

## تحلیل حقوقی

## نظارت بر شهرداری‌ها



## فهرست مطالب

.....	مقدمه	.....	۴
.....	۱. انواع سازمان‌های اداری	.....	۷
.....	۲. نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی	.....	۹
.....	۳. وظایف و اختیارات شهرداری‌ها	.....	۱۰
.....	۴. نظام مالی شهرداری	.....	۱۴
.....	۵. نظام نظارتی و نهادهای ناظر بر شهرداری‌ها	.....	۱۹
.....	۶. نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر شهرداری‌ها	.....	۲۳
.....	نتیجه‌گیری	.....	۲۴

مطالب مندرج در این گزارش پژوهشی نشانگر دیدگاه نویسندگان آن بوده و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نمی‌باشد.  
 کلیه حقوق مربوط به سند حاضر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور بوده و هر گونه انتشار مطالب آن بدون کسب اجازه از این سازمان، غیر مجاز می‌باشد.

## مقدمه

«شهر باید حافظ و ضامن خوشبختی ساکنان خود باشد.» بیش از ۲۰۰۰ سال از این گفته ارسطو گذشته است؛ اما می‌توان گفت این جمله آرمانی به خوبی حیطه جامع و گسترده وظایف و مدیریت شهری را تبیین کرده و هنوز هم از اعتبار لازم برخوردار است. آرمان مذکور در دنیای معاصر با اهداف نظری عمده‌ای همچون «دولت کارآمد»، «حاکمیت خوب شهری» و «محل‌گرایی» (تجدید حیات سازمان‌های محلی) تلفیق و پی‌گیری شده است. تمرکززدایی سیاسی - اقتصادی از دولت مرکزی، نهادگرایی حول نهادهای محلی، مشارکت‌طلبی و مشارکت‌جویی بر اصول مدیریت و اقتصاد بخش عمومی و بالاخره مدیریت یکپارچه عملکردی - فضایی عمده‌ترین راهبردهای تحقق اهداف مذکور هستند.<sup>۱</sup>

در همین چارچوب است که مداخله و حضور فعال در حوزه‌هایی مانند مدیریت زمین شهری، مدیریت خدمات و زیرساخت‌های شهری، مدیریت محیط زیست شهری، کاهش فقر شهری، مدیریت مالی شهرداری و تأمین منابع مالی لازم در چارچوب فرآیند توسعه اقتصادی شهر، به عنوان هسته اصلی مدیریت شهری، جزء وظایف اصلی مدیریت شهری تلقی شده است؛ در واقع وظایف شهرداران در جهان در چند دهه اخیر روندی فزاینده داشته و شهرداری‌ها به عنوان نهادهای مدنی، عمومی و محلی دائماً وظایف بیشتری را بر عهده می‌گیرند. رشد مداوم جمعیت شهرنشینی، رشد فزاینده نیاز به خدمات شهری را در پی خواهد داشت. افزایش و رشد جمعیت شهری و مهاجرت از روستا و از شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ، باعث افزایش جمعیت شهرها و از سویی افزایش تعداد شهرها شده است. مهاجرت‌ها و افزایش میزان زاد و ولد و کاهش مرگ و میر بر شهرها و بالتبع شهرداری‌ها اثر گذاشته و شهرداری‌ها در جهت انجام وظایف اصلی خود یعنی توسعه و اداره شهرها و ارائه خدمات گوناگون با مشکلات عدیده مواجه کرده است.<sup>۲</sup>

پدیدار شدن تعیین حدود وظایف شهرداری به مثابه يك مسئله ناشی از ماهیت فرابخشی سازمان و وظایف شهرداری و استقرار آن در چارچوب نظام اداری می‌باشد که مبتنی بر تفکیک وظایف بر مبنای فعالیت‌های بخشی است. «محل‌بودن» مهم‌ترین ویژگی شهرداری به شمار می‌رود، به عبارت دیگر شهرداری، سازمانی است غیردولتی، منتخب و تاحدی مستقل، اما دارای رسمیت قانونی که در محدوده يك شهر به ارائه خدمات می‌پردازد. این ویژگی دقیقاً در مقابل خصیلة «بخشی بودن» نظام مدیریت کشور است که در آن يك وزارتخانه مسئول تحقق عملکردی خاص، مثلاً بهداشت و درمان است و واحد تابعه آن در سطح محلی سازمانی دولتی و رسمی، غیرمنتخب و فاقد استقلال و یا دارای استقلال اندک است که خدماتی را در زمینه بهداشت و درمان ارائه می‌دهد.

۱. قلی‌پور، رحمت‌الله و شریف‌زاده، فتح. حکمرانی خوب و نقش دولت، نشریه فرهنگ مدیریت، شماره چهارم، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۵۲-۵۳.

۲. جمالی، رحیم. بررسی منابع درآمدی شهرداری‌های استان بوشهر، دفتر امور شهری و روستایی استان بوشهر، انتشارات شروع، ۱۳۸۳، ص ۱۹.

وجود این تناقض ساختاری مهم‌ترین عامل دگرگونی مداوم وظایف شهرداری‌ها در صد سال گذشته است. (از سال ۱۳۸۶ و تصویب قانون مدون مدیریت شهری تحت عنوان «بلدیه» تاکنون)

حتی در نخستین قانون شهرداری ایران به فرابخشی بودن عملکرد شهرداری توجه شده است و از اموری مانند دارالمساکین، دارالعجزه و مریض‌خانه گرفته تا مواظبت بر آن که معابر شهری موافق نقشه معینی باشد، جزء وظایف شهرداری (بلدیه آن زمان) قلمداد شده بود. (البته بحث در این‌که شهرداری تا چه حد در عمل خصلت فرابخشی داشت و به وظایف معین شده عمل نمود و تا چه میزان از اختیارات و استقلال متناسب با وظایف برخوردار بود بخشی مجزاست.)

قانون مصوب ۱۳۳۴ که به رغم اصلاحات و اضافات متعدد، همچنان آخرین قانون مصوب شهرداری تلقی می‌شود، حیطه وظایف شهرداری را گسترده‌تر نمود و فقط به موجب ماده ۵۵ آن قانون، ۵۳ وظیفه در زمینه‌های مختلف، از رسیدگی به امور رفاهی شهروندان گرفته تا فعالیت‌های زیربنایی و عمرانی بر عهده شهرداری‌ها نهاده شد. به موجب اصلاحات بعدی سال ۱۳۴۵ وظایف شهرداری بار دیگر افزایش یافت و حتی به موجب ماده ۹۸ الحاقی، وظیفه تهیه نقشه جامع شهرسازی، به عهده شهرداری‌ها قرار گرفت.

از سوی دیگر با رشد نظام اداری بخشی، سازمان‌های جدیدی پدید آمد و سازمان‌های تبعی پیچیده‌تر و بزرگ‌تر شدند. هر يك از سازمان‌ها به نوعی مدعی یا متولی انجام يك وظیفه شهرداری شدند و به تدریج بخشی از وظایف شهرداری‌ها رسماً از میان رفت یا این‌که به تدریج انجام آن تنها به وسیله شهرداری به حالت تعلیق درآمد. همچنین پاره‌ای از مواد قانونی مربوط به وظایف شهرداری‌ها به حالت تعلیق درآمد. همچنین پاره‌ای از مواد قانونی مربوط به وظایف شهرداری‌ها به موجب قوانین دیگر نسخ ضمنی شد. این وضعیت یعنی استمرار در واگذاری وظایف شهرداری‌ها به سازمان‌های بخشی موجب بحث‌های بی‌پایان در زمینه محدوده وظایف قانونی شهرداری‌ها شده است.

لذا شهرداری از سویی به جای این‌که سازمانی فرابخشی باشد، تبدیل به سازمانی شد که وظایف بدون متولی و یا به اصطلاح وظایف زمین‌مانده را بر عهده گرفت و از سوی دیگر توافق در مورد محدوده وظایف شهرداری حاصل نیامد. به این ترتیب حدود و ترکیب وظایف قطعی شهرداری‌ها و چگونگی ارتباط و هماهنگی با سازمان‌های ذی‌ربط کاملاً مبهم و فاقد پشتوانه‌های رسمی و قانونی است.

در عین حال پیچیده شدن مسائل شهری دگرگونی‌های دیگری در وظایف شهرداری پدید آورده و قوانین مختلف تمام یا بخشی از شهرداری‌ها را ملزم به انجام وظایف جدیدی نظیر پایانه‌های مسافربری و یا میدین میوه و تره‌بار نمودند. همچنین مقتضیات زندگی امروزی شهرداری‌ها را به سمت انجام فعالیت‌هایی که لازمه انجام وظایف اصلی شهرداری‌ها می‌باشد، سوق داده است.

از این رو، تصویر وضع موجود وظایف شهرداری‌ها را می‌توان تصویری مغشوش و نامتعادل دانست. از سویی شهرداری خصلت فرابخشی خود را از دست داده است. (اگر بپذیریم که حداقل از لحاظ قانونی چنین جایگاهی برای شهرداری در نظر گرفته شده بود) و تنها یکی از سازمان‌های شهر در مدیریت شهر است.

