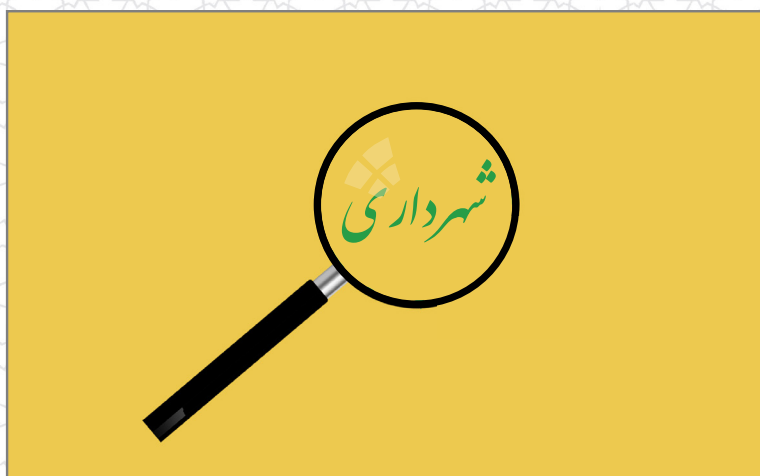




ارزیابی نظارت وزارت کشور بر فعالیت شهرداری‌ها در ایران



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل:
۲۱۱۸۴



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۹/۲۶

عنوان گزارش:

ارزیابی نظارت وزارت کشور بر فعالیت شهرداری‌ها در ایران

نوع گزارش:

طرح/لایحه □، نظارتی ■، راهبردی □، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین:

فرشته دستواره

اظهار نظر کنندگان:

محمد صالحی (دفتر مطالعات حقوقی)، محمدحسین بوجانی (دفتر مطالعات زیربنایی)

اظهار نظر کننده خارج از مرکز:

محمد مظهری (عضو هیئت علمی دانشگاه تبریز)

ناظران علمی:

جلیل محبی، مهدی امیری، حسن کریمی‌فرد

گرافیک و صفحه‌آرا:

زهرا دلاوری

ویراستار ادبی:

اکرم وحدانی‌فر

واژه‌های کلیدی:

۱. نظارت دولتی
۲. وزارت کشور
۳. شهرداری
۴. هدایت
۵. کنترل
۶. قانون شهرداری

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۰۵/۰۱



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۱۰	۲. پیشینه پژوهش.....
۱۰	۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز.....
۱۱	۲-۲. سوابق تقنینی.....
۱۱	۳. نظارت بر شهرداری‌ها در ایران.....
۱۱	۳-۱. نظارت محلی بر شهرداری‌ها.....
۱۳	۳-۲. نظارت حاکمیتی بر شهرداری‌ها.....
۲۰	۴. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها.....
۲۳	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

۱۰	جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....
۱۳	جدول ۲. نهادهای ناظر بر شهرداری‌ها در کشور در نوع نظارت حاکمیتی.....
۱۹	جدول ۳. کلیات سازوکارهای نظارت سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بر شهرداری‌ها در کشور.....



ارزیابی نظارت وزارت کشور بر فعالیت شهرداری‌ها در ایران

Doi: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.9.21184](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.9.21184)

چکیده



مواد (۶۲) و (۹۵) قانون شهرداری و ماده (۴۴) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها) و محتوای لایحه اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در حیطه وظایف نظارتی سازمان نسبت به شهرداری‌ها بازنگری و اصلاح شود؛ کمیته‌های هماهنگی میان سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور برای تبادل اطلاعات و هم‌افزایی در بازرسی‌ها تشکیل شود؛ چارت سازمانی دفتر ارزیابی عملکرد، بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و نیز دفترهای فنی و امور شهری استانداری‌ها در راستای جذب نیروی انسانی متخصص بازبینی شود. در واقع، نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها، ماهیتی «حاکمیتی و دولتی» دارد که باید در حدود و ثغور «اختیارات و وظایف قانونی وزارت کشور در این زمینه» با ارکان «نظارت عملکردی و اداری»، اجزای «ارزیابی عملکرد و بازرسی» و هدف «کنترل و هدایت» اقدامات و فعالیت‌های شهرداری‌ها صورت گیرد که گسترش بازدارندگی این نظارت منوط به تقویت چارچوب قانونی مدونی است.

شهرداری، به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی، یکی از نهادهای محلی مهمی است که بسیاری از اقدامات و فعالیت‌های آن با زندگی روزمره مردم ارتباط دارد. گستره بالای عملکردی و جغرافیایی، حجم بالای نیروی انسانی و منابع مالی صرف شده در شهرداری‌ها حاکی از آن است که این نهاد عمومی در حوزه‌های مختلف فعالیت‌هایی باید تحت نظارت مردمی یا شورایی، و همچنین برای انطباق فعالیت‌های آن با سیاست‌ها و قوانین بالادست مورد نظارت حاکمیتی یا حکومتی قرار گیرد. یکی از ارکان اصلی نظارت حاکمیتی در این زمینه، نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌هاست که این مقوله با چالش‌های مختلفی در کشور مواجه است. چالش اصلی این است که ماهیت و رویه‌های نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها، حدود نظارت و ضمانت اجرایی آن به‌صورت قانونی تصریح نشده است. هدف در نوشتار پیش‌رو این است که با توجه به ظرفیت‌های قانونی موجود، نظارت وزارت کشور (رویه، حدود و ضمانت اجرایی نظارت) بر شهرداری‌ها ذیل یک بستر قانونی مشخص تصریح شود. بنابراین ضرورت دارد قوانین و مقررات اصلی و مرتبط در این زمینه



بیان / شرح مسئله

شهر، به عنوان مهم‌ترین مکان زیست و فعالیت جوامع، نیازمند مدیریتی جامع و سامان یافته است تا ارائه خدمات عمومی، سازمان‌دهی فضاهای شهری و تقویت سرمایه اجتماعی در آن به درستی صورت گیرد. شهرداری در جایگاه نهاد مدیریت شهری و محلی این وظیفه مهم را بر عهده دارد. بنابراین شهرداری‌ها بیش از هر نهاد دیگری نیازمند نظارت و کنترل‌اند که این نظارت در دورکن محلی یا شورایی و حاکمیتی صورت می‌یابد. یکی از اجزای کلیدی نظارت حاکمیتی بر شهرداری‌ها، نظارت وزارت کشور است. گفتنی است که در قوانین پراکنده‌ای به این نکته اشاره شده است، اما به دلیل اینکه بستر و چارچوب قانونی منسجم و کارآمدی ندارد، بسیاری از دست‌اندرکاران چنین نظارتی را نمی‌پذیرند و حتی برخی در مواردی آن را مانعی برای نظارت شوراهای اسلامی بر شهرداری‌ها می‌دانند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

باتوجه به شواهد و اطلاعات موجود، نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها دارای چالش‌های گوناگون است. شفاف نبودن برخی از قوانین مرتبط با نظارت بر شهرداری‌ها و قابلیت تفسیر متفاوت آنها توسط شهرداری‌ها، پیچیدگی و پراکندگی قوانین مرتبط، موازی‌کاری‌های موجود و ضعف همکاری بین شهرداری‌ها با برخی از دستگاه‌های اجرایی نظارتی، مشخص نبودن حدود و ثغور نظارت و نتیجه‌بخش نبودن نظارت و ارزیابی، ارجحیت مسائل مالی و بودجه‌ای تا بهره‌وری و اثربخشی در فرایند نظارت و ارزیابی عملکرد، نامتناسب بودن نیروی انسانی دستگاه ناظر باتوجه به تعداد، حجم و تنوع فعالیت‌های شهرداری‌ها در کشور، عدم به کارگیری سامانه‌های نظارتی به عنوان ابزار نوین نظارت و کاستی‌های موجود در محتوای لایحه اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در زمینه نظارت از جمله مسائل موجود در این زمینه به شمار می‌روند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

راهکارهای پیشنهادی برای بهبود وضعیت نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها شامل این موارد می‌شوند:

■ بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات مرتبط

ماده (۶۲) قانون شهرداری باید به‌روزرسانی، و منظور از نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها در آن تعیین تکلیف شود. حدود نظارت (نظارت در حسن اجرای وظایفی که طبق این قانون به عهده وزارت کشور گذاشته شده است) در این ماده قانونی مشخص است، اما ماهیت نظارت، هدف از نظارت و ضمانت اجرایی آن به درستی روشن نیست. ماده (۹۵) قانون مذکور (وزارت‌تین کشور و دادگستری مأمور اجرای این قانون‌اند) نیز نیازمند بازبینی است؛ زیرا این ماده قانونی ظرفیت حقوقی مناسبی است که بتوان در آن نقش و مأموریت وزارت کشور را در زمینه وظایف شهرداری‌ها روشن کرد و به‌طور ویژه به مأموریت نظارتی این نهاد نسبت به شهرداری‌ها نیز اشاره داشت. همچنین ماده (۴۴) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها نیازمند بررسی و اصلاح است؛ از این منظر که در بند «ب» ماده مذکور باید هدف و برآیند «ارسال نتیجه گزارش حساب‌رسان به وزارت کشور» تعیین شود. افزون بر این، لایحه اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ابتدا در موضوع نظارت بر شهرداری‌ها باید با هدف تعیین ماهیت نظارت، حدود و ثغور نظارت، ارکان نظارت و ضمانت اجرایی آن بازنگری، اصلاح و سپس تصویب شود.

■ بهبود هماهنگی بین نهادهای نظارتی مختلف

از آنجا که سایر نهادهای دولتی نیز در حوزه وظایف خود بر شهرداری‌ها نظارت دارند، می‌توان به منظور جلوگیری از تداخل وظایف، موازی‌کاری بین نهادهای مسئول نظارت و تعیین مرز فعالیت‌های نظارتی، کمیته‌های هماهنگی میان سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور برای تبادل اطلاعات و هم‌افزایی در بازرسی‌ها طراحی و تشکیل شود. برای مثال، در زمینه مالی می‌توان به شناسایی و رصد شرایط مالی شهرداری‌هایی که در معرض زیان بوده یا مرتکب فساد مالی شده‌اند، پرداخته شود و طرح جامعی برای ایجاد و تقویت سیستم مالی سالم در شهرداری‌های کشور تهیه شود. در این شرایط می‌توان با شاخص‌های مختلف و سازوکارهای معین، شهرداری‌های در معرض بحران یا فساد مالی را شناسایی کرد و با تشکیل کمیته‌ای با عنوان «کمیته مدیریت بحران مالی شهرداری‌ها»، برنامه‌های مدیریت مالی جایگزین را تنظیم کرد.



■ جذب نیروی انسانی متخصص و منابع مالی مکفی

دفتر ارزیابی عملکرد، بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات در سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها وظیفه اصلی نظارت بر شهرداری‌ها را برعهده دارد؛ اما منابع مالی، نیروی انسانی مکفی و متخصص و همچنین امکانات این دفتر تسهیلگر انجام وظایف آن نیست. جذب نیروی متخصص در حوزه‌های حقوقی، مالی و فنی برای افزایش کیفیت نظارت در دفاترهای فنی و دفاترهای امور شهری استانداری‌ها نیز از جمله راهکار بهبود این مسئله است؛ زیرا ساختار تشکیلاتی حوزه معاونت هماهنگی امور عمرانی استانداری‌ها با حجم وظایف محوله به آنها تناسبی ندارد. فعالیت نیروی کارآموده در امر نظارت مقوله‌ای دارای اولویت است که باید در رأس فرایند جذب نیروی انسانی در این بخش قرار گیرد. از این رو چارت سازمانی دفتر ارزیابی عملکرد، بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و نیز دفاترهای فنی و دفاترهای امور شهری استانداری‌ها نیازمند بازنگری است.

