

تحلیل حقوقی صلاحیت‌ها و اختیارات شهرداری‌ها در اجرای قوانین مدیریت شهری با تأکید بر رویه قضایی ایران

حکیمه زنده بودی^۱، هادی قادریان^۲

۱ - کارشناسی ارشد حقوق بین الملل، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد بوشهر، بوشهر، ایران. (کارشناس حقوقی).

۲ - لیسانس حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد بوشهر، بوشهر، ایران. (کارشناس حقوقی).

چکیده

مدیریت شهری به عنوان یکی از مهم‌ترین عرصه‌های حقوق عمومی، نقش بسزایی در تأمین رفاه و توسعه پایدار شهرها ایفا می‌کند. در نظام حقوقی ایران، شهرداری‌ها نهادهای محلی هستند که به منظور اداره امور شهری و پاسخگویی به نیازهای عمومی شهروندان، صلاحیت‌ها و اختیارات مشخصی دارند که چارچوب حقوقی آن‌ها با توجه به قوانین و رویه قضایی شکل گرفته است. هدف این پژوهش، تحلیل حقوقی دقیق صلاحیت‌ها و اختیارات شهرداری‌ها در اجرای قوانین مدیریت شهری با تأکید بر رویه قضایی ایران و بررسی تأثیر آراء دیوان عدالت اداری بر عملکرد و استقلال مدیریت شهری است. روش تحقیق، بر پایه تحلیل اسناد حقوقی شامل قوانین مرتبط، آیین‌نامه‌ها و همچنین بررسی مبسوط آرای دیوان عدالت اداری که مرجع اصلی رسیدگی به اختلافات حقوقی شهرداری‌هاست، صورت گرفته است. یافته‌ها نشان می‌دهد که علی‌رغم وجود قوانین متعددی که صلاحیت‌های شهرداری‌ها را تعیین می‌کنند، تداخل نظارت‌های اداری و قضایی، همچنین تفسیر محدود و محافظه‌کارانه رویه قضایی، موجب کاهش استقلال عملی شهرداری‌ها و محدودیت در استفاده از اختیارات ذاتی آن‌ها شده است. این مسئله به ویژه در حوزه‌های شهرسازی، صدور پروانه‌های ساختمانی و وضع عوارض محلی نمود آشکار دارد و منجر به بروز مشکلاتی مانند بوروکراسی، تأخیر در امور اجرایی و ناکارآمدی مدیریت شهری شده است. نتیجه‌گیری اصلی این است که برای تحقق مدیریت شهری کارآمد و پاسخگو، نیازمند اصلاح ساختاری قوانین مدیریت شهری و بازتعریف نقش نظارتی قوا و نهادهای مختلف به منظور تقویت استقلال و صلاحیت‌های اجرایی شهرداری‌ها هستیم. همچنین تقویت استقلال مالی، بهبود چارچوب‌های مشارکت عمومی-خصوصی و تبیین دقیق مرزهای نظارت شوراهای اسلامی از اقدامات توصیه‌شده است تا شهرداری‌ها بتوانند نقش مؤثرتری در توسعه پایدار شهری ایفا نمایند.

واژگان کلیدی: شهرداری‌ها، مدیریت شهری، اختیارات قانونی، نظارت، رویه قضایی

مدیریت شهری در جهان معاصر از اساسی‌ترین ارکان توسعه پایدار و نظم اجتماعی محسوب می‌شود. این مفهوم نه تنها به اداره فیزیکی و کالبدی شهر محدود نمی‌شود، بلکه مجموعه‌ای از وظایف پیچیده اداری، اجتماعی، اقتصادی و حقوقی را در بر می‌گیرد که هدف نهایی آن، تأمین منافع عمومی شهروندان و ارتقای کیفیت زندگی شهری است. در ایران، شهرداری‌ها به عنوان مهم‌ترین نهادهای اجرایی در سطح محلی، نقش محوری در تحقق اهداف مدیریت شهری دارند. با این حال، بررسی دقیق جایگاه قانونی و عملکردی شهرداری‌ها نشان می‌دهد که اختیارات و صلاحیت‌های آن‌ها، به‌رغم گستردگی وظایف، در عمل با محدودیت‌های قابل توجهی مواجه است. این محدودیت‌ها ناشی از ساختار متمرکز نظام اداری کشور، تعدد نهادهای قانون‌گذار و نظارتی، و برداشت‌های متفاوت از حدود صلاحیت شهرداری‌ها در رویه قضایی است (نوری‌همپا و همکاران، ۲۰۲۱؛ درّی، ۲۰۲۳).

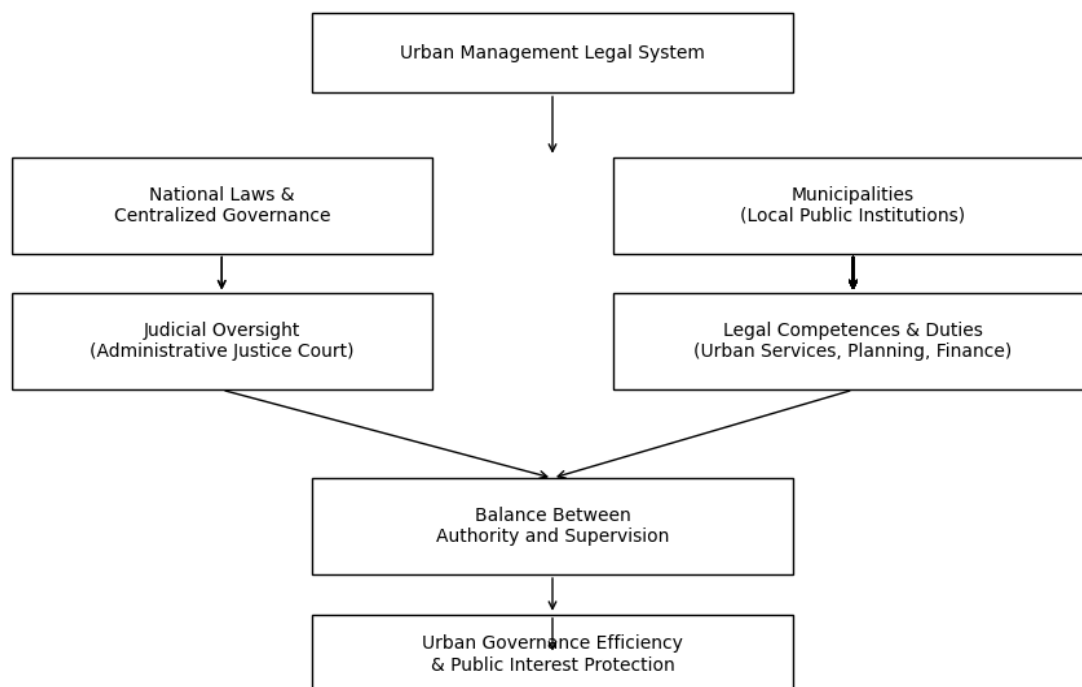
ریشه تاریخی شکل‌گیری شهرداری‌ها در ایران به اواخر دوره قاجار و تصویب قانون بلدیه ۱۲۸۶ شمسی بازمی‌گردد. هرچند هدف نخستین از تأسیس این نهاد، تمرکززدایی از امور اجرایی شهری و واگذاری بخشی از مسئولیت‌ها به مردم بود، اما در مسیر تحولات قانونی و سیاسی، استقلال این نهاد به تدریج کاهش یافت. در دوره‌های بعد، با تصویب قوانین متعدد از جمله «قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴» و اصلاحات بعدی آن، وظایف گسترده‌ای در زمینه‌های عمرانی، بهداشتی، فرهنگی و اقتصادی بر عهده شهرداری‌ها گذاشته شد، اما تناسب بین مسئولیت‌ها و اختیارات برقرار نگردید. در دهه‌های اخیر، افزایش حجم جمعیت شهری و پیچیده‌تر شدن روابط اقتصادی و اجتماعی باعث شده که شهرداری‌ها بیش از پیش در معرض چالش‌های ناشی از کمبود منابع، تداخل وظایف و محدودیت‌های قانونی قرار گیرند (افشار و همکاران، ۲۰۲۴).

از منظر حقوق عمومی، شهرداری‌ها جزء نهادهای عمومی غیردولتی به شمار می‌آیند که مأموریتشان اجرای قوانین و مصوبات شورای اسلامی شهر در حوزه‌های مدیریتی و اجرایی است. اما نکته مهم آن است که این نهادها دارای «صلاحیت محدود» هستند؛ بدین معنا که تنها در حدودی که قانون‌گذار به‌صراحت مجاز دانسته، می‌توانند اقدام کنند و هرگونه اقدام خارج از چارچوب قانونی، از دیدگاه حقوقی فاقد وجهت است و در معرض ابطال توسط مراجع نظارتی، به‌ویژه دیوان عدالت اداری، قرار دارد (صادقی‌جقه، ۲۰۱۸). به همین دلیل، ارتباط میان صلاحیت شهرداری‌ها و نظارت قضایی بر آن‌ها از مهم‌ترین مباحث در حقوق مدیریت شهری محسوب می‌شود. از یک‌سو باید از تخلفات احتمالی و اقدامات خارج از صلاحیت جلوگیری شود و از سوی دیگر نباید نظارت‌های سنگین به نحوی باشد که مانع ابتکار عمل در اداره شهرها گردد. این تعارض میان نظارت و کارآمدی، یکی از موضوعات چالش‌برانگیز نظام حقوقی مدیریت شهری در ایران است (الله‌ویردی و مهرشاد، ۲۰۲۰).

