

بررسی و تحلیل قانون شهرداری‌های کشور (تخلیص با رویکرد قابلیت اجرایی از دیدگاه مجریان)



حجت‌الله حاجی‌رضایی* کارشناس مسئول امور پیگیری مدیریت اموراداری و
کارشناسی‌ارشد مدیریت مالی شهرداری شیراز
اسماعیل اکبری رییس اداره کارگزینی شهرداری شیراز، کارشناسی‌ارشد
برنامه‌ریزی شهری
فرهاد محمدپور مدیر مطالعات اقتصادی و برنامه‌ریزی معاونت اقتصادی و
سرمایه‌گذاری شهرداری شیراز، کارشناسی‌ارشد مدیریت
صنعتی

چکیده

موجودیت شهر، به‌تنهایی آن‌چیزی نیست که در زندگی شهرنشینی، باعث هم‌افزایی کشتش جمعیتی می‌شود، بلکه سهم عظیمی از این جذب و کشتش را امکانات شهری فراهم می‌آورد. در جوامع غیرصنعتی، مرجع و تولیدکننده‌ی امکانات شهری متمرکز نیست و مراجع مختلفی که بیشتر آن‌ها، به یک قدرت قانونی و الزاماً کانونی نیز منتهی نمی‌شوند، این امکانات را ارائه می‌کنند که این خود، تأثیر بسیار چشمگیری بر کیفیت ارائه‌ی خدمات می‌گذارد و مدیریت این خدمات و ارتقای آن، نیازمند اقدامات پیچیده و ایجاد سازمان‌های متعدد و برقراری ارتباط بین آن‌ها در بستر قانونی منسجم خواهد بود که این خود باعث گران شدن بهای خدمات خواهد شد. این خود، بهای تمام‌شده‌ی گران خدمات را در پی خواهد داشت. آنچه در بند یک قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۰۴/۱۹ ذکر شده است، شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن را در زمره‌ی مؤسسات عمومی غیردولتی قرار می‌دهد و از این رو، شهرداری‌ها به‌مثابه‌ی بزرگ‌ترین و حجیم‌ترین مؤسسه‌ی عمومی غیردولتی، از نظر امکانات و منابع انسانی و حیثی‌ی عمل قرار می‌گیرند. آنچه در این نوشتار به آن پرداخته خواهد شد، رابطه‌ی بزرگ‌ترین مؤسسه‌ی عمومی غیردولتی با قوانین، به‌ویژه قانون شهرداری خواهد بود. به‌عبارت‌دیگر، درباره‌ی رابطه‌ی مولد خدمات شهری در شهرداری‌های ایران که قریب‌به‌اتفاق، سیستم‌های مدیریتی و قانونی یکسانی دارند، با شرایط حاکمیتی و بالادستی و قوانین و



ضوابط ملاک عمل بحث خواهند شد که در این خصوص، دو قسم وجود خواهد داشت که یکی ماهیت و کارکرد قانون و دیگری نحوه‌ی عمل به قانون و اجرای آن است.

واژه‌های کلیدی: شهرداری، قانون شهرداری، مجلس شورای اسلامی، شورای اسلامی شهر، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور

۱. مقدمه

تمام اقدامات بشری به هماهنگی و تدوین راهکارها و وضع ضوابط نیاز دارد و به تبع، اداره‌ی کارهای مربوط به شهرنشینان نیز از این اصل مستثنا نیست. در کشور ما، مهم‌ترین و اصلی‌ترین ضابطه‌ای که درخصوص مسائل شهری و نحوه‌ی اداره‌ی امور شهری شهروندان بحث کرده و باید‌ها و نبایدها را مشخص می‌کند، قانون شهرداری است. این قانون در تمام شهرداری‌های کشور، درحال اجراست و ملاک عمل و تعیین حیطه‌ی عمل آن‌ها محسوب می‌شود. شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته به آنان در گستره‌ای به وسعت تمام کشور، به قانون مذکور به‌همراه بخشنامه‌های متعدد آن، استناد می‌کنند و واضح و مبرهن است که نحوه‌ی عمل شهرداری‌های کشور و تعدد وظایف و حیطه‌ی فعالیت آن‌ها، به‌طور مستقیم، از مواد الزام‌شده در این قانون نشئت می‌گیرد. به‌عبارت‌دیگر، رابطه‌ی مستقیمی بین کیفیت و تنوع اقدامات شهرداری و کیفیت قوانین مورد عمل وجود دارد. از دیرباز، مقبول‌نبودن عملکرد شهرداری‌ها را به ضعف قوانین ارتباط داده‌اند و این قانون از قوانینی بوده که بسیار از آن انتقاد کرده و آن را تحلیل و بررسی کرده‌اند. به‌عبارت‌دیگر، بسیاری از کاستی‌ها و خلأهای موجود در شهرهای مختلف کشور به این قانون نسبت داده می‌شود؛ از همین رو، در این نگاه، این قانون را تحلیل خواهیم کرد و سعی بر آن خواهد بود که درباره‌ی مشکلات و محدودیت‌های این قانون، با دید اجرایی کنکاش شود.

این موضوع که اجرای برخی قوانین توسط شهرداری با توجه به ناکارآمدی قوانین باعث به‌وجود آمدن تنش‌های مختلفی شده و بعضاً منافع شهرداری را محدود نموده و بر توسعه‌ی پایدار شهر و درآمدهای مستمر شهرداری تأثیر منفی گذاشته‌است، کتمان‌شدنی نیست. شاید بتوان مهم‌ترین علت بهره‌وری دستگاه‌های مختلف را کارکرد

قانون‌ها و ضوابط مورد عمل آن‌ها دانست؛ اما درخصوص شهرداری‌ها، مشکلات به قوانین این حوزه، مانند قانون شهرداری و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران و ضوابط اجرایی آنان مربوط می‌شود.