■ استفاده از فناوری‌های نوین و سامانه‌های الکترونیکی

توسعه سامانه‌های هوشمند نظارت و گزارش‌دهی بر خط از طریق سیستم اشتراک‌گذاری اطلاعات (فناوری‌های نوین) برای پوشش بهتر و سریع‌تر انواع عملکرد شهرداری‌ها از جمله راهکارهایی است که می‌تواند منجر به تسهیل نظارت شود. همچنین می‌توان در این

زمینه با توجه به ابعاد نظارت به‌ویژه نظارت مالی، شهرداری‌ها را به انواع شهرداری‌های بزرگ، متوسط و کوچک مقیاس تقسیم‌بندی کرد و برای هر کدام از موارد تعیین شده، اصول و ضوابط ویژه‌ای در چگونگی نظارت تعریف کرد. تمهید و اجرای اقدامات تنبیهی یا تشویقی پس از نظارت نیز یکی از راه‌های افزایش کارایی و سلامت فعالیت‌های شهرداری‌ها در کشور است. علاوه بر این، باید شاخص‌های کمی مناسب و کارآمدی به منظور نظارت و ارزیابی طراحی و تدوین شود.

■ تعیین ماهیت، حدود، ارکان، اجزا و اهداف نظارت

نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها، به عنوان نهاد یا مؤسسه عمومی غیردولتی، ماهیتی «حاکمیتی و دولتی» دارد که در حدود و ثغور «اختیارات و وظایف قانونی وزارت کشور در این زمینه» صورت می‌پذیرد. ارکان اصلی این نظارت «عملکردی و اداری»، اجزای آن به ترتیب «ارزیابی عملکرد و بازرسی» و هدف آن «کنترل و هدایت» اقدامات و فعالیت‌های شهرداری‌هاست که گسترش بازدارندگی نظارت (ضمانت اجرایی و کارایی نظارت) منوط به ایجاد و تقویت بستر قانونی مدونی است. ذکر این نکته ضروری است که تفکیک وظایف ملی از وظایف محلی و نیز تعیین مرز دقیق میان این وظایف، نقش و جایگاه انواع نظارت اعم از محلی و نظارت حاکمیتی بر شهرداری‌ها را در کشور روشن و تضمین خواهد کرد.

۱. مقدمه

شهرداری در ایران مهم‌ترین رکن مدیریت محلی است که براساس قانون، به عنوان نهاد عمومی غیردولتی، وظیفه خدمت‌رسانی به مردم در شهرهای بزرگ و کوچک را برعهده دارد. گستره بالای عملکردی و جغرافیایی شهرداری‌ها در کشور تقریباً با هیچ نهاد دیگری قابل مقایسه نیست و براساس اطلاعات دفتر نوسازی، تحول اداری و فناوری اطلاعات و نیز دفتر برنامه‌ریزی و بودجه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، حجم نیروی انسانی شاغل در شهرداری‌ها بیش از ۳۰۰ هزار نفر و منابع مالی به کار گرفته در شهرداری‌ها براساس قانون بودجه سال ۱۴۰۴ بیش از ۵۰۰ هزار میلیارد تومان است. بنابراین نظارت شورایی و همچنین نظارت حاکمیتی یا حکومتی (به منظور انطباق فعالیت‌های شهرداری‌ها با سیاست‌ها و قوانین بالادست) بر فعالیت‌های این نهاد مهم و عمومی از موارد انکارناپذیر به‌شمار می‌آید. در واقع، یکی از اصول مهم در فعالیت شهرداری‌ها وجود پاسخ‌گویی، کارایی، اثربخشی و شفافیت در انجام وظایف محوله و عملکرد صحیح مطابق با قوانین مربوط است که این موضوع، نظارت بر روند اجرای امور توسط آنها را بیش از پیش ضروری می‌نماید. به‌طور کلی در نظام‌های اداری و مدیریتی، پاسخ‌گویی یکی از مفاهیم طلایی است که هیچ‌کس نمی‌تواند با آن مخالفت کند. امروزه نیز استفاده از مفهوم پاسخ‌گویی در ارائه اطلاعات و مستندات روبه‌افزایش است؛ زیرا این مفهوم تصویری از شفافیت و اعتماد را منتقل می‌کند [۱].

در نهادهای عمومی همچون شهرداری‌ها، مسئولیت‌های پاسخ‌گویی عملیاتی و مالی از جمله انواع پاسخ‌گویی است که جنبه‌ها و عرصه‌های مختلف فعالیت‌های رادر این نهاد در بر می‌گیرد. مسئولیت پاسخ‌گویی عملیاتی مقامات اجرایی نهاد را ملزم می‌کند که از طریق گزارش‌هایی شهروندان و نمایندگان قانونی آنها را در مورد دستیابی به اهداف عملیاتی از قبل تعیین شده، مصوب و اثربخشی این عملیات آگاه کند. همچنین پاسخ‌گویی مالی در نهادها نیز به مجموعه فعالیت‌ها و اقدامات مالی (تحصیل و مصرف منابع مالی) اشاره دارد که توسط نهاد مربوطه طبق قوانین، مقررات و مصوبات به انجام می‌رسد [۲]. اما آنچه تأثیر مستقیمی بر شفافیت، پاسخ‌گویی و کارایی این نهاد دارد، موضوع «نظارت» است. نظارت انواع و اقسام بسیاری دارد که یکی از این انواع، دسته‌بندی نظارت بر دو نوع کلی «نظارت حکومتی» و «نظارت مردمی» است. نظارت حکومتی به انواع مختلفی همچون نظارت سازمانی (سلسله‌مراتبی و نظارت قیمومیتی)، نظارت کیفی (قضایی، اداری، مالی، سیاسی و پارلمانی)، نظارت درونی و بیرونی، نظارت شکلی (مستمر و موردی)، نظارت پسینی، پیشینی و روندگرا، نظارت ماهوی (استصوابی و استطلاعی) و... و نظارت مردمی هم به اقسامی همچون افکار عمومی، آزادی احزاب و اجتماعات، آزادی مطبوعات و رسانه‌ها و... دسته‌بندی شده است.

محور بحث و بررسی در این نوشتار، نظارت حکومتی یا به تعبیری نظارت حاکمیتی و در بخش‌هایی نظارت مردمی یا محلی بر شهرداری‌هاست. در نهادی مانند شهرداری در ایران، نظارت حکومتی بر آن توسط بسیاری از دستگاه‌های حاکمیتی مانند مجلس شورای اسلامی، وزارتخانه‌ها و نیز سازمان‌های دولتی صورت می‌گیرد^۱ و نظارت مردمی یا به تعبیری نظارت محلی بر شهرداری‌ها نیز مطابق اصل صدم [قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران](#) و همچنین [قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران](#)، بر عهده شوراهای اسلامی شهر است [۳]. بخش عمده نظارت حاکمیتی و دولتی بر شهرداری‌ها در کشور بر عهده وزارت کشور ایران (اغلب سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) است. به همین دلیل، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به منظور هماهنگی، هدایت، پشتیبانی، نظارت و آموزش شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با استفاده از ظرفیت‌های موجود در قوانین و مفاد لایحه اساسنامه سازمان، ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های آنان با هدف ارتقای سطح خدمات آنان به شهروندان، بهبود وضعیت اداره شهرها و روستاها، همچنین هدایت، راهبری و نظارت بر فعالیت‌های شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تشکیل شده است. اهداف این سازمان، هدایت و نظارت بر فعالیت‌های شهرداری‌ها در حدود وظایف محوله به وزارت کشور و پشتیبانی‌های مالی، فنی، اجرایی و مدیریتی از شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته به آنها و دهیاری‌ها در زمینه‌های مختلف با حداکثر استفاده از امکانات موجود در چارچوب سیاست‌های دولت است [۴].

در واقع یکی از اهداف تأسیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها «هدایت، راهبری و نظارت بر فعالیت‌های شهرداری‌ها» در کشور است. همچنین در سال‌های اخیر، با افزایش جمعیت شهری و پیچیدگی‌های ناشی از توسعه شهرها، نیاز به نظارت کارآمد بر انواع فعالیت‌ها و اقدامات شهرداری‌ها بیش از پیش احساس می‌شود. اما با وجود اهمیت نظارت دولتی بر شهرداری‌ها، این موضوع در کشور چندان مورد توجه قانونگذاران و نیز دست‌اندرکاران عرصه اجرا نبوده و گاهی این مقوله با نظارت محلی یا مردمی بر شهرداری‌ها، که جزو وظایف اصلی شورای اسلامی شهر است، خلط شده و مرز مشخصی میان این دو نوع از نظارت ترسیم و طراحی نشده است. همچنین بسیاری فقط به نقش نظارتی شوراهای در این زمینه بسنده کرده و نظارت حاکمیتی و دولتی بر شهرداری‌ها را نوعی مانع در برابر نقش و فعالیت شوراهای در این عرصه دانسته‌اند.

بنابراین با توجه به شواهد و اطلاعات موجود، نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها با چالش‌های گوناگونی مواجه است

۱. در متن گزارش به‌طور مشخص به این نهادها اشاره خواهد شد.



که شامل این موارد می‌شود:

- نبود بستر مدون قانونی درباره نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها،
 - شفاف نبودن برخی از قوانین مرتبط با نظارت بر شهرداری‌ها و قابلیت تفسیر متفاوت آنها توسط شهرداری‌ها،
 - پیچیدگی و پراکندگی قوانین مرتبط،
 - موازی کاری‌های موجود و ضعف همکاری بین شهرداری‌ها با برخی از دستگاه‌های اجرایی نظارتی،
 - مشخص نبودن حدود و ثغور نظارت و نتیجه‌بخش نبودن نظارت و ارزیابی،
 - نامتناسب بودن نیروی انسانی دستگاه ناظر با توجه به تعداد، حجم و تنوع فعالیت‌های شهرداری‌ها در کشور،
 - ارجحیت مسائل مالی و بودجه‌ای تا بهره‌وری و اثربخشی در فرایند نظارت و ارزیابی عملکرد،
 - عدم به کارگیری سامانه‌های نظارتی به عنوان ابزار نوین نظارت،
 - کاستی‌های موجود در محتوای لایحه اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در زمینه نظارت [۲۴].
- در بیانی کلی، ماهیت و رویه‌های نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها در حاله‌ای از ابهام قرار دارد، حدود نظارت تصریح و تدقیق نشده و ضمانت اجرایی ابزارهای نظارت نیز اندک است. لذا در این نوشته به ارزیابی نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها و بررسی مسائل آن و ارائه پیشنهادها برای اثبات جایگاه قانونی نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها پرداخته خواهد شد. چارچوب بررسی به این شکل است که ابتدا شرحی از نظارت مردمی یا محلی (شوراهای اسلامی شهر) بر شهرداری‌ها ارائه خواهد شد و در مرحله دوم، نظارت حاکمیتی بر شهرداری‌ها و به‌طور دقیق‌تر نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها مورد ارزیابی و بحث قرار خواهد گرفت.

