

بررسی نحوه نظارت مالی بر شهرداری ها در ایران

آزاده موسوی نژاد

کارشناسی ارشد حسابداری (M.A)، دانشگاه آزاد اسلامی واحد نطنز

چکیده

نظارت مالی بر شهرداری ها در ایران به عنوان یک عنصر کلیدی در مدیریت شهری، تأثیر مستقیمی بر شفافیت، پاسخگویی و کارایی مالی این نهادها دارد. این مقاله به بررسی نحوه نظارت مالی بر شهرداری ها در ایران می پردازد. نتایج گردآوری مطالب نشان داد نظارت ها انواع مختلفی دارند که یکی از مهم ترین انواع تقسیم بندی نظارت ها؛ نظارت درونی و بیرونی است. نظارت بیرونی همان گونه که از نام آن پیداست؛ نظارتی است که از خارج ساختار اداری آن فرد و سازمان بر وی تحمیل می گردد. اصولاً نسبت به تمامی سازمان ها و نهادها که به گونه ای بودجه عمومی را مصرف می کنند توسط نهادهایی همچون قوه قضائیه، سازمان بازرسی کل کشور، مجلس شورای اسلامی و.... مورد نظارت و بازرسی قرار می گیرند. و نظارت درونی، نظارتی است که از درون بر ساختار اداری حاکم می شود. در شهرداری ها نیز ساختار اداری حسابداری و مالی و شورای شهر نظارت مالی درونی را برعهده دارند.

واژه های کلیدی: نظارت، مالی، شهر، شهرداری، ایران

مقدمه

نظارت مالی بر شهرداری‌ها در ایران به‌عنوان یکی از ارکان اساسی مدیریت شهری، نقش بسیار مهمی در تأمین شفافیت، پاسخگویی و کارایی مالی ایفا می‌کند. با توجه به اینکه شهرداری‌ها به‌عنوان نهادهای عمومی محلی مسئول ارائه خدمات به شهروندان و توسعه زیرساخت‌های شهری هستند، نظارت مؤثر بر فعالیت‌های مالی آن‌ها می‌تواند به بهبود کیفیت خدمات و افزایش اعتماد عمومی منجر شود. در سال‌های اخیر، با افزایش جمعیت شهری و پیچیدگی‌های ناشی از توسعه شهرها، نیاز به نظارت دقیق‌تر و مؤثرتر بر بودجه و هزینه‌های شهرداری‌ها بیش از پیش احساس می‌شود. این نظارت شامل بررسی منابع درآمدی، هزینه‌ها، و نحوه تخصیص منابع به پروژه‌های مختلف شهری است. همچنین، شفافیت در فرآیندهای مالی و گزارش‌دهی به شهروندان، از جمله الزامات اساسی برای افزایش مسئولیت‌پذیری شهرداری‌ها به شمار می‌رود. با این حال، نظام نظارت مالی بر شهرداری‌ها در ایران با چالش‌هایی مواجه است. از جمله این چالش‌ها می‌توان به عدم هماهنگی بین نهادهای نظارتی، کمبود منابع انسانی متخصص، و ضعف در سیستم‌های اطلاعاتی اشاره کرد. این مسائل می‌تواند منجر به ناکارآمدی در نظارت و در نتیجه کاهش کیفیت خدمات شهری شود. از این رو در این مقاله به بررسی نحوه نظارت مالی بر شهرداری‌ها در ایران پرداخته می‌شود.

نظام مالی شهرداری

شهرداری به عنوان مؤسسه عمومی غیر دولتی و دستگاه اجرایی محلی با شخصیت حقوقی مستقل تأمین اعتبار و بودجه آن به طور مستقیم به وسیله مردم صورت می‌پذیرد و هیچ وابستگی به بودجه عمومی دولت ندارد بودجه شهرداری بر اساس ماده ۲۳ آیین نامه مالی شهرداری‌ها عبارت است از یک برنامه جامع مالی که در آن کلیه خدمات و فعالیت‌ها و اقداماتی که باید در طی سال مالی انجام شود همراه با برآورد مبلغ و میزان مخارج و درآمدهای لازم برای تأمین هزینه انجام آنها پیش بینی می‌شود و پس از تصویب انجمن شهر قابل اجرا است. با این او صاف مدیریت منابع در شهرداری تابع قوانین و مقررات خاص است و از چرخه نظارتی مصرح در قانون محاسبات عمومی کشور مستثناست (زمانیان جهرمی ۱۳۹۰). بالاترین مقام اجرایی شهرداری، شهردار، به وسیله شورای اسلامی شهر که متشکل از نمایندگان قانونی مردم است، به وسیله شورای اسلامی شهر انتخاب می‌شود تا ضمن اداره و اعمال مدیریت منابع مصوبات شورای اسلامی شهر را همسو با وظایف خود اجرا کند. بودجه شهرداری با تصویب شورای شهر قابلیت اجرا پیدا می‌کند و متعاقب تصویب بودجه شهرداری کلیه معاملات و قراردادهای و سایر امور مالی زیر نظر شورای اسلامی شهر صورت می‌پذیرد و در نهایت نظارت و تفریغ بودجه و تأیید و رد آن از وظایف شورا است. بودجه شهرداری چنانچه ابزاری است که برنامه کار هر قسمت از شهرداری را در چارچوب ارقام و اعداد مالی تعیین می‌کند و از بودجه برای کنترل پیشرفت کار و اطمینان یافتن از انجام کار طبق برنامه‌های تعیین شده بهره می‌گیرد. ماده ۶۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، ۴۰۱۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی در باب مقررات مالی شهرداری چنین مقرر میدارد هر شهرداری دارای بودجه ای است که پس از تصویب انجمن شهر قابل اجرا است. ماده ۶۶ همان قانون نیز سال مالی شهرداری را یک سال شمسی می‌داند که از ابتدای فروردین تا پایان اسفندماه هر سال است. در ماده ۶۷ شهرداری مکلف شده که تا روز آخر دی ماه بودجه سالیانه خود را به شورای شهر پیشنهاد نماید و شورا نیز باید قبل از اسفندماه هر سال آن را رسیدگی و تصویب کند. همچنین در باب تفریغ بودجه در همان ماده آمده که شهرداری موظف است تفریغ بودجه هر سال را تا آخر اردیبهشت ماه سال بعد به انجمن تسلیم و انجمن نیز باید تا آخر خردادماه آن را رسیدگی و تصویب نماید. تبصره ۱ همین ماده مصرف اعتباراتی که به

تصویب شورای اسلامی شهر میرسد را منحصرأ در حوزه همان شهرداری و با نظارت شورای اسلامی شهر معین کرده است. در اجرای ماده ۷۱ قانون شهرداری شهرداری مکلف است هر شش ماه یکبار تا پانزدهم ماهواره صورت جامعی از درآمد و هزینه شهرداری را که به تصویب شورای شهر رسیده برای اطلاع عموم منتشر کند و نسخه ای از آن را به وزارت کشور از سال نماید و همچنین شهرداری مکلف است هر شش ماه یکبار آمار کلیه عملیات انجام شده از قبیل خیابان سازی و ساختمان عمارات و سایر امور اجتماعی و بهداشتی و امثال آن را برای اطلاع عموم منتشر نموده و نسخه ای از آن را به وزارت کشور بفرستد. ماده ۷۹ قانون شهرداری کلیه پرداخت‌های شهرداری در حدود بودجه مصوب با اسناد مثبت و رعایت مقررات در مورد مناقصه و مزایده مجاز شمرده است این اسناد باید به امضای رئیس حسابداری و شهردار که ذی حساب است و یکی از اعضای شورای شهر که برای نظارت در مخارج از طرف شورا تعیین می‌شود رسیده باشد. هم چنین در اجرای ماده ۱۰۴ قانون شهرداری آیین نامه مالی شهرداری ها در ۱۳۴۶، ۴۰۱۲ با ۴۸ ماده و ۱۱ تبصره به تصویب رسیده که البته شامل مناقصه، انعقاد قرارداد، تحویل کالا مزایده سایر معاملات شهرداری مقررات عمومی امور مالی و بودجه درآمدها هزینه ها، صندوق و عملیات استقراضی شهرداری حسابداری ممیزی و حسابرسی و اموال را به تفصیل مورد بررسی قرارداد شهرداری را تسهیل می‌کند و بستر قانونی آن را فراهم می‌کند.

با مروری بر آنچه در قوانین و مقررات مالی مرتبط با مدیریت شهری آمده است، دو نتیجه حاصل می‌شود:

الف) استقلال کامل شهرداری از لحاظ تأمین منابع مالی و هزینه کرد آنچه برنامه ریزی می‌شود.

ب) انجام هزینه با طی تشریفات و چرخه داخلی شهرداری و نهایتاً نظارت عالییه هزینه کرد به وسیله شورای اسلامی شهر.

با توجه به مطالب فوق و با وجود استقلال مالی و اداری شهرداری‌های و منفک بودن آن از مقررات مالی متمرکز کشور و بهره نبردن از بودجه عمومی کشور می‌توان بررسی نظام مالی شهرداری را در ذیل دو مبحث منابع درآمد و هزینه های شهرداری مورد بررسی قرار داد (شیخی طامه، ۱۳۹۶).

انواع نظارت مالی بر شهرداری‌ها

نظارت ها انواع مختلفی دارند که یکی از مهم ترین انواع تقسیم بندی نظارت‌ها نظارت درونی و بیرونی است. نظارت بیرونی همان گونه که از نام آن پیداست؛ نظارتی است که از خارج ساختار اداری آن فرد و سازمان بر وی تحمیل می‌گردد. اصولاً نسبت به تمامی سازمان‌ها و نهادها که به گونه ای بودجه عمومی را مصرف می‌کنند توسط نهادهایی همچون قوه قضائیه سازمان بازرسی کل کشور مجلس شورای اسلامی و.... مورد نظارت و بازرسی قرار می‌گیرند.

۱- انواع نظارت مالی بیرونی بر شهرداری

در این قسمت جهت اهمیت این نوع نظارت انواع نظارت‌های بیرونی که توسط دستگاه های ناظر بر شهرداری‌ها و فرایند مالی آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

نظارت مجلس شورای اسلامی

ابتکار عمل تأمین درآمد و هزینه کردن آن با دولت است که از این طریق اعمال حاکمیت می‌نماید؛ اما با یک دید دقیق مشاهده می‌شود که تأمین بودجه عمومی از سوی مردم و اجرای آن برای تأمین منافع عمومی است. پس مردمی بودن این امر

اقتضا می‌کند که ابتکار عمل دولت در امور مالی و بودجه همراه با نظارت و مراقبت کامل مردم باشد. قوه مقننه که به عنوان یکی از قوای حاکم دولت است در عین حال تبلور عینی حاکمیت مردم نیز است؛ بنابراین نظارت‌ها و تصمیمات این قوه در امر دخل و خرج عمومی می‌تواند بیان‌کننده اراده و خواست مردم در تنظیم بودجه عمومی باشد.