امروزه برپایی نظام اداری صحیح و پویا، که در آن با حفظ حقوق جامعه و افراد که در مواردی در تقابل با یکدیگرند، بتوان خدمات اداری را به صورتی کارآمد و با رعایت اصول عدالت و در حداقل زمان و ساده‌ترین شکل ارائه نمود، بدون استفاده و به‌کارگیری نظام‌های اطلاعاتی و نظارتی قدرتمند و مکانیزه عملاً ممکن نیست. نظام نظارتی حاکم بر سازمان و مدیریت آن که ابزار دستیابی به اهداف کوتاه و بلندمدت از رهگذر کار و فعالیت جمعی انسان‌هاست، مانند بسیاری از ابزارها و زیرساخت‌های دیگر نیازمند تغییر و بازسازی و در دوره‌هایی نیز محتاج بازآفرینی است تا با نیازها و مقتضیات دائماً متغیر زمان و جامعه داخلی و بین‌المللی هم‌خوان و هماهنگ گردیده و کارآمدی آن حفظ شود. در کشور ما طی دهه‌های گذشته، سازمان - که بی‌تردید صورت نوین آن فرآورده‌ای بیشتر مغرب‌زمینی است - به رغم این که مورد استفاده گسترده قرار داشته و بر گستردگی و حجم آن نیز در گذر زمان افزوده شده است، اما التزام به لوازم آن عمدتاً مغفول و بلکه متروک افتاده است. سازمان‌های کشور و نظام مدیریتی آن‌ها در مرور زمان و با پدیداری تحولات گوناگون و عمیق و مستمر اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، بازرگانی، صنعتی، فن‌آوری و... غالباً همراه و هم‌رنگ نگردیده است، لذا نسل‌های گذشته و کنونی هزینه‌های معتنا به محسوس و نامحسوس آن را پرداخت نموده و همچنان می‌پردازند، اما نه تنها از مزایا و منافع داشتن سازمان‌هایی کارآمد برخوردار نبوده‌اند، که همواره در غالب موارد، گرفتار معضلات ناشی از سوء کارکرد و نادرستی عملکرد آن‌ها نیز بوده است.<sup>۱</sup>

شاید مهمترین مسأله‌ای که وجود نظارت را ضروری می‌کند، آن است که پیش‌بینی‌ها و برنامه‌های عملیاتی در سازمان‌ها با میزانی خطا توأم است و برای رفع این خطاها و اصلاح عملیات، نظارت تنها راه چاره است. محیط متغیر و دگرگون سازمان دلیل دیگری بر ضرورت نظارت است. سازمان برای بقای خود باید از تغییرات محیطی آگاه شود و هماهنگی‌های لازم را به عمل آورد و کنترل، وسیله این آگاهی است. حصول اطمینان از کیفیت و کمیت محصولات و خدماتی که در سازمان‌های بزرگ طی برنامه‌های وسیع و پیچیده عرضه می‌شوند، جز از طریق یک سیستم مؤثر نظارت عملی نیست.<sup>۲</sup>

شهرداری‌ها به عنوان حلقه مکمل یا ارتباطی نظام سیاسی و نظام اجتماعی، بخش مهمی از سازمان‌های عمومی را در کشورها تشکیل می‌دهند که بر پایه نظام عدم تمرکز محلی به منظور انجام پاره‌ای از خدمات عمومی ایجاد شده‌اند. شهرداری‌ها اصولاً از نظر سازمانی از قوای حاکمه و سایر مراجع قانونی مجزا بوده و دارای نظام حقوقی خاص خود می‌باشند. لازمه شناخت نظام حقوقی حاکم بر شهرداری‌ها، شناخت مؤسسات عمومی غیردولتی و نظام حقوقی حاکم بر آن به عنوان جزئی از سازمان‌های اداری کشور است.

«سازمان اداری، مجموعه‌ای واحد و مرکب از اجزایی است که عموماً برای اداره یک امر عمومی تشکیل شده‌اند. این سازمان‌ها دارای تشکیلات، مستخدمان، اموال و نظام حقوقی خاص خود می‌باشند.»<sup>۳</sup>

۱. شکوری مقدم، محسن، نقش فن‌آوری اطلاعات در توسعه سازمانی شهرداری‌ها، نزه، تهران، ۱۳۷۹، ص ۳۶

۲. الوانی، سید مهدی، مدیریت عمومی، تهران، نشر نی، ۱۳۸۰، ص ۱۲۰

۳. برای مطالعه بیشتر مراجعه کنید به: پایان‌نامه «نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» به نگارش سید مجتبی حسینی پور اردکانی و به راهنمایی استاد دکتر ولی رستمی که در پاییز ۱۳۸۸ در دانشگاه تهران دفاع گردیده است.

## انواع سازمان‌های اداری

در قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱، در مواد ۲ تا ۵ به معرفی سازمان اداری کشور پرداخته بود. وجود ابهام در تعاریف موجود در قانون محاسبات عمومی و سازمان اداری کشور باعث گردید که قانون‌گذار در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۱۸، در مواد ۱ تا ۵ به تعریف دوباره عناصر تشکیل دهنده سازمان اداری کشور و دستگاه‌های اجرایی بپردازد. در قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری، سازمان اداری کشور متشکل از وزارتخانه، مؤسسه عمومی، شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی دانسته شده است. امور و خدمات عمومی در کشور ما در اصل با نظام تمرکز اداره می‌شود؛ یعنی مأمورانی که از طرف دولت مرکزی منصوب می‌شوند، کارها را در استان‌ها و شهرستان‌ها و تقسیمات جزء کشوری برابر دستور و نظر آن‌ها انجام می‌دهند. برای تأمین این منظور، تمام وظایف و امور اداری بین واحدهای سازمانی بزرگ به نام وزارتخانه تقسیم و هر یک تحت اداره و مسئولیت یک وزیر قرار داده شده است.

از لحاظ حقوقی، وزارتخانه‌ها مجموعاً شخص حقوقی واحدی را تشکیل می‌دهند که همان شخصیت حقوقی دولت است و دارایی آن‌ها دارایی دولت و اعمالی که انجام می‌دهند، به نام و برای دولت است.

وزارتخانه‌ها برای اداره اموری که بر عهده دارند، به تناسب نیازهای خود در پایتخت و شهرستان‌ها و تقسیمات جزء کشور، تشکیلاتی دارند که از مرکز تبعیت می‌کنند و تابع سلسله مراتب اداری اند؛ لکن به علت معایب ناشی از تمرکز، به موجب قانون اساسی و قوانین دیگر، برخی از امور اداری با نظام عدم تمرکز اداره می‌شوند. بدین ترتیب که:

اولاً، برخی از امور محلی را که منافع آن عاید استان‌ها، شهرستان‌ها و بخش‌ها و شهرها و روستاها می‌شود از تمرکز یعنی از تابعیت مستقیم وزارتخانه‌ها خارج کرده و به دست شوراهایی که مستقیماً از طرف اهالی و ساکنان محل انتخاب می‌شوند سپرده‌اند و دولت مرکزی فقط بر آن‌ها نظارت دارد. این شوراهای از شخصیت حقوقی جدا از شخصیت حقوقی دولت و امکانات قانونی دیگر برخوردارند.

ثانیاً، بر طبق نظام عدم تمرکز، برخی از امور و وظایف اداری وزارتخانه‌ها را از آن‌ها منتزع نموده و اداره آن‌ها را به عهده مؤسسات مستقلی به نام مؤسسات عمومی گذاشته‌اند که زیر نظر وزارتخانه‌های مربوط فعالیت می‌کنند. این مؤسسات در اصل از شخصیت حقوقی و استقلال سازمانی و امکانات قانونی برخوردارند و خود بر نوع مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی هستند.

ثالثاً، برخی از امور عمومی را به علت خاص که ناشی از شرایط و نیازهای خاص اجتماعی است، در اختیار مؤسساتی تحت عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی قرار داده‌اند. رابعاً علاوه بر شوراهای و مؤسسات یادشده، سازمان‌های دیگری نیز وجود دارد که وظایفی در زمینه مشاغل و حرف بر عهده دارند؛ مانند کانون وکلای دادگستری، نظام پزشکی و نظام صنفی و... این مؤسسات و سازمان‌ها که در اصطلاح حقوق اداری به «نظام صنفی و حرفه‌ای» موسوم هستند، از شخصیت حقوقی و امتیازات خاصی برخوردارند و چون بخشی از اعمال

حاکمیت دولت را بر اعضای صنف و حرفه مربوط به خود اعمال می‌کنند. جزء سازمان‌های عمومی و به اصطلاح اشخاص حقوقی عمومی به شمار می‌روند. بنابراین آنچه گفتیم، دستگاه اداری کشور ما شامل سازمان قوه مرکزی و سازمان شهرستان‌ها، شوراهای محلی، مؤسسات عمومی دولتی و غیردولتی و نظام‌های صنفی و حرفه‌ای است.<sup>۱</sup>

«نظام عدم تمرکز اداری»، عبارت از «گرفتن قسمتی از اختیارات قدرت مرکزی است به منظور انتقال آن به مقامات صلاحیت دار دیگری که صلاحیت این مقامات با مقایسه با مقامات مرکزی محدود است. (خواه از نظر صلاحیت جغرافیایی و خواه از نظر صلاحیت تخصصی)؛ لذا با توجه به این تعریف می‌توان ادعا کرد که تمام دولت‌ها در طول تاریخشان در عین حال دارای سازمان‌های متمرکز و غیرمتمرکز بوده‌اند. همچنین با توجه به آن که فقدان حکومت و قدرت مرکزی نیز غیر متصور است. (در نتیجه دولت صد در صد متمرکز و غیر متمرکز وجود نداشته و ندارد.) لذا مسئله تمرکز و عدم تمرکز امری نسبی است و با توجه به اوضاع و احوال سیاسی و اجتماعی هر کشور می‌تواند از قدرت مرکزی کاسته و به صلاحیت مقامات غیرمتمرکز ببیزاید. البته باید توجه داشت که عدم تمرکز با تفویض اختیارات و فدرالیسم متفاوت است.<sup>۲</sup>

مفهوم عدم تمرکز اداری، مفهومی پیچیده است. محتوا و مبنای اصلی فکر عدم تمرکز اداری این است که به يك جامعه انسانی که به وسیله جامعه بزرگتر مانند دولت یا کشور محیط شده است، مسئولیت داده شود که امور مربوط به خود را مستقلاً اداره کند.<sup>۳</sup>

لازمه پیدایش واحد غیر متمرکز، برخورداری از شخصیت حقوقی است و انتخاب شدن مقامات محلی از سوی ساکنان آن محل و نه از سوی قدرت مرکزی و عدم تبعیت از سلسله مراتب اداری.<sup>۴</sup>

مؤسسات عمومی غیردولتی بر مبنای عدم تمرکز و برای تحقق نیازهای عمومی ایجاد گردیده‌اند. نظام مختلط خصوصی - عمومی در جهت تحقق خدمات عمومی و مشارکت دادن بخش خصوصی در مدیریت امور عمومی، قانون‌گذار را به سوی پایه‌گذاری این نهادها رهنمون گردیده است.<sup>۵</sup>

با توجه به مباحث مطرح شده در خصوص نظام تمرکز و عدم تمرکز، مشخص می‌شود که هدف از ایجاد مؤسسات عمومی غیردولتی، حرکت نظام اداری کشور به سمت خصوصی‌سازی، جلب مشارکت‌های مردمی و تمرکززدایی است. ناکارآمدی دولت‌ها در اداره امور عمومی بدون همکاری بخش خصوصی و مردم موجب گذار اندیشمندان از دولت حداقلی ژاندارم به دولت رفاه و از دولت رفاه به نظریه حکم‌رانی خوب گردیده است. آنچه که در حکم رانی خوب حائز اهمیت است، ارتباط سه حوزه دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی است

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ نهم، ۱۳۸۲، تهران، صص ۱۶۱۵ و رضایی زاده، محمدجواد، پیشین، صص ۱۹۲، ۱۸۹ و موسی زاده، رضا، حقوق اداری (۲)، انتشارات میزان چاپ اول، ۱۳۷۷، تهران، صص ۱۴۰، ۱۳.