۲. پیشینه پژوهش



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در موضوع نظارت بر شهرداری‌ها و نقش وزارت کشور در این زمینه سوابق مطالعاتی ندارد و فقط حوزه شفافیت مالی شهرداری‌ها در پژوهش‌های این مرکز مورد توجه بوده است.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی [۵]

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	ارزیابی شفافیت مالی در حوزه شهرداری‌ها؛ مطالعه موردی وضعیت فعلی شهرداری تهران و پیشنهادها برای ارتقای شفافیت مالی	۱۴۰۰	۱۷۹۵۹	معاونت پژوهش‌های اقتصادی - مطالعات بخش عمومی	در این گزارش بیان شده است که اندازه بودجه شهرداری‌های کشور حدود ۱۷ درصد سقف اول بودجه عمومی است و از این منظر بخش مهمی از مالیه عمومی کشور است و به همین دلیل باید توجه ویژه‌ای به مدیریت کارآمد و شفاف آن داشت. علاوه بر این، شفافیت و دسترسی به اطلاعات از جمله حقوق شهروندان است؛ این امر می‌تواند ضمن ایجاد بازوی قدرتمند نظارتی مردم‌پایه، به فعالیت نهادهای نظارتی نیز کمک کند. از جمله مهم‌ترین گام‌های شفافیت مالی می‌توان به شفافیت بودجه شهرداری‌ها، شفافیت صورت‌های مالی ستاد و زیرمجموعه‌ها، شفافیت اطلاعات مربوط به تمام معاملات شامل خرید، فروش، مشارکت و... و اجرای معاملات از طریق سامانه‌ای شفاف و قابل نظارت اشاره کرد. راهکارهای این گزارش شامل تکمیل و انتشار بانک اطلاعاتی زمین و املاک شهرداری و معاملات مربوط به آنها، انتشار نسخه اکسل همه صورت‌های مالی واحدهای تابعه، تکمیل، تجمیع و انتشار اطلاعات تمام معاملات خرد، متوسط و کلان به خصوص معاملات مربوط به املاک، ثبت سیستمی بدهی‌ها و مطالبات همه واحدهای تابعه و همچنین انتشار آنها، ایجاد زمینه انجام کلیه معاملات شهرداری به صورت الکترونیکی در تالار معاملات شهرداری است [۵].

۲-۲. سوابق تقنینی

در این حوزه، لایحه «اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور»، که در سال ۱۴۰۲ در هیئت‌وزیران به تصویب رسید و برای انجام تشریفات قانونی تقدیم مجلس شورای اسلامی شد، از جمله پشتوانه تقنینی در موضوع نظارت دولتی بر شهرداری‌ها در ایران است.

۳. نظارت بر شهرداری‌ها در ایران

۳-۱. نظارت محلی بر شهرداری‌ها

و اداره بخشی از امور محلی شهر زیر نظر شورای اسلامی شهر و با هماهنگی وزارت کشور می‌پردازد [۱۷]. براساس اطلاعات موجود در پورتال وزارت کشور (دفتر تقسیمات کشوری)، در حال حاضر در کل کشور ۱۴۴۹ شهرداری وجود دارد [۸] که مطابق فصل ششم قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴، این نهاد در یک تقسیم‌بندی کلی دارای پنج وظیفه، شامل وظایف عمرانی، خدماتی، نظارتی - حفاظتی، رفاه اجتماعی و مدیریت منابع است. ماده (۵۵) قانون^۲ مذکور به‌طور مشخص به انواع وظایف شهرداری در هر یک از ابعاد

شهرداری در ایران با تصویب قانون بلدیه پا به عرصه وجود نهاد. این نهاد مطابق با ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی^۱ مصوب ۱۳۷۳، نهاد عمومی غیردولتی است [۶]. در واقع شهرداری دارای یک شخصیت حقوقی مستقل است که بر پایه نظام عدم تمرکز محلی در حدود وظایف و تکالیف محوله از سوی قانونگذار در محدوده شهر و در چارچوب بودجه و برنامه مصوب با لحاظ قوانین و مقررات موضوعه، به ارائه پاره‌ای از خدمات شهری

۱. ماده واحده: واحدهای سازمانی مشروحه زیر و مؤسسات وابسته به آنها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ می‌باشند:

۱- شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری‌ها باشد.

۲. ماده (۵۵): وظایف شهرداری به شرح ذیل است:

۱- ایجاد خیابان‌ها و کوچه‌ها و میدان‌ها و باغ‌های عمومی و مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین موضوعه. ۲- تنظیم و نگهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و تنقیه قنوات مربوط به شهر و تأمین آب و روشنایی به وسایل ممکنه. ۳- تعیین نرخ اجناس مورد احتیاج عموم از قبیل خاوردار، پوشاک، برق، آب، کرایه وسایل نقلیه، حق‌الزحمه و کارمزد و آنچه به نظر شهرداری از لحاظ احتیاجات عمومی محتاج نرخ‌گذاری باشد و تعقیب متخلفین و نظارت در نصب برگه قیمت بر روی اجناس و اتخاذ تدابیر لازم برای ارزانی و فراوانی خاوردار عمومی و جلوگیری از تولید و عرضه و فروش اجناس فاسد و معدوم نمودن آنها. ۴- مراقبت در امور بهداشت ساکنین شهر و حومه و اجرای مقررات بهداشتی از طرف کسبه و مردم و نظارت در تطبیق وضع دکاکین و مغازه‌ها و فروشگاه‌ها و اماکن عمومی با قواعد بهداشتی و تشریک مساعی با سازمان‌های بهداشتی. ۵- جلوگیری از گدایی و جمع‌آوری متکدیان و اعزام آنها به سازمان‌های اردوی کار و جمع‌آوری و نگهداری اطفال سرراهی. ۶- اجرای تبصره «۱» ماده (۸) قانون تعلیمات اجباری و تأسیس مؤسسات فرهنگی و بهداشتی و تعاونی مانند نگاه حمایت مادران و نوانخانه و پرورشگاه و درمانگاه و بیمارستان و شیرخوارگاه و تیمارستان و کتابخانه و کلاس‌های مبارزه با بی‌سوادی و کودکان و باغ کودکان و امثال آن در حدود اعتبارات مصوب و همچنین کمک به این قبیل مؤسسات و مساعدت مالی به انجمن تربیت بدنی و پیش‌آهنگی و کمک به انجمن‌های خانه و مدرسه و اردوی کار. شهرداری در این قبیل موارد و همچنین در مورد موزه‌ها و خانه‌های فرهنگی و زندان با تصویب انجمن شهر از اراضی و ابنیه متعلق به خود با حفظ مالکیت به رایگان و یا با شرایط معین به‌منظور ساختمان و استفاده به اختیار مؤسسات مربوط خواهد گذاشت. ۷- حفظ و اداره کردن دارایی منقول و غیرمنقول شهر و اقامه دعوی بر اشخاص و دفاع از دعاوی اشخاص علیه شهرداری. ۸- برآورد و تنظیم بودجه و متمم بودجه و اصلاح بودجه و تاریخ بودجه شهرداری و تنظیم پیشنهاد برنامه ساختمانی و اجرای آن پس از تصویب انجمن شهر یک نسخه از بودجه مصوب و برنامه ساختمانی در شهرستان‌ها به وسیله فرماندار یا بخشدار به وزارت کشور ارسال می‌شود. ۹- انجام معاملات شهرداری اعم از خرید و فروش اموال منقول و غیرمنقول و مقاطعه و اجاره و استجاره پس از تصویب انجمن شهر با رعایت صلاح و صرفه شهرداری. ۱۰- اهدا و قبول اعانات و هدایا به نام شهر و همچنین دادن مدال‌ها و نشان‌های شهر با تصویب انجمن شهر. ۱۱- نظارت و مراقبت در صحت اوزان و مقیاس‌ها. ۱۲- تهیه آمار مربوط به امور شهر و تولید و متوفیات. ۱۳- ایجاد غسلخانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آنها. ۱۴- اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالان‌های عمومی و خصوصی و پر کردن و پوشاندن چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکن‌ها و ایوان‌های مشرف و مجاور به معابر عمومی که افتادن آنها موجب خطر برای عابرین است و جلوگیری از ناودان‌ها و دودکش‌های ساختمان‌ها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد. ۱۵- جلوگیری از شیوع امراض ساریه انسانی و حیوانی و اعلام این‌گونه بیماری‌ها به وزارت بهداشت و مؤسسات بهداشتی و دامپزشکی و شهرداری‌های مجاور هنگام بروز آنها و دور نگاهداشتن بیماران مبتلا به امراض ساریه و جمع‌آوری حیوانات بلاصاحب و دفع حیوانات مریض و مضر و ولگرد و ممانعت از چرا و گردش چارپایان و احشام در شهر و دفع و اتلاف حشرات. ۱۶- تهیه مقررات صنفی و پیشنهاد آن به انجمن شهر و مراقبت در امور صحیح اصناف و پیشه‌وران. ۱۷- تهیه نقشه حدود شهر و حومه و اصلاح و اجرای آن با رعایت تشریفات مربوطه. ۱۸- ایجاد و تعیین میدان‌های عمومی برای خرید و فروش اوراق و میوه و تره‌بار و سایر مایحتاج عمومی و تعیین محل‌های مخصوص توقف وسایل نقلیه. ۱۹- تنظیم و اجرای مقررات و آیین‌نامه‌های لازم برای فراوانی و مرغوبیت و ارزانی گوشت و نان. ۲۰- جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه اماکن که به‌نحوه از آنها موجب بروز مزاحمت برای ساکنین یا مخالف اصول بهداشت در شهرهاست. شهرداری مکلف است از تأسیس کارخانه‌ها، کارگاه‌ها، گاراژهای عمومی و تعمیرگاه‌ها و دکان‌ها و همچنین از مراکزی که مواد محترقه می‌سازند و اصطبل چارپایان و مراکز دامداری و به‌طور کلی تمام مشاغل و کسب‌هایی که ایجاد مزاحمت و سروصدا کند یا تولید دود یا فوونت و یا تجمع حشرات و جانوران نماید جلوگیری کند و در تخریب کوره‌های آجر و گچ و آهک‌پزی و خزینه گرمابه‌های عمومی که مخالف بهداشت است اقدام نماید و یا نظارت و مراقبت در وضع دودکش‌های اماکن و کارخانه‌ها و وسایل نقلیه که کار کردن آنها دود ایجاد می‌کند از آلوده شدن هوای شهر جلوگیری نماید و هرگاه تأسیسات



عمرانی، خدماتی، نظارتی و رفاه اجتماعی پرداخته است. اینجا ذکر این نکته ضروری است که شهرداری در حوزه رفاه اجتماعی به طور مستقیم وظایفی مشخص بر عهده ندارد؛ در مواردی که وظایفی در حوزه اجتماعی بر عهده شهرداری گذاشته شده است، این تکلیف از طریق «تشریک مساعی» و «همکاری» انجام می‌شود. ضمن اینکه برخی از وظایف مصرح در ماده (۵۵) قانون شهرداری از قبیل تأمین و توزیع آب شرب با تشکیل وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی مرتبط، نسخ ضمنی گردیده است [۹]. شایان ذکر است که شرح قانونی وظایف شهرداری‌ها در ایران چارچوب مشخص، انسجام و یکپارچگی ندارد و در بسیاری از قوانین مختلف به صورت پراکنده به مسئولیت‌هایی اشاره شده است. یکی از دلایل این امر آن است که در کشور مرز مشخصی میان وظایف ملی و محلی وجود ندارد و تفکیک درستی میان این دو مورد صورت نگرفته است. اما آنچه در انجام وظایف قانونی شهرداری‌ها حائز ارزش فراوان است، نظارت بر نحوه انجام امور و وظایف محوله است. طبق بندهای ذیل ماده (۱۰۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران مصوب ۱۳۷۵ (با اصلاحات و الحاقات تا تاریخ ۱۳/۱۲/۱۴۰۳)، نظارت مردمی یا محلی بر فعالیت‌های شهرداری‌ها در کشور بر عهده شوراهای اسلامی شهر است و مطابق با بندهای متعدد در ماده مذکور مفاد نظارت شامل این موارد است:

۱- نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان‌های خدماتی در صورتی که این نظارت مخل جریان عادی این امور نشود؛

۲- نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب در آمد و هزینه آنها به گونه‌ای که مخل جریان عادی امور شهرداری نباشد؛

۳- تأیید صورت جامع در آمد و هزینه شهرداری که هر ۶ ماه یک بار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزارت کشور؛

۴- تصویب معاملات و نظارت بر آنها اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجاره که به نام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد، با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری؛

۵- نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری؛

۶- نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر؛

۷- نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی که توسط بخش خصوصی، تعاونی یا دولتی اداره می‌شود، با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل مؤسسات بر اساس پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش‌سوزی و مانند آن؛

۸- نظارت بر ایجاد گورستان، غسلخانه و تهیه وسایل حمل اموات مطابق با اصول بهداشت و توسعه شهر؛

۹- وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری؛

۱۰- نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میداين و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی شهر بر طبق مقررات موضوعه [۱۰].