نظارت مالی مجلس بر بودجه

اداره منطقی هر جامعه مستلزم وجود امکانات و سازمان‌های عریض و طویل عديده ای است که همراه با تلاش مستمر گروه عظیمی از نیروی انسانی است. این مجموعه حکومت را به وجود می‌آورد. انجام وظیفه‌های گسترده حکومت مستلزم هزینه‌های هنگفتی است که آن را هزینه‌های عمومی گویند. تأمین مخارج و هزینه‌های عمومی از طریق بهره‌برداری از ثروت‌های عمومی و یا سرشکن کردن صحیح و عادلانه آن بین مردم امکان‌پذیر است. مجموع بهره‌برداریه‌ها و وصولی‌های از مردم را درآمدهای عمومی می‌نامند تنظیم و تطبیق درآمدهای عمومی و هزینه‌های عمومی، بودجه عمومی نامیده می‌شود. از سویی از منظر مدیریت بودجه بخشی از فرایند برنامه‌ریزی است؛ زیرا یکی از بهترین تعاریفی که برای بودجه شده عبارت است از برنامه‌های یک سازمان به صورت ارقام پولی به عبارت دیگر بودجه یک سازمان با ارائه ارقام کمی یعنی با تعیین هزینه عملیات تفکیک شده و برای محدودیت‌های زمانی معینی مشخص می‌شود و معلوم می‌کند که چه فعالیتی باید انجام شود؛ به این صورت چارچوبی برای اقدامات بعدی ارائه می‌کند که تبعیت از آن برای میان‌الزامی است و مدیران با تعیین بودجه بر تمام فعالیت‌ها نظارت خود را اعمال می‌دارند. علاوه بر آن می‌توان از بودجه برای تعیین میزان توفیق برنامه‌های انجام شده در رسیدن به اهداف سازمان یا حدود انحراف از برنامه‌های پیش‌بینی شده نیز استفاده کرد مزیت عمده بودجه این است که به هماهنگی فعالیت‌های مختلف یک موسسه از طریق به کار بردن یک مبنای مشترک اندازه‌گیری و کنترل کمک می‌کند. نظارت مجلس بر تنظیم بودجه در اصل پنجاه و دو قانون اساسی بیان شده است: بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مقررات مقرر در قانون خواهد بود. به موجب ماده یک قانون محاسبات عمومی بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود. قوه مجریه مرکز اصلی تعیین و هدایت سیاست اجرایی کشور است و بیشترین امور در زمینه‌های مختلف و در یک شبکه وسیع و گسترده در اختیار دارد. به همین جهت برآورد دخل و خرج و تدوین لایحه بودجه در توانایی اوست (رضاییان، ۱۳۸۳).

معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور که مجهز به تمام امکانات برای برآورد درآمدها و هزینه‌ها است زیرا زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور قرار دارد و هماهنگ‌کننده برنامه و بودجه دولت و سایر دستگاه‌های قدرت عمومی است و قادر به تهیه بودجه خواهد بود. بدین خاطر است که اصل پنجاه و دوم قانون اساسی دولت را مسئول تهیه بودجه سالانه بر اساس قانون محاسبات عمومی مقرر داشته است. دولت برنامه‌های خود علاوه بر بودجه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های وابسته بودجه شهرداری‌ها را نیز وصول و پس از هماهنگی‌های لازم و تصویب هیئت به صورت لایحه تقدیم مجلس می‌نماید. مجلس نیز به جز تعیین بودجه خود هیچ نقشی در تهیه بودجه ندارد بلکه در مقام نظارت استصوابی بر تدوین بودجه با در نظر گرفتن مصالح و منافع عمومی آن را جرح و تعدیل می‌نماید، بدون اینکه موجودیت بودجه را رقم بزنند. در صورت تغییر فاحش در ارقام بودجه امور کشور مختل می‌شود. فلذا اختیارات مجلس در تغییر بودجه در حدودی است که تعادل آن را بر هم نزنند و دولت را

مكلف به تكليف ما لا يطاق ننمايد. محدوديت اختيارات مجلس در اصل هفتاد و پنجم قانون اساسي به وضوح مشخص شده است. طرح هاي قانوني و پيشنهادهاي و اصلاحاتي كه نمايندگان در خصوص لوايح قانوني عنوان مي كنند و به تقليل درآمد عمومي يا افزايش هزينه عمومي مي انجامد، در صورتي قابل طرح در مجلس است كه در آن طريق جبران كاهش درآمد يا تأمين هزينه جديد نيز معلوم شده باشد. آيين نامه داخلي مجلس نيز براي بررسي و تصويب بودجه ضوابط خاصي را پيش بيني نموده است. بودجه شهرداري ها از سال ۱۳۶۲ در قانون بودجه در ذيل تبصره ۱۹ قانون بودجه هر سال ذكر مي گرديده است (مجموعه قانون اساسي جمهوري اسلامي ايران، ۱۳۸۶). بر اساس بند ۵ ماده ۲۹ آيين نامه مالي شهرداري ها كمكهاي اعطايي دولت و سازمان هاي دولتي از جمله منابع درآمدي شهرداري ها است. با توجه به اين ماده و استعمال لفظ «كمك» در قانون بودجه براي شهرداري ها منابع مالي در نظر گرفته شده براي شهرداري ها در قانون بودجه هر سال، مصداق كمك محسوب شده وظيفه اي براي دولت در كمك به شهرداري ها وجود ندارد. در همين راستا از سال ۱۳۶۲ تاكنون از ميزان كمك دولت به شهرداري ها كاسته شده و دولت ميكو شد تا با ادامه اين سياست خود كفا نمودن شهرداري ها را تحقق بخشد.

دخالت مجلس در اخذ بودجه شهرداري ها از بودجه كل كشور

معاونت برنامه ريزي و نظارت راهبردي رياست جمهوري تهيه و تنظيم بودجه عادي و عمراني را بر عهده دارد. منظور از بودجه عادي بودجه جاري دولت است كه شامل هزينه هاي پرسنلي و اداري كالاهاي مصرف نشدني و سرمايه اي است و بودجه عمراني مربوط به هزينه هاي زيرسازي و عمران و آبادي است.

بودجه كل كشور شامل عناصر زير است:

الف ماده واحده و تبصره ها

ب بودجه عمومي دولت

ج ساير پيوست ها.

از موارد بودجه دولت كمك به مؤسسات عمومي غير دولتي و شهرداري هاست كه به علت هدايت اقتصادي شهرداري ها در جامعه دولت از آن حمايت مي كند (امامي، ۱۳۸۴).

از موارد بودجه شهرداري ها كه در بودجه كل كشور پيش بيني مي شود. معادل دوازده در هزار ارزش گمركي كالاهاي وارداتي كه حقوق ورودی آنها وصول مي شود از محل اعتباراتي كه همه ساله در قوانين سنواتي بودجه كل كشور منظور مي شود در اختيار وزارت كشور قرار مي گيرد تا بر اساس مقررات تبصره (۲) ماده (۳۹) اين قانون به شهرداري و دهياي هاي سراسر كشور به عنوان كمك پرداخت و به هزينه قطعي منظور شود. بر اساس تبصره ۲ ماده ۳۹ اين قانون حساب تمرکز وجوه قيد شده در اين ماده توسط خزانه داري كل كشور به نام وزارت كشور افتتاح مي گردد وجوه واريزي به حساب مزبور (به استثنا نحوه توزيع مذكور در قسمت هاي اخير بند (الف) اين ماده و تبصره (۱) ماده ۳۸ اين قانون به نسبت ۲۰ كلان شهرها (۱) شهرهاي با جمعيت بالای يك ميليون نفر بر اساس شاخص جمعيت، شصت درصد (۱۶۰) ساير شهرها بر اساس شاخص كمتر توسعه يافتگي و جمعيت و بيست درصد (۲۰ درصد) دهياي ها جمعيت تحت نظر كار گروهی متشكل از نمايندگان معاونت برنامه ريزي و نظارت راهبردي رئيس جمهور و وزارت امور اقتصادي و دارايي و وزارت كشور و يك نفر ناظر به انتخاب كميسيون اقتصادي مجلس شوراي اسلامي مطابق آئين نامه اجرائي كه به پيشنهادهاي مشترك وزارت امور اقتصادي و دارايي وزارت كشور و شوراي عالي استانها به تصويب هيئت وزيران مي رسد توزيع و توسط شهرداري ها و دهياي ها هزينه مي شود. هر گونه

برداشت از حساب تمرکز وجوه به جز پرداخت به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و وجوه موضوع ماده (۳۷) تبصره های (۲) و (۳) ماده (۳۸) این قانون و تبصره (۱) این ماده ممنوع است. وزارت کشور موظف است گزارش عملکرد وجوه دریافتی را هر سه ماه یکبار به شورای عالی استانها و کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. پس از تصویب بودجه توسط مجلس، دولت اعتبارات مربوط به شهرداری‌ها را به وسیله معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری به وزارت کشور ابلاغ می‌کند پس از ابلاغ اعتبارات اعتبار شهرداری‌ها در اختیار سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور قرار می‌گیرد دیوان محاسبات کشور بر توزیع این بودجه بین شهرداری‌ها نظارت می‌نماید؛ اما دیوان محاسبات بر هزینه کرد شهرداری‌ها نظارت ندارد. از موارد دیگر اعتبارات ملی و استانی عمرانی است. اگر پروژه عمرانی استانی باشد پس از تصویب پروژه در شورای برنامه ریزی و توسعه و عمران استان از طریق خزانه استان بین شهرداری و این شورا موافقت نامه مبادله می‌شود (فرزب، ۱۳۷۹).

در اعتبارات استانی که برای کل استان قرار داده می‌شود و شورای برنامه ریزی استان آن را بین همه شهرداری‌های استان توزیع می‌کند و با سازمان مدیریت استان مبادله موافقت نامه صورت می‌گیرد. از موارد تخصیص اعتبارات عمرانی استانی می‌توان به مصوبات دولت در سفرهای استانی استناد نمود برای مثال بر اساس مصوبه شماره ۳۷۵۸۸،۴۹۶۸۶ هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۶،۳،۲۳ در مرکز استان سمنان معادل ارزی مبلغ یک صد میلیارد ریال برای احیای بافت‌های فرسوده شهرهای واجد شرایط این استان تخصیص داده شد. این مصوبه با تبادل موافقت نامه بین وزارت کشور و معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری اختصاص می‌یابد همچنین به موجب همین مصوبه ۴۵ دستگاه اتوبوس ۵ دستگاه کامیون ۲ دستگاه فنی شر ۵ دستگاه ماشین آتش نشانی ۸ دستگاه ماشین حمل زباله به روش جاری به شهرداری‌ها و ۴ دستگاه تراکتور ۳ دستگاه ماشین حمل زباله و ۲ دستگاه بیل بک‌هو به دهیاری‌های استان اختصاص یافت. در خصوص اعتبارات ملی موافقت نامه به وسیله سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری مبادله می‌شود و یا به صورت تجهیزات و ماشین آلات اختصاص می‌یابد و یا کمک مالی مستقیم صورت می‌گیرد. قسمتی از اعتبارات گمرکی به صورت اعتبارات عمرانی به شهرداری‌ها داده می‌شود. این اعتبارات که از طریق طرح تملک دارایی واریز می‌شود به علت برخورداری از ابلاغیه و تبادل موافقت نامه و واریز شدن به حساب ذی حسابی شهرداری‌ها بر آن از طریق ذی حساب و دیوان محاسبات نظارت صورت می‌گیرد. ذی حساب که ممکن است خود حسابدار شهرداری باشد مورد تأیید وزارت اقتصاد و دارایی است. لذا بر اعتبارات عمرانی شهرداری‌ها که از سوی سازمان و یا استانداری داده می‌شود نظارت کافی صورت می‌گیرد. سایر منابع مالی مانند عوارض گمرکی و سوخت که از طریق سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و عوارض داخل حریم که از طریق وزارت دارایی محل و استان به حساب شهرداری‌ها واریز می‌شود هر چند ممکن است در قالب سرفصل‌هایی داده شود ولی عملاً به هزینه کرد آن نظارت کافی صورت نمی‌گیرد. علاوه بر موارد فوق گستردگی موارد هزینه کرد شهرداری‌ها مانع از امکان نظارت کامل به آن می‌شود. در خصوص دیگر کمک‌های دولتی به شهرداری‌ها علیرغم انجام گرفتن حسابرسی، ضمانت اجرا وجود ندارد.^۱

^۱ مصاحبه با آقای جعفر ژیلایی مقدم کارشناس بودجه و سرمایه گذاری و طرح‌های اقتصادی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور

نظارت بر اجرای بودجه از طریق دیوان محاسبات کشور

شیوه اجرای بودجه در قانون محاسبات عمومی پیش بینی شده است نظارت بر اجرای بودجه همانند نظارت بر تدوین بودجه از حقوق قوه مقننه است؛ زیرا اگر چنین نظارتی وجود نداشته باشد تصویب بودجه بی معنا خواهد بود. این نظارت قوه مقننه از باب اطمینان خاطر نسبت به اجرای دقیق و صحیح مصوبات بودجه است. در تصویب بودجه قوه مقننه صرفاً به وضع قواعد لازم می پردازد؛ اما مرحله نظارت بر اجرا نیازمند دقت فراوان و ورود در جزئیات ارقام به مراتب بیشتر از مرحله تصویب است. فلذا این نظارت باید بر مبنای اصول و ضوابط معین صورت گیرد بدین منظور است که یک گروه مجهز و متخصص به نمایندگی از سوی قوه مقننه کار نظارت و بررسی دقیق را بر عهده می گیرد. قانون اساسی به منظور رسیدگی به مخارج و پرداخت‌های دولتی امر نظارت بر اجرای بودجه را بر عهده دیوان محاسبات کشور قرار داده است.^۲

دیوان محاسبات کشور از جمله مؤسسات عمومی وابسته به قوه مقننه است. از جمله دلایل اینکه دیوان محاسبات کشور در زمره مؤسسات وابسته به قوه مقننه قرار دارد وظیفه ای است که مؤسسه عهده دار تفریغ بودجه و نظارت پس از اتمام عملیات مالی سالیانه است (هاشمی، ۱۳۸۶).

