

بررسی و ارزیابی وظایف و اختیارات شهرداری

صمد کریمی*

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۶/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۳/۰۸/۲۶

چکیده

شهرداریها در جهان در چند دهه اخیر بعنوان نهادهای مدنی، عمومی و محلی وظایف بیشتری را بر عهده میگیرند. این روند در اکثر کشورها، فارغ از شیوه حکومتی آنها قابل مشاهده است. در اکثر کشورها، شهردار بالاترین مقام رسمی در حکومت محلی شهرها یا کلانشهرهاست. در اکثر نظام های سیاسی، شهردار نقش بالاترین مقام اجرایی و یا تشریفاتی را در انواع شهرداری ها ایفاء می نماید. این تحقیق به دنبال بررسی مقایسه وظایف شهرداریها به عنوان مدیریت شهری در ایران با سایر کشورها میباشد. در مقایسه وظایف شهرداریهای ایران به نهاد عنوان مدیریت شهری با برخی کشورهای جهان میتوان گفت که وظایف شهرداریها روندی فزاینده داشته است. از دلایل آن میتوان به سطح توسعه یافتگی کشورها و استفاده از ظرفیت و مشارکت نهادهای محلی و بخش خصوصی اشاره کرد. از سویی دیگر، دولتها در کشورهای درحال توسعه به ویژه ایران، شهرداریها را به انجام وظایف محدودتری سوق میدهند چراکه در ایران شهرداریها در محدوده قانونی خود از اختیارات کامل برخوردار نبوده و با دیگر سازمانهای شهری در انجام وظایف خود با ناهماهنگی هایی روبه رو میشوند.

واژگان کلیدی

مدیریت شهری، شهرداری، اداره شهر، وظایف شهرداریها

مقدمه

در یک تعریف کلی مدیریت شهری به سیاست ها، برنامه ها، طرح ها و عملیاتی مربوط می شود که به موازات رشد جمعیت شهرها، تضمین کننده دسترسی افراد به زیربنای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، مسکن، اشتغال و ... باشد. در بیشتر نقاط جهان و عمدتاً در کشورهای غربی، شهرداری معادل و مترادف مدیریت شهری است اما در ایران شهرداری ها جزئی از مدیریت شهری محسوب می- شوند، به دیگر سخن در سایر کشورها، وظایف سازمان هایی همچون ثبت احوال، ثبت اسناد، آموزش و پرورش، نیروی انتظامی، آب و فاضلاب، گازرسانی، برق رسانی و بسیاری از وظایف و اختیارات دیگر بر عهده شهرداری ها است، حال آنکه در ایران هر یک از نهادهای مذکور به صورت سازمانی مستقل اداره می شوند.

مبانی نظری و ادبیات

شهرداری، سازمان محلی است که بر طبق اصل عدم تمرکز اداری و به منظور اداره امور محلی از قبیل عمران و آبادی، بهداشت شهر و رفاه ساکنان آن شهر، تأسیس می شود. شهرداری نوعی سیستم اداره شهر است که از دو واحد بنام شورای شهر و اداره شهرداری تشکیل شده است.

نقاطی که شهرداری در آنجا تشکیل می شود: طبق آئین نامه مورخ ۶۳/۸/۱۵ قانون تقسیمات کشوری، در نقاطی که شهر شناخته شده اند، شهرداری تأسیس می شود. طبق ماده ۱ قانون شهرداری ها، در هر محل که جمعیت آن حداقل به پنج هزار نفر برسد، باید شهرداری تشکیل شود. با وجود این قانون به وزارت کشور اجازه داده است در نقاطی که دارای حدنصاب نیستند ولی دارای شرایط زیر هستند استثناء شهرداری تأسیس نماید:

- ۱) در هر نقطه که از نظر موقعیت و اهمیت تشکیل شهرداری ضرورت داشته باشد؛
 - ۲) در بعضی از نقاط که فقط در بعضی از فصول شهرداری لازم باشد مثل نقاط ییلاقی؛
 - ۳) برای چند محل که به هم نزدیک تر و در مجموع برای تشکیل یک شهرداری مناسبند.
- در هر حال، تشکیل شهرداری منوط به تشخیص و تصمیم وزارت کشور است.

محدوده شهر:

در نقاطی که طبق قانون شهرداری تأسیس می شود، شهرداری موظف است وظایف خود را در محدوده ای که به تصویب وزارت کشور رسیده است انجام دهد و خارج از محدوده هیچ تکلیفی ندارد؛ برای مثال شهرداری موظف به تهیه و توزیع آب و فاضلاب و سایر خدمات شهری در خارج از محدوده شهری نخواهد بود. (ماده ۵۶ قانون شهرداری)

چون حوزه محلی عملکرد شهرداری از لحاظ صلاحیت محلی مأموران آن، حائز اهمیت است، مطابق ماده ۲ قانون، شهرداری ها مکلفند حدود حوزه خود را تعیین و نقشه دقیق آنرا ترسیم نمایند و به تصویب شورای شهر و وزارت کشور برسانند. طبق تبصره ۱ قانون تصمیمات کشوری، محدوده شهر، به پیشنهاد شورای شهر و تصویب وزارت کشور و مسکن و شهرسازی تعیین می گردد.