۲. رضایی‌زاده، محمدجواد، پیشین، صص ۱۱۰، ۹۰.

۳. امامی، محمد و استوار سنگری، کورش، پیشین، صص ۵۶۳.

۴. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم (حاکمیت و نظام‌های سیاسی)، پیشین، صص ۴۸۴.

۵. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، پیشین، صص ۲۶۴، ۲۶۳.

که اگر چنین وضعی رخ دهد، حکم رانی خوب برای دستیابی به توسعه شکل می‌گیرد. با این شرایط دولت چارچوب حقوقی و محدوده عمل سیاسی را تعیین کرده، بخش خصوصی تولید ثروت کرده و ایجاد اشتغال می‌کند و جامعه مدنی از طریق بسیج عمومی برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی، و سیاسی و ارتباط متقابل جامعه و سیاست را تسهیل می‌کند. از آنجا که هر یک از این سه حوزه، ضعف‌ها و قوت‌هایی دارند، حکم‌رانی خوب را به ویژه در ارتباط با الزام توسعه پایدار به منزله وجود یک ارتباط سازنده میان این سه حوزه می‌دانند. مفهوم حکم‌رانی خوب، در سطوح مختلف محلی، ملی و بین‌المللی به کار گرفته می‌شود. دومین کنفرانس ملل متحد در مورد سکونت‌گاه‌های انسانی، ارتقای شیوه‌های دستیابی به اداره خوب را در تمام سطوح جامعه، توضیح داده است.<sup>۱</sup>

قانون مدیریت خدمات کشوری، با مینا قرار دادن نظریه حکم‌رانی خوب، مؤسسات عمومی غیردولتی را در ماده ۵ خود پیش‌بینی کرده است.

## نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی، مؤسسات عمومی غیردولتی چنین تعریف شده است: «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود.»

براساس تبصره این ماده «فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.» در راستای این تبصره، فهرست این مؤسسات، در ۱۳۷۳/۴/۲۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری‌ها باشد، در زمره مؤسسات عمومی غیردولتی شمرده شدند. با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در ۱۳۸۶/۷/۱۸، مؤسسات عمومی غیردولتی در ماده ۳ آن قانون بازتعریف شدند. به موجب این ماده، «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.»

در این ماده چهار ویژگی عمده برای مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر شده است: دارا بودن واحد سازمانی مشخص، استقلال (حقوقی - اداری - مالی)، ایجاد و انحلال قانونی، تأمین بیش از پنجاه درصد سرمایه از طریق منابع غیردولتی و انجام خدمات عمومی.

۱. شریفیان ثانی، مریم، «مشارکت شهروندی، حکم رانی شهری و مدیریت شهری»، فصل‌نامه مدیریت شهری، سال دوم، زمستان ۱۳۸۰، شماره ۸ و برآبادی، محمود، «حکمرانی خوب شهری»، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۶۹، بهمن ۱۳۸۳، صص ۴۶۴-۴۶۵



## وظایف و اختیارات شهرداری‌ها

تاکنون فهرست جامعی از وظایف قانونی شهرداری‌ها در دست نبوده است تا بتوان بر اساس آن به ارزیابی و تحلیل چگونگی انجام وظایف آن سازمان پرداخت. مهم ترین قانون در مورد شهرداری‌ها قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱ است که اصلاحات و الحاقات زیادی در طول زمان بر آن وارد شده است.<sup>۱</sup>

پس از آن، قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌های مختلف، از جمله آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶، قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۸، مصوبه شورای عالی اداری مصوب ۱۳۷۱ و جز آن‌ها به طور مکرر به این شرح وظایف افزوده و یا از آن کاسته‌اند. اکنون حجم عظیمی از قوانین مرتبط با شهر وجود دارد که به تعیین وظایف و حدود حقوقی اداره‌ها، مؤسسه‌ها، اشخاص حقیقی و حقوقی و سایر نهادهای ذی‌ربط در امور شهر پرداخته‌اند و در این میان برخی از قوانین خاص وظایف شهرداری‌هاست، بخشی از این قوانین به وظایف اصلی شهرداری‌ها، یعنی فعالیت‌های مدیریتی، عمران و نگهداری شهر می‌پردازند که از جمله این قوانین می‌توان به موارد مربوط به صدور پروانه ساختمان، نظارت بر فعالیت‌های ساختمانی برای رعایت استانداردها، اصلاح و توسعه معابر و فضای سبز و نظیف و نگهداری معابر، آن‌ها را عمومی و مجاری آب و فاضلاب اشاره کرد، بخش دیگری از قوانین ناظر به وظایف درونی شهرداری‌ها همچون نحوه استخدام و چگونگی سازماندهی نیروی انسانی آن‌هاست که در واقع وظایف ستادی ضروری برای انجام و تسهیل وظایف و مأموریت‌های اصلی شهرداری محسوب می‌شود و قائم به ذات نیستند؛ قوانین مربوط به انتخاب شهردار و معاون شهردار، مقررات استخدامی و مالی آیین‌نامه استخدامی شهرداری تهران از آن جمله‌اند.<sup>۲</sup>

به رغم فقدان وضعیت روشن در شناخت وظایف شهرداری‌ها، تلاش گردیده در یک دسته‌بندی مختصر، وظایف اصلی و عمده شهرداری‌ها در سه دسته تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری شهری، برنامه‌ریزی و سازماندهی شهری و امور اجرایی و خدماتی دسته‌بندی

۱. منابع مورد استفاده در شناخت قوانین و فهم حقوقی و قانونی موارد ناسخ و منسوخ در مجموعه قوانین مرتبط با شهرداری‌ها و پیامدهای این موارد در واگذاری، ابقاء و یا ساقط شدن وظایف شهرداری‌ها، موارد زیر است:

الف: سازمان برنامه و بودجه، پیوست لایحه برنامه دوم توسعه، فصل دوم، سازمان برنامه و بودجه، تهران، ۱۳۷۲

ب: قربانی، فرج‌الله، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و خدمات عمومی، فردوسی، تهران، ۱۳۷۴  
ج: حجتی اشرفی، غلامرضا، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی، سازمان ملی زمین و مسکن، تهران، ۱۳۷۵

د: شاهرخ زاده، فردوس، مجموعه کامل قوانین و مقررات مورد عمل وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن، تهران، ۱۳۷۵

ه: منصور، جهانگیر، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی، انتشارات مجد، ۱۳۸۷

۲. کاظمیان، غلامرضا، سعیدی رضوانی، نوید، امکان ستجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، جلد سوم، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، تهران، ۱۳۸۳، صص ۷۵-۷

گردد:

## ۳۰۱. تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری شهری

- هماهنگی و اجرای مصوبات شورای اسلامی شهر طبق آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه
- هماهنگی و همکاری با سازمان شهرداری‌های کشور برای انجام وظایف محوله به این سازمان و رعایت مصوبات مربوطه پس از تصویب قانون و ابلاغ وزارت کشور
- هماهنگی و همکاری با وزارت کشور و نهادهای تابعه آن در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی طبق آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مصوب
- رعایت و اجرای مصوبه‌های شورای عالی شهرسازی و معماری ایران
- همکاری برای اجرای قانون مرجع تشخیص اراضی موات
- همکاری برای انتقال و تعطیل صنایع آلوده‌کننده و مزاحم و دام‌داری‌ها و مرغ‌داری‌های داخل محدوده
- هماهنگ سازی امور حفاری‌ها
- معرفی اراضی با کاربری‌های آموزشی، فرهنگی و خدماتی به دستگاه‌های ذی‌ربط به منظور تملک و اجرا و اجرای تبصره ۸۴ برنامه پنج‌ساله دوم
- انجام وظایف و اختیارات سازمان نظام صنفی
- سرمایه‌گذاری و مشارکت در تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب
- سرمایه‌گذاری و مشارکت در تشکیل شرکت فروشگاه‌های زنجیره‌ای رفاه
- همکاری در اجرای آیین‌نامه نحوه جلوگیری از آلودگی هوا
- همکاری در اجرای آیین‌نامه نحوه جلوگیری از آلودگی آب

## ۳۰۲. برنامه‌ریزی و سازماندهی شهری

- مراقبت در رشد متناسب و موزون شهر و تأمین تسهیلات لازم
- تهیه برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر برای مدت پنج سال
- پیشنهاد اصلاح نقشه (طرح جامع) شهر در صورت لزوم
- تهیه نقشه کامل برای هر يك از طرح‌های نوسازی و عمران
- تعیین حدود و تهیه نقشه جامع شهرسازی حریم و مقررات مربوطه
- مطالعه در زمینه اولویت‌نیازمندی‌های شهری و عمومی و تهیه برنامه‌های اساسی و نقشه‌های جامع برای تأمین نیازهای شهری

۱. آیین‌نامه اجرای قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن‌ها (۱۳۶۶/۷/۸). تصویب نامه راجع به انتقال صنایع آلوده‌کننده و مزاحم شهر تهران (۱۳۶۹/۲/۱۳). آیین‌نامه هماهنگی اقدام‌های عمرانی در خصوص حفاری معابر (۱۳۶۱/۱/۴). آیین‌نامه اجرایی تبصره ۱۰ قانون برنامه توسعه (۱۳۶۹/۶/۱۳). قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب (۱۳۶۹/۱۱/۶). قانون نظام صنفی (۱۳۵۹/۴/۱۳). آیین‌نامه اجرایی اجازه تشکیل شرکت فروشگاه‌های زنجیره‌ای رفاه (۱۳۷۳/۹/۸). قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (۱۳۷۴/۲/۲). آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب (۱۳۷۳/۲/۱۸). قانون شهرداری‌ها (۱۳۳۴/۴/۱۱)