شاید داشتن قانونی مصوب سال ۱۳۳۴ که اصلاحیه‌ها و وصله‌پینه‌های پی‌در پی را بر تن خود تجربه کرده، به‌خودی‌خود بد نباشد؛ اما نکته اینجاست که همین قانون، بعد از اصلاحیه‌های چندباره، هنوز هم کارایی مدنظر را ندارد و بعید به نظر می‌رسد که با اتکا به آن، بتوان شهری با مدیریت واحد و سیستم مدیریتی چالاک داشت. همین موضوع، باعث شفاف‌نبودن قانون در شهرداری‌ها و اقدامات آن‌ها شده است؛ به همین دلیل است که یکی از سه رتبه‌ی اول مرجع درخواست‌شده در مراجع قضایی (از جمله دیوان عدالت اداری و دادگاه‌ها و ...) به شهرداری‌های کشور اختصاص داده شده است که بعضاً به‌مثابه‌ی خواهان و در بیشتر مواقع، به‌عنوان خواننده در این مراجع حضور می‌یابند. برای اثبات آشفتگی این قانون، همین بس که عنوان شود، به‌دلیل اصلاحیه‌های متعدد و آیین‌نامه‌ها و ضوابط اجرایی مختلف، حتی برخی خبرگان حقوقی نیز در استدلال‌های خود، به رجوع چندباره و وقت‌گیر به اصل قوانین مؤخر و مقدم و ناسخ و منسوخ و عام و خاص نیازمندند.

سابقه‌ی شهرداری‌ها، از ابتدای تأسیس اداره‌ی حسیبه تاکنون، درمقایسه‌با سایر ارگان‌ها و نهادها، نشان‌دهنده‌ی طولانی این نهاد است. با به‌وجودآمدن موج دموکراتیک و مباحث دموکراسی و به‌طورکلی، تأثیر مردم بر سرنوشت خود، شهرداری‌ها به‌مثابه‌ی اولین نهادی بودند که مدیریت آن‌ها به حکومت‌های محلی، انجمن‌ها و شوراهای محلی واگذار شد. قبل از ایجاد بلدیه، اداره‌ای به‌عنوان اداره‌ی حسیبه وجود داشت که کارمندان آن را محتسب می‌نامیدند. اداره‌ی حسیبه شامل دو معاونت بود؛ یکی معاونت احتساب و دیگری معاونت نظیف. معاونت احتساب تعدادی نایب و اداره‌ی نظیف تعدادی سپور(پاکبان) تحت امر خود داشت. اداره‌ی حسیبه زیر نظر کلانتر شهر اداره می‌شد و معاونت احتساب آن در زمینه‌ی مجازات‌های مجرمان و نظارت‌های مرتبط با وظایف اداره‌ی نظیمیه (که بعداً ایجاد شد)



فعالیت می‌کرد. معاونت نظیف نیز جمعی سقا برای آب‌پاشی معابر شهری که از چهارپایان استفاده می‌کردند و همچنین تعدادی سپور (پاکبان) در اختیار داشت. این نهاد، در حواشی سال‌های ۱۲۸۵ که نهضت مشروطه پا گرفت، درصدد منظم نمودن اداره‌ی امور شهری برآمد و با پیگیری سران آن نهضت در تاریخ ۱۲۸۶/۰۳/۱۹ قانونی در مجلس شورای ملی به تصویب رسید که مشتمل بر ۱۰۸ ماده بود و طبق این قانون باید انجمنی به نام انجمن بلدیة تشکیل می‌شد که اعضای آن را مردم انتخاب می‌کردند. از ابتدای تأسیس بلدیة، ابهامات و ایراداتی در قوانین و ضوابط مربوط به آن وجود داشت؛ به‌علاوه اعمال نظرهای مختلفی که بین دو طیف و دیدگاه، درخصوص میزان تسلط دولت بر شهرداری‌ها وجود داشت، باعث شد که تاکنون قوانین مربوط به شهرداری تغییرات متعدد و بعضاً چرخش‌های شایان توجه‌ای را تجربه کند. مطالعه درخصوص شهرداری‌ها و نهادهای زیرمجموعه‌ی آن که بالاترین نقش را در کیفیت زندگی شهروندی دارند و همچنین قوانین و ضوابط مرتبط با آن، اهمیت شایانی دارد. شناخت علل و نحوه‌ی برخورد با مسائل و موضوعات مبتلا به شهرداری، گام بلندی درخصوص رفع مشکلات شهری و شناسایی حوزه‌های مختلف مسائل حقوقی این ارگان خواهد بود. هدف این تحقیق شناسایی مشکلات قانون شهرداری و علل و چگونگی ایجاد آن است و در این مقاله سعی خواهد شد، به طریق شایسته، پیشنهادهای لازم ارائه شود. روش این پژوهش نیز توصیفی-تحلیلی است و در قالب گردآوری اطلاعات کتابخانه‌ای، اسنادی و مقالات چاپ شده و نشریات دانشگاهی و مشاوره با کارشناسان حقوقی شهرداری‌ها درخصوص موضوع است.

قانون فعلی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ است و از آن تاریخ تاکنون، وظایف بسیاری که در قوانین نخست بود، از عهده‌ی شهرداری برداشته شده و به دستگاه‌های دیگر منتقل شده است؛ همچنین برخی وظایف دستگاه‌های دیگر به شهرداری سپرده شده است. این جابه‌جایی بین متولیان امور، به‌تناوب اتفاق افتاده و از این پس نیز اتفاق خواهد افتاد (پورغلام، ۱۳۹۲: ۱۰۵). در قوانین مرتبط با شهرداری‌ها، نمونه‌های دوپهلوی و مبهمی دیده می‌شود که به صدور پی‌درپی و بعضاً متعارض با متن قانون آیین‌نامه‌های

اجرائی منجر می‌شود. از موضوع‌هایی که موجب ضعف قوانین می‌شود، اتکا بیش از حد به آیین‌نامه‌های اجرائی آن‌هاست و قانون باید برای تلخیص و جامع و مانع بودن، بیشترین تلاش خود را انجام دهد. گاهی در برخی نمونه‌ها شاهدیم که بدون تفسیر آیین‌نامه اجرائی، برداشت چندان روشنی از نص قانون موجود نیست؛ به عبارت دیگر، برای دریافت منظور قانون به رمل و اسطرلاب نیاز است. در نمونه‌هایی نیز با دیدن دستور آیین‌نامه‌ی اجرائی که به صورت مخفی با قانون در تعارض است، به نظر می‌رسد دولت سعی در تعدیل و اجرائی‌تر نمودن مصوبه داشته است؛ ضمن اینکه کمیته‌ی تطبیق مصوبات دولت با قوانین نیز در مسیر چشم‌پوشی قدم برداشته است.