سازمان شهرداری:

سازمان اداری شهرداری به درآمد و امکانات مالی آن بستگی دارد. علاوه بر سازمان شهرداری، سازمان مؤسسات وابسته به شهرداری نیز باید به تصویب شورای شهر و وزارت کشور برسد.

شهردار:

اجرای تصمیمات شورای شهر به عهده اداره شهرداری است که در راس آن شهردار قرار دارد. شهردار، عامل و مجری تصمیمات شورای شهر است و به وسیله شورای شهر انتخاب و در صورت تشکیل نشدن شورای، توسط وزیر کشور انتخاب می شود.

انتخاب شهردار به مدت ۴ سال و معرفی او به وزیر کشور و هم چنین عزل شهردار از اختیارات شورای شهر می باشد. شهردار نباید صاحب مؤسساتی باشد که تمام یا بخشی از نیازهای عمومی حوزه عمل شهرداری را تأمین می کند و هم چنین شهردار در زمان تصدی شهرداری، نباید عضو هیأت مدیره یا مدیر عامل مؤسسات مذکور باشد.

وظایف اداره شهرداری:

طبق ماده ۵۵ قانون شهرداری ها، اهم وظایف اداره شهرداری به شرح ذیل است:

- ۱) احداث خیابان ها و کوچه ها و میدان ها، باغ های عمومی و مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین وضع شده؛
- ۲) تنظیف، نگهداری معابر و انهار (نهرها) عمومی و مجاری آب ها و فاضلاب و قنوات و تأمین آب و روشنایی؛
- ۳) برآورد و تنظیم بودجه و تنظیم پیشنهاد برنامه های ساختمانی و اجرای آن ها پس از تصویب شورای شهر؛
- ۴) ایجاد غسال خانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام آن ها؛
- ۵) احداث بناهای مورد نیاز عمومی مثل پارک ها و سرویس های بهداشتی عمومی؛
- ۶) صدور پروانه کسب برای اصناف و پیشه وران؛
- ۷) صدور پروانه ساخت برای ساختمان هایی که در سطح شهر ساخته می شود؛
- ۸) پیشنهاد برقراری یا تغییر عوارض شهر؛
- ۹) ساختمان و آسفالت کردن کوچه ها و معابر عمومی.

وظایف دیگری در قانون برای شهرداری مقرر است:

شهردار در مقابل شورای شهر مسئول و جوابگوی عملیات اداره شهرداری می باشد و شورای شهر در صورت تخلف یا قصور از وظایف، شهردار را برکنار می کند؛ و این شورای شهر است که نبض کارهای شهر را در دست دارد و به دخل و خرج و امور شهر نظارت کامل دارد.

اساسنامه مدیریت شهرداری

اساسنامه سازمان مدیریت پسماندها طی نامه ای از سوی معاون هماهنگی امور عمرانی وزیر کشور و رئیس سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور به استانداردها ابلاغ شد.

به گزارش پایگاه اطلاع رسانی وزارت کشور، این اساسنامه بر اساس ماده ۱۰ قانون مدیریت پسماند، ماده ۸۴ قانون شهرداری و بند ۱۵ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۷۵ و الحاقیه های بعدی آن تنظیم شده است و شامل ۵ فصل، ۴۰ ماده و ۳۴ تبصره است که به تأیید وزیر کشور رسیده است.

این اساسنامه طی جلسات متعدد توسط کارگروه مدیریت پسماند شهرداریها، که زیر نظر دفتر هماهنگی خدمات شهری سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور فعالیت می کند، تهیه شد و پس از اخذ نظرات استانداری ها و سایر مراجع ذیربط به تأیید اداره کل امور شهرداری های وزارت کشور رسید و به استانداری های سراسر کشور ابلاغ شد.

اجرای برنامه های مدیریت پسماندها در شهرها بر اساس قانون مدیریت پسماندها، ایجاد بانک اطلاعات و ارتقاء سطح فناوری، افزایش توان کارشناسی و مدیریتی، گسترش همکاری های مردمی و افزایش آگاهی های عمومی از طریق آموزش و اطلاع رسانی و حفظ پاکیزگی و نظافت محیط شهری از جمله اهداف تشکیل سازمان مدیریت پسماند می باشد.