با توجه به ابعاد گسترده وظایف شهرداری‌ها، از برنامه‌ریزی کالبدی و شهرسازی تا مدیریت ترافیک، زباله، فضاهای سبز و خدمات اجتماعی، این نهادها در تعامل مستقیم با زندگی روزمره شهروندان قرار دارند. از این رو، تضعیف صلاحیت‌های قانونی شهرداری‌ها می‌تواند پیامدهای مستقیمی بر کیفیت خدمات شهری و اعتماد عمومی داشته باشد. بررسی‌های اخیر پژوهشگران حاکی از آن است که بسیاری از مشکلات مزمن مدیریت شهری در ایران، از جمله تمرکزگرایی اداری، وابستگی شدید به درآمدهای ناپایدار ساخت‌وساز، و فقدان چارچوب‌های مشارکت پایدار بین‌بخشی، تا حد زیادی ریشه در ابهام‌های حقوقی و محدودیت‌های صلاحیتی شهرداری‌ها دارد (امانپور و همکاران، ۲۰۱۵؛ رضایی‌اسحق‌وندی و فتحی، ۲۰۲۰). رویه قضایی دیوان عدالت اداری نقش تعیین‌کننده‌ای در ترسیم مرزهای اختیارات شهرداری‌ها ایفا می‌کند. داوری دیوان در خصوص مشروعیت

تصمیمات و مصوبات شهرداری‌ها، مستقیماً بر میزان استقلال و کارآمدی این نهادها تأثیر دارد. بسیاری از آرای دیوان نشان‌دهنده تفسیر مضیق از صلاحیت شهرداری‌هاست؛ برای نمونه در موارد مربوط به وضع عوارض محلی یا تغییر کاربری اراضی، دیوان با استناد به عدم تصریح قانونی یا مغایرت با طرح‌های توسعه شهری، تصمیمات شهرداری را ابطال کرده است (سبزه‌علی و بدیعی، ۲۰۲۳؛ صارمی نوری و همکاران، ۲۰۲۱). این امر اگرچه با هدف حمایت از قانون‌مداری و حقوق شهروندان انجام می‌شود، اما در عمل زمینه را برای احتیاط بیش از حد شهرداری‌ها و کاهش قدرت تصمیم‌گیری محلی فراهم کرده است.

با این حال، رویکرد مدرن در مدیریت شهری بر تمرکززدایی و واگذاری اختیارات بیشتر به نهادهای محلی تأکید دارد. در کشورهای توسعه‌یافته، شهرداری‌ها به عنوان «دولت‌های محلی» شناخته می‌شوند و از اختیارات گسترده‌ای در زمینه مالی، اجرایی و برنامه‌ریزی برخوردارند. در مقابل، در نظام حقوقی ایران هنوز شهرداری‌ها به نحو قابل توجهی زیر نفوذ دولت مرکزی و نهادهای نظارتی قرار دارند. تضاد میان اصل تمرکززدایی که در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام مورد تأکید است، با اجرای عملاً متمرکز امور شهری، یکی از مسائل اساسی عرصه حکمرانی محلی در کشور محسوب می‌شود (آرایی و همکاران، ۲۰۱۸). بنابراین ضرورت دارد با بررسی دقیق مبانی حقوقی، ساختار قانونی و رویه قضایی مرتبط با اختیارات شهرداری‌ها، چارچوبی روشن و کارآمد برای تفکیک صلاحیت‌ها و اصلاح نقاط تعارض ارائه شود. این پژوهش در پی آن است که ضمن شناسایی جایگاه واقعی شهرداری‌ها در نظام حقوقی ایران و تحلیل فرایندهای نظارتی مؤثر بر آن‌ها، تصویری جامع از چگونگی تأثیر رویه قضایی بر توسعه یا محدودسازی اختیارات مدیریت شهری ارائه دهد. هدف نهایی این تحقیق ارائه پیشنهادهایی برای بهبود کارکرد حقوقی و نهادی شهرداری‌ها از رهگذر بازنگری در قوانین، تقویت استقلال مالی و تنظیم رابطه منطقی میان نظارت و اختیار است.



شکل ۱. چارچوب مفهومی پژوهش: رابطه میان صلاحیت‌ها و اختیارات شهرداری‌ها، عوامل قانونی و نهادی مؤثر، و تأثیر رویه قضایی بر کارکرد مدیریت شهری ایران.

این شکل مفهومی ساختار کلی پژوهش را نشان می‌دهد و بیانگر پیوند میان سه سطح اصلی تحلیل است: مبانی نظری صلاحیت‌های شهرداری، ساختار قانونی و اجرایی مدیریت شهری، و نقش رویه قضایی در تحدید یا تقویت اختیارات محلی. بر اساس این چارچوب، فرض اصلی پژوهش آن است که میزان کارآمدی مدیریت شهری تابعی از توازن میان اختیارات قانونی شهرداری‌ها و نوع نظارت‌های قضایی و اداری اعمال شده بر آن‌هاست. شکل حاضر به درک منطق درونی پژوهش، مسیر تحلیل در بخش‌های مختلف مقاله و نحوه ارتباط میان متغیرهای کلیدی مطالعه کمک می‌کند.

۱. مبانی نظری و حقوقی اختیارات شهرداری‌ها

شهرداری‌ها به عنوان نهادهای محلی، ستون فقرات مدیریت شهری مدرن محسوب می‌شوند و جایگاه آنان در نظام حقوقی ایران، ریشه در اصول قانون اساسی و قوانین عادی دارد که هدف اصلی آن‌ها اداره امور شهر و تأمین نیازهای عمومی ساکنان آن است. اختیارات شهرداری‌ها، که عمدتاً از طریق تفویض حاکمیت و اصل صلاحیت ذاتی شهرداری‌ها نشأت می‌گیرد، باید در چارچوب اصل حاکمیت قانون و با رعایت سلسله مراتب قوانین مورد بررسی قرار گیرد. نوری‌همپا (۲۰۲۱) تأکید دارد که مفهوم صلاحیت در حقوق اداری، مجموعه‌ای از وظایف و اختیاراتی است که به موجب قانون به یک نهاد تخصیص داده شده و خروج از این حدود، مبنای عمل غیرقانونی خواهد بود. این مبانی نظری، سنگ بنای تحلیل حقوقی عملکرد شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهند و هرگونه اقدام خارج از این چارچوب، مستند به اصل صلاحیت ذاتی و محدودیت‌های مقرر در قوانین، قابل ابطال است. نظام حقوقی ایران، شهرداری را نهادی عمومی با شخصیت حقوقی مستقل می‌داند که هدف آن انجام خدمات عمومی شهری و توسعه پایدار شهر است، اما این استقلال در عمل تحت تأثیر ساختارهای نظارتی متمرکز دولتی قرار دارد (پژوهان، ۲۰۲۳).

تاریخچه تحول نهاد شهرداری در ایران، نشان‌دهنده سیر تکاملی از اداره محلی تحت نفوذ کامل دولت مرکزی به سمت تمرکززدایی نسبی است. قوانین بلدیة در دوران قاجار و اوایل پهلوی، بیشتر جنبه تنظیم‌کننده امور بهداشتی و عمرانی ابتدایی را داشتند، اما با تصویب قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۳۴ و متعاقباً شکل‌گیری شوراهای شهر، چارچوب حقوقی مبتنی بر مشارکت محلی تقویت شد. با این حال، دُرّی (۲۰۲۳) اشاره می‌کند که این تحولات اغلب نتوانسته‌اند به طور کامل از نفوذ و مداخله دولت مرکزی بکاهند و اختیارات شهرداری‌ها همچنان تحت الشعاع قوانین و مقرراتی قرار دارد که از بالا دیکته شده‌اند. این سیر تاریخی، زمینه را برای شکل‌گیری یک پارادوکس عملی فراهم کرده است؛ از یک سو، انتظار مدیریت شهری کارآمد و پاسخگو از شهرداری‌ها وجود دارد و از سوی دیگر، اختیارات لازم برای تحقق این انتظارات به طور کامل به آن‌ها اعطا نشده یا با محدودیت‌های متعدد مواجه شده است.

