



مدیریت شهری و شوراهای اسلامی

توسعه شهرنشینی، تراکم جمعیتی و محدودیت منابع و خدمات، امروزه اهمیت مدیریت شهری را بیش از گذشته نمایان می‌کند. مدیریت شهری بیشتر از سایر حوزه‌های مدیریت، نیازمند مشارکت و همراهی است. مشارکت شهروندان در مدیریت شهر، مدیران و دست اندرکاران امور را در پیشبرد برنامه‌ها یاری می‌دهد. با این وجود نباید از تخصص، تجربه، آموزش و توان علمی در این حوزه غافل شد. مدیریت شهری در کشور ما با یک وقفه ۲۰ ساله در اختیار نهادهایی به نام شوراهای اسلامی قرار گرفته است که با رای مستقیم شهروندان انتخاب می‌شوند و این خود نماد مشارکت مردمی است. اما ساختار این نهاد، ترکیب اعضای آنها، حدود وظایف و اختیارات، شیوه عملکرد اعضای شورا و این‌گونه موارد، بخش‌هایی است که در ارتباط با این نهاد مطرح است و با رفع این موانع و اصلاح آنها، کارآمدی این نهاد می‌تواند بیشتر از امروز باشد.

آسیه یوسفی

تحصیلات ... ترکیب متنوع و متفاوتی را تشکیل می‌دهند. لذا نوع نگرش و دیدگاه‌های آنها در خصوص مسائل اجتماعی، فرهنگی، مدیریت شهری و روستایی و حتی نوع برداشت آنها از قانون و حدود وظایف و اختیاراتشان بایکدیگر متفاوت است.

شوراها و اختیارات

بخش اعظم وظایف شوراها، در ارتباط با عملکرد شهرداری هاست. مسئولیت و

همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان و یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. "مردم با حضور در پای صندوق‌های رای کاندیدهای خود را انتخاب می‌کنند و با توجه به این که شوراها با رای مستقیم مردم انتخاب می‌شوند، به لحاظ صلاحیت سیاسی و اجتماعی، تجربیات و

شورای اسلامی شهر و روستا نهادهایی مردمی اند که در جهت گسترش مشارکت شهروندان در امور شهری و روستایی و حرکت از مدیریت عمودی و متمرکز به سمت مدیریت مشارکتی و غیر متمرکز تشکیل شده‌اند. اصل یکصدم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مؤید همین مطلب است: "برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق

اختیارات یکی از بزرگترین موسسات عمومی که نقش خطیری در اداره هر شهر دارد، بدون فرهنگ سازی و ایجاد سازوکارهای ارتباطی این دو نهاد، به شوراهای اسلامی شهر واگذار گردید. به طوری که چون شوکی عظیم، پیکره آن را به لرزش در آورد. مهمترین اهرم های شوراهای شهر، برای اعمال حاکمیت مردم بر امور شهر در سه بخش عمده و اساسی متمرکز می شود که عبارتند از:

الف - انتخاب شهردار:

با توجه به مسکوت ماندن قانون شوراهای قریب به ۲۰ سال، وزارت کشور به قائم مقامی از جانب شوراهای، مسئولیت تعیین شهردار را عهده دار بود. بطوری که در ماده ۴۲ فصل سوم تشکیل انجمن شهر، قانون شهر و شهرداری، صراحتاً به این موضوع اشاره شده است. اما با تشکیل شوراهای، در چار چوب ماده هفتاد و یک قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی، مصوب سال ۱۳۷۵، انتخاب و تعیین شهردار به شوراهای شهر واگذار گردید. با توجه به ورود گروهها و جناحهای سیاسی با سلیقه های مختلف به انتخابات شوراهای و روی کار آمدن تعدادی از آنها، تعیین دستخوش شهردار اهداف و مقاصد سیاسی اعضای شورا می شود که این موضوع سرآغاز شکاف اکثریت در برابر اقلیت شده و تمامی فعالیت های شورا و شهرداری از این شکاف ایجاد شده، دستخوش تغییرات رکود می گردد و در این میان شهرداران تازه واردی که بدون تجربه و مهارت کافی پا به محیط شهرداری گذاشته اند هزینه های مادی جبران ناپذیری بر پیکره ضعیف و استخوانی شهرداری وارد می کنند. در نتیجه فعالیت ها رو به کندی گذاشته، پرسنل به دلیل نبود مدیریت قوی و کارآمد از زیر بار مسئولیت شانه خالی می کنند، طرحها به صورت نیمه تمام و ناقص رها شده و قطعا بیشترین اثرات این نابسامانی متوجه شهروندان می گردد. چنانچه در دو دوره گذشته شوراهای در برخی مناطق، شهروندان

چنان از فعالیت شورا و عدم توانایی و انتخاب شهردار توانا ناامید شده بودند که با ارسال طومارهایی این ناامیدی از شوراهای را به مقامات بالا منعکس کرده و خواستار انحلال شورا شده بودند. نمونه واقع آن در دوره اول شوراهای در تهران در دوره دوم شوراهای در اردبیل و اسلامشهر تفاق افتاد.

