قفا» نیست چه برای بالا بردن عایدات شهرداری با جزئی تأمل و اندکی علاقه میتوان منابعی را انتخاب کرد که علاوه بر سهولت وصول، منافی و مغایر با پیشرفت اقتصادی و ارتقاء سطح تولیدات کشور نباشد.

عوارض غیر منقول^۱ و عوارض بر مصرف^۲ که هم با اصل عدالت مالیاتی^۳ سازگار و هم متناسب با اصل توانائی پرداخت^۴ میباشد از آنجمله‌اند.

درست که فقدان مأموران آزموده و مشکلاتی که در تقویم و ارزیابی اماکن و مساکن وجود دارد لااقل در حال حاضر بمنزله مانعی در اخذ این نوع عوارض پیشنهادی تلقی میشود ولی این امر نباید موجب آن شود که متصدیان امور شهری ما متوسل بعوارضی شوند که جز نارضائی مردم و بدنامی آنها و رکود فعالیت‌های عمرانی حاصلی بیار نماید.

۱- Property Tax

۲- Sale Tax

۳- Regle de Justice

۴- Ability To Pay.

۷- تغییر شکل بودجه شهرداریها

در حال حاضر بودجه شهرداریهای ما بطریق کهنه و منسوخ قدیمی یعنی بر اساس پیش بینی درآمد و هزینه سال تنظیم بودجه بماخذ عوائد و مخارج سال یا سالهای قبل تهیه میشود .

در صورتیکه پیش بینی درآمد هزینه هر مؤسسه یا بنسگاه منطقاً و اصولاً باید متوجه سالهای اتی و بعبارت دیگر ناظر بفعالیتهای آینده باشد .

برخلاف بودجه شهرداریهای ما بجای آنکه فعالیتهای عمرانی و برنامه اصلاحی شهر را نشان دهد از یک سلسله اعداد و ارقام تشکیل میشود بخودی خود وفی نفسه فاقد ارزش علمی و تجزیه و تحلیل آماری است .

امروز علماء مالیه معتقد شده اند که بودجه هر مؤسسه و بودجه شهرداری بخصوص باید بنحوی تنظیم شود که مبین کار و فعالیت دستگاہ باشد بطوریکه بایک نگاه بتوان از جریان گردش عوائد شهرداری که در واقع ونفس الامر سرمایه اهالی شهر است اطلاع حاصل کرد و اطمینان یافت که درقبال عوارض پرداختی خدمتی از طرف شهرداری برای مردم انجام گرفته است .

وظایف اصلی این اداره بطور کلی شامل دو قسمت است :

۱- راهنمایی و ایجاد هماهنگی در امور شهرداریها (ماده ۶۲ قانون شهرداری مصوب تیر ماه ۱۳۳۴) .

با توجه باین نکته در اکثر کشورها مخصوصاً در ایالات متحده امریکا بودجه شهرداریها از دو قسمت تشکیل میشود . بودجه اداری یا بودجه جاری^۱ و بودجه عمرانی^۲

سابقاً که بودجه مؤسسات و سازمانها بصورت بودجه اداری باجاری تنظیم میشد. ملاک و ضابطه ای برای کنترل درآمد و هزینه مؤسسات در دست نبود و تمام سعی مسئولین تنظیم بودجه معطوف بدان بود که تعادل سالانه بودجه حفظ شود .

در سالهای اخیر مخصوصاً بعد از جنگ جهانی دوم احساء و توسعه اقتصادیات کشورها هر چه بیشتر با صرف هزینه های گزاف عمرانی ارتباط پیدا میکرد بدینگونه تهیه و تنظیم یک بودجه سالم و متحرک که مبین و نشان دهنده فعالیتهای عمرانی بر اساس برنامه های دقیق و جامع باشد ضرور مینمود بهمین جهت بودجه متعادل سالانه^۳ جاری خود را به بودجه برنامه ای^۴ داد .

بی تردید همزمان با این پیشرفت بزرگ علمی ، بودجه شهرداریهای ما نیز

۱- Annual Balanced Budget.

۲- Performance Budget.

۳- Annual Budget

۴- Capital Improvement Budget .

باید از صورت قدیمی خود خارج شود و بشکل بودجه برنامه‌ئی در آید کمکهای ذیقیمت مؤسسات مرکزی از جمله (سازمان اتحادیه شهرداریهای ایران) در انجام این خدمت مهم و پراچ در اینجا قابل ذکر است.