- تغییر کاربری اراضی نظامی (پادگان ها) به کاربری مناسب
- تهیه آمار مربوط به شهر و موالید متوفیات
- تنظیم شناسنامه برای تعیین وضعیت مقاومت ساختمان در برابر زلزله
- تأسیس مؤسسه‌های نوسازی و بهسازی محله‌های قدیمی شهرها
- به‌روزرنگه داشتن نقشه‌های شهر به شرط ارائه نقشه‌ها و پروژه‌ها از سوی سایر دستگاه‌ها
- برآورد و تنظیم بودجه و اصلاح آن
- پیشنهاد برقراری یا الغای عوارض شهر
- انجام مطالعات عمده از طریق مناقصه و مزایده عمومی و یا مناقصه محدود
- انجام برخی از امور عمرانی به طور امانی مشروط به داشتن کادر فنی
- اخذ عوارض و حقوق قانونی شهرداری‌ها طبق مقررات مربوطه<sup>۱</sup>

## ۲۱۳. امور اجرایی و خدماتی

- احداث، اصلاح و نگهداری خیابان و کوچه (سواره و پیاده رو)
- ایجاد پارکینگ
- ایجاد، حفظ و نگهداری باغ‌ها و پارک‌های عمومی
- احداث ورزشگاه
- ساخت، اجاره و خرید ساختمان برای استقرار مجتمع‌های مناسب فعالیت‌های دولتی
- تأمین و آماده سازی زمین برای انتقال صنایع مزاحم داخل محدوده و حریم جاده‌های واقع در حریم استحفاظی شهرها
- احداث بناها و ساختمان‌های رختشوی خانه، آبریزگاه‌ها و حمام‌های عمومی
- اتخاذ تدابیر لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق
- احداث ایستگاه‌های خدمات آتش نشانی
- تعمیر و نگهداری تونل‌های شهری
- ایجاد محل‌های مخصوص تخلیه زباله
- ایجاد غسل‌خانه و گورستان
- تهیه اراضی مورد احتیاج برای لوله‌کشی و فاضلاب و ساختمان مخزن
- ایجاد پایانه‌های مسافربری برون شهری در محل‌های مناسب

۱. قانون نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۷/۹/۷)، قانون شهرداری‌ها (۱۳۴۶/۴/۱۱)، برنامه پنج ساله دوم توسعه (۱۳۷۳/۹/۲۰)، آیین‌نامه ممیزی و تشخیص و طرز وصول عوارض (۱۳۴۸/۸/۲۶)، مصوبه شورای عالی اداری (۱۳۷۱/۸/۱۳)

۲. قانون شهرداری‌ها (۱۳۳۴/۴/۱۱)، آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها (۱۳۴۶/۴/۱۲)، قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها (۱۳۶۷/۸/۲۹)، قانون نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۷/۹/۷)، آیین‌نامه تعیین و تشخیص و پرداخت حق و کسب و پیشه (۱۳۴۸/۴/۱)، قانون اصلاح بودجه سال ۱۳۵۲ (۱۳۵۲/۱۱/۷)، آیین‌نامه اجرایی قانون اخذ دو درصد از فروش سینماها (۱۳۶۴/۴/۷)، قانون نحوه تقویم املاک مورد نیاز شهرداری (۱۳۷۰/۸/۲۸)، آیین‌نامه اجرایی اجازه تشکیل شرکت فروشگاه‌های زنجیره‌ای رفاه (۱۳۷۳/۹/۸)، آیین‌نامه اجرایی تبصره ماده ۲ قانون اصلاح لایحه قانونی احداث پایانه‌های مسافربری (۱۳۷۴/۸/۱۰)، آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح ماده واحده قانون نحوه واگذاری اماکن و میدان‌ها و غرفه‌های توزیع میوه (۱۳۷۴/۱۱/۱)

- مدیریت حمل و نقل بار و مسافر در محدوده شهر و حومه آن<sup>۱</sup>
- کاشت، حفاظت و آبیاری درختان معابر، میدان‌ها و بزرگراه‌ها و پارک‌های عمومی و تنظیم شناسنامه برای این درختان
- اختصاص حداقل ۸۰ درصد از درآمدهای کسب شده از حریم استحفاظی در جهت عمران و آبادانی روستاها و شهرک‌های واقع در حریم
- هرگونه اقدام برای حفظ نظافت و زیبایی شهر
- نظیف و نگهداری معابر و آن‌هار عمومی، مجاری آب و فاضلاب
- نام‌گذاری معابر و نصب لوحه نام آن‌ها و شماره‌گذاری اماکن
- ایجاد مراکزی برای معاینه وسایط نقلیه موتوری<sup>۱</sup>
- تهیه و تعیین میدان‌های عمومی خرید و فروش مایحتاج عمومی
- مراقبت در امور بهداشت ساکنان و تشریک مساعی با وزارت بهداشت
- تأسیس شرکت واحد اتوبوس رانی عمومی و امکان واگذاری تمام یا پاره‌ای از خطوط اتوبوس رانی در بخش خصوصی
- اداره امور تاکسی رانی شهر
- تأمین زمین و مجوز ساخت فروشگاه‌های زنجیره‌ای رفاه<sup>۲</sup>
- با بررسی ماده ۵۵ قانون شهرداری که اولین قانون در باب احصای وظایف شهرداری است، مشخص می‌شود که در طول زمان وظایف زیر از شهرداری منتزع گردیده است:
- احداث تأسیسات تولید و توزیع برق و تعیین نرخ آن
- تهیه آب آشامیدنی شهرها و توزیع آن‌ها و تعیین نرخ آن
- مراقبت در امور بهداشت ساکنان شهر و مساعدت در زمینه جلوگیری از شیوع امراض ساریه

۱. قانون شهرداری‌ها (۱۳۳۴/۴/۱۱)، قانون نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۷/۹/۷)، مصوبه شورای عالی اداری (۱۳۷۱/۳/۳)، آیین‌نامه اجرایی تبصره ۱۰ قانون برنامه اول توسعه (۱۳۶۹/۱/۱۵)، لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها (۱۳۵۹/۳/۳)، قانون الحاق یک بند و سه تبصره به ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها (۱۳۷۲/۱۲/۱)، لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز شهرها (۱۳۵۹/۳/۳)، قانون احداث تونل مشترک شهری (۱۳۷۲/۱۱/۷)، قانون پیش‌گیری و مبارزه با خطرات سیل (۱۳۴۸/۳/۵)، آیین‌نامه شرایط واگذاری زمین به آسیب‌دیدگان از جریان سیل کشور (۱۳۶۶/۷/۸)، قانون زمین شهری (۱۳۶۶/۶/۲۳)، لایحه قانونی احداث ترمینال‌های مسافربری (۱۳۵۹/۵/۹)، آیین‌نامه مرده شوی خانه و گورستان (۱۳۱۹)، ماده ۹ قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت (۱۳۸۶/۹/۸)
۲. قانون شهرداری‌ها (۱۳۳۴/۴/۱۱)
۳. طرح نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (۱۳۵۴/۴/۲۹)، آیین‌نامه اجرایی نحوه واگذاری غرفه‌های سازمان میدان‌های میوه و تره بار (۱۳۵۹/۳/۱۰)، آیین‌نامه اجرایی تبصره ماده ۶ قانون جلوگیری از آلودگی هوا (۱۳۷۱/۳/۵)، قانون شهرداری‌ها (۱۳۳۴/۴/۱۱)، قانون تأسیس شرکت اتوبوسرانی عمومی در شهرها (۱۳۶۱/۱۱/۱۶)، قانون واگذاری اماکن و میدان‌های میوه و تره بار (۱۳۵۸/۱۰/۵)، قانون توسعه ایران گردی و جهان گردی (۱۳۷۰/۷/۷)، قانون تأسیس کتابخانه‌های عمومی (۱۳۴۴/۱۰/۲۹)، قانون تمرکز امور تاکسیرانی (۱۳۵۹/۳/۲۸)، آیین‌نامه اجرایی اجازه تشکیل شرکت فروشگاه‌های زنجیره‌ای رفاه (۱۳۷۳/۹/۸)، آیین‌نامه اجرایی تبصره ماده ۲ قانون اصلاح لایحه قانونی احداث پایانه‌های مسافربری (۱۳۷۴/۸/۱۰)، آیین‌نامه اجرایی قانون الحاقی یک تبصره به ماده واحده قانون تمرکز امور تاکسیرانی (۱۳۷۴/۸/۱۰)، قانون تأسیس شرکت واحد اتوبوسرانی در شهرها (۱۳۵۱/۹/۴)

- جلوگیری از نکدی‌گری و توسعه آموزش برای متکدیان
- تأسیس کتابخانه‌های عمومی، مؤسسات فرهنگی و بهداشتی، درمانگاه، بیمارستان
- کلاس‌های مبارزه با بی‌سوادی و کمک به تربیت بدنی و زندان‌ها، موزه‌ها و خانه‌های فرهنگی
- تشریک مساعی در حفظ ابنیه و آثار باستانی
- تهیه آمار مربوط به امور شهر و موالید و متوفیات
- مراقبت و نگهداری اطفال بی‌بضاعت و سرراهی

با توجه به وظایف فوق مشخص می‌شود که عمده نیازهای عمومی شهر در حیطه وظایف شهرداری قرار دارد که شهرداری‌ها برای انجام آن نیازمند اعتبار کافی، تشکیلات متناسب و نیروی انسانی متخصص و کارآمد هستند.

## ۴

## نظام مالی شهرداری

شهرداری به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی و دستگاه اجرایی محلی با شخصیت حقوقی مستقل، تأمین اعتبار و بودجه آن به طور مستقیم به وسیله مردم صورت می‌پذیرد و هیچ وابستگی به بودجه عمومی دولت ندارد. بودجه شهرداری بر اساس ماده ۲۳ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها «عبارت است از یک برنامه جامع مالی که در آن کلیه خدمات و فعالیت‌ها و اقداماتی که باید در طی سال مالی انجام‌شود همراه با برآورد مبلغ و میزان مخارج و درآمدهای لازم برای تأمین هزینه انجام آن‌ها پیش‌بینی می‌شود و پس از تصویب انجمن شهر قابل اجرا است.» با این اوصاف، مدیریت منابع در شهرداری تابع قوانین و مقررات خاص است و از چرخه نظارتی مصرح در قانون محاسبات عمومی کشور مستثناست. بالاترین مقام اجرایی شهرداری، شهردار، به وسیله شورای اسلامی شهر - که متشکل از نمایندگان قانونی مردم است - به وسیله شورای اسلامی شهر انتخاب می‌شود تا ضمن اداره و اعمال مدیریت منابع، مصوبات شورای اسلامی شهر را همسو با وظایف خود اجرا کند. بودجه شهرداری با تصویب شورای شهر قابلیت اجرا پیدا می‌کند و متعاقب تصویب بودجه شهرداری، کلیه معاملات و قراردادهای سایر امور مالی زیر نظر شورای اسلامی شهر صورت می‌پذیرد و در نهایت نظارت و تفریغ بودجه و تأیید و رد آن از وظایف شورا است. بودجه شهرداری، چونان ابزاری است که برنامه کار هر قسمت از شهرداری را در چارچوب ارقام و اعداد مالی تعیین می‌کند و از بودجه برای کنترل پیشرفت کار و اطمینان یافتن از انجام کار، طبق برنامه‌های تعیین شده بهره می‌گیرد.