ب - تصویب برنامه و طرح جامع شهر:

برنامه طرح جامعه شهری برای اولین بار در سال ۱۹۳۴ در آمستردام هلند تهیه شد و در ایران هم از قبل از انقلاب رایج شد و در حال حاضر هم به استناد ماده ۹۹ قانون شهرداری ها، حریم نقشه جامع شهر و مقررات مذکور پس از تصویب انجمن شهر و تایید وزارت کشور به اجرا گذاشته می شود و یکی از مهمترین وظایف شوراهای شهری می باشد. قبل از روی کار آمدن شوراهای مسئولیت تهیه و تصویب این طرح بر عهده شورای عالی معماری و شهرسازی بود و در حال حاضر با حضور صاحب نظران و متخصصان و مشاوران مسائل شهری و با بررسی وضعیت هر شهر، برنامه ۱۰ ساله در جهت گسترش شهر و نوع خدمات شهری ارائه می شود. البته این طرح جامع با واقعیت فاصله ای بس عمیق دارد، که مراجعه صاحبان املاک و اراضی، جهت تغییر کاربری اراضی شان به شهرداری و حتی اعلام عدم نیاز سازمان ها و ارگان های دولتی چون آموزش و پرورش و وزارت بهداشت در خصوص اراضی با کاربری های مربوطه (آموزشی و بهداشتی و درمانی) خود مؤیدی بر همین مطلب است. حال مسئولیت تهیه و تصویب چنین طرحی با حساسیت های خاص خود، به شوراهای اسلامی شهرها واگذار شده که اکثر فاقد تخصص و تجربه کافی در این رابطه می باشند و صرفاً تصور می شود که حضور آنها با دخل و تصرف هایی جهت گیرانه و ابراز سلیقه شخصی و قومیتی، در جهت منافع اقلیتی به خصوصی بوده و قطعا در آینده ای نه چندان دور، روند شهرسازی را دچار اختلال می سازد.

همان طور که می دانیم از دیگر مزایای طرحهای بازنگری و جامع شهری، اضافه شدن زمین هایی به حریم قانونی شهرها می باشد که اراضی فاقد کاربری در جلسات کمیته فنی استانداری ها با حضور شوراهای اسلامی شهرها و با توجه به نیاز مناطق الحاقی و طرح های جامع شهری و شهرسازی مدرن مشمول کاربری های متعدد می گردند. محدوده های مجاز برای قطعه بندی و تفکیک ساختمان سازی، مطابق ماده ۱۰۰ و ۱۰۱ قانون شهرداری ها، محدوده قانونی و

متاسفانه هم اکنون شورا

به عنوان سکوی پرتاب به

جایگاه و پستهای کلیدی و

نردبانی برای رسیدن به قدرت

در جامعه ما شناخته می شود

و طبیعی است، هر فردی که با

چنین تفکری وارد شورا شود،

تمامی اهداف او در این

راستا متمرکز خواهد شد

حریم شهر است و افزایش محدوده نیز همانطور که قید گردید با توجه به طرح مصوب توسعه شهری صورت می گیرد، مالکین اراضی در جهت اجرای طرح تفکیکی اراضی خود، مجبور به توافق با شهرداری ها هستند و طبق روالی که در شهرداری های کشور به صورت عرف رواج یافته، تا حدود ۲۰ درصد خالص قطعات تفکیکی هر زمین از کاربری های مسکونی و تجاری با توافق طرفین به عنوان حق السهم به شهرداری ها به صورت رایگان بابت مزایای ورود به محدوده مجاز قانونی و استفاده از کاربری های مربوطه واگذار می

گردد. این عرف باعث ایجاد زمینه تخلف، رانت و فساد در روند تغییر کاربری ها شده و بعضا شوراها مستقیما در این روند دخالت نموده و با اعمال فشار بر شهردار و پرسنل شهرداری سعی در کم کردن سهم و عوارض شهرداری می کنند و از این مجرا نیز مشکلاتی برای شهرداری بوجود می آورند.

ج - تصویب بودجه سالیانه و نظارت بر عملکرد شهرداری:

طبق ماده ۶۷ مقررات مالی شهرداریها، شهرداری مکلف است منتهی تا روز آخر دیماه، بودجه سالیانه خود را به شورا پیشنهاد نمایند. شورای شهر نیز باید قبل از اسفند ماه هر سال، آن را رسیدگی و تصویب نماید.

هر شهرداری با توجه به تجربه سالهای گذشته، نسبت به تدوین و پیش بینی اعتباراتی برای سال آتی خود اقدام می کند و در چهارچوب همین اعتبارات طرح ها و پروژه های عمرانی خود را مشخص می کند و بعد از تصویب توسط شورای شهر قابلیت اجرایی می یابد.