شاید دلیل این موضوع، مشورت‌نکردن با کارشناسان خبره‌ی دستگاه‌های مجری قوانین در هنگام تهیه پیش‌نویس (چه در دولت و چه در مجلس) آن‌هاست. اجرای قانونی که بر مجری تحمیل شود، مشخصاً دلخواه نخواهد بود. نمونه‌ی بارز آن، اختلاف چندین‌ساله‌ی شهرداری‌ها و سازمان صنعت، معدن و تجارت (بازرگانی سابق) در زمینه‌ی آژانس‌های تاکسی تلفنی، پیک موتوری و ... است که در این باره، نزدیک هشت یا نه بخشنامه متناقض با مراجع و بازه‌های صدور مختلف ابلاغ شده است؛ اما جز سردرگمی و ابهام برای مجریان نتیجه‌ای در پی نداشته است. هرچند که به تازگی دولت با صدور بخشنامه‌ای وضعیت را نسبتاً روشن کرد.

باتوجه به اینکه موضوع بحث، صرفاً به قوانین داخلی تکیه دارد؛ تحقیقات انجام شده در خارج از کشور، چندان قابل اتکا نیست و نمی‌تواند به مثابه‌ی مستند بررسی شوند. هرچند در این خصوص، تحقیقات شایان توجهی، هم از نظر کیفی و هم از نظر کمی، در داخل کشور انجام شده است که در اینجا به چند نمونه از آن‌ها اشاره خواهیم کرد.

تحقیق آقای نادر شکری با عنوان «آسیب‌شناسی قانون شهرداری‌ها» مسائل و مشکلات موجود در قانون شهرداری را بررسی می‌کند و یکی از مشکلات اساسی قانون فعلی را شهروندمدار نبودن آن ذکر می‌کند. همچنین عنوان می‌کند که در اندیشه‌ی مدرن، شهروند قهرمان اصلی جامعه‌ی مدنی است و در این اندیشه، شهروند و جامعه‌ی



مدنی، پیوسته همراه یکدیگر خواهند بود. به نظر وی، تبیین رابطه‌ی بین شهرداری و شهروندان نیاز است. وی همچنین اذعان می‌دارد که در قانون فعلی، چنین جایگاهی وجود ندارد و حتی امید آنکه در آینده، از بستر این قانون گام‌هایی در این خصوص برداشته شود، بسیار ضعیف است؛ زیرا در وهله‌ی اول، باید به نوسازی و بهسازی قوانین فعلی با دیدگاه آماده‌سازی شرایط اجرای تئوری‌های جدید شهروندی اقدام کرد. آقای دکتر نادر شکری در تحقیق خود عنوان می‌کند که در متن قوانین باید به‌جای واژه‌هایی نظیر مردم و اهالی شهر و... از واژه‌ی شهروند استفاده کرد؛ ضمن اینکه اهداف و برنامه‌هایی که از سوی شهرداری مطرح می‌شود، باید با شرایط و ظرفیت‌ها و خواست‌های موجود در جامعه همخوانی و تناسب داشته باشد (شکری، ۱۳۸۹: ۶۵).

در تحقیق آقای افشین نادری و دیگران با عنوان «مشکلات حقوقی شهرداری‌ها در اداره‌ی شهرهای ایران» تعیین حیطه‌های بروز مشکلات حقوقی برای شهرداری از دیدگاه قانون شهرداری و علل ایجاد این مشکلات بررسی شده است. این تحقیق با رویکرد تحلیلی- توصیفی سعی دارد به سؤالات زیر پاسخ دهد:

الف. حیطه‌های مختلف بروز مشکلات حقوقی برای شهرداری‌ها به کدامیک از وظایف آنان مربوط است؟

ب. علل ایجاد مشکلات حقوقی شهرداری‌ها چیست؟

ج. شهرداری چگونه برای حل مشکل حقوقی خود اقدام می‌کند؟

(نادری، ۱۳۹۳: ۲۶)

برخی پیشنهادهایی این تحقیق به شرح زیر است:

۱. مشخص کردن مرز تکالیف و وظایف و حقوق شهرداری در مقابل سایر

نهادهای خدماتی شهر؛

۲. تغییر و تعویض و اصلاح برخی از مفاد قانون شهرداری‌ها، با توجه به

مقتضیات زمان؛

۳. تقویت آموزه‌های حقوقی و فرهنگ مدیریتی مدیران شهر؛

۴. ایجاد شعبه‌ای ویژه برای رسیدگی به دعاوی حقوقی شهرداری‌ها در مراجع

قضایای کشور؛

۵. فراهم کردن زمینه‌هایی برای آشناسازی بیشتر قضات با قوانین و مقررات

شهرداری؛

۶. استفاده از نیروهای تحصیل کرده و آموزش دیده برای اجرایی کردن مفاد قانون

تنش‌زا؛

و ...

در صورتی که پژوهش‌های انجام شده در خصوص مشکلات قانون شهرداری‌ها و راهکارهای برون‌رفت از آن را بررسی کنیم، متوجه می‌شویم بیشتر آنان به سال‌های اخیر و حتی پنج سال گذشته مربوط است و تحقیقات انجام شده مربوط به سال‌های قبل از انقلاب، بسیار انگشت شمار است؛ همچنین به دلیل اینکه چندان با شرایط فعلی جامعه تناسب ندارند، نمی‌توان به آن‌ها استناد و تکیه کرد. ضمن اینکه در بیشتر همایش‌ها و کنفرانس‌های مرتبط با مسائل شهری نیز عموماً مطالب مرتبط با موضوع این تحقیق، مطرح می‌شود و برخی نمونه‌ها، به صورت کتابچه نیز منتشر می‌گردد؛ اما آثاری از این قبیل، بیشتر به جنبه‌های اجرایی قانون می‌پردازند و مسائل نظریه‌پردازی و ایدئال‌گرایی در رتبه‌ی دوم توجه آن‌ها قرار دارد.

تحقیقات انجام شده در چارچوب نظری این موضوع، بیشتر به مسائل قانونگذاری به‌طور مستقیم یا قانونگذاران به‌صورت غیرمستقیم می‌پردازد؛ ضمن اینکه به‌طور عموم مدعی‌اند که در قوانین نقص و کاستی‌هایی وجود دارد و این کاستی‌ها، جز با مطالعه‌ی منابع مرتبط و جستجو و دقت کردن در آثار کشورهای موفق و پیشرفته و الگوبرداری از کشورهای جهان اول محقق نمی‌شود؛ ضمن اینکه باید این منابع با کنترل شرایط و در نظر گرفتن اقتضائات و شرایط محیطی و فرهنگی، بومی شوند؛ زیرا آنچه که صرفاً کپی‌برداری از کشورهای مذکور است، هیچگونه فایده‌ای نخواهد داشت. البته روش‌های مبتنی بر آزمایش و خطا نیز راه به‌جایی نخواهد برد.