نحوه نظارت دیوان محاسبات کل کشور

دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه ها، مؤسسات شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به نحوی که در قانون مقرر می دارد، رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوط را برابر قانون جمع آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.

اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

مشاهده می‌شود که هرگونه دستگاه اجرایی که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می کند، مشمول رسیدگی دیوان محاسبات کشور است. به موجب ماده ۱۰۰ قانون محاسبات عمومی کلیه مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی مکلف اند صورت حساب دریافت و پرداخت سالانه خود را مطابق دستورالعملی که از طرف وزارت امور اقتصاد و دارایی تهیه و ابلاغ خواهد شد تنظیم و پس از تصویب مراجع قانونی ذی ربط حداکثر تا پایان شهریورماه سال بعد جهت درج در صورت حساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور ارسال دارند وزارت امور اقتصاد و دارایی نیز مکلف است صورت حساب عملکرد سالانه را حداکثر تا پایان آذرماه سال بعد به دیوان محاسبات کل کشور تسلیم کند. نظارت مالی دیوان محاسبات کشور بر عملکرد مالی شهرداری‌ها نظارت پسینی و پس از اجرای برنامه مالی شهرداری‌ها اعمال می‌گردد به علت لزوم کنترل دقیق در جهت اعمال صحیح برنامه مالی شهرداری‌ها این گونه نظارت لازم می‌نماید. همچنین این نوع نظارت واجد این حسن است که از آن می توان به عنوان نظارتی بر عملکرد مأمورین ناظر بر امور مالی شهرداری‌ها نیز تعبیر کرد (مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۶).

^۲ اصل پنجاه و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

این نظارت مربوط به پس از اتمام سال مالی و مرحله ای است که عملیات و برنامه مالی شهرداری ها به پایان رسیده است. این نظارت بر عملکرد مالی شهرداری ها در حوزه ای که از بودجه کل کشور استفاده می کنند به عهده دیوان محاسبات کشور است. به طور کلی دیوان محاسبات کشور با هدف اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت المال از طریق:

الف: کنترل عملیات و فعالیت های مالی کلیه وزارتخانه ها مؤسسات شرکت های دولتی و سایر دستگاه هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می کنند.

ب: بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در ارتباط با سیاست های مالی تعیین شده در بودجه مصوب با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی مأخوذه از دستگاه های مربوطه اصل پنجاه و پنجم و ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور

ج: تهیه و تدوین گزارش حاوی نظرات در مورد لایحه تفریغ بودجه و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی (شیخی طامه، ۱۳۹۶).

نظارت قضایی بر فرایند مالی شهرداری

با تحول دولت ها از انتظامی به رفاهی که از شاخصه های مهم آن ارائه خدمات عمومی است نهاد شهرداری نقش قابل توجهی در ارائه این خدمات یافته است. افزایش جمعیت و گسترش پدیده شهرنشینی باعث گسترش فیزیکی و کالبدی شهرها و تغییرات گسترده در نظام تولید، توسعه بخش خدمات و ایجاد مراکز و قطبهای اقتصادی در شهرها شده است؛ در نتیجه شهرهای بزرگ به ویژه کلان شهرها به عمده ترین محل جذب منابع انسانی سرمایه و فناوری تبدیل شده اند و سهم عمدهای در تولید و توسعه ملی ایفا می کنند؛ اما علیرغم تمرکز توسعه و رشد اقتصادی به دلیل سرعت بالای رشد کالبدی و جمعیتی عرضه کالاهای عمومی و ارائه خدمات شهری نتوانسته از سرعت و رشد مناسبی برخوردار شود.

نظارت قضایی فرآیندی است که دادگاه ها به وسیله ی آن صلاحیت نظارت خود را بر فعالیت های نهادهای عمومی در حوزه ی حقوق عمومی اعمال نموده و قانونی بودن یک عمل دولتی یا اجرای آن را بر اساس شرایط ویژه مشخص می سازد (ان میلود، ۱۹۹۳). به عبارت دیگر نظارت قضایی بر مقررات دولتی، سازوکار پر صلابت حقوق اداری برای تضمین قانون مداری دستگاه اداری کشور است و بر این اساس محاکم قضایی اصولی گوناگونی را در حداقل کردن خودسری مقامات عمومی در فرایند اتخاذ تصمیم اعمال می کنند. در کشور ما به دلیل نبود نگرش جامع به منابع درآمدی شهرداری ها در چهارچوب نظام کلان اقتصادی کشور از یک سو و تغییرات و مداخلات موردی مانند اجرای سیاست خودکفایی منجر به وابستگی شدید بخش درآمد شهرداری ها به ساخت و ساز و فروش تراکم مازاد شده است. وابستگی درآمدی به عواید ساخت و ساز فراز و نشیب زیادی در بخش درآمدی شهرداری ها را موجب شده است و این فراز و نشیب امکان برنامه ریزی و بودجه ریزی را از آنها سلب کرده است نیاز مبرم شهرداری ها به منابع درآمدی سبب گردیده که شهرداری ها سراغ منابع درآمدی بروند که با اصول حقوق عمومی و حقوق مالیه شهری سازگار نیست یعنی هم خلاف قانون است و هم با حقوق شهروندان تعارض دارد. منابع درآمدی شهرداری همیشه مورد توجه مقنن بوده؛ اما هیچ وقت قانون گذاری ها مسائل مربوط به آن را حل نکرده اند (خاک زاد شاهان دشتی، ۱۳۹۴).

از طرف دیگر با توجه به این اقتدارات وسیع و وسایل و امکانات و منابع مالی و انسانی فوق العاده ای که در اختیار شهرداری قرار گرفته است زمینه انحراف و سوءاستفاده از اقتدارات عمومی همواره وجود دارد مقید کردن قلمرو اختیارات و صلاحیتهای این مؤسسات و مقامات آنها به قواعد از پیش تعیین شده نخستین گامی است که می تواند از این امر جلوگیری کند؛ اما

پرسشی که در اینجا مطرح می‌گردد این است که ضمانت اجرای این قواعد از پیش تعیین شده چیست؟ آیا صرف ترسیم قلمرو اختیارات این مؤسسات برای مقید ساختن اعمال آنها و حفظ حقوق شهروندان کفایت می‌کند؟ پاسخ این پرسش را باید در مفهوم نظارت بر این مؤسسات به صورت عام و نظارت قضایی بر آنها به نحوه خاص جستجو کرد. نظارت قضایی به طور کلی به راه ها و سازوکارهایی گفته می‌شود که مراجع صلاحیت دار قضایی کشور در مقام نظارت به اعمال و اقدامات مسئولان و مقامات دولتی و اجرایی اعمال می‌نمایند و به تطبیق عملیات هر سازمان اداری با مقررات و قوانین کشور و همچنین مصوبات و آیین نامه های مقامات اداری با قوانین می‌پردازد. مزایایی که برای این نوع نظارت می‌توان قائل گردید عبارت است از بی طرفی دقت، تخصص و عملی بودن در ایران اولین نهادی که به طور کلی برای نظارت قضایی بر دستگاه‌های اداری وجود دارد دیوان عدالت اداری است. این نهاد در اصل ۱۷۳ قانون اساسی^۳ پیش بینی شده و زیر نظر ریاست قوه قضاییه است. از جمله وظایف دیوان عدالت اداری ابطال مصوبات به معنای عام دولتی است اگر مغایر با قانون باشد. در سطح کلان نیز سازمان بازرسی کل کشور در اصل ۱۷۴ قانون اساسی^۴ پیش بینی شده که این نهاد نیز زیر نظر ریاست قوه قضاییه است. این سازمان برخلاف نهادهای قضائیتی به کار دادرسی نمی‌پردازد لیکن تهیه گزارش هایی که حاکی از تخلف باشد و ارائه آنها به دیوان عدالت اداری را بر عهده دارد؛ البته ارائه پیشنهادها برای انجام بهتر امور از اختیارات این نهاد است. در کنار این دو نهاد دادگاه های عمومی نیز بر این امر نظارت دارد. نحوه ی نظارت قضایی نسبت به شهرداری رابطه مستقیمی با اعمال اصل حاکمیت قانون در اداره دارد؛ زیرا کلیه مقام ها و افرادی که در درون یک ساختار سیاسی از قدرت سیاسی اجرایی قضایی و قانونی برخوردارند. مخاطب اصل حاکمیت قانون و تبعات آن خواهند بود؛ به همین دلیل شناسایی و درک صحیح و چگونگی اعمال اصل حاکمیت قانون به عنوان عامل اساسی تنظیم و تحدید اختیارات شهرداری در کسب منابع درآمدی و مبنای نظارت قضایی بر آنها محسوب می‌گردد.

مراجع نظارت قضایی بر شهرداری

-دیوان عدالت اداری

نظام حقوقی کشور ما در خصوص نظارت قضایی بر اعمال اداری دیوان عدالت اداری را به عنوان یک مرجع اختصاصی عهده دار رسیدگی به دعاوی مردم علیه دولت به موجب اصل یک صد و سوم قانون اساسی قرار داده است. دیوان عدالت اداری یکی از نهادهایی است که در خصوص تصمیمات شهرداری ها و نظارت بر آنها وظایف متعددی بر دارد یکی از این وظایف نظارت بر اقدامات شهرداری ها در تأمین منابع مالی به شکل اخذ عوارض و مالیات است. به طور کلی بر اساس بند ماده ۱۳ قانون تشکیل دیوان عدالت اداری صلاحیت و حدود اختیارات دیوان رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه ها و سازمان ها و مؤسسات و شرکت های دولتی و شهرداری ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها است. (خاک زاد شاهان دشتی، ۱۳۹۴)

^۳ اصل ۱۷۳ قانون اساسی به منظور رسیدگی به شکایات تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین نامه های دولتی و احقاق حقوق آنها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

^۴ اصل ۱۷۴ قانون اساسی بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین میکند.

این مسئله در رویه دیوان هم قابل مشاهده است. در دادنامه ۴۵۷ صادره ۸۸۰۶۰۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری آمده است طبق قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۴.... رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات و خودداری مؤسسات عمومی غیر دولتی... در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است؛ و چون صلاحیت دیوان عدالت اداری شکایت، تظلم و اعتراض نسبت به تصمیمات اقدامات و مصوبات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه ها و سازمان ها و مؤسسات و شرکت های دولتی شهرداری ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها است (شمس، ۱۳۸۵).

از شیوه های نظارت غیر مستقیم قوه قضاییه بر قوه مجریه و سایر نهادهای جمهوری اسلامی نظارت دیوان عدالت اداری است که در ابطال آیین نامه ها بخشنامه های دولتی و آن هم در صورت شکایت شاکی محدود می شود. مشاهده می شود که قانون گذار به صراحت دیوان عدالت اداری را در نظارت قضایی بر شهرداری ها صالح دانسته است. به موجب بند یک ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات شهرداری ها در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است. هم چنین به موجب بند یک ماده ۱۹ قانون مذکور رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از آیین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت بر خلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط با تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می شود. در صلاحیت هیئت عمومی دیوان است. بر اساس ماده ۴۹ آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^۵، کلیه اشخاص اداری و مراجع مذکور در ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت مکلف اند آرای دیوان را پس از ابلاغ دادنامه فوراً اجرا نمایند. در صورت استنکاف مرتکب با حکم رئیس کل دیوان به انفصال از خدمت دولتی و قانونی به مدت یک تا پنج سال محکوم می شوند (زارعی، ۱۳۸۰).

