

مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی ریافت

سال هفدهم، شماره ۶۵، زمستان ۱۴۰۲
صفحه ۹۹ تا ۱۲۰

آسیب شناسی حقوقی معاملات شهرداری تهران از منظر حکمرانی خوب

سعید احمدی/دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی، واحد رفسنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمان، ایران
saecedahmadi1364@gmail.com
مجتبی همتی/استادیار حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضایی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)
Mhemmati1358@yahoo.com
پونه طبیب زاده/استادیار حقوق بین الملل عمومی، واحد رفسنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، رفسنجان، ایران
P_tabibzadeh@yahoo.com

چکیده

نظارت بر معاملات شهرداری ها یکی از سازوکارهای کلیدی حکمرانی خوب شهری است، لذا در کشورهایی که از پیشینه دیرینه «حاکمیت قانون» برخوردارند معمولاً برای نظارت بر این نهادها سازوکارهای حقوقی و سیاسی بر دخل و خرج و معاملات آن ها وجود دارد. با در نظر گرفتن این موضوع این مقاله به دنبال پاسخ به این سؤال هستیم که مهم ترین آسیب ها و خلأهای معاملات شهرداری تهران کدامند؟ به در این راستا با استفاده از مدل سیستمی به بررسی این فرضیه پرداختیم: فقدان حاکمیت قانون، فسادپذیری، عدم شفافیت در معاملات، فقدان مسئولیت پذیری و عدم پاسخ گویی مدیران شهری، نداشتن تعامل مناسب و مستمر شهروندان و تشکلات مدنی و صنفی شهری با شهرداری ها و شوراها، عدم نظارت پذیری رسمی و غیر رسمی مدیریت شهری، فقدان نظارت و کنترل بر دخل و خرج مالی و معاملات شهرداری در قالب یک چارچوب حقوقی و منطقی و اصول حاکمیت قانون و نظارت بر آن از جمله مهم ترین آسیب ها و خلأهای معاملات شهرداری تهران می باشد. این مقاله با روش توصیفی- تحلیلی نشان داد که مدل سیستمی از یک سو، از ظرفیت بالای راهبردی، کاربردی و دانش بنیان برای تحقق حکمرانی خوب در معاملات شهرداری برخوردار است. در این راستای استفاده از نظریه سیستمی در این مقاله روشی نوآورانه در تحلیل معاملات حقوقی شهرداری تهران از منظر حکمرانی خوب به شمار می آید.

کلیدواژه: شهرداری، حکمرانی، حکمرانی خوب، تفکر سیستمی و حاکمیت قانون.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۹/۲۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۰۲

مقدمه

پیچیده‌تر شدن شهرها و شهرنشینی در جهان امروز، قطعاً پیچیده‌تر شدن حکومت را می‌طلبد؛ لذا توجه به حکمرانی خوب شهری با شاخص‌هایی مانند: مشارکت دادن شهروندان در تصمیم‌سازی و نظارت آن‌ها، پیچیدگی نهادی، کادر سازی از نیروهای انسانی توانمند، حاکمیت قانون، پاسخگویی، شفافیت در تصمیم‌گیری‌های شهری و مناسبات، رفع بحران‌ها و جلوگیری از بحران‌های سیاسی و اجتماعی بزرگ در جامعه شهری بسیار ضروری است. شایان ذکر است که موضوع حکمرانی خوب شهری، قلمرو گسترده‌ای دارد، و پرداختن به این قلمرو گسترده منطقی نیست و در ضمن محدودیت زمانی و نیز اصول علمی تحقیق چنین امری را مجاز نمی‌سازد، لذا در این مقاله، به موضوع معاملات شهرداری تهران از منظر حکمرانی خوب پرداخته می‌شود.

حکمرانی خوب یکی از بحث‌های مهم جدیدی است که از اوایل دهه ۱۹۸۰ به بعد در ادبیات توسعه مطرح شده است. (قرشی و دیگران، ۱۴۰۱: ۳۳) و بر اصولی استوار است که تحقق آن در نظام معاملات شهرداری ضروری می‌نماید. این اصول اگرچه منجر به شکل‌گیری امتیازاتی برای شهرداری در قراردادهای اداری می‌شود و ترجیحاتی را برخلاف اصل تساوی طرفین قرارداد به نفع طرف عمومی برقرار می‌سازد. اصول مربوط به حکمرانی خوب و نیز استانداردهای تعیین شده در خصوص نظام معاملاتی می‌تواند ما را در تدوین یک الگوی مطلوب برای نظام معاملاتی شهرداری دلالت نماید (فلاح زاده و محسنی ثانی، ۱۳۹۹: ۹).

از جمله راهکارهایی نظارت بر معاملات شهرداری تهران از منظر حکمرانی خوب؛ الکترونیکی کردن خدمات شهرداری و همچنین معاملات شهرداری است اما مشکلاتی مانند عدم کفایت اطلاعات ارائه شده به متقاضیان برای انجام معاملات شهرداری، فرایند زمانبر اقدامات، فرایند نامشخص دادرسی در کمیسیون ماده ۳۸، فرایند زمانبر انعقاد قرارداد، فرایند زمانبر تسویه، نامشخص بودن کیفیت و تأخیر، تسویه دیون بدون توجه به میزان و فقد هر گونه اولویت در این زمینه وجود دارد.

لزوم قابلیت پیش‌بینی پذیری، شفافیت، حاکمیت قانون و پاسخگویی موسسات عمومی غیر دولتی نظیر شهرداری به عنوان عناصر اصلی حکمرانی خوب، تبیین و بررسی نظام حقوقی این مؤسسه را ضروری می‌سازد. از سوی دیگر لازم است که بر دخل و خرج مالی شهرداری نیز کنترل صورت گیرد. بدین ترتیب معاملات شهرداری می‌بایست در یک

چارچوب حقوقی قالب بندی شوند، چارچوبی که واجد یک توالی منطقی و سازوکارهای کنترل و نظارت است و اصول حاکمیت قانون و نظارت بر آن حاکم می باشد. در واقع نظارت بر شهرداری یکی از سازوکارهای کلیدی نظارت و انجام درست امور آن هاست. در کشورهایی که از پیشینه دیرینه «حاکمیت قانون» برخوردارند معمولاً برای نظارت بر این نهادها سازوکارهای حقوقی و سیاسی بر دخل و خرج آنها وجود دارد.

بحث نظارت بر معاملات نیز، موانعی همچون عدم شمول صلاحیت سازمان های نظارتی، نظیر دیوان محاسبات، وزارت امور اقتصادی و دارایی بر بخشی از بودجه این مؤسسه، عدم شفافیت بودجه، عدم توجه به اقدامات و نتایج به دست آمده، از جمله مواردی است که نظارت بر معاملات شهرداری را دچار مشکل نموده است؛ از این رو مقاله حاضر به دنبال آسیب شناسی معاملات شهرداری تهران از منظر حکمرانی خوب می باشد.

۲- جنبه نوآوری در مقاله

پرداختن به خلأهای فرآیندی، هنجاری و نظارتی نظارت مالی به صورت عام و معاملات شهرداری تهران از منظر حکمرانی خوب و همچنین مفهوم اصول و چارچوب های حقوقی حکمرانی مطلوب و الزامات ناشی از آن در مقام رفع آسیب ها و چالش های فرآیندی هنجاری (قوانین و مقررات حاکم) و نظارتی معاملات شهرداری تهران از جمله نوآوری های مقاله حاضر است. نوآوری دیگر این مقاله بررسی آسیب ها و چالش های معاملات شهرداری تهران به عنوان یک سیستم است، که در این راستا استفاده از نظریه ی سیستمی در این تحلیل روشی نوآورانه در تحلیل معاملات شهرداری تهران از منظر حکمرانی خوب به شمار می آید.

۳- مبانی نظری: تفکر سیستمی

نظریه سیستمی مبتنی بر این تفکر است که باید سازمان را به منزله یک کل نظام یافته در نظر گرفت. بر مبنای این نظریه، از تحلیل داده ها برای حل مسائل و اتخاذ تصمیم استفاده می شود (Koontz & Others, 1988: 59). نگرش همه جانبه و سیستماتیک به شهر و مدیریت آن در سطوح کلان کشوری و خرد محلی، یکی از راهکارهای اصلی رفع یا تخفیف مشکلات شهری، می باشد (روحانی، ۱۳۹۵: ۳۴).

