

دوره نهم - سال اول

شماره چاپ: ۲۱۴

تاریخ چاپ: ۱۳۹۱/۷/۱۲

شماره ثبت: ۱۴۲

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اجازه تصویب اساسنامه و تشکیل اتحادیه

شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور»

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۲۶۲۴

آبان‌ماه ۱۳۹۱

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۵.....	سوابق قانونی
۱۱.....	وضعیت موجود
۱۳.....	نتیجه‌گیری
۲۰.....	منابع و مآخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح اجازه تصویب اساسنامه و تشکیل اتحادیه  
شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور»

چکیده

وجود یک نهاد و اتحادیه برای هماهنگی نهادهای محلی و انتقال و تعمیم تجارب و الگوهای موردی موفق مدیریت محلی و انجام وظایف تصدیگرانه ضروری است. ولی از آنجایی که اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در صورت تشکیل، ساختار نوپایی خواهد داشت، لذا سپردن وظایف و تکالیف سنگین و ملی مدیریت شهری و روستایی به این نهاد، منجر به اختلال در اداره امور داخلی کشور و شکست این تجربه می‌شود. به‌ویژه اینکه در حال حاضر، سازوکار مطمئنی برای احراز صلاحیت نامزدهای شوراهای اسلامی روستا و شهر وجود ندارد. لازمه تشکیل موفق این اتحادیه، پرهیز از نگاه صفر و صدی به موضوع است. باید با تشکیل اتحادیه، به مرور زمان، وظایف قابل واگذاری سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور احصا شده و به اتحادیه واگذار گردد و اتحادیه به‌عنوان پلی بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و حکومت نقش هماهنگ‌کننده را ایفا کند. تبصره «۶» این طرح، به‌طور مبهم به انجام وظایف خاص حاکمیتی دولت در قبال شهرداری‌ها و دهیاری‌ها طبق مقررات مربوطه اشاره

کرده و تعیین نکرده است که چه نهادی و چگونه این وظایف را انجام خواهد داد. تأکید تبصره «۴» ماده واحده این طرح به انتقال کلیه اموال و دارایی‌های سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به این اتحادیه رویکرد مناسبی نبوده و منجر به از بین رفتن این سازمان و در نهایت، اختلال در مدیریت شهری و روستایی می‌شود. همچنین نحوه تعامل این اتحادیه با دیگر نهادها مانند شورای عالی استان‌ها، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، مجلس شورای اسلامی و... مشخص نشده است. چنانچه تشکیل اتحادیه منجر به ایجاد بار مالی مضاعف بر دوش شهرداری‌ها و دهیاری‌ها شود، عملاً نقض غرض بوده و سبب تضعیف آنها خواهد شد. بنابراین باید به طوری در طرح پیشنهادی این دغدغه‌ها به روشنی برطرف شود، به طوری که در نهایت تشکیل این اتحادیه منجر به بهبود مدیریت شهری و روستایی در کشور شود.

### مقدمه

نهادهای مدیریت محلی در نواحی شهری و روستایی به خوبی می‌توانند برنامه‌های محلی را در راستای اهداف و راهبردهای ملی، منطبق بر استعدادها و ظرفیت‌های محلی، طراحی، اجرا و ارزشیابی کنند و اقتصاد را به معنای واقعی کلمه مردمی کنند. برنامه‌ریزی از بالا به پایین و متمرکز، سبب غفلت از نیازهای واقعی مردم و عدم شکوفاسازی پتانسیل‌های محلی شده است. حضرت علی(ع) این موضوع را در چهارده قرن پیش در توصیه خود نسبت به مالک‌اشتر مورد تأکید قرار می‌دهند: «مبادا که دور از چشم مردم، دیری در سراپرده سیاست بمانی، که غیبت زمامداران



از ملت، منشأ کم‌آگاهی از جریان‌های کشور باشد و غیبت از مردم، پیوندشان را با آنچه پس پرده است می‌گسلد؛ در نتیجه، مسائل کوچک، در چشمان بزرگ و مسائل بزرگ، کوچک؛ زیبایی‌ها زشت و زشتی‌ها زیبا جلوه می‌کند و حق و باطل در هم می‌آمیزد. واقعیت جز این نیست که زمامدار، آدمی بیش نباشد و جریان‌هایی را که دیگران از او پوشیده می‌دارند، نمی‌تواند دریابد و به‌درستی بشناسد و بر پیشانی حق نشانه‌هایی خاص نباشد که به یاری آنها، راست و دروغ باز شناخته شود.<sup>۱</sup> از نظر ایشان، عدم ارتباط کارگزاران و مسئولان با مردم، سبب ناآگاهی دست‌اندرکاران از نیازهای واقعی مردم، قضاوت و برنامه‌ریزی نادرست و غیرواقع‌گرا می‌شود.

