

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

**«طرح اجازه تصویب اساسنامه و تشکیل اتحادیه شهرداری‌ها
و دهیاری‌های کشور»****مقدمه (دلایل توجیهی)**

طرح «اجازه تصویب اساسنامه و تشکیل اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» در چارچوب اختیارات شورای عالی استان‌ها منبعث از اصل ۱۰۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با هدف تقویت بخش غیردولتی از طریق واگذاری تصدی‌های بخش مدیریت شهر و روستا به «اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» و در راستای سیاست‌های کلی نظام در زمینه متناسب‌سازی حجم و اندازه دولت موضوع صدر اصل ۴۴ قانون اساسی، در قالب یک ماده واحده و ۹ تبصره با تقاضای دو فوریت، تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است.

سابقه قانونی

۱. تأسیس یک سازمان، به‌منظور راهنمایی و ایجاد همکاری و هماهنگی بین شهرداری‌های کشور مسبوق به سابقه طولانی است. این نقطه نظر اولین بار از طریق اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ و براساس ماده (۶۲) اصلاحی و تبصره‌های الحاقی به آن جامه عمل پوشید. طبق ماده (۶۲) و دو تبصره الحاقی، سازمان شهرداری‌های کشور به‌عنوان یک سازمان دولتی و به‌منظور اجرای وظایفی که در رابطه با راهنمایی و ایجاد هماهنگی در امور شهرداری‌ها و ... طبق قانون برای وزارت کشور پیش‌بینی شده، تشکیل شد. سازمان مورد اشاره تا سال ۱۳۶۵ به‌صورت یک واحد سازمانی غیرمستقل و بخشی از تشکیلات داخلی وزارت کشور به انجام وظایف خود می‌پرداخت. در مردادماه سال ۱۳۶۵ هیئت وزیران طی تصویب‌نامه‌ای به استناد ماده (۶۲) بالا به وزارت کشور اجازه داد «سازمان شهرداری‌های کشور» را به‌صورت سازمانی مستقل و وابسته به وزارت کشور تأسیس کند. سازمان مذکور از طریق تبدیل واحد تشکیلاتی داخلی (قبلی) وزارت کشور به یک سازمان مستقل ایجاد شد و تاکنون نیز به فعالیت‌های خود ادامه می‌دهد. لازم به توضیح است شورای عالی اداری در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۱۷ مقرر کرد وظایف وزارت کشور در امور دهیاری‌ها به سازمان شهرداری‌های کشور منتقل و نام آن به «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» تغییر یابد.

۲. در تاریخ ۱۳۵۴/۷/۲۹، به‌موجب اصلاح ماده (۱۰۸) قانون شهرداری‌ها، اجازه تأسیس «اتحادیه شهرداری‌های کشور» با اهدافی تقریباً مشابه اهداف سازمان بالا صادر شد. متعاقب تصویب اصلاحیه فوق، اساسنامه اتحادیه شهرداری‌های کشور در همان سال (۱۳۵۴) به تصویب هیئت وزیران رسید. اما این اتحادیه به موجب مصوبه ۱۳۵۹/۴/۲۴ شورای انقلاب منحل و کلیه کارکنان، اموال و دارایی‌های آن در اختیار وزارت کشور قرار گرفت.

آثار یا نتایج طرح

۱. تشکیل اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به‌عنوان یک مؤسسه غیردولتی و انحلال ضمنی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
۲. واگذاری تصدی‌های بخش مدیریت شهر و روستا به اتحادیه مذکور در جهت تقویت نهادهای مدنی، کوچک‌سازی دولت و واگذاری امور قابل واگذاری به بخش غیردولتی موضوع مواد (۱۳) و (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری.
۳. تقویت شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و همچنین اعطای اختیارات قانونی بیشتر به شورای عالی استان‌ها.