مدیریت شهری به عنوان چارچوب سازمانی توسعه شهر به سیاست ها، برنامه ها، طرح ها و عملیاتی مربوط می شود که در پی اطمینان از تطابق رشد جمعیت با دسترسی به زیرساخت های اساسی، مسکن و اشتغال هستند. (نجاتی حسینی، ۱۳۸۱: ۱۰۶). شهر یک

سیستم پیچیده است و پیچیدگی آن بیشتر در شبکه درهم تنیده روابط بازخوردی بین عناصر آن نهفته است، اعم از فیزیکی (زیرساختی)، سیاسی، اقتصادی یا محیطی. (ریپل و همکاران، ۲۰۱۹).

با پذیرش رویکرد سیستمی، تمام وظیفه مدیریتی می‌توانند در سطوح سیستمی مختلف یکپارچه شوند، در حالیکه یک سازمان شهری را با محیط خود و با بخش شهری به عنوان یک کل برای دستیابی به مأموریت‌ها و اهداف پیوند می‌دهد (علوی، ۱۳۹۶: ۷۶). هدف تجزیه و تحلیل سیستم‌ها و یادگیری سازمانی برای کمک به بررسی مجدد اهداف و عملکرد نسبت به شرایط پیچیده و به سرعت در حال تغییر است (Lansing & Clark, 2007).

دیدگاه‌های سیستمی و ابزارهای مدیریتی می‌توانند به ما در مقابله بهتر با پیچیدگی‌های سیستم‌ها کمک کنند. ما سیستم‌هایی را طراحی کرده‌ایم که بر اساس آن‌ها اداره می‌شویم و می‌توانیم آن‌ها را طراحی کنیم. اما به قول میدوز، تنها در صورتی که افرادی که آن‌ها را مدیریت می‌کنند «توجه کافی داشته باشند، مستقیماً مشارکت کنند و به بازخوردها پاسخ دهند» (Meadows, 2008: 43). دیدگاه سیستمی به حکمرانی شهری لتری است که از طریق آن می‌توانیم تغییرات را با وضوح بیشتری ببینیم و به طور بالقوه روابط پیچیده علت و معلولی بین پدیده‌های اجتماعی و اکولوژیکی را بهتر مدیریت کنیم. (Jervis, 1997).

استفاده از تحلیل سیستم‌ها شش امکان را برای بهبود حکمرانی شهری ارائه می‌دهد:
- در رویارویی با صداهای ناهنجار داده‌های خام، تجزیه و تحلیل سیستم‌ها می‌تواند به دولت‌ها کمک کند تا اطلاعات را سازماندهی کنند تا سیگنال‌های اکولوژیکی را از نویز تشخیص دهند (Hardin, 1963: 76).

- داده‌های لازم برای درک جریان‌های منابع و بافت زیست‌محیطی بزرگ‌تر یک شهر را می‌توان برای آموزش شهروندان برای درک روابط بین رفتار و چشم‌اندازهای زیست‌محیطی و اقتصادی آن به کار برد (Hoagland, 2013).

- تجزیه و تحلیل سیستم می‌تواند به بهبود برنامه ریزی و پیش‌بینی کمک کند.
- ابزار تحلیل سیستم‌ها می‌تواند به بهبود کیفیت تصمیم‌گیری شهری کمک کند (Lazarus, 2004). با این حال، اهداف سیستم‌ساز کردن مدیریت شهری؛ این خواهد بود:

(۱) افزایش اثربخشی تصمیم‌گیری با افزایش آگاهی از نحوه عملکرد مناطق شهری به عنوان سیستم‌های اجتماعی و اقتصادی در تعامل با سیستم‌های طبیعی، و (۲) تجهیز رهبران

به سیستم‌های بهتر. ابزارهای تجزیه و تحلیل و آینده نگری برای مدیریت کسب و کار عمومی (Lazarus, 2009: 1154).

(۳) تجزیه و تحلیل سیستم می تواند رفتار سازمانی را بهبود بخشد. ظرفیت پاسخگویی به باز خورد توسط عوامل بسیاری مهار می شود (Kellert, 2008: 3).

در نگرش سیستمی هر یک از سازمان‌های وابسته به شهرداری جزئی از شهرداری بوده و یک زیر سیستم از سیستم شهرداری محسوب می شود که به نیابت از شهرداری بخشی از وظایف و فعالیت‌های شهرداری را انجام می دهند. بنابراین رویکرد سیستمی ایجاب می کند که برنامه‌ریزی شهری از سوی شهرداری مستلزم ایجاد یک نظام یکپارچه از سطوح مختلف برنامه‌ریزی باشد که نحوه پیوستگی و هماهنگی متقابل میان سیستم‌های فرادست و فرودست را نشان دهد و راه‌های ایجاد تعادل و توازن میان آنها را مشخص سازد. حکمرانی خوب به الگوی حکومت گفته می شود که در پی رسیدن به توسعه پایدار در جامعه و کشور است (آمدی، ۱۳۹۹: ۲۴). حکمرانی خوب به معنای سازوکارها، فرایندها و نهادهایی است که به واسطه آنها شهروندان گروهها و نهادهای مدنی منافع مدنی خود را دنبال میکنند و حقوق قانونی خود را به اجرا در می آورند و تعهداتشان را برآورده می سازند (میدری، ۱۳۸۵: ۳۱).

بانک جهانی شاخص‌های ذیل را برای سنجش حکمرانی خوب در ۲۰۰ کشور از ۲۰۰۲-۱۹۹۶ استفاده کرده است: حق اظهار نظر و پاسخگویی- ثبات سیاسی و فقدان آشوب، اثر بخشی دولت، کیفیت مقررات، حاکمیت قانون و کنترل فساد (Kaufmann and eta., 2003: 8-9). شاخص‌های حکمرانی خوب که در این مقاله نیز مورد بررسی قرار می گیرند عبارتند از: شفافیت، حاکمیت قانون، پاسخگویی، کنترل فساد و کارایی و اثربخشی دولت. بنابراین حکمرانی خوب بر اصولی استوار است که تحقق آن در نظام معاملات شهرداری ضروری می نماید.

۴- بررسی معاملات شهرداری تهران و مدل مدیریت شهری

شهرداری تهران سازمان همگانی غیردولتی است که با مدیریت شهردار تهران فعالیت می کند. شهرداری تهران دارای هشت معاونت، بالغ بر شصت و دو سازمان، نهاد و شرکت است. معاونت‌های فرهنگی و اجتماعی، هماهنگی و امور مناطق، خدمات شهری و محیط زیست، حمل و نقل و ترافیک، فنی و عمرانی، شهرسازی و معماری، مالی و اقتصاد شهری، برنامه‌ریزی توسعه سرمایه انسانی و امور شورا زیر مجموعه شهرداری تهران هستند.

معاملات شهرداری براساس آیین نامه مستقل صورت می گیرد، اما به مفهوم خروج از اصل تشریفاتی بودن اعمال اداری و اصل ممنوعیت می باشد. چرا که شهرداری هم جزئی از بدنه اجرایی نظام اداری کشور می باشد. هر چند در نظام حقوق اداری ایران عموماً قراردادهای به صورت یک جانبه و به صورت الحاقی تنظیم می گردند و طرف خصوصی متقاضی معامله با بخش دولتی در تنظیم مفاد آن نقش چندانی ندارد؛ اما حق مذکور چنانچه مشروط به مفاد قانونی نباشد می تواند موجبات بروز فساد اداری و اقتصادی بسیاری را فراهم سازد؛ چرا که غالب تصمیمات شهردار بر مبنای گزارشات است که کارکنان نهاد مذکور تهیه می نمایند و در صورت وجود انگیزه های غیراداری برای جلب موافقت شهردار، تضییع حقوق اشخاص محتمل خواهد بود. از سویی همان طور که پیش تر هم بیان شد، انجام معاملات شهرداری براساس آیین نامه مستقل، به مفهوم خروج از اصل تشریفاتی بودن اعمال اداری و اصل ممنوعیت نمی باشد و اجرای این بند منوط به تهیه گزارش توجیهی می باشد. لذا ضروری است تا نسبت به شفاف سازی و قانونمند نمودن دلایلی که می توان از اختیار مندرج در این بند بهره جست، اقدام مقتضی صورت پذیرد (هاشم زاده، ۱۳۹۵: ۲۱).