۸- تشکیل دفاتر یا شوراهای فنی در مراکز استانها و فرمانداریهای کل

بطوریکه قبلاً اشاره شد بعد از شهریور ۱۳۲۰ اداره‌ئی بنام اداره کل امور شهرداریها در سازمان وزارت کشور بوجود آمد.

۲- انجام وظایفی که طبق ماده ۴۲ همان قانون به قائم مقامی انجمنهای شهر بمعهده وزارت کشور گذارده شده.

چون عملاً انجام وظایف مذکور برای اداره کل امور شهرداریها دشوار بنظر میرسید با توجه باین معنی ومخصوصاً لزوم آشنا ساختن شهرداران به پیشرفتهای شهری در کشورهای مرفقی جهان از سال ۱۳۳۵ اداره‌ئی بنام «سازمان اتحادیه شهرداریهای ایران» با عضویت کلیه شهرداریها در سراسر کشور بوجود آمد. این سازمان وابسته بوزارت کشور و وظیفه اصلی آن طبق اساسنامه مصوب، ارشاد و راهنمایی شهرداریها بمنظور برقراری روش نوین اداری و انطباق طرز کار آنها با اصول معمول در کشورهای مرفقی جهان میباشد.

بدین ترتیب اداره نخستین، دارای جنبه «اجرایی» وسازمان اخیر دارای جنبه «مشورتی و راهنمایی» است.

با اینهمه، باعتقاد نگارنده تمرکز قسمت اعظم وظایف شهرداریها که طبعاً مستلزم رسیدگی و بررسی محلی است در يك سازمان مرکزی منطقی و اصولی بنظر نمیرسد. زیرا چگونه ممکن است يك عضو مرکز هر قدر هم در کار خود بصیر ومطلع باشد، مادام که شهری را از نزدیک ندیده باشد از احتیاجات وامکانات ومقدورات محلی آن آگاه نباشد، خصوصیات ویژه و باصطلاح «کارا کتر» آن شهر را نشناسد، بتواند درباره شهر مورد بحث تصمیم بگیرد. تصمیمی که لامحالہ با زندگانی احاد و افراد آن شهر ارتباط واصطکاک پیدا میکنند.

بنابراین برای آنکه مردم شهرها در سرنوشت شهرها بشان عملاً دخالت داشته باشند لااقل تا موقع تشکیل انجمنهای شهر در سراسر کشور بمنظور تنظیم برنامه های اصلاحی شهرها باید دفاتر یا شوراهائی فنی در هر يك از مراکز استانها وفرمانداریهای کل با شرکت اشخاص صلاحیتدار وبخصوص با شرکت خود مردم تشکیل شود ناشهرداریها مشکلات خود را در این شوراها مطرح کرده و با توجه بامکانات ومقدورات محلی، فعالیتهای عمرانی شهرداریها بر مبنای برنامه‌ئی صحیح لااقل تا مدت پنجمسال تنظیم گردد.

۹- اصلاح و تجدید نظر در مواد قانون شهرداریها

قانون فعلی شهرداریها مصوب تیرماه ۱۳۳۴ بعلمت نقایصی که دارد خود یکی از مشکلات کار شهرداریهاست .

از بسیاری مسائل مهم شهری که با سرنوشت آینده شهرها ارتباط دارد، از جمله مقررات مربوط به شهرسازی و منطقه بندی و همچنین پیش بینی برنامه‌های کوتاه مدت و یا طولی‌المدت عمران شهری در این قانون ذکری به میان نیامده است . مقررات مالی آن اغلب ناقص و برخلاف منطق بنظر میرسد . ماده ۶۸ و تبصره های ذیل آن مؤید این نظر است . طبق این ماده ۴۰ درصد از درآمد هر شهرداری باید برای امور عمرانی ۲۰ درصد جهت هزینه های پرسنلی و ۱۹٫۵ درصد برای مخارج اداری و نظیف اختصاص یابد و بقیه یعنی ۲۰٫۵ درصد از طرف شهرداری وصول و به مؤسسات دیگر واگذار میشود : ۱۰ درصد برای امور بهداشتی و ۵ درصد برای امور فرهنگی و ۳ درصد برای کمک باامور تربیت بدنی و نیم درصد هزینه سرشماری ۲ درصد ازسالی بمرکز برای استخدام مهندس و تکمیل وسائل فنی و سایر وظایف اداره کل امور شهرداریها .
یعنی شهرداری از این نظر نقش «مأمور وصول» مؤسسات دیگر را برعهده دارد ، درست عکس ممالک خارج که در مواقع لازم از طرف دولت شهرداریها کمکهای مالی اعطاء میگردد .