نظارت قضات دادگاه ها نسبت به شهرداری

دیوان عدالت اداری در خصوص مواردی که اشخاص حقوقی حقوق عمومی در مقام شاکی باشند صلاحیت رسیدگی ندارد (زارعی، ۱۳۷۶). اعمال و تصمیمات نهادهای عمومی غیر دولتی و از آن جمله شهرداری ها می توانند از سوی قضات دادگاه ها و دادرها مورد پیگرد قرار بگیرند به ویژه در پروژه های عمرانی و در مواردی که اموال عمومی مبنای جذب سرمایه گذاری واقع می شود یا به عنوان بخشی از آورده سرمایه گذاری به کار میرود این نظارت موضوعیت بیشتری می یابد. مصداق عینی چنین ورودی را می توان در ارائه مجوزهای ساخت و ساز که قسمت عمده درآمد شهرداری ها تامین می کند مشاهده نمود (ابراهیمی اصل، ۱۳۹۴). از سویی اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی نیز در راستای اعمال حاکمیت قانون قضات دادگاه ها را مکلف می کند از اجرای تصویب نامه ها و آیین نامه های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند؛ بنابراین با توجه به جمیع این مراتب می توان گفت که دادگاه های دادگستری به عنوان مرجع عام رسیدگی به تظلمات و شکایات از دو جهت به اعمال نظارت قضایی نسبت به مؤسسات عمومی به صورت عام و شهرداری ها به صورت خاص می پردازند. اصل یک صد و هفتادم به صورت کلی نظارت قضات دادگاه ها بر مقررات دولتی را از طریق عدم اجرا بیان نموده است ولی جزئیات مربوط به شیوه اعمال این نظارت را مشخص نکرده است. در این خصوص قضات

^۵ مانند کمیسیون ماده ۷۷ و ۱۰۰ شهرداری

دادگاه ها در زمان رسیدگی به پرونده ها و صدور حکم ابتدا موارد خلاف شرع و قانون را در مقام تمییز حق کشف نموده و سپس مکلف به عدم اجرا و عدم استناد به آن در رسیدگی و صدور حکم مورد نظر خواهند بود اقدام قضات در این خصوص صرفاً محدود به پرونده تحت رسیدگی خواهد بود (هاشمی، ۱۳۸۶).

و بر سرنوشت مقررات خلاف تأثیری نخواهد داشت. با توجه به عام بودن صلاحیت دادگاه های دادگستری در اجرای قوانین و با توجه به بنیانهای حداقلی حاکمیت قانون نظیر وجود سلسله مراتب مشخص میان منابع حقوق و سازوکارهای تضمین آن به نظر میرسد که قضات دادگاه ها مکلف به عدم اجرای مصوبات خلاف قوانین و مقررات اسلامی و خارج از حدود اختیارات کلیه مقامات و نهادهای عمومی خصوصاً شهرداری ها می باشند (امامی، ۱۳۸۶).

۲- نظارت مالی درونی بر شهرداری

نظام نظارت مالی و حسابرسی شهرداری ها

همان گونه که قبلاً بیان شد شهرداری ها در ایران به موجب قانون فهرست قانون فهرست نهادهای و مؤسسات عمومی غیر دولتی موضوع تبصره ذیل ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی از جمله نهادهای و مؤسسات عمومی غیر دولتی به شمار می روند. بررسی اجمالی مبانی قانونی حاکم بر فعالیتهای شهرداری ها نقش ارزنده و بی بدیل نظام پاسخگویی مدیران شهری به شهروندان و نمایندگان قانونی و منتخب ایشان در شوراهای اسلامی شهر و همچنین سایر نهادهای و مراجع ذی صلاح همچون وزارت کشور را به خوبی به تصویر میکشد. بر اساس مبانی قانونی حاکم بر فعالیتهای شهرداری ایران از جمله ماده ۴۴ آیین نامه مالی شهرداری ها مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات و الحاقات پس از آن نظام نظارت مالی شهرداری ها به دو بخش نظارت قبل و بعد از خرج قائل طبقه بندی خواهد بود.

تبصره ذیل بند ۳۰ ماده ۷۹ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات و الحاقات پس از آن کلیه پرداختهای شهرداری در حدود بودجه محسوب با اسناد مثبت و با رعایت مقررات مالی و معاملاتی شهرداری به عمل می آید که این اسناد باید به امضای شهردار و نی حساب با قائم مقام آنان که مورد تأیید شورای شهر باشند، برسد. بنابراین وظیفه نظارت مالی قبل از خرج بر عهده ی شهردار و ذی حساب با قائم مقامان آنها خواهد بود. بر اساس نظام نظارت مالی سه سطحی پیش بینی شده در ماده ۴۴ آیین نامه مالی شهرداری ها وظیفه نظارت مالی بعد از خرج در شهرداری ها به کارمندان ثابت شهرداری ها (حسابرسان داخلی) حسابرسان وزارت کشور و همچنین حسابرسان مستقل و منتخب شوراهای اسلامی شهر واگذار گردیده است. نظر به نقش و جایگاه ارزنده ی نظام نظارت مالی و حسابرسی شهرداری ها در ارتقای سطح ایفای مسئولیت پاسخگویی مدیران شهری در تعامل با سایر ارگان همچون برنامه ریزی و بودجه بندی حسابداری گزارشگری مالی ارزیابی عملکرد مدیران و در نهایت جریان آزاد اطلاعات دستور العمل حاضر با هدف بهبود و ارتقای وضعیت نظام نظارت مالی و حسابرسی شهرداری و به موجب تبصره ذیل ماده ۴۴ آیین نامه مالی شهرداری ها تهیه و تدوین گردیده است.^۶

^۶ دفتر برنامه ریزی و بودجه سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور دستور العمل نظام نظارت مالی و حسابرسی شهرداری ها موضوع تبصره ذیل ماده ۴۴ آیین نامه مالی شهرداری ها مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات و الحاقات پس از آن شهریور ۱۳۹۵.

ارکان اصلی نظام حسابرسی شهرداری ها

کمیته ای نظارتی پایشگر و مشاوره ای است که به موجب این دستورالعمل از شورای اسلامی شهر برای انجام مسئولیتهای موصوب در منشور کمیته حسابرسی به شرح نمونه این دستورالعمل تشکیل می شود. کمیته حسابرسی در شهرداری ها با بهره گیری از ظرفیتهای و توان تخصصی اعضا بسترهای لازم برای ارتقای سامانه نظارتی و ارزیابی عملکرد مدیریتهای واحدهای اجرایی شهرداری اعم از واحدهای صف و ستاد را فراهم میسازد و موجب اطمینان از پاسخگویی مالی و عملیاتی و انجام وظیفه مباشرتی شهردار در حوزه های طراحی استقرار و ارزیابی فرآیندهای مالی و اجرایی سامانه کنترل داخلی حسابرسی و انطباق رویه های جاری با قوانین و مقررات و رعایت منشور اخلاقی و رفتاری کارکنان شهرداری می شوند تشکیل این کمیته در شهرداری های مراکز استانها از ابتدای سال ۱۳۹۶ الزامی و تشکیل کمیته ی حسابرسی در سایر شهرداری ها با توجه به رهنمودهای ارائه شده داوطلبانه و با استفاده از ظرفیتهای داخلی و بومی شهرهای داوطلب خواهد بود.^۷

- حسابرس منتخب شورای اسلامی شهر

موسسه ی حسابرسی عضو جامعه ی حسابداران رسمی ایران است که به منظور نظارت شورای اسلامی شهر بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان ها مؤسسات شرکت های وابسته و تابعه شهرداری و حفظ سرمایه دارایی ها اموال عمومی و اختصاصی شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها از سوی شورای اسلامی شهر بر اساس ضوابط مندرج در این دستور العمل انتخاب می شود. حسابرس منتخب شورا باید در گزارش حسابرسی صورت های مالی ضمن اظهار نظر در ارتباط با میزان انطباق صورت های مالی شهرداری ها بخش های متولی وظایف حاکمیتی شهرداری با دستور العمل نظام جامع حسابداری گزارشگری مالی شهرداری ها ابلاغی وزارت کشور اظهار نظر کند. هم چنین حسابرس باید هرگونه موارد نقص و تخلف از جمله انحرافات عملکرد از بودجه مصوبه سالانه را جهت پیگیری و تصمیم گیری شورای اسلامی شهر بر اساس مبانی قانونی موجود به این شورا ارائه نماید.^۸

- حسابرس و بازرس قانونی ارکان حاکمیتی

موسسه حسابرسی عضو جامعه ی حسابداران رسمی ایران است که به استناد مفاد قانون تجارت و اساسنامه سازمان های وابسته و شرکت های تابعه و بر اساس مصوبه مجمع عمومی شرکت یا شورای سازمان به عنوان بازرس قانونی این ارکان انتخاب می شود با وجود آنکه ارکان حاکمیتی شهرداری ها می توانند به صورت قانونی نسبت به انتخاب بازرس و حسابرس قانونی خود اقدام نمایند. در راستای تحقق منویات مقام معظم رهبری (مدظله العالی) و اقدام عملی در استقرار نظام اقتصاد مقاومتی در شهرداری ها و استفاده بهینه از منابع موجود به شهرداری ها توصیه می شود، با بهره مندی از مفاد پیش بینی شده در فصل سوم این دستور العمل نسبت به یکپارچه سازی انتخاب حسابرس و بازرس قانونی برای رسیدگی به موضوع واحد اقدام نمایند.^۹

^۷ سازمان شهرداری ها و دهیاریهای کشور دستور العمل نظام نظارت مالی و حسابرسی شهرداری ها، ۱۳۹۵.

^۸ دستور العمل نظام نظارت مالی و حسابرسی شهرداری ها، ۱۳۹۵.

^۹ دستور العمل نظام نظارت مالی و حسابرسی شهرداری ها، ۱۳۹۵.

- حسابرسی داخلی

وظیفه ی حسابرسی پس از خرج توسط کارکنان ثابت شهرداری بر عهده واحد حسابرسی داخلی شهرداری ها خواهد بود حسابرسی داخلی به طور مستقیم زیر نظر مستقیم شهردار هر شهر فعالیت خواهد کرد. فعالیت حسابرسی داخلی شهرداری ها بر اساس منشور حسابرسی داخلی شهرداری ها به شرح فصل چهارم این دستورالعمل خواهد بود که پس از ابلاغ از سوی شهردار هر شهر صورت می پذیرد.^{۱۰}

- ذی حسابی نظارت قبل از خرج

به استناد بند الف ماده ۴۴ آیین نامه مالی شهرداری ها مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات و الحاقات پس از آن و هم چنین مفاد تبصره ذیل بند ۳۰ ماده ۷۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات و الحاقات پس از آن کلیه پرداخت های شهرداری در حدود بودجه مصوب با اسناد مثبته و با رعایت مقررات مالی و معاملاتی شهرداری به عمل می آید که این اسناد باید به امضای شهردار و ذی حساب با قائم مقام آنان که مورد تأیید شورای شهر باشند، برسد.