شکل گیری شوراهای اسلامی شهر و روستا و تعامل آنها با شهرداری ها یکی از نقاط آغازین تحولات و دگرگونی ها در جامعه ما بوده است، زیرا که شوراهای دربردارنده پیامدهای مثبتی برای حرکت روبه جلوی جامعه اند. رشد و توسعه مفاهیمی همچون شهروندی، حقوق شهروندی، مشارکت اجتماعی، حکومت محلی و در نهایت جامعه مدنی در شکل عینی و ملموس خود با تشکیل شوراهای اسلامی قوت بیشتری گرفت؛ (غراب، ۱۳۸۰: ۳۵). اما ارزیابی عملکرد شوراهای اسلامی و نقش آنها در اجرای پروژه های شهرداری نشان می دهد که شوراهای اسلامی به عنوان یک کانون مشارکت اجتماعی شهروندان چندان مفید و کارگشا عمل نکرده اند (علوی متین و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۸۹).

نتایج تحقیقی حاکی از آن است که از دید کارکنان، بین اثربخشی شهرداری - قبل و بعد از تشکیل شورا - تفاوت معناداری وجود ندارد و حتی شهرداران انتخابی شورا نسبت به شهرداران قبل از شورا ضعیفتر هم عمل نموده اند از دید شهروندان بین اثربخشی شهرداری قبل و بعد از تشکیل شورا، تفاوت معناداری وجود دارد این در حالی است

که در زمینه انتخاب شهردار تفاوت معناداری وجود ندارد. (آذربایجانی و دریایی، ۱۳۸۶: ۱۳).

در مجموع مدل کنونی مدیریت شهری ایران برداشتی از مدل شورا - مدیر شهر است. این مدل و رویه اجرایی آن بجد با انتقادات و آسیب‌هایی همراه است که عبارتند از: نقص در مدل مدیریت شهری ایران و ضرورت تفکیک مدیریت سیاسی شهرداری از مدیریت تخصصی، محدودیت در وظایف نهادهای مدیریت شهری، یکسان بودن مدل اداره امور شهر در تمام شهرها، نقص مکانیزم نظارت و تعادل بخشی در تنظیم رابطه شورا و شهردار (مدیر شهر) و نحوه انتخاب اعضای شورای شهر.

۵- آسیب‌ها و خلأهای حقوقی معاملات شهرداری تهران

آسیب‌ها و کاستی‌های حقوقی معاملات شهرداری تهران شامل مواردی مانند فسادپذیری و عدم شفافیت در معاملات، فقدان مسئولیت‌پذیری و عدم پاسخ‌گویی مدیران شهری، نداشتن تعامل مناسب و مستمر شهروندان و تشکلات مدنی و صنفی شهری با شهرداری‌ها و شوراها، عدم نظارت‌پذیری رسمی و غیر رسمی مدیریت شهری و فقدان قانون و نظارت بر دخل و خرج است. که در ادامه به بررسی آنها می‌پردازیم.

۱-۵- فسادپذیری و عدم شفافیت در معاملات

ضرورت مبارزه با فساد در شهرداری تهران و معاملات آن نه تنها به استقرار حکمرانی خوب که به تقویت پیوندهای میان ملت و حکومت منجر می‌شود و این امر پس از انقلاب اسلامی همواره مورد توجه زمامداران بوده است (پروین و عامری، ۱۴۰۰: ۱۸۶). شهرداری تهران همواره با چالش‌هایی مانند تعارض حقوق عمومی و حقوق خصوصی، فسادهای ناشی از شفافیت‌نداشتن معاملات، افزایش هزینه‌ها به دلیل زیان‌دهی معاملات و قراردادهای مواجه بوده است. یکی از مشکلات قراردادهای که به نبود شفافیت‌ها دامن می‌زد، عدم یکسان‌سازی قراردادهای در مناطق، شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه شهرداری بود (شمسی، ۱۳۹۸: ۳).

عدم انتشار اطلاعات معاملات ملکی شهرداری تهران با وجود اینکه انواع دیگر معاملات شهرداری تهران مطابق با مصوبه «الزام شهرداری تهران به انجام الکترونیکی و اعلان عمومی معاملات» منتشر شده است و عدم اجرای تبصره‌های ۱۶ و ۳۵ بودجه سال ۹۸ که به ترتیب ناظر بر انتشار کمک‌های شهرداری تهران به اشخاص حقوقی و انتشار اطلاعات املاک و اگذار شده و اجاره‌داده شده شهرداری تهران است، از جمله مصوبات

مهم در حوزه شفافیت مالی است، به بهانه در نظر گرفتن ملاحظات سازمانی همچنان اجرا نشده باقی مانده است. عضو هیات ریسه شورای شهر تهران شیوه سوم شهرداری برای عدم اجرای مصوبات را عدم اهتمام بدنه این نهاد به اجرای مصوبات و تأخیرهای ناموجه نسبت به زمان بندی های مصوب دانست. پس از اتمام مهلت اجرای مصوبه «الزام شهرداری تهران به انجام الکترونیکی و اعلان عمومی اطلاعات معاملات شهرداری» و ارائه زمان بندی های متعدد برای اجرای کامل این مصوبه از سوی شهرداری، همچنان بخش های مهمی از این مصوبه اجرا نشده باقی مانده است؛ از جمله اینکه حتی قدم های اولیه در جهت انجام تمام الکترونیکی معاملات برداشته نشده است و انتشار معاملات واحدهای تابعه نیز سیستماتیک و برخط انجام نمی شود (شورای اسلامی شهر تهران، ۱۳۹۷).

۲-۵- فقدان مسئولیت پذیری و عدم پاسخ گویی مدیران شهری

بر اساس تفکر سیستمی که منجر به افزایش ظرفیت پاسخگویی و بهبود رفتار سازمانی می شود، عدم پاسخ گویی مدیران شهری و فقدان مسئولیت پذیری از عیوب اصلی در معاملات شهرداری تهران به شمار می آید. در این راستا می توان گفت که در اکثر کشورها بخش عمده درآمد شهرداریها را دولت تأمین می کند، اما در کشور ما شهرداریها، تا حدود زیادی به درآمدهای خود وابسته اند (امانی، ۱۳۸۹: ۱۰۵).

یکی از چالش های شهرداری تهران در زمینه ی معاملات، چگونگی ایجاد بسترهای مناسب برای عوامل انسانی، شاغل در تمام حرفه ها و بخش های شهرداری است، تا آنها با حس مسئولیت در جامعه و حرفه خود به کار پردازند. در واقع پاسخ گویی یکی از ارکان اصلی معاملات در شهرداری ها است و می تواند برای بهبود شرایط و اثربخشی مدیریت، مورد استفاده قرار گیرد که همین موضوع یکی از خلأهای حقوقی معاملات شهرداری تهران است (شریفی، ۱۴۰۰: ۱۰).

عموماً ویژگی های اصلی که در مدیریت شهری ایران حاکم است شامل مواردی همچون تکیه بر ساختارها و نهادهای متمرکز و غیر دموکراتیک و بی توجهی به نهادهای عمومی و مدنی، کسب درآمد ناپایدار و رانتی برای تأمین خدمات شهری، مدیریت و برنامه ریزی از بالا به پایین به جای مدیریت از پایین به بالا، بی ثباتی در مدیریت شهری، بی مسئولیتی و بی برنامه گی و تاکید بر بهینه سازی بخشی به جای نگرش سیستمی، تکیه بر پروژه محوری به جای توسعه محوری) تاکید بر جنبه های رشد شهری به جای توسعه شهری (تکیه بیش از حد بر ویژگی ها و دیدگاه های فردی شهردار) فرد محوری به جای

اداره محوری (چند پارچگی مدیریت و تصمیم گیری درون سازمانی و بین سازمانی، عدم شفافیت و پاسخگویی و فقدان حسابرسی و اطلاع رسانی و بی توجهی به آموزش شهروندان، مدیران و کارکنان نهادهای خدمات رسان شهری است.

۳-۵- نداشتن تعامل مناسب و مستمر شهروندان و تشکلات مدنی و صنفی شهری با شهرداریها

شهرداری تهران، برای تحقق اهداف خود، برنامه های ویژه ای را برای مشارکت هرچه بیشتر شهروندان در نظر گرفته و به این پتانسیل به مثابه یک سرمایه می نگرد (امانی، ۱۳۸۹: ۱۰۶). اما این برنامه ها به طور درست و کامل مورد اجرا قرار نگرفته اند.

