



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

زمان چاپ: ۱۴۰۱/۱۰/۲۰

شماره مجوز مجله: ۸۰۴۰۰

## بررسی و جایگاه تاریخچه شهرداریهای ایران

علی یزدانیان

کارشناس ارشد شهرداری سمنان

a\_yazdaniyan56@yahoo.com

### چکیده:

بلد» به معنای شهر است و «بلدیه» نام قدیم شهرداری است. تأسیس بلدیه در ایران یک قرن قدمت دارد و اولین بلدیه در کشاکش حوادث مشروطه در تهران تأسیس شد.

پیش از آنکه اداره‌ای به نام بلدیه در تهران قدیم تشکیل شود، اداره‌ای تأسیس شده بود که تقریباً همان وظایف بلدیه را انجام می‌داد. این اداره نامش «اداره احتسابیه» بود و اعضای آن را «محتسب» می‌گفتند. این اداره از دو شعبه احتساب و تنظیف که هر کدام عده‌ای نایب و فراش و سپور تحت فرمان داشته، تشکیل شد.

محتسبین قبلاً زیر نظر حکومت و کلانتر شهر کار می‌کردند و در مجازات امور خلافی و حتی در داد و ستد و فروش اجناس دخالت می‌کردند. شعبه نظافت اداره احتسابیه جمعی سقا برای آبپاشی در اختیار داشت و با استفاده از صد رأس الاغ و قاطر کار حمل زباله را انجام می‌داد.

با پیروزی مشروطیت در سال ۱۲۸۵ شمسی به دلیل مشکلات متعددی که در اداره امور شهرها در زمینه‌هایی مانند بهداشت شهری، آبرسانی و ... وجود داشت نمایندگان مجلس اول در صدد تدوین قانونی برای اداره امور شهرها برآمدند. که این عمل به تدوین اولین قانون شهرداری‌ها با عنوان «قانون بلدیه» در تاریخ ۱۹ خرداد ۱۲۸۶ شمسی انجامید.

این قانون در ۱۰۸ ماده به تصویب نمایندگان مجلس رسید. هدف از تأسیس بلدیه شهرداری در این قانون تأمین منافع شهرها و رفع نیازهای شهرنشینان اعلام شد. در این قانون تشکیل انجمن بلدیه پیش‌بینی شده بود که اعضای آن را مردم انتخاب می‌کردند. البته مطابق این قانون زنان حق رأی نداشته‌اند.

### واژگان کلیدی:

بلد - بلدیه - تاریخچه شهرداری - رئیس بلدیه - شهر - شهردار - شهرداری - طرح‌های شهری و شهرداری سمنان

مقدمه:

انجمن بلدیه دارای اختیارات گسترده‌ای در امور شهری بود. ریاست اداره بلدیه بر عهده رئیس انجمن بلدیه بود که از میان اعضای انجمن بلدیه با اکثریت آرا انتخاب می‌شد و عنوان وی «کلانتر» بود که معادل معاون اول شهردار بوده است. با تدوین



این قانون برای اولین بار مردم توانستند در انتخاب اعضای انجمن بلدیه شرکت کنند و منتخبان آنها از اختیارات وسیعی در بلدیه شهرداری برخوردار شدند.

با وجود آنکه انجمن‌های بلدی اقداماتی را در سطح شهرها انجام دادند ولیکن در عمل تشکیل اداره بلدیه و انجمن به صورت قانونی با مشکلات متعددی روبه رو شد.

با توجه به شرایط نامناسب سیاسی بعد از پیروزی مشروطیت و چالش‌ها و تقابل‌های دولت و مشروطه خواهان بر سر مسائل مختلف اقدامات اصلاحی بلدیه تحت تأثیر این عوامل قرار گرفت. در کار این عوامل کمبود بودجه و درآمدهای مالی بلدیه و ضعف عملکرد اعضای انجمن‌های بلدی در کاهش کارایی آن مؤثر بود. به نوعی با توجه به شرایط و فضای سیاسی کشور در اوایل مشروطیت حمایت جدی از تشکیل یک بلدیه قانونی انجام نگرفت. تأثیرگذاری این عوامل به حدی بود که با وجود تلاش‌های صورت گرفته بلدیه به مفهوم قانونی در اوایل مشروطیت شکل نگرفت چنان که اولین بلدیه قانونی در تهران در ۱۲۸۹ یعنی نزدیک به سه سال از تصویب قانون تأسیس بلدیه در مجلس شورای ملی، شکل گرفت.