بین «برنامه‌ریزی برای مردم» و «برنامه‌ریزی با مردم» تفاوت وجود دارد. «برنامه‌ریزی برای مردم» سبب وابستگی مردم محلی به دستگاه‌های اجرایی و عدم تلاش آنها برای بهبود وضعیت موجود می‌شود. ولی میدان دادن به مردم و ساکنان محلی در برنامه‌ریزی‌ها سبب افزایش اعتماد به نفس افراد محلی و رشد ایشان می‌شود که مد نظر نظام سیاسی اسلام نیز است. دانیل بل معتقد است در عصر جهانی شدن، دولت برای انجام کارهای کوچک، بسیار بزرگ و برای انجام کارهای بزرگ، بسیار کوچک است. لذا در امور داخلی کشور تا حد امکان باید با واگذاری مسئولیت‌ها و تصدیگری به بخش‌های غیردولتی به کارآیی دولت افزود.<sup>۲</sup> دلیل تشکیل سازمان‌ها یا دولت‌های محلی در قالب شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی در

۱. تفسیر موضوعی نهج‌البلاغه، ص ۱۳۹.

۲. سعید عبدالعلی قوام، ۱۳۸۳.

کشورهایی مانند هندوستان، پاکستان، استرالیا، ژاپن، مالزی و... واگذاری کار به مردم، کاهش هزینه‌ها و دخالت‌های دولت در اموری که ساکنان محلی به خوبی از عهده آنها برمی‌آیند، شناخت بهتر ساکنان محلی از نیازها و امکانات منطقه خود، اعتقاد به خوداتکایی و جلب و جذب مشارکت مردم است.<sup>۱</sup>

نظر به اهمیت مدیریت محلی، بلافاصله پس از پیروزی انقلاب اسلامی، حضرت امام خمینی (ره) در تاریخ ۱۳۵۸/۲/۹ فرمانی مبنی بر اداره امور محلی مناطق توسط اهالی صادر کرد. سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، اقتصاد مقاومتی و سایر رویکردهای کلان نظام جمهوری اسلامی نیز به دنبال نقش‌آفرینی هرچه بیشتر مردم هستند. باید از شوراهای اسلامی و دهیاری‌ها و شهرداری‌ها به عنوان نهادهایی که اطلاعات مدیریتی لازم برای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد را فراهم می‌کنند، استفاده کرد. این رویکرد در صورت اجرا به خوبی می‌تواند در اقتصاد مقاومتی و مردمی کردن اقتصاد مؤثر باشد.

ناگفته پیداست که وجود یک نهاد و اتحادیه برای هماهنگی نهادهای محلی و انتقال و تعمیم تجارب و الگوهای موردی موفق مدیریت محلی ضرورت اساسی تلقی می‌شود. برای نمونه در برنامه مدیریت روستایی کشورهای عضو اتحادیه اروپا، ایجاد پیوند بین‌سازمانی، برای مدیریت روستایی بسیار با اهمیت تلقی می‌گردد. عوامل غیرمادی توسعه مانند هماهنگی و همیاری بین عوامل مختلف اجتماعی و اقتصادی، از اهمیت هم‌سنگ سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها برخوردار



است. برنامه LEADER مهمترین برنامه توسعه مناطق روستایی است که توسط اتحادیه اروپایی به منظور حمایت از ابتکارهای محلی و افزایش مبادله تجربیات علمی تشکیل شده است. این برنامه به همکاری و همسویی با تغییرات ملی و آسان کردن انجام پروژه‌های عمومی توسط گروه‌های عملیاتی محلی با حداقل دو عضو دولتی می‌پردازد. یکی از روش‌های ارزیابی عملکرد مدیران روستایی و نیز شهری، تلاش و اقدامات ایشان برای بروز ابتکارهای محلی توسعه و قابلیت انتقال تجربیات کسب شده در یک محل به محل دیگر است.<sup>۱</sup>

### سوابق قانونی

به‌طور کلی سوابق و مبانی قانونی تشکیل اتحادیه شهرداری‌ها شامل لایحه «اساسنامه سازمان اتحادیه شهرداری‌های ایران»، قانون «اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴»، قانون «اصلاح پاره‌ای از مواد قانون شهرداری»، طرح «اصلاحی اساسنامه اتحادیه شهرداری‌ها»، «لایحه قانونی راجع به لغو برخی از مواد اصلاحی قانون شهرداری و اصلاح بند «ب» ماده (۴۴) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها»، «اجازه تصویب اساسنامه تشکیل اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» و ماده (۱۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه می‌شود. اولین بار موضوع تشکیل سازمانی برای ایجاد هماهنگی بین شهرداری‌های کشور به‌طور رسمی در ماده (۱۰۸) قانون «اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد

جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴» مطرح شد که در تاریخ ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ به تصویب مجلس رسید.