بکی از قوانین و مقرراتی که برای شرکتهای پیمانکاری طرف قرارداد با شهرداری بعنوان محل کسب و کار شناخته میشود ماده ۳۸ آیین نامه معاملات شهرداری است که در هیات حل اختلاف این موضوع بنا بر چند دلیل موجبات اجحاف در حقوق حقه پیمانکاران طرف قرارداد شهرداری را ایجاد نموده است:

۱. هیات مذکور به دلیل وجود بار مالی پرونده ها معمولا با تاخیر فراوان تشکیل و احکام صادره از سوی آن نیز ضمانت اجرایی ندارند.
۲. تعداد بالای پرونده های شهرستانها، رای های اجرا نشده و حقوق تضییع شده طرف قراردادهای شهرداری به راحتی قابل دسترسی و استعلام بوده و بیانگر عدم موفقیت قانون مذکور می باشد.
۳. عدم وجود نماینده ای از بخش خصوصی (به طور مثال نماینده تشکل قانونی مرتبط) و حضور سه نماینده از ۵ نفر عضو این هیات از شهرداری، شورای شهر و بخشداری یا فرمانداری، ممکن است در حصول عدالت در رای صادره تشکیک نماید (گلابتونچی، ۱۴۰۰).

لذا پیشنهاد می شود ماده ۳۸ اصلاحیه مذکور مجددا بررسی و موضوعات ذیل در این اصلاحیه مورد اصلاح قرار گیرد:

۱. پیش بینی لازم برای بودجه جلسات که منجر به امکان تسریع در تشکیل جلسات خواهد شد صورت پذیرفته و در قانون ضمانت اجرایی احکام صادره و نتایج حاصل از عدم تمکین به این قوانین معین گردد.

۲. حضور نماینده تشکل صنفی مرتبط در هیات حل اختلاف ضمن اصلاح ترکیب هیات به لحاظ عادلانه بودن ترکیب در بررسی دقیق تر و صدور احکام متناسب تر موثر است.
۳. پیش بینی ضمانت اجرایی برای آرای صادره از هیات های موضوع ماده ۳۸ آیین نامه.

۴-۵-عدم نظارت پذیری رسمی و غیر رسمی مدیریت شهری

در خصوص نظارت مالی بر موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی مواعی همچون عدم شمول مجامع نظارتی نظیر دیوان محاسبات، وزارت امور اقتصادی و دارایی بر بخشی از بودجه این موسسات، عدم شفافیت بودجه و امور مالی برخی از موسسات و نهاد های عمومی غیر دولتی، عدم توجه به اقدامات و نتایج به دست آمده، توسعه نیافتن حسابرسی کارآبی به جای حسابرسی رعایت قوانین و مقررات و در کنار همه ی این ها مستثنی بودن تعدادی از این موسسات از شمول قانون (تبصره ۲ ماده واحده قانون فهرست موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی)، نظارت مالی بر این موسسات را با چالشی اساسی روبرو کرده است (معصومی و افشون، ۱۴۰۱: ۱).

یکی از مسائلی که شهرداری تهران با آن مواجه بوده، مسئله دعاوی و احکام دیوان عدالت اداری است؛ مواردی مانند عوارض، قاعده ۷۰ به ۳۰ که با توجه به تنگناهای مالی شهرداری مشکل آفرین است. طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دیوان عدالت اداری زیر نظر قوه قضائیه، صلاحیت رسیدگی به واحدهای دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی، ضوابط و مصوبات خلاف قانون یا خلاف شرع یا خارج از حیطه صلاحیت و تظلمات مردم از نهادها را بر عهده دارد. چون شهرداری ها بیشترین تأثیر را بر زندگی روزمره مردم دارند، برای همین شکایت ها نیز از آنها زیاد است. اکثر آرا و پرونده ها (بالای ۶۰ درصد) به نفع شهرداری و درباره آرای کمیسیون ها قبل از بازنگری و صدور احکام جدید در کمیسیون هاست (شمسی، ۱۳۹۸: ۵).

همواره حقوق خصوصی و حقوق مالکانه بر حقوق عمومی و جمعی در نظام حقوقی ما غلبه داشته و این در آرای دیوان نیز منعکس شده است؛ با توجه به آنکه شهرداری پاسدار حقوق عمومی در شهر است، «الناس مسلطون علی اموالهم» تا جایی است که حقوق عمومی نقض نشود؛ و گرنه درباره طرح های عمرانی مانند بزرگراه ها، در صورتی که املاک در طرح باشد، باید به قیمت کارشناسی به شهرداری واگذار شود. آرای دیوان هم عمدتاً

حقوق عمومی را لحاظ می‌کند. این شبهه درباره دیوان از آنجا ناشی می‌شود که سازمان‌ها نمی‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت کنند و اشخاص حقیقی و حقوقی می‌توانند شاکی باشند و در شعب دیوان هم فقط وقتی شکایت پذیرفته می‌شود که شاکی ذی‌نفع و ذی‌سمت در موضوع باشد؛ اما هر فرد یا سازمان مردم‌نهادی در هیئت عمومی دیوان می‌تواند از هر مقررات یا مجوز خلاف شرع یا قانون یا خارج از حدود صلاحیت، شکایت کند. درباره سازمان‌های دولتی و بخش عمومی نیز طبق اصل ۱۵۹ قانون اساسی می‌توانند به دادسراها شکایت ببرند. بنابراین حقوق عمومی و دادخواهی عمومی جایگاه خود را در نظام قضائی ما دارد.

به نظر می‌رسد برای تامین نظارت مالی مطلوب، برخی اصلاحات قانونی، اداری و مالی در خصوص موسسات عمومی غیر دولتی ضروری است؛ از جمله تدوین چارچوب شفافیت مالی برای موسسات عمومی غیر دولتی توسط مراجع ذی صلاح، ایجاد موسسات مستقل حسابرسی تخصصی که هیچ‌گونه وابستگی به این موسسات نداشته باشند. یکی از مهم‌ترین موارد نظارت شورای اسلامی شهر، نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری است که جنبه اطلاعی دارد و در قالب نظارت بر نحوه بودجه ریزی و اجرای آن در شهرداری تحقق می‌یابد (معصومی و افشون، ۱۴۰۱: ۱).

۵-۵- فقدان نظارت و کنترل بر دخل و خرج مالی و معاملات شهرداری در قالب یک چارچوب حقوقی و منطقی

شهرداری تهران در سالهای اخیر همگام با توجه به مبحث افزایش درآمدها، مدیریت بر هزینه‌ها را نیز مورد توجه قرار داده است. (معصوم زاده، ۱۳۸۹: ۱۵۱) شهرداری تهران در سال ۱۳۸۴ پروژه کاهش هزینه را تصویب کرد که باید تا پایان سال ۱۳۸۶، جمعاً ۲۰۰ میلیارد تومان از هزینه‌های شهرداری تهران کاسته شود. آنها تقریباً ۱۶ طرح جامع کاهش هزینه را که دارای جنبه عام و مشترک بودند و قابلیت گسترش در سطح کل مناطق را داشتند، در قالب یک طرح جامع تهیه کردند و آن را به اکثر مناطق تحت پوشش ابلاغ نمودند. (معصوم زاده، ۱۳۸۹: ۱۴۱). هرچند که برآورد پیشرفت واقعی در پایان این طرح به حداکثر نرسید، اما تقریباً نیمی از اهداف طرح پیاده شد، که اگر حداقل مشارکت اجتماعی شهروندان در بعضی از این طرحها نبود، این مهم میسر نمیشد (البته

یکی از دلایل عدم موفقیت کامل این طرح هم می تواند عدم مشارکت اجتماعی شهروندان در بعضی از این طرحها باشد).

در سالهای گذشته تعدادی از قراردادهای شهرداری شامل پروژهها و سایر خدمات یا ناتمام می ماند یا پی در پی متعادل سازی می شد که این امر باعث می شد پروژههای شهرداری به نتیجه نرسد، به گونه ای که در شهرداری پروژههای چندین ساله داشتیم که در کمیسیونهای حل اختلاف مطرح می شد، البته با آسیب شناسی این موضوع، ساختار حقوقی قراردادها را مورد بازبینی قرار دادیم (میرنظامی، ۱۴۰۱).