محققان به این موضوع، به دو صورت نگرسته‌اند؛ یکی بررسی دقیق و موبه‌موی نص قوانین و ضوابط مربوط و دیگری ایجاد مدینه‌ی فاضله و آرمان‌شهر در تفکرات و



سپس مقایسه‌ی آن با وضع موجود. بیشتر نویسندگان و محققانی که درخصوص این موضوع آثاری دارند، از نوع دوم‌اند و عوامل اجرایی مستقر در دستگاه‌ها (شهرداری‌ها) و ارگان‌های خدمات‌رسان، صرفاً به بررسی از نوع اول اقدام کرده‌اند.

در بررسی اینکه ضوابط ملاک عمل شهرداری‌ها تا چه اندازه، به بازنگری و بروزآوری نیاز دارد، مطالعه‌ی دقیق کارکردهای فعلی این دستگاه‌ها ضروری است. قانون شهرداری یکی از قوانین کشور است که اصلاحیه‌های بسیاری دارد و عموماً مرتب‌کردن این اصلاحیه‌ها، در کنار قانون اصلی و آشکارکردن ناسخ و منسوخ‌ها پدیده‌ای زمان‌بر است. همین موضوع باعث سردرگمی و به‌تبع آن، اختلافات حقوقی می‌شود. در بسیاری از نمونه‌ها، این قانون توسط اصلاحیه‌های بعدی و برخی نیز توسط موادی از قانون‌های دیگر به‌خصوص قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور لغو شده‌اند.

روش تحقیق استفاده‌شده در این تحقیق، استفاده از بازخوردهای مجریان قانون و کسانی است که به‌طور مستقیم و غیرمستقیم از افاضات این قانون متأثر می‌شوند مانند کارکنان و مدیران ارگان‌های خدماتی و شهروندان و گردشگران و... همچنین از روش‌های مقایسه‌ی وضع ایدئال با وضع موجود و همین‌طور مقایسه کارکرد و خروجی قوانین ملاک عمل و مقایسه‌ی تطبیقی با کشورهای توسعه‌یافته استفاده شده است.

تبصره یک ماده یک، بر سر موضوع تبدیل شدن به شهر، دقیقاً همان مشکلی را می‌آورد که بر سر موضوع شهرستان شدن آمده است. به‌مراتب دیده شده که محدوده‌ای با داشتن شرایط به شهرستان تبدیل نشده، اما محدوده‌ای دیگر با شرایطی کمتر به شهرستان تبدیل شده است. ای‌کاهش، قانون صریح و قاطع اعلام‌نظر می‌کرد تا رایزنی‌ها، اعمال‌نفوذها و سایر مباحث پیش‌بینی‌نشده در قانون امکان بروز نداشته باشند. به‌عبارت‌دیگر، باید خطوط و حدنصاب‌ها، مثل خورشید در متن قانون بدرخشند. هرچند این موضوع باعث قربانی شدن تلخیص قانون خواهد شد؛ اما به‌نظر نگارندگان اهمیتی فراتر از تلخیص در آن نهفته است. چون که تلخیص بیش از حد قانون، باعث تفصیل بیش از حد آیین‌نامه اجرایی و دستورالعمل‌ها می‌شود که این خود

آفتی شایان توجه است.

به نظر می‌رسد اگر در ماده دو، به‌طور دقیق نحوه‌ی تعیین و تفکیک محدوده‌ی خدماتی و قانونی و حریم مشخص شود، دیگر به آیین‌نامه یا مراجعه به قوانین نیازی نیست. همچنین به نظر می‌رسد ذکر نکردن دقیق این موضوعات، به دلیل این است که آنان در زمان تصویب این قانون وجود نداشتند؛ به طوری که این ماده با تبصره یک ماده چهار قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشور مصوب سال ۶۲ تفاوت دارد و نمونه‌های دیگر مانند این.

پیش‌بینی نکردن مدیریت واحد شهری، یکی دیگر از کاستی‌های اساسی و مشهود در این قانون است. البته شاید نظر قانونگذار، بر تفویض نکردن اختیارات لازم به شهرداری بوده است؛ اما اگر چنین منظوری نیز در ذهن قانونگذار وجود داشته است، باید کمی از مسئولیت‌ها و وظایف محوله، به خصوص برخی بندهای ماده‌ی ۵۵ تعدیل شود؛ زیرا انجام اثربخش برخی از این وظایف، به حمایت قاطع قانونی و تفویض اختیارات فراتر از این مباحث در این قانون نیاز دارد (منجی‌پور، ۱۳۹۰: ۵۹)

یافتن مصادیق تعارض برخی مفاد این قانون با قانون‌های بعد از آن، به راحتی امکان‌پذیر است و اگر فرض را زمان تصویب قرار دهیم، قوانین دیگر، برخی بندهای این قانون را نقض کرده‌اند؛ ولی هنوز در متن این قانون وجود دارند و افراد غیرمتخصص هم به آن‌ها استناد می‌کنند.

در فصل دوم با عنوان «انتخابات انجمن شهر»، از مواد ۴ تا ۳۲ به‌طور کامل و در فصل سوم با عنوان «در تشکیل انجمن شهر» از مواد ۳۳ تا ۴۱ و مواد ۴۳ تا ۴۴ حذف شده است (منصور، ۱۳۹۴: ۸۳)

ماده‌ی ۴۲ دو نکته از نکاتی را که نیاز است وزارت کشور جانشین شورای شهر شود، برشمرده است و اگر سایر موضوع‌ها مانند انحلال شورا و... نیز ذکر شود، نبود شورا (به هر دلیل) با توجه به جایگزینی وزارت کشور، خللی در امور ایجاد نخواهد کرد. با توجه به اینکه، ماده‌ی ۷۶ قانون تشکیلات مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ و اصلاحات بعدی، طی ۳۴ بند وظایف شوراها را برشمرده‌اند (منصور، ۱۳۹۴)؛ ماده‌ی ۴۵