### ماده (۱۰۸)

به منظور ایجاد همکاری بین شهرداری‌های کشور و برقراری ارتباط با اتحادیه‌های بین‌المللی شهرداری‌ها سازمانی به نام اتحادیه شهرداری‌های کشور تشکیل خواهد شد که اساسنامه آن برحسب پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت‌وزیران تعیین می‌گردد.

البته پیش از آن، لایحه «اساسنامه سازمان اتحادیه شهرداری‌های ایران» به موجب ماده واحده مصوب ۲۰ آذرماه ۱۳۴۲ به مجلس سنا تقدیم شده بود که مورد تصویب قرار نگرفت. این لایحه در تاریخ ۱۱ آذرماه ۱۳۴۴ در کمیسیون کشور مجلس سنا و در تاریخ ۴ بهمن‌ماه ۱۳۴۴ در کمیسیون کشور مجلس شورای ملی رد شد. گزارش کمیسیون‌های مزبور مبنی بر رد لایحه فوق نیز در جلسه روز شنبه ۲۰ آذرماه ۱۳۴۴ به تصویب مجلس سنا و در تاریخ روز سه‌شنبه ۱۲ بهمن‌ماه ۱۳۴۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. براساس ماده (۱) این لایحه اتحادیه شهرداری‌های ایران مؤسسه‌ای ملی و غیرسیاسی و دارای شخصیت حقوقی تلقی شده بود که با عضویت کلیه شهرداری‌های کشور تشکیل می‌گردد. ماده (۴) این لایحه، هدف اتحادیه را راهنمایی شهرداری‌ها به منظور برقراری روش نوین این اداره و انطباق طرز کار آنها با اصول معمول در کشورهای مترقی جهان بیان کرده بود.

علاوه بر این، قانون «اصلاح پاره‌ای از مواد قانون شهرداری» مصوب ۱۳۵۴/۷/۲۹، به موضوع ایجاد اتحادیه مذکور پرداخت. به ترتیب براساس بندهای



«ب» و «ج» ماده واحده قانون «اصلاح پاره‌ای از مواد قانون شهرداری»، مواد (۸۲) و (۱۰۸) قانون شهرداری به شرح زیر اصلاح شد:

### ماده (۸۲)

**بند «ب»** - شهرداری‌هایی که درآمد سالیانه آنها از یک میلیون ریال متجاوز باشد، موظفند برای تأمین اعتبار هزینه‌های اتحادیه شهرداری‌های کشور معادل ۲ درصد از درآمد مستمر جاری خود را هر ماه، مستقیماً به اتحادیه مذکور پرداخت نمایند.

### ماده (۱۰۸)

**بند «ج»** - به منظور ایجاد همکاری بین شهرداری‌های کشور و برقراری ارتباط با اتحادیه‌های بین‌المللی شهرداری‌ها و تنظیم و اجرای برنامه‌های آموزشی و بررسی مسائل و مشکلات مشترک شهرداری‌ها و ارائه راه‌حل‌ها و پیشنهادهای مناسب زمانی به نام اتحادیه شهرداری‌های کشور تشکیل می‌شود و اساسنامه آن به وسیله وزارت کشور تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

سه ماه پس از تصویب این قانون، هیئت‌وزیران در جلسه مورخ ۱۳۵۴/۱۰/۲۹ بنا به پیشنهاد شماره ۱۰۲۶۰/۳۳۴۸۲/۳/۱ مورخ ۱۳۵۴/۹/۸ وزارت کشور و به استناد ماده (۱۰۸) اصلاحی قانون مذکور، طرح اصلاحی اساسنامه اتحادیه شهرداری‌ها را تصویب کردند. مواد (۱) و (۲) این طرح، اتحادیه شهرداری‌های کشور را سازمانی با شخصیت حقوقی و متشکل از کلیه شهرداری‌های کشور

دانست که برای بهبود وضع شهرداری‌های کشور و ایجاد همکاری و هماهنگی بین آنها و برقراری ارتباط با اتحادیه‌های بین‌المللی شهرداری‌ها تشکیل می‌شود. موارد ذیل از جمله وظایف این اتحادیه در ماده (۳) طرح مذکور برشمرده شده است:

