



وظایف شهردار: چالش‌ها و چشم‌اندازها

□ نگارش: کیمیا مؤذنی
کارشناس ارشد شهرسازی

مقدمه

به دلیل آشنا نبودن شهروندان به قوانین، گاه انتظارات مردم به مراتب بیش از اندازه‌ی توان و امکانات شهرداری‌ها است. واقعیت این است که شهرداران کشور در برخی از موارد اختیارات لازم را برای اداره‌ی شهر ندارند.

از سوی دیگر به دلیل اختیارات ناشی از موقعیت منحصر به فرد شهرداری در میان نهادهای حقوقی در ایران (نوروزی، ۱۳۸۰، ص ۸۱) گاه وجوه حاصل از درآمد شهرداری به جای هزینه شدن در پروژه‌های اولویت‌دار شهر به فعالیت‌های نه چندان ضروری یا تبلیغاتی تخصیص یافته است.

در راستای گسترش این مطلب که "انتظارات شهروندان از شهردار" و "وظایف و اختیارات شهردار" هم‌زمان معنی و مفهوم می‌یابد، در این مقاله مباحثی از جمله وظایف و موانع انجام تکالیف شهرداران، پیش‌شرط‌های لازم برای حرکت از وضع موجود به وضع مطلوب و در نتیجه مواردی از تکالیف شهروندان و وظایف جدید شهرداران طرح می‌گردد.

وظایف شهردار

□ در هر یک از قوانین از جمله قانون شهرداری‌ها^۱، قانون نوسازی و عمران شهری، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، نظام صنفی، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، قوانین بودجه‌ی سالانه و مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی وظایفی برای شهرداری (در نهایت شهردار به عنوان بالاترین مقام مسؤول نهاد یاد شده) تعیین؛ همچنین در آئین‌نامه اجرائی شرایط احراز تصدی سمت شهردار و آئین‌نامه مالی شهرداری‌ها نیز تکالیف شهرداران تصریح شده است.

آن‌چه به عنوان شرح وظایف شهردار^۲ می‌توان به‌طور خلاصه اشاره کرد عبارت است از:

□ رهبری، هدایت، هماهنگی و نظارت بر حسن اجرای امور اداری و مالی، شهرسازی و خدمات شهری، عمرانی، امور اجتماعی و فرهنگی، طرح و برنامه شهرداری و دیگر واحدهای پیرو
□ بررسی و تعیین خطمشی و سیاست‌های اجرایی شهرداری و طرح و دفاع از آن در جامعه ذیربط
□ نمایندگی حقوقی شهرداری نزد مراجع



شهرداری‌ها به پیمانکاران، مطالبات شهرداری‌ها از دستگاه‌های دولتی، پروژه‌های نیمه‌تمام، عدم امکان اجرای طرح‌های شهری به دلیل نبود منابع مالی موردنیاز، موانعی بزرگ در راه انجام وظایف شهرداران، از بدو تصدی پست شهردار است. افزون بر موارد یاد شده چالش‌های بین شوراها و شهردار (صرف نظر از این که مردم شهردار و شورا را انتخاب کنند یا این که شورای برگزیده‌ی مردم شهردار را تعیین کند) در غیاب

در کشورهای در حال توسعه نیز کم‌کم وظایف دولت‌های مرکزی درباره‌ی شهرها به شهرداری‌ها به عنوان نهادهای محلی منتقل می‌شود که این امر موجب گسترده‌ی روزافزون وظایف شهرداری‌ها خواهد شد.

قوانین مشخص و تعیین کننده؛ همچنین نبود نظارت کامل نهادهای مردمی، بر چگونگی هزینه‌کرد منابع محدود و تعیین اولویت‌های شهر نیز از دیگر عوامل قابل ذکر فرا روی انجام درست وظایف شهرداران به شمار می‌آید.