تحلیل حقوق عمومی و اصل تفویض صلاحیت، نقش حیاتی در فهم حدود اختیارات شهرداری‌ها ایفا می‌کند. شهرداری‌ها بر اساس اصل صلاحیت محدود (Competence Limitée) عمل می‌کنند، به این معنا که تنها مجاز به انجام اموری هستند که صراحتاً در قانون به آن‌ها محول شده است، برخلاف دولت مرکزی که دارای صلاحیت عمومی است. این رویکرد، اگرچه مبنای حقوقی روشنی دارد، اما در فضای پیچیده شهرنشینی امروز، که نیازمند واکنش سریع و انعطاف‌پذیر به مسائل متغیر است،

می‌تواند مانعی برای نوآوری و حل مسائل فوری شهر باشد (نوری‌همپا، ۲۰۲۱). تفکیک بین وظایف اجباری (مانند ایجاد تأسیسات عمومی) و وظایف اختیاری (مانند توسعه پارک‌ها و فعالیت‌های فرهنگی)، مرزهای مهمی را در حوزه عملکرد شهرداری‌ها ترسیم می‌کند که تفسیر آن‌ها همواره محل مناقشه قضایی و اداری بوده است. قوانین مادر، به‌ویژه قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات بعدی و همچنین قوانین مرتبط با شوراهای اسلامی، منبع اصلی اعطای صلاحیت به شهرداری‌ها هستند. این قوانین، طیف وسیعی از اختیارات را در حوزه‌های شهرسازی، ترافیک، خدمات عمومی، بهداشت و محیط زیست به شهرداری‌ها تفویض کرده‌اند. با این وجود، پژوهان (۲۰۲۳) استدلال می‌کند که در طول دهه‌ها، قوانین متعددی با هدف مدیریت بخشی یا منطقه‌ای، اختیاراتی را از شهرداری‌ها سلب یا محدود کرده‌اند، مانند قوانین مربوط به راه و شهرسازی، منابع طبیعی و میراث فرهنگی که اغلب باعث تداخل صلاحیت‌ها و ایجاد فرایندهای موازی شده‌اند. این پدیده، که به "تکه‌تکه شدن مدیریت شهری" مشهور است، کارآمدی شهرداری را به شدت تضعیف می‌کند.

مفهوم «صلاحیت ذاتی» شهرداری‌ها، که در برخی تفاسیر حقوقی مطرح می‌شود، به معنای توانایی انجام هر کاری است که برای تأمین رفاه شهروندان ضروری است، مشروط بر اینکه مخالفتی با قانون نداشته باشد. این تفسیر، که تلاش می‌کند تا انعطاف‌پذیری بیشتری به شهرداری‌ها بدهد، در برابر تفسیر سختگیرانه اصل صلاحیت محدود، چالش‌هایی را ایجاد می‌کند. افشار و امینی (۲۰۲۴) معتقدند که رویه قضایی غالباً به سمت تفسیر محدود اختیارات پیش رفته است، مگر در مواردی که قانون به صراحت اجازه اقدام وسیع‌تری را داده باشد؛ این امر باعث شده است تا شهرداری‌ها برای اجرای پروژه‌های نوآورانه، نیازمند مجوزهای متعدد از نهادهای بالاتر باشند، که این خود، فرآیند تصمیم‌گیری را کند و بوروکراتیک می‌سازد.

بررسی حقوق تطبیقی نشان می‌دهد که در بسیاری از نظام‌های موفق مدیریت شهری، اصل بر واگذاری حداکثری صلاحیت‌ها به سطح محلی و حفظ تنها نظارت عالی به توسط دولت مرکزی است. این اصل بر مبنای تئوری "نزدیک‌ترین نهاد به مردم" استوار است، چرا که شهرداری‌ها بیشترین آگاهی را نسبت به نیازهای فوری و محلی شهروندان دارند (نوری‌همپا، ۲۰۲۱). در مقابل، ساختار حقوقی ایران همچنان تمایلات متمرکزی را حفظ کرده است، به ویژه در زمینه‌هایی مانند شهرسازی و پروژه‌های بزرگ زیربنایی که تصمیم‌گیری نهایی اغلب به وزارتخانه‌ها یا نهادهای ملی سپرده می‌شود. یکی از جنبه‌های مهم حقوقی، مربوط به صلاحیت‌های مالی و اقتصادی شهرداری‌ها است. اخذ عوارض، صدور پروانه و قراردادهای عمرانی، همگی تحت نظارت شدید مالی و اداری قرار دارند. دُری (۲۰۲۳) تأکید می‌کند که استقلال مالی، پیش‌شرط استقلال عملی است. هرچند شهرداری‌ها حق دارند عوارض محلی وضع کنند، اما تفسیر قوانین مربوط به عوارض و بهای خدمات، همواره توسط دیوان عدالت اداری مورد بازبینی قرار می‌گیرد، که این خود نشان‌دهنده تردید ساختاری در میزان خودمختاری مالی نهادهای محلی است. در نهایت، مبانی حقوقی اختیارات شهرداری‌ها در تعادل میان دوگانه‌های خودمختاری محلی و نظارت مرکزی شکل گرفته است. این توازن به ندرت به نفع خودمختاری محلی سنگینی می‌کند، که این امر نیازمند بازنگری در مبانی نظری و قانونی است تا بتواند با الزامات توسعه شهری قرن بیست و یکم همخوانی داشته باشد (پژوهان، ۲۰۲۳). استناد صرف به تفاسیر سنتی حقوق عمومی، مانع از آن می‌شود که شهرداری‌ها بتوانند نقش فعالانه‌تری در اقتصاد شهری و حل مسائل پیچیده زیست‌محیطی ایفا کنند.

۲. تحلیل ساختار قانونی مدیریت شهری و جایگاه شهرداری‌ها

ساختار مدیریت شهری در ایران، مبتنی بر سلسله مراتب اداری-عمومی است که در آن شهرداری‌ها به عنوان رکن اجرایی در کنار شورای اسلامی شهر قرار دارند. آرایبی (۲۰۱۸) ساختار قانونی را مجموعه‌ای از قوانین موازی می‌داند که در آن قانون

شهرداری‌ها (۱۳۳۴)، قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا (۱۳۷۵) و اصلاحات بعدی) و قانون مربوط به تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور (۱۳۷۵) نقش محوری ایفا می‌کنند. چالش اصلی در این ساختار، تعریف دقیق تعامل و تقسیم کار میان این ارکان است، به ویژه در رابطه با نظارت شورا بر شهردار و اختیارات اجرایی شهرداری در مواجهه با نهادهای دولتی فرادستی.

جایگاه شهرداری در این ساختار، سازمانی غیردولتی است که در عین حال تابع قواعد حقوق عمومی و نظارت اداری دولت مرکزی قرار دارد؛ این دوگانگی سبب شده است که شهرداری نه کاملاً مستقل باشد و نه صرفاً یک اداره دولتی تحت امر مستقیم. منصوری منصورآباد (۲۰۲۰) این وضعیت را "خودمختاری مقید" می‌نامد، که در آن شهرداری دارای استقلال شخصیتی حقوقی است اما بسیاری از تصمیمات کلیدی، به ویژه در حوزه شهرسازی و تغییر کاربری اراضی، نیازمند تأیید مراجع استانی یا ملی (مانند کمیسیون‌های ماده ۵ یا شورای عالی شهرسازی و معماری) هستند. این امر باعث می‌شود که تصمیم‌گیری‌های محلی از سرعت و انطباق با نیازهای شهر دور شوند و تحت تأثیر ملاحظات ملی قرار گیرند. یکی از مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده جایگاه شهرداری‌ها، ماهیت حقوقی وظایف آن‌هاست. وظایف شهرداری‌ها به دو دسته کلی تقسیم می‌شوند: وظایف ذاتی یا اجباری که لازمه اداره شهر هستند و وظایف توسعه‌ای یا اختیاری. غفاری (۲۰۲۰) توضیح می‌دهد که حتی در مورد وظایف اجباری، قوانین اغلب به گونه‌ای تنظیم شده‌اند که اجرای آن‌ها منوط به تأمین اعتبار یا کسب مجوز از مقامات مافوق باشد. برای مثال، اجرای پروژه‌های بزرگ عمرانی نیازمند تخصیص بودجه ملی یا اخذ مصوبه از وزارت کشور است، که این امر استقلال شهرداری را در برنامه‌ریزی بلندمدت تضعیف می‌کند و شهرداری را به یک نهاد صرفاً مجری طرح‌های بالادستی تبدیل می‌سازد.

تعارض صلاحیت‌ها میان شهرداری و سایر نهادهای دولتی یکی دیگر از نشانه‌های جایگاه متزلزل شهرداری در ساختار مدیریتی است. سازمان‌های دولتی مانند سازمان منابع طبیعی، وزارت نیرو، یا سازمان اوقاف، در بسیاری از موارد، مستقیماً در فرآیندهای مرتبط با شهرسازی، واگذاری اراضی یا ارائه خدمات مداخله می‌کنند و احکام صادره از سوی آن‌ها گاهی با مصوبات کمیسیون‌های داخلی شهرداری یا مصوبات شورا تعارض پیدا می‌کند. آرایبی (۲۰۱۸) معتقد است که نبود یک مرجع واحد برای حل اختلافات صلاحیت‌ها، منجر به ارجاع مداوم پرونده‌ها به دیوان عدالت اداری شده و فرآیندهای توسعه شهری را دچار فلج اداری ساخته است. قوانین شهرسازی به عنوان حیاتی‌ترین حوزه اختیارات شهرداری، نمونه بارز این چالش هستند. کمیسیون‌های ماده ۵، که ساختاری فراتر از شهرداری و شورا دارند، عملاً اختیارات اصلی مربوط به تغییر کاربری و ضوابط بلندمدت شهری را در دست دارند. این ساختار، اختیارات شهرداری را در اجرای دقیق طرح‌های تفصیلی محدود می‌کند و شهرداری را به مجری طرح‌هایی تبدیل می‌کند که غالباً فاقد پذیرش کامل در بدنه مدیریتی شهر است. منصوری منصورآباد (۲۰۲۰) این ساختار را مخالف اصل خودمختاری محلی دانسته و آن را عاملی برای کاهش پاسخگویی مدیران شهری می‌داند، زیرا شهرداری در برابر تصمیماتی که خود عامل اصلی آن نبوده، مورد سؤال قرار می‌گیرد.