ماده ۶۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی در باب مقررات مالی شهرداری چنین مقرر می‌دارد: «هر شهرداری دارای بودجه‌ای است که پس از تصویب انجمن شهر قابل اجرا می‌باشد.» ماده ۶۶ همان قانون نیز سال مالی شهرداری را یک سال شمسی می‌داند که از ابتدای فروردین تا پایان اسفند ماه هر سال است. در ماده ۶۷ شهرداری مکلف شده که تا روز آخر دی ماه، بودجه سالیانه خود را به شورای شهر پیشنهاد نماید و شورا نیز

باید قبل از اسفند ماه هر سال آن را رسیدگی و تصویب کند. همچنین در باب تفریغ بودجه در همان ماده آمده که «شهرداری موظف است تفریغ بودجه هر سال را تا آخر اردیبهشت ماه سال بعد به انجمن تسلیم و انجمن نیز باید تا آخر خرداد ماه آن را رسیدگی و تصویب نماید.» تبصره ۱ همین ماده، مصرف اعتباراتی که به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد را منحصراً در حوزه همان شهرداری و با نظارت شورای اسلامی شهر معین کرده است. در اجرای ماده ۷۱ قانون شهرداری، شهرداری مکلف است هر شش ماه یک بار، تا پانزدهم ماه بعد صورت جامعی از درآمد و هزینه شهرداری را که به تصویب شورای شهر رسیده برای اطلاع عموم منتشر کند و نسخه‌ای از آن را به وزارت کشور ارسال نماید و همچنین شهرداری مکلف است هر شش ماه یک دفعه آمار کلیه عملیات انجام شده از قبیل خیابان‌سازی و ساختمان‌عمارات و سایر امور اجتماعی و بهداشتی و امثال آن را برای اطلاع عموم منتشر نموده و نسخه‌ای از آن را به وزارت کشور بفرستد.

ماده ۷۹ قانون شهرداری، کلیه پرداخت‌های شهرداری در حدود بودجه مصوب با اسناد مثبت و رعایت مقررات در مورد مناقصه و مزایده مجاز شمرده است. این اسناد باید به امضای رئیس حسابداری و شهردار که ذی‌حساب است و یکی از اعضای شورای شهر که برای نظارت در مخارج از طرف شورا تعیین می‌شود رسیده باشد.

همچنین در اجرای ماده ۱۰۴ قانون شهرداری<sup>۱</sup>، آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها در ۱۳/۴/۱۳۶۱ با ۴/۸ ماده و ۱۱ تبصره به تصویب رسیده که امور معاملات شامل مناقصه، انعقاد قرارداد، تحویل کالا، مزایده، سایر معاملات شهرداری، مقررات عمومی، امور مالی و بودجه، درآمد، هزینه‌ها، صندوق و عملیات استقراضی شهرداری، حسابداری، ممیزی و حسابرسی و اموال را به تفصیل مورد بررسی قرار داده و مدیریت درآمد و هزینه شهرداری را تسهیل می‌کند و بستر قانونی آن را فراهم می‌کند.

با مروری بر آن چه در قوانین و مقررات مالی مرتبط با مدیریت شهری آمده است، دو نتیجه حاصل می‌شود:

الف: استقلال کامل شهرداری، از لحاظ تأمین منابع مالی و هزینه‌کرد آن چه ایصال و برنامه‌ریزی می‌شود.

ب: انجام هزینه‌ها با طی تشریفات و چرخه داخلی شهرداری و نهایتاً نظارت عالی‌هزینه‌کرد به وسیله شورای اسلامی شهر.

با توجه به مطالب فوق و با وجود استقلال مالی و اداری شهرداری و منفک بودن آن از

مقررات مالی متمرکز کشور و بهره‌نبردن از بودجه عمومی کشور، می‌توان بررسی نظام مالی شهرداری را در ذیل دو مبحث منابع درآمد و هزینه‌های شهرداری مورد بررسی قرار داد:

۱. ماده ۱۰۴ قانون شهرداری، مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱: «نحوه انجام معاملات و مقررات مالی شهرداریها طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون از طرف وزارت کشور تهیه و به تصویب کمیسیون مشترک مجلسین برسد مادام که آیین‌نامه مزبور به تصویب نرسیده مقررات مالی فعلی به قوت خود باقی است.»

## ۱.۴. منابع درآمدی شهرداری

امروزه یکی از مسائل مهم شهرداری‌ها در سراسر جهان، ایجاد منابع کافی درآمد است. از جمله مسئولیت‌های اساسی مدیریت شهری این است که همواره در تلاش برای ایجاد طرح‌ها و برنامه‌هایی به منظور افزایش منابع درآمدی شهرداری باشد. در تبصره ۱ ماده ۱ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ ذکر شده که «چنانچه پس از تشکیل شهرداری در نقاط مزبور ضمن عمل معلوم شود عوارض وصولی تکافوی هزینه شهرداری را نمی‌نماید و با در نظر گرفتن وضع اقتصادی و مالی محل برای اداره امور شهرداری درآمد جدیدی نمی‌توان تهیه نمود وزارت کشور مجاز است شهرداری این قبیل نقاط را منحل نماید.» این امر ضمانت اجرایی است که توجه به درآمد در شهرداری را همواره مد نظر مدیران شهرداری قرار می‌دهد.

بر اساس ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، درآمد شهرداری‌ها به شش دسته به شرح زیر تقسیم می‌شود:

- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر).
- درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی.
- بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری.
- درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری.
- کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی.
- اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و اموال و دارایی‌هایی که به طور اتفاقی و یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد.
- در دستورالعمل وزارت کشور، درآمد شهرداری‌ها به سه طبقه به شرح زیر دسته‌بندی می‌شود.
- سهمیه شهرداری از پرداخت وزارت کشور (قدر السهم وزارت کشور)
- عوارض توأم با مالیات وصولی در محل (توأم با مالیات)
- عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی
- عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل
- عوارض بر پروانه‌ها، کسب و فروش و تفریحات
- درآمدهای حاصله از فروش و درآمدهای وصولی در قبال خدمات (فروش خدمات)
- درآمد تأسیسات شهرداری و جرایم و تخلفات
- درآمد حاصله از وجوه و اموال شهرداری
- کمک بلاعوض و هدایا و وام‌ها و استفاده از موجودی نقدی دوره‌های قبل<sup>۱</sup>

## ۱.۵. هزینه‌های شهرداری

از آن جا که مشکلات درآمدی شهرداری‌ها بیشتر از هزینه‌هاست، لذا به مدیریت هزینه کمتر از مدیریت درآمد توجه شده است. مدیریت هزینه در شهرداری، گرچه مقدم بر مدیریت درآمد نیست، اما اهمیت آن به لحاظ هدایت منابع تولید شده در آن بخش حساسیت ویژه‌ای

۱. آشنایی با حوزه فعالیت مالی شهرداری، مرکز مطالعات و خدمات تخصصی شهری و روستایی، پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۵، ص ۱۵

دارد و توازن امور شهرداری با اعمال صحیح آن صورت می‌پذیرد. در این مدیریت حرکت و شکل‌گیری کار با بودجه‌ریزی و بودجه‌بندی آغاز می‌شود. زیرا بودجه در شهرداری يك برنامه جامع مالی است که در آن کلیه خدمات و فعالیت‌ها و اقداماتی که باید طی سال مالی انجام شود، همراه با برآورد مبلغ و میزان مخارج و درآمدهای لازم برای تأمین هزینه آن‌ها پیش‌بینی می‌شود. آن‌گاه این بودجه پس از تصویب شورای اسلامی شهر اجرا شدنی است. البته برای این که بودجه واجد این تعریف و توصیف شود، ضرورت دارد که در تنظیم، تصویب و اجرای آن، اصول و ضوابط علمی و تجربی لازم اعمال گردد. تحقق این امر مستلزم آن است که سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور بنا به اختیارات برآمده از ماده ۲۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، به طور منظم دستورالعمل‌های جامع و مانعی متناسب با شرایط زمان صادر کند. علاوه بر این، برای اجرای آن نیز موجبات و وسایل آموزشی لازم را برای مسئولان مربوط در شهرداری‌ها فراهم سازد و همواره آن را پیگیری کند.

هزینه‌های انجام شده توسط شهرداری‌ها را می‌توان مطابق ماده ۶۸ قانون شهرداری اصلاحی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷، به موارد زیر طبقه بندی کرد:

- ۱۰ درصد سهم بهداری، ۳ درصد سهم آموزش و پرورش، ۴ درصد سهم مبارزه با بی‌سوادی، ۲ درصد برای امور تربیت بدنی، ۱/۵ درصد سهم کتابخانه عمومی
- هزینه‌های سازمانی و اداری شهرداری در حد وظایف تعیین شده
- هزینه‌های خدمات شهری
- هزینه عملیات و پروژه‌های عمرانی که حداقل باید ۴۰ درصد بودجه سالانه شهرداری باشد.