سازمانهای زیرمجموعه شهرداری که بیشترین تعامل را با پیمانکاران دارند، یک تیم کارشناسی حقوقی ندارند و از قراردادهای تپ ارائه شده در شهرداری مرکزی استفاده می کنند. بار مسئولیت قرارداد بر دوش مدیر سازمان یا واحد امور مالی یا منابع انسانی قرار می گیرد تا این پیمان را تنظیم کند و به امضا برساند که این روند کاملاً اشتباه است، زیرا وظیفه مدیریت به طور کامل مشخص است و تخصصی در این زمینه ندارد و از سوی دیگر قراردادهایی که ماهیت متفاوتی دارد، نمی تواند با یک نگاه مشترک تنظیم شود. به عنوان مثال در قراردادهای سازمانهایی از شهرداری که ماهیت کارگری و کارفرمایی دارد، بیشترین درگیری را بین کارفرما، کارگر و بیمه تأمین اجتماعی شاهد هستیم، لذا در ارتباط با موضوعات مربوط به قوانین کار، یک کارشناس حقوقدان یا خبره برای تنظیم قرارداد کنار مدیریت این سازمان قرار گیرد، در غیر این صورت قرارداد با مشکل روبه رو خواهد شد. درست است که بهره گیری از نیروی متخصص حقوقی برای هر یک از قراردادها هزینه هایی را به همراه خواهد آورد، اما این هزینه در مقابل خسارتی که بر اثر تنظیم نکردن صحیح قرارداد ایجاد می شود، بسیار ناچیز است، زیرا مبالغ خسارت پرونده های طرح شده در کمیسیون ماده ۳۸ در مواردی بیش یک میلیارد تومان است (آرزومندی، ۱۴۰۱).

بررسی دخل و خرج در معاملات شهرداری تهران، نشان از فقدان نظارت و کنترل بر آن دارد که براساس تفکر سیستمی می توان گفت این نقطه ضعف در معاملات شهرداری تهران منجر به آسیب به ساز اجزای سیستم حکومتی به عنوان یک سیستم متناسب با اصول حکمرانی خوب می گردد.

۶-۵- فقدان حاکمیت قانون

از دیدگاه سیستمی، چیزهایی به نام «عوارض جانبی» وجود ندارد، فقط نتایج منطقی ناشی از قوانین و رفتار سیستم است (Senge, 2006). در این راستا می توان گفت براساس

تفکر سیستمی حاکمیت قانون نقشی مهم در معاملات شهرداری ایفا می کند. حاکمیت قانون و به تبع آن قانونگذاری یکی از اجزای اصلی قابلیت حکومت را تشکیل می دهند (رفیعی لک و دیگران، ۱۴۰۱: ۹۰). حاکمیت قانون به این معناست که ایجاد قوانین، اجرای آنها و روابط بین قواعد حقوقی خود از نظر قانونی تنظیم شده اند، بنابراین هیچ کس - از جمله مقامات عالی رتبه - بالاتر از قانون نیست. محدودیت قانونی حاکمان به این معنی است که دولت به همان اندازه که شهروندانش تابع قوانین موجود هستند (Choi, 2000:2).

معضلات مدیریت شهری ایران در ارتباط با حاکمیت قانون را می توان شامل موارد زیر

دانست:

- وجود ابهام، تناقض، تضاد، عدم صراحت و عدم ضمانت اجرایی برخی از قوانین و مقررات یکی از چالشها و موانع بوده و هست.
- نحوه پاسخگویی سایر ارگان های مرتبط مشخص نیست و در این زمینه دستورالعملی وجود ندارد
- بوروکراتیک شدن که باید الگوی سازمانی و مدیریت مشارکتی را تجربه می نمود و آن را نهادینه می ساخت. اما الگوی بوروکراتیک فعلی نافی روش های مشارکت مدارانه است. این امر باعث ایجاد مشکلاتی بشرح ذیل می گردد:
- کندشدن گردش امور
- خطر گروه و باندگرایی و شخصی کردن امور
- عدم تلاش موثر و مطلوب در زمینه آموزش و توانمند سازی
- عدم بهره گیری مطلوب از پتانسیل ها و ظرفیتهای مردمی، ظرفیتهای نخبگان علمی و دانشگاهی جامعه،
- عدم اجرای مطلوب برخی مصوبات شوراها توسط شهرداریها
- ضعف در فرایند اطلاع رسانی، انتشار و ارائه شفاف، مستمر و قابل اندازه گیری
- فعالیتها به جامعه و شهروندان بدلائیل مختلف
- یکسان بودن مدل اداره امور شهر در تمام شهرها، فقدان تفاوت و تمایز میان نظام اداره امور شهر در سطوح مختلف جمعیتی، سیاسی و نیز مکانیزم های مرتبط با آن است.

• تداوم استبداد متکی بر تمایل فردی و در نتیجه ضعف جامعه مدنی، اشغال عرصه عمومی به وسیله حکومت و به حداقل رسیدن عرصه عمل مشترک آحاد مردم، بی بها شدن قوانین، قابل خرید بودن آن، رانت خواری وسیع در همه زمینه ها (حداد حسن آبادی، ۱۳۹۷: ۱-۵).

بنابراین در پایان این بخش می توان کاستی های حقوقی معاملات شهرداری تهران در راستای حکمرانی خوب و براساس نظریه ی سیستمی را شامل مواردی مانند عدم شفافیت، فقدان قانون، عدم مسئولیت در سیستم از سوی مدیران و یا کارمندان، عدم توجه به جامعه مدنی و شهروندان که از مؤثرترین اجزای یک سیستم در راستای حکمرانی خوب براساس تفکر سیستمی به شمار می آیند اشاره نمود.

۶- موانع پیش رو نظارت بر معاملات شهرداری ها

شهرداری ها در راستای تفکر سیستمی در تمامی کشورها به دنبال ایجاد سیستمی علمی و عملیاتی برای کسب درآمد هستند و تلاش می کنند با استفاده از این سیستم و راهکارهای تکمیلی، نوسانات درآمدی خود را به حداقل برسانند. دولت ها با دو شیوه می توانند شهرداری ها را در مقابله با ناپایداری حمایت کنند: نخست، استفاده از کمک های نقدی به شهرداری ها و دوم، دادن مجوزها و تکالیف قانونی برای آنها است (Shah, 2010: 35). اما در راستای نظارت بر معاملات شهرداری تهران موارد چهارگانه ی زیر را می توان از علل اصلی آسیب ها در معاملات از منظر حکمرانی خوب و براساس تفکر سیستمی دانست:

۶-۱- توسعه نیافتن حسابرسی کارایی

حسابرسی عملکرد با ارزیابی کارایی، اثربخشی و صرفه اقتصادی عملیات تحت کنترل مدیریت دستگاه های اجرایی و ارائه توصیه هایی برای بهبود آنها، یکی از مهم ترین ابزارهای کنترلی به منظور تأمین نیازهای مدیران است (حساس یگانه، ۱۳۸۳: ۴). در ایران، اهمیت این موضوع با توجه به ماده ۲۱۸ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی کشور، مبنی بر الزام اجرای حسابرسی عملکرد در کلیه دستگاه های اجرایی از سال دوم برنامه، دو چندان می شود. این در حالی است که، با توجه به تبلیغات حرفه ای از جانب برخی از دستگاه های اجرایی در سال های اخیر، تقاضای کافی از سوی مدیران و مسئولان دستگاه های اجرایی بالاخص در شهرداری در ایران مبنی بر انجام حسابرسی عملکرد وجود نداشته است و انجام آن در عمل با موانع و چالش های جدی مواجه شد. (رحیمیان، ۱۳۹۰: ۶۶)

نداشتن برنامه‌ریزی راهبردی در شهرداری تهران، نبود اطلاعات عملکردی مناسب و مشکل‌های ناشی از پذیرش معیارهای تعیین شده به وسیله، از جمله چالش‌های تعیین شاخص‌های حسابرسی عملکرد است (رحیمیان، ۱۳۸۸: ۴). در فرآیند ارزیابی عملکرد، تدوین شاخص، ابعاد و محورهای مربوط و تعیین واحد اندازه‌گیری آن‌ها، ضروری است (رحیمیان و جعفری، ۱۳۸۵: ۲۰). تهیه گزارش حسابرسی عملکرد به عنوان محصول نهایی کار انجام شده، از حساسیت بالایی برخوردار است (افشاری و سلماسی، ۱۳۸۸: ۳۵). حسابرسان عملکرد باید با سطح مدیریت عملیاتی واحد حسابرسی شده، درباره نتایج حسابرسی و توصیه‌های خود بحث و بررسی کنند و از دیدگاه‌های آن‌ها برای تنظیم گزارش حسابرسی استفاده کنند (حساس‌یگانه، ۱۳۸۷: ۶۸).

حسابرس باید سبک رهبری خود را با سطح یادگیری، مهارت‌های واحد مورد رسیدگی، تمایل‌ها و سطح تخصص مدیریت متناسب کند و حسابرسی عملکرد به نحو صحیح و با کمک کارکنان واحد مورد رسیدگی انجام شود. این امر، از طریق ارتباط دو جانبه نظام پیشنهادها با مدیریت مشارکتی و حسابرسی عملکرد و هم‌چنین توانمندسازی کارکنان و تفویض اختیار تقویت می‌شود (کریستین، ۲۰۱۴؛ ۳۷۲).