از منظر حقوق اداری، جایگاه شهرداری‌ها در زمینه صدور پروانه‌ها و نظارت بر ساخت و ساز، باید شفاف باشد. شهرداری‌ها صلاحیت انحصاری صدور پروانه ساختمانی را دارند، اما این صلاحیت اغلب با نظارت‌های متعدد نهادهای دیگر - از جمله سازمان نظام مهندسی و ادارات کل مرتبط در سطح استان - همراه است. این نظارت‌های مضاعف، در حالی که هدف بهبود کیفیت را دارند، در عمل باعث طولانی شدن زمان صدور مجوز و افزایش هزینه‌های ساخت و ساز می‌شوند. غفاری (۲۰۲۰) این فرآیند را مصداق بوروکراسی زائد می‌داند که در آن "انجام خدمات" به جای "تسهیل توسعه" در اولویت قرار می‌گیرد.

نقش شهرداری‌ها در حوزه‌های فرابخشی و توسعه پایدار نیز نیازمند اختیارات واضح است. مدیریت پسماند، ترافیک، و فضای سبز، همگی نیازمند هماهنگی میان دستگاهی هستند. در فقدان قوانین جامع مدیریت یکپارچه شهری، شهرداری‌ها مجبورند برای هر اقدام جزئی، با سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دیگر مذاکره کنند و این عدم تفکیک صلاحیت‌ها، کارایی سرمایه‌گذاری شهری را کاهش می‌دهد. آرای (۲۰۱۸) پیشنهاد می‌کند که قانون‌گذاری باید به سمت تفویض اختیار کامل در حوزه‌های عملیاتی به شهرداری‌ها حرکت کند و نقش دولت مرکزی صرفاً به تعیین استانداردهای ملی محدود شود. در مجموع، ساختار قانونی فعلی شهرداری‌ها را در وضعیتی پیچیده قرار داده است؛ نهادی که مسئولیت‌های سنگین خدمات عمومی را بر عهده دارد، اما اختیارات اجرایی آن به طور مداوم توسط نهادهای فرادستی محدود شده یا به حوزه‌های دیگر سرریز شده است. این وضعیت، نیازمند بازنگری عمیق در تفکیک حوزه‌های نظارت عالی دولتی و اختیارات اجرایی محلی است تا شهرداری بتواند به مثابه نهادی کارآمد، پاسخگوی شهروندان باشد.

۳. نهاد شوراهای اسلامی و تأثیر آن بر اختیارات شهرداری

نهاد شورای اسلامی شهر به عنوان مظهر مشارکت مستقیم مردم و نهاد ناظر بر حسن اجرای امور شهر، نقشی محوری در تعریف حدود اختیارات شهرداری ایفا می‌کند. طبق قانون، شوراها در رأس ساختار مدیریت شهری قرار گرفته و وظیفه نظارت بر عملکرد شهرداری و تصویب لوایح مرتبط با شهر و بودجه را بر عهده دارند. سراجی (۲۰۲۱) تأکید می‌کند که تفکیک قوا در سطح محلی، میان رکن نظارت (شورا) و رکن اجرا (شهرداری)، بنیان حقوقی محکمی برای پاسخگویی ایجاد می‌کند. با این حال، این تفکیک در عمل به دلیل ابهامات قانونی و تداخل در وظایف، دستخوش پیچیدگی‌هایی شده است. یکی از مهم‌ترین ابعاد تأثیر شورا بر شهرداری، انتخاب شهردار و حق عزل اوست. این اختیار، قدرتمندترین ابزار نظارتی شورا محسوب می‌شود و شهردار را ملزم می‌سازد که در چارچوب مصوبات شورا حرکت کند. کهن‌دل (۲۰۲۲) توضیح می‌دهد که این سازوکار، در تئوری، تضمین‌کننده این است که شهردار منتخب مردم (از طریق شورا) اهداف توسعه محلی را دنبال کند و منافع عمومی شهر بر منافع دولتی ارجحیت یابد. با این وجود، فرآیند انتخاب شهردار، که نیازمند تأیید مقامات استانی یا کشوری است، این استقلال را تضعیف می‌کند و شهردار منتخب شورا ممکن است ناگزیر به حفظ موازنه میان خواسته‌های شورا و دولت باشد.

تصویب بودجه سالانه، لوایح عوارض محلی و طرح‌های جامع و تفصیلی شهرسازی، از دیگر اختیارات کلیدی شورا است که مستقیماً بر دامنه فعالیت‌های شهرداری سایه می‌اندازد. شهرداری در مقام تهیه و پیشنهاد بودجه و طرح‌هاست، اما اختیار نهایی با شورا است. رسولی (۲۰۱۱) تحلیل می‌کند که اگر شورا با شهرداری هماهنگ نباشد یا درگیر اختلافات سیاسی شود، می‌تواند با عدم تصویب بودجه یا اصرار بر تفسیر خاصی از طرح‌های توسعه، عملاً اختیارات اجرایی شهرداری را مختل سازد. این امر، یکی از بزرگترین دلایل ناکارآمدی مدیریتی در دوره‌هایی است که همسویی سیاسی میان شورا و شهردار وجود ندارد.

چالش اصلی در تعامل شورا و شهرداری، مرزبندی میان "تصمیم‌گیری" و "اجرا" است. بر اساس اصول حقوق اداری، شهرداری مرجع تصمیم‌گیری در حوزه اجرای پروژه‌ها و مدیریت روزانه امور شهر است، اما گاهی شوراها به دلیل عدم اعتماد یا تمایل به دخالت مستقیم، وارد حوزه‌های اجرایی می‌شوند. سراجی (۲۰۲۱) این دخالت‌ها را نقض اصل تفکیک وظایف دانسته و معتقد است که شورا باید صرفاً بر حسن اجرای تصمیمات نظارت کند و از ورود به جزئیات اجرایی که مستلزم تخصص فنی شهرداری است، پرهیز نماید. ورود شورا به امور اجرایی، منجر به دوگانگی در مدیریت و کاهش مسئولیت‌پذیری شهردار می‌شود، زیرا هرگونه نقص در اجرا می‌تواند به گردن شورا انداخته شود. تأثیر شورا بر تفسیر قوانین و مقررات نیز از اهمیت

بالایی برخوردار است. شهرداری موظف است قوانین کلی را اجرا کند، اما در چارچوب اجرای این قوانین، شورا می‌تواند با تصویب آیین‌نامه‌ها و ضوابط محلی (تا سقف اختیارات تفویض‌شده)، تفسیر خاصی از اجرای قانون را در شهر خود نهادینه سازد. این امر، فرصتی برای تطبیق مقررات ملی با نیازهای شهری فراهم می‌کند، اما در صورت تصویب ضوابطی که در تعارض آشکار با قوانین فرادستی باشند، اختیارات شهرداری را در معرض ابطال توسط دیوان عدالت اداری قرار می‌دهد (کهندل، ۲۰۲۲).

مسئله نظارت شورا بر شهرداری، فراتر از عزل و نصب است و شامل نظارت مستمر بر عملکرد مالی، اداری و انطباق با بودجه مصوب می‌شود. این نظارت، باید به گونه‌ای اعمال شود که شهردار بتواند با سرعت لازم اقدامات خود را پیش ببرد. رسولی (۲۰۱۱) اشاره می‌کند که اگر نظارت شورا تبدیل به ممانعت اداری و درخواست گزارش‌های متعدد غیرضروری شود، سرعت عمل شهرداری کاهش یافته و اختیارات اجرایی عملاً سلب می‌گردد. دستیابی به توازن میان نظارت دقیق و عدم مداخله در اجرا، نیازمند بلوغ سیاسی و حقوقی هر دو نهاد است. در نهایت، رابطه شورا و شهرداری در تعامل پیچیده‌ای از حقوق و تکالیف تعریف شده است که تأثیر مستقیمی بر میزان اختیارات شهرداری دارد. یک شورا توانمند و قانون‌مدار، با تفویض اختیارات لازم و حمایت از شهردار در برابر فشارهای بیرونی، می‌تواند اختیارات اجرایی شهرداری را تقویت کند؛ در حالی که یک شورا متفرق یا مداخله‌جو، با ایجاد اختلال در سلسله مراتب اداری، اختیارات شهرداری را عملاً تضعیف می‌کند. این دینامیک، مستلزم بازتعریف دقیق مرزهای اختیارات نظارتی شورا در قوانین آتی است (سراجی، ۲۰۲۱).