اولین بلدیه قانونی تهران به هنگام نیابت سلطنت «عضدالملک قاجار» (رئیس ایل قاجار) به ریاست «دکتر خلیل خان اعلم الدوله» (ثقفی) تأسیس شد. این اداره مقابل سبزه میدان در محلی به نام خیام‌خانه یا چادرخانه استقرار یافت. اداره جدید یک معاون داشت به نام «علیرضاخان بهرامی» که بعدها به «مهدب‌السلطنه» معروف گردید و یکی از چشم‌پزشکان سرشناس تهران قدیم بود و در علوم فلسفی و روان شناسی وارد بود. رئیس محاسبات و تنظیم بودجه و کارگزینی به یک نفر ارمنی به نام «مسروپ خان مسروپیان» سپرده شده بود.

اداره بلدیه بعداً زیر نظر وزارت داخله انجام وظیفه می‌کرد و نخستین کسی که از طرف این وزارتخانه حکم ریاست بلدیه را دریافت کرد شخصی به نام «یمین‌السلطنه» بود و به طوری که در حکم صادره وی نوشته شده بود ماهانه مبلغ هشتاد تومان دریافت می‌کرد.

وظیفه عمده و اساسی در تهران قدیم و در زمان «عضدالملک» سنگفرش کردن چند خیابان هم بود بعلاوه نظافت خیابانها و کوچه‌های دارالخلافه. معمولاً رفتگران یا نظافت‌چیهای بلدیه با مشک خیابانها را آبپاشی می‌کردند تا گرد و غبار خیابانها مردم و رهگذران را آزار ندهد.

تنها عوارضی که اداره بلدیه از مردم در اوایل کار خود می‌گرفت، عوارضی بود که از وسایل بارکشی مانند اسب، قاطر، شتر و گاری که وارد تهران می‌شدند وصول می‌کرد. از این طریق هزینه و حقوق و مواجب سپورها (رفتگران) تأمین می‌گردید و چیزی اضافه نمی‌آمد که به مصرف امور اساسی مثل خیابان‌سازی و تعمیر روشنایی شهر برسد.

در جریان نخستین اقداماتی که انجمن بلدیه انجام داد ضعف‌های آشکاری مشاهده شد. چنان که این مسئله موجب اعتراض نمایندگان مجلس گردید. زیرا در میان اعضای انجمن بلدیه افراد سنت‌گرا و کسانی که با محتوای قانون به طور دقیق آشنا نبودند وجود داشت و چون نظارت قانونی و مستمری بر کار آنها وجود نداشت موجب خودسری‌هایی در کار اعضای بلدیه شد. بنابراین دلایل نمایندگان مجلس درصدد اصلاح قانون بلدیه برآمدند.



در این راستا در ۹ رمضان ۱۳۲۹ قمری / ۱۲۹۰ شمسی با پیشنهاد دولت مبنی بر انفصال انجمن‌های بلدی موافقت کردند. این موضوع به معنای نسخ قانون بلدیه نبود بلکه برای اصلاح قانون بلدیه و افزایش میزان کارآیی انجمن‌های بلدی چنین تصمیمی گرفته شد.