- حسابرسی مستقل

حسابرسان مستقل با ارائه خدمات اطمینان بخشی نسبت به اطلاعات ارائه شده در صورت های مالی شهرداری ها که به موجب دستور العمل جامع مالی شهرداری ها موضوع مواد ۴۲ و ۴۳ آیین نامه مالی شهرداری ها از سوی وزارت کشور تهیه و جهت اجرا ابلاغ خواهد شد زمینه ارتقای ایفای سطح پاسخگویی مدیریت شهری به شهروندان و نمایندگان قانونی و منتخب ایشان را فراهم خواهند نمود. بدیهی ارتقای ایفای سطح مسئولیت پاسخگویی مدیران شهری ابزاری را برای ارزیابی عملکرد مدیریت شهری و مشارکت شهروندان در اداره ی امور شهرها فراهم خواهد ساخت شهرداری ها به استناد مفاد ماده ۸۴ قانون شهرداری ها مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحات و الحاقات پس از آن می توانند سازمان ها و شرکت هایی را برای انجام فعالیت های بازرگانی ایجاد کنند. از آنجایی که این گروه از واحدهای تابعه شهرداری ها با اصول بازرگانی اداره می شوند باید از الزامات و استانداردهای حسابداری مؤسسات بازرگانی مصوب سازمان حسابرسی کشور برای حسابداری و گزارشگری مالی استفاده کننده صورت های مالی تهیه شده بر اساس استانداردهای مزبور به موجب مفاد قانون تجارت و هم چنین قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ مجلس شورای اسلامی و اصلاحات و الحاقات پس از آن توسط دو گروه از مؤسسات حسابرسی عضو جامعه حسابداران رسمی ایران با عنوان حسابرسی منتخب شورای اسلامی شهر و بازرس قانونی ارکان حاکمیتی این قبیل مؤسسات مورد رسیدگی و اظهار نظر قرار می گیرند.^{۱۱}

با توجه اینکه موضوع قراردادهای حسابرسی هر دو گروه از حسابرسان مشابه و به بررسی صورت های مالی اختصاص دارد. با توجه به ضرورت استفاده بهینه از منابع محدود مالی به شهرداری ها اجازه داده می شود با انعقاد تفاهم نامه مشترک میان

^{۱۰} بند الف ماده ۴۴ آیین نامه مالی شهرداری ها مصوب ۱۳۴۶

^{۱۱} فصل دوم دستور العمل نظام نظارت مالی و حسابرسی شهرداری ها موضوع تبصره ذیل ماده ۴۴ آیین نامه مالی شهرداری ها مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات و الحاقات پس از آن دفتر برنامه ریزی و بودجه سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، شهریور ۱۳۹۵

شورای اسلامی شهر و شهرداری و صرفاً بر اساس مفاد این دستور العمل نسبت به انتخاب حسابرسی و بازرس قانونی خود با بهره‌مندی از نظرات کمیته حسابرسی اقدام نمایند. در هر صورت چنانچه انتخاب دو گروه از مؤسسات حسابرسی به عنوان حسابرسی و بازرس قانونی سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری‌ها مورد نظر ارکان حاکمیتی آنها با شد رعایت مفاد این دستور العمل الزامی خواهد بود بر این اساس و در راستای حمایت از حقوق شهروندان و ارتقای سطح اطمینان و مشارکت آنها در مدیریت و اداره‌ی شهرها، افزایش سطح اطمینان بخشی و کیفیت خدمات مؤسسات حسابرسی پاسخگویی مدیریت شهری و تأکید بر حفظ حریم پاسخگو و پاسخ‌خواه و ساماندهی بهره‌برداری از خدمات شهادت‌دهی مؤسسات حسابرسی در شهرداری‌ها و واحدهای تابعه‌ی آنها و به‌ویژه یکپارچه‌سازی فرایند حسابرسی حساب‌رسان منتخب شوراهای اسلامی شهر و ارکان حاکمیتی آنها سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور اقدام به تشکیل بانک اطلاعات مؤسسات حسابرسی معتمد به شرح دستورالعمل زیر خواهد نمود (رحیم پور و همکاران، ۱۴۰۱).

نظارت مالی شورای شهر

استقلال مالی از اصول مهم در نهادهای عمومی غیر دولتی است. استقلال مالی شهرداری از دولت از مسائل مهم شهرداری هاست که از سالهای اولیه پس از انقلاب مطرح گردید. لذا به موجب بند «ب» تبصره ۵۲ قانون بودجه ۱۳۶۲ مقرر گردید که شهرداری‌ها در طی برنامه‌ای سه‌ساله به خودکفایی کامل برسند.^{۱۲} با تصویب این قانون کمکهای مالی دولت به شهرداری‌ها از آن پس کاهش یافت و با تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ شوراها در زمینه مسائل مالی شهرداری‌ها کمک شایانی به شهرداری‌ها نمودند.^{۱۳}

شورای شهر نظارت مالی نسبتاً وسیعی را بر نظام درآمد و هزینه شهری در شهرداری اعمال می‌نماید. این نظارت مراحل متعددی را از جمله نظارت بر تدوین بودجه تصویب معاملات حسابرسی و... در بر می‌گیرد.^{۱۴} بر اساس ماده ۲۳ آیین نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ بودجه سالانه شهرداری عبارت است از یک برنامه جامع مالی که در آن کلیه خدمات و فعالیت‌ها و اقداماتی که باید در طی سال مالی انجام شود همراه با برآورد مبلغ و میزان مخارج و درآمدهای لازم برای تأمین هزینه انجام آنها پیش‌بینی می‌شود و پس از تصویب انجمن شهر قابل اجرا است.^{۱۵} هم‌چنین بر اساس ماده ۲۵ همان آیین نامه بودجه شهرداری‌ها باید بر اساس برنامه‌ها و وظایف و فعالیت‌های مختلف و هزینه هر یک از آنها تنظیم گردد طرز تنظیم برنامه و بودجه و تفریغ بودجه و نحوه تفکیک وظایف و فعالیت‌ها و انطباق بودجه با برنامه و هم‌چنین طرز برآورد درآمد و هزینه به موجب دستورالعملی خواهد بود که به وسیله وزارت کشور تصویب و ابلاغ خواهد شد. منظور از موظف نمودن شهرداری به تهیه بودجه سالانه فراهم آوردن امکان نظارت شورای شهر بر آن است. با توجه به اعتماد مردم به شورای شهر و

^{۱۲} بند «ب» تبصره ۵۲ قانون بودجه ۱۳۶۲ دولت موظف است حداکثر ظرف ۶ ماه لایحه‌ای به مجلس تقدیم نماید که به موجب آن شهرداری‌های کشور طی یک برنامه ریزی ۳ ساله به خودکفایی کامل برسند.

^{۱۳} مواد ۶۵ تا ۸۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ در خصوص مقررات مالی مصوب شهرداری است. هم‌چنین مواد ۲۳ تا ۲۸ قانون آیین نامه مالی شهرداری ۱۳۴۶ به امر بودجه شهرداری‌ها پرداخته است.

^{۱۴} بندهای ۱۰۸، ۱۲، ۱۳، ۱۶، ۲۹، ۳۰، ۳۱ و ۳۲ ماده ۷۱ قانون تشکیلات و وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ به صراحت نظارت و تصویب مسائل مالی شهرداری را از وظایف شورای شهر بیان نموده است.

نماینده‌گی ایشان از جامعه لازم است که بر شهرداری به عنوان اصلی ترین عامل اجرایی خدمات عمومی شهری نظارت صورت گیرد. بر اساس مواد ۲۳ و ۲۵ آیین نامه مالی شهرداری‌ها شهرداری موظف به تهیه برنامه بودجه سالانه بر اساس دستور العمل وزارت کشور و تصویب آن در شورای شهر است در کنار بودجه شهرداری موظف است بر اساس ماده ۱۰ قانون نو سازی و عمران شهری برنامه مالی پنج ساله ای در جهت نوسازی و عمران شهری به تصویب شورای شهر برساند.^{۱۵} با توجه به دو قانون فوق، لزوم وجود برنامه در امور مالی شهرداری امری ضروری است. البته دستور العمل نحوه تنظیم بودجه باید به وسیله وزارت کشور تهیه و به شهرداری ها ابلاغ شود.

سال مالی شهرداری بر اساس مواد ۶۶ و ۶۷ قانون شهرداری از اول فروردین ماه شروع. آخر اسفندماه خاتمه می یابد. شهرداری مکلف است منتهی تا روز آخر دی ماه بودجه سالیانه خود را به شورای شهر پیشنهاد نماید و شورای شهر نیز باید قبل از اسفندماه هر سال آن را رسیدگی و تصویب کند و همچنین شهرداری موظف است تفریغ بودجه هر سال را تا آخر اردیبهشت ماه سال بعد به شورای شهر تسلیم و شورای شهر نیز باید تا آخر خردادماه آن را رسیدگی و تصویب نماید.

- بودجه شهرداری ها

یکی از ابزارهایی که در اختیار شورای اسلامی شهر برای کنترل در اجرای تصمیمات خود است قدرت و اختیار یا بودجه ریزی است. با کنترل اعتبار سازمان‌ها و واحدهای تحت پوشش می توان فعالیت‌های آنها را نیز تحت کنترل داشت و در صورت نیاز فعالیت‌های مشخصی را تشدید و یا متوقف نمود. بودجه یکی از مهمترین ابزارهای قانونی شورای اسلامی شهر برای نظارت بر برنامه های خدماتی و عمرانی است. از طریق بودجه می‌توان محورهای توسعه و اهداف اجتماعی شهرها را تقویت نمود. به طور مثال عدم تخصیص بودجه برای بهسازی سیستم حمل و نقل درون شهری و یا تخصیص بودجه برای گسترش فضاهای سبز شهری هر کدام آثار مختلفی در توسعه اجتماعی و اقتصادی شهر خواهند داشت. کنترل بودجه شهرداری‌ها و سازمان‌های تابعه می‌تواند به اصلاح جریان حرکت آنها در مسیر تحقق اهداف مردم منجر شود؛ به عبارت دیگر می‌توان اذعان داشت که تنظیم و تصویب بودجه، نوعی کنترل پس از اجرا محسوب می‌شود. از این دیدگاه شوراها نیازمند دخالت مستقیم در امور اجرایی نخواهند بود، بلکه به طور غیر مستقیم قادر به هدایت آن در جهت مطلوب و برنامه ها و مصوبات خواهند بود. بودجه شهرداری با اقتباس از تعریف یاد شده در ماده ۲۳ آئین نامه مالی شهرداری های ایران مصوب تیرماه ۱۳۴۶ به این شرح تعریف شده است بودجه شهرداری عبارت است از یک برنامه جامع مالی که در آن کلیه خدمات و فعالیت‌ها و اقداماتی که باید در طی سال مالی انجام شود، همراه با برآورد مبلغ و میزان مخارج و درآمدهای لازم برای تأمین هزینه آنها پیش بینی می شود و پس از تصویب شورای اسلامی شهر قابل اجرا است (نیکزاد لاریجانی، ۱۳۸۱).

^{۱۵} ماده ۱۰ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۶۷ شهرداری‌های مشمول ماده ۲ این قانون مکلف اند با راهنمایی وزارت کشور برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر را برای مدت پنج سال بر اساس نقشه جامع شهر و در صورتی که فاقد نقشه جامع باشند بر اساس احتیاجات ضروری شهر و با رعایت اولویت آنها در حدود منابع مالی مقرر در این قانون و سایر امکانات مالی شهرداری تنظیم کرده و پس از تصویب انجمن شهر و وزارت کشور طرح های مربوط را بر اساس آن اجرا کنند.

- مقررات قانونی در مورد بودجه

در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ در بند ۱۲ از ماده ۷۱ تصویب بودجه اصلاح بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت های وابسته به شهرداری با رعایت آیین نامه مالی شهرداری ها و همچنین تصویب بودجه شورای اسلامی شهر به عنوان یکی از وظایف شورای اسلامی شهر تعیین شده است. بند ۱۲ ماده ۷۱ با تغییری اندک برگرفته از بند ۲ ماده ۴۵ قانون شهرداری است که تصویب بودجه را یکی از وظایف شورای اسلامی شهر دانسته است. در قانون شهرداری علاوه بر مورد یاد شده موارد دیگری نیز درباره بودجه وجود دارد و چون مغایرتی با قانون شوراها ندارد همچنان معتبر و لازم الاجرا است که از جمله می توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- در بند ۸ ماده ۵۵ (برآورد و تنظیم بودجه و اصلاح بودجه و تفریغ بودجه شهرداری و تنظیم و پیشنهاد برنامه ساختمانی و اجرای آن پس از تصویب شورای اسلامی شهر....) به عنوان یکی از وظایف شهرداری تعیین شده است.