پیش‌شرط‌های لازم برای حرکت از وضع موجود به وضع مطلوب

به دنبال تحقق شعار "جهانی فکر کنید؛ محلی عمل کنید" و پیشرفت‌های حاصل از تمرکززدایی دولت مرکزی در برخی از کشورها، در کشورهای در حال توسعه نیز کم‌کم وظایف دولت‌های مرکزی درباره‌ی شهرها به شهرداری‌ها به عنوان نهادهای محلی منتقل می‌شود که این امر موجب گسترده‌ی روزافزون وظایف شهرداری‌ها خواهد شد. یکی از اصول اساسی برای واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌های کشورهای در حال توسعه تناسب وظایف با امکانات است. در این کشورها با توجه به تفاوت‌های منطقه‌ای، ناهماهنگی در

ذی صلاح و نظارت بر حسن اجرای مقررات حقوقی در شهرداری.

□ ارائه‌ی پیشنهاد تأسیس، توسعه، انحلال و ادغام واحدهای شهرداری به مراجع ذیربط.
□ تنظیم و ارائه بودجه‌ی سالیانه بر مبنای اسناد فرادست برای تصویب در شورای شهر
□ اجرای مصوبات شورای اسلامی شهر در محدوده‌ی مقررات و ضوابط مربوطه
□ عزل و نصب معاونان و رؤسای واحدهای پیرو شهرداری با رعایت مقررات ذیربط
□ برقراری ارتباطات لازم با وزارت کشور، استانداری و دیگر دستگاه‌ها و نهادهای ذیربط بین‌المللی و داخلی به منظور پیگیری امور و بهره‌گیری و توسعه فعالیت‌های عمرانی، خدماتی و غیره شهرداری.

□ ارزیابی منظم امور و تهیه و انعکاس گزارش‌های لازم به مراجع ذیربط
□ انجام دیگر اموری که در چهارچوب وظایف محول می‌گردد.

چالش‌های فراروی انجام وظایف

در بسیاری از شهرهای دنیا شهردار، نفر اول شهر است و تمام مجموعه شهری در اختیار اوست، ولی در کشور ما هنوز اختیارات طرح شده در ماده ۱۳۶ قانون تشکیلات شوراها و شهرداری‌های کشور، به شکل کامل به شهرداری‌ها تفویض نشده است. شورا نیز به عنوان بزرگ‌ترین نهاد مردمی، فاقد ابزار قدرتی برای تصمیم‌گیری کلان‌شهری است. (نوبین، ۱۳۸۶، ص ۱)^۴
کاستی و به‌روز نبودن قوانین، تکیه بر منابع درآمدی ناپایدار (به استناد بند ب ماده ۵۲ قانون بودجه سال ۶۲ دولت موظف شده بود پس از حذف کمک‌های خود به شهرداری‌ها ظرف ۶ ماه منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها تعریف و به اجرا درآورد که متأسفانه تا کنون محقق نشده است)، بدهی‌های پیشین



دیگری است که در فعالیت‌های شهرداری‌ها مورد توجه قرار گرفته است. (مرکز اطلاع‌رسانی شهرداری و معماری، ص ۲، همان)

بدین ترتیب تعالی شهرها در گرو هویت بخشی به شهرها با توجه به پتانسیل‌های بالقوه و بالفعل موجود در هر شهر، اصلاح و تدوین قوانین، فراهم ساختن سازوکارهای لازم برای تعادل بخشی رابطه شورا و شهردار، مدیریت واحد شهری، تقویت فرهنگ شهروندی، احساس تعلق به شهر، نهادینه شدن نظارت شهروندان در امور شهری و تقویت سلسله مراتب شوراها اعم از محله‌ای، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و شهری می‌باشد و در صورت تحقق این پیش شرط‌ها می‌توان وظایف جدیدی به شهرداری‌ها و شهرداران محول نمود.