«تحقیق و مطالعه در امور و مسائل شهری و شهرداری و ارشاد و راهنمایی شهرداری‌ها در جهت بهبود وضع شهر و شهرداری؛ جمع‌آوری اطلاعات و آمارهای مربوط و تجزیه و تحلیل آمارها برای استفاده در برنامه‌ریزی و بهبود امور و مسائل شهری و شهرداری؛ بررسی قوانین و مقررات مورد عمل شهرداری‌های کشور و تهیه طرح‌های لازم برای اصلاح و تکمیل مقررات موجود و پیشنهاد آنها به وزارت کشور؛ بررسی مداوم مسائل سازمانی و روش‌های اداری و مالی و سایر امور شهرداری‌ها و توصیه برای اصلاح سازمان و روش‌ها و تهیه فرم‌های مناسب و متحدالشکل برای شهرداری‌ها و همچنین انجام خدمات مزبور بنا به درخواست هریک از شهرداری‌ها؛ برقراری ارتباط بین شهرداری‌ها به منظور تبادل اطلاعات و تجارب مربوط به روش‌های اداری و مالی و همچنین ایجاد شرایط لازم در جهت همکاری مؤثر بین آنان و فراهم ساختن موجبات اجتماع نمایندگان شهرداری‌ها برای بررسی مسائل و حل و فصل مشکلات مشترک و اتخاذ تصمیمات مقتضی از طریق تشکیل سمینارها و کنفرانس‌ها؛ ایجاد ارتباط بین هریک از شهرداری‌های کشور با شهرداری‌ها و اتحادیه‌های شهرداری سایر کشورها و همچنین قبول عضویت در اتحادیه‌های بین‌المللی شهرداری‌ها و سازمان‌هایی که مربوط به امور شهری و شهرداری می‌باشند به منظور آگاهی و استفاده از تجارب و تحولات علمی



و عملی در زمینه امور و مسائل شهری و شهرداری؛ تعیین ضوابط و معیارهای مربوط به استفاده مدیران و سایر کارکنان شهرداری‌ها از بورس‌ها یا اعطای بورس‌های آموزشی در زمینه امور و مسائل شهری و شهرداری به آنان؛ تشکیل دوره‌های آموزش قبل از ورود به خدمت و حین خدمت برای شهرداران و کارکنان شهرداری‌ها به وسیله اتحادیه یا طرق دیگر؛ همکاری با وزارت کشور و سایر دستگاه‌ها در زمینه مسائل شهری و شهرداری».

بدین ترتیب اتحادیه شهرداری‌های کشور پس از فرازونشیب‌های فراوان تشکیل شد. ولی در واپسین روزهای فعالیت شورای عالی انقلاب به ریاست بنی‌صدر در تاریخ ۱۳۵۹/۴/۲۴ قانونی تحت عنوان «لایحه قانونی راجع به لغو برخی از مواد اصلاحی قانون شهرداری و اصلاح بند «ب» ماده (۴۴) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها» به تصویب این شورا رسید. به موجب بند «الف» ماده واحده این لایحه، به منظور تجدید سازمان و جلوگیری از تکرار و تداخل وظایف و حذف هزینه‌های زاید و ارشاد و راهنمایی و رفع مشکلات و نارسایی‌های شهرداری‌ها و برقراری ارتباط با اتحادیه و سازمان‌های بین‌المللی شهرداری‌ها، مواد (۸۲) و (۱۰۸) اصلاحی قانون شهرداری لغو و اتحادیه شهرداری‌های کشور که براساس مواد مذکور تأسیس شده منحل و کلیه پرسنل و اموال و دارایی‌های آن در اختیار وزارت کشور گذارده شد. به طور کلی بررسی این لایحه حاکی از آن است که رویکرد حاکم بر این مصوبه، دولتی کردن مدیریت شهری و روستایی بوده است.

پس از گذشت نزدیک به ۶ سال از انحلال اتحادیه شهرداری‌ها و احساس

ضرورت برای انجام وظایفی که این اتحادیه برعهده داشت، هیئت‌وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۵/۵/۸ بنا به پیشنهاد وزارت کشور موافقت نمود، سازمان شهرداری‌های کشور برای انجام وظایفی که قانوناً به‌عهده وزارت کشور می‌باشد، به‌صورت سازمان مستقل و وابسته به وزارت کشور تأسیس گردد. طبق ماده (۱) اساسنامه، فلسفه تشکیل سازمان «اجرای مفاد ماده (۶۲) قانون شهرداری‌ها و تصویبنامه جلسه مورخ ۱۳۶۵/۵/۸ هیئت محترم وزیران به‌منظور ایجاد هماهنگی در امور شهرداری‌ها و آموزش کارکنان شهرداری‌ها و همچنین هدایت و نظارت بر فعالیت‌های شهرداری‌ها و اجرای وظایفی که قانوناً در این رابطه به‌عهده وزارت کشور گذاشته شده است» بیان شده است. این سازمان به‌موجب مصوبه شورای عالی اداری سال ۱۳۸۳ به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تغییر نام داد.