از وظایف کلی سازمان مزبور، تلاش در جهت کمینه سازی تولید پسماندهای عادی و ویژه موجود در پسماند عادی از طریق آموزش و اطلاع رسانی و همکاری با بخشهای صنعتی، کشاورزی، بازرگانی و خدماتی، مدیریت، نظارت، طراحی و برنامه ریزی برای امور مربوط به تولید، ذخیره سازی موقت، جمع آوری، حمل و نقل، بازیافت، پردازش، دفع پسماندهای عادی و نظافت شهری ذکر شده است.

همچنین مطالعه و پژوهش بمنظور بهینه سازی روش های عملیاتی و ستادی پسماندهای عادی و ویژه موجود در پسماند عادی، ارائه خدمات مشاوره و کارشناسی، عقد قرارداد با مشاوران و پیمانکاران و نظارت و کنترل بر فعالیت آنها در چارچوب وظایف سازمان و ارسال طرح ها و پروژه های مدیریت پسماندها و ضابطین قوه قضائیه مطابق شیوه نامه های مربوطه از دیگر وظایف سازمان مدیریت پسماندها اعلام شد.

بر اساس اساسنامه مزبور، ارکان سازمان مدیریت پسماندها عبارتند از: شورای سازمان، هیات مدیره، مدیر عامل و بازرس قانونی است و ترکیب شورای سازمان مشتمل بر : شهردار شهر به عنوان رئیس شورا، معاون خدمات شهری شهرداری، یک نفر نماینده منتخب از طرف شورای اسلامی شهر، دو نفر کارشناس به پیشنهاد شهردار و تأیید سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور.

در نامه مهندس هاشمی به استانداری ها برای ابلاغ اساسنامه سازمان مدیریت پسماند آمده است: " آن دسته از شهرداری های تابعه استان ها که دارای اساسنامه مصوب و قانونی سازمان بازیافت و تبدیل مواد زائد و جامد شهری می باشند با رعایت مقررات پیش بینی شده در اساسنامه مصوب خود، یک نسخه از اساسنامه صدرالذکر را ضمن تصویب آن توسط شورای سازمان و شورای اسلامی شهر ذیربط با رعایت مراحل قانونی جهت بررسی و اقدام لازم و جایگزین کردن آن به جای اساسنامه سازمان بازیافت و تبدیل مواد زائد و جامد شهرداری به وزارت کشور ارسال نمایند".

برخی وظایف اداره شهرداری

- طبق ماده ۵۵ قانون، شهرداری‌ها مسئولیت‌های متعددی دارند که اهم وظایف اداره شهرداری به شرح ذیل است:
- احداث خیابان‌ها و کوچه‌ها و میدان‌ها، باغ‌های عمومی و مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین وضع شده.
 - نظیف، نگه داری معابر و انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و قنوات و تأمین آب و روشنایی معابر.
 - سد معابر عمومی و تصرف پیاده روها و استفاده غیر مجاز از آنها ممنوع است و شهرداری مکلف به رفع آن می باشد.
 - جلوگیری از تکدی گری و توسعه آموزش عمومی در این خصوص.
 - رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته، پرکردن و پوشاندن چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها.
 - برآورد و تنظیم بودجه و پیشنهاد برنامه‌های ساختمانی و اجرای آنها پس از تصویب شورای شهر.
 - ایجاد غسالخانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و نظم بخشیدن به آنها.
 - احداث بناهای مورد نیاز عمومی مثل پارک‌ها و سرویس‌های بهداشتی عمومی.
 - صدور پروانه کسب برای اصناف و پیشه‌وران.
 - صدور پروانه ساخت برای ساختمان‌هایی که در محدوده شهر ساخته می شود.
 - پیشنهاد برقراری یا تغییر عوارض شهر.
 - آسفالت کردن کوچه‌ها و معابر عمومی و تعمیر و نگهداری آن.
 - اهدا و قبول اعانات و هدایا به نام شهرداری با تصویب شورای اسلامی شهر
 - جلوگیری از ایجاد و تاسیس کلیه اماکن که به نحوی از انحا موجب بروز مزاحمت برای ساکنین نماید.
 - تشریک مساعی با فرهنگ در حفظ ابنیه و آثار باستانی شهر و ساختمانهای عمومی و مساجد و ...
 - وضع مقررات خاصی برای نامگذاری معابر و نصب لوحه نام آنها و نظارت بر تابلوها و نصب تابلوی الصاق اعلانات و محو آگهی ها از محل های غیر مجاز و هر گونه اقدامی که در حفظ نظافت و زیبایی شهر موثر باشد.
- به طور خلاصه می توان کلیه وظایف قانونی شهرداری ها را در ۵ دسته به شرح ذیل مطرح نمود.
- لازم به ذکر است در شرایط فعلی، عملکرد شهرداری ها به ویژه در کلانشهرها بسیار فراتر از وظایف قانونی آن ها می باشد

۱- وظایف عمرانی

مانند احداث خیابان‌ها، معابر، میدان‌ها اعلام نظر نسبت به طرح‌های جامع و هادی شهری، اعلام نظر در خصوص نقشه‌های تفکیکی، الزام به رعایت مقررات ملی ساختمان، الزام به پذیرش نقشه ساختمانی از اعضاء سازمان نظام مهندسی.