۲- در مواد ۶۵ ۶۷ و ۶۸ قانون شهرداری ضوابط و ترتیبات در مورد بودجه تعیین گردیده است؛ از جمله ماده ۶۷ مقرر می نماید: شهرداری مکلف است منتهی تا روز آخر دی ماه، بودجه سالانه خود را به شورای اسلامی شهر پیشنهاد نماید و شورا باید قبل از اسفندماه هر سال آن را رسیدگی و تصویب کند. همچنین شهرداری موظف است تفریغ بودجه هر سال را تا آخر اردیبهشت ماه سال بعد به شورای شهر تسلیم و شورا نیز تا آخر خردادماه، آن را رسیدگی نماید.

۳- در ماده ۱۰۴ الحاقی در سال ۱۳۴۵ به قانون شهرداری اجازه داده شده است آیین نامه مالی شهرداری ها که مقررات مربوط به بودجه نیز می تواند جزئی از آن باشد از طرف وزارت کشور تهیه و به تصویب کمیسیون مشترک مجلسین برسد. شورای اسلامی شهر در تنظیم مقررات بودجه و آیین نامه مالی شهرداری ها هیچ نقشی ندارد بلکه این وظیفه وزارت کشور است که طبق قانون، آن را تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند و این قانون و ترتیبات مذکور همچنان باقی و معتبر است (هاشمی، ۱۳۷۹). آیین نامه یاد شده تحت عنوان آیین نامه مالی شهرداری ها در تیرماه ۱۳۴۶ تصویب شده و فصل اول از قسمت دوم آن مواد ۲۳ تا ۲۸ مربوط به بودجه شهرداری است.

- ارتباط برنامه با بودجه

ماه ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ شهرداری را مکلف به تهیه برنامه پنج ساله عملیات نوسازی عمران و اصلاحات با راهنمایی وزارت کشور کرده و مقرر نموده است برنامه یاد شده پس از تصویب شورای اسلامی شهر و تأیید وزارت کشور به اجرا درآید در ماده ۲۵ آیین نامه مالی شهرداری ها نیز مقرر گردیده است بودجه شهرداری ها باید بر اساس برنامه ها و وظایف و فعالیت های مختلف و هزینه هر یک از آنها تنظیم گردد طرز تنظیم برنامه و بودجه و تفریغ بودجه و نحوه تفکیک وظایف و فعالیت ها و انطباق بودجه با برنامه و همچنین طرز برآورد درآمد و هزینه به موجب دستورالعملی خواهد بود که به وسیله وزارت کشور تصویب و ابلاغ خواهد شد. از توضیحات بالا چنین بر می آید که بودجه شهرداری باید بر مبنای برنامه تنظیم شود و به اجرا درآید و دستورالعمل های مربوط به تنظیم و اجرای برنامه و بودجه باید توسط وزارت کشور تدوین و تصویب گردد و برای اجرا به شهرداری ها ابلاغ شود. وزارت کشور نیز یکبار این دستورالعمل را در سال ۱۳۵۵ و بار دوم در سال ۱۳۷۰ با تغییراتی نسبت به دستورالعمل قبلی تصویب و ابلاغ کرده است ضرورت ارزیابی مجدد دستورالعمل فوق از نظر تناسب شکل بودجه نویسی و صحت طبقه بندی وظایف و برنامه ها و انطباق آنها با آخرین روش های بودجه نویسی در ماه های پایانی سال ۱۳۷۷ در وزارت کشور مطرح گردید دفتر برنامه ریزی عمرانی وزارت کشور نیمه اول سال ۱۳۷۸ را با برگزاری

جلسات متعدد به بازنگری دستور العمل بودجه شهرداری ها و بررسی نقاط قوت و ضعف این دستور العمل طی مدت ۸ سال اجرا در شهرداری ها پرداخته و بدین ترتیب دستور العمل اصلاحی به شهرداری های سراسر کشور ابلاغ شد (تشکر، ۱۳۷۸). در این زمینه توجه به دو نکته حائز اهمیت است؛ نکته اول اینکه این قبیل امور دائماً در معرض تحول و تکامل است؛ بنابراین ضرورت دارد که مطالعات مربوط نیز به طور مستمر ادامه داشته باشد و هرازگاه عند الزوم در دستور العملها تجدید نظر صورت گیرد. نکته دوم اینکه برای آموزش کیفیت انجام و پیشبرد کار به مسئولان و کارکنان مربوطه در شهرداری ها باید ضمن تشکیل دوره های آموزشی کوتاه مدت و سمینارهای علمی و عملی چه در مرکز و یا در سطوح منطقه ای و محلی - موجبات آموزش و کسب مهارت برای آنان فراهم شود در پیگیری لازم معمول گردد.

- تقویم زمانی بودجه

چنانکه قبلاً نیز اشاره شد به موجب ماده ۶۷ قانون شهرداری بودجه سالانه شهرداری باید حداکثر تا روز آخر دی ماه برای تصویب شورای اسلامی شهر پیشنهاد شود و شر را باید آن را تا قبل از اسفندماه تصویب کند. تفریغ بودجه نیز باید تا آخر اردیبهشت ماه به شورای اسلامی شهر تسلیم شود و تا آخر خردادماه به تصویب شورای اسلامی شهر برسد در آیین نامه مالی شهرداری ها نیز ضمن مواد ۲۶ و ۲۷ ترتیباتی در مورد تقویم زمانی بودجه و تنظیم و تصویب آن مقرر شده است ماده ۲۶ درباره تنظیم و پیشنهاد بودجه چنین مقرر می نماید مسئولیت تنظیم بودجه شهرداری و مراقبت و حسن اجرای آن و همچنین تفریغ بودجه به عهده شهردار و مسئول امور مالی مدیر امور مالی با رئیس حسابداری، بسته به وضع تشکیلات شهرداری و واگذاری این وظیفه از طرف شهردار به هر یک از مأموران دیگر شهرداری رفع مسئولیت از او نخواهد کرد شهردار موظف است به محض پیشنهاد بودجه یا تفریغ بودجه به انجمن شهر با استفاده از اختیاری که بر طبق ماده ۳۸ قانون شهرداری به او تفویض شده است حداقل هفته ای ۳ روز تقاضای تشکیل جلسه را بنماید و خود نیز در جلسات حضور یافته توضیحات لازم را درباره ارقام مندرج در آن بدهد. همچنین ماده ۲۷ آیین نامه درباره تقویم زمانی بودجه شهرداری چنین مقرر می دارد: «موعد تصویب نهایی بودجه سالانه به وسیله انجمن شهر و ابلاغ به شهرداری طبق ماده ۶۷ قانون حداکثر تا اول اسفندماه سال قبل است و در صورتی که انجمن در رأس موعد مذکور به وظیفه قانونی خود در این مورد عمل نکند، شهردار موظف است مراتب را به استاندار یا فرماندار کل و در شهرداری تهران و وزارت کشور اطلاع دهد تا بر طبق ماده ۴۱ اصلاحی قانون شهرداری اقدامات لازم معمول گردد. ترتیبی که در ماده فوق در مورد رفتار با انجمن شورای اسلامی شهر بر اساس ماده ۴۱ اصلاحی قانون شهرداری مقرر شده است می تواند با تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ ملغی شناخته شود زیرا ترتیباتی که در ماده ۸۱ قانون اخیر الذکر مقرر گردیده است مغایر با ماده ۴۱ یاد شده بود و طبقاً آن را ملغی نموده است (هاشمی، ۱۳۷۹). ماده ۸۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ آماده است که هرگاه شورا اقداماتی بر خلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور انجام دهد به پیشنهاد کتبی فرماندار موضوع جهت انحلال شورا به هیئت حل اختلاف استان ارجاع می گردد. بدین ترتیب تصویب بودجه در مهلت مقرر یکی از وظایف شورا و تأخیر شورا در تصویب بودجه در زمان معین شاید تخلف محسوب و به انحلال شورا منجر گردد اما به نظر نگارنده، اساساً تأخیر شورای اسلامی شهر در تصویب بودجه نمی تواند تخلف محسوب گردد؛ و مستوجب مجازات انحلال شناخته شود؛ زیرا اگر شهردار و مسئولان اداره امور شهرداری دقت های لازم را در تنظیم بودجه معمول نمایند و پس از پیشنهاد بودجه همان طور که در ماده ۲۶ آیین نامه مال شهرداری ها مقرر گردیده است، به طور مرتب و منظم تشکیل جلسات شورا را درخواست نمایند و در جلسات حضور یابند

و از بودجه پیشنهادی دفاع کنند دیگر دلیلی برای عدم تصویب آن نمی‌تواند وجود داشته باشد و به هر حال مجازات انحلال شورا در این مورد قابل توجیه نیست (نیکزاد لاریجانی، ۱۳۸۲).

- مراحل چهارگانه بودجه

از نظر حقوق مالی بودجه دارای چهار مرحله است: ۱-تهیه و تنظیم و پیشنهاد بودجه؛ ۲- تصویب بودجه، ۳- اجرای بودجه، ۴- نظارت پس از هزینه.

شورای شهر بر هر چهار مرحله بودجه شهرداری نظارت دارد تهیه تنظیم و پیشنهاد بودجه در سازمان شهرداری بر عهده شهردار است و شهردار بودجه را تنظیم و به شورای شهر پیشنهاد و آنان را نسبت به آن برنامه اقتناع می‌نماید.^{۱۶} تصویب بودجه نیز بر اساس ماده ۲۷ آیین نامه مالی شهرداری ها شورای شهر است.^{۱۷} البته شورای شهر باید در تصویب بودجه به مراحل بودجه توجه نموده و بر اساس دستور العمل وزارت کشور آن را به تصویب رساند. اجرای بودجه از وظایف شهرداری و واحدهای تابعه آن است. شورا به علت بعد نظارتی و تقنینی از ورود به امر اجرای بودجه ممنوع است و ورود شورای شهر به عرصه اجرا مخالف قوانین و تعرض به ماهیت اجرایی شهرداری و شخصیت حقوقی آن است. نظارت بر اجرای بودجه از وظایف اصلی شورای شهر بوده و در بندهای مختلف ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ ذکر شده است (زمانیان جهرمی، ۱۳۹۰). بر اساس بند ۱۲ همان ماده تفریغ بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین نامه مالی شهرداری‌ها نیز بر عهده شورای شهر است.^{۱۸}

نظارت بر حسن اداره شهرداری

انجام این نوع نظارت توسط شورای اسلامی شهر مستلزم آگاهی شورا از قوانین و مقررات و ضوابط مربوط در زمینه مدیریت امور اداری در شهرداری است. مهمترین و اساسی ترین ابزار در حسن اداره شهرداری داشتن تشکیلاتی متناسب با بودجه و درآمد و حجم کار در شهرداری با سازمان تابعه و وابسته است.

^{۱۶} ماده ۲۶ آیین نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ مسئولیت تنظیم بودجه شهرداری و مراقبت در حسن اجرای آن و همچنین تنظیم تفریغ بودجه به عهده شهردار و مسئول امور مالی است مدیر امور مالی با رئیس حسابداری بسته به وضع تشکیلات شهرداری و واگذاری این وظیفه از طرف شهردار به هر یک از مامورین دیگر شهرداری رفع مسئولیت نخواهد کرد شهردار موظف است به محض پیشنهاد بودجه یا تفریغ بودجه به انجمن شهر با استفاده از اختیاری که بر طبق ماده ۳۸ قانون شهرداری به او تفویض شده حداقل هفته ای سه روز تقاضای تشکیل جلسه انجمن را بنماید و خود نیز در جلسات حضور یافته توضیحات لازم را درباره اقلام مندرج در آن بدهد.

^{۱۷} ماده ۲۶ آیین نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ موعده تصویب نهایی بودجه سالیانه به وسیله انجمن شهر و ابلاغ آن به شهرداری طبق ماده ۶۷ قانون حداکثر تا اول اسفندماه سال قبل می باشد.

^{۱۸} بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران: «تصویب بودجه اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین نامه مالی شهرداری ها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر».

الف- برابر مفاد ماده ۵۴ قانون شهرداری اصلاحیه آن مصوب ۱۳۴۵ سازمان اداری شهرداری ها به نسبت بودجه و درآمد و حجم کار شهرداری از طرف شهرداری با اطلاع انجمن شهر شورای اسلامی شهر تهیه و پس از تصویب وزارت کشور به موقع اجرا گذاشته خواهد شد.