انطباق با اسناد بالادستی

طرح مذکور نه تنها مغایرتی با اسناد و قوانین بالادستی ندارد، بلکه در راستای سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران مبنی بر تقلیل حجم وظایف و تشکیلات دولت و احاله امور غیرحاکمیتی به بخش غیردولتی است. این موضوع در مواد (۱۳) و (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری و بند «ب» ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه نیز پیش‌بینی شده است.

ارزیابی و اظهارنظر نهایی

با توجه به آنچه در پیشینه و سابقه قانونی طرح گفته شد فرایند تأسیس یک سازمان غیردولتی جدید برای راهنمایی، همکاری و هماهنگی بین شهرداری‌ها، مشابهت بسیار با فرایند تأسیس اتحادیه شهرداری‌های کشور (سابق) دارد که هر چند ممکن است با اقبال سازمان نظیر (رقیب) خود (سازمان شهرداری کشور) و به‌تبع آن وزارت کشور، مواجه نباشد اما از آنجا که پاسخگوی یک نیاز دیرینه و مسلم است و از سوی دیگر در راستای سیاست‌های کلی نظام مبنی بر تقلیل حجم وظایف و تشکیلات دولت و احاله امور غیرحاکمیتی به بخش غیردولتی است و موجب تقویت نهادهای مدنی و به‌طور اخص ارتقا توانمندی شهرداری‌ها می‌شود، **کلیات تأسیس آن موجه و قابل قبول به نظر می‌رسد.**

اما جزئیات طرح حاوی نکات بسیاری است که به اختصار به برخی از آنها اشاره می‌شود:

۱. در ماده واحده طرح، بعضاً اهدافی برای اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور نوشته شده است که بالقوه می‌تواند استقلال و شخصیت حقوقی شهرداری‌ها را تحت‌الشعاع قرار دهد از جمله: بازرسی دوره‌ای از عملکرد شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، توزیع عادلانه منابع و فرصت‌ها، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی‌های کلی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و توزیع وجوه مالیات بر ارزش افزوده.
۲. ضرورت دارد رابطه بین اتحادیه و «سازمان همیاری شهرداری‌ها» از حیث تداخل وظایف تبیین شود. غفلت طرح پیشنهادی از این سازمان قابل توجیه نیست. لذا به‌منظور پرهیز از تداخل وظایف و موازی‌کاری، آن بخش از وظایف سازمان که با وظایف اتحادیه تداخل دارد باید حذف شود و در نتیجه تبدیل سازمان فعلی به یک واحد تشکیلاتی داخلی (نظیر دفتر یا اداره کل) در وزارت کشور (بدون استقلال شخصیت حقوقی) به صراحت نوشته شود. در واقع وظایف حاکمیتی به وزارت کشور و وظایف غیرحاکمیتی به اتحادیه واگذار شود.
۳. ماهیت و نوع شخصیت حقوقی اتحادیه مذکور و سازوکارهای ارتباطی و کنترلی آن بایستی شفاف گردد.
۴. اگر نظر قانون‌گذار بر این است که اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها جایگزین سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور شود باید صریحاً این امر از سوی مقنن پیش‌بینی شود و صرف انتقال کلیه اموال و دارایی‌های سازمان یاد شده به اتحادیه مذکور کافی به مقصود نیست و با این حکم شخصیت حقوقی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور از بین نمی‌رود. اما اگر قرار است سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به حیات خود ادامه دهد، لازم است درخصوص تغییرات آتی وظایف و اختیارات سازمان شهرداری‌های کشور تعیین تکلیف شود، چرا که عدم توجه به این مسئله می‌تواند تداخل و تعارض وظایف بین دو سازمان را به همراه داشته باشد.
۵. لازم است تعارضات احتمالی که ممکن است با ایجاد اتحادیه مذکور به‌وجود آید، مورد بررسی قرار گرفته و برطرف گردد.
۶. جزئیات مربوط به چگونگی و نحوه تعامل و ارتباط بین اتحادیه مذکور با دولت در سطوح ملی و استانی باید در قانون و اساسنامه اتحادیه مذکور مشخص شود.