وظایف جدید شهرداری‌ها (شهرداران)

اصل وحدت مدیریت اقتضا می‌کند که شهرداری‌ها تمام یا اغلب وظایف مهم اداره و توسعه شهر را بر عهده داشته باشند. بررسی‌ها نشان می‌دهد، شهرهایی که وحدت مدیریت ندارند و وظایف مربوط به شهر به وسیله‌ی ارگان‌های مختلف انجام می‌پذیرد، در انجام وظیفه خود موفق نیستند و از سوی دیگر خدمات ارائه شده از کیفیت مطلوب نیز برخوردار نیست. در حالی که اگر مدیریت واحد در شهرها شکل بگیرد واگذاری این وظایف به شهرداری‌ها به مراتب آسان‌تر خواهد بود. (مرکز اطلاع‌رسانی شهرداری و معماری، همان، ص ۳)

گرچه همه وظایف شهرداری‌ها دارای اهمیت هستند، اما منظور از تعریف وظایف جدید آن دسته از تکالیفی است که می‌توان به وسیله‌ی تدوین قوانین، آن‌ها را به شهرداری‌ها واگذار کرد. این وظایف شامل طیف وسیعی از فعالیت‌های کالبدی، اقتصادی، اجتماعی، بهداشتی، زیست محیطی، فرهنگی، آموزشی و... علاوه بر وظایف عمرانی و خدمات شهری مرسوم در شهرداری‌ها می‌باشد.

توسعه‌ی نواحی، تمرکز امکانات و منابع درآمد در شهرهای بزرگ، انتظار نمی‌رود که تمام شهرداری‌ها از توان یکسانی برای اجرای وظایف برخوردار باشند، بنابراین ساز و کارهایی باید اندیشیده شود تا وظایف شهرداری‌ها متناسب با توان مالی و اجرایی آن‌ها باشد. (مرکز اطلاع‌رسانی شهرداری و معماری، ۱۳۸۴، ص ۱)^۵

در کشور ما نیز چگونگی اداره هریک از شهرهای کوچک و متوسط، با توجه به موقعیت آب و هوایی، جغرافیایی و سیاسی، ویژگی‌های اقلیمی، تاریخی، مذهبی، گردشگری، مرزی؛ همچنین خصوصیات و برجستگی‌های قومی و فرهنگی شهروندان آن‌ها، موردی منحصر به فرد است؛ بنابراین شایسته است علاوه بر شرح وظایف موجود تکالیفی ویژه برای شهرداری و شهردار هر شهر با توجه به امکانات و قابلیت‌های شهر تنظیم و تصویب گردد.

اصل دیگری که به طور معمول در تمام کشورها، درباره‌ی واگذاری وظایف جدید به شهرداری رعایت شده است، «واگذاری وظایف هم‌پیوند» به

از این رو بخشی از راه حل جلوگیری
از گسترش حاشیه‌نشینی؛ همچنین
توقف پدیده ماکروسفالی یا
بزرگ‌سری شهرهای مراکز استان را
در مدیریت درست شهرهای کوچک و
متوسط می‌توان یافت.

شهرداری‌هاست. به این مفهوم که شهرداری‌ها وظایف مرتبط با یکدیگر را به خوبی انجام می‌دهند. بر این اساس تا حد زیادی از تداخل وظایف با انجام فعالیت‌های تکراری جلوگیری می‌شود. علاوه بر این اصل «هماهنگی با سازمان‌های دیگر، به ویژه رده‌های بالاتر حکومتی» در انجام وظایف، اصل



۱- فعالیت‌های کالبدی

□ تهیه و اجرای طرح‌های شهری اعم از جامع، تفصیلی، راهبردی، استراتژیک، موضعی و موضوعی توسط شهرداری به جای اینکه شهرداری اجراکننده طرح‌هایی باشد که دخالتی در تهیه آن‌ها نداشته است.

□ برنامه‌ریزی و مدیریت زمین شهری برای جلوگیری از توسعه افقی شهر و حفظ فضاهای سبز و زمین‌های کشاورزی به عنوان فضاهای تنفسی شهر.

□ احداث و مدیریت زیرساخت‌ها و تأسیسات شهری، فضاهای عمومی، مکان‌یابی توسعه و اداره‌ی زمین‌های ورزشی، مکان‌های تفریحی و فضاهای قابل مکث در شهر برای استفاده همه‌ی گروه‌های مختلف اجتماع.