همچنین طبق ماده (۶۴) [قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران \(با اصلاحات و الحاقات ۱۴۰۳\)](#) بند ذیل (به عنوان وظیفه نظارتی شورای عالی استان‌ها نسبت به شهرداری‌ها) بعد از بند «۱۰» به ماده (۸۸) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران با اصلاحات و الحاقات ۱۳۹۶ (وظایف و اختیارات شورای عالی استان‌ها) الحاق شده است. در این بند بیان

مذکور فوق قبل از تصویب این قانون به وجود آمده باشد آنها را تعطیل کند و اگر لازم شود آنها را به خارج از شهر انتقال دهد. این بند با رعایت قانون هوای پاک اجرایی می‌گردد. ۲۱- احداث بناها و ساختمان‌های مورد نیاز از قبیل رخت‌شورخانه، مستراح، گرمابه، کشتارگاه، گورستان، میدان، باغ کودکان و احداث و تعیین تالارها و محل‌های مخصوص برگزاری مجالس و مراسم ترحیم و ساختمان‌های خانه‌های ارزان قیمت جهت اشخاص بی‌بضاعت ساکنین شهر و نظایر آن در حدود مقدرات مالی. ۲۲- تشریک مساعی با فرهنگ در حفظ ابنیه و آثار باستانی شهر و نظارت در طرز و اسلوب ساختمان‌های شهر و تعیین طبقات ساختمان‌ها و تناسب ارتفاع بناها با عرض معابر و تعیین مصالح نماسازی ضمن پروانه ساختمانی و جلوگیری از ساختمان‌های بدون پروانه و مخالف مشخصات تعیین شده در پروانه ساختمان و نقشه شهرداری و تخریب آن و تخصیص قسمت‌های مختلف شهر و مناطق مسکونی و تجارتي و صنعتی و غیره و تدوین آیین‌نامه و نظامات لازم برای این کار. ۲۳- اهتمام در مراعات شرایط بهداشت در کارخانه‌ها و مراقبت در پاکیزگی گرمابه‌ها. ۲۴- صدور پروانه برای کلیه ساختمان‌هایی که در شهر می‌شود. ۲۵- ساختن خیابان‌ها و آسفالت کردن سواره‌روها و پیاده‌روهای معابر و کوچه‌های عمومی و انهار و جدول‌های طرفین از سنگ، آسفالت و امثال آن به هزینه شهرداری هر محل. ۲۶- پیشنهاد برقراری یا الغای عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان عوارض اعم از کالاهای وارداتی و صادراتی کشور و محصولات داخلی و غیره و ارسال یک نسخه از تصویب‌نامه برای اطلاع وزارت کشور.

قرار خواهد گرفت. نظارت حاکمیتی بر شهرداری‌ها در ایران از طریق نهادهای مختلف انجام می‌شود که به منظور حصول اطمینان از عملکرد صحیح، قانونی و بهینه شهرداری‌هاست. نهادهای ذیل به عنوان نهادهای ناظر بر شهرداری‌ها در ایران اند که هر کدام بر اساس تخصص و حیطه فعالیت خود بر شهرداری‌ها نظارت دارند یا اینکه در این زمینه نقش هدایتگری دارند. نقش این نهادها، نظارت حکومتی یا حاکمیتی بر شهرداری‌هاست که از طریق سازوکارهای مختلف انجام می‌شود و گاهی این نهادها با همکاری یکدیگر نقشی مکمل در ایفای وظیفه نظارتی خود بر شهرداری‌ها بر عهده دارند. اینجا با توجه به وظایف هر یک از نهادها، ابعاد این نظارت را می‌توان به انواع اداری، مالی، قضایی و... تقسیم‌بندی کرد. مهم‌ترین نهادهای ناظر بر شهرداری‌ها در کشور در نوع نظارت حاکمیتی به شرح جدول ۲ است.

شده است: «نظارت بر روند هزینه‌کرد درآمدهای ناشی از قانون مالیات بر ارزش افزوده و قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها که از طریق وزارت کشور بین شهرداری‌ها و دهیاری‌ها توزیع می‌گردد، جزء وظایف شورای عالی استان‌ها است و این شورا موظف است هر ۶ ماه یک بار گزارش نظارتی مربوط به این بند را به کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای مجلس شورای اسلامی ارائه کند» [۱۱]. براساس این بند قانونی، می‌توان گفت که وظیفه نظارتی شورای عالی استان‌ها نسبت به شهرداری‌ها تعیین شده و نقش شورای عالی استان‌ها نیز در این زمینه تدقیق شده است که این نوع نظارت را می‌توان نوعی نظارت محلی در نظر گرفت.

۲-۳. نظارت حاکمیتی بر شهرداری‌ها

در این بخش نظارت حاکمیتی بر شهرداری‌ها مورد بحث و بررسی

جدول ۲. نهادهای ناظر بر شهرداری‌ها در کشور در نوع نظارت حاکمیتی

ردیف	عنوان نهاد	قوه متبوع	وظیفه
۱	وزارت کشور	قوه مجریه	هماهنگی به منظور توسعه امور عمرانی شهرها و روستاها و هدایت و پشتیبانی فنی-اجرایی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مربوط به آنها (پورتال وزارت کشور)
۲	وزارت اقتصاد و دارایی (سازمان حسابرسی)	قوه مجریه	تدوین اصول و ضوابط فنی قابل قبول حسابداری و حسابرسی (بند «۴») ماده (۱) <u>قانون تشکیل سازمان حسابرسی</u>
۳	وزارت اقتصاد و دارایی (سازمان امور مالیاتی کشور)	قوه مجریه	نظارت و کنترل بر اجرای قوانین مالیاتی در شهرداری‌ها (پورتال سازمان امور مالیاتی کشور)
۴	وزارت راه و شهرسازی	قوه مجریه	سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کلان، نظارت بر اجرای طرح‌ها، نظارت بر ساخت و ساز و مقررات فنی و مقابله با تخلفات شهرداری‌ها (پورتال وزارت راه و شهرسازی)
۵	دیوان محاسبات کشور	قوه مقننه	بررسی و حسابرسی بودجه و هزینه‌های شهرداری‌ها (نظارت بر مصرف صحیح بودجه عمومی) (اصل (۵۵) قانون اساسی و ماده (۲) <u>قانون دیوان محاسبات کشور</u>)
۶	سازمان بازرسی کل کشور	قوه قضائیه	رسیدگی به تخلفات اداری و مالی و ترک فعل تکالیف قانونی شهرداری‌ها و انجام بازرسی‌های دوره‌ای (ماده (۲) <u>قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور</u>)
۷	دیوان عدالت اداری	قوه قضائیه	رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات شهرداری‌ها (جزء «الف» بند (۱۱) ماده (۱۰) <u>قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری</u>)

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۱-۲-۳. نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها در ایران

وزارت کشور در ایران به عنوان متولی امور داخلی کشور، بر انواع فعالیت‌ها و اقدامات شهرداری‌ها نظارت کلی دارد. در این زمینه و در

شرح وظایف وزارت کشور به مأموریت «هماهنگی در جهت توسعه امور عمرانی شهرها و روستاها و هدایت و پشتیبانی فنی-اجرایی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مربوط



به آنها» اشاره شده است [۱۲].

بدین ترتیب، وزارت کشور یکی از مهم‌ترین نهادهای نظارتی و مدیریتی برای شهرداری‌ها در ایران محسوب می‌شود. این وزارتخانه معمولاً از طریق دفترها و سازمان‌های تخصصی خود، مانند سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، نظارت و پشتیبانی فنی از شهرداری‌ها را انجام می‌دهد. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به‌عنوان زیرمجموعه و بازوی اجرایی وزارت کشور است که در امور شهرداری‌ها فعالیت می‌کند و مسئولیت‌های گسترده‌ای در زمینه مدیریت شهری برعهده دارد. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به‌طور مستقیم با مدیریت معاون عمران و توسعه امور شهری و روستایی وزیر کشور فعالیت می‌کند. از نظر ساختاری، فعالیت این سازمان در سطح ملی است و در سطوح محلی از طریق استانداری‌ها و فرمانداری‌های سراسر کشور وظایف خود را اجرا می‌کند. گفتنی است «دفتر ارزیابی عملکرد، بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات» در سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مهم‌ترین بخش نظارتی در این سازمان است که وظایف نظارت بر شهرداری‌ها را برعهده دارد و اقدامات اصلی نظارت شامل «ارزیابی عملکرد»، «بازرسی» و «پاسخ‌گویی به شکایات» است. وظایف کلی نظارتی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بر شهرداری‌ها شامل این موارد است:

۱ نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات شهری که شامل بررسی انطباق عملکرد شهرداری‌ها با قوانین مختلف، مانند قانون شهرداری، قانون شوراها، آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، مصوبات دولت و شورای عالی شهرسازی و معماری است؛

۲ ارزیابی عملکرد شهرداری‌ها که به‌صورت دوره‌ای عملکرد اجرایی، مالی، عمرانی و خدماتی شهرداری‌ها ارزیابی می‌شود و این ارزیابی‌ها گاه به‌شکل رتبه‌بندی و امتیازدهی صورت می‌گیرد؛

۳ نظارت بر بودجه و امور مالی شهرداری‌ها با بررسی و تأیید چارچوب‌های مالی و بودجه‌ای شهرداری‌ها و کنترل نحوه هزینه‌کرد کمک‌های دولتی یا وام‌هایی که به شهرداری‌ها اعطا شده است؛

۴ اعزام هیئت‌های بازرسی و ممیزی که در صورت بروز شکایت، گزارش تخلف یا نیاز به بررسی دقیق‌تر، وزارت کشور می‌تواند تیم‌های بازرسی به شهرداری‌ها اعزام کند. این هیئت‌ها عملکرد اجرایی یا مالی شهرداری را بررسی می‌کنند؛

۵ هدایت و پشتیبانی فنی و تخصصی که شامل تدوین بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و استانداردهای لازم برای عملکرد شهرداری‌ها و همچنین ارائه آموزش، مشاوره و برنامه‌ریزی به کارکنان و مدیران شهرداری‌ها برای ارتقای کیفیت مدیریت شهری است؛

۶ رسیدگی به شکایات، تخلفات و بررسی شکایات مردمی یا نهادی از عملکرد شهرداری‌ها که در صورت احراز تخلف، پرونده به مراجع بالاتر (مانند هیئت‌های تخلفات اداری) ارسال می‌شود؛

۷ صدور پروانه‌ها و مجوزهای تأسیس سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به شهرداری، تأیید اساسنامه آنها و ساختار تشکیلاتی شهرداری‌ها؛

۸ تدوین و پیشنهاد قوانین و مقررات مربوط به مدیریت‌های محلی (شهرداری و دهیاری) به مراجع ذی‌ربط و نظارت عالی بر اجرای صحیح این قوانین در سطح شهرداری‌ها و دهیاری‌ها نیز از جمله وظایف سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌هاست [۱۳].

۲-۳-۲. پشتوانه تقنینی نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها

همان‌طور که اشاره شد، نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها در ایران بستر قانونی مشخص و سازمان‌یافته‌ای ندارد و قوانین پراکنده‌ای به این موضوع پرداخته‌اند که غالباً تفسیرهای متضاد و مختلفی از آن ارائه می‌شود. در واقع نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها چارچوب قانونی مدونی ندارد، اما برخی مواد قانونی مختلفی وجود دارد که می‌توان از طریق آنها ضرورت این نظارت را اثبات کرد. بنابراین در این بخش به شرح و ارائه قوانینی پرداخته خواهد شد که می‌توان از آنها به‌عنوان پشتوانه تقنینی در این زمینه یاد کرد.