در سال ۱۳۸۸ طرحی تحت عنوان «اجازه تصویب اساسنامه تشکیل اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» در کمیسیون شوراها و امور داخلی مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار گرفت که پس از کش‌وقوس در نهایت رد شد. دلایلی که برای رد این طرح عنوان شده است، شامل «دلایل مذکور در مصوبه شورای انقلاب در انحلال اتحادیه شهرداری‌ها»، «مغایرت با اصلاح ساختار دولت»، «دخالتمت در امور حاکمیتی دولت»، «دخالتمت در تعیین تکلیف اموال دولتی»، «احتمال بروز تنش‌های سیاسی در آینده» و «ایجاد تشکیلات موازی» است، البته ردپای تشکیل اتحادیه شهرداری‌ها را در قانون برنامه پنجم توسعه نیز می‌توان یافت. در ماده (۱۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه دولت مجاز شده است در طول برنامه



نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها اقدام قانونی به عمل آورد.

### وضعیت موجود

در حال حاضر برنامه‌ریزی اقتصادی بخشی متمرکز و وابسته به نفت در کشور سبب عدم ایجاد فضای مناسب برای شکوفایی خلاقیت‌های کارآفرینانه و پتانسیل‌های محلی، چه در نواحی شهری و چه در نواحی روستایی شده است، البته تفاوتی بین این نواحی وجود دارد و آن اینکه در شهرها معمولاً دستگاه‌های دولتی و شرکت‌های خدماتی برای شهروندان فرصت‌های شغلی قابل توجهی فراهم می‌کنند ولی چون معمولاً بدنه دولت حضور چندانی در روستاها ندارد و مشاغل خدماتی و صنعتی چندانی گسترش نیافته‌اند و از سوی دیگر دولت نیز با برنامه‌ریزی متمرکز، خواسته و ناخواسته، زمینه شکوفایی روستاها به‌عنوان بنگاه تولیدی کمرنگ کرده است، لذا شمار زیادی از روستاییان در پی کسب درآمد دست به مهاجرت می‌زنند. این رویه متمرکز سبب عدم دادن نقش مؤثر به ساکنان محلی در برنامه‌ریزی اقتصادی و وابستگی آنها به کمک‌ها و اقدامات مرکزی و کاهش چسبندگی و دلبستگی آنها به

موطن خود به‌ویژه در شهرهای کوچک و روستاها و در نتیجه مهاجرت آنها شده است. در یک چنین فضایی افراد دخالت و نقش‌چندانی در برنامه‌ریزی اقتصادی و شناسایی پتانسیل‌های اقتصادی و تلاش برای درآمدزایی از آنها نداشته و اغلب منتظر کمک‌ها و برنامه‌های غیرویژه و متحدالشکل دولت مرکزی می‌مانند که در خیلی از موارد با ویژگی‌ها و قابلیت‌های محلی آنها انطباق ندارد.

نهادهای مدیریت محلی از استقلال مناسبی برخوردار نیستند. برای نمونه، طبق تحقیقات یکی از چالش‌های فراروی دهیاری‌ها، فقدان استقلال آنها و فشار از بالاست.<sup>۱</sup> براساس آمار واصله از روستاها، در مواردی ظاهراً بخشداری‌ها از اعتبارات دهیاری‌ها برای فعالیت‌های خود استفاده کرده و در انتخاب دهیار و فعالیت دهیاری، اعمال سلیقه می‌کنند. ناگفته پیداست که این معضل منجر به کمرنگ شدن ماهیت مردمی این نهادها و دخالت سلیقه‌های بخشدار و نهادهای دولتی در برنامه‌ریزی و فعالیت‌های آنها و کمرنگ شدن مشارکت مردم خواهد شد. همچنین عدم همکاری مسئولان بالاتر و فقدان قدرت اجرایی از جمله مشکلات شوراهای اسلامی در تحقیقات مختلف برشمرده شده است. علاوه بر این، عدم تفویض اختیار از سوی دستگاه‌های اجرایی و فقدان مشارکت مردمی، از جمله مشکلات مدیریت محلی شهری و روستایی بر شمرده شده‌اند.<sup>۲</sup>

هم‌اکنون نظام مدیریت شهری و روستایی کشور فاقد یک نظام کنترل و نظارت کارآمد برای پیگیری نتایج پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای بوده و بر عملکرد مدیران و نهادهای مربوطه (شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و متولیان آنها) نظارت شایسته‌ای

۱. حسن افراخته، ۱۳۸۸.

۲. مسعود مهدوی و علی‌اکبر نجفی کائی، ۱۳۸۳.