با گذشت سال‌ها از تصویب قانون شهرداری، امروزه با ایجاد تغییرات فراوان در حیطه وظایف شهرداری‌ها، هزینه‌کردهای شهرداری‌ها نیز متفاوت گردیده است. امروزه هزینه‌های شهرداری‌ها را می‌توان در دسته‌بندی‌های زیر بیان نمود:

دسته اول، هزینه‌های پرسنلی که شامل حقوق دستمزد مستخدمین ثابت و موقت و مستخدمین رسمی و کارگران می‌شود. علاوه بر حقوق و دستمزد، مزایا و کمک‌ها شامل فوق‌العاده یا مزایای شغل (مزایایی که به مناسبت شغل و مقام به کارکنان پرداخت می‌گردد؛ صرف نظر از این که چه طبقه از کارکنان باشند)، پاداش، فوق‌العاده اضافه کار، فوق‌العاده اشتغال خارج از مرکز، بدی آب و هوا و کمک‌های حق بیمه کارکنان، سهم شهرداری بابت کسور بازنشستگی کارکنان، سهم شهرداری بابت پس‌انداز کارکنان و کمک نقدی، تعاونی کارکنان، هزینه تحصیل کارکنان، کمک هزینه‌های درمانی و سایر مزایا و فوق‌العاده‌های کارکنان (که خارج از موارد کمک‌های فوق باشد) می‌شود. به موارد فوق هزینه سفر مأموریت، حمل و نقل و ارتباطات مانند هزینه‌های سفر، فوق‌العاده مأموریت یا ایاب و ذهاب و خرید بلیت مسافرت، کرایه دادن اتومبیل برای سواری، هزینه سفر و فوق‌العاده مسافرت‌های خارج از کشور، فوق‌العاده انتقال کارکنان رسمی و نظایر آن و حمل و نقل اشیاء، اثاث‌کشی و نظایر آن

۱. ماده ۲۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها: «بودجه شهرداری‌ها باید بر اساس برنامه‌ها و وظایف و فعالیت‌های مختلف و هزینه هر يك از آن‌ها تنظیم گردد. طرز تنظیم برنامه و بودجه و تفریق بودجه و نحوه تفکیک وظایف و فعالیت‌ها و انطباق بودجه با برنامه و همچنین طرز برآورد درآمد و هزینه به موجب دستورالعملی خواهد بود که به‌وسیله وزارت کشور تصویب و ابلاغ خواهد شد.»



نیز افزوده می‌گردد.

دسته دوم خدمات قراردادی اداری و جاری که شامل اجاره ساختمان و زمین، اجاره و کرایه ماشین‌آلات مانند ماشین‌های محاسباتی، آمارگیری، ابزارآلات اداری و... می‌شود. علاوه بر این‌ها می‌توان به نگهداری و تعمیرات جزئی ساختمان‌ها و تأسیسات و تجهیزات آن‌ها شامل تجدید رنگ و نقاشی و پشت‌بام و تعمیر درب و پنجره و قفل، تعمیرات و نگهداری محوطه ساختمان‌ها و تأسیسات و پارک‌ها و هزینه‌های نگهداری باغچه و چمن و درخت اعم از محوطه ساختمان‌های اداری و یا غیراداری و پارک‌های عمومی و معابر و نگهداری و تعمیرات ماشین‌آلات، تعمیر و تعویض قطعات یدکی ماشین‌آلات و وسایل نصب شده در کارگاه‌ها، تراکتور، بولدوزر، ماشین آسفالت‌پزی، سنگ‌شکن و نظایر آن، نگهداری و تعمیرات وسایل نقلیه و وسایل اداری، مطبوعات و انتشارات شامل هزینه‌های مربوط به تهیه دفاتر و اوراق اداری و فنی از قبیل پول کاغذ و دستمزد چاپ و انتشار میدان عملیات شهرداری و نظایر آن، تبلیغات، تشریفات و سایر خدمات شامل حق الوکاله، حق المشاوره، حق الزحمه تهیه مطالب آموزشی و مقالات، حق شرکت در جلسات کمیسیون‌ها، حق التدریس هزینه بانکی، خرید دسته چک و سفته و هزینه انتقال وجوه هزینه‌های ثبتی، حقوقی، قضایی، حق عضویت و نظایر آن است. به موارد فوق باید هزینه‌های دیگری مانند سوخت، شامل هزینه خرید نفت و گاز، گازویل و روغن و سایر مواد مصرفی برای مصرف دستگاه‌های تهویه، حرارت مرکزی، بخاری، چراغ ادارات و وسایل نقلیه موتوری و هزینه‌های آب مزارع و باغات و پارک‌ها و برق مصرفی روشنایی معابر و همچنین کالاهای و مواد و لوازم مصرف‌شدنی برای نگهداری اموال، شامل خرید لوازم برای نگهداری ابنیه و تجهیزات از قبیل گچ، آجر، قفل، کلید، شیر آب، صابون و خرید لوازم برای نگهداری وسایل نقلیه، لوازم یدکی لاستیک، لامپ، باتری و لوازم یدکی برای نگهداری ماشین‌آلات و کالاهای مصرف‌شدنی برای امور مطبوعات و تبلیغات و تشریفات شامل بهای کالاهای مصرف‌شدنی برای امور مطبوعاتی و تبلیغاتی و کالاهایی که برای امور تشریفات خریداری می‌شود، مانند مواد غذایی و هدایا افزود.

دسته سوم: هزینه‌های سرمایه‌ای که شامل خرید زمین، شامل بهای زمین برای ایجاد ساختمان و یا ایجاد پارک‌ها و توسعه و ایجاد معابر و هزینه‌های ثبتی و محضری، خرید ساختمان: شامل بهای ساختمان و تجهیزات و هزینه‌های ثبتی و محضری، حقوق انتفاعی، شامل بهای حقوق انتفاعی و ارتفاقی از قبیل حق راه، حق آب، حق تشریف سرفقلى و حق انشعاب برق و تلفن و آب و ایجاد ساختمان و تعمیرات اساسی در ساختمان و تجهیزات آن شامل تعمیرات کلی در ساختمان و یا نو کردن قسمتی از آن و یا تعمیرات کلی آن و آماده ساختن زمین شامل هزینه آماده ساختن زمین از قبیل تعویض خاک، تخم‌زنی، تسطیح و... و خرید ماشین‌آلات، شامل بهای ماشین‌های ثابت از قبیل کارخانه مراکز تولید نیرو و برق و دستگاه‌های مرکزی تلفن، دستگاه‌های تهویه و آسانسور، بهای ماشین‌های متحرک شامل وسایل نقلیه و... و کالاهای مصرف‌نشده مانند بهای خرید مبل، میز، صندلی، ماشین‌های تحریر و حساب، فتوکپی، دستگاه آب‌سردکن و کولرآبی و گازی و امثال آن و وام یا مشارکت در سرمایه بخش خصوصی و عمومی را شامل می‌شود.

دسته چهارم: پرداخت‌های انتقالی که شامل کمک و اعانه به بخش عمومی شامل اعتباراتی است که به موجب قانون و مقررات با مصوبات شورای شهر برای کمک به مؤسسات

دولتی یا وابسته به دولت یا عام‌المنفعه منظور گردد، دو درصد پرداخت از درآمد شهرداری به وزارت کشور به موجب ماده ۸۲ قانون شهرداری، کمک اعانه به مؤسسات خیریه شامل اعتباراتی که به موجب قوانین و مقررات با مصوبات شورای شهر به منظورهای خاص برای کمک به مؤسسات خصوصی اعم از انتفاعی و غیرانتفاعی و تعاونی و خیریه منظور می‌شود، بازپرداخت وام و پرداخت بهره وام، پرداخت به کارکنان غیرشاغل، شامل حقوق و مزایا آمده به خدمت، حقوق ایام تعلیق، پاداش پایان خدمت و بازخرید خدمت، پرداخت دیون بامحل و بلامحل را شامل می‌شود.<sup>۱</sup>

چالش‌ها و عوامل ناکارآمدی مدیریت هزینه‌های شهرداری را می‌توان در موارد زیر خلاصه نمود:

۱- افزایش جمعیت شهری ۲- موقعیت جغرافیایی و مکانی شهر ۳- جایگاه شهرداری در نظام مدیریت شهری ایران

## نظام نظارتی و نهادهای ناظر بر شهرداری‌ها

مجلس شورای اسلامی، تجلی نمایندگی مردم در امر قانون‌گذاری دارای دو حیطه وظایف تقنینی و نظارتی است. مجلس با قانون‌گذاری در خصوص شهرداری‌ها از طریق تصویب طرح‌های نمایندگان و شورای عالی استانی و لایحه‌های دولت، حوزه وظایف و اختیارات این سازمان را مشخص می‌کند. از سویی حوزه صلاحیت نظارتی مجلس که ناشی از حق این نهاد بر نظارت بر اجرای قانون است، شامل موارد متعدد است. نطق پیش از دستور ریاست مجلس و نمایندگان، تذکر، سؤال و نظارت از طریق کمیسیون‌ها مانند کمیسیون اصل ۹۰ و تحقیق و تفحص از موارد نظارتی مجلس شورای اسلامی است.

حق نظارت مجلس بر اجرای بودجه عمومی دولت از حق تصویب بودجه در مجلس نشأت می‌گیرد. اعمال نظارت از طریق سؤال و استیضاح از وزیر کشور در خصوص نحوه توزیع بودجه شهرداری‌ها، که وزارت کشور موظف به توزیع آن از طریق سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور است، در زمینه نحوه خرج و دستیابی به اهداف مصوب بودجه است. علاوه بر این مکلف کردن شهرداری‌ها به ارائه گزارش عملکرد، در خصوص بودجه اختصاصی به شهرداری‌ها، در مقاطع زمانی سه ماهه و شش ماهه به کمیسیون‌های مجلس در قوانین عادی نظیر قانون محاسبات عمومی، قوانین بودجه سنواتی (احکام تبصره‌ها)، قوانین برنامه‌های عمرانی و... را می‌توان از دیگر روش‌های اعمال نظارت مجلس بر بودجه عمومی دولت در ایران دانست. این نظارت از طریق ذی‌حساب‌های وزارت اقتصاد و دارایی در استانداری‌ها انجام می‌شود. رسیدگی و تصویب تفریغ بودجه، مستقیم‌ترین روش اعمال

۱. آشنایی با حوزه فعالیت مالی شهرداری، مرکز مطالعات و خدمات تخصصی شهری و روستایی، پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۵، صص ۳۷، ۳۸ و اداره کل بودجه، شرح مواد هزینه درآمدهای بودجه برنامه‌ای، شهرداری تهران، ۱۳۸۲ و بهرامی، پورهنک، حسابداری شهرداری و مدیریت امور مالی شهرداری‌های ایران، تهران، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول، ۱۳۶۹.

نظارت مجلس بر بودجه اختصاصی به شهرداری‌ها است.