قانون شهرداری‌ها، در واقع به‌طور موازی با ماده‌ی ۷۶ قرار می‌گیرد و قانونگذاران در زمان تصویب قانون تشکیلات، می‌توانستند این ماده را از قانون شهرداری، ضمن انتقال مفاد دلخواه به ماده‌ی ۷۶، حذف کنند؛ ولی درحقیقت این اتفاق نیافتاده است. ضمن اینکه به‌رغم افزایش وظایف شوراها، اسلامی در ماده‌ی ۷۶ قانون تشکیلات، در بسیاری از مباحث، با مفاد ماده‌ی ۴۵ قانون شهرداری هم‌پوشانی و تطابق دارد (صارمی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۴). علاوه‌براینکه، مفاد ماده‌ی ۴۵ قانون شهرداری، در صورتی که تضادی با قانون تشکیلات نداشته باشد، اجراشدنی و مستند است و در نمونه‌هایی که وجود اختلاف مشهود است، مطابق قانون تشکیلات اقدام می‌شود. هرچند که خبرگان این امر و حقوقدانان بر تقدم و تأخر قوانین واقف‌اند؛ ولی مراجعه‌ی عموم به قوانین، شبهه و برداشت نادرست ایجاد می‌کند و هزینه و وقت بسیاری از طرفین صرف می‌کند. چه‌بسا، بسیاری از دادخواست‌های تقدیم شده به مراجع قضایی مستقیم یا غیرمستقیم، از ندانستن قوانین نشئت گرفته است؛ به‌طوری‌که، بعد از مشکلات تفسیری و معنایی قوانین، پیچیده و دشواربودن اثبات اعتبار قوانین به‌خصوص در حقوق ایران، از مهم‌ترین و اصلی‌ترین دلایل جهل به قانون است. قانونگذار ۳۴ بند و هشت تبصره در ماده‌ی ۷۶ قانون تشکیلات وضع کرده است و هیچگونه اظهارنظری درخصوص ماده‌ی ۴۵ قانون شهرداری نمی‌کند که آیا ابطال گردد و یا ابقا و... هرچندکه به‌دلیل تعدد و تنوع این معضل در قانونگذاری ایران در نمونه‌های اختلاف، ملاک، قانون مؤخر است و در بیشتر مواقع، بدین‌گونه عمل می‌کنند؛ به‌علاوه‌اینکه بعضاً عام و خاص‌بودن قانون نیز باید مشخص شود.

برای پرهیز از طولانی‌شدن مطلب، وظایف شوراها در قانون شهرداری و قانون تشکیلات را مقایسه نمی‌کنیم.

ماده‌ی ۴۶ قانون شهرداری، به‌وضوح در ماده‌ی ۸۶ قانون تشکیلات با جزییات بیشتر تکرار شده است.

طبق قانون تشکیلات، شورا موظف به ابلاغ و ارسال صورت‌جلسات و مصوبات خود به وزارت کشور است و وزارت کشور می‌تواند در صورت تشخیص اینکه

مصوبات مغایر با قوانین و مقررات کشور است یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شورا، مراتب را برای اطلاع به شورا اعلام کند؛ باین اوصاف، مواد ۴۷ تا ۴۹ قانون شهرداری بدون اینکه ابطال شود، عملاً قابل استناد نیست و باعث حجیم شدن قانون شهرداری شده است.

مفاد مواد ۵۰ تا ۵۳ قانون شهرداری، به تفصیل در قانون تشکیلات توضیح داده شده است. این مواد، عملاً قابل استناد نیست و صرف وجود قانون بدون قابلیت اجرایی، به جز افزایش حجم قوانین و همچنین اشتباه عموم که به قوانین مراجعه می‌کنند، نتیجه‌ای نخواهد داشت.

ماده ۵۴، حق اطلاع از سازمان تفصیلی پیشنهادی شهرداری به وزارت کشور را برای شورای اسلامی شهر قائل می‌شود؛ از همین رو بسیاری، از شوراها خواهان تصویب سازمان تفصیلی در صحن شورا می‌شوند که از مجوز داده شده در این ماده فراتر است و از این رو به نظر می‌رسد این ماده باید با شفافیت و صراحت بیشتر تصحیح شود.

از بحث برانگیزترین مواد قانون شهرداری در طول ادوار مختلف، ماده ۵۵ این قانون است که بسیار تعدیل شده است. این ماده، به تناوب متأثر از شرایط حاکم بر کشور، تغییر کرده است و بعضاً در برخی زمینه‌ها، وظایفی به شهرداری اضافه شده و در زمینه‌های دیگر وظایفی از دوش شهرداری برداشته شده است. همانند بیشتر مواد قانون شهرداری، این ماده نیز به بازنگری کلی نیاز دارد. به طور مثال، در بعضی زمینه‌ها، وظایفی را که در واقع شهرداری‌ها در سطح شهرها به عهده گرفته‌اند و متولی آن محسوب می‌شوند، ذکر نکرده است و بعضاً برخی وظایف دستگاه‌های اجرایی دیگر را در قالب وظایف شهرداری بر شمرده است. هرچند که ایجاد تغییرات مثبت در این ماده، به علت اعمال نظرات مراکز متعدد تصمیم‌گیری و ملاحظات سطوح ملی، به سادگی امکان‌پذیر نخواهد بود.

مواد ۵۶ و ۵۷ قانون شهرداری‌ها نیز در دوره کنونی، اندکی جنبه‌ی طنز دارند؛ اول اینکه در ماده ۵۶ عنوان شده که شهرداری حق دادن تعهد برای تهیه و توزیع آب و برق و سایر تأسیسات شهرداری در خارج از محدوده‌ی قانونی شهر را ندارد و عنوان



نکرده که برق و آبرسانی و... به خارج از محدوده‌ی قانونی ممنوع است و صرفاً دادن تعهد را ممنوع نکرده است و می‌توانست راحت و سلیس ذکر کند شهرداری تعهدی برای تهیه و توزیع برق و آب و... در خارج از محدوده‌ی قانونی شهر ندارد. به هر حال، منظور مقنن باتوجه به قرائن سایر مواد این قانون کاملاً مشخص است؛ ولیکن با عبارتی که در این ماده ذکر شده، در راستای مقصود قانونگذار قرار نمی‌گیرد. ضمن اینکه توجه داشته باشید سال‌ها قبل، با استدلال اینکه تهیه برق و آب ملی ولی توزیع آن در قسمتی محلی است و با لطف و مرحمت قانونگذاران وقت!! برای جداکردن واحدهای آب و برق از بدنه‌ی شهرداری و ایجاد شرکت‌های آب و برق در بدنه‌ی دولت اقدام کردند.