ب - نظارت بر حفظ سرمایه و داراییهای نقدی جنسی و اموال منقول و غیر منقول شهرداری

انجام این بخش از نظارت مندرج در بند ۸ ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب سال ۷۵ توسط شورای اسلامی شهر که به صورت ماهوی در ارتباط با بندهای ۱۲ و تبصره آن و ۱۳ و ۱۴ و تبصره آن مندرج در ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب سال ۷۵ و مفاد ماده ۴۶ آئین نامه مالی شهرداری هاست مستلزم آگاهی از میزان سرمایه گذاری شهرداری در سازمان ها و مؤسسات و شرکت هایی است که شهرداری به نحوی در آنها نظیر شرکت آب و فاضلاب برق مؤسسات وابسته به شهرداری نظیر اتوبوس رانی و غیره صاحب سهم است. به همین منظور فهرست سرمایه گذاریهای شهرداری میبایستی از شهردار مطالبه تا بر اساس آن نظرات شورا به شهردار اعلان شود.

- موجودی حساب های بانکی شهرداری اعم از جاری پس اندازه سرمایه گذاری کوتاه مدت و بلندمدت و موجودی های نقدی که احتمالاً در صندوق شهرداری یا نزد اشخاص اعم از کارپرداز و مسئولین ممکن است باشند است.

- اموال منقول و غیر منقول شهرداری به تفکیک اموال اختصاصی و عمومی (ماده ۴۵ آئین نامه مالی شهرداری ها است.

شورای شهر می تواند این گونه موارد را در کمیسیون مالی و اقتصادی شورا بررسی نماید (رحیم پوز و همکاران، ۱۴۰۱).

نظارت بر حساب درآمد و هزینه شهرداری

در انجام این بخش از نظارت محوله به شورای اسلامی شهر که دارای ارتباط ماهوی با بندهای ۱۰ و ۱۲ و ۱۳ و ۱۶ و ۲۶ و ۲۷ از ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب سال ۷۵ و مفاد آئین نامه مالی شهرداری ها و آئین نامه معاملات شهرداری تهران نیز است شورای اسلامی شهر دارای امکانات ویژه ای بوده و نظارت وی از نوع استصوابی است به این ترتیب که برابر ماده ۷۹ قانون شهرداری شهردار موظف است منتهی تا پانزدهم هر ماه حساب درآمد و هزینه ماه قبل شهرداری را به شورا تسلیم کند. شهرداری مکلف است هر شش ماه یک بار منتهی تا پانزدهم ماه بعد صورت جامعی از درآمد و هزینه شهرداری را که به تصویب شورای شهر رسیده برای اطلاع عمومی منتشر کند.

نظر به اینکه برابر تبصره بند ۲۹ ماده ۷۱ قانون شورا مصوب سال ۷۵ شورای اسلامی شهر به عنوان جانشین عهده دار وظائف انجمن شهر نیز است لذا شورای شهر در اجرای قسمت اخیر بند ۱ ماده ۴۵ قانون شهرداری اگر تفتیش دقیقی را در مخارج هزینه ها یا اقدام مهم شهرداری لازم بداند کارشناس یا محاسبین متخصصی را موقت برای رسیدگی به آن کار استخدام می کند و حق الزحمه متناسبی به آنها پرداخت خواهد کرد. بدیهی است شهرداری در این مورد همکاری خواهد کرد.

نظارت بر معاملات شهرداری

در بند ۱۴ از ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب سال ۷۵ نظارت بر معاملات اعم از خرید، فروش مقاطعه، اجاره و استیجاره که بنام شهر و شهرداری صورت میپذیرد از جمله وظایف نظارتی شورای اسلامی شهر محسوب شده است. این نوع نظارت نظارت استصوابی است شورای شهر برابر مفاد تبصره بند مذکور می تواند اختیار تصویب و انجام معاملات را تا میزان معینی با رعایت

آئین نامه مالی به شهردار واگذار نماید. ماده ۳۵ آئین نامه مالی شهرداری‌ها مربوط به این موضوع بوده و در تبصره ذیل ماده ۱۸ آئین نامه معاملات شهرداری تهران هم موضوع مورد اشاره قرار گرفته است (نیکزاد لاریجانی، ۱۳۸۱).

نظارت بر حسن جریان دعاوی شهرداری

اجرای وظایف توسط شورا و شهرداری هر چند هم که دارای پشتیبانیهای قوی قانونی باشد، لیکن در عمل بین حقوق اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی و دولتی یا عمومی یا خصوصی با حقوق عامه مردم که شهرداری و شورای شهر به نمایندگی آنها اقدام می‌کنند تعارض و تضاد حاصل می‌کند. اصولاً حدوث تعارض و تضاد در منافع با شورای شهر و شهرداری که دارای تنوع توأم با پیچیدگی وظائف هستند، امری محترم است. بدیهی است که شورای اسلامی شهر نمی‌تواند و محق نیست که از حقوق عامه مردم و شهر و شهرداری که متعلق به همه مردم است چشم پوشی کرده و شاهد تضییع و یا سوء استفاده از حقوق عمومی به نفع شخص یا اشخاص خاصی باشد و از طرف دیگر اجحاف دستگاه‌های اجرایی و شهرداری به حقوق اشخاص با تمسک به مقررات و قوانین خارج از حدود معین و اعتدال نیز نه مرضی روح عدالت است و نه شورای اسلامی شهر می‌تواند ناظر بی توجه و بی تفاوتی به افراط و تفریط‌ها و تبعیض‌های ناروای حقوقی باشد فلذا قانون گذار با وقوف کامل به این مسئله در بند ۱۷ ماده ۷۱ قانون شورا مصوب ۱۳۷۵، نظارت بر حسن جریان دعاوی له یا علیه شهرداری برابر مفاد بند ۶ ماده ۴۵ قانون شهرداری وظیفه مراقبت در اقامه کلیه دعاوی مربوط به شهرداری را نیز دارد. در این ارتباط شورای اسلامی شهر برای عضویت در کمیسیونهایی که در قوانین تشکیل آنها مقرر شده و موظف به رسیدگی دعاوی خاصی بوده و تصمیمات شان قطعی و لازم الاجراست، نماینده معرفی خواهد کرد. برخی از این کمیسیونها عبارت اند از کمیسیون ۳ نفره موضوع بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری که وظیفه رسیدگی به اعتراضات مردم در مورد تعطیل و تخریب و انتقال اماکن مخالف اصول بهداشتی از طرف شهرداری را دارد و انتخاب هر ۳ نفر عضو کمیسیون مذکور به عهده شورای اسلامی شهر است. کمیسیون موضوع ماده ۷۷ قانون شهرداری که وظیفه رفع اختلافات بین مؤدی و شهرداری را بر عهده دارد (نیکزاد لاریجانی، ۱۳۸۱).

کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری‌ها در خصوص شکایات مردمی

کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری به اختلافات میان شهرداری و شهروندان در باب عوارض رسیدگی می‌کند. برای حفظ بی طرفی این مرجع شبه قضایی اعضای آن از میان نمایندگان وزارت کشور دادگستری و شورای اسلامی شهر انتخاب می‌شوند رأیی که توسط این کمیسیون صادر شود، قطعی است و توسط اداره ثبت به اجرا در می‌آید. روال اجرای رأی بدین ترتیب است که دایره اجرای ثبت مفاد اجراییه را به متعهد ابلاغ می‌کند و متعهد مکلف است ظرف ۱۰ روز مفاد آن را اجرا کند. اگر متعهد پرداخت عوارض خود را قادر به اجرا نداند مکلف است ظرف همان مدت صورت جامع دارایی خود را به مسئول اجرا بدهد و اگر مالی ندارد صریحاً اعلام کند. منظور از قطعی بودن رأی این است که بلافاصله بعد از صدور به اجرا در می‌آید اما مؤدی می‌تواند به رأی صادره از کمیسیون نیز اعتراض کند. این اعتراض در دیوان عدالت اداری و تنها از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها از حیث شکلی قابل طرح خواهد بود. در حال حاضر حق اعتراض به رأی کمیسیون ماده ۷۷ در دیوان عدالت اداری تنها برای اشخاص حقیقی و حقوقی حقوقی اشخاص خصوصی وجود دارد اشخاص حقوقی عمومی تابع شرایط دیگری هستند مستند قانونی این کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها اصلاحی (۱۳۴۵) است که مقرر می‌کند رفع هرگونه اختلاف بین مؤدی و شهرداری در مورد عوارض به کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت کشور و دادگستری و انجمن شهر ارجاع می

شود و تصمیم کمیسیون مزبور قطعی است. بدهیهایی که طبق تصمیم این کمیسیون تشخیص داده شود، طبق مقررات اسناد لازم الاجرا به وسیله اداره ثبت قابل وصول است. اجرای ثبت مکلف است بر طبق تصمیم کمیسیون مزبور به صدور اجرائیه و وصول طلب شهرداری مبادرت نماید. در نقاطی که سازمان قضایی نباشد رئیس دادگستری شهرستان یک نفر را به نمایندگی دادگستری تعیین می نماید و در غیاب انجمن شهر انتخاب نماینده انجمن از طرف شورای شهرستان به عمل خواهد آمد. صلاحیت محلی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری تابع قلمرو جغرافیایی شهرداری است که در حوزه آن مستقر شده است، بدین معنی که اعتراضات مربوط به عوارض هر شهری در کمیسیون ماده ۷۷ همان شهر مطرح می شود و در شهر دیگری نمی توان این اعتراض را مطرح کرد. کمیسیون ماده ۷۷ یک کمیسیون شبه قضایی است کمیسیون ماده ۷۷ در مورد رسیدگی به اختلافات بین مؤدی و شهرداری صلاحیت ذاتی دارد و از بین مطالبات شهرداری فقط رسیدگی به ماهیت حقوقی عوارض در صلاحیت کمیسیون ماده ۷۷ است. همچنین تقسیط مطالبات ناشی از عوارض نیز در صلاحیت کمیسیون ماده ۷۷ است. ماده ۳۲ آیین نامه مالی شهرداری ها سال ۱۳۴۶ بیان میدارد شهرداری مجاز به تقسیط مطالبات خود ناشی از عوارض نیست مگر در مواردی که به تشخیص کمیسیون منظور در ماده ۷۷ قانون اصلاح پاره ای از مواد قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۶ مؤدی قادر به پرداخت تمام بدهی خود به طور یک جانبه نباشد که در این صورت ممکن است بدهی مؤدی برای مدتی که از سه سال تجاوز نکند با بهره متداول بانک ملی ایران تقسیط شود ولی در هر حال صدور مفاسا حساب موکول به وصول کلیه بدهی است. پس از آن که پرونده در کمیسیون ماده ۷۷ اعلام وصول شد این کمیسیون در ابتدا قانونی بودن عوارض را مورد بررسی قرار می دهد. چنان که در ابتدا بیان کردیم هیچ مرجعی در کشور نمی تواند بنا به صلاحدید خود وجهی را از شهروندان وصول کند بلکه باید این اختیار به موجب قانون برای او به وجود آمده باشد، بنابراین در ابتدا کمیسیون بررسی خواهد کرد که آیا وضع عوارضی که مورد اعتراض بوده، قانونی بوده است یا خیر در صورتی که جواب مثبت بود آنگاه نوبت به آن میرسد که میزان عوارض مورد بررسی قرار گیرد و پس از آن رأی نهایی کمیسیون صادر خواهد شد. در صورتی که کمیسیون ماده ۷۷ لازم بداند فرد معترض نیز می تواند در جلسه حضور یابد و اعتراض های خود را به صورت شفاهی بیان کند در غیر این صورت اعتراض ها به صورت کتبی بیان خواهد شد. آرای کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری ها قطعی است و بدهیهایی که طبق تصمیم این کمیسیون تشخیص داده شود، طبق مقررات اسناد لازم الاجرا به وسیله اداره ثبت قابل وصول است. اجرای ثبت مکلف است طبق تصمیم کمیسیون ماده ۷۷ به صدور اجرائیه و وصول طلب شهرداری مبادرت کند. در نقاطی که سازمان قضایی نباشد رئیس دادگستری شهرستان یک نفر را به نمایندگی دادگستری تعیین می کند و در غیاب انجمن شهر انتخاب نماینده انجمن از طرف شورای شهرستان به عمل خواهد آمد. دایره اجرای ثبت مفاد اجرائیه را به متعهد ابلاغ می کند و متعهد مکلف است ظرف ۱۰ روز مفاد آن را اجرا کند و اگر خود را قادر به اجرای اجرائیه نداند ظرف همان مدت صورت جامع داری خود را به مسئول اجرا بدهد و اگر مالی ندارد صریحاً اعلام کند. البته شهرداری می تواند قبل از انقضای مدت فوق تقاضای تأمین طلب خود را از اموال متعهد بکند. در این صورت دایره اجرا، بلافاصله پس از ابلاغ اجرائیه معادل موضوع سند لازم الاجرا از اموال متعهد بازداشت می کند البته تمامی اموال متعهد را نمی توان بازداشت کرد زیرا برخی از اموال مصداق مستثنیات دین بوده و قابل بازداشت نیست (ابراهیمی اصل، ۱۳۹۴).