اعمال نمی‌شود. ورود شماری از مدیران نهادهای محلی به‌ویژه در نواحی روستایی به خرید و فروش زمین به‌ویژه در شمال کشور شاهد روشنی بر این مدعا است. نظارت مردمی بر نهادهای محلی و آنچه که مد نظر مقام معظم رهبری در نامگذاری سال ۱۳۸۳ به‌عنوان سال پاسخگویی بوده است، عملاً به‌صورت سازمان‌یافته، شکل نگرفته است. این درحالی است که شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی باید به معنای واقعی کلمه، نظارت و آرای مردم را در برنامه‌ریزی‌های خود و نظارت بر عملکردشان مورد توجه قرار دهند. صاحب‌نظران یکی از دلایل اساسی عدم توسعه شهری و روستایی پایدار، عدم شناخت و باور مردم به‌عنوان عامل توسعه و ترقی است. مطمئناً شکل اداره شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و تعامل آنها با مردم باید متفاوت و متمایز از بروکراسی اداری مرسوم باشد.

### نتیجه‌گیری

با مصوبه شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۹/۴/۲۴ تحت عنوان «لایحه قانونی راجع به لغو برخی از مواد اصلاحی قانون شهرداری و اصلاح بند «ب» ماده (۴۴) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها» در حال حاضر، مبنای قانونی تشکیل اتحادیه شهرداری‌ها از بین رفته و طرح کنونی برای رفع این مشکل ارائه شده است. درخصوص طرح یادشده موارد ذیل مطرح هستند.

تحقیقات زیادی فقدان منابع مالی پایدار و کمبود بودجه را از جمله مشکلات و

تنگناهای اصلی مدیریت شهری و روستایی بر شمرده‌اند.<sup>۱</sup> این مشکل کارکرد شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به‌عنوان نهادهای محلی مستقلی و مردمی را تحت‌الشعاع خود قرار داده است. در یک چنین فضایی، تلاش برای تضعیف و انحلال سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به‌عنوان یک دستگاه حاکمیتی و سپردن کلیه امور به اتحادیه به احتمال زیاد سبب کاهش حمایت‌های دولتی شده و می‌تواند منجر به اختلال در مدیریت شهری و روستایی شود.

### خوداتکایی مالی

شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور باید در ابتدا از طریق نوآوری‌ها و ابتکارات خاص، به یک استقلال مالی برسند تا بتوانند اتحادیه تشکیل دهند، وگرنه تشکیل اتحادیه‌ای متکی به کمک‌های دولتی نفی غرض خواهد بود. بنابراین یکی از الزامات حرکت به سمت مردمی کردن این نهادها، تعریف نقش آنها، در برنامه‌ریزی شهری و روستایی به‌ویژه در شکوفاسازی اقتصاد شهری و روستایی از طریق ابتکارات و نوآوری‌های محلی است. از این طریق شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ضمن اشتغالزایی برای ساکنان محلی، درآمد پایدار و خودگردانی را برای خود از محل عوارض و عواید کسب‌وکارهای جدید ایجاد خواهند کرد.

در کشورهای پیشرفته، شناخت مجدد امکانات و قابلیت‌های سرزمین برای اداره فضا و به بیان دیگر شناخت دوباره توانایی‌های سرزمین برای توسعه اقتصادی در

۱. مجتبی قدیری و وحید ریاحی، ۱۳۸۳؛ حسن افراخته، ۱۳۸۸.



مدیریت توسعه محلی و خوداتکایی جوامع محلی بسیار مؤثر است.<sup>۱</sup> خلاصه‌ای که در حال حاضر در مدیریت شهری و به‌ویژه در مدیریت روستایی کشور مشاهده می‌شود، تمرکز وظایف و نقش‌های شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بر اخذ عوارض، نحوه تملک اراضی و مواردی از این قبیل بوده و این نهادها از توسعه اقتصادی و توانمندسازی ساکنان محلی غافل هستند. برای نمونه در حال حاضر روستاییان قابل توجهی در پی کسب درآمد بیشتر، به نواحی شهری روی می‌آورند که اغلب به دلیل فقدان مهارت‌های لازم، در اقتصاد غیررسمی شهری شاغل شده و به معیشت ایشان به شدت آسیب‌پذیر هستند، در حالی که دهیاری می‌تواند با برپایی دوره‌های حرفه‌آموزی، مهارت‌های لازم در انجام مشاغل خدماتی که به سرمایه‌گذاری چندانی نیز نیاز ندارند، به بخشی از روستاییان فرا آموخته و ایشان را برای حضور در مشاغل سودده و زودبازده توانمند کند. کشورهای موفق به‌ویژه چین و هند، تجارب گرانمایی در این خصوص دارند.