عمده نظارت دولت بر شهرداری‌ها، از طریق هیأت وزیران، شوراهای عالی اداری، شهرسازی و معماری ایران، شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، وزارت کشور، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت اقتصاد و دارایی، سازمان مسکن و شهرسازی، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها صورت می‌گیرد.

هیأت وزیران، با ترکیبی از ریاست جمهوری و وزرا با تصویب آیین‌نامه و تصویب‌نامه نقش بسیار مهمی در نظارت بر شهرداری‌ها بر عهده دارد. بیشترین نظارت دولتی بر شهرداری‌ها از طریق وزارت کشور اعمال می‌گردد. علی‌رغم نظارت معاونت‌ها و دفاتر این وزارتخانه، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به نمایندگی از وزارت کشور هدایت دولتی شهرداری‌ها را بر عهده دارد. این سازمان دارای وظایف سیاست‌گذاری و نظارتی متعدد بر شهرداری‌هاست. دفتر نظارت و بازرسی این سازمان عمده نظارت بر شهرداری‌ها را از سوی این سازمان اعمال می‌دارد. این سازمان وظیفه بازتوزیع بودجه کمکی دولت به شهرداری‌ها را بر اساس ملاک‌های قانون مالیات بر ارزش افزوده به عهده دارد. بر اساس این قانون، بر اساس کمتر توسعه‌یافتگی و جمعیت، این بودجه بین شهرداری‌ها توزیع می‌گردد.

پس از وزارت کشور، وزارت مسکن و شهرسازی، دارای بیشترین ارتباط با شهرداری‌هاست. اشتراک مساعی با شهرداری‌ها به منظور تهیه و اجرای طرح‌های آبادانی شهرها، نظارت بر توسعه شهرها و اشتراک مساعی در تهیه نقشه شهر، تنظیم موازین و مشخصات فنی برای طرح‌های تهیه مسکن و امور شهرسازی و ده‌سازی و ساختمانهای دولتی و تهیه و اجرای طرح‌های ساختمانی که برای آن‌ها سازمان مجهز دولتی وجود ندارد، از وظایف این وزارتخانه است.

وزارت اقتصاد و دارایی، نظارت خود بر شهرداری‌ها را از طریق ذی حساب‌های منصوب خود در جهت اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداخت‌ها با قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج اعمال می‌دارد.

استانداران، بالاترین مقام اداری مؤثر بر مدیریت شهری و شهرداری‌ها در سطح استان هستند. ایشان بر اساس مصوبه شورای عالی اداری، در قلمرو مأموریت خویش به عنوان نماینده عالی دولت، مسئولیت اجرای سیاست‌های عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌نمایند، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی، شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیر دولتی را عهده دارند. فرمانداران نیز به عنوان رؤسای شورای اداری استان بر اساس همان مصوبه دارای همان وظایف استاندار در حوزه شهری هستند.

شورای عالی اداری، که با برنامه اول توسعه ایجاد گردید، بر اساس قانون مدیریت خدمات کشوری همچنان رسالت ایجاد تحول در نظام اداری کشور در ابعاد، نقش و اندازه دولت، ساختار تشکیلاتی و نظام‌های استخدامی، مدیریت منابع انسانی، روشهای انجام کار و فناوری اداری و ارتقاء و حفظ کرامت مردم و نیل به نظام اداری و مدیریتی کارا، بهره‌ور و ارزش‌افزا، پاسخگو، شفاف و عاری از فساد و تبعیض، اثربخش، نتیجه‌گرا و مردم‌سالار را بر عهده دارد. در همین راستا این شورا با مصوبه‌های خود در نظارت بر شهرداری و هدایت این سازمان به سمت نظام

اداری مطلوب نقش مهمی ایفا می‌نماید.

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، به عنوان عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری و تصویب‌کننده خطوط کلان توسعه شهری و شهرسازی کشور نیز با مصوبات خود و با تهیه طرح‌های جامع نقش مهمی در نظارت بر شهرداری‌ها ایفا می‌نماید.

شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور که به منظور اعمال سیاست‌های جامع و هماهنگ ترافیکی و تهیه خط مشی لازم و بهبود اداره کلیه امور مربوط به امر عبور و مرور همانند طراحی، برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی، هدایت، نظارت و انتظامات ترافیکی شهرها در سال ۱۳۷۲ به وسیله مجلس شورای اسلامی ایجاد گردید نیز به فراخور مصوبات خود در امور شهری، نظارت خود را بر شهرداری‌ها اعمال می‌نماید.

عمده وظایف و روابط سازمان مسکن و شهرسازی استان با سیستم مدیریت شهری و شهرداری‌ها در حوزه برنامه‌ریزی شهری قرار دارد.

نظارت قضایی بر شهرداری، از طریق دادگاه‌ها، دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور (که مفصل بدان پرداخته خواهد شد) اعمال می‌گردد.

شعب دیوان و هیأت عمومی آن بر اساس ماده ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، دارای صلاحیت رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون موضوع ماده ۱۰ و ۷۷ قانون شهرداری‌ها هستند و اصدار رأی وحدت رویه در این امور هستند.

دادگاه‌ها نیز بر اساس اصل عمومیت صلاحیت دادگاه‌های دادگستری صلاحیت رسیدگی به دعاوی مردم از شهرداری‌ها را دارند. همچنین بر اساس اصل ۱۷۲ قانون اساسی، در راستای اعمال حاکمیت قانون قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند. شوراهای اسلامی شهر، در اصل هفتم قانون اساسی با توجه به نقش سیاست‌مدار تمرکز در اداره امور عمومی کشور و ضرورت سپردن امور محلی به دست مردم محل، مورد توجه قرار گرفت. فصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متشکل از شش اصل به تشریح شوراهای محلی پرداخته و حدود وظایف و اختیارات آن‌ها را ترسیم نموده است. قانون اساسی شوراهای اسلامی را در تقسیمات و رده‌های «ده، بخش، شهر، شهرستان و استان» پیش‌بینی نموده است. اصل یکصد و یکم قانون اساسی نیز هدف از تأسیس شوراهای محلی را «پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی» ذکر کرده است. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، آخرین قانون ملاک نظر در خصوص وظایف شورای اسلامی شهر است. شورای اسلامی شهر، به عنوان یکی از مصادیق شوراهای محلی، هیأتی است که بر مبنای آرای مأخوذه در حوزه انتخابیه تشکیل می‌شود و در حدود قوانین و مقررات به اداره امور شهر می‌پردازد. شورای اسلامی شهر، نهادی محلی است که با داشتن شخصیت حقوقی مستقل، اختیار و صلاحیت اداره بخشی از امور و نیازمندی‌های عمومی مربوط به شهر را به عنوان نهادی ناظر و تصمیم‌گیرنده به عهده دارد. این نهاد ناظر و تصمیم‌گیرنده از حوزه عملکردی وسیع در خصوص شهرداری‌ها برخوردار است. شورای شهر در واقع مرجع

تصمیم‌گیری و وضع مقررات شهری است و شهردار مأمور اجرای صحیح آن مقررات است. شورا موظف است شهردار را انتخاب کند، بودجه شهرداری و سایر مقررات و ضوابط شهری را تصویب کند و بر اجرای صحیح و کامل آن مصوبات و همه خدماتی که به عهده داشته است، نظارت داشته باشد. نظارت شورای شهر بر شهرداری، شامل موارد مختلفی از جمله امور مالی، حسن اداره امور شهر، اجرای مصوبات شهر، انجام تکالیف قانونی توسط شهرداری و ... می‌شود که هر کدام بر طبق قوانین و مقررات صورت می‌گیرد. از طرفی، تفسیری که از نحوه عملکرد حوزه اختیار شورای اسلامی شهر وجود دارد، در چارچوب مقوله «نظارت» تبیین شده است و شوراها به عنوان نهاد نظارتی تلقی شده‌اند که اجازه ورود به فرآیند اجرا را ندارند.

## نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر شهرداری‌ها

یکی از وظایف قوه قضاییه نظارت بر حسن اجرای قوانین می‌باشد. در محاکم، این وظیفه از طریق دیوان عالی کشور انجام می‌شود. اما در مورد حق نظارت بر ادارات و دستگاه‌های غیرقضایی، به منظور پیش‌گیری از قانون‌شکنی و فساد سازمان‌های حاکم، اصل یکصد و هفتاد و چهارم مقرر می‌دارد: «بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رییس قوه قضاییه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.» هدف این سازمان، نظارت فراگیر مقتدرانه، مشفقانه و حسن جریان آن و اجرای صحیح قوانین و دستگاه‌های اداری کشور به منظور ارتقای سلامت نظام اداری کشور و ارائه خدمات بهتر به شهروندان است. در همین راستا، قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در تاریخ ۱۳۶۰/۷/۱۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون چندین بار مورد اصلاح قرار گرفته است. این سازمان نقش به‌سزایی را در اعمال نظارت قضایی نسبت به سازمان‌ها و مقامات اداری و از جمله شهرداری‌ها ایفا می‌کند. به موجب ماده ۲ این قانون «بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است بر اساس برنامه منظم» از وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور است.