اجرای نامناسب بودجه عملیاتی و نظام سنتی حسابداری موجود از عمده‌ترین چالش‌های اجرای حسابرسی عملکرد از منظر ساختاری است. اگر از منظر گسترده‌تر به اجرای حسابرسی عملکرد پرداخته شود، مشاهده می‌شود که برای اجرای این نوع حسابرسی نیاز به ایجاد بسترها و زیرساخت‌های لازم است. اجرای حسابرسی عملکرد، نیازمند استقرار ساختار مناسب در جهت برنامه‌ریزی و کنترل عملیات و جریان اطلاعات مربوط است. بر همین اساس، تنظیم بودجه صحیح و به شکل عملیاتی بر نتایج حسابرسی عملکرد مؤثر خواهد بود (قدیم‌پور و طریقی، ۱۳۸۸؛ ۶۰). از آنجا که بودجه‌بندی عملیاتی و حسابرسی عملکرد هم‌راستا با پاسخ‌گویی عملیاتی است و از این لحاظ ارتباط مستقیم با یکدیگر دارند، انتظار می‌رود که نظام بودجه‌ریزی عملیاتی شهرداری تهران از پیش‌نیازهای اجرای حسابرسی عملکرد به حساب آید. این موضوع از لحاظ نظری بر این مبنا استوار است که، پاسخ‌گویی عملیاتی با حسابداری عملکرد و با توجه به هدف‌های عملیاتی و هم‌چنین از طریق حسابرسی عملکرد و تمرکز بر مواردی چون خدمات، خروجی‌ها و نتایج حاصل می‌شود (گروگری و گو، ۲۰۱۱: ۲۷۱).

بنابراین حسابرسی عملکرد تلاشی از طرف حسابرس برای اثرگذاری بر مدیریت واحد مورد رسیدگی، محسوب می‌شود. در این فرآیند، حسابرس به عنوان منبع تأثیر سعی می‌کند در عملکرد شهرداری تغییرهایی را به وجود آورد و از سوی دیگر، واحد مورد بررسی نیز باید بر اساس پیشنهادهای مطرح شده از سوی حسابرس در نهایت به بررسی کارایی خود براساس تفکر سیستمی پردازد. در این راستا حسابرسی عملکرد بر معاملات شهرداری تهران در راستای تفکر سیستمی می‌تواند به افزایش آگاهی از نحوه عملکرد شهرداری به عنوان یک سیستم اجتماعی منجر گردد.

۲-۶- عدم شفافیت بودجه و عدم نظارت بر بخشی از بودجه های

شهرداری

بیشتر قراردادهای شهرداری در شورای پنجم شهر تدوین شده است و ملاحظات حقوقی در ضوابط این قراردادها که باید در شرایط عمومی پیمان و شرایط اختصاصی پیمان دیده شود، مورد غفلت قرار گرفته است. استفاده نکردن از تخصص تیم کارشناسی حقوقی در تنظیم قراردادها باعث شده است تا حفره‌های حقوقی بسیاری در تنظیم سند پیمان‌ها ایجاد شود و این امر موجب اتلاف زمان و همچنین منابع مالی خواهد شد (میرنظامی، ۱۴۰۱).

سفرهای خارجی مدیران، املاک واگذار شده و همچنین حقوق‌های مدیران ارشد شهرداری از جمله نقاط کور سامانه شفافیت به شمار می‌رود. سامانه شفافیت با به نمایش گذاشتن جزئیات قراردادهای کلان شهرداری، سفرهای خارجی، حقوق مدیران ارشد و نظایر این اطلاعات تا قبل از شهریور ۱۴۰۰ توانست اعتماد شهروندان تهرانی را نسبت به عملکرد مدیریت شهری جلب کند. این اعتمادسازی اما در دوره کنونی مدیریت شهری به واسطه عدم بارگذاری برخی از اطلاعات از سوی شهرداری تهران ابر مانده است (امانی، ۱۴۰۱: ۹).

حقوق مدیران ارشد شهرداری هنوز در سامانه شفافیت به‌روزرسانی نشده است. مهم‌ترین علت ناقص یا قدیمی بودن برخی اطلاعات در سامانه شفافیت، این است که این سامانه متولی واحدی ندارد؛ به نحوی که اکنون دو کمیته که متشکل از چند معاونت شهرداری هستند، باید اطلاعاتی را که می‌تواند وارد سامانه شفافیت شود، به صورت قطعی اعلام کنند و این اطلاعات را به مجموعه دیگری تحویل بدهند و آن مجموعه هم اطلاعات دریافتی را پالایش کند و سپس به سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات

شهرداری تهران تحویل بدهد و این سازمان نیز باید اطلاعات مربوطه را وارد سامانه شفافیت کند. بنابراین می‌توان گفت وارد شدن اطلاعات در سامانه شفافیت فرآیند پیچیده‌ای دارد که دارای چند متولی است و شهرداری حتما باید این فرآیند را تسهیل کند (امانی، ۱۴۰۱: ۱۰).

بودجه شهرداریها در سه طبقه بندی اقتصادی، عملیاتی و سازمانی تهیه و برای تصویب ارائه می‌شود و فرم ارائه این طبقه بندی ها در چارچوب دستورالعمل طرز تهیه، تدوین، اجراء و تفریغ بودجه شهرداریها و مصوبه الزامات و سیاست های تدوین لایحه بودجه توسط شورای شهر تعیین می‌شود. در مورد بودجه سال ۱۴۰۲ شورای ششم مصوبه ای برای تعیین الزامات و اولویت‌های تدوین بودجه نداشت که ظاهرا می‌توان ریشه آن را در اعمال توافق نانوشته برای این تغییرات بین کمیسیون برنامه و بودجه شورا و شهرداری دانست. چرا که اگر مصوبه الزامات و اولویت‌های تدوین بودجه سال ۱۴۰۲ به تصویب شورا می‌رسید، شورا در بخش ساختار و محتوای بودجه به شهرداری تکلیف می‌کرد تا همانطور که منابع را در چارچوب استاندارد و طبقه بندی اقتصادی درآمدها، واگذاری دارایی‌های مالی و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ارائه کرده، بخش مصارف را نیز در چارچوب استاندارد ارائه کند و از ابداع در طبقه بندی های بودجه یا... خود داری کند و مصارف بودجه را به تفکیک مأموریت، برنامه، خدمت، طرح، پروژه و در نهایت به تفکیک واحدهای اجرایی مشتمل بر حقوق و دستمزد، اعتبارات هزینه‌ای، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی ارائه کند و از ابداع اصطلاحاتی مثل اعتبارات جاری، اجرای طرح و برنامه، کمک یا طبقه بندی مستمر و غیر مستمر و نگهداشت شهر جلوگیری می‌کردند. متأسفانه گروهی می‌خواهند راه طی شده رو به جلو در تطبیق بودجه شهرداری با استانداردهای بودجه که طی سالهای دوره چهارم و پنجم طی شده را به عقب بازگردانند و با ارائه این بودجه گام اول بازگشت به عقب را برداشته‌اند (شیخ‌رودی، ۱۴۰۱: ۱۱).

بر اساس تفکر سیستمی برای مقابله بهتر با پیچیدگی‌های سیستم وقتی یک فرآیند اجرایی، چند متولی داشته باشد، پیگیری این مساله که کدام نهاد در اجرای تکالیف قانونی خود کوتاهی کرده است، برای دستگاه نظارتی مانند شورای شهر تهران دشوار می‌شود. به همین دلیل، شهرداری تهران باید برای عمل بر اساس اصول حکمرانی خوب، یک متولی واحد را برای سامانه شفافیت در نظر بگیرد که هم پاسخگوی شهرداری و هم پاسخگوی شورای شهر باشد.

۳-۶- نقش سازمان بازرسی کل کشور در نظارت بر شهرداری

به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاههای اداری و در اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بازرسی کل کشور، زیر نظر قوه قضائیه تشکیل شد. وظایف سازمان بازرسی کل کشور در قالب فعالیتهای منظم و هدفدار بر اساس مأموریت قانونی سازمان نسبت به نظارت و بازرسی از دستگاههای مشمول بازرسی، طی سه نوع بازرسی مستمر، موردی و فوق العاده انجام میپذیرد (روزنامه همشهری آنلاین، ۱۳۹۵: ۱۱-۴). تنها تفاوتی که نظارت بر شهرداری نسبت به سایر دستگاه ها و نهادهای دولتی دارد، این است که، سازمان بازرسی تنها بر بخشی از شهرداری می تواند نظارت و بازرسی داشته باشد که محل آن از بودجه دولتی تامین شده باشد.