### تقسیم بهینه وظایف و ایجاد فضای هم‌افزا

درواقع باید اظهار داشت که مردمی کردن مدیریت شهری و روستایی به مفهوم سلب نقش و جایگاه دولت نیست. حتی کشورهای غربی از جمله آمریکا به‌رغم شعارهایی که در حمایت از اقتصاد آزاد و عدم دخالت دولت می‌دهند، در عمل اقدام به برنامه‌ریزی و حمایت از تولیدات داخلی می‌کنند. لذا در عین محلی‌گرایی، از اقدامات

تنش‌زا و افراطی و از بین بردن و تضعیف ساختارهای دولتی مرتبط با مدیریت شهری و روستایی که دارای تجارب مناسبی هستند، خودداری کرد. بلکه بجای آن باید به دنبال تقسیم وظایف و اختیارات و تقویت همدیگر بود. لذا در عین حالی که تشکیل اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، در راستای تقویت هماهنگی بین شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و آموزش و توانمندسازی و خودگردانی آنها ضرورت اجتناب‌ناپذیر است، باید تشکیلات حاکمیتی متناظر با آن داشته باشیم که بتواند اتحادیه را تقویت کرده و بر آن نظارت نموده و در مباحث سیاستی قوه مجریه و سایر قوا، جایگاه خاصی را برای مباحث مدیریت شهری و روستایی ایجاد کند. مطمئناً وظایف حاکمیتی مدیریت شهری و روستایی را نمی‌توان به نهاد غیردولتی داد. بجای ایجاد فضای رقابتی و مخرب، باید فضای هم‌افزاینده‌ای را پدید آورد که در آن اتحادیه، وظایف قابل واگذاری سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را انجام دهد و این سازمان نیز به حمایت و تقویت اتحادیه مذکور بپردازد. این درحالی است که تبصره «۶» این طرح، به‌طور مبهم به انجام وظایف خاص حاکمیتی دولت در قبال شهرداری‌ها و دهیاری‌ها طبق مقررات مربوطه اشاره کرده و تعیین نکرده است که چه نهادی و چگونه این وظایف را انجام خواهد داد. تأکید تبصره «۴» ماده واحده این طرح به انتقال کلیه اموال و دارایی‌های سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به این اتحادیه رویکرد مناسبی نبوده و منجر به اختلال در مدیریت شهری و روستایی می‌شود.

از آنجایی که اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در صورت تشکیل، ساختار



نوپایی خواهد داشت، لذا سپردن وظایف و تکالیف سنگین و ملی مدیریت شهری و روستایی به این نهاد، منجر به اختلال در اداره امور داخلی کشور و شکست این تجربه می‌شود. بنابراین تبصره «۲» طرح مذکور منطقی نبوده و به مشکلات عمده‌ای می‌تواند منجر شود. علاوه بر اینکه این موضوع مغایر با مواد (۳۸) و (۳۹) قانون مالیات با ارزش افزوده است. در واقع این تبصره به مفهوم دادن نقش سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در تقسیم اعتبارات به اتحادیه است. همچنین از آنجایی که نحوه تشکیل و تأمین اعتبارات اتحادیه به روشنی مشخص نشده است، به احتمال زیاد این اتحادیه تحت نفوذ شهرداری‌های کلان‌شهرها قرار گرفته و در این فضا تقسیم و توزیع اعتبارات ناعادلانه و به نفع کلان‌شهرها و به ضرر شهرهای کوچک و روستاها خواهد بود. ضمن اینکه مشخص نیست این اتحادیه با چه سازوکاری با شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ارتباط برقرار خواهد کرد.

همان‌طور که گفته شد، لازمه تشکیل موفق این اتحادیه، پرهیز از نگاه صفر و صدی به موضوع است. به مرور زمان، وظایف قابل واگذاری سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور باید احصا شده و به اتحادیه واگذار شود. بخشی از هزینه‌های اتحادیه می‌تواند از محل کوچک‌سازی بدنه دولت در نتیجه این واگذاری تأمین مالی شود.

### نحوه احراز صلاحیت‌ها

یکی از الزاماتی که در نقش‌آفرینی اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها باید مورد توجه قرار گیرد، تعیین صلاحیت‌های جامع برای اعضای شورای اسلامی روستا و شهر و

شهرداران و دهیاران و تعریف سازوکار مناسب برای احراز آن صلاحیت‌هاست. چراکه در حال حاضر طبق شواهد در مواردی اعضای شوراهای اسلامی دارای فساد اداری و مشکلات دیگر بوده و لذا نمی‌توان مدیریت امور عمومی را در نظام اسلامی به نهادها و افرادی سپرد که صلاحیت آنها توسط نهاد مستقل و مطمئن به‌درستی محرز نشده است؛ هرچند تعداد افراد صالح و معتقد به نظام در بین اعضای شوراهای اسلامی اندک نیست. واقعیت و تجربه نشان داده است که حضور شورای محترم نگهبان در این خصوص ضروری است. بدون رفع دغدغه مذکور، تشکیل اتحادیه و نیز افزایش اختیارات شوراهای اسلامی که ضرورت اساسی در اقتصاد مقاومتی به‌شمار می‌رود، صدمات جبران‌ناپذیر به اعتماد مردم وارد کرده و سبب اختلال در اداره امور داخلی کشور و پدیداری مسائل امنیتی خواهد شد.