۲- فعالیت‌های اقتصادی

□ تکیه بر منابع مالی پایدار برای اداره‌ی شهر، ارتقاء بهره‌وری، ایجاد درآمد، ساماندهی و ایجاد بازارهای محلی تأسیس بنگاه‌های کاریابی و آموزش بیکاران

□ نظارت بر قیمت‌ها، ساماندهی بورس، وضع مالیات‌های محلی، تدارک فرصت‌های اشتغال و کارایی، جذب سرمایه‌گذاری اقتصادی و منابع مالی بخش خصوصی

۳- فعالیت‌های اجتماعی

□ اداره امور فرهنگی، هنری، حفاظت آثار تاریخی و آموزش مفاهیمی چون حقوق و آداب شهروندی، میراث فرهنگی، حقوق بشر و عدالت اجتماعی و تشویق و حمایت از نهادهای مدنی و مردمی □ مبارزه با فقر، ساماندهی و رسیدگی به آسیب دیدگان اجتماعی، کودکان خیابانی، زباله‌گردها، معتادان به عنوان وظایف ناشی از الزام به توسعه انسانی

۴- فعالیت‌های زیست محیطی و بهداشتی

□ برنامه‌ریزی محیطی شهر و تلاش گسترده برای حفاظت از محیط‌زیست شهر با هدف دستیابی به توسعه پایدار

□ نظافت شهر و ممانعت از شیوع آلودگی‌های مربوط به حشرات، حیوانات مختلف، فاضلاب‌ها و

پسماندهای صنعتی و بیمارستانی

□ آموزش به شهروندان در خصوص بهداشت فردی و بیماری‌های مهلک و خطرناک

نتیجه‌گیری

□ فرهنگ شهرداران و شهروندان نه تنها در کالبد و روح شهر اثر می‌گذارد؛ بلکه به تحرکات وسیع جمعیتی در سطح ملی منجر خواهد شد. از این رو بخشی از راه حل جلوگیری از گسترش حاشیه‌نشینی به عنوان یکی از معضلات کلانشهرها؛ همچنین توقف پدیده ماکروسفالی یا بزرگ‌سری شهرهای مراکز استان را در مدیریت درست شهرهای کوچک و متوسط می‌توان یافت. در این راستا مشارکت شهروندان در اداره‌ی امور شهر امری اجتناب‌ناپذیر است. بدیهی است، مراجع قانونگذار می‌توانند از راه تعریف و تصویب وظایفی جدید همراه با تفویض اختیارات لازم به شهرداران برای حل معضل اشتغال و ایجاد روحیه تعلق به محیط‌زندگی در شهروندان گام‌های مؤثری بردارند.

□ سال‌ها از طرح مسأله‌ی خودکفایی شهرداری‌ها گذشته است اما واقعیت این است که هنوز بخش اعظمی از بودجه‌ی شهرداری‌ها از کمک‌های دولت و تکیه بر منابع مالی ناپایدار تأمین می‌شود؛ بنابراین از یک سو ضرورت تأمین منابع درآمدی پایدار برای شهرها و از سوی دیگر لزوم اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی کم و بیش تکالیفی جدید در جهت برنامه‌ریزی مشارکت بخش خصوصی و استفاده از سرمایه‌گذاری این بخش در



پروژه‌های شهرداری برای شهرداران معین خواهد نمود. بدین ترتیب عزم ملی و تلاشی همه جانبه از سوی شهروندان، شورایاری محلات، شوراهای اسلامی شهرها، شهرداران، سیاستگذاران و مراجع قانونگذاری برای تمرین دموکراسی از راه تغییر ساختار مدیریت شهری و تفویض اختیار اداره شهرها از دولت مرکزی به حکومت‌های محلی لازم است.