اداره بلدیه همچنان براساس قانون به کار خود ادامه داد. با وجود اینکه دولت سعی کرد بلدیه را به خود وابسته کند ولیکن این کار تا کودتای ۱۲۹۹ عملی نشد. پس از کودتای ۱۲۹۹ و روی کار آمدن دولت سید ضیاءالدین طباطبایی و تسلط دولت بر تمامی امور، نخست‌وزیر برای رسیدن به اهدافش تصمیم گرفت نهادهای مستقلی مانند بلدیه را به دولت وابسته کند. از این رو با تدوین نظامنامه‌ای در هیأت دولت در سال ۱۳۰۰ شمسی اداره بلدیه وابسته به دولت شد و بدین سان تحولات آن تحت تأثیر تصمیمات «قدرت سیاسی» قرار گرفت. براساس این نظامنامه ریاست تشکیلات بلدیه تهران زیر نظر ریاست وزرا قرار گرفت و نخست‌وزیر از طرف خود کفیلی را برای اداره بلدیه تعیین می‌کرد. ضمناً در همین سال ساختمان مرکزی بلدیه به میدان سپه انتقال یافت.

با روی کار آمدن رضا شاه روند تمرکز گرایی دولت با شدت بیشتری دنبال شد و از همین رو دولت در ۳۰ اردیبهشت ۱۳۰۹ قانون جدیدی برای تشکیلات بلدیه تصویب کرد. متن قانون به منظور رفع مشکلات مالی دولت در زمینه امور شهری تدوین شده بود و نحوه دریافت عوارض و مالیات‌ها را برای دولت مشخص و راحت‌تر کرده بود. با وجود اینکه مطابق این قانون تشکیل انجمن بلدیه پیش‌بینی شده بود ولیکن نظامنامه انجمن‌های بلدی طوری تدوین شده بود که دست دولت در نحوه اداره آن آزاد بوده و براساس اهداف دولت کار می‌کرده است. چنان که نحوه انتخاب اعضای انجمن بلدیه به صورت دو مرحله‌ای بوده یعنی در مرحله اول مردم تعدادی از اعضای انجمن بلدیه را انتخاب می‌کردند و در مرحله بعد وزارت داخله - وزارت کشور - از میان برگزیدگان مردم تعدادی را به عنوان اعضای انجمن بلدیه انتخاب می‌کرد.

به عنوان نمونه در مورد تهران انتخاب اعضای انجمن بلدیه بدین صورت انجام می‌گرفته است «... در مرحله اول مردم ۷۵ نفر را انتخاب می‌کردند و سپس وزارت داخله از میان برگزیدگان مردم ۱۱ نفر را به عنوان نمایندگان انجمن بلدی تهران انتخاب می‌کرد.» همچنین رئیس بلدیه را وزارت داخله انتخاب می‌کرده است. در واقع هدف دولت این بود که انجمن بلدیه به عنوان بازوی کمکی دولت برای اجرای طرح‌های شهری باشد نه اینکه با اظهار نظرها مشکلی را برای دولت ایجاد کند.

در سال ۱۳۰۸ چهار شعبه بلدیه به نام «بخش» در چهار نقطه شمال و جنوب و شرق و غرب تشکیل گردید. در سال ۱۳۱۵ شمسی تعداد بخش‌ها به هشت رسید. بعلاوه در شهری و شمیران هم دو بخش عهده‌دار وظایف شهرداری شدند. در سال ۱۳۱۹ برای آنکه بخش‌های مذکور تا حدی استقلال و آزادی عمل داشته باشند به چهار برزن کامل تبدیل گردیدند که هر یک وظیفه شهرداری را در برزن خود انجام می‌دادند. در سال ۱۳۲۵ شمسی تعداد برزنها به ۱۶ افزایش یافت.

با روی کار آمدن محمدرضا شاه همچنان روال کار شهرداری به همان شکل سابق تا ۱۳۲۸ ادامه یافت. به دلیل مشکلاتی که در سطح شهرها وجود داشت و اینکه مردم نقش چندانی در امور شهری نداشتند دولت تصمیم گرفت مجدداً انجمن‌های شهری را فعال کند ولیکن به تشکیل انجمن‌های شهری با یک دیدگاه قدرت گرایانه و از بالا نگاه می‌شد. هدف این بود که در عین اینکه انجمن‌های شهری تشکیل می‌شد قدرت دولت هم تثبیت شود به همین دلیل در این قانون قدرت زیادی به انجمن‌های شهری و شهرداری داده نشد و عملاً ویژگی‌های یک نظام تمرکزگرا در قانون لحاظ شده بود. از دهه ۱۳۳۰ به بعد با تغییراتی که در شرح وظایف و سیستم اداری شهرداری به وجود آمد این نهاد به شکل و هیأت امروزی نزدیک‌تر شد.