۴-۶- نظارت دیوان محاسبات بر شهرداری

شهرداریها تحت نظارت نهادی به نام شورای شهر هستند، اما براساس قانون، این شورا به عنوان امین اموال عمومی جامعه محسوب نمیشود. بر همین اساس، دیوان محاسبات، اجرای بودجه شهرداریها را متناسب با مصوبات اسناد بالادستی بررسی میکند (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۹۳).

دیوان محاسبات میتواند بر آن بخش از منابع که در اختیار شهرداری قرار میگیرد همچون اعتبار توسعه مترو یا تقویت حمل و نقل و ناوگان عمومی که دولت براساس مصوبات مجلس مکلف به پرداخت آن شده است، نظارت کند و این نظارت هم اکنون انجام میشود. دیوان محاسبات کل کشور وظیفه نظارت بر همه فرایندهای مالی کشور را بر عهده دارد و به عنوان بازوی نظارتی مجلس، عمل میکند و براساس تفکر سیستمی که همه ی اجزای سیستم در ارتباط با هم عمل می نمایند، دیوان محاسبات نیز به عنوان یکی از اجزای اصلی سیستم، بر عملکرد شهرداری نظارت می نماید.

۷- نتیجه

منابع درآمد پایدار، عنصر مهمی است که فقدان آن به شدت بر عملکرد مدیریت شهری تأثیر منفی می گذارد و این مدیریت را از برنامه ریزی حتی میان مدت منع خواهد کرد. همچنین، با افزایش نیاز به خدمات عمومی در شهرها و محدودیت های مالی شهرداری ها، چگونگی تأمین منابع مالی پایدار شهری به یکی از مهم ترین چالش های پیش روی سیاستمداران و برنامه ریزان شهری تبدیل شده است که راههای دستیابی به آن باید در گستره قوانین و مقررات انجام گیرد؛ از این رو، با توجه به اینکه شهرداری ها، سازمان های محلی و نمایندگان آنها در شورای شهر، منتخب مردم اند باید در چارچوب قوانین مربوطه

عمل کنند و متناسب با قوانین و مقررات از محل درآمدهای محلی، امور خدماتی و عمرانی، شهر را اداره کنند؛ برای مثال، قانون‌نوسازی و عمران شهری با توجه به موقعیت اقتصادی و اجتماعی شهر، ارزیابی و تعیین بهای زمین‌های شهری، مکانیزه‌شدن بانک اطلاعات املاک و استفاده از سیستم اطلاعات جغرافیایی برای ممیزی املاک، به‌روزرسانی اطلاعات املاک و اصلاح آیین‌نامه‌های مرتبط با آن باید با قوانین و مقررات شهرسازی تناسب داشته باشد. همچنین اعمال ضمانت‌های اجرایی قانون و اصلاح آیین‌نامه‌های مرتبط نیز باید براساس قوانین خاص و عام شهرسازی انجام گیرد.

شهرداری تهران در حال انجام فعالیت‌های مربوطه برای تکمیل و به‌روزرسانی اطلاعات در سامانه شفافیت است و اخیراً مواردی نظیر سفرهای خارجی کارکنان را در این سامانه وارد کرده است. اما هنوز بسیاری از اطلاعاتی که طبق قانون باید در سامانه شفافیت ثبت می‌شد، در این سامانه ثبت نشده است؛ شاید مانعی در خود شهرداری برای ثبت این اطلاعات وجود دارد که در این صورت شهرداری حتماً باید این مانع را برطرف کند.

اگر شهرداری تهران نتواند موانع ثبت تمام اطلاعات در سامانه شفافیت را برطرف کند، خود شورا به مساله ورود پیدا خواهد کرد برای کشف علت اینکه آیا عوامل انسانی باعث ثبت نشدن یا عدم به‌روزرسانی برخی اطلاعات در سامانه شفافیت می‌شود یا این مساله به متفرق بودن مسوولیت‌ها در سامانه شفافیت یا عوامل فنی دیگر بازمی‌گردد؛ زیرا همین حالا آیت‌های زیادی مثل فهرست اشخاص حقوقی و موسسات خصوصی دریافت‌کننده کمک از شهرداری وجود دارد که در سامانه شفافیت ثبت نشده و برخی آیت‌ها مثل حقوق مدیران ارشد شهرداری نیز در سامانه شفافیت به‌روزرسانی نشده است.

تکمیل و به‌روزرسانی اطلاعات سامانه شفافیت شهرداری تهران قطعاً تاثیر مستقیمی در مبارزه با فساد در مدیریت شهری دارد و یکی از راهکارهای اصلی بستن روزه‌های فساد و رانت خواری در شهرداری، شفاف شدن تمام اطلاعات مالی و فرآیندهای اداری و اجرایی شهرداری تهران است؛ زیرا در مدیریت شهری تهران تقریباً فرآیند محرمانه‌ای که عموم مردم نباید از آن مطلع شوند، وجود ندارد و بیشتر اطلاعاتی که شهرداری در اختیار دارد، اطلاعات عمومی است که دسترسی به آنها باید برای همه شهروندان آزاد باشد.

زمینه‌سازی و اجرای حسابرسی عملکرد نیازمند توجه به سه حوزه حسابرس، مدیریت سازمانی و نظام ساختاری است. عوامل زیر چالش‌هایی را برای اجرای حسابرسی عملکرد در دستگاه‌های اجرایی ایجاد کرده‌اند: نداشتن صلاحیت حرفه‌ای لازم، مشخص نبودن دامنه رسیدگی، تعیین نشدن شاخص‌های ارزیابی، چارچوب نامناسب برای گزارش

حسابرسی عملکرد، آگاهی نداشتن مدیران نسبت به منافع ناشی از حسابرسی عملکرد، تناسب نداشتن اختیارات مدیران و کارکنان، اجرای نامناسب بودجه عملیاتی و نامناسب بودن نظام حسابداری موجود.

پیشنهادات:

به مسئولان دیوان محاسبات پیشنهاد می‌شود تا در راستای ارتقای صلاحیت حرفه‌ای حسابرسان، برنامه‌ریزی آموزشی جامع و مداومی در زمینه اجرای حسابرسی عملکرد داشته باشند. به مراجع قانون‌گذار پیشنهاد می‌شود تا با توجه به نیاز جامعه به انجام خدمات حسابرسی عملکرد، اقدامات لازم به منظور تصویب مقررات الزام آور، صریح و فراگیر به عمل آید. به مدیران حسابرسی و حسابرسان پیشنهاد می‌شود تا ضمن انجام حسابرسی مالی در شهرداری تهران، نسبت به معرفی حسابرسی عملکرد به عنوان یکی از موثرترین خدمات مشاوره مدیریت، به مدیران سطوح مختلف و آشنا کردن آن‌ها با ماهیت این گونه از خدمات اقدام کند. اصول حاکم بر نظام موجود حسابداری، پاسخ‌گوی نیازهای بالقوه و بالفعل نیست. به منظور رفع این مانع استفاده همه گیر دستگاه‌های اجرایی مانند شهرداری تهران از مبنای تعهدی پیشنهاد می‌شود.

در پایان برای تعالی عملکرد شهرداری تهران و با توجه به تأثیر گذاری آن بر حکمرانی خوب پیشنهادات ذیل ارائه می‌گردند:

- برگزاری دوره‌های آموزشی ویژه پرسنل شهرداری در زمینه چگونگی رفتار با ارباب رجوع و در نظر گرفتن تشویق‌هایی برای پرسنلی که بیشترین رضایت را از نظر شهروندان کسب نموده‌اند.

- تلاش در جهت مشارکت دادن بیشتر کارکنان در امور و تصمیم‌گیری‌های سازمانی
- تقویت مشارکت‌های مردمی در همکاری با مدیریت شهری و در نظر گرفتن تشویق‌هایی برای مشارکت‌کنندگان.

- شفاف سازی کامل طرح‌های تدوین شده و در حال اجرا جهت جذب اعتماد شهروندان.
- برگزاری کلاس‌های آموزش حقوق شهروندی توسط مدیران شهری در سطح محله به منظور بالا بردن سطح آگاهی شهروندان

- ملاقات عمومی مستمر مسئولین با شهروندان

- تقویت سازمان‌های مردم نهاد در سطح محلات

- تقسیم بندی منطقی بودجه مدیریت شهری از طریق اولویت بندی نیازهای شهروندان در بخش‌های؛ کالبدی- عمرانی، اجتماعی- فرهنگی و مالی- اقتصادی.