قبل از شرح مستندات قانونی نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها، ابتدا باید به تبصره ماده (۱۵) **قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها** پرداخت که به موضوع تهیه و تصویب اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها اشاره کرده است. در ماده مزبور و تبصره آن بیان شده است: «در راستای ارتقای سطح دانش شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی به وزارت کشور اجازه داده می‌شود تا دودهم درصد (۲/۰٪) از عوارض متمرکز در اختیار خود را برای آموزش‌های کاربردی نیروهای شاغل در شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها براساس دستورالعملی که ظرف ۶ ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون مشترکاً توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و شورای عالی استان‌ها

این قانون، «وزارتین کشور و دادگستری مأمور اجرای این قانون می‌باشند». منظور در ماده مذکور، به‌طور مشخص ماده (۵۵) این قانون است که در آن وظایف شهرداری‌ها شرح داده شده است و وزارت کشور از مأموران مهم اجرای قانون شهرداری و وظایف شهرداری‌ها در کشور به حساب می‌آید [۹].

علاوه بر موارد یاد شده، در ماده (۲۲) **آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها** اشاره شده است: «دستورالعمل مربوط به طرز اجرا آیین‌نامه (مالی شهرداری) از طرف وزارت کشور تهیه و به شهرداری‌ها ابلاغ خواهد شد و در هر مورد که ابهامی در طرز اجرای هر یک از مواد این آیین‌نامه حاصل شود رفع ابهام به‌عهده وزارت کشور خواهد بود». طبق این ماده، «تهیه دستورالعمل طرز اجرا» آیین‌نامه مالی شهرداری توسط وزارت کشور، نوعی ابزار نظارت و هدایت‌گری شهرداری‌ها در زمینه امور مالی محسوب می‌شود. افزون بر این، ماده (۴۴) این آیین‌نامه بیان کرده است: «رسیدگی و ممیزی حساب شهرداری‌ها در سه مرحله به شرح زیر انجام خواهد شد: الف) حسابرسی به‌وسیله شهرداری قبل و بعد از خرج به‌وسیله کارکنان ثابت شهرداری که اطلاعات کافی در امور مالی و حسابداری داشته باشند.

ب) حسابرس به‌وسیله حسابداران قسم خورده یا متخصص که از طرف انجمن شهر انتخاب خواهد شد و در موقع تفریغ بودجه، شهرداری مکلف است نتیجه گزارش حسابرسان مذکور را همراه تفریغ بودجه در اجرای مفاد ماده (۶۷) و تبصره آن به انجمن شهر و وزارت کشور ارسال دارد.

ج) رسیدگی نهایی به‌وسیله انجمن شهر از طریق بررسی گزارش‌های مالی و گزارش حسابرسان مذکور در بند «ب» ماده فوق.

تبصره: طرز انجام حسابرسی شهرداری طبق دستورالعملی است که وزارت کشور تنظیم و به شهرداری‌ها ابلاغ خواهد کرد».

طبق این ماده، شورای شهر مکلف است نتیجه گزارش حسابرسان را به وزارت کشور ارسال کند و در وزارت کشور نیز سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مسئولیت «بررسی گزارش‌های حسابرسی شهرداری‌ها، سازمان‌های وابسته به آنها و تهیه دستورالعمل‌های مرتبط» را برعهده دارد. همچنین این سازمان موظف است به شکایات و اعتراض‌های واصله از اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان‌ها در خصوص عملکرد شهرداری‌ها نیز رسیدگی کند [۱۶].

تهیه و توسط وزیر کشور، تصویب و ابلاغ می‌گردد، هزینه نماید». تبصره این ماده نیز بیان می‌کند: «اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به‌عنوان مؤسسه دولتی وابسته به وزارت کشور توسط هیئت‌وزیران تهیه می‌شود و حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد» [۱۴]. بر مبنای تکلیف مندرج در این تبصره بود که لایحه «اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» به پیشنهاد وزارت کشور در جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۲/۲۴ هیئت‌وزیران به تصویب رسید، اما در حال حاضر طی تشریفات قانونی آن در مجلس شورای اسلامی به سرانجام نرسیده است. گفتنی است در لایحه اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در خصوص موضوع نظارت بر شهرداری‌ها، در بندهای «۴» و «۱۴» ماده (۴) به این موارد اشاره شده است:

■ راهبری، پشتیبانی و نظارت بر شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در حوزه‌هایی از قبیل حمل‌ونقل و شد آمد (ترافیک) عمران و شهرسازی و بافت‌های ناکارآمد شهری و روستایی و امور فرهنگی و اجتماعی؛

■ بازرسی و ارزیابی عملکرد شهرداری‌ها و دهیاری‌ها [۱۵].

اما به‌طور مشخص ماده (۶۲) قانون شهرداری (اصلاحی ۱۳۴۵) مبنای حقوقی مهم در موضوع نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌هاست. در این ماده قانونی اشاره شده است: «به‌منظور راهنمایی و ایجاد هماهنگی در امور شهرداری‌ها در سازمان وزارت کشور اداره‌ای به نام (اداره کل امور شهرداری‌ها) پیش‌بینی و تأسیس می‌شود. اداره کل امور شهرداری‌ها موظف است سازمان فنی خود را تکمیل و همواره مهندسين تحصیل کرده که دارای مدارک علمی در رشته‌های مختلف فنی و تخصصی باشند در اختیار داشته باشد تا به‌منظور بازرسی شهرداری‌ها و تهیه برنامه اصلاحات شهری و ساختمانی شهرها مورد استفاده قرار گیرند. چنانچه از طرف شهرداری یا انجمن شهر تقاضای اعزام مأمور فنی شود با هزینه شهرداری به محل اعزام می‌گردند». همان‌طور که در این ماده ملاحظه می‌شود، بازرسی شهرداری‌ها، تهیه برنامه اصلاحات شهری و ساختمانی شهرها و اعزام مأمور فنی به شهرداری‌ها برعهده وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) قرار داده شده است. همچنین طبق ماده (۹۵)



پسماند) پس از تصویب شورای اسلامی شهر در هیئت تطبیق مصوبات شهرستان در فرمانداری‌ها صورت می‌گیرد [۱۸].

ماده (۱۵) **قانون نوسازی و عمران شهری** مصوب ۱۳۴۷ نیز بیان کرده است: «شهرداری‌های مشمول ماده (۲) این قانون مکلف‌اند با راهنمایی وزارت کشور برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر را برای مدت پنج سال براساس نقشه جامع شهر و در صورتی که فاقد نقشه جامع باشند براساس احتیاجات ضروری شهر و با رعایت اولویت آنها در حدود منابع مالی مقرر در این قانون و سایر امکانات مالی شهرداری تنظیم کرده و پس از تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور طرح‌های مربوط را بر اساس آن اجرا کنند». طبق این ماده، برنامه پنج‌ساله شهرداری‌ها در شهرهای مراکز استان‌ها و شهرهای بالای ۵۰۰ هزار توسط وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) بررسی و تأیید می‌شود که این رویه را نیز می‌توان نوعی نظارت غیرمستقیم نام‌گذاری کرد [۱۹].

در بند «ب» ماده (۳۹) **قانون مالیات بر ارزش افزوده**^۱ با آخرین اصلاحات ۱۴۰۱ بیان شده است: «عوارض و جریمه‌های مربوط به بندهای «الف» و «ت» ماده (۲۶) و ماده (۲۸) این قانون به حساب تمرکز و جوه وزارت کشور واریز می‌شود تا به نسبت دوازده درصد (۱۲٪) سهم کلان‌شهرها، پنجاه و سه درصد (۵۳٪) سهم سایر شهرها و سی و پنج درصد (۳۵٪) سهم روستاها و مناطق عشایری و براساس شاخص‌های جمعیت و توسعه نیافتگی مذکور در بند «الف» این ماده توزیع شود. دستورالعمل اجرایی این بند توسط وزارت کشور با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور تهیه و ابلاغ می‌شود». طبق این بند، دستورالعمل اجرایی (ضوابط و رویه‌ها) توزیع عوارض و جریمه‌های کالاهای مشخص شده در مواد (۲۶) و (۲۸) قانون موضوعه میان شهرداری‌های کشور، توسط وزارت کشور تدوین و طراحی می‌شود که این روش به مثابه نظارت و کنترل غیرمستقیم امور شهرداری‌ها تلقی می‌شود [۲۰].

علاوه بر موارد یاد شده، براساس **قانون تأسیس شورای عالی**

در ماده (۱۳۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران (با اصلاحات و الحاقات تا تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۱۹) بیان شده است: «وزارت کشور مسئول اجرای این قانون است و موظف است ظرف دو ماه آیین‌نامه‌های اجرایی مورد نیاز را تهیه و هیئت وزیران موظف است ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون خارج از نوبت آیین‌نامه‌های مذکور را تصویب نماید». در همین راستا نظارت، بررسی و اظهار نظر در خصوص برنامه‌ها، اعتبارات و مسائل مالی سالانه شهرداری‌ها، که به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد، جزو وظایف معاونت هماهنگی امور عمرانی استانداری‌ها قلمداد شده و بررسی و انجام امور حسابرسی شهرداری‌ها به دفتر امور شهری و شوراهای زیرمجموعه معاونت هماهنگی امور عمرانی واگذار شده است. دفتر امور شهری و شوراهای استانداری نظارت مستمری را در این باره انجام می‌دهد و بازرسان خود را به صورت دوره‌ای به شهرداری‌ها اعزام می‌کند و در گزارشی که تدوین می‌کند، ایرادهای وارد شده بر اجرای بودجه شهرداری را متذکر می‌شود [۱۷].

در ماده (۸) **قانون مدیریت پسماندها** آمده است: «مدیریت اجرایی می‌تواند هزینه‌های مدیریت پسماند را از تولیدکننده پسماند با تعرفه‌ای که طبق دستورالعمل وزارت کشور توسط شوراهای اسلامی برحسب نوع پسماند تعیین می‌شود، دریافت نموده و فقط صرف هزینه‌های مدیریت پسماند نماید». وظیفه وزارت کشور در این زمینه تهیه و ابلاغ دستورالعمل است که در آن ضوابط و رویه‌هایی برای اجرای صحیح فرایند، وظیفه یا فعالیت مورد نظر تدوین می‌شود. ضمن اینکه تهیه دستورالعمل مشخصاً به معنای نظارت مستقیم نیست و بیشتر ماهیت راهبری و هدایت دارد، اما می‌توان آن را نوعی نظارت غیرمستقیم تلقی کرد که از طریق ضوابط و رویه‌های طراحی شده، فعالیت‌ها و اقدامات شهرداری در زمینه مدیریت پسماندها را کنترل می‌کند. شایان ذکر است که نظارت بر تعیین عوارض و بهای خدمات (از جمله بهای خدمات

۱. «سهم شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری، براساس ترتیبات ذیل به حساب تمرکز و جوه وزارت کشور و حساب تمرکز و جوه اداره کل امور مالیاتی استان ذی‌ربط نزد خزانه‌داری کل کشور برای توزیع بین شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واریز می‌شود: الف) نود درصد (۹۰٪) از عوارض و جریمه‌های مربوط به ماده (۷) و بندهای «ب» و «پ» ماده (۲۶) این قانون پس از واریز به حساب تمرکز و جوه اداره کل امور مالیاتی استان براساس شاخص جمعیت میان شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، اداره امور عشایر هر شهرستان (سهم مناطق عشایری) و فرمانداری‌های همان استان (سهم روستاهای فاقد دهیاری) توزیع و ده درصد (۱۰٪) مابقی به حساب تمرکز و جوه وزارت کشور واریز تا به موجب آیین‌نامه‌ای که براساس شاخص‌های توسعه نیافتگی سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت کشور تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد بین شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، اداره امور عشایر شهرستان (سهم مناطق عشایری) و روستاهای فاقد دهیاری (به حساب فرمانداری‌ها) توزیع گردد.