فصل هفتم قانون نیز به مقررات استخدامی و مالی می‌پردازد. با بررسی قوانینی که ملاک عمل دستگاه‌های مختلفی‌اند، به این نتیجه می‌رسیم که بزرگ‌ترین دستگاه اجرایی کشور که بدون قوانین و ضوابط استخدامی و مالی منسجم اداره می‌شود، شهرداری است. کل مواد قانونی (در قانون شهرداری) که به‌طور مستقیم، به شرایط استخدامی شهرداری‌ها می‌پردازد، هفت ماده است که پنج ماده از آن نیز حذف شده است. هرچند که قوانین مختلف نظیر قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۰۳/۳۱ و قانون نظام هماهنگ پرداخت کارمندان دولت مصوب ۱۳۷۰/۰۶/۱۳، شهرداری‌ها را نیز پوشش می‌دهند، به شدت نیاز به وجود قانون اداری و استخدامی منسجم و بروز و مختص شهرداری‌ها احساس می‌شود. در نهایت شگفتی، نمایندگان مجلس در ماده‌ی ۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، برای استثناکردن شهرداری‌ها از شمول این قانون اقدام کرده‌اند که این اتفاق، علاوه بر اینکه، بی‌توجهی مجموعه‌ی تدوین‌کننده و همچنین مجموعه‌ی تصویب‌کننده‌ی قوانین به شهرداری‌ها را می‌رساند، بیشتر تداعی‌کننده‌ی این موضوع است که مجموعه‌ی عظیم شهرداری‌ها، در سراسر کشور، به‌دنبال احقاق حقوق خود نیستند و در این زمینه، بسیار بسیار منفعلانه قدم برمی‌دارند.

یکی از ارگان‌هایی که به‌دلیل نبود قوانین کارآمد در زمینه‌ی منابع انسانی، در مقایسه با ادارات دیگر مشکلات بیشتری دارد، شهرداری است. شهرداری‌ها به برنامه‌ریزی منسجم منابع انسانی در سطح ملی که در چارچوب اسناد چشم‌انداز

پیاده‌سازی شده باشد، نیازمندند. وجود چهارده نوع وضعیت استخدامی در شهرداری‌های کشور، نشان‌دهنده‌ی نبود برنامه‌ریزی و نظارت ملی برای منابع انسانی شهرداری‌هاست. (محمدی، ۱۳۸۱: ۱۰۲). تنوع نوع استخدام، قطعاً با تبعیض و به‌دنبال آن نارضایتی پرسنل همراه خواهد بود. نزدیک به نیمی از پرسنل شهرداری‌ها شرکتی‌اند که به‌رغم نیاز به خدمات آن‌ها و سابقه‌ی طولانی ایشان، در وضعیت بلا تکلیفی به‌سر می‌برند. کارکنان قراردادی شهرداری‌ها که بیشتر با آزمون استخدامی و طی مراحل گزینش وارد شهرداری‌ها شده‌اند، بعد از گذشتن بیش از ده تا پانزده سال، تاکنون تبدیل وضع نشده‌اند و حتی کارمندان ثابت و پیمانی نیز در مقایسه با هم‌قطاران خود، در دستگاه‌های دولتی از بسیاری مزایا محروم‌اند. ضمن اینکه، جذب در شهرداری‌ها، عموماً تا صرف قسمت اعظمی از بودجه جاری ادامه می‌کند و صرفاً زمانی جذب محدود می‌شود که مسائل اعتباری ایجاد شود. در هنگام جذب کمتر، به نیاز مجموعه‌ی شهرداری به خدمات افراد جذب‌شده توجه می‌شود و مسائل دیگر در جذب بیش از حد نیاز دخیل است.

در مجموعه قوانین و مقرراتی که در چند سال اخیر وضع شده است، به‌کرار مشاهده می‌شود براینکه کارکنان شهرداری‌های کشور، کارمندان دولت محسوب نمی‌شوند، بسیار تأکید شده است و باهمین توجیه، آن‌ها از بسیاری مزایای پیش‌بینی شده در قوانین محروم شده‌اند. ضمن اینکه مبرهن است کارمندان شهرداری‌ها جزو کارمندان دولت محسوب نمی‌شوند؛ اما تکرار مکرر آن در قوانین جدید و محروم کردن آنان از برخی مزایا، به‌نوعی باعث تبعیض و اجحاف بر قشر عظیم و زحمت‌کشی از جامعه می‌شود؛ قشری که با استناد به چند تحقیق دانشگاهی، می‌توان گفت عملکرد ساعات مفید اداری بیشتری در مقایسه با کارمندان دولت دارند. طبیعتاً با افزایش حقوق و مزایا و دریافتی‌های آن‌ها، مسئولیت و بار مالی بر عهده‌ی دولت نخواهد بود که تصویب کنندگان قوانین نگران این موضوع نیز هستند!

رویکرد کنونی مجموعه‌ی پیشنهاددهنده و موضع قوانین و مقررات، چندان دفاع‌شدنی نیست و این معضل، باید با دو روش حل شود؛ اول اینکه، با تصحیح ماده‌ی



۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، شهرداری‌های کشور زیرپوشش این قانون قرار گیرند و دوم اینکه، قوانین اداری و استخدامی منسجم و مبسوط و کارشناسی‌شده‌ای برای کارکنان شهرداری‌ها وضع و ابلاغ شود. ضمن اینکه تنها آیین‌نامه‌ی پرسنلی شهرداری با عنوان «آیین‌نامه‌ی استخدامی کارکنان شهرداری‌ها» مصوب ۱۳۸۱/۰۸/۱۵ نیز ملغی شده و قابلیت اجرایی ندارد و هیچ جایگزینی نیز برای آن تدوین نشده است. از مواد ۶۵ تا ۸۵ قانون شهرداری، به بحث امور مالی شهرداری می‌پردازد که در برخی زمینه‌ها، به‌رغم ابطال نشدن آنان بر وفق ضوابط جدید در سایر قوانین اقدام می‌شود.

از چالشی‌ترین مواد قانون شهرداری، ماده‌ی صد این قانون است که بارها اصلاح و تبصره‌هایی از آن حذف یا به آن اضافه شده است؛ ضمن اینکه هرازچندگاهی، زمزمه‌هایی از دولت یا مجلس برای اصلاح مجدد آن به گوش رسیده و سپس خاموش می‌شود و این تناوب همین‌طور ادامه دارد. با گشتی در خیابان‌ها و کوچه‌های شهرهای ایران و مقایسه‌ی آن با نمونه‌های موفق جهانی، متوجه ناکارآمدی این ماده می‌شویم. شاید اگر تصور را بر این موضع قرار دهیم که از تفکر ایدئال فاصله بگیریم و مقتضیات جامعه خود را لحاظ نماییم شاید کمی از این نارسایی قانون قابل تحمل‌تر باشد. با این حال در جوامعی که شهرهایی با کیفیت مطلوب دارند، به‌ندرت شهرداری‌هایی می‌بینید که دستگاه‌های خدمت‌رسان شهری زیرنظر آن‌ها و متعلق به آن‌ها نباشد.