منابع و مآخذ:

- آذربایجانی، کریم و جواد دریایی. (۱۳۸۶) «بررسی تأثیر عملکرد شوراهای شهر بر اثربخشی شهرداری (مطالعه موردی: شورای اسلامی شهر و شهرداری آباد)» **پژوهشنامه علوم انسانی و اجتماعی، مدیریت**، سال هفتم، شماره ۲۵، صص ۱۳ - ۲۸.
- آرزومندی، احمد (۱۴۰۱). آیم‌های بعضی قراردادهای استاندارد نیست، خبرگزاری ایمن.
- امانی، ناصر، (۱۴۰۱). ابهام در حقوق مدیران ارشد شهرداری، روزنامه تعادل.
- امانی، ناصر. (۱۳۸۹). «راهبردهای گسترش سرمایه انسانی در شهرداری تهران با رویکردهای توسعه اقتصاد ملی». **مجله اقتصاد شهر**، شماره ۷، صص ۱۰۳ - ۱۰۷.
- آمدی، داود (۱۳۹۹). **حکمرانی خوب در مدیریت شهری در پرتو حقوق عمومی**، تهران: آفتاب گیتی.
- پروین، خیرالله و مریم عامری (۱۴۰۰). «کاربست اصول حکمرانی خوب در گذر از چالش‌های مبارزه با فساداداری در ایران»، **فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی**، سال پازدهم، شماره ۵۶.
- حداد حسن آبادی، منیره (۱۳۹۷). معضلات مدیریت شهری ایران <https://monireh-hadad.ir/>.
- حساس یگانه، یحیی، (۱۳۸۳). «حسابرسی عملیاتی»، **حسابدار**، شماره ۱۶۱، صص ۳-۳۹.
- رحیمیان، نظام‌الدین، (۱۳۸۸). «چالش‌های تعیین معیارهای حسابرسی عملیاتی»، **دانش حسابرسی**، ۳۰، صص ۴-۱۵.
- رفیعی لک، مهسا و دیگران (۱۴۰۱). «اولویت‌های ساختاری و هنجاری فرایند قانونگذاری در ایران»، **فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی**، دوره ۱۶، شماره ۵۸.
- روحانی، سید عباس و سوزی، امیر. (۱۳۹۵). شناسایی پیش‌شرطها و موانع شکل‌گیری نگرش سیستمی در مدیریت شهری، دبئی: کنفرانس بین‌المللی عمران، معماری و شهرسازی معاصر جهان.
- شریفی، مانده (۱۴۰۰). ترویج فرهنگ مسئولیت‌پذیری لازمه جامعه امروزی، پایگاه خبری تحلیلی پیام گوی سمنان.
- شمسی، سیدامیرحسین (۱۳۹۸). شهرداری و چالش‌های پاسداری از حقوق عمومی تالار معاملات شهرداری موجب شده است، شبکه شرق.
- شورای اسلامی شهر تهران (۱۳۹۷). مدیریت تعارض منافع در شهرداری تهران، سامان جامع مصوبات شورای اسلامی شهر تهران.
- شیخ رودی، بهروز (۱۴۰۱). عقب نشینی از شفافیت/ پشت پرده تغییر فرم لایحه بودجه شهرداری تهران، سایت تحلیلی - خبری آکو ایران.
- علوی، سید مازیار، حسینی، سید حسین و اسحاق پور، شهرداد. (۱۳۹۶). **تلفن همراه و فرهنگ شهروندی**، تهران: موسسه نشر شهر.
- غراب، ناصرالدین. (۱۳۸۰). «تحلیل روابط مبتنی بر قدرت میان شهرداریها و شوراهای شهری». **فصلنامه مدیریت شهری**، شماره پنجم، صص ۳۴ - ۴۳.
- فلاح زاده، علی محمد و مصطفی محسنی ثانی (۱۳۹۹). «مبارزه با مفاسد اداری در نظام معاملات شهرداری در حقوق ایران بر مبنای اصول حکمرانی خوب شهری»، **فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی**، سال چهاردهم، شماره ۵۰.
- قدیم پور، جواد و علی طریقی، (۱۳۸۸). «بودجه ریزی عملیاتی و رابطه آن با حسابرسی عملیاتی»، **دانش حسابرسی**، ۲۸، صص ۵۹-۶۸.
- قرشی، سید مهدی و دیگران (۱۴۰۱). «بررسی نقش قوه قضائیه در حفظ حقوق شهروندی در جمهوری اسلامی ایران در چارچوب رویکرد حکمرانی خوب»، **فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی**، دوره ۱۶، شماره ۵۸.
- کاظمیان، غالمرضا و سعیدی رضوانی، نوید (۱۳۹۳). **امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری ها**، جلد چهارم: تحلیل وظایف شهرداری ها در ایران. تهران: انتشارات سازمان شهرداری های کشور.
- گل‌بنونچی، ایرج (۱۴۰۰). پیگیری مشکلات قانون اصلاح و تسری آیین نامه معاملات شهرداری. پورتال سندیکاای شرکت های ساختمانی ایران.
- معصوم زاده، جعفر (۱۳۸۹). «مروری بر تجربیات شهرداری تهران در حوزه کاهش هزینه ها». **مجله اقتصاد شهر**، شماره ۷، صص ۱۳۸ - ۱۵۱.
- معصومی، سید صادق و مهدی افشون (۱۴۰۱). نظارت بر شهرداری ها از منظر تحلیل روابط مبتنی بر قدرت میان شهرداری ها و شوراهای شهر در چارچوب حقوق شهری، دومین کنفرانس ملی حقوق، فقه و فرهنگ.
- میدری، احمد، (۱۳۸۵). «مقدمه ای بر نظریه حکمرانی خوب»، **فصل نامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی**، سال ششم، شماره بیست و دو.
- میرنظامی، سیدوحید (۱۴۰۱). قراردادهای مدیریت شهری پنجم به کمیسیون‌های حل اختلاف وارد نشد، خبرگزاری ایمن.
- نجاتی، حسینی (۱۳۸۱). **برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مسائل نظری و چالش‌های تجربی**، تهران: مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
- هاشم زاده، اکبر (۱۳۹۵). نقد و بررسی آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران، سایت مناقصه مزایده.
- Choi, Naomi, (2000). **Rule of law**, <https://www.britannica.com/topic/rule-of-law/Challenges-to-the-rule-of-law>.
- Gregory, D. S. & Guo, Ch, (2011), "Accountability Online: Understanding the Web-Based Accountability Practices of Nonprofit Organizations", Nonprofit and

- Voluntary Sector Quarterly, 40 (2), PP. 270–295.
- Hardin, G.(1963). **The Cybernetics of Competition. Perspectives in Biology and Medicine** 7, 77(Autumn).
- Hoagland, E.(2013). **What would Aesop think about what we're doing to the Planet.** New York Times (March 24).
- Jervis, R.(1997). **Systems Effects** 5 . Princeton: Princeton University Press.
- Kaufmann, Daniel, Kraay, aart and lobaton, z. Pablo. (2003). **Governance matters**, Washington, dc: the world bank.
- Kellert, S.(2008). **Biophilic Design** . New York: John Wiley.
- Koontz, H., & Wehrich, H. (1988). **Management**. New York: McGraw-Hill Companies.
- Kristin, R. K, (2014), "Performance Audit and the Importance of the Public Debate", **Evaluation**, 20 (3), PP. 368–385.
- Lansing, S & Clark, W.(2007). **Priests and Programmers: Technologies of Power in the Engineered Landscape** .Princeton :Princeton University Press.
- Lazarus, RJ.(2004). **The Making of Environmental Law** 30, 33 . Chicago: University of Chicago Press.
- Lazarus, RJ.(2009). "Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future". **Cornell Law Review** 94:1153, 1153-1234 .
- Meadows, D.(2008). **Thinking in Systems** 11 .Chelsea Green, White River Junction, VT.
- Ripple, W. J., Wolf, C., Newsome, T. M., Barnard, P., and Moomaw, W. R. (2019). "World scientists' warning of a climate emergency". **BioScience**. 70, 8–12. doi: 10.1093/biosci/biz088
- Senge, P.(2006). **The Fifth Discipline** 69 .New York :Doubleda.
- Shah, A. (2010). "Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems, and the Promise". **Policy Research Working Paper**, WorldBank, publication 3282 (3282): 1-45.