همانطور که در قسمت های قبلی ذکر گردید، اعضای شوراها با سلاقی و گرایشهای گوناگون انتخاب می شوند و اکثرافاقد اطلاع و آگاهی از روند فعالیت های شهرداری، بلاخص مقررات مالی و بودجه شهرداری هستند و با ملاحظه بودجه سالیانه پافشاری عجیبی در افزایش سهم اعتبارات عمرانی و کاهش هزینه های جاری مربوطه دارند و با توجه به این که در وظیفه خدمات اداری، ماده ۱۶ بودجه شهرداری، میزان اعتبارات و بودجه شوراها را اسلامی شهرها گنجانده شده، تنش هایی فی ما بین شهرداری و شوراها در خصوص افزایش این اعتبارات نیز صورت می گیرد و در این گیرودار، بیشترین صدمات به عوامل اجرایی و پرسنل شهرداری وارد می شود. چرا که بیشترین ساعات عمر مفید خود را صرف ارائه خدمات به مردم و شهرسپری نموده و از حداقل حقوق و مزایا که از هزینه های جاری شهرداری تامین می شود بر خوردار می گردند.

نکته قابل توجه این است که شوراها شهر فاقد دستگاه نظارتی فعال و مقتدر می باشند چنانچه توهمی عجیب در خصوص فراقانونی بودن عملکرد آنها در بین اکثر اعضای شورای شهرها به چشم می خورد، بطوری که با اعمال فشار بر شهردار و پرسنل شهرداری، خواستار اجرای دستورات و خواسته های خود هستند، چه بسا که به دلیل نبود دستگیره مطمئن و مقتدر برای یاری عوامل شهرداری، درخواست های غیرقانونی جمعی از شوراها، به مرحله اجرا گذاشته می شود. به نظر می رسد لازم است با توجه به نزدیک شدن زمان فعالیت دوره سوم شوراها اسلامی شهرها و در دستور کار قرار گرفتن قانون شورا در مجلس شورای اسلامی، در این خصوص نیز بررسی و دقتی صورت گیرد تا شوراها نیز مانند دیگر سازمانها خود را مقید به قانون و مقررات بدانند و در صورت عدم رعایت آن مشمول مجازات های مربوطه گردند. از نکات قابل توجه در فعالیت شوراها، یک بعدی بودن حوزه فعالیت شورا است. بطوری که تمامی فعالیت و توان آنها در شهرداری خلاصه شد و تعامل آنها با دیگر ارگان ها تنها از طریق مشارکت سازمان ها با شهرداریها است. البته نباید فراموش کرد که شوراها چون طفلی نوپا هستند که با پشت سر گذاشتن قریب ۸ سال از فعالیت خود هنوز قادر به نشان دادن توانمندی و قدرت خود در کسب اختیارات بیشتر نبوده اند.

باید زمینه های افزایش های حوزه فعالیت این نهاد را فراهم آورد. اما پیش زمینه فراهم شدن زمینه افزایش اختیارات و حوزه فعالیت شوراها، تغییر در ملاک های منتخبان از جمله؛ تخصص، توان علمی و تجربه است. همچنین آموزش و نهادینه کردن استفاده از مشاوره های علمی و تخصصی در شوراها می تواند زمینه های حضور آنها را طبق ضوابطی که قانون مشخص نموده در حوزه های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی شهر فراهم نماید.

متأسفانه هم اکنون شورا به عنوان سکوی پرتاب به جایگاه و پستهای کلیدی و نردبانی برای رسیدن به قدرت در جامعه ماشناخته می شود و طبیعی است هر فردی که با چنین تفکری وارد شورا شود، تمامی اهداف او در این راستا متمرکز خواهد شد و از هر فرصت و هزینه ای در این رابطه بهره خواهد گرفت. چنانچه نهادی مسئولیت نظارت بر عملکرد شورا را داشته باشد و نیز آموزش کافی به شوراها در خصوص حیطه اختیارات و مسئولیت های آنها داده شود، می توان به نهادینه شدن و پویا شدن این نهاد مردمی بیشتر امیدوار بود. از دیگر موارد قابل ذکر بودجه شوراها است که هر ساله در بخشنامه ارسالی توسط وزارت کشور به شهرداری ها درصد سهم آنها با توجه به جمعیت شهر مربوطه تعیین می گردد. این بودجه جهت پرداخت حق الجلسات و هزینه های عادی و ضروری شورا بوده و شورا موظف است همچون شهرداری نسبت به تدوین بودجه یکساله خود اقدام نماید. اما جالب توجه این است که بودجه مربوطه در طی سال بدون رعایت ضابطه مربوطه، تحت عنوان حقوق اعضاء به حساب شورا واریز شده و شهرداری مسئولیت پرداخت هزینه های عادی شور را نیز متقبل می شود. هرچند بارها چنین مواردی به سمع مسئولین مربوطه رسیده، اما هیچ واکنشی در دفاع از شهرداری صورت نگرفته و در ضمن مشاهده می شود که با اعمال فشار بر شخص شهردار، مبالغی بالاتر از سهم تعیینی به شوراها پرداخت شده است.

در پایان باز تاکید می گردد که این نهاد مردمی چون دیگر نهادها، نیازمند یک دستگاه ناظر و توانا و مقتدر است که در خصوص اختیارات آنها با برگزاری کلاسهای آموزشی، شفاف سازی بیشتری صورت گیرد تا انشاء الله در دوره فعالیت سومین دوره شورای اسلامی شهر شاهد پیشرفت و بالندگی بیشتر این نهاد مردمی باشیم.