معضل دیگر قانون شهرداری‌ها، تعدد مراکز بالاسری است که تا اندازه‌ای نیز به قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مربوط است. به این شرح که نحوه‌ی ارتباط شورای اسلامی به‌مثابه‌ی شخصیتی حقوقی غیردولتی و مافوق بلافصل شهرداری، با مجموعه‌ی دولتی نظارتی فرمانداری و پس از آن استانداری به‌عنوان ناظر عالی به‌درستی تبیین نشده است؛ به‌عبارت‌دیگر و عامیانه‌تر یکی به میخ و یکی به نعل خورده است. ماده‌ی ۸۳ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور تصمیمات شورای شهر را منوط به تأیید دستگاه نظارتی می‌کند

(منصور، ۱۳۹۴)؛ به طوری که عملاً این برداشت پیش می‌آید که شورای اسلامی شهر قدرت هیچ‌گونه تصمیم‌گیری ندارد، مگر با موافقت دستگاه نظارتی. البته وجود قوانین بسیار گسترده و بعضاً متناقض و نبود سامانه‌ی مجازی منسجم برای متمرکز کردن این قوانین و تعدد و خاص و عام و تأخر و تقدم آیین‌نامه‌های اجرایی و دستورالعمل‌ها و بعضاً بی‌اطلاعی برخی شوراها و دستگاه‌های نظارتی، اصطکاک بسیاری در این زمینه به وجود آورده و انرژی فراوانی صرف کرده است. مطلوب‌تر آن است که قانون به صراحت و شفافیت موضع‌گیری کند و راه را برای تفسیر به رأی و جست‌وجو در قوانین و مقررات برای یافتن تبصره، ماده، ردیف یا عبارتی به منظور اثبات ادعای خود ببندد. برای اثبات تکثر قوانین مقررات، همین کافی است که عنوان گردد برخی از قوانین و آیین‌نامه‌های ضروری شوراها و دستگاه‌های نظارتی شوراها به تقریب بیش از سیصد نمونه عنوان که به طور مستقیم یا غیرمستقیم با شهرداری در ارتباط بوده می‌باشد. به این نمونه‌ها، باید اصلاحیه‌ها، استفساریه‌ها، مشورت‌های حقوقی، رأی‌ها و وحدت‌رویه‌های دیوان را نیز اضافه کرد.

به عبارت دیگر در کلیه‌ی این قوانین، حداقل عبارت یا تبصره یا ماده‌هایی در خصوص شهرداری وجود دارد که نیاز است یک عضو شورا یا دستگاه نظارتی از آن مطلع باشد و در زمان تصمیم‌گیری مستند به آن عمل کند؛ بنابراین تسلط به همه‌ی این قوانین، کاری بسیار مشکل است و به تبع آن قطعاً باید برداشت‌های متفاوت از قوانین مربوطه را پیش‌بینی کرد.

در زمینه‌ی تخلفاتی که کنترل آن‌ها مربوط به شهرداری است، بعضاً ابزارهای چندان قوی در قانون پیش‌بینی نشده است و در قسمت‌هایی که چنین تمهیدی توسط قانون ذکر شده است، به دلیل تحقق نیافتن مدیریت واحد شهری و استقرار مدیریت جزیره‌ای در سطح شهر، در واقع امکان اجرای مؤثر آن وجود نداشته است که نمود آن به طور محسوس، در کنترل تخلفات ساختمانی و ساخت‌وساز غیرمجاز و سدمعبر و اجرای پروژه‌های عمرانی توسط دستگاه‌های اجرایی در سطح شهر، مشاهده می‌شود. (پیوندی، ۱۳۸۷: ۷۴). به عبارت دیگر، نمونه‌های بسیار دیگری نیز وجود دارد که در



نسخه‌ی اصلی این نوشتار ذکر شده است؛ ولی به دلیل تلاشی که در خلاصه‌کردن این مقاله وجود داشت، حذف شده است. با این وجود، برخی شهرداری‌های کشور، به استناد همین قانون که مشکلات زیادی دارد، توانسته‌اند با تلاش مضاعف در ارائه‌ی خدمات به شهروندان، عملکرد مناسبی از خود نشان دهند.

۲. نتیجه‌گیری

بیشتر تحقیقات و بررسی‌های انجام شده در چندسال اخیر، نشان‌دهنده‌ی لزوم تغییر قانون شهرداری‌ها بوده است و آنچه در بیشتر آن‌ها مشترک بوده، ضعف‌های مختلفی است که متوجه قانون مذکور می‌شود. هرچند در برخی شرایط و برخی شهرداری‌ها، نمونه‌ی نسبتاً موفق در مقایسه با موقعیت‌های هم‌جوار مشاهده می‌شود؛ اما برآیند کلی، همراهی نکردن این قانون با برنامه‌های تحول سریع است و بیشتر بررسی‌کنندگان قوانین و ضوابط و مقررات شهرداری، درخصوص تغییر آن هم‌عقیده‌اند. در مقایسه‌ی تطبیقی متون قانونی نیز تناسب کمی بین قانون مورد عمل شهرداری‌های ایران با کشورهای پیش‌تاز در زمینه‌ی خدمات شهری دیده می‌شود. البته معضلی که در تدوین قانون جدید شهرداری، به احتمال زیاد به وجود خواهد آمد، تلاش مراجع مختلف تأثیرگذار برای گنجاندن مباحث مدنظر خود در قانون جدید است و البته این موضوع، به شهرداری‌های کشور برخواهد گشت که از موضع کم‌حرکی و پذیرفتن بی‌قیدوشرط تصمیم‌های دیگران خارج شوند و در کارهای مربوط به خود فعالانه مشارکت کنند. حتی شهرداری‌های کشور، باید با تشکیل اتحادیه‌ها و دبیرخانه‌های مختلف و تخصصی به‌نوعی عمل کنند که تهیه‌ی پیش‌نویس قانون جدید به آن‌ها واگذار شود. موضوع دیگر، صرف تغییر و وضع قانون جدید نیست؛ بلکه درج درخواست‌ها و مطالبات شهرداری‌ها در متن قانون جدید است؛ به عبارت دیگر، تغییر قانون اگر با واقع‌بینی و بحث‌های کارشناسی و از همه مهم‌تر، مشورت کردن با مجریان همراه نباشد، تغییر چندانی در وضعیت شهرداری‌ها ایجاد نخواهد کرد.