هیئت حل اختلاف ذی ربط ارجاع می‌شود [۲۲].

گفتنی است که علاوه بر قوانین مزبور، گاهی قوانین موضوعی خاص به موضوع نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها اشاره کرده‌اند که در قالب مصوبات به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تکلیف شده است. برای مثال تکالیف و مسئولیت‌های شهرداری‌ها، که در قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۷-۱۴۰۳) به آنها اشاره شده است، از طریق بخشنامه بودجه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به شهرداری‌های کشور ابلاغ می‌شود. همچنین بخشنامه مذکور، معیار اصلی بازرسی بودجه شهرداری‌ها توسط سازمان بازرسی کل کشور است. در قوانینی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم تکلیف و مسئولیتی بر عهده شهرداری‌ها قرار داده شده است، غالباً دستگاه‌های نظارتی تکلیف مربوطه را از وزارت کشور به‌عنوان متولی شهرداری‌ها مطالبه می‌کنند.

۳-۲-۳. ابزارهای نظارتی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور نقش ناظر عالی و هدایتگری شهرداری‌ها را ایفا می‌کند که در این زمینه بر سه موضوع نظارت قانونی و مالی، راهبری و آموزش و کنترل عملکرد اجرایی تمرکز دارد. ابزارهای نظارتی (روش‌های اعمال نظارت) سازمان به این شرح است:

- دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی،
- صدور مجوزهای تأسیس و بازرگری در ساختارهای تشکیلاتی؛
- نظام‌نامه ارزیابی عملکرد (تدوین و طراحی شاخص‌های ارزیابی عملکرد در حوزه شهرسازی، امور مالی، خدمات شهری، امور قراردادها، پروژه‌های عمرانی، حمل‌ونقل و ترافیک، امور اداری و نیروی انسانی، مصوبات شورا، اجتماعی، فرهنگی و عمومی) که رویکرد در اینجا از طریق رتبه‌بندی و امتیازدهی، بیشتر ماهیت تشویقی دارد؛
- سیستم‌های الکترونیکی پایش و ثبت اطلاعات (مانند سامانه‌های مالی، عمرانی یا خدمات شهری یا سامانه‌های ثبت شکایات مردمی)؛
- اعزام بازرسان و ارزیابان؛
- مکاتبات رسمی و استعلام‌های نظارتی؛
- برنامه‌های ممیزی عملکردی و مالی.

هماهنگی ترافیک شهرهای کشور مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۰۸ مجلس

شورای اسلامی و اصلاحات سال ۱۳۸۸، شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرها در کشور به منظور اعمال سیاست‌های جامع و هماهنگ ترافیکی و تهیه خط‌مشی لازم و بهبود اداره کلیه امور مربوط به امر عبور و مرور همانند طراحی، برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، هماهنگی، هدایت، نظارت و انتظامات ترافیکی شهرها تشکیل شده است. مصوبات این شورا پس از تصویب وزیر کشور قابل اجراست و طبق ماده (۲) قانون مذکور، وزارت کشور عهده‌دار دبیرخانه شورای عالی خواهد بود. این شورا در سطوح استان و شهرستان نیز تشکیل می‌شود که ریاست آن بر عهده استانداری‌ها و فرمانداری‌هاست. نحوه فعالیت این شورا بر مبنای آیین‌نامه‌ای است که توسط وزارت کشور تهیه می‌شود. در واقع با تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور و ایجاد دفتر حمل‌ونقل در معاونت عمران و توسعه امور شهری و روستایی وزارت کشور، هدایت، سامان‌دهی و نظارت بر ترافیک و حمل‌ونقل شهرهای کشور بر عهده وزارت کشور قرار داده شد. انجام مأموریت‌های حمل‌ونقل و ترافیک شهری نیز بر عهده شهرداری‌ها قرار گرفته است [۲۱].

همچنین وزارت کشور در موضوع احراز تصدی سمت شهردار دارای وظایفی است که نظارت دولتی و غیرمستقیم بر انتخاب شهردار در کشور دارد. در آیین‌نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار مصوب ۱۳۹۷/۰۹/۲۵ همراه با اصلاحات و الحاقات اخیر، ماده (۱) اشاره شده است که شوراهای اسلامی شهرها موظف‌اند ظرف یک ماه پس از رسمیت یافتن، شهردار موردنظر خود را براساس ضوابط و شرایط موضوع این آیین‌نامه، برگزینند و صورت جلسه مصوبه شورا را به همراه مدارک و مستندات مورد نیاز، برای صدور حکم انتصاب به مرجع صدور حکم ارائه کنند. طبق ماده (۲) این آیین‌نامه، در صورتی که وزیر کشور یا استاندار، شهردار معرفی شده را واجد شرایط تعیین شده نداند، مراتب را با ذکر دلایل به شورای اسلامی شهر منعکس می‌کند. شورای اسلامی شهر مکلف است نسبت به انتخاب گزینه جدید یا اصرار بر نظر قبلی خود اقدام کند. در این ماده به این نکته نیز اشاره شده است که در صورت اصرار شورای اسلامی شهر بر مصوبه قبلی، براساس تبصره «۳» بند «۱» ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن، موضوع بلافاصله به



عنوان «طرح تعیین وظایف و اختیارات فرمانداران و استانداران و نحوه عزل و نصب آنها» بخشی از مسئولیت‌های وزارت کشور به استانداری‌ها تفویض شده است. بر اساس ماده (۱) این مصوبه، استاندار در مقام نماینده وزارت کشور، مسئولیت اجرای وظایف و اختیارات آن وزارت را در استان بر عهده دارد و در مقابل وزیر کشور پاسخ‌گو خواهد بود [۲۳]. بخشی از این وظایف به معاونت هماهنگی امور عمرانی استانداری‌ها سپرده شده است که در حوزه امور شهری و شامل این موارد می‌شود:

■ نظارت بر برنامه‌های عمرانی و گزارشگری مستمر از پیشرفت برنامه‌های عمرانی روستاها و شهرها و اعلام عدم پیشرفت آنها به سازمان‌های اجرایی مربوطه به منظور رفع موانع؛

■ نظارت بر پروژه‌های عمرانی در مناطق شهری و روستایی از محل اعتبارات مختلف؛

■ نظارت و بررسی اعتبارات شهرداری‌ها و هدایت و راهنمایی‌های لازم در اتخاذ روش‌های صحیح و رعایت اولویت‌ها در چارچوب طرح‌ها و برنامه‌ها؛

■ نظارت و بررسی و اظهار نظر در خصوص برنامه‌ها، اعتبارات و مسائل مالی سالیانه شهرداری‌ها که به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد [۲۴].

وظایف موجود نشان می‌دهد که استانداری‌ها در فرایند سلسله‌مراتب وزارت کشور به‌عنوان بازوی اجرایی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در سطح محلی عمل می‌کنند. در واقع، در بیش از ۷۰ درصد مسئولیت‌های معاونت‌های هماهنگی امور عمرانی استان‌ها بر «وظایف نظارتی» تأکید شده که بخشی از آنها شامل نظارت بر امور مدیریت شهری است؛ اما با وجود این، ساختار تشکیلات حوزه معاونت امور عمرانی استان‌ها با حجم وظایف محوله به آنها تناسب ندارد و در فرایند این نظارت، رویه واحد و منسجمی ایجاد نشده است.

بررسی جزئیات نظارت سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بر شهرداری‌ها نشان می‌دهد که سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور با جداسازی ساختار نظارتی خود، تدوین دستورالعمل‌های فنی و نظارتی و ایجاد دفترهای بازرسی و ستادهای استانی نقش محوری در نظارت قانونی، اجرایی، مالی و خدماتی بر شهرداری‌ها دارد. این سازمان نهادی کلیدی در تضمین یکپارچگی، شفافیت و پشتیبانی فنی دستگاه‌های مدیریت شهری است. نحوه عملکرد

به‌طور کلی، فعالیت‌های این سازمان در نظارت بر شهرداری‌ها را می‌توان به دو دسته نظارت عملکردی در تمام حوزه‌ها از جمله عمرانی، شهرسازی، خدماتی، مالی و نظایر آن و همچنین نظارت اداری شامل نظارت در حوزه ساختار اداری و استخدامی تقسیم‌بندی کرد. نظارت عملکردی شامل ارزیابی عملکرد است که در این روش در قالب نظام‌نامه ارزیابی عملکرد، شاخص‌های ارزیابی عملکرد شهرداری‌ها مستند بر قوانین مربوطه از جمله قانون شهرداری، آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و... بر شمرده می‌شود. در راستای طبقه‌بندی شاخص‌ها، حوزه‌های تخصصی عملکردی مربوط به هر یک از آنها نیز طبق موارد مذکور تعیین شده است. در موضوع بازرسی نیز طبق دستورالعمل‌های مربوطه، فرایند نظارت بر حسابرسی شهرداری‌ها و سازمان همیاری شهرداری‌ها ابلاغی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها کشور تدوین شده است. هدف از تهیه این دستورالعمل ایجاد یکپارچگی و انتظام بخشیدن در نحوه حسابرسی شهرداری‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های وابسته و تابعه و سازمان همیاری شهرداری‌های استان است.

نظارت اداری نیز در حوزه مدیریت امور اداری و نیروی انسانی شهرداری‌هاست که تصویب و اجرای چارت تشکیلاتی، اخذ مجوزهای جذب نیرو، آموزش نیروی انسانی، امور رفاهی نیروی انسانی، رعایت شرایط احراز پست‌های اداری، نیروهای مازاد بر چارت، اخذ مجوز قانونی برای تأسیس سازمان‌های وابسته، تنظیم احکام نیروی انسانی، اجرای طرح تکریم ارباب رجوع، تشکیل و عملکرد شورای اداری، تشکیل و عملکرد کمیته انضباطی و وضعیت آموزش شهروندان از جمله شاخص‌های بررسی و ارزیابی عملکرد شهرداری‌ها در زمینه امور اداری است. گفتنی است که حوزه «امور اداری و نیروی انسانی» نیز در نظام‌نامه ارزیابی عملکرد شهرداری‌های کشور آمده است، اما چون محتوای این بخش با سایر بخش‌ها در نظام‌نامه مذکور متفاوت است، در این نوشته ذیل نظارت اداری قرار داده شده‌اند [۱۰].

۴-۲-۳. همکاری سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با استانداری‌ها در نظارت بر شهرداری‌ها

به دلیل تعدد شهرداری‌ها و گستردگی وظایف وزارت کشور، به موجب مصوبه مورخ ۱۳۷۷/۰۷/۳۰ شورای عالی اداری با

را تهیه و تقدیم وزارت کشور و سایر نهادهای ذی‌ربط می‌کنند که در صورت مشاهده تخلفات به مراجع قانونی و هیئت تخلفات اداری سازمان ارجاع داده می‌شود. جدول ۳ کلیات سازوکارهای نظارتی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را نشان می‌دهد.

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در نظارت و ارزیابی عملکرد شهرداری‌ها بدین صورت است که این سازمان به‌طور مستمر عملکرد مالی، اداری و خدماتی شهرداری‌ها را ارزیابی می‌کند. دفترهای سازمان در استانداری‌ها گزارش‌هایی از عملکرد شهرداری‌های کشور

جدول ۳. کلیات سازوکارهای نظارت سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بر شهرداری‌ها در کشور

ردیف	سازوکارهای نظارت	شرح
۱	لایحه اساسنامه (مرجع نظارت)	تدوین شده براساس ماده (۱۵) قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و ماده (۶۲) قانون شهرداری
۲	دفتر ارزیابی عملکرد، بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات	تدوین شاخص‌های ارزیابی عملکرد، بازرسی‌های تخصصی و رسیدگی متمرکز به شکایات
۳	دستورالعمل - آیین‌نامه - مجوز - بخشنامه - نظام‌نامه ارزیابی عملکرد - سیستم‌های الکترونیکی پایش - اعزام بازرسی و ...	هدایت و راهبری انواع فعالیت‌های شهرداری‌ها، برنامه‌ریزی استراتژیک و تبدیل وضعیت کارکنان
۴	دفاتر استانی	کنترل و نظارت بر انواع عملکرد شهرداری‌ها

مأخذ: همان.