## تاریخچه شهرداری

شهرداری نهادی است مردمی، با جلوه خدماتی عمرانی و در عین حال خودگردان. از سوئی وظیفه خدمت رسانی یعنی تنظیم معابر عمومی، جمع آوری و دفع بهداشتی زبال، حفظ پاکیزگی و طراوت و شادابی شهر و تا حدی گسترش رفاه عمومی و بهداشت شهری را بر عهده دارد و از سوی دیگر مسئولیت توسعه و عمران شهری؛ اعم از خیابان کشی، توسعه معابر، ایجاد فضای سبز و گردشگاهها و احداث ساختمانهای عمومی نظیر آبریزگاهها، سالن نمایش و تالار اجتماعات و ... را در شرح وظایف خود دارد.

پیشینه برخوردار خوراسگان از خدمات شهرداری به سال های آغازین دهه چهل باز می گردد. به گونه ای که این سازمان نوپا، در آبان ماه سال ۱۳۴۳، با اجازه یک واحد مسکونی در خیابان جی آغاز به کار کرد. و در طی ۱۴ سال فعالیت آن ۷ نفر متصدی پست شهردار شدند. پس از انقلاب اسلامی و در طی دوران رشد و شکوفایی و سیر مردمی شدن خدمات اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی تاکنون ۱۴ نفر امر تصدی شهر را بر عهده گرفته اند که به رغم بروز و وجود جنگ تحمیلی و گذر از دوران سازندگی که بودجه ها عمدتاً مصروف اهداف کلان و بازسازی مناطق جنگ زده می شد؛ و در عین تراکم کار و قلت امکانات، به لحاظ حصر اقتصادی فعالیت های آنان در زمینه های عمرانی  $\blacklozenge$  خدماتی و بسط توسعه شهری، قابل تامل و تعمق است. در حال حاضر شهرداری خوراسگان، با داشتن حوزه ای وسیع و امکاناتی بالنسبه کافی و باتمامی پرسنل خود در واحد های مختلف، مشغول فعالیت و خدمت رسانی به شهروندان است.

## تاسیس شهرداری ها

پیدایش فکر تاسیس شهرداری مانند بسیاری از سازمان ها و وزارتخانه های دیگر بعد از انقلاب مشروطه در ایران در سال ۱۳۲۵ ق. م صورت گرفت.

قانون تاسیس بلدیة گرچه در دوره اول مجلس سال ۱۲۸۶ به تصویب رسید ولی اجراء آن تا سال ۱۲۸۸ به طول انجامید. سپس به تدریج در شهرهای بزرگ ایران تعداد قلیلی بلدیة تا پایان سلسله قاجار آغاز به کار کرد و از آن به بعد به مرور همه شهرها دارای شهرداری شدند. قانون فوق تا سال ۱۳۰۹ به قوت خود باقی بود. در این سال دومین قانون اصلاحی از تصویب گذشت، سومین قانون در سال ۱۳۲۸ به تصویب رسید و در سال ۱۳۳۱ تغییراتی در آن صورت گرفت و بالاخره در سال ۱۳۲۸ با تغییرات دیگری از تصویب کمیسیون مجلسین وقت گذشت. مجدداً به موجب اصلاحیه بهمن ماه ۱۳۴۵ پاره ای از مواد قانون مذکور اصلاح و مواد جدیدی به آن اضافه گردید.