در بسیاری از شهرهای دنیا شهردار، نفر اول شهر است و تمام مجموعه شهری در اختیار اوست

ماده ۵۵ :

- ۱- ایجاد خیابان‌ها، کوچه‌ها، میدان‌ها، باغ‌های عمومی، مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین موضوعه
- ۲- تنظیف، نگهداری، مسطح‌سازی گذرگاه‌ها، نهرهای عمومی، مجاری آب‌ها، فاضلاب، تعمیر و پاکیزه کردن قنات‌های مربوط به شهر، تأمین آب و روشنایی به وسایل ممکنه.
- ۳- مراقبت و اهتمام کامل در نصب برگه‌ی قیمت بر روی اجناس و اجرای تصمیمات انجمن نسبت به ارزانی و فراوانی خوار و بار و مواد مورد احتیاج عمومی، جلوگیری از فروش اجناس فاسد و از بین بردن آن‌ها
- ۴- مراقبت در امور بهداشت ساکنان شهر و تشریک مساعی با مؤسسات وزارت بهداشت در آبله کوبی، تلقیح واکسن و غیره برای جلوگیری از بیماری‌های واگیردار.
- ۵- جلوگیری از گدائی و واداشتن گدایان به کار و توسعه آموزش عمومی و غیره.
- ۶- اجرای تبصره‌ی یک ماده ۸ قانون تعلیمات اجباری و تأسیس مؤسسات فرهنگی، بهداشتی و

پی نوشت

وظایف شهرداری‌ها (شهردار به عنوان بالاترین مقام مسئول شهرداری) تصریح شده در قانون شهرداری مصوب ۳۴/۴/۱۱ و الحاقات بعدی

تعاونی مانند بنگاه حمایت از مادران، نوان خانه، پرورش گاه، درمان گاه، بیمارستان، شیرخوارگاه، تیمارستان، کتابخانه، کلاس‌های مبارزه با بی‌سوادی، کودکان، باغ کودکان و امثال آن در حدود اعتبارات مصوب؛ همچنین کمک به این گونه مؤسسات و مساعدت مالی به انجمن تربیت بدنی و پیشاهنگی و کمک به انجمن‌های خانه و مدرسه و اردوی کار.

۷- حفظ و اداره کردن دارائی منقول و غیرمنقول شهرداری و اقامه دعوی بر اشخاص و دفاع از دعاوی اشخاص علیه شهرداری.

۸- برآورد و تنظیم بودجه، متمم بودجه، اصلاح بودجه، تفریق بودجه شهرداری، تنظیم پیشنهاد برنامه ساختمانی و اجرای آن پس از تصویب انجمن شهر یک نسخه از بودجه مصوب و برنامه ساختمانی به وسیله فرمان دار یا بخش دار به وزارت کشور

۹- انجام معاملات شهرداری اعم از خرید و فروش اموال منقول و غیرمنقول، مقاطعه، اجاره و استیجاره پس از تصویب انجمن شهر با رعایت صلاح، صرفه و مقررات آئین نامه مالی شهرداری‌ها پیش بینی شده در این قانون

۱۰- اهدا و قبول اعانات و هدیه‌ها به نام شهر

با تصویب انجمن

۱۱- نظارت و مراقبت در صحت اوزان و مقیاس‌ها

۱۲- تهیه‌ی آمار مربوط به امور شهر، نوزادگان و درگذشتگان

۱۳- ایجاد غسل‌خانه و گورستان و تهیه وسایل حمل درگذشتگان و مراقبت در انتظام امور آن‌ها

۱۴- گرفتن تصمیم‌های موثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق؛ همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در گذرگاه‌های عمومی

۱۵- جلوگیری از همه‌گیر شدن بیماری‌های واگیردار انسانی و حیوانی و اعلام این گونه بیماری‌ها



نسخه از تصویب نامه برای آگاهی وزارت کشور
۲۷- وضع مقررات خاصی برای نام گذاری
گذرگاه‌ها و نصب لوحه نام آن‌ها و شماره گذاری
مکان‌ها، نصب تابلوی الصاق اعلانات، برداشتن و
محو کردن آگهی‌ها از محل‌های غیرمجاز و هر
گونه اقداماتی که در حفظ نظافت و زیبایی شهر مؤثر
باشند.
۲۸- صدور پروانه کسب برای اصناف و
پیشه‌وران.