۴. نظارت قضایی و اداری بر شهرداری‌ها و آثار آن بر استقلال مدیریت شهری

نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها، به عنوان نهاد عمومی با اختیارات گسترده، از دو مسیر اصلی حقوقی اعمال می‌شود: نظارت اداری که توسط مقامات مافوق (استانداری و وزارت کشور) و نظارت قضایی که توسط مراجع قضایی صورت می‌گیرد. این نظارت‌ها با هدف حفظ حاکمیت قانون و جلوگیری از تخطی از حدود صلاحیت صورت می‌پذیرند، اما آثار عمیقی بر استقلال و سرعت عمل مدیریت شهری دارند. الله‌ویردی (۲۰۲۰) بیان می‌کند که شدت این نظارت‌ها در ایران، به ویژه در دهه‌های اخیر، سبب شده است که شهرداری‌ها بیش از آنکه نهادی با قابلیت اقدام نوآورانه باشند، به مجری دستورالعمل‌های بالادستی تبدیل شوند.

نظارت اداری توسط وزارت کشور و استانداری‌ها، شامل تأیید یا رد مصوبات شورا، نظارت بر انطباق قراردادهای بزرگ شهرداری و همچنین نظارت بر عملکرد شهرداران است. صادقی‌جقه (۲۰۱۸) این نوع نظارت را ناشی از ماهیت نیمه دولتی شهرداری می‌داند؛ در حالی که شهرداری‌های کلان‌شهرها از نظر بودجه و جمعیت اهمیت استراتژیک دارند، دولت مرکزی از طریق این نظارت‌ها، تمایل دارد تا سیاست‌های کلان ملی را در سطح محلی اعمال کند. این نظارت، به ویژه در حوزه شهرسازی، بسیار شدید است و کمیسیون‌های شهرسازی در سطح استان، عملاً اختیارات نهایی را در تصمیم‌گیری‌های تغییر کاربری از شهرداری سلب می‌کنند. دیوان عدالت اداری، به عنوان مرجع اصلی نظارت قضایی، صلاحیت رسیدگی به شکایات مردم و سایر نهادها علیه اقدامات یا خودداری از اقدامات شهرداری‌ها را دارد. سبزه‌علی (۲۰۲۳) تحلیل می‌کند که دیوان در رسیدگی به شکایات مربوط به عوارض، پروانه‌ها، و آرای کمیسیون‌های ماده ۱۰۰، نقش تعیین‌کننده‌ای در تفسیر دقیق حدود اختیارات شهرداری ایفا می‌کند. آرای صادره از دیوان، معمولاً بر اساس اصل صلاحیت محدود عمل می‌کنند؛ یعنی اگر شهرداری عملی را خارج از نص صریح قانون انجام داده باشد، آن عمل نقض صلاحیت تلقی شده و ابطال می‌گردد. این رویکرد قضایی، اگرچه امنیت حقوقی ایجاد می‌کند، اما انعطاف‌پذیری شهرداری را برای مواجهه با مسائل جدید شهری که قانون پیش‌بینی نکرده است،

کاهش می‌دهد. یکی از بزرگترین چالش‌ها، تفسیر قضایی از "صلاحیت‌های عام" شهرداری است. زمانی که قانونی سکوت کرده است، شهرداری ممکن است بر اساس اصل "انجام هر آنچه برای رفاه شهروندان لازم است" اقدام کند. با این حال، رویه قضایی دیوان عدالت اداری غالباً این اختیارات عام را مورد پرسش قرار داده و شهرداری را موظف به ارائه مستند قانونی صریح برای هر اقدام می‌سازد. الله‌ویردی (۲۰۲۰) استدلال می‌کند که این سخت‌گیری در تفسیر، در زمینه توسعه شهری که دائماً در حال تحول است، شهرداری را در اجرای پروژه‌های پیشگامانه یا واکنش به بحران‌های غیرمترقبه، با دست‌بسته عمل کردن مواجه می‌سازد.

نظارت قضایی بر کمیسیون‌های ماده ۱۰۰، که صلاحیت رسیدگی به تخلفات ساختمانی را دارند، نمونه دیگری از دخالت قوه قضائیه در عملکرد شهرداری است. صادقی جقه (۲۰۱۸) معتقد است که دخالت در آرای کمیسیون‌ها، به خصوص در پرونده‌های تخلفات ساختمانی که اغلب با مسائل مالی و نفوذ آلوده‌اند، می‌تواند موجب تضعیف جایگاه شهرداری در اعمال قانون شود؛ زیرا شهرداری پس از صدور پروانه، در فرآیند برخورد با تخلف نیز زیر ذره‌بین قضایی قرار می‌گیرد و ممکن است تحت فشار برای عدم اعمال قانون قرار گیرد.

آثار این نظارت‌های چندلایه بر استقلال مدیریت شهری قابل تأمل است. فشار نظارت اداری از بالا، منجر به "احتیاط‌زدگی" مدیران شهرداری می‌شود؛ آن‌ها ترجیح می‌دهند برای هر اقدام مرسوم، استعلامات متعدد بگیرند تا مبادا مصوبه یا عملکردشان توسط وزارت کشور یا دیوان ابطال شود. این احتیاط‌زدگی، بوروکراسی را تقویت کرده و به تأخیر در اجرای پروژه‌ها دامن می‌زند (سبزه‌علی، ۲۰۲۳). در نهایت، رابطه میان نظارت شورا و نظارت اداری نیز پیچیدگی‌هایی ایجاد کرده است. شورا بر شهردار نظارت می‌کند و دولت نیز بر شهرداری و مصوبات شورا نظارت دارد. این ساختار سه‌گانه، شهرداری را در میان اراده‌های سیاسی و حقوقی متعددی قرار می‌دهد که گاهی متناقض است. برای مثال، شورا مصوبه‌ای را تصویب می‌کند که دولت آن را مغایر سیاست‌های کلان می‌داند و دیوان عدالت اداری نیز بر اساس شکایت شهروندان، آن را ابطال می‌کند. این امر، اثبات می‌کند که استقلال شهرداری در عمل، یک امر نظری باقی مانده است (الله‌ویردی، ۲۰۲۰).

۵. رویه قضایی ایران در حوزه صلاحیت‌های شهرداری

رویه قضایی ایران، به ویژه آرای صادر شده از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، نقشی تعیین‌کننده در تعیین حدود عملی اختیارات شهرداری‌ها ایفا کرده است. این آراء، تفسیر نهایی قوانین موجود در زمینه شهرسازی، عوارض، و خدمات عمومی را ارائه می‌دهند و به عنوان رویه لازم‌الاجرا برای شهرداری‌ها تلقی می‌شوند. تحلیل این رویه نشان می‌دهد که دیوان غالباً با رویکردی محافظه‌کارانه و با تمرکز بر اصل تفسیری محدود، صلاحیت‌های شهرداری را تعریف کرده است (صادقی جقه، ۲۰۱۸).

در حوزه شهرسازی، صلاحیت شهرداری در صدور پروانه ساختمانی، زمانی که در تعارض با طرح‌های تفصیلی باشد، مورد توجه جدی دیوان قرار گرفته است. رویه قضایی مکرراً تأکید کرده است که شهرداری فاقد اختیار تغییر مفاد طرح تفصیلی است و این اختیار منحصر به کمیسیون‌های ماده ۵ یا مراجع بالاتر است. هرگونه صدور پروانه مغایر با کاربری تعیین‌شده در طرح تفصیلی، به عنوان تجاوز از حدود صلاحیت تلقی شده و آرای آن توسط دیوان ابطال می‌گردد. این رویه، گرچه هدفش جلوگیری از توسعه بی‌رویه است، اما موجب شده است که شهرداری‌ها در برابر فشارهای توسعه‌دهندگان برای تغییر کاربری، دست‌بسته عمل کنند و نتوانند به سرعت به نیازهای جدید بازار مسکن پاسخ دهند. صلاحیت شهرداری در وضع عوارض محلی، یکی دیگر از حوزه‌های پرمناقشه در دیوان عدالت اداری است. شهرداری‌ها بر اساس قانون، حق وضع عوارض محلی

برای تأمین هزینه‌های خدمات شهری را دارند. با این حال، دیوان به طور مستمر آراییی صادر کرده است که عوارضی را که شورا تصویب کرده، ابطال نموده است، به این دلیل که آن عوارض یا جنبه حمایتی از صنایع محلی داشته (مخالف قوانین بالادستی)، یا ماهیت مالیاتی داشته و یا عوارض مشابهی توسط دولت مرکزی وضع شده است. این تفسیر سخت‌گیرانه، استقلال مالی شهرداری را شدیداً محدود کرده و آن‌ها را وابسته به تخصیص بودجه دولتی نموده است (الله‌ویردی، ۲۰۲۰).