یکی از سازمان های مهم محلی شهرداری است که به منظور تامین وسائل و رفاه مردم از طریق ایجاد تاسیسات شهری و عمران و آباد در محدوده معین ایجاد می شود. شهرداری موسسه مستقلی است و دارای استقلال اداری و مالی و شخصیت حقوقی مجزا از دولت می باشد. امور استخدامی آن تابع مقررات خاص شهرداری است.

در اکثر کشورها شهردار به وسیله آراء مردم شهر و از بین افراد با لیاقت، شایسته، متخصص، امانت دار و ... که به طور کلی صلاحیت اخلاقی و کاری را داشته باشد انتخاب می شود ولی در ایران علیرغم وجود قانون از گذشته تا حالا این مسئله عمل نشده است و شهردار از طرف استاندار به عنوان قائم مقام شورای شهر انتخاب و معرفی می گردد. اخیراً لایحه تشکیلات



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر



ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

شوراهای شهر و روستا از جانب دولت (در تاریخ ۷۱/۱۰/۳۰) تصویب و تقدیم مجلس شورای اسلامی گردیده است. لایحه مذکور در دو فصل با ۷۵ ماده تنظیم و تدوین و به تصویب هیئت وزیران رسیده است. مطابق با این لایحه شهرداران سراسر کشور با آراء مستقیم مردم انتخاب می شوند.

لایحه مذکور دخالت مستقیم احاد مردم در سرنوشت خویش را از طریق مشارکت گسترده و نظارت در امور مربوط به توسعه اقتصادی و سیاسی جامعه اسلامی و نیز محقق ساختن آنان و خواسته های ملی و منطقه ای به عنوان هدف دنبال می کند. در این لایحه چگونگی شکل گیری شوراهای اسلامی در سطح روستا - دهستان و شهر نیز ارائه شده است. بر اساس لایحه داده شده اعضای شورای روستا با رای مستقیم روستائیان انتخاب می شوند و اعضای شورای دهستان را اعضای شورای روستاها انتخاب می کنند.

دهدار نیز با اخذ رای اعضای شورای دهستان انتخاب می شوند. اما در شهر اعضای شورای شهر و نیز شهرداران با آراء مستقیم مردم انتخاب می شوند.

در این لایحه وظایفی نظیر سازمان دادن به فعالیت های مردمی برای برطرف کردن مشکلات، بهبود وضع مناطق و همکاری و نظارت در امور عمرانی، امدادی و فرهنگی برای شوراهای پیش بینی شده است.

دهداران و شهرداران منتخب مردم بر اساس لایحه مذکور علاوه بر وظایف قانونی خود مصوبه های شوراها را در حدود قانون اجرا می کنند. تاریخچه شهرداری خوی

شهرداری خوی در سال ۱۳۰۷ هجری شمسی به دست استاد علی اکبر توانا (معمار مشهور خویی) در محل ساختمان قدیم شهرداری واقع در خیابان شهید صمد زاده (فعلی) تاسیس گردید. ملک شهرداری فعلی بصورت مشاعی (مشترک بین ملک مسجد و شهرداری) در اختیار شهرداری فعلی است. در ملک فعلی شهرداری در بیشه زار صدها درخت اصله تبریزی تنومند در محل قدیم شهرداری وجود داشت. به شهردار قدیم رئیس بلدیة شهر میگفتند. شهرداری در زمان، ۵ الی ۶ نفر کارگر روز مزد داشت. و این کارگران (عمله) سپور بودند و کوچه ها را آب پاشی میکردند و جاروب میکردند. کوچه های شهر اکثراً خاکی بودند. در سال ۱۳۱۲ خیابان های اصلی شهر احداث شد (خیابان طالقانی و خیابان شریعتی) در سال ۱۳۱۶ تنها در چند محل از شهر آسفالت وجود داشت از ۱۳۳۰ سر آغاز آسفالت خیابانهای شهر بوده است. وظایف شهرداری در بدو تشکیل بیشتر نظافت و رفت روب شهر بوده است. شهرداری در سال ۱۳۳۰، ۳۵ نفر کارمند و ۲۰ نفر کارگر داشته است. بیشتر منابع درآمدی شهرداری، از وضع عوارض بوده است شهرداری بر امر آب، برق، نان، گوشت، بهداشت شهر با نظافت، رفت و روب (خدمات شهری) نیز نظارت داشته است. در سال ۱۳۰۷ شهر خوی دارای پنج دروازه ورودی بوده و در هر کدام از این دروازه ها از ورود و خروج به شهر عوارض دریافت میگردد. از کالاهای وارداتی، اجناس فروشی در میادین گندم، نمک، دواب عوارض دریافت میگردد. بعداً وظایف شهرداری توسعه یافته و به پروانه های ساختمانی و مغازه ها و سایر مجوزها از مردم عوارض دریافت میگردد. شهرداری از قدیم زیر نظر انجمن شهر فعالیت میکرد. فرمانداری مستاجر ۵ ساله در شهرداری خوی بوده است بصورت رایگان و در ساختمان قدیم شهرداری ادای وظیفه می نمود. تا سال ۱۳۳۰ بیشتر شعبات شهرداری در ساختمان قدیم اداری وظیفه می نمودند ع به تدریج در محوطه حیات قدیم، ساختمان جدید مدن اضافه گردید.