چا دارد در طرح جدید قانون شهرداریها این موضوع مهم و همچنین آن قسمت از مواد قانونی که با مسائل مربوط به شهرسازی و منطقه بندی شهرها ارتباط دارد مورد کمال دقت قرار گیرد تا از این رهگذر نقایص قانون فعلی بنحوشایسته جبران و مرتفع گردد .

خلاصه و نتیجه : پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

آنچه فوقاً ذکر شد رؤس مطالبی است که در زمینه حل مشکل یا مسأله شهرداریها در ایران بنظر نگارنده میرسد و بدیهی است که طرق اصلاحی شهرداریها تنها به موارد مذکور منحصر و محدود نمیشود .

چنانکه ملاحظه شد در سراسر این گفتار از انجمن شهر بعنوان رکن اصلی و اساسی شهرداری سخن به میان آمد زیرا اگر بخواهیم مردم شهرداری را واقعاً و حقیقتاً از آن خود بدانند باید آنها را در سرنوشت شهرهایشان شریک و سهیم نماییم و این هدف عالی جز با تشکیل انجمنهای شهر، آنهم انجمنهای صالح و خدمتگزار - شرکت مؤثر مردم در تعیین خط مشی شهرهایشان تحقق پذیر نیست .

برای حصول این موفقیت و نیل باین هدف از طرح يك برنامه وسیع آموزشی یاد شد و مخصوصاً تأکید گردید که از این طریق باید کلیه طبقات مردم و متصدیان امر را با اهمیت موضوع و وظیفه خطیر ملی خود آگاه ساخت .

بر این اساس ، مشکلات دیگر شهرداریها که از سه صورت خارج نیستند فنی - اداری - مالی فرع بر اصل تلقی شد .

دقت در انتخاب شهرداران آزموده و باتجربه و همچنین تربیت و آموزش کارمندان شهرداریها از طریق تشکیل کلاسهای آموزشی ضمن خدمت ، تثبیت وضع استخدامی کارمندان شهرداریها ، تهیه سازمانهای «استاندارد» ، تقویت بنیان مالی شهرداریها از طریق تهیه و تنظیم یک سیاست مالی سالم - تغییر شکل بودجه شهرداریها - تشکیل شوراهای فنی در مراکز استانداریها و فرمانداری های کل ، اصلاح و تجدید نظر در مواد قانون فعلی شهرداریها بعنوان راه حلهای دسته دوم مشکلات شهرداریها ارائه گردید.

درخانه ، این نکته قابل تذکر است که بخصوص در اداره شهرداری «سازمان» و «مدیریت» خوب لازم و ملزوم یکدیگرند اداره سازمان شهرداری ، بدون یک مدیر لایق و کاردان و فعال «دینامیک» از جمله محالات است

اساساً موجودیت شهرداری بستگی دارد به میزان کار و فعالیت و «دینامیسم» آن، بعبارت دیگر تا زمانی که مردم واقعاً مزایای بیشمار این قبیل مؤسسات را که با زندگانی روزمره آنان تماس دارد بچشم نبینند محال است که علاقه و ایمانی نسبت بآنها داشته باشند و این هدف عالی حاصل نمیشود مگر آنکه در وهله نخست انجمنهای شهر در سراسر کشور تأسیس شود و پس از تشکیل انجمن و خط مشی و سیاست کلی شهر ، متصدیان امور شهری در انجام وظایف خطیر خود کوچکترین اهمالی روا ندارند . یعنی واقعاً و حقیقتاً « قصد و نیت خدمت به مردم را در سر داشته باشند و فراموش نکنند که مردم بازاء پرداخت عوارض باید از خدمات و مزایای شهری استفاده نموده و آب و برق و رفاه کامل آنان در داخل شهرها تأمین گردد و اینست بگانه راه حل مشکل و اعتقاد و ایمان مردم بشهرداریها .

منابع و مراجع فارسی

- ۱ - حقوق اداری ایران (پلی کپی) تألیف آقای دکتر کریم سنجابی استاد دانشگاه تهران - فصل سوم : شهرداریها ص ۱۳۰-۱۴۱
- ۲ - مجله شهرداریها نشریه سازمان اتحادیه شهرداریهای ایران سال اول شماره های ۱ و ۲ .
- ۳ - مدیریت شهرداری از انتشارات مؤسسه علوم اداری و بازرگانی دانشگاه تهران . تألیف آقای دکتر علی نیامی .

۱ - Forms of Municipal Government , Published by the National Municipal League, New, York, 1955 John J. Glarke,
 ۲ - Outlines of Local Government of the United - Kingdom, London, 1945 .