ماده ۹۹

۱- شهرداری‌ها مکلف‌اند، در مورد حریم شهر
اقدامات زیر را انجام دهند.
۲- تعیین حدود حریم و تهیه نقشه جامع
شهرداری با توجه به توسعه احتمالی شهر
۳- تهیه مقررات برای همه اقدامات
عمرانی همانند قطعه بندی و تفکیک اراضی،
خیابان کشی، ایجاد باغ و ساختمان، ایجاد کارگاه
و کارخانه؛ همچنین تهیه مقررات مربوط به حفظ
بهداشت همگان مخصوص به حریم شهر با توجه
به نقشه‌ی عمرانی شهر.
۴- شهرداری‌ها موظف‌اند، علاوه بر اعتبارات
دولتی دست کم ۸۰ درصد عوارض و درآمدهایی
را که از حریم استحفاظی شهرها کسب می‌نمایند،
با نظارت فرمانداری و بخشداری ذیربط برای
عمران و آبادانی روستاها و شهرک‌های واقع در
حریم به ویژه برای راه‌سازی، آموزش و پرورش،
بهداشت، تأمین آب آشامیدنی و کشاورزی هزینه
نمایند.

ماده ۱۰۰

مالکان اراضی و املاک واقع در محدوده‌ی
شهر یا حریم آن باید پیش از هر اقدام عمرانی یا
تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری
پروانه بگیرند.

به وزارت بهداشتی، دامپزشکی و شهرداری‌ها مجاور
هنگام بروز آن‌ها
۱۶- تهیه مقررات صنفی، پیشنهاد آن به
انجمن شهر و مراقبت در امور صحتی اصناف و
پیشه‌وران
۱۷- پیشنهاد اصلاح نقشه شهر در صورت لزوم
و تعیین قیمت عادلانه اراضی و ابنیه‌ی متعلق به
اشخاص که مورد احتیاج شهر باشد بر طبق قانون
توسعه گذرگاه‌ها
۱۸- تهیه و تعیین میدان‌های عمومی برای
خرید و فروش ارزاق و توقف وسائط نقلیه و غیره
۱۹- تهیه و تدوین آئین نامه برای فراوانی،
مرغوبیت و حسن اداره‌ی گوشت و نان شهر و اجرای
آن پس از تصویب انجمن شهر
۲۰- جلوگیری از ایجاد و تأسیس همه‌ی
مکان‌ها که به گونه‌ای موجب مزاحمت برای
ساکنان یا مخالف اصول بهداشتی در شهرهاست.
۲۱- احداث بناها و ساختمان‌های مورد نیاز
محل مانند رختشوی‌خانه، سرویس‌های بهداشتی،
حمام عمومی، کشتارگاه، میدان‌ها و باغ کودکان
۲۲- تشریح مساعی با فرهنگ در نگهداری
بناهای تاریخی، آثار باستانی شهر، ساختمان‌های
عمومی، مسجدها و غیره
۲۳- اهتمام در مراعات شرایط بهداشتی در
کارخانه و مراقبت در پاکیزگی گرمابه‌ها و نگاهداری
اطفال بی بضاعت و سرراهی
۲۴- صدور پروانه برای همه‌ی ساختمان‌هایی
که در شهر می‌شود.
۲۵- ساختن خیابان، آسفالت سواره‌روها،
پیاده‌روهای گذرگاه‌ها و کوچه‌های عمومی،
جدول‌های دو طرف از سنگ آسفالت و امثال آن به
هزینه شهرداری هر محل.
۲۶- پیشنهاد برقراری یا القاء عوارض شهر؛
همچنین تغییر نوع میزان عوارض اعم از کالاهای وارداتی
و صادراتی کشور و محصولات داخلی و غیره ارسال یک

منابع و مأخذ:

- ۱- نوروزی، کامبیز. (۱۳۸۱). «بررسی قانون شهرداری» مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری دفتر عمرانی وزارت کشور. ص ۸۰.
 - ۲- مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی، انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۵.
 - 3- <http://www.qamsar.com/qamsar/modules.php?name=treeview&op=viewnodepage&nid=69>
 - ۴- نوین، علیرضا. مصاحبه با روزنامه رسالت. ۲۶/۱/۱۳۸۶.
 - ۵- مرکز اطلاع‌رسانی شهرداری و معماری ایران، دی‌ماه ۱۳۸۴، ۲۲۲۶ =
- <http://www.uan.ir/news/id>