۲- وظایف خدماتی

ایجاد تأسیسات عمومی نظیف و نگهداری و تسطیح معابر مجاری آب، تعیین محل‌هایی مخصوص برای تخلیه زباله، نخاله و فضولات ساختمانی، احداث غسالخانه‌ها و گورستان، پیشگیری از حوادث، پیشگیری از آلودگی محیط‌زیست نگهداری و تعمیر تونل‌های شهری.

۳- وظایف نظارتی و حفاظتی

اجرای آراء کمیسیون ماده ۱۰۰، صدور پروانه ساختمان، نظارت بر کلیه ابنیه‌هایی که در شهر ایجاد می‌شود، جلوگیری از بروز تخلفات ساختمانی، حفظ اموال و دارایی شهر، اجرای آراء کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری و حفظ فضای سبز.

۴- وظایف رفاهی

احداث بناها و ساختمان‌های موردنیاز شهر از قبیل سرویس‌های بهداشتی، کشتارگاه‌ها، بوستان و جلوگیری از سد معابر عمومی.

۵- مدیریت منابع

بودجه شهرداری، عوارض ساختمان و ترتیب ممیزی و وصول آن، سایر عوارض شهرداری و نقش شهرداری در تعیین ارزش معاملاتی ساختمان‌ها

جمع بندی و نتیجه گیری

امروزه، وظایف شهرداری‌ها در جهان، تغییرات بسیاری داشته است و شهرداری‌ها به عنوان نهادهای مدنی، عمومی و محلی، دائماً وظایف بیشتری را بر عهده می‌گیرند. این روند و رشد فزاینده در اکثر کشورها، فارغ از شیوه حکومتی آنها، قابل پیگیری است. البته، شهرداری در کشور ایران، یک نهاد عمومی و غیر دولتی است. در خصوص بررسی وظایف شهرداری‌ها در حوزه خدمات شهری باید اذعان کرد که طبق ماده ۵۵ قانون شهرداری، وظایفی متعدد و گسترده است. شهرداری مطابق وظایف گسترده ای که بر عهده دارد، با اغلب سازمان‌های دولتی در ارتباط است که بخشی از این رابطه ناشی از اشتراک وظایف یا نزدیکی وظایف است، چرا که برخی از وظایفی که قبلاً بر عهده شهرداری بوده، در حال حاضر توسط سازمان‌های دولتی اداره می‌شود.

در کشورهایی مانند آمریکا، آلمان، فرانسه و ژاپن، تامین آب، برق و حتی گاز در کشور آلمان از جمله وظایف شهرداری‌ها به شمار می‌رود، در حالی که این وظایف در ایران به وزارت نیرو و شرکت ملی گاز محول شده است.

منابع و مآخذ

- طباطبائی مومتمنی، منوچهر؛ حقوق اداری، تهران، سمت، ۱۳۸۱، چاپ هفتم، ص ۱۲۰-۱۱۴.
- انصاری، ولی‌ا...؛ کلیات حقوق اداری، تهران، میزان، ۱۳۷۴، چاپ اول، ص ۲۳۶.
- موسی‌زاده، رضا؛ حقوق اداری، تهران، میزان، ۱۳۸۱، چاپ سوم، ص ۱۲۷.
- برگ پور، ناصر، اسدی، ایرج (۱۳۸۷)، نظریه‌های مدیریت و حکمروایی شهری، گزارش نهایی طرح پژوهشی، دانشگاه هنر تهران.

- بهشتی محمدباقر، (۱۳۸۰)، آسیب شناسی شوراهای شهر، مجله شهرداری‌ها، شماره ۲۹.
- پیرموزن، کمال الدین، (۱۳۸۲) جایگاه مبهم شوراها در مدیریت شهری، ماهنامه شهرداری‌ها شماره ۳۸.
- حبیبی، احمد، (۱۳۸۱). بررسی عملکرد نخستین دوره ی شورای اسلامی شهر تهران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.
- رجبی، آریتا، ستاری، محمد حسین، نور بخش، سید محمد امین (۱۳۹۳)، بررسی جایگاه شورای شهر در مدیریت مطلوب شهری مطالعه موردی؛ شهر نورآباد لرستان، ششمین کنفرانس ملی برنامه ریزی و مدیریت شهری با تأکید بر مؤلفه‌های شهر اسلامی، مشهد مقدس.