اختیارت شهرداری جامع بود :

۱. محدوده های ساختمانی
۲. محدوده های شهر
۳. محدوده حریم شهر
۴. محدوده خارج از شهر

انجمن شهر بیشتر از افراد ریش سفید محل ، رسیدگی کننده به مشکلات مردم انتخاب میگردید . در قدیم به رئیس اداره خدمات شهر ، رئیس امور شهر می گفتند هر کارگر شهرداری ، گاری دستی ، بیلچه و آب پاش و جارو داشت ، کوچه های خاکی قبلاً آب پاشی شده بعداً جاروب می شدند . در جدول کشی های خیابان طالقانی از سنگ قبرهای قبرستان های اطراف خوی استفاده میشد . در هنگام تعریض خیابان انقلاب ، پول و سرمایه کافی نداشتیم و بیشتر تجاری ها و مغازه های خوی در این خیابان قرار داشتند . بیشتر مهندسین شهرداری از ارومیه ( رضائیه ) می آمدند و بیشتر آنها ارمنی بودند . در سال ۱۳۳۸ کاشتن درختان چنار در این شهر آغاز شده است . بیشتر قبرستانهای شهر مسیرگشائی شده است و ورود حیوانات به شهر ممنوع شده است .

هم اینک شهرداری خوی با داشتن درجه ۹ و نزدیک به ۳۰۰ نفر پرسنل کارمند و کارگر رسمی و قراردادی به عنوان یکی از شهرداریهای فعال به شمار می رود.

شهرداری خوی همچنین دارای ۴ ناحیه و دارای ۵ سازمان آتش نشانی ، اتوبوسرانی ، تاکسیرانی، گورستان ها و سازمان عمران و بهسازی می باشد.

منابع:

- ۱- نوید رضوانی سعید شهرداری مدیریت شهری < دفتر مطالعات برنامه ریزی وزارت کشور ص ۴.
- ۲ - کاظمیان شیروان غلامرضا < شهرداری در ایران > پایان نامه کارشناسی ارشد برنامه ریزی شهری و منطقه ای، دانشگاه شهید بهشتی ۱۳۷۳ . - همان ص ۵۵.
- ۳- بیگی فریدون < مدیریت شهری، نیاز امروز ضرورت فردا > مجله تدبیر شماره ۵۵ شهریور ۷۳، ص ۲۴.
- ۴ - هاشمی، فضل... (حقوق شهری و قوانین شهری) وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری، چاپ اول ۱۳۶۷ صص ۱۱-۱۰.
- ۵ - ابراهیمی، محسن (مجموعه مقالات شهر سالم، مدیریت شهری) ناشر اداره کل روابط عمومی و بین الملل شهرداری تهران ص ۸۳.