یکی از مهم‌ترین نمونه‌های دخالت قضایی، رسیدگی به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ است. این کمیسیون، مرجع رسیدگی به تخلفات ساختمانی است و رأی آن، که در ظاهر اداری است، قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است. رویه قضایی نشان می‌دهد که دیوان در ورود به ماهیت تصمیمات ماده ۱۰۰ (مانند میزان جریمه یا حکم تخریب) با احتیاط فراوان عمل می‌کند، زیرا آن را شبه‌قضایی می‌داند. اما در مواردی که رأی کمیسیون مبتنی بر تفسیر نادرست قانون یا عدم رعایت تشریفات اداری باشد، دیوان رأی را نقض می‌کند. این امر، نشان می‌دهد که حتی در فرآیندهای انضباطی داخلی شهرداری، نظارت قضایی نهایی برقرار است و استقلال دپارتمان‌های انضباطی شهرداری را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد (صادقی جقه، ۲۰۱۸).

در زمینه قراردادهای شهرداری، به ویژه قراردادهای خدمات شهری و پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی (PPP)، رویه قضایی بر رعایت دقیق تشریفات مناقصه و مزایده تأکید دارد. هرگونه ایراد شکلی در فرآیند واگذاری، می‌تواند منجر به ابطال قرارداد شود. این سخت‌گیری، در حالی که شفافیت را تقویت می‌کند، گاهی اوقات موجب دلسردی بخش خصوصی از سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت با شهرداری‌ها می‌شود، زیرا ریسک ابطال قرارداد در آینده افزایش می‌یابد (سبزه‌علی، ۲۰۲۳). مسئله تعارض صلاحیت‌ها میان شهرداری و سایر سازمان‌ها نیز بارها در دیوان مطرح شده است. برای مثال، در مواردی که سازمان منابع طبیعی یا اداره میراث فرهنگی، دخالت در اراضی شهری را ادعا کرده‌اند، دیوان تلاش کرده است با استناد به قوانین خاص، مرجعیت نهایی را تعیین کند. رویه غالب این است که تا زمانی که قانونی صراحتاً اختیاری را به نهاد دیگری واگذار نکرده باشد، شهرداری به عنوان متولی اصلی اداره امور شهر، صلاحیت تصدی دارد. با این حال، در تفسیر قوانین خاص (مانند حفظ بافت تاریخی)، اختیارات شهرداری به شدت محدود می‌شود.

در حوزه تملک اراضی برای منافع عمومی، رویه قضایی بر رعایت دقیق مراحل قانونی تملک تأکید دارد. دیوان عدالت اداری در مواردی که شهرداری بدون طی مراحل قانونی و پرداخت غرامت عادلانه اقدام به تصرف ملک شهروندان کرده باشد، شهرداری را ملزم به جبران خسارت یا اعاده وضع به سابق نموده است. این امر، اختیارات شهرداری در اجرای سریع پروژه‌های شهری را مقید به اجرای دقیق تشریفات طولانی‌مدت تملک می‌سازد. در نتیجه، رویه قضایی ایران با تمرکز بر رعایت دقیق اصول حقوق اداری و پرهیز از تفاسیر موسع از صلاحیت‌های شهرداری، چارچوب عملیاتی نهاد محلی را تنگ‌تر کرده است. این رویکرد، اگرچه حامی حقوق شهروندان در برابر سوءاستفاده‌های احتمالی است، اما مانع از تدوین راهکارهای خلاقانه و سریع توسط شهرداری‌ها در مواجهه با پیچیدگی‌های مدیریت شهری مدرن شده است و شهرداری را به یک نهاد منفعل در برابر تفسیرهای قضایی تبدیل کرده است (صادقی جقه، ۲۰۱۸).

۶. مشارکت عمومی-خصوصی و تأثیر آن بر اختیارات شهرداری‌ها

مشارکت عمومی-خصوصی (Public-Private Partnership یا PPP) به عنوان یک الگوی نوین تأمین مالی و اجرایی، به طور فزاینده‌ای در مدیریت شهری مورد توجه قرار گرفته است و به‌شدت بر ساختار اختیارات شهرداری‌ها تأثیر می‌گذارد. این الگو، شهرداری را از نقش صرفاً کارفرما و تأمین‌کننده خدمات، به نقش تنظیم‌گر، تسهیل‌گر و ناظر بر تعهدات بخش خصوصی ارتقا

می‌دهد. غفاری (۲۰۲۰) این تحول را نه تنها یک ابزار مالی، بلکه یک تغییر پارادایم در حکمرانی شهری می‌داند که نیازمند تفویض اختیارات ویژه به شهرداری برای انعقاد قراردادهای پیچیده بلندمدت است. اولین تأثیر این الگو، تغییر در ماهیت اختیارات شهرداری از "تصمیم‌گیری اجرایی مستقیم" به "تنظیم‌گری قراردادی" است. در پروژه‌های PPP، شهرداری کنترل مستقیم بر فرآیند اجرا را از دست می‌دهد و در عوض، اختیاراتش بر نظارت بر کیفیت خدمات، پایبندی به تعهدات قراردادی و اطمینان از رعایت منافع عمومی متمرکز می‌شود. این امر مستلزم آن است که شهرداری دارای صلاحیت‌های حقوقی و فنی لازم برای مذاکره، تدوین قراردادهای پیچیده و دفاع از حقوق شهر در برابر شرکت‌های بزرگ خصوصی باشد (منصوری‌منصورآباد، ۲۰۲۰).

قوانین فعلی ایران در زمینه PPP، هنوز به طور کامل ساختار حقوقی مورد نیاز برای انعطاف‌پذیری شهرداری‌ها را فراهم نکرده‌اند. شهرداری‌ها برای انعقاد قراردادهای بلندمدت، به ویژه در حوزه‌های زیرساختی مانند حمل و نقل یا مدیریت پسماند، اغلب نیازمند کسب مجوزهای متعدد از مراجع بالادستی، مانند هیئت وزیران یا وزارت امور اقتصادی و دارایی هستند. این امر، سرعت‌بخشیدن به فرآیند جذب سرمایه خصوصی را دشوار می‌سازد و نشان‌دهنده تردید ساختاری نسبت به اعطای اختیارات کافی به مدیران محلی برای تعامل مستقیم با بخش خصوصی است. یکی از مهم‌ترین ملاحظات در حوزه PPP، نحوه قیمت‌گذاری خدمات و اخذ عوارض از شهروندان است. در قراردادهای بلندمدت، شهرداری باید اختیارات خود را در زمینه تعیین نرخ‌ها در طول دوره قرارداد، به شکلی تثبیت کند که قابل تغییر توسط تصمیمات آتی شورا یا دولت نباشد، تا سرمایه‌گذار تضمین بازگشت سرمایه داشته باشد. این امر مستلزم تفویض بخشی از اختیار شورا در زمینه تعیین عوارض به شهرداری در چارچوب یک قرارداد مشخص است، موضوعی که از نظر حقوقی و سیاسی بسیار حساس تلقی می‌شود (غفاری، ۲۰۲۰).

نظارت قضایی بر قراردادهای PPP، چالشی مضاعف برای اختیارات شهرداری ایجاد می‌کند. همان‌طور که اشاره شد، رویه قضایی بر رعایت دقیق تشریفات مناقصه تأکید دارد. در قراردادهای PPP، ماهیت "مشارکت" ممکن است با الزامات سختگیرانه مناقصه دولتی تعارض پیدا کند، زیرا اغلب نیاز به مذاکرات تفصیلی و تطبیق مدل‌های مالی پیچیده دارند. اگر دیوان عدالت اداری، مدل‌های مشارکتی را صرفاً از منظر قوانین مناقصات سنتی مورد بررسی قرار دهد، ریسک اجرایی شدن پروژه‌های حیاتی کاهش می‌یابد و اختیارات شهرداری در نوآوری در تأمین خدمات محدود می‌شود (آرایی، ۲۰۱۸). مسئولیت‌پذیری در مشارکت عمومی-خصوصی، باید به وضوح تعریف شود. در صورت شکست پروژه یا ارائه خدمات با کیفیت پایین، مسئولیت نهایی طبق قانون بر عهده شهرداری است، حتی اگر قصور از سوی بخش خصوصی باشد. این امر مستلزم آن است که اختیارات شهرداری در اعمال ضمانت اجرای قراردادی، مانند خاتمه دادن به قرارداد یا دریافت خسارت، باید بدون موانع اداری و قضایی فراهم باشد. محدودیت در این اختیارات، عملاً شهرداری را به یک شریک منفعل تبدیل می‌کند که صرفاً ریسک سیاسی و اجتماعی شکست پروژه را متحمل می‌شود.

علاوه بر این، اجرای موفقیت‌آمیز پروژه‌های PPP مستلزم توانمندی‌های فنی-حقوقی در بدنه شهرداری است. غفاری (۲۰۲۰) تأکید می‌کند که شهرداری‌ها باید مجوزهای لازم برای ایجاد واحدهای تخصصی در زمینه مدیریت ریسک، حقوق تجارت بین‌الملل و مهندسی مالی را داشته باشند تا بتوانند به درستی نقش تنظیم‌گری خود را ایفا کنند. در غیاب این ساختارهای تخصصی، شهرداری‌ها اغلب مجبور می‌شوند برای مدیریت این قراردادها به مشاوران خارجی متکی شوند که هزینه‌بر بوده و کنترل عملیاتی را کاهش می‌دهد. در مجموع، مشارکت عمومی-خصوصی پتانسیل عظیمی برای برون‌سپاری بخشی از اختیارات اجرایی شهرداری دارد، اما این امر مستلزم یک تحول حقوقی در زمینه تسهیل انعقاد قراردادهای پیچیده، اعطای

اختیارات لازم در زمینه قیمت‌گذاری خدماتی و حمایت نهادهای نظارتی بالادستی و قضایی از چارچوب‌های نوین مدیریتی است تا شهرداری بتواند به طور مؤثر با بخش خصوصی تعامل کند.