یکی از نواقص طرح کنونی، ابهام در نحوه نقش‌آفرینی اتحادیه در هماهنگ‌سازی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، آموزش مدیران و کارکنان نهادهای محلی، سازوکار تعمیم تجارب مدیریت محلی موفق و نحوه تعامل سازنده آن با دولت به‌ویژه با سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و مجلس شورای اسلامی در راستای اعمال موفق مدیریت محلی است. همچنین این طرح، سازوکار توزیع اعتبارات دهیاری‌ها و شهرداری‌ها و نحوه اعمال نظارت بر فرآیند آن را مشخص نکرده است.

ازسوی دیگر طرح حاضر، نحوه تعامل این اتحادیه با دیگر نهادها مانند شورای عالی استان‌ها، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، مجلس شورای اسلامی و... را مشخص نکرده است. چنانچه تشکیل اتحادیه منجر به ایجاد بار مالی مضاعف بر

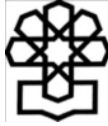


دوش شهرداری‌ها و دهیاری‌ها شود، عملاً نفی غرض بوده و سبب تضعیف آنها خواهد شد. بنابراین باید به نحوی در طرح پیشنهادی این دغدغه‌ها به روشنی برطرف شود، به نحوی که در نهایت تشکیل این اتحادیه منجر به بهبود مدیریت شهری و روستایی در کشور شود.

این طرح، باید به‌طور صریح سازوکاری برای کنترل و نظارت بر اتحادیه و مباحث انحلال، عزل و تشکیل و نحوه تصمیم‌گیری و تشکیل هیئت مدیره آن در نظر بگیرد. بهتر بود طرح یادشده، با بهره‌گیری از سوابق قانونی خود و تجارب جهانی و مهمتر از همه مبانی دینی، با شکل متفاوت از شکلی که در سال ۱۳۸۸ در کمیسیون شوراها و امور داخلی طرح و رد شد، مطرح می‌گردید. با توجه به آسیب‌هایی که در حال حاضر در خصوص شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و شوراها و اسلامی وجود دارد و مورد اشاره قرار گرفت، این طرح باید سازوکارهای مناسب برای رفع آنها را ارائه کند. علاوه بر مواردی که ذکر شد، در حال حاضر طرح دهیاری‌ها در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار دارد که به تعریف و تعیین وظایف دهیاری‌ها پرداخته است. تشکیل اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بهتر است پس از این طرح و با توجه به مباحث آن مورد بررسی قرار گیرد. به هر حال کلیات تأسیس اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور مورد تأیید است، ولی باید نواقص اساسی که در حال حاضر در این طرح وجود دارد، برطرف گردد. در غیر این صورت، مشکلات و چالش‌های اساسی و موازی‌کاری در عرصه مدیریت شهری و روستایی و نیز مسائل امنیتی پدیدار خواهد شد.

## منابع و مآخذ

۱. افراخته، حسن. مدیریت روستایی با تأکید بر ایران، انتشارات گنج هنر، ۱۳۸۸.
۲. دلشادتهرانی، مصطفی. تفسیر موضوعی نهج‌البلاغه، نشر معارف، قم، ۱۳۸۳.
۳. طالب، مهدی. مدیریت روستایی در ایران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۶.
۴. قدیری، مجتبی و وحید ریاحی. بررسی محورها و چالش‌های مدیریت روستایی در ایران، مرکز اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۳.
۵. قوام، سعید عبدالعلی. جهانی شدن و جهان سوم، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۳.
۶. مطیعی‌لنگرودی، حسن. برنامه‌ریزی، روستایی با تأکید بر ایران، انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد، ۱۳۸۶.
۷. مهدوی، مسعود و علی‌اکبر نجفی‌کائی. دهیاری‌ها، تجربه‌ای دیگر در مدیریت روستایی ایران، نمونه موردی، دهیاری استان آذربایجان غربی، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۵۳، ۱۳۸۴.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۶۲۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اجازه تصویب اساسنامه و تشکیل اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور»

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

تهیه و تدوین: حجت ورمزیاری

مدیر مطالعه: —

ناظر علمی: محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون اجتماعی

همکاران خارج از مرکز: —

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مدیریت محلی

۲. اتحادیه

۳. شهرداری و دهیاری

۴. اقتصاد مقاومتی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۱/۷/۱۹

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۱/۸/۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۸/۲