مشاهده می‌شود که صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور، شهرداری‌ها را نیز به صراحت شامل گردیده است. این سازمان کلیه اقدامات و فعالیت‌های شهرداری‌ها را در حوزه‌های اجرایی، بودجه، درآمدها، عوارض و قوانین و مقررات مورد بازرسی قرار می‌دهد. اداره کل وزارت کشور، وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌های سازمان بازرسی کل

کشور در ذیل معاونت سیاسی - قضایی، وظیفه نظارت بر شهرداری‌ها را بر عهده دارد. همچنین این سازمان در مراکز کلیه استان‌ها دارای شعبه است و نظارت بر ادارات و سازمان‌های هر استان را از طریق مرکز استان انجام می‌دهد.<sup>۱</sup>

کلیه مسئولان شهرداری‌ها مکلفند اسناد و اطلاعات و مدارک مورد لزوم در تحقیقات را بدون هرگونه فوت وقت در اختیار بازرسی یا بازرسان اعزامی قرار داده و همکاری لازم را مبذول دارند.<sup>۲</sup> اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریان‌ات اداری و مالی در مورد شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به شهرداری‌ها به وزیر کشور اعلام خواهد شد.<sup>۳</sup> وزارت کشور موظف است از تاریخ دریافت گزارش هیأت بازرسی حداکثر ظرف ده روز عملیات اجرایی را جهت انجام پیشنهادهای مندرج در گزارش مزبور، شروع و مفاد جریان کار را مرتباً به اطلاع سازمان برساند. سازمان موظف است تا حصول نتیجه نهایی جریان امر راپیگیری نماید.<sup>۴</sup>

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، سازمان بازرسی کل کشور به عنوان مرجع نظارت بر شهرداری از طریق بازرسی، هیچ‌گونه محدودیتی چه از حیث شمول نظارت و چه از نظر دسترسی به مدارک و اسناد مورد نیاز ندارد و مراجع مربوط نیز مکلف به رسیدگی نسبت به این موارد می‌باشند. بنابراین سازمان بازرسی می‌تواند نقش بسیار مهمی در ضمانت اصل حاکمیت قانون و حفظ حقوق شهروندان داشته باشد.<sup>۵</sup>

۱. اهداف و وظایف و تشکیلات تفصیلی سازمان بازرسی کل کشور، مصوب دی ماه ۱۳۷۵

۲. ماده ۸ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

۳. بند ج ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

۴. ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

۵. شعبانی، قاسم، حقوقی اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، مؤسسه اطلاعات،

چاپ ششم، ۱۳۷۸، تهران، ص ۲۹۹

## نتیجه‌گیری

شهرداری‌ها از واحدهای غیرمتمرکز محلی هستند و بر اساس ماده ۲ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱ دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و به موجب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و با تعریف ذکر شده از مؤسسات عمومی غیردولتی در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۱۸ در زمره مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند.

اعطای شخصیت حقوقی به شهر، واگذار کردن امور شهرها به ساکنان آن شهر و تأسیس شهرداری‌ها از صدر مشروطیت مورد توجه بنیان مشروطیت و قانونگذاران صدر مشروطیت بوده است. از آن زمان تا امروز، بیش از ۴۰ عنوان قانون در زمینه امور شهر و شهرداری به تصویب مراجع قانونگذار رسیده است.

شهرداری‌ها به عنوان مهم‌ترین عنصر مدیریت شهری، از جایگاه خاصی در نظام سازمان‌های اداری کشور برخوردارند.

این سازمان به عنوان یک مؤسسه عمومی، اقتدار و رسمیت خود را از مردم و شوراهای شهر به دست می‌آورند و در قلمرو وظایف خود دارای استقلال عمل هستند. این سازمان با موضوعیت و عملکرد محلی، به صورت غیروابسته به قوه مجریه با رسالت اجتماعی و غیرانتفاعی، وظایف محوله را در محدوده قانونی حریم شهر عهده‌دار است. درآمدهای شهرداری از محل وصول عوارض، کمک و یارانه دولتی از محل اعتبارات بودجه سالانه کشور، جلب و جذب کمک و مشارکت اشخاص (اعم از حقیقی و حقوقی) و همچنین دریافت بهای خدمات و سود و درآمد حاصل از اموال و دارایی‌های شهرداری است. شهرداری با نظارت مستقیم مردم که توسط شورای اسلامی شهر اعمال می‌گردد، توسط شهردار اداره می‌شود.

در کشورهای با ساختار حکومتی تک‌ساخت و تمرکزگرا و از جمله در ایران، دولت مرکزی در اداره امور محلی نقش گسترده‌ای را به صورت مستقیم و غیرمستقیم ایفا می‌کند. در واقع دولت علاوه بر نظارت بر امور محلی، بخش عمده‌ای از امور محلی را به صورت متمرکز در اختیار خود و واحدهای تابعه‌اش قرار داده است و در این چارچوب، عناصر ملی و مرکزی دولتی ذی‌ربط مدیریت شهری عبارتند از وزارت کشور، وزارت مسکن و شهرسازی، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری و استانداری‌ها و سازمان شهرداری‌ها و ده یاری‌های کشور.

نظریه حکم رانی خوب که با ویژگی‌هایی مانند مشارکت، شفافیت، پاسخگویی اثربخشی و کارایی و حاکمیت قانون تعریف می‌شود، الگویی برای توسعه پایدار انسانی با ساز و کار تعامل عملی سه بخش دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی است. این الگو به دنبال نقش حداقل دولت و توانمندسازی نهادهای مدنی و بخش خصوصی می‌باشد. در این راستا بر رفتار تعاملی سه بخش دولت، نهادهای مدنی و بخش خصوصی تأکید می‌شود و معتقد است دولت باید نقش هماهنگ‌کننده و تنظیم‌گر خود را تقویت نموده و به جای تصدی‌گری به تنظیم و تسهیل روابط بپردازد. در الگوی حکم رانی خوب بحث از دولت نماینده و دولت مشارکتی است که از این طریق راه را برای فعالیت سایر بخش‌ها هموار می‌سازد.

به منظور اعمال نقش فوق، حرکت به سمت واگذاری قدرت به مقامات منتخب محلی از

سیاست‌هایی است که در برنامه‌های توسعه نیز مد نظر قانون‌گذار قرار گرفته است. لازم است این امر امکان نظارت بر مدیران و ادارات غیرمتمرکز است. در این راستا، قوای سه‌گانه نظام جمهوری اسلامی ایران، هر یک به فراخور وظایف و صلاحیت‌های خویش بر شهرداری به عنوان سازمان اداری غیرمتمرکز نظارت قیمومیتی خود را اعمال می‌دارند.

با نگاهی به نظارت‌های صورت گرفته به شهرداری، مشاهده می‌شود که به این سازمان نظارت کاملی در خصوص مؤلفه‌های مختلف خصوصاً نظام مالی شهرداری صورت می‌گیرد. در خصوص آن قسمت از بودجه شهرداری‌ها که در بودجه کل کشور ذکر می‌شود، نظارت کامل صورت می‌گیرد؛ اما در آن قسمت از بودجه شهرداری‌ها که در بودجه کل کشور ذکر نگردیده، تنها شورای اسلامی شهر نظارت صورت می‌دهد. از آن جا که عوارض دریافتی از طرق مختلف شهرداری‌ها، در بودجه کل کشور درج نمی‌گردد و بخش اعظم از درآمد شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهد، لذا لازم است در راستای حفظ حقوق عامه به وسیله ذی حساب‌های وزارت اقتصاد و دارایی به این بخش از بودجه شهرداری‌ها نظارت صورت گیرد.

نظارت به مفهوم فراهم‌سازی اطلاعاتی جهت اثربخشی مدیریت و به عنوان یکی از وظایف مهم مدیریت تلقی می‌شود. علی‌رغم وجود مراکز متعدد نظارتی در خصوص شهرداری‌ها، عدم توجه به نگرش نظام‌مند در نظام حقوق اداری ایران و در عوض نگرش بخشی و جزئی به نظارت، موجب غیر تخصصی شدن نظام نظارتی گردیده است. وجود یک نظام نظارتی هماهنگ و سازگار همواره مورد نظر سازمان‌های اثربخش و موفق بوده است و تبدیل فلسفه تقابل به فلسفه سازگاری از اهداف هر نظام نظارتی اثربخش است. وجود نظام‌های نظارتی متعدد درون و برون سیستمی با طرز نگرش‌های مختلف، معیارها و شاخص‌های گوناگون، سطح مهارت‌ها و دانش‌های متفاوت و وظایف و مأموریت‌های مرتبط و گاهی منفک از هم ایجاب می‌نماید که هر چه سریع‌تر با انجام برنامه‌های آموزشی و تغییرات ساختاری و انجام تحقیقات دانشگاهی به ایجاد یک نظام نظارتی هماهنگ و سازگار در خصوص اداره سازمان‌های اداری مبادرت شود. عدم تعامل نهادهای دولتی ناظر به شهرداری با شورای شهر، باعث دوباره‌کاری در امر نظارت می‌گردد که با هماهنگی بین این نهاد و نهادهای دولتی می‌توان با صرفه‌جویی در کنترل مالی شهرداری‌ها در مصرف اعتبارات دولتی صرفه‌جویی نمود.

همچنین با توجه به موارد متعدد مراجع نظارتی بر شهرداری‌ها، به نظر می‌رسد آن چه که باعث عدم رشد شهرها از منظرهای مختلف می‌شود، قانون‌گریزی و عدم احترام به حاکمیت قانون است و این امر علاوه بر لزوم تشدید ضمانت اجرا از سوی مراجع اداری و قضایی، مستلزم فرهنگ‌سازی در خصوص احترام به قانون و نظم عمومی است.

با توجه به مطالب مطرح شده می‌توان مطالب زیر را به عنوان پیشنهاد بیان نمود:

۱- مهم‌ترین نیاز در خصوص شهرداری‌ها لزوم تدوین قانون جامع مدیریت شهری است. قانون شهرداری‌ها مربوط به سال‌های گذشته و متناسب با شرایط زمانی و اوضاع اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی خاص خود تدوین شده و با عنایت به گستردگی شهرها و پیچیدگی روابط اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی و... لزوم تأسیس یک نظام قانونی منسجم که جوابگوی تمام مسائل و نیازهای عمومی مردم و تشکیلات اداری شهرداری‌ها باشد کاملاً احساس می‌شود و ضرورت ایجاب می‌کند در این زمینه بررسی و تفحص بیشتری مبذول و با جلب همکاری کارشناسان متخصص و مجرب در این امر نسبت به قانون



شهرداری بازنگری لازم معمول گردد.

۲. از لوازم تدوین قانون جامع مدیریت شهری، اهتمام مجلس شورای اسلامی به این امر است. در همین راستا به نظر می‌رسد که با توجه به اهتمام دولت بر تمرکززدایی و واگذاری برخی وظایف تصدی به شهرداری‌ها، کمیسیونی در مجلس به این امر تعلق گیرد تا این امر به سرعت و با تمرکز بهتری صورت گیرد.

۳. در راستای جلب مشارکت‌های مردمی لازم است که فرهنگ‌سازی در خصوص توجه به فرهنگ شهروندی و کمک به شهرداری‌ها در اولویت برنامه‌ریزی متولیان فرهنگی کشور واقع گردد.

۴. با توجه به اشکالات صورت گرفته از سوی ریاست مجلس شورای اسلامی در مورد آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری، لازم است به هیأت وزیران اجازه داده شود که با در نظر گرفتن مصالح و مقتضیات شهرداری، آیین‌نامه جدیدی تهیه و با تصویب آن بسیاری از مشکلات استخدامی کارکنان شهرداری‌ها مرتفع گردد.