۷. چالش‌های مدیریتی و ساختاری در اجرای قوانین مدیریت شهری

اجرای قوانین مرتبط با مدیریت شهری و اعمال اختیارات شهرداری‌ها در عمل، با چالش‌های ساختاری و مدیریتی عمیقی روبه‌رو است که مانع از تحقق کامل اهداف توسعه شهری می‌شود. این چالش‌ها ریشه در عدم انسجام قانونی، ساختارهای بوروکراتیک سنگین و فقدان مدیریت یکپارچه دارند. رضایی اسحق‌وندی (۲۰۲۰) استدلال می‌کند که مهم‌ترین آسیب، تداخل صلاحیت‌ها و موازی‌کاری نهادهای متعدد بر سر یک موضوع شهری واحد است. یکی از مهم‌ترین معضلات ساختاری، عدم تفکیک واضح حوزه‌های نظارت و اجرا در قوانین است. به عنوان مثال، در حوزه شهرسازی، کمیسیون ماده ۵، شورای عالی شهرسازی و معماری، وزارت راه و شهرسازی، شهرداری و شورای شهر هر کدام به نحوی در فرآیند تصمیم‌گیری نقش دارند. این توزیع قدرت، اختیارات شهرداری را که باید مرجع نهایی در حوزه اجرای قوانین شهرسازی در سطح محلی باشد، مخدوش می‌سازد. مبارکی (۲۰۱۶) این وضعیت را به "هیأت مدیره پرجمعیت" تشبیه می‌کند که در آن تصمیم‌گیری به کندی صورت گرفته و مسئولیت‌پذیری شهردار در قبال اجرای طرح‌ها کاهش می‌یابد.

چالش دیگر، فقدان استقلال مالی کافی و وابستگی شدید به منابع درآمدی ناپایدار است. شهرداری‌ها عمدتاً به درآمدهای حاصل از صدور پروانه ساختمانی و جرائم ماده ۱۰۰ متکی هستند. امانپور (۲۰۱۵) تأکید می‌کند که این اتکا، باعث می‌شود که شهرداری‌ها به جای تمرکز بر تأمین خدمات عمومی، به دنبال درآمدهای غیرپایدار حاصل از شهرسازی باشند، که این امر منجر به توسعه نامتوازن و تشویق تخلفات ساختمانی می‌شود. قوانین مربوط به عوارض محلی نیز به دلیل تفسیرهای سختگیرانه قضایی و اداری، اجازه ایجاد پایه‌های درآمدی پایدار و متناسب با خدمات واقعی ارائه شده را نمی‌دهند. چالش مدیریتی بزرگ در حوزه منابع انسانی و تخصص‌گرایی است. شهرداری‌ها اغلب فاقد نیروی انسانی متخصص در حوزه‌های پیچیده حقوقی، مالی و فنی مورد نیاز برای مدیریت پروژه‌های مدرن PPP یا تحلیل‌های عمیق شهری هستند. این امر موجب می‌شود که شهرداری‌ها در مذاکرات پیچیده با نهادهای بزرگتر دولتی یا بخش خصوصی، در موضع ضعف قرار گیرند و اختیاراتشان از طریق انعقاد قراردادهای نامتوازن به بیرون سرریز شود (رضایی اسحق‌وندی، ۲۰۲۰).

فساد اداری و ریسک دخالت‌های غیرقانونی نیز یکی از موانع اصلی است. در حوزه‌هایی که اختیارات شهرداری مستقیماً با منافع اقتصادی کلان گره خورده است (مانند صدور مجوزهای بزرگ و تغییر کاربری)، شفافیت ناکافی و وجود فرآیندهای طولانی، زمینه را برای فساد فراهم می‌کند. مبارکی (۲۰۱۶) اشاره می‌کند که ضعف در نظام نظارت داخلی و عدم وجود ساختارهای شفاف‌سازی مؤثر، موجب کاهش اعتماد عمومی و توجیه مداخلات اداری بیشتر دولت مرکزی در امور شهرداری شده است. مقاومت نهادهای دولتی در برابر تفویض اختیار واقعی، یک چالش ساختاری پایدار است. بسیاری از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، به دلیل نگاه متمرکز به توسعه، تمایلی به واگذاری کامل کنترل پروژه‌های زیربنایی (مانند بزرگراه‌ها یا شبکه‌های انرژی) به شهرداری ندارند، حتی اگر این پروژه‌ها در قلب شهر قرار گیرند. این امر باعث می‌شود که شهرداری‌ها نتوانند یک طرح جامع یکپارچه شهری را به طور کامل اجرا کنند و مجبور به هماهنگی‌های مداوم و اغلب بی‌نتیجه با دستگاه‌های دولتی شوند (امانپور، ۲۰۱۵).

نهایتاً، ضعف در نظام حقوقی شهروندی و مشارکت مردم، بر کارآمدی اختیارات شهرداری تأثیر می‌گذارد. رضایی اسحق‌وندی (۲۰۲۰) معتقد است که شهروندان اغلب از حقوق خود در مطالبه خدمات و مشارکت در تصمیم‌گیری‌های محلی آگاه نیستند، یا سازوکارهای قانونی برای اعمال فشار مؤثر بر شهرداری وجود ندارد. این ضعف باعث می‌شود که شهرداری‌ها به جای پاسخگویی مستقیم به شهروندان، بیشتر نگران پاسخگویی به سلسله مراتب اداری و مقامات نظارتی باشند، و این امر اختیارات عملی آن‌ها را محدود می‌سازد.

نتیجه‌گیری جامع و ارائه پیشنهادها و سیاستی

تحلیل حقوقی ساختار صلاحیت‌ها و اختیارات شهرداری‌ها در ایران، نشان می‌دهد که این نهاد محلی در یک وضعیت پارادوکسیکال قرار دارد؛ از یک سو، مسئولیت‌های سنگینی در زمینه اداره زندگی روزمره شهروندان و توسعه پایدار شهری بر عهده دارد و از سوی دیگر، از نظر قانونی و ساختاری با محدودیت‌ها و مداخله‌های متعدد نهادهای فرادستی مواجه است. یافته‌های این پژوهش، که بر اساس تحلیل اسناد قانونی و رویه قضایی است، تصدیق می‌کند که چالش اصلی نه در فقدان قانون، بلکه در ابهام، تداخل و تمرکز بیش از حد نظارت است (افشار و امینی، ۲۰۲۴؛ پژوهان، ۲۰۲۳).

نتیجه‌گیری اساسی این است که استقلال عملی شهرداری‌ها، که لازمه یک مدیریت شهری کارآمد است، به شدت تحت تأثیر دوگانگی نظارت اداری (وزارت کشور) و نظارت قضایی (دیوان عدالت اداری) قرار گرفته است. دیوان عدالت اداری، با رویکرد سختگیرانه در تفسیر صلاحیت‌های شهرداری (بر مبنای اصل صلاحیت محدود)، مانع از استفاده شهرداری‌ها از اختیارات عام برای نوآوری در حل مسائل شهری شده است (صادقی جقه، ۲۰۱۸). همچنین، ساختارهای موازی نظارتی مانند کمیسیون‌های ماده ۵ و کمیسیون‌های شهرسازی استانی، اختیارات اصلی شهرداری در برنامه‌ریزی بلندمدت شهری را تضعیف کرده‌اند (غفاری، ۲۰۲۰). بر اساس این تحلیل جامع، حل مشکلات نیازمند اصلاحات ساختاری و سیاستی است که به تقویت محور محلی مدیریت شهری کمک کند.

۱. اولین پیشنهاد قانونی، بازتعریف و یکپارچه‌سازی قوانین مدیریت شهری است. لازم است قوانینی مانند قانون شهرداری‌ها، قانون شوراهای اسلامی و قوانین مرتبط با شهرسازی، به گونه‌ای اصلاح شوند که تعارضات صلاحیت‌ها برطرف شده و یک مدل مشخص برای تفکیک اختیارات بین دولت مرکزی، شورا و شهرداری تعریف گردد (الله‌ویردی، ۲۰۲۰). این اصلاحات باید به سمت تفویض کامل اختیارات اجرایی به شهرداری‌ها در چارچوب استانداردهای ملی حرکت کند.