شهرداری‌ها به‌صورت برخط گزارش‌های مالی خود، مانند هزینه‌ها، درآمدها، پرداخت‌ها و قراردادها، را در این سامانه ثبت می‌کنند. از طریق این سامانه امکان نظارت و کنترل دقیق بر بودجه و هزینه‌ها برای وزارت کشور و دیوان محاسبات فراهم می‌شود. همچنین در دفتر ارزیابی عملکرد، بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها برای بررسی درخواست‌ها و پاسخ‌گویی به شکایات مردمی، سه سامانه در اختیار این دفتر قرار داده شده است که عبارت‌اند از: سامانه سامد (ریاست جمهوری)، سامانه شکایات (سازمان بازرسی کل کشور) و سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی).

■ تدوین و به‌روزرسانی آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مرتبط

دستورالعمل‌های مرتبط با ساخت و ساز شهری، مدیریت پسماند، حمل و نقل شهری و ایمنی عمومی و ... توسط سازمان تدوین و به‌روزرسانی می‌شود. همچنین آیین‌نامه‌های مالی و اداری شهرداری‌ها برای جلوگیری از تخلفات و بهبود نظارت و انتشار راهنماهای اجرایی برای کمک به شهرداری‌ها در اجرای صحیح قوانین مورد بازنگری این سازمان قرار می‌گیرند. در اجرای مفاد

۵-۲-۳. اقدامات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در نظارت بر فعالیت‌های شهرداری‌ها

انواع اقدامات انجام شده توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در نظارت بر فعالیت‌ها و عملکرد شهرداری‌ها شامل این موارد است:

■ برگزاری دوره‌های آموزشی و کارگاه‌های تخصصی

سازمان دوره‌های آموزشی و تخصصی برای مدیران، شهرداران و کارکنان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها برگزار می‌کند. این دوره‌ها شامل مدیریت شهری، برنامه‌ریزی توسعه، فناوری اطلاعات، مالی و حسابداری، خدمات عمومی و محیط زیست است. گفتنی است که برگزاری دوره‌های آموزشی بیشتر جنبه راهنمایی و هدایت دارد و ماهیت نظارتی ندارد.

■ پیاده‌سازی سامانه‌های الکترونیکی مدیریت شهری

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها سامانه‌های الکترونیکی یکپارچه برای ثبت و گزارش دهی عملکرد مالی و اداری شهرداری‌ها طراحی و راه‌اندازی کرده است که شهرداری‌ها در سراسر کشور از آن برای ثبت و مدیریت کلیه امور مالی، اداری، قراردادها، املاک و پروژه‌ها استفاده می‌کنند. نحوه عملکرد این سامانه به‌گونه‌ای است که ابتدا



نباشد. همچنین کمبود نیروهای متخصص و آموزش دیده در حوزه نظارت، ضعف در کشف و پیشگیری از تخلفات را افزایش می‌دهد. همچنین در فرایند نظارت و ارزیابی عملکرد، بیشتر مسائل مالی و بودجه‌ای در میان است تا بهره‌وری و اثربخشی نظارت.

■ تعداد بالای شهرداری‌ها و پراکندگی جغرافیایی آنها:

در کشور ۱۴۴۹ شهرداری وجود دارد که به‌طور طبیعی نظارت بر همه آنها به‌صورت متمرکز بسیار دشوار و زمان‌بر است. همچنین بسیاری از شهرداری‌های کوچک ممکن است به دلایل ضعف دسترسی و امکانات کمتر، به‌سختی تحت نظارت دقیق قرار گیرند.

■ شفافیت ناکافی در فرایندهای نظارتی: برخی فرایندهای

نظارتی و گزارش‌دهی به‌صورت شفاف و عمومی انجام نمی‌شود و برای پنهان ماندن پاره‌ای از اقدامات غیرقانونی، اطلاعات آنها فقط محدود به مدیران و مسئولان باقی می‌ماند. این مسئله موجب کاهش اعتماد عمومی و افزایش احتمال فساد و سوءاستفاده می‌شود.

■ تداخل وظایف و ضعف هماهنگی بین نهادها: علاوه بر

سازمان شهرداری‌ها، نهادهای مختلفی مانند شورای اسلامی شهر، دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور و... در حوزه نظارت بر شهرداری‌ها دخیل‌اند و نبود هماهنگی مؤثر میان این نهادها، نظارت یکپارچه و جامع را دشوار می‌کند.

■ چالش‌های قانونی و قضایی: در این زمینه قوانین و مقررات

نظارتی پراکنده، ناقص، مبهم یا قدیمی وجود دارند و توانایی مقابله با تخلفات جدید را ندارند و نقش نظارتی و راهبردی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را تضعیف می‌کنند. همچنین ضعف و ناکارآمدی سازوکارهای قضایی در این زمینه، اثر بازدارندگی نظارت را در بیشتر موارد کاهش می‌دهد. همچنین برای انجام نظارت و ارزیابی شاخص‌های کمی مناسب و کارآمدی طراحی و تدوین نشده است [۲۶].

ماده (۲۵) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و وظایف محوله به وزارت کشور و به‌منظور اصلاح نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ای شهرداری‌ها و فراهم کردن بسترهای لازم برای ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی مالی، دستورالعمل «طرز تهیه و تدوین، اجرا و تفریغ بودجه شهرداری» به‌عنوان بخشی از نظام جامع مالی شهرداری‌ها توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و از طریق وزیر کشور برای اجرا در شهرداری‌های سراسر کشور به استانداران ابلاغ می‌شود. همچنین بخشنامه بودجه به‌عنوان نقشه راه شهرداری‌های کشور با نظر به رویکردهای کلان برنامه‌ای و بودجه در کشور و سایر قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت شهرداری‌ها و اسناد بالادستی ناظر بر مسئولیت‌ها و وظایف آنها توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور تنظیم می‌شود. بر این اساس، شهرداری‌های سراسر کشور موظف‌اند بودجه سالیانه خود را با تأکید بر مندرجات این بخشنامه و در چارچوب دستورالعمل بودجه ابلاغی توسط وزارت کشور و برشی از برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت و بر اساس مأموریت‌های اصلی خود تهیه و تنظیم کنند [۲۵].

۶-۲-۳. چالش‌های سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در

نظارت بر شهرداری‌ها

باتوجه به شرح وظایف سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در نظارت و راهبری شهرداری‌ها در کشور، که مستندات قانونی آن نیز بیان شد، این سازمان در اجرای این وظیفه با چالش‌ها و محدودیت‌هایی مواجه است که این چالش‌ها ترکیبی از مسائل ساختاری، قانونی، منابع انسانی و سیاسی است. شرح مهم‌ترین چالش‌ها به این‌گونه است:

■ کمبود منابع مالی و انسانی: منابع محدود سازمان برای انجام

بازرسی‌ها، آموزش‌ها و پیگیری شکایات موجب شده است که نظارت کامل و مستمر بر همه شهرداری‌ها در کشور امکان‌پذیر

۴. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها



در نظام‌های بسیط غیرمتمرکز، که دولت‌های محلی اختیارات تصمیم‌گیری و اجرایی بسیاری در واحدهای محلی خود دارند و به بیانی «اصل اداره آزاد» در مدیریت این واحدها حاکمیت دارد، نظارت دولت مرکزی بر شهرداری‌ها در کنار نظارت شوراهای

بررسی تجربیات جهانی نشان می‌دهد در بسیاری از کشورهای جهان یکی از مواردی که رابطه میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی را شکل می‌دهد و حفظ می‌کند، مقوله‌ای با عنوان «نظارت» است؛ نظارت حاکمیتی و دولتی بر حکومت‌های محلی. حتی

محلی و عمومی غیردولتی همچون شهرداری‌هاست. در واقع مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند به‌طور مستقیم بر شهرداری‌ها نظارت کند، اما می‌تواند از طریق وزارت کشور این مهم را به اجرا درآورد و بنابراین وزارت کشور در حیطه وظایف و اختیارات خود پاسخ‌گوی مجلس درباره عملکرد گوناگون شهرداری‌هاست.

بنابراین مهم است که مرز میان این دو نوع نظارت محلی و حاکمیتی روشن و تصریح شود. در حقیقت، نظارت حاکمیتی (وزارت کشور) بر شهرداری‌ها نیازمند طراحی و تدوین چارچوبی قانونی است که ماهیت نظارت، حد نظارت، ابزارهای نظارت و ضمانت اجرا در آن تضمین شود. همچنین مهم‌ترین مسئله این نوع از نظارت، ضعف سازوکارهای قضایی در این عرصه است؛ زیرا در هر صورت تمهید سازوکارهای قضایی مناسب و کارآمد در نظارت امری غیرقابل انکار است. اهمیت سازوکارهای قضایی از این منظر مورد تأکید است که اثر بازدارندگی نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها کاهش نیابد یا از بین نرود. همچنین، شایان ذکر است در محتوای کلی لایحه اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، که سند مهمی در این حوزه است، ضعف و اشکالات اساسی وجود دارد. در این لایحه و در شرح وظایف نظارتی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به کلیاتی اشاره شده که اولاً ماهیت و حوزه وظایف نظارتی این سازمان به‌طور مشخص تدقیق نشده و همچنین محتوای لایحه اساسنامه منجر به ایجاد تداخلات میان وظایف نظارتی شوراهای اسلامی شهر و وزارت کشور شده است. بنابراین راهکارهای پیشنهادی برای بهبود نظارت وزارت کشور و مشخصاً سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بر شهرداری‌ها شامل این موارد می‌شود:

■ بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات مرتبط

ماده (۶۲) قانون شهرداری باید به‌روزرسانی، و منظور از نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها در آن تعیین تکلیف شود. حدود نظارت (نظارت در حسن اجرای وظایفی که طبق این قانون به‌عهده وزارت کشور گذاشته شده است) در این ماده قانونی مشخص است، اما ماهیت نظارت، هدف از نظارت و ضمانت‌اجرائی آن به‌درستی روشن نیست. ماده (۹۵) قانون مذکور (وزارت کشور و دادگستری مأمور اجرای این قانون‌اند) نیز نیازمند بازبینی و تدقیق است؛ زیرا این ماده قانونی ظرفیت حقوقی مناسبی است که بتوان در آن نقش و مأموریت وزارت کشور را در زمینه وظایف شهرداری‌ها روشن کرد و به‌طور ویژه

محلی دارای جایگاه حقوقی و مدون مشخصی است.