به‌هرحال تجمیع مسائلی که باید در تدوین قانون آینده‌ی شهرداری مدنظر قرار

گیرد به شرح زیر ارائه می‌شود:

- تأکید نکردن بر مدیریت یکپارچه‌ی شهری، به‌رغم الزام قانونی برنامه‌های پنج‌ساله سوم و چهارم توسعه کشور؛
- ارتباط وظایف شهرداری با برخی از دستگاه‌ها و نبود تعامل سازنده بین آنان مانند شرکت‌های آبفا، مخابرات، برق، گاز و...؛
- نبود ضمانت اجرایی کم‌هزینه و سریع برخی مواد قانونی مانند ماده‌ی صد، ماده‌ی ۷۷، بند ۲۵ ماده‌ی ۵۵ و...؛
- پایین بودن سطح و منزلت شهرداری در کشورهای جهان سوم، درمقایسه با کشورهای جهان اول؛
- تأکید نکردن بر درآمد پایدار شهرداری‌ها؛
- مشکلاتی متعدد شهرداری‌ها که درطول اجرای دستورات دولتی به وجود می‌آیند؛
- گرایش نداشتن شهرداری‌ها به الکترونیکی شدن (به خصوص در شهرهای کوچک) بنا به دلایل مختلف از جمله اعتبار و سرمایه‌ی انسانی سنتی؛
- نبود قوانین و مقررات کارآمد در حیطه‌ی اداری و مالی؛
- تلاش نکردن برای تقویت بدنه‌ی کارشناسی بومی شهرداری و برگزیدن نظارت به‌جای تصدی‌گری؛
- تأثیر بسیار زیاد اقتصاد ملی بر درآمد شهرداری‌ها؛
- فروش تراکم، پارکینگ و...؛
- تمایل شدید شهرداری‌ها به گرفتن جرایم کمیسیون ماده صد؛
- پایین بودن دریافتی کارکنان و مدیران شهرداری درمقایسه با کارکنان و مدیران سایر دستگاه‌ها؛
- تصویب برخی ضوابط و طرح‌ها در شوراها بدون آماده‌بودن زیرساخت‌های اعتباری و ساختاری؛
- توزیع نکردن به‌موقع عوارضی که وصول آن‌ها ملی و اختصاص آن‌ها محلی



است؛

- تخصیص نیافتن به موقع اعتبارات دولتی که در قالب برخی از پروژه‌ها ابلاغ می‌شوند؛
- میل دولت به تسلط همه‌جانبه بر شهرداری‌ها؛
- وجود گرایش‌های قومی، طایفه‌ای، عشیره‌ای (به‌خصوص در شهرهای کوچک) و بعضاً سیاسی و... در مجموعه شورا و به تبع آن شهرداری که باعث هدررفت منابع می‌شوند؛
- تعدد مراکز بالاسری؛
- نبود دید بلندمدت در شورا و به تبع آن در شهرداری. بیشتر پروژه‌ها با دید چهار ساله طراحی و اجرا می‌شوند و تغییر شورا که خود موجب تغییر بدنه مدیریتی شهرداری می‌شود، اولویت‌ها و استراتژی‌ها و ردیف‌های بودجه‌ای را تغییر می‌دهد؛
- مربوط بودن بیش از شصت درصد دعاوی شهرداری در مراجع قضایی، به حدود پنج یا شش ماده از قانون شهرداری. در صورت اصلاح و ایجاد شفافیت در آن‌ها و یا ایجاد ضمانت‌ها و اهرم‌های بازدارنده و دیگر مکانیزم‌های کنترلی، تعداد پرونده‌های مذکور به شدت کاهش می‌یابد؛
- انتقال بی‌وقفه، شدید و کانالیزه‌نشده آسیب‌ها و برخی چارچوب‌های هیجانی غیرکارشناسی و مقطعی و دستورات و مصوبات چندسویه‌ی مغایر با اسناد چشم‌انداز و اهداف بلندمدت از مراجع بالاسری به شهرداری؛
- بروز موج تقلید از کشورهای توسعه‌یافته در زمینه‌ی خدمات شهری. این مشکل که احتمال بروز آن وجود دارد، باعث درج عقاید و نظرات خاصی در پیش‌نویس قانون جدید خواهد شد که با شرایط فعلی جامعه‌ی ما متناسب نیست و در صورت بومی نکردن این آیتم‌ها با کارکردهای منفی آن‌ها روبه‌رو خواهیم بود. البته این به معنای استفاده نکردن از تجربه‌ها و الگوهای موفق آن‌ها نیست.

منابع

۱. پورغلام، هادی. (۱۳۹۲). *اولین همایش ملی جغرافیا، شهرسازی و توسعه پایدار*. چاپ اول، ص ۱۰۵.
۲. شکری، نادر. (۱۳۸۹). *آسیب شناسی قانون شهرداری*. چاپ اول.
۳. پیوندی، حسن. (۱۳۸۷). *نشریه داخلی شهرداری دامغان*. چاپ هفتم.
۴. صارمی زاده، محمدفاضل. (۱۳۹۱). *مجموعه کامل قوانین و مقررات مرتبط با شهرداری*، چاپ اول.
۵. محمدی، علی حسن. (۱۳۸۱). *ماهنامه پژوهشی آموزشی شهرداری‌ها*، چاپ چهارم. ص ۱۰۲.
۶. منجی پور، حسن و دیگران. (۱۳۹۰). *پیشنهادهای راهکارهای هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی*، چاپ اول.
۷. منصور، جهانگیر. (۱۳۸۹). *قانون عمران و نوسازی شهر*، چاپ هشتم.
۸. منصور، جهانگیر. (۱۳۹۴). *قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری*، چاپ بیست و دوم.
۹. نسبی، بهزاد. (۱۳۹۲). *مشکلات عمده شهرداری‌ها*. چاپ اول.
۱۰. نادری، افشین. (۱۳۹۳). *مشکلات حقوقی شهرداری‌ها*. چاپ اول.