۲. دومین پیشنهاد سیاستی، تقویت استقلال مالی شهرداری‌هاست. وابستگی شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار حاصل از شهرسازی باید جایگزین شود. این امر مستلزم آن است که قوانین عوارض محلی به گونه‌ای تعدیل شوند که امکان وضع عوارض متناسب با خدمات ارائه شده (به ویژه در حوزه‌های انرژی و محیط زیست) برای شهرداری فراهم آید و در عین حال، رویه قضایی در تفسیر قوانین مربوط به عوارض، انعطاف‌پذیری بیشتری از خود نشان دهد تا شهرداری‌ها بتوانند منابع مالی پایدار کسب کنند (نوری‌همپا، ۲۰۲۱).

۳. پیشنهاد سوم، تمرکززدایی واقعی در حوزه شهرسازی است. اختیارات نهایی در زمینه تغییر کاربری و تصمیم‌گیری‌های بلندمدت باید به سطح محلی بازگردد. این امر مستلزم آن است که ساختارهای نظارتی فرادستی

مانند کمیسیون‌های استانی، نقش خود را به نظارت عالیه بر انطباق طرح‌های محلی با سیاست‌های کلان توسعه ملی محدود سازند و از ورود به جزئیات اجرایی شهرها پرهیز کنند (دُرّی، ۲۰۲۳).

۴. چهارمین توصیه، ارتقای شفافیت و پاسخگویی در تعامل با بخش خصوصی است. با توجه به اهمیت فزاینده مدل‌های PPP، لازم است چارچوب‌های حقوقی قراردادهای مشارکت به گونه‌ای تدوین شود که ریسک ابهام قضایی را کاهش دهد و به شهرداری‌ها در مذاکره با سرمایه‌گذاران، اختیارات لازم برای مدیریت ریسک‌های قراردادی بلندمدت را بدهد، بدون آنکه همواره مورد تهدید ابطال از سوی مراجع اداری یا قضایی قرار گیرد (غفاری، ۲۰۲۰).

۵. پنجمین پیشنهاد، تقویت نقش نهاد نظارت محلی، یعنی شورای اسلامی شهر، در حوزه نظارت و نه مداخله در اجراست. لازم است مرزهای نظارتی شورا در برابر اختیارات اجرایی شهردار، که باید بر اساس تخصص فنی اعمال شود، به وضوح ترسیم گردد تا از ورود شورا به جزئیات اجرایی که موجب تضعیف اختیارات شهردار می‌شود، جلوگیری شود (کهندل، ۲۰۲۲).

در نهایت، برای مقابله با بوروکراسی زاید و احتیاط‌زدگی مدیران، نیاز به بازنگری در نظارت قضایی است. دیوان عدالت اداری باید در تفسیر آرای خود، ملاحظات توسعه شهری و نیاز به واکنش سریع شهرداری‌ها را در نظر بگیرد و از تفسیر بسیار سختگیرانه که مانع از انجام اقدامات لازم در موارد سکوت قانونی می‌شود، اجتناب ورزد (سبزه‌علی، ۲۰۲۳). اجرای این پیشنهادات می‌تواند شهرداری‌ها را از وضعیت فعلی یک نهاد اداری تحت نظارت شدید خارج کرده و به بازیگری فعال و کارآمد در عرصه حکمرانی شهری تبدیل سازد.

منابع

- سبزه‌علی، بدیعی. (۲۰۲۳). نقش نهادهای نظارتی حکومتی در پیشگیری از دارا شدن من غیر حق مقامات دولتی. پژوهش‌های حقوقی، ۲۲(۵۵)، ۳۶۷-۴۰۳.
- دُرّی. (۲۰۲۳). قاعده «جواز الزام شهرنشینان به رعایت قوانین مدیریت شهری». الهیات شهر، ۱(۱)، ۷۵-۱۰۰.
- نوری همپا، سید ابوطالب، پروین، خیراله، حبیبی. (۲۰۲۱). مقایسه‌ی وضعیت حاکمیت قانون در مدیریت شهری قبل و بعد از انقلاب. فصلنامه جغرافیا (برنامه ریزی منطقه ای)، ۱۰(۴۱)، ۷۳۵-۷۵۲.
- منصوری منصورآباد، هاله. (۲۰۲۰). تأثیر اجرای قوانین شهری و حقوق شهروندی در مسیر توسعه شهری پایدار؛ با تأکید بر عملکرد مدیریت شهری. مطالعات کاربردی در علوم مدیریت و توسعه، ۳۰(۵)، ۵۳-۶۱.
- مبارکی، مولوی، مهران. (۲۰۱۶). ساماندهی تأثیر پذیری مدیریت شهری با استفاده از راهبردهای شهر سازی نوین از دیدگاه قوانین و مقررات ترافیک شهری (مطالعه موردی: ساختار مدیریت شهرستان مهاباد). مطالعات مدیریت و کار آفرینی، ۲(۲)، ۵۸-۷۱.
- رضایی اسحق‌وندی، ساره، فتحی. (۲۰۲۰). سنجش و رتبه بندی چالش‌های پیش روی مدیریت شهری مطالعه موردی: شهر کرمانشاه. مطالعات توسعه پایدار شهری و منطقه ای، ۱(۱)، ۹۰-۱۰۶.
- افشار، امینی، محمدتقی، پرهیزگار، محمدمهدی، خیری. (۲۰۲۴). ارائه الگوی مفهومی جهت مدیریت عملکرد در شهرداری با استفاده از رویکرد تحلیل محتوا و دلفی فازی (مورد مطالعه: شهرداری بندرعباس). اقتصاد و برنامه ریزی شهری، ۵(۱)، ۷۲-۵۶.

- پژوهان. (۲۰۲۳). آسیب‌شناسی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران از منظر تأثیرگذاری بر کارایی و اثربخشی مدیریت محلی؛ ارائه اصلاحات قانونی و توصیه‌های سیاستی. اقتصاد و برنامه ریزی شهری، ۴(۳)، ۱۰۸-۱۱۶.
- صادقی جقه. (۲۰۱۸). شفافیت، نظارت و کارآمدی. مطالعات راهبردی، ۸۲(۲۱)، ۷-۳۴.
- الله‌ویردی، مهرشاد. (۲۰۲۰). کسب سرمایه اجتماعی بواسطه اعتماد حاصل از نظارت همگانی بر کیفیت عملکرد مدیریت شهری. مطالعات کاربردی در علوم مدیریت و توسعه، ۲۳(۵)، ۴۳-۵۲.
- کهندل، صباحی، معین، بلوردی، طیب، جعفرقلی‌خانی. (۲۰۲۲). جایگاه قانونی نظارت مشترک مجلس و دولت بر شوراهای اسلامی و حل و فصل اختلافات آنها (مطالعه موردی وزیر کشور، استانداران و فرمانداران). دستاوردهای نوین در حقوق عمومی، ۱(۱)، ۱-۲۱.
- سراجی، داورپور، عزیزاله. (۲۰۲۱). چالش‌های نظارت بر مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا. آفاق علوم انسانی، ۵۶(۵)، ۶۵-۸۰.
- امانپور، صفایی‌پور، عباس‌پور. (۲۰۱۵). بررسی میزان رضایتمندی شهروندان از عملکرد شهرداری هندیجان. جغرافیا و برنامه ریزی شهری چشم انداز زاگرس، ۲۳(۷)، ۵۳-۷۲.
- استواری، مردانی، نادر، اسدیان. (۲۰۲۲). نظارت بر دستگاه‌های عمومی با تأکید بر شهرداری‌ها و در راستای برنامه ریزی منطقه‌ای. جغرافیا (برنامه ریزی منطقه‌ای)، ۵۵(۱۲)، ۳۸۹-۴۰۳.
- آرایبی، وحید، قاسمی، معینی فر. (۲۰۱۸). توصیه‌های سیاستی موانع تحقق‌پذیری حکمرانی خوب در اداره امور عمومی (مطالعه موردی: فرمانداری و شهرداری شهرستان مینودشت). مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، ۷(۲۵)، ۱۱۳-۱۳۳.
- غفاری، دانشفرد، کرم اله، معمارزاده طهران. (۲۰۲۰). طراحی مدل مشارکت عمومی-خصوصی در طرح‌های زیر ساخت عمران شهری (مورد مطالعه: شهرداری تهران). فصلنامه انجمن علوم مدیریت ایران، ۱۵(۶۰)، ۲۷-۵۰.
- خاکپور، براتعلی، پیرزاده. (November, ۲۰۱۴). تعریف مدل ارزیابی عملکرد دفاتر مهندسی در برون سپاری خدمات شهرسازی و معماری شهرداری منطقه سه. In ششمین کنفرانس ملی برنامه ریزی و مدیریت شهری با تأکید بر مولفه‌های شهر اسلامی.
- رسولی رضا، کریمیان علیرضا، صالحی علی. (۲۰۱۱). بررسی نگرش مردم نسبت به شوراهای شهری و «ارزیابی عملکرد شوراهای اسلامی» در استان آذربایجان شرقی در سال ۱۳۸۷.
- صارمی نوری، شجاعیان، استوار سنگری، کوروش، رحیمی. (۲۰۲۱). بررسی حقوقی موارد خاتمه خدمت شهردار در نظام حقوقی ایران. فصلنامه علمی پژوهشی حقوق اداری، ۸(۲۷)، ۱۴۳-۱۶۰.