شوراهای اسلامی شهرها به موجب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران اجازه تصویب عوارض و همچنین نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان های وابسته به آن را دارند. همان طور که در خصوص عوارض ممکن است میان شهرداری و شهروندان اختلاف پیش آید ممکن است در مورد بهای خدمات نیز اعتراض

وجود داشته باشد. کدام مرجع به این اعتراضات رسیدگی می‌کند؟ به عنوان مثال مدتی پیش مصوبه ای در شورای شهر با عنوان تعیین بهای خدمات بهره برداری از اماکن ورزشی متعلق به شهرداری تهران و سازمان‌ها و شرکت های تابعه آن به تصویب رسید که وضعیت تعرفه های بهره برداری از تمامی اماکن ورزشی متعلق به شهرداری را مطابق این مصوبه تغییر میداد در صورتی که در این خصوص اختلافی بین شهروندان که بهای خدمات را می پردازند و شهرداری پیش آید تکلیف چیست؟ کمیسیون ماده ۷۷ تنها به اختلاف بین مؤدی و شورای شهرداری در مورد عوارض رسیدگی می‌کند و صلاحیت رسیدگی به اختلاف در خصوص بهای خدمات را ندارد.

آیا عوارض و بهای خدمات ارائه شده توسط شهرداری دو چیز مجزا هستند؟ این دو مفهوم در قوانین تعریف نشده اند. در صورتی که هر دو به یک معنا باشند در این صورت نیازی به اصلاح قانون شهرداری نیست و صلاحیت کمیسیون ماده ۷۷ عوارض شهرداری و بهای خدمات آن را در بر می گیرد؟ اما هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأیی که در سال ۱۳۸۴ صادر کرده است تأکید کرده که بین این دو اختلاف وجود دارد؛ اما در طرح جامع درآمدهای پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران که در سال ۱۳۸۶ به تصویب شورای شهر تهران رسیده است این دو مفهوم تعریف شده اند به موجب این مصوبه عوارض، مبلغی است که شهرداری از اشخاص حقیقی و حقوقی مطابق اختیارات قانونی برای تأمین مخارج عام و خاص و یا اعمال سیاست‌های تشویقی یا بازدارنده اخذ می‌کند. این عوارض محلی باید به تصویب شورای شهر تهران برسد. در مقابل بهای خدمات شهری وجوهی هستند که شهرداری در مقابل ارائه برخی خدمات و متناسب با میزان استفاده از آن با تصویب شورای اسلامی شهر تهران از استفاده کنندگان خدمات شهری وصول می‌کند. چنان که گفته شد اعضای کمیسیون ماده ۷۷ عبارت هستند از نمایندگان وزارت کشور و دادگستری و شورای شهر عضویت نماینده شورای شهر در این کمیسیون و اعتبار رأی وی موجب ایراد شورای نگهبان به طرح اصلاح ماده ۷۷ قانون شهرداری شد. در مرداد ماه سال ۱۳۸۹ شورای نگهبان نظر خود را در مورد این مصوبه به این صورت اعلام کرد که ماده واحده از این جهت که مستلزم اعتبار دادن به رأی عضو انجمن شهر عضو شورای شهر است مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد. مدتی بعد نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای تأمین نظر شورای نگهبان اصلاحاتی در آن انجام دادند. اما بعد از آن این لایحه مسکوت ماند و تاکنون خبری از تصویب آن نشده است. با توجه به آنچه گفته شد کمیسیون ماده ۷۷ مسئول حل اختلاف شهرداری و شهروندان در خصوص عوارض است. این کمیسیون بر اساس ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها تشکیل شده و به همین نام نیز معروف شده است. مرجع اعتراض از آرای این کمیسیون دیوان عدالت اداری است.

حراست های شهرداری

بر اساس مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در ۱۳۶۸، ۰۲، ۱۲ وزارت اطلاعات دفاتری را جهت انجام امور مربوط به حفاظت پرسنل در کلیه وزارتخانه ها مؤسسات و شرکت های دولتی وابسته به دولت، نهادهای انقلاب اسلامی شهرداری ها بانک‌ها و کلیه سازمان‌هایی که شمول حکم بر آنها مستلزم ذکر نام است ایجاد می‌کند و مراکز مذکور موظف اند امکانات لازم را در این رابطه در اختیار قرار دهند. از آنجا که عالی ترین مقام هر دستگاه مسئولیت حفظ امنیت بخش‌های مختلف و تضمین کارکرد صحیح اجزای آن را بر عهده دارد واگذاری برخی از این اختیارات به حراستها، حاکی از رویکرد موسعی است که نسبت به گسترش فعالیت‌های حراست ها و قانونمند کردن آن اتخاذ شده است. حراستها از اختیار مراقبت‌ها و نظارت های ویژه برای ایفای وظایف قانونی خود بهره مند می شوند و برای حفظ اسرار دولتی و رسمی و مقابله با اخلال در روند قانونی و درست انجام

فعالیت ها در نهادهای حکومتی یا غیر حکومتی مهم در مسائل کلان اقتصادی اجتماعی و امنیتی فعالیت می کنند. از همین رو حراستها نقش اساسی در شناسایی و پیشگیری از تخلفات مالی و بودجه ای توسط شهرداری ها دارند حراستهای شهرداری ها زیر مجموعه شهرداری ها هستند اما در حقیقت این مسئله که آنها را باید نهادی در درون شهرداری ها دانست با نهادی بیرون از شهرداری و تحت نظارت سازمان حراست کل کشور و وزارت اطلاعات چندان روشن نیست (ابراهیمی اصل، ۱۳۹۴).

بر اساس بند ششم فرمان مقام معظم رهبری برای مبارزه با مفاسد اقتصادی در سال ۱۳۹۰ وزارت اطلاعات موظف است در چارچوب وظایف قانونی خود نقاط آسیب پذیر در فعالیت های اقتصادی دولتی کلان مانند معاملات و قراردادهای خارجی و سرمایه گذاریهای بزرگ طرح های ملی و نیز مراکز مهم تصمیم گیری اقتصادی و پولی کشور را پوشش اطلاعاتی دهد و به دولت و دستگاه قضایی در تحقق سلامت اقتصادی یاری رسانند و به طور منظم به رئیس جمهور گزارش دهد. شهرداری ها را نیز می توان یکی از این مراکز دانست که به سبب حساسیت جایگاه و بزرگی معاملات و طرح ها و سرمایه گذاری ها باید مورد نظارت قرار داشته باشد. اطلاعات در این باره اغلب از سوی حراستها می تواند به وزارت اطلاعات منتقل شود اگرچه سازوکارهای دیگر علاوه بر حراست های شهرداری ها برای این وزارت جهت کسب اطلاع از تخلفات احتمالی وجود دارد. البته در خصوص این مسئله که رابطه و جایگاه حراستها در درون سیستم شهرداری چگونه است باید قائل به زیست دوگانه آنها شد. از سویی حراست ها در صورتی که از وقوع تخلفات در مورد انحراف در مصارف از منابع مالی شهرداری اطلاع یابند به طریق اولی مجموعه مدیریت شهرداری را از وقوع تخلف مطلع می نمایند و سپس از طریق سازوکارهای دیگر مسئله دنبال می شود؛ اما متأسفانه سازوکاری برای ایجاد ارتباط میان نهاد حراست شهرداری ها با مجموعه نظارتی شوراهای شهر وجود ندارد (ابراهیمی اصل، ۱۳۹۴).

منابع و مأخذ

۱. ابراهیمی اصل، مهدی، ۱۳۹۴، بررسی شیوه های تأمین سرمایه در اجرای طرح های شهرداری ها با تأکید بر نظام حقوقی ایران، پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز.
۲. امامی، محمد، ۱۳۸۴، کلیات حقوق مالی، نشر میزان، چاپ اول.
۳. امامی، محمد، ۱۳۸۶، مسعود نادری باب اناری تأملاتی پیرامون نظارت مالی بر دستگاه های دولتی در ایران، مجله حقوق اساسی، شماره ۸.
۴. تشکر، زهرا، ۱۳۷۸ تأملی در نظام بودجه نویسی شهرداری ها مجله شهرداری ها، سال اول، شماره ۷.
۵. خاک زاد شاهان دشتی، محسن، ۱۳۹۴، بررسی تطبیقی نظارت قضایی بر تعیین منابع درآمدی شهرداری در ایران و انگلستان، فصلنامه حقوق اداری، سال سوم.
۶. دفتر برنامه ریزی و بودجه سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور شهریور، ۱۳۹۵، دستور العمل نظام نظارت مالی و حسابرسی شهرداری ها موضوع تبصره ذیل ماده ۴۴ آیین نامه مالی شهرداری ها مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات و الحاقات پس از آن.
۷. رحیم پور، فرهاد و مظهری، محمد، ۱۴۰۱، شیوه نظارت های مالی شوراهای اسلامی شهر بر شهرداری ها در حقوق ایران و اسلام (با رویکرد تطبیقی با نظام اداری محلی فرانسه)، فصلنامه علمی فقه و مبانی حقوق اسلامی، دوره: ۱۵، شماره: ۴.
۸. رضایی زاده، محمد جواد، ۱۳۸۵، حقوق اداری (۱)، چاپ اول، تهران.
۹. زارعی، محمد حسین، ۱۳۷۶، تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون، نشریه مدیریت دولتی، شماره ۳۸.
۱۰. زارعی، محمد حسین، ۱۳۸۰، فرایند مردمی شدن پاسخگویی و مدیریت دولتی، نشریه مجتمع آموزش عالی قم، شماره سوم.
۱۱. زمانیان جهرمی، علی، ۱۳۹۰، حقوق نظارت قدرت عمومی بر شهرداری ها، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
۱۲. شمس، عبدالله، ۱۳۸۵، آیین دادرسی مدنی، جلد اول، نشر دراک.
۱۳. شیخی طامه، صبا، ۱۳۹۶، نظارت های مالی دولت بر شهرداری ها در نظام حقوقی ایران، کنفرانس ملی تحقیقات علمی جهان در مدیریت، حسابداری، حقوق و علوم اجتماعی، شیراز.
۱۴. فرزیب، علیرضا، ۱۳۷۶، بودجه ریزی دولتی در ایران مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ سوم.
۱۵. نیکزاد لاریجانی، سید حسن، ۱۳۸۱، بررسی رابطه حقوقی بین شوراهای اسلامی شهر و شهرداری ها، پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد، مجتمع آموزش عالی قم، دانشگاه تهران.
۱۶. هاشمی، سید محمد، ۱۳۸۶، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران جلد دوم حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان، چاپ هجدهم.
۱۷. هاشمی، فضل ا...، ۱۳۷۹، درآمدی بر بودجه شهرداری ها، مجله شهرداری ها، سال دوم، شماره ۲۱.
18. Ian. Meleod, "Judicial Review", Second ed. Barry Rose Law, Publishers Ltd, 1993, p6 .