در ایران وزارت کشور حلقه اتصال حاکمیت ملی و نهادهای محلی است. همان‌طور که اشاره شد، وزارت کشور مأموریت مهمی در حوزه مدیریت شهری بر عهده دارد و آن «هماهنگی در جهت توسعه امور عمرانی شهرها و روستاها و هدایت و پشتیبانی فنی - اجرایی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مربوط به آنها» است. این وظیفه در وزارت کشور و در مقیاس ملی بر عهده سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و در مقیاس محلی جزو وظایف معاونت هماهنگی امور عمرانی استانداری‌ها ابزار اجرایی سازمان شهرداری‌ها در سطح محلی است. اما به‌دلیل اینکه قوانین و گاهی مصوبات مختلف به‌صورت پراکنده بر وظایف نظارتی و راهبری وزارت کشور نسبت به شهرداری‌ها در کشور اشاره کرده‌اند، نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها اساساً ماهیت معینی ندارد، حدود و ثغور نظارت مشخص نیست و این نوع نظارت در بیشتر مواقع بازدارندگی و به‌تعبیری ضمانت‌اجرائی مناسبی ندارد. برای مثال، ماده (۴۴) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، که ابتدای گزارش به آن اشاره شد، بیان کرده است: «شهرداری مکلف است نتیجه گزارش حساب‌رسان را همراه تفریغ بودجه به انجمن شهر و وزارت کشور ارسال دارد»، اما در این ماده قانونی اشاره نشده است که بعد از ارسال نتیجه گزارش حساب‌رسان توسط شهرداری به وزارت کشور، این وزارتخانه چه وظایف و اقداماتی را بر عهده دارد و با چه هدفی این گزارش به وزارت کشور ارسال می‌شود. چنان‌که در حال حاضر بسیاری از شهرداری‌ها در کشور وجود دارند که در چند سال اخیر حسابرسی نشده‌اند. نکته دیگر اینکه در سال‌های اخیر بخش بزرگی از بودجه شهرداری‌ها در کشور از طریق بودجه دولتی تأمین شده است و تقریباً ۸۰ درصد شهرداری‌ها در کشور به کمک‌های دولتی وابسته‌اند که تخصیص این مبلغ نیازمند نظارت و حسابرسی دقیق است.

در هر صورت نظارت حاکمیتی بر نهادهای محلی همچون شهرداری‌ها ضروری است و نهادهای محلی در حوزه عملکرد خود باید به مراجع بالاتر پاسخ‌گویی داشته باشند و این نظارت هیچ‌تباری با نقش نظارتی شوراهای اسلامی شهر یا شورای عالی استان‌ها در این زمینه ندارد. شایان ذکر است که نقش دیگر و مستتر وزارت کشور در این زمینه، تسهیل نظارت‌پذیری مجلس شورای اسلامی بر نهادهای



همان‌طور که اشاره شد، ساختار تشکیلاتی حوزه معاونت هماهنگی امور عمرانی استانداری‌ها با حجم وظایف محوله به آنها تناسبی ندارد. فعالیت نیروی متخصص و کارآزموده در امر نظارت مقوله‌ای دارای اولویت و اثربخش است که باید در رأس فرایند جذب نیروی انسانی در این بخش قرار گیرد. از این‌رو چارت سازمانی دفتر ارزیابی عملکرد، بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و نیز دفترهای فنی و دفترهای امور شهری استانداری‌ها نیازمند بازنگری است.

■ استفاده از فناوری‌های نوین و سامانه‌های الکترونیکی

توسعه سامانه‌های هوشمند نظارت و گزارش‌دهی برخط از طریق سیستم اشتراک‌گذاری اطلاعات (فناوری‌های نوین) برای پوشش بهتر و سریع‌تر انواع عملکرد شهرداری‌ها از جمله راهکارهایی است که می‌تواند منجر به تسهیل نظارت شود. همچنین می‌توان در این زمینه با توجه به ابعاد نظارت به‌ویژه نظارت مالی، شهرداری‌ها را به انواع شهرداری‌های بزرگ، متوسط و کوچک مقیاس تقسیم‌بندی کرد و برای هر کدام از موارد تعیین شده، اصول و ضوابط ویژه‌ای در چگونگی نظارت تعریف کرد. تمهید و اجرای اقدامات تبیینی یا تشویقی پس از نظارت نیز یکی از راه‌های افزایش کارایی و سلامت فعالیت‌های شهرداری‌ها در کشور است. علاوه بر این، باید شاخص‌های کمی مناسب و کارآمدی به منظور نظارت و ارزیابی طراحی و تدوین شود.

■ تعیین ماهیت، حدود، ارکان، اجزا و اهداف نظارت

نظارت سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و نیز دفترهای محلی در سطح استان‌ها بر شهرداری‌ها به‌عنوان نهاد یا مؤسسه عمومی غیردولتی، ماهیتی «حاکمیتی و دولتی» دارد که در حدود و ثغور «اختیارات و وظایف قانونی وزارت کشور در این زمینه» صورت می‌پذیرد. ارکان اصلی این نظارت «عملکردی و اداری»، اجزای آن به ترتیب «ارزیابی عملکرد و بازرسی» و هدف آن «کنترل و هدایت» اقدامات و فعالیت‌های شهرداری‌هاست که گسترش بازدارندگی نظارت (ضمانت اجرایی و کارایی نظارت) منوط به ایجاد و تقویت بستر قانونی مدونی است. ذکر این نکته ضروری است که تفکیک وظایف ملی از وظایف محلی و نیز تعیین مرز دقیق میان این وظایف، نقش و جایگاه انواع نظارت اعم از محلی و نظارت حاکمیتی بر شهرداری‌ها را در کشور روشن و تضمین خواهد کرد.

به‌مأموریت نظارتی این نهاد نسبت به شهرداری‌ها نیز اشاره کرد. همچنین ماده (۴۴) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها نیازمند بررسی و اصلاح است؛ از این منظر که در بند «ب» ماده مذکور باید هدف و برآیند «ارسال نتیجه گزارش حساب‌رسان به وزارت کشور» تعیین شود. افزون بر این، لایحه اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ابتدا در موضوع نظارت بر شهرداری‌ها باید با هدف تعیین ماهیت نظارت، حدود و ثغور نظارت، ارکان نظارت و ضمانت اجرایی آن بازنگری، اصلاح و سپس تصویب شود. موارد مذکور باید به‌طور کامل در لایحه اساسنامه بیان شوند تا مرز میان نظارت محلی و نظارت دولتی بر شهرداری‌ها پررنگ شود.

■ بهبود هماهنگی بین نهادهای نظارتی مختلف

از آنجا که سایر نهادهای دولتی نیز در حوزه وظایف خود بر شهرداری‌ها نظارت دارند، می‌توان به‌منظور جلوگیری از تداخل وظایف، موازی‌کاری بین نهادهای مسئول نظارت و تعیین مرز فعالیت‌های نظارتی، کمیته‌های هماهنگی میان سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور برای تبادل اطلاعات و هم‌افزایی در بازرسی‌ها طراحی و تشکیل شود. برای مثال در زمینه مالی می‌توان به شناسایی و رصد شرایط مالی شهرداری‌هایی که در معرض زیان بوده یا مرتکب فساد مالی شده‌اند پرداخته، و طرح جامعی برای ایجاد و تقویت سیستم مالی سالم در شهرداری‌های کشور تهیه شود. در این شرایط می‌توان با شاخص‌های مختلف و سازوکارهای معین، شهرداری‌های در معرض بحران یا فساد مالی را شناسایی و با تشکیل کمیته‌ای با عنوان «کمیته مدیریت بحران مالی شهرداری‌ها» برنامه‌های مدیریت مالی جایگزین را تنظیم کرد.

■ جذب نیروی انسانی متخصص و منابع مالی مکفی

دفتر ارزیابی عملکرد، بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات در سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها وظیفه اصلی نظارت بر شهرداری‌ها را برعهده دارد؛ اما منابع مالی، نیروی انسانی مکفی و متخصص و همچنین امکانات این دفتر تسهیلگر انجام وظایف آن نیست. جذب و آموزش نیروی متخصص در حوزه‌های حقوقی، مالی و فنی برای افزایش کیفیت نظارت در دفترهای فنی و دفترهای امور شهری استانداری‌ها نیز از جمله راهکار بهبود این مسئله است؛ زیرا



- [۱] جعفر باباجانی، محمدتقی تقوی فرد و رضا قنبریان علویجه، (۱۴۰۱)، «الگوی برای نظارت مالی در شهرداری‌های کلان‌شهرهای ایران»، بررسی‌های حسابداری و حسابرسی، دوره ۲۹، شماره ۱.
file:///C:/Users/fdastvareh/Desktop/ACCTGREV_Volume/2029_Issue/201_Pages/2026-58.pdf
- [۲] موسوی نژاد، آزاده، (۱۴۰۳)، «بررسی نحوه نظارت مالی بر شهرداری‌ها در ایران»، مطالعات جغرافیا، عمران و مدیریت شهری، دوره ۱۰، شماره ۱.
<https://irijournals.ir/journals/10-Geography/v10-i1-spring03/paper13.pdf/>
- [۳] حضوری، مصطفی، (۱۳۹۲)، «آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی، بررسی مفهوم «نظارت»»، دفتر مطالعات نظام‌سازی اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۹۲۰۰۸.
https://ccri.ac.ir/files/fa/news_files/12377.pdf/
- [۴] معرفی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
<https://imo.org.ir/fa-IR/main/5029/page/%D9%85%D8%B9%D8%B1%D9%81%DB%8C-%D8%B3%D8%A7%D8%B2%D9%85%D8%A7/%D9%86>
- [۵] مرتضی کیانی، محمدحسین معماریان و سمیه فروغی، (۱۴۰۰)، «ارزیابی شفافیت مالی در حوزه شهرداری‌ها ۱. مطالعه موردی وضعیت فعلی شهرداری تهران و پیشنهاد‌های ارتقای شفافیت مالی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۹۵۹.
<https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1679858/>
- [۶] قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی.
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/90418/>
- [۷] رستمی، ولی و معصومه عامری، (۱۳۹۵)، «شهرداری در نظام حقوقی ایران و فرانسه»، مجله حقوق تطبیقی، دوره ۷، شماره ۱.
https://jcl.ut.ac.ir/article_58605.html/
- [۸] سایت وزارت کشور.
<https://www.moi.ir/>
- [۹] قانون شهرداری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/94737/>
- [۱۰] نظام‌نامه ارزیابی عملکرد شهرداری‌ها، دفتر ارزیابی عملکرد، بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
<https://www.imo.org.ir/fa-IR/bazrasi.imo.org/5079/page/%D8%B5%D9%81%D8%AD%D9%87-%D8%A7%D8%B5%D9%84%D9%8A/>
- [۱۱] قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران ۱۴۰۳.
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1834292/>
- [۱۲] مأموریت‌ها و وظایف اصلی وزارت کشور.
<https://www.moi.ir/news/174167/>
- [۱۳] دفتر ارزیابی عملکرد، بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.
<https://www.imo.org.ir/fa-IR/bazrasi.imo.org/5961/page/%D8%B4%D8%B1%D8%AD-%D9%88%D8%B8%D8%A7%DB%8C%D9%81/>
- [۱۴] قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1748781/>
- [۱۵] لایحه اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.
<https://shenasname.ir/tarh/54207/>
- [۱۶] آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها.
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/96076/>
- [۱۷] قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی ۱۳۹۶.
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1838219/>
- [۱۸] قانون مدیریت پسماندها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/94060/>
- [۱۹] قانون نوسازی و عمران شهری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/96267/>



- [۲۰] قانون مالیات بر ارزش افزوده، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
<https://www.qavanin.ir/Law/TreeText/>
- [۲۱] قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور.
<https://davoudabadi.ir/page/95948720/>
- [۲۲] آیین‌نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار.
<https://novinlaw.ir/>
- [۲۳] طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/129735/>
- [۲۴] وظایف نظارتی معاونت‌های عمرانی استانداری‌ها، معاونت امور شهرداری‌ها، همایش معاونین امور عمرانی استانداری‌های سراسر کشور، خرداد ماه ۹۴.
- [۲۵] سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- [۲۶] جلسات مشترک مرکز پژوهش‌ها و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، ۱۴۰۴.
<https://imo.org.ir/>

گزیده سیاستی

نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها ماهیتی «حاکمیتی و دولتی» دارد که باید در حدود «اختیارات و وظایف قانونی وزارت کشور در این زمینه» با ارکان «نظارت عملکردی و اداری»، اجزای «ارزیابی عملکرد و بازرسی» و هدف «کنترل و هدایت» اقدامات شهرداری‌ها صورت یابد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir