

واکاوی موانع و ظرفیت‌های نظارت شوراهای اسلامی شهر بر مدیریت شهری: رهیافتی برای بهبود کارآمدی

حبیب اشجعی

دانشجوی دکترای حقوق عمومی، دانشکده حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران.

habib.4954@gmail.com

مجتبی همتی (نویسنده مسئول)

استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.

Mhemmati1358@yahoo.com

**قابل انتشار در دوره ۲۵، شماره ۶۵ (بهار ۱۴۰۵) نشریه پژوهش‌های حقوقی**

## چکیده

نظارت شوراهای اسلامی شهر بر مدیریت شهری و شهرداری از مهم‌ترین کارکردهای این نهاد مردمی محسوب می‌شود. پژوهش حاضر با هدف آسیب‌شناسی این فرآیند نظارتی و شناسایی چالش‌ها، الزامات و راهکارهای بهبود انجام شده است. روش تحقیق نوشتار از نوع توصیفی-تحلیلی بوده و اطلاعات با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای، اسنادی و مصاحبه‌های تخصصی با افراد مطلع و با تجربه جمع‌آوری گردیده است. جامعه آماری شامل خبرگان، اعضای شوراها و مدیران شهری می‌باشد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که شوراهای اسلامی شهر با چالش‌های متعددی همچون محدودیت‌های قانونی، عدم نهادینگی کامل، ضعف آموزشی اعضا و محدودیت در اختیارات نظارتی مواجه هستند. مهم‌ترین راهکارهای پیشنهادی شامل: بازنگری در قوانین و مقررات، افزایش اختیارات نظارتی، ارتقای سطح آموزش اعضا، تقویت سازوکارهای مشارکت شهروندی و شفاف‌سازی فرآیندهای مدیریت شهری می‌باشد. نتایج این پژوهش می‌تواند برای سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان شهری و متولیان امر مدیریت شهری راهگشا باشد و زمینه‌ای برای بهبود عملکرد شوراهای اسلامی شهر فراهم آورد.

واژگان کلیدی: شوراهای اسلامی شهر، نظارت، مدیریت شهری، آسیب‌شناسی، شهرداری

## ۲. مقدمه

در نظام جمهوری اسلامی ایران، مشارکت مردمی و دموکراسی محلی از اهمیت بسیار مهمی برخوردار است. شوراهای اسلامی شهر، به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای مردمی، نقش حیاتی در تحقق این مهم ایفا می‌کنند. این نهاد برخاسته از اصول قانون اساسی، با هدف مشارکت شهروندان در اداره امور محلی و توزیع عادلانه قدرت شکل گرفته است. تاریخچه شکل‌گیری شوراهای اسلامی به دوران پس از انقلاب اسلامی بازمی‌گردد، جایی که قانون‌گذاران اساسی به دنبال ایجاد مکانیزمی برای مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های محلی بودند. بر اساس اصل ششم قانون اساسی، اداره امور کشور باید با اتکا به آرای عمومی و از طریق انتخابات صورت پذیرد. شوراهای اسلامی شهر و روستا یکی از مهم‌ترین مصادیق این مشارکت محسوب می‌شوند.

وظایف شوراهای اسلامی شهر طیف گسترده‌ای از اختیارات را شامل می‌شود. از انتخاب شهردار گرفته تا تصویب بودجه و نظارت بر عملکرد شهرداری. این نهاد به عنوان پارلمان محلی، نقش واسطه‌ای میان شهروندان و مدیریت شهری ایفا می‌کند و می‌تواند تأثیر قابل توجهی در بهبود خدمات شهری داشته باشد.

با وجود اهمیت و جایگاه قانونی این نهاد، مطالعات متعدد نشان می‌دهند که شوراهای اسلامی شهر با چالش‌های متعددی مواجه هستند. از جمله این چالش‌ها می‌توان به عدم نهادینگی کامل، محدودیت‌های قانونی، ضعف در آموزش اعضا و عدم جلب اعتماد کامل شهروندان اشاره کرد. این مسائل باعث شده تا کارآمدی و اثربخشی این نهاد مردمی با چالش مواجه شود.

در این میان، نقش نظارتی شوراهای اسلامی شهر از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. نظارت بر عملکرد شهرداری، حسابرسی مالی، بررسی مصوبات و طرح‌های شهری از جمله وظایف مهم این نهاد محسوب می‌شود. اما واقعیت آن است که این نقش نظارتی چندان که باید و شاید محقق نشده است.

پژوهش حاضر با درک این ضرورت، درصدد است تا به صورت جامع و عمیق به آسیب‌شناسی نظارت شوراهای اسلامی شهر بپردازد. هدف اصلی، شناسایی دقیق چالش‌ها، الزامات و ارائه راهکارهای عملیاتی برای بهبود عملکرد این نهاد مردمی است.

اهمیت این تحقیق از دو بعد قابل بررسی است. از منظر نظری، این پژوهش می‌تواند به غنای ادبیات علمی در حوزه مدیریت شهری و نهادهای مردمی کمک کند. از بعد کاربردی نیز، نتایج می‌تواند راهگشای مسئولان، سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان شهری در جهت ارتقای نقش شوراها باشد.

در این مطالعه تلاش شده تا با رویکردی علمی و با استفاده از روش‌های تحقیق دقیق، ابعاد مختلف نظارت شوراهای اسلامی شهر را مورد بررسی قرار دهند. شناسایی دقیق موانع، محدودیت‌ها و ظرفیت‌های موجود، می‌تواند گام موثری در جهت تقویت جایگاه این نهاد مردمی محسوب شود. امید است نتایج این پژوهش بتواند به بهبود عملکرد شوراهای اسلامی شهر کمک کرده و زمینه‌ای برای مشارکت هرچه بیشتر شهروندان در اداره امور محلی فراهم آورد.

## ۳. مبانی نظری

### ۳-۱ مفهوم شوراهای اسلامی شهر

شوراهای اسلامی شهر نهادی محلی هستند که ریشه در اصول اسلامی و قانون اساسی ایران دارند. این شوراهای پس از انقلاب اسلامی به عنوان جایگزین انجمن‌های شهر تأسیس شدند و نقش مهمی در اداره امور شهری ایفا می‌کنند. مطابق اصل ۱۰۰ قانون اساسی، شوراهای اسلامی شهر با هدف پیشبرد برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی و آموزشی تشکیل شده‌اند. اعضای این شوراهای توسط مردم همان محل انتخاب می‌شوند و وظیفه نظارت بر اداره امور شهر را برعهده دارند.<sup>۱</sup>

از مهمترین وظایف شورای اسلامی شهر می‌توان به انتخاب شهردار، تصویب بودجه و نظارت بر عملکرد شهرداری اشاره کرد. این شوراهای دارای اختیارات تصمیم‌گیری و نظارتی گسترده‌ای هستند، هرچند در برخی موارد مانند نظارت بر نهادهای خدماتی مثل آب و برق محدودیت دارند. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۷۵ به تصویب رسید. این قانون پنج فصل دارد که به تشکیلات، انتخابات، وظایف، رسیدگی به تخلفات و سایر مقررات مربوط به شوراهای می‌پردازد. شوراهای اسلامی شهر در راستای تحقق مدیریت شورایی و مشارکت مردمی در اداره امور شهری ایجاد شده‌اند. آنها تلاش می‌کنند تا خدمات شهری را بهبود بخشیده و زمینه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را فراهم کنند.<sup>۲</sup> از نکات مهم در مورد این شوراهای، تأکید بر انتخابی بودن اعضا و نقش آنها در نظارت بر امور شهری است. در شهرهای مختلف، شهرداران توسط شورای اسلامی شهر انتخاب می‌شوند، البته صدور حکم آنها بسته به جمعیت شهر بر عهده استاندار یا وزیر کشور است. با وجود چالش‌هایی مانند محدودیت در نظارت بر برخی نهادها، شوراهای اسلامی شهر گام مهمی در جهت مردم‌سالاری و مشارکت شهروندان در اداره امور محلی محسوب می‌شوند. این نهاد از سال ۱۳۷۵ به بعد با تکیه بر اصول قانون اساسی و با هدف تسهیل مدیریت شهری و افزایش مشارکت مردمی فعالیت خود را گسترش داده است.<sup>۳</sup>

### ۱-۳- تاریخچه شوراهای اسلامی شهر

مساله شورا سابقه‌ای بیش از هزار سال یعنی صدر اسلام دارد. با توجه به نص صریح قرآن کریم و همچنین شیوه رفتاری پیامبر اکرم (ص) مبنی بر مدیریت امور به شکل شورایی، مساله شورا از دیرباز در فرهنگ ایرانی-اسلامی ریشه دوانده است. فعالیت‌های شهرداری در ایران را باید از دوره مشروطیت دانست. در سال ۱۲۸۶ هـ.ش، با تصویب قانون بلدیة، نخستین شهرداری تهران تأسیس شد. تا سال ۱۳۰۴، ۱۶ شهرداری در ایران ایجاد شد.<sup>۴</sup> اما شورا به مفهوم نوین آن، به دوران پهلوی باز می‌گردد که حرکت‌هایی در راستای قدرت بخشی به شوراهای محلی برای مدیریت و تصمیم‌گیری در امور اجرایی انجام شد. البته تغییرات قانونی در برخی موارد باعث کاهش اختیارات شورا شد. در دوره سلطنت رضاخان، تأسیس شهرداری‌ها تسریع یافت

<sup>۱</sup> امانپور، سعید، نبی‌اله حسینی شه‌پریان، نسرین آتش افروز، و قاسم فرهمند. «بررسی و تحلیل عملکرد شوراهای در مدیریت شهری (نمونه موردی؛ شهرایزه)». پژوهش و برنامه ریزی شهری ۶، ۲۲ (۱۳۹۴): ۹۵-۱۱۰.

<sup>۲</sup> همان

<sup>۳</sup> همان

<sup>۴</sup> محمدی، روح‌الله. «دیدگاه مدیریت شهری نسبت به جایگاه شوراهای اسلامی هر شهر». در بیست و سومین کنفرانس ملی مهندسی عمران، معماری و شهرسازی، شیروان (۱۴۰۳): ۱-۱۱.

و تا پایان سلطنت وی، ۱۳۶ شهرداری تأسیس شد. در این دوره، شهرداری‌ها کاملاً دولتی بودند. پس از انقلاب نیز با توجه به رویکرد نوین حکمرانی در ایران و تأکید بر مشارکت و تعاونی، شوراهای شهری و محلی تا حدودی احیا شدند، اما در نیمه دوم دهه ۱۳۷۰ بود که عملاً بحث شوراهای اسلامی شهر و روستا به آن شکلی که امروزه می‌شناسیم در ایران پا گرفت. با روی کار آمدن دولت جدید و رویکرد نسبتاً مدرنیستی که بر حوزه سیاسی-اجتماعی کشور حاکم شد، تشکیل شوراهای اسلامی در دستور کار قرار گرفت. اگرچه در خرداد ۱۳۷۵ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی به تصویب رسید؛ اما نخستین انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در سال ۱۳۷۷ شروع شد. فعالیت شوراهای اسلامی در ایران، مطابق اصل ۱۰۰ قانون اساسی است که تشکیل شوراهای در روستا، شهر، بخش و غیره را الزامی می‌داند. پس از انقلاب اسلامی، قانون اساسی بر اداره شورایی کشور تأکید کرد و یک فصل کامل به شوراهای اختصاص داد.<sup>۵</sup>

مضافاً باید بیان داشت که در دوران قبل از انقلاب، انجمن‌های شهر وجود داشتند، اما اکثراً از افراد طبقات ذی‌نفوذ تشکیل می‌شدند و نتوانستند اقدامات مؤثری انجام دهند. شهرداران عملاً مدیران مطلق‌العنان شهرها بودند.<sup>۶</sup> پس از انقلاب اسلامی، تحولات مهمی رخ داد:

- تأکید بر اداره شورایی کشور در قانون اساسی
- جایگزینی شورای اسلامی شهر به جای انجمن‌های شهر
- تصویب قانون تشکیلات شوراهای در سال ۱۳۷۵

از نظر توسعه کمی، در فاصله سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۷۵، ۱۶۷ شهرداری جدید تأسیس شد. در سال ۱۳۷۵، تعداد شهرداری‌ها به ۶۵۰ شهرداری رسید. تحولات مهم این دوره شامل:

- کاهش حمایت‌های مالی دولت از شهرداری‌ها
- اجبار شهرداری‌ها به اتکا بر منابع داخلی
- تمرکز بر توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهرها.<sup>۷</sup>

## ۲-۱-۳ ساختار شوراهای

شورای اسلامی شهر و شهرداری هر دو از سازمان‌های محلی دارای شخصیت حقوقی مستقل به شمار می‌آیند که نقش مهمی در ایجاد ظرفیت‌های توسعه در جامعه دارند. تا قبل از تشکیل شورای اسلامی شهر، شهرداری دارای استقلال عمل و آزادی بیشتری در اداره امور شهر بود و در واقع شهردار کارمند وزارت کشور و از سوی آن وزارتخانه منصوب می‌شد. نظارت وزارت کشور بر شهرداری، یک نظارت بروکراتیک بود و در دراز مدت این نظارت کارآمدی خود را از دست داد. اما نظارت شورای اسلامی شهر بر شهرداری، نظارت دموکراتیک و مردمی است. شورای شهر در ایران همراه با شورای روستایی، شوراهای پایه برای شوراهای

<sup>۵</sup> خیرخواهان، جواد. «نقش شوراهای اسلامی شهر در توسعه محلی». جستارهای سیاسی معاصر ۸، ۱۶ (۱۳۹۶): ۴۵-۶۸.

<sup>۶</sup> همان

<sup>۷</sup> همان

ما فوق هستند. شوراهای اسلامی شهر مجلسی محلی هستند که اعضای آن توسط مردم همان شهر انتخاب می‌شوند. وظایف اصلی آنها شامل:

- انتخاب شهردار
- تصویب بودجه
- نظارت بر عملکرد شهرداری

این شوراها طبق اصل ۱۰۰ قانون اساسی، مسئول پیشبرد برنامه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی هستند.<sup>۸</sup> (سخاوت، ۱۳۹۵).

### ۳-۱-۳ وظایف و مسئولیت‌ها

در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، شورای شهر با انتخابات عمومی مردم تشکیل می‌شود. شرکت در انتخابات شورای شهرهای تا بیست هزار نفر جمعیت مستلزم داشتن مدرک تحصیلی فوق دیپلم و برای شهرهای بالای بیست هزار نفر جمعیت، داشتن مدرک تحصیلی لیسانس یا معادل آن لازم و ضروری است. سن نامزد شدن در انتخابات شورای شهر، بیست و پنج سال می‌باشد. تعداد اعضای شوراهای اسلامی شهر در قانون به نسبت جمعیت آن شهر تعیین می‌شود. بر اساس ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور، وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهر در چارچوبی جامع شامل نظارت و مدیریت شهری می‌شود که از انتخاب شهردار تا نظارت بر عملکرد مالی و اجرایی شهرداری را پوشش می‌دهد. این شورا مسئولیت راهبری و هدایت امور شهری را برعهده دارد و با اختیاراتی مانند تصویب بودجه، نظارت بر معاملات، تعیین عوارض و برنامه‌ریزی برای مشارکت شهروندان، نقش محوری در توسعه و اداره شهر ایفا می‌کند. همچنین نظارت بر حوزه‌های مختلف از جمله بهداشت، عمران شهری، فضاهای عمومی و زیرساخت‌ها از دیگر وظایف کلیدی این نهاد محسوب می‌شود.<sup>۹</sup>

نهاد شورای شهر باید به‌عنوان رکن اصلی تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری در سطح محلی، خصلتی جامع و فراگیر داشته باشد تا بتواند نقش نظارتی و سیاستی خود را در تمامی امور شهری ایفا کند. با این حال، گستره و کیفیت این فراگیری تحت تأثیر سه عامل کلیدی قرار می‌گیرد که در جوامع مختلف، تفاوت‌هایی را ایجاد می‌کند:

۱- ساختار حکمرانی و میزان تمرکزگرایی قدرت

۲- درجه توسعه‌یافتگی جامعه

---

<sup>۸</sup> بابکیان‌پور، امیرعباس. «تأثیر عملکرد شورای شهر در مدیریت شهری بر مشارکت شهروندان با نقش میانجی اعتماد عمومی». رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری ۵، ۱۲ (۱۴۰۰): ۲۲۱-۲۰۷.

<sup>۹</sup> اصلانی، فیروز، و علی سهرابلو. «کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران». مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران ۴۵، ۳ (۱۳۹۴): ۴۰۵-.

### ۳- روند شکل‌گیری و بلوغ نهادهای مدنی

متأسفانه شوراهای به‌عنوان نهادهای مستقل از دولت که می‌توانستند فارغ از تحولات سیاسی به کارکردهای اجتماعی خود بپردازند، به‌درستی در جامعه نهادینه نشده‌اند. نگاه غالب به این نهادها همواره دولت‌محور و اقتدارگرایانه بوده، به‌طوری که در دوره‌های مختلف سیاسی، حیطه اختیارات شوراهای دستخوش برخوردهای سیاسی شده است. بخشی از نمایندگان و تصمیم‌گیران که با دیدگاهی تردیدآمیز به قانون شوراهای می‌نگریستند، این نهاد را صرفاً پلی ارتباطی میان دولت و مردم با تعریفی سیاسی تلقی می‌کردند؛ مشکل اصلی این بود که این نقش واسطه‌گری به‌درستی نهادینه نشده بود.<sup>۱۰</sup>

قوانین مرتبط با شوراهای در تعیین دامنه اختیارات آنها در ارتباط با سایر نهادها بسیار ضعیف عمل کرده است. علی‌رغم اینکه هر تصمیم و راه‌حل برای مشکلات شهروندان نهایتاً با یک یا چند سازمان دولتی مرتبط می‌شود، مصوبات شورا فاقد ضمانت اجرایی برای این نهادهاست. دلیل آن هم روشن است: سازمان‌های دولتی دستورات خود را از وزارتخانه‌های مربوطه دریافت می‌کنند و شورای شهر، برخلاف رابطه‌اش با شهرداری، نقشی در تعیین ضوابط و مقررات آنها ندارد. در نتیجه، وظایف شورای شهر در ارتباط با نهادهای دولتی غالباً منوط به موافقت و درخواست خود آن نهادهاست و شوراهای از قدرت کافی در این زمینه برخوردار نیستند. بررسی مجموعه وظایف تعیین‌شده برای شوراهای اسلامی شهر نشان‌دهنده کاهش قدرت تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری آنها، به‌ویژه در عرصه روابط میان سازمانی همه عناصر مؤثر در مدیریت شهری است. این محدودیت، شورا را عمده‌تاً به نظارت بر شهرداری محدود کرده است. در واقعیت امر و بر اساس قوانین موجود، شورای شهر نه مرکز اصلی سیاست‌گذاری برای کل شهر و همه سازمان‌های مرتبط، بلکه صرفاً ناظر بر عملکرد شهرداری است و از اختیارات قانونی لازم برای تصمیم‌گیری و نظارت بر سایر سازمان‌های دخیل در مدیریت شهری محروم مانده است.<sup>۱۱</sup>

### ۲-۳ جایگاه قانونی نظارت شوراهای

جایگاه قانونی نظارت شوراهای در نظام حقوقی ایران از اهمیت بسیاری برخوردار است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول ۱۰۰ و ۱۰۱ شوراهای اسلامی را به سطوح مختلفی از جمله شورای روستا، شهر، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها تقسیم کرده است.<sup>۱۲</sup> شورای شهر به عنوان یکی از شوراهای پایه، وظایف متعددی دارد که در ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مشخص شده است. این شورا دارای وظایف نظارتی مهمی است که از جمله آنها می‌توان به نظارت بر حسن اجرای طرح‌های مصوب در امور شهرداری و سازمان‌های خدماتی اشاره کرد.<sup>۱۳</sup> آنچه از

---

<sup>۱۰</sup> زیاری، کرامت‌الله، احمد حاتمی، حسن عاشوری، و محمد پوته‌ریگی. «بررسی علل ناکارآمدی شوراهای اسلامی شهر در مدیریت شهری (نمونه موردی: شهر زاهدان)». پژوهش‌های نوین علوم جغرافیایی، معماری و شهرسازی ۱۳، ۲ (۱۳۹۷): ۹۳-۱۱۲.

<sup>۱۱</sup> همان

<sup>۱۲</sup> همان

<sup>۱۳</sup> شیخی، صبا، و علی‌اکبر گرجی ازندریانی. «نظارت مالی دولت بر شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها». پنجمین همایش ملی حقوق (تحولات مسئولیت‌های مدنی در نظام حقوقی ایران) (۱۳۹۸): ۱-۱۵.

بررسی این اصول بر می‌آید این است که شوراهای اسلامی از قدرت اجرایی و کنش‌گری بالایی در جامعه برخوردارند، به طوری که حتی مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آن‌ها هستند (اصل ۱۰۳ قانون اساسی). این امر به شکلی آشکار نقش شوراهای اسلامی در نظام سیاسی و حکمرانی کشور را نشان می‌دهد. بعبارت دیگر اصول ۱۰۰ تا ۱۰۷ قانون اساسی بر تاکید نظام حاکمیتی کشور بر توزیع قدرت و تغییر آرایش حکمرانی از حالت سلسله مراتبی (عمودی) به افقی صحنه می‌گذارد. شاهد این مدعا اصل ۱۰۷ قانون اساسی است که صراحتاً عنوان می‌کند شوراهای اسلامی از نظر قانون اساسی و حق حاکمیت در طراز سایر ارکان حکومتی قرار می‌گیرند و حتی دامنه حکومت آن‌ها به اندازه‌ای است که مسوولین دولتی موظف به رعایت تصمیمات آن‌ها در حدود اختیاراتشان هستند.

از منظر حقوقی، نظارت شورای شهر داری انواع مختلفی است. نظارت اطلاعاتی یکی از مهمترین این انواع است که به شورا اجازه می‌دهد از فعالیت‌های حوزه شهری مطلع شود. در این نوع نظارت، شورا حق ورود به ماهیت مسائل را ندارد و صرفاً به منظور آگاهی از جریان امور، نظارت می‌کند.<sup>۱۴</sup> نظارت استصوابی نوع دیگری از نظارت شورای شهر است که در آن برخی اقدامات اجرایی نیازمند کسب اجازه قبلی یا تأیید شورا هستند. در این نوع نظارت، اعمال و اقدامات بدون موافقت ناظر اعتبار ندارند. از جمله مصادیق این نظارت می‌توان به تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری، نام‌گذاری معابر و تصویب نرخ کرایه وسایل نقلیه درون شهری اشاره کرد. نظارت ارشادی و پیشگیری نیز از دیگر انواع نظارت شورای شهر است. در این نوع نظارت، شورا با بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، موارد اشتباه یا قصور را گوشزد کرده و می‌تواند مقررات و دستورالعمل‌های لازم را صادر نماید.<sup>۱۵</sup>

از نظر قانونی، نظارت شورای شهر تابع مقررات خاصی است. از جمله مطابق ماده ۸۰ قانون تشکیلات، در صورتی که مصوبات شوراها مغایر با وظایف و اختیارات قانونی آن‌ها باشد، مسئولان اجرایی می‌توانند اعتراض خود را مطرح کنند. این اعتراضات از طریق هیات حل اختلاف استان و در صورت لزوم هیات مرکزی حل اختلاف بررسی می‌شوند.<sup>۱۶</sup> یکی از مهمترین جنبه‌های نظارت شورای شهر، نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های شهرداری است. این نظارت جنبه اطلاعاتی دارد و شورا موظف است زمینه اطلاع‌رسانی عمومی به مردم را از مصوبات، تصمیمات، عملکرد، بودجه، هزینه و درآمد خود فراهم نماید. با این حال، نظارت شورای شهر محدودیت‌هایی نیز دارد. به عنوان مثال، در برخی موارد مصوبات شورا نیازمند تأیید نهایی مراجع بالادستی مانند وزارت کشور است. این موضوع در مواردی مانند تصویب طرح حدود شهر یا اساسنامه مؤسسات وابسته به شهرداری صدق می‌کند.<sup>۱۷</sup>

---

<sup>۱۴</sup> هادوی‌نژاد، مصطفی، و صفورا احمدی. «آسیب‌شناسی تعاملات شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها (مورد مطالعه: شهرهای استان لرستان)». اقتصاد و مدیریت شهری (۱۳۹۶): ۱-۱۴.

<sup>۱۵</sup> شیخی، صبا، و علی‌اکبر گرجی ازندریانی. پیشین.

<sup>۱۶</sup> یآوری، اسدالله؛ محمد حسونند. ۱۳۹۸. امکان سنجی نظارت بر صلاحیت تفسیری قضاتبا الگو از رویکردهای نوین نظارت در حقوق اداری. حقوق اداری. ۲۴۳-۲۶۵.

<sup>۱۷</sup> هادوی‌نژاد، مصطفی، و صفورا احمدی. پیشین.

در نهایت، جایگاه قانونی نظارت شوراها نشان می‌دهد که این نهاد به عنوان یکی از ارکان مهم اداره امور محلی، نقش حیاتی در نظارت بر عملکرد نهادهای شهری دارد و می‌تواند از طریق انواع مختلف نظارت، به تضمین حقوق شهروندان و حسن اداره امور شهری کمک کند.<sup>۱۸</sup>

## ۵. یافته‌های پژوهش

### ۵-۱ تحلیل آسیب‌ها

نظام نظارتی شوراهای اسلامی شهر در ایران با چالش‌های ساختاری و کارکردی متعددی مواجه است که کارآمدی آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. محدودیت‌های قانونی، ضعف مکانیزم‌های اجرایی و عدم تناسب اختیارات با مسئولیت‌ها از جمله موانع اصلی ایفای نقش نظارتی مؤثر محسوب می‌شوند. تعامل پیچیده میان شوراها و مدیریت شهری، فقدان سازوکارهای شفاف پاسخ‌گویی و محدودیت منابع و ظرفیت‌های تخصصی، روند نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها را با چالش مواجه کرده است. این وضعیت نه تنها کیفیت خدمات شهری را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بلکه اعتماد عمومی به نهادهای محلی را نیز کاهش می‌دهد که در ادامه به تشریح موارد دارای اهمیت پرداخته شده است.

#### ۵-۱-۱ تضاد در کسب قدرت نظارتی

طبق ماده ۳ قانون شهرداری‌ها، شهرداری دارای شخصیت حقوقی مستقل است. این استقلال حقوقی سه پیامد اساسی دارد:

- نخست، شهرداری به‌طور مستقل می‌تواند طرف حق و تکلیف قرار گیرد.
- دوم، برخلاف نهادهای دولتی که در یک نظام سلسله‌مراتبی واحد عمل می‌کنند، شهرداری ساختار سازمانی مخصوص به خود دارد. برای مثال، بودجه شهرداری به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد و نه مراجع دولتی. این تفکیک ساختاری به‌واسطه استقلال شخصیت حقوقی شهرداری در قانون پیش‌بینی شده است.
- سوم، دولت در مدیریت امور جاری ملزم به رعایت مقررات پیچیده‌ای است که مستلزم طی تشریفات طولانی و دشوار می‌باشد.<sup>۱۹</sup>

شهرداری یک شخصیت حقوقی عمومی است که در جریان تخصصی شدن مدیریت عمومی جامعه و برای پاسخگویی به نیازهای شهری و اعمال مدیریت شهری توسط قانونگذار ایجاد شده است. هویت حقوقی شهرداری مستقل از دولت بوده و تنها در موارد خاص مصرح در قانون، مشمول مقررات عمومی می‌شود. شهرداری عمدتاً از قوانین اختصاصی خود پیروی می‌کند و در سلسله‌مراتب سازمانی دولتی قرار نمی‌گیرد.<sup>۲۰</sup>

<sup>۱۸</sup> همان

<sup>۱۹</sup> معین فرد، محمدرضا؛ محمد کاظم عماد زاده، مرتضی طبیبی. ۱۳۹۸. موانع ساختاری و تشکیلاتی شوراهای اسلامی در ایران و راهکارهای رفع این موانع. تعاون و کشاورزی. ۱۹۳-۲۱۶.

<sup>۲۰</sup> حیدری، علی؛ علیرضا رضایی، عباس صالحی نجف آبادی. ۱۳۹۸. توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران با محوریت نقش شوراهای اسلامی و مشارکت شهروندی. جستارهای سیاسی معاصر. ۲۷-۵۰.

با گذر زمان، دامنه خدمات شهری در فهرست وظایف سازمان‌های شهری گسترش یافت و این نهادها به تدریج از ارائه کالاهای عمومی به سمت کالاهای تخصصی مانند مسکن برای اقشار کم‌درآمد حرکت کردند. با این حال، مداخله بیش از حد در امور شهری که غالباً با ناکارآمدی و افزایش هزینه‌ها همراه بود، انجمن‌های شهر را بر آن داشت تا از وظایف شهرداری کاسته و برخی از این مسئولیت‌ها را به بخش خصوصی واگذار کنند. این روند منجر به طرح مباحث گسترده پیرامون خصوصی‌سازی شد.

ساختار شهرداری‌ها سنتی و مبتنی بر نظام مدیریتی بالا به پایین است. قوانین و فرهنگ مشارکتی در چنین سیستم سنتی نآشناست، به همین دلیل حضور شوراها در ساختار شهرداری می‌تواند مشکل‌آفرین بوده و ناهماهنگی ایجاد کند. بخشی از تنش‌های کنونی میان شوراها و شهرداری‌ها ناشی از همین ساختار سنتی است. این مشکل وقتی با ناآشنایی با قوانین شهرداری و نبود مرزبندی شفاف وظایف همراه می‌شود، حادث می‌گردد. شهرداری سازمانی است که در بسیاری از فعالیت‌های روزمره خود نیازمند اقتدار است. اگر مردم چنین برداشت کنند که شوراها اقتدار شهرداری را تضعیف کرده‌اند، اداره امور شهری با دشواری روبرو خواهد شد. پایبندی به راهکارهای قانونی، مطمئن‌ترین معیار برای ایجاد هماهنگی بین شوراها و شهرداری‌ها و تفاهم میان مدیریت اجرایی و مدیریت قانونگذار و ناظر شهر است. حل مشکلات شهرداری نیازمند همکاری متقابل شورای شهر و شهرداری است. یکی از موضوعات مهمی که شهرداری هر سال با آن مواجه است، بودجه می‌باشد. شهردار بودجه را تنظیم می‌کند، شورای شهر آن را بررسی و پس از تعدیلات لازم تصویب می‌نماید. پس از تصویب و ابلاغ بودجه، شهردار مسئول اجرای آن است. با وجود مرزبندی قانونی میان وظایف شورا و شهرداری، تهیه و اجرای یک بودجه مناسب مستلزم همکاری متقابل این دو نهاد است.<sup>۲۱</sup>

یکی از دلایل اصلی بروز چالش بین شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها این است که هر دو نهاد سعی دارند قدرت نظارتی بیشتری بدست آورند. قدرت همواره با مفاهیمی همچون اقتدار، اجبار و نفوذ همراه بوده است و نیز مبتنی بر شالوده‌هایی است همچون ثروت و دارایی، قانون، دانش، منزلت، موقعیت و کاریزما. تعریف ساده قدرت همانا « توانای کنش یا عمل » است، به این معنا که داشتن قدرت، افراد یا گروه‌های افراد را قادر می‌سازد اراده‌شان را اعمال کنند. در نزد ویر قدرت عبارت است از احتمال اینکه کنشگر (یا کارگزار) در نوعی رابطه اجتماعی در موقعیتی قرار گیرد و اراده خود را به رغم مقاومت دیگران اعمال کنند، صرف‌نظر از اینکه این احتمال برچه مبنایی است در این تعریف واژه احتمال قدرت را به عنوان نیرویی بالقوه نشان می‌دهد. از این رو، قدرت به صورت مطلق و آشکار نیست، بلکه نسبی و گاه پنهانی است. همچنین قدرت برطبق شرایط و مقتضیات و توزیع منابعی که خود بر آنها استوارست تغییر و توسعه می‌یابد. بنابراین قدرت می‌تواند آشکار یا پنهان، آگاهانه یا ناآگاهانه باشد. در عین حال قدرت در رابطه‌ای دوسویه حضور می‌یابد و برای هر دو طرف معامله هزینه‌ها و منافع نیز دارد.<sup>۲۲</sup>

## ۲-۱-۵ چالش‌های نظارتی شورا-شهرداری

با در نظر گرفتن پیچیدگی‌های روابط شوراها و شهرداری‌ها در ایران، چالش‌های اصلی در سه محور اساسی قابل بررسی است:

<sup>۲۱</sup> همان

<sup>۲۲</sup> زیاری، کرامت‌اله؛ حاتمی، احمد؛ عاشوری، حسن؛ پوته ریگی، محمد. ۱۳۹۷. بررسی علل ناکارآمدی شوراهای اسلامی شهردر مدیریت شهری (نمونه موردی: شهر زاهدان). پژوهش‌های نوین علوم جغرافیایی، معماری و شهرسازی. ۱۳ (۲)، ۹۳-۱۱۲

نخست، تداخل وظایف و اختیارات که ناشی از عدم شفافیت قانونی است. شوراهای به عنوان نهادی نظارتی، گاه از مرزهای قانونی خود فراتر رفته و در جزئیات اجرایی شهرداری‌ها دخالت می‌کنند. این مداخله موجب کاهش کارآمدی مدیریت شهری می‌شود. دوم، مسئله قدرت و منابع سازمانی است. شهرداری‌ها که پیش از تشکیل شوراهای نقش مسلط را داشتند، اکنون باید بخشی از اختیارات خود را واگذار کنند. این موضوع رقابتی جدی میان دو نهاد ایجاد کرده که منافع شهروندان را تحت تأثیر قرار می‌دهد. سوم، ضعف آموزش و فهم تخصصی اعضا است. بسیاری از اعضای شوراهای از دانش تخصصی لازم برای ایفای نقش نظارتی برخوردار نیستند. این امر منجر به تصمیم‌گیری‌های غیرکارشناسی و ناکارآمد می‌شود<sup>۳۳</sup> و مشکلات بین شهرداری‌ها و شورای اسلامی شهر به انواع ذیل تقسیم می‌شود:

۱- زمانی که انجمن شهر یا بعضی از اعضای آن، از شهردار یا کارمندان شهرداری انجام کاری را بخواهند که مطلقاً با اهداف و سیاست‌های کلی شهرداری ارتباط نداشته باشد.

۲- نوع دوم زمانی است که انجمن یا شورای شهر بدون داشتن نظری خاص در اخذ تصمیمات خود به قدری وارد جزئیات شود که شهرداری در اجرای آن تصمیمات دچار اشکال شود.

ریشه‌های اختلاف بین شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها را می‌توان در سه عامل اصلی خلاصه کرد:

- ۱- نگرش سیاسی به نهاد شوراهای
  - ۲- نقص‌ها و ابهام‌های قانونی (که به دو دسته محتوایی و اجرایی تقسیم می‌شوند)
  - ۳- ناآشنایی اعضای شورای شهر با وظایف قانونی خود و قوانین شهرداری
- برای رفع تنش‌ها و ارتقای کارآمدی این دو نهاد، سه راهکار اصلی قابل طرح است:

- ۱- بازنگری و اصلاح قانون شوراهای
- ۲- تقویت هماهنگی درونی میان اعضای شورا
- ۳- ایجاد رابطه مطلوب بین شورای اسلامی شهر و شهرداری

اگر رابطه شوراهای و شهرداری‌ها صرفاً از منظر قانونی بررسی شود، تحلیل ناقصی خواهیم داشت. از یک سو، شورا در انتصاب و عزل شهردار، تصویب بودجه و سایر مصوبات اختیارات گسترده‌ای دارد، و از سوی دیگر، ضرورت پیشبرد امور شهری، تأمین رفاه شهروندان و اجرای پروژه‌های عمرانی، شورا را ملزم می‌سازد به دیدگاه‌های تخصصی شهردار و مدیران ارشد شهرداری توجه کند. بنابراین هر دو طرف باید ضمن رعایت چارچوب‌های قانونی، روابط خود را بر پایه اصول سازمانی اثبات‌شده استوار سازند. در بسیاری از شهرهای جهان، شهردار یا رئیس شورای شهر است یا عضوی از آن. حتی در مواردی که شهردار خارج از اعضای شورا انتخاب می‌شود، مشروعیت خود را مستقیماً از شورا کسب می‌کند. در ایران، شهردار توسط شورای اسلامی شهر برای یک دوره چهارساله انتخاب می‌شود و طبق قوانین فعلی، نمی‌تواند همزمان دو سمت داشته باشد. شورای اسلامی شهر از طریق

سازوکارهایی چون سؤال، استیضاح و عزل شهردار و همچنین تصویب و توزیع بودجه، ابزارهای مهمی برای نظارت و هدایت شهردار و شهرداری در اختیار دارد.<sup>۲۴</sup>

شوراهای اسلامی شهر در نقش هدایت‌کننده اصلی فعالیت‌های شهری برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری تعریف می‌شوند. این پارلمان‌های محلی می‌بایست نقطه هماهنگی بسیاری از امور شهری باشند. یکی از چالش‌های اساسی فراروی شوراها، نارسایی قانونی و اجرای ناقص آن است. بی‌تردید، این نقصان و ابهامات قانونی بر کیفیت تعامل میان شوراها و شهرداری‌ها تأثیرگذار است. در یک تقسیم‌بندی کلی، مشکلات قانونی شوراها در دو بخش محتوایی و اجرایی قابل بررسی است. وظیفه محوری و کلیدی شورای اسلامی شهر، هدایت صحیح امور شهری است. از آنجا که تمامی ساکنان شهر از خدمات شهرداری بهره‌مند می‌شوند، قوانین و آیین‌نامه‌های متعددی حدود اختیارات شهرداری را مشخص کرده‌اند. شورای اسلامی شهر در واقع مرجع تصمیم‌گیری و وضع مقررات شهری است، درحالی‌که شهردار مسئول اجرای دقیق این مقررات می‌باشد.<sup>۲۵</sup>

اصل یکصد و پنجم قانون اساسی صراحتاً بیان می‌کند: «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد». این اصل، چارچوب و محدوده تصمیم‌گیری شوراها را مشخص می‌کند. اما سؤال مهم این است که آیا این حکم قانونی که ماهیتاً یک نهی است، از ضمانت اجرایی کافی برخوردار است؟ قانون اساسی به سرعت و در اصل بعدی (اصل یکصد و ششم) با پیش‌بینی انحلال شوراها در صورت انحراف از وظایف قانونی، به این پرسش پاسخ مثبت داده است. در ذیل این اصل، تشخیص انحراف و سازوکار انحلال شوراها به قوانین آینده واگذار شده است. در همین راستا، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱/۳/۱۳۷۵ در فصل چهارم، مقررات مربوط به اصل یکصد و ششم را تبیین کرده است. با این حال، نکته ظریفی در تفسیر این اصول وجود دارد. واژه «انحراف» مندرج در اصل یکصد و ششم، اگرچه در معنای عام می‌تواند هرگونه مخالفت با موازین اسلام و قوانین کشور را شامل شود، اما با توجه به بار معنایی منفی و غیرمترادف آن و همچنین ضمانت اجرای سنگین «انحلال شورا»، به نظر نمی‌رسد این واژه تمام مصادیق «مخالفت با موازین اسلام و قوانین کشور» مذکور در اصل یکصد و پنجم را دربرگیرد. علاوه بر سازوکارهای نظارتی فوق، مصوبات شورا با استناد به بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری نیز قابل نظارت و کنترل هستند. این امر در رویه عملی دیوان عدالت اداری نیز مشهود است. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در ماده ۸۰ مقرر می‌دارد: «در صورتی که مصوبات شوراها مغایر با وظایف و اختیارات قانونی آنها و مغایر قوانین عمومی کشور باشد، مسئولان اجرایی مربوط می‌توانند با ذکر مورد و به طور مستدل حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ مصوبه، اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدید نظر نمایند...» نکته قابل توجه در این ماده، حرف ربط «واو» بین عبارت‌های «وظایف و اختیارات قانونی» و «قوانین عمومی کشور» است که به نظر می‌رسد عطف تفصیلی باشد. به عبارت دیگر، مصوبات شوراها نه تنها نباید با وظایف و اختیارات قانونی آنها مغایرت داشته باشد، بلکه نمی‌تواند مخالف قوانین عمومی کشور نیز باشد.

<sup>۲۴</sup> شریعتی، محسن. ۱۳۹۵. شوراهای اسلامی و مردم سالاری در ایران (واکاوی ماهیت شوراهای اسلامی ایران). قضاوت. ۱۳۱-۱۵۹.

در بررسی ساختار قانونی نظارت بر مصوبات شوراها، می‌توان به نکات ظریفی در نگارش متن قانون اشاره کرد. قانونگذار در ماده ۸۰ قانون تشکیلات شوراها، دو عبارت «وظایف و اختیارات قانونی» و «قوانین عمومی کشور» را به صورت مجزا ذکر کرده است. به نظر می‌رسد این تفکیک، تمایز میان قوانین خاص مربوط به شوراها و قوانین عمومی کشور را نشان می‌دهد. با این حال، استفاده از عبارت کلی «قوانین کشور» به تنهایی نیز می‌توانست همان نتیجه را حاصل کند و متن قانونی را با اصل ایجاز در قانون‌نویسی سازگارتر سازد. نتیجه عملی این بخش از ماده ۸۰ قانون تشکیلات شوراها (مصوب ۱۳۷۵)، ایجاد امکان نظارت بر مصوبات شورا از نظر تطابق با موازین حقوقی و مقررات قانونی کشور از طریق سازوکار تجدیدنظر توسط خود شورا است. به بیان دیگر، نخستین مرجع تجدیدنظر در مصوبات شورا، خود آن شورا است.

سؤال مهمی که اینجا مطرح می‌شود، درباره مرجعی است که می‌تواند در صورت تشخیص عدم انطباق مصوبات شورا با قوانین کشور، اولین اقدام نظارتی را در قالب درخواست تجدیدنظر اعمال کند. در متن ماده ۸۰، از این مرجع با عنوان «مسئولان اجرایی مربوط» یاد شده است. دو سؤال اساسی در این خصوص قابل طرح است:

۱- آیا پیش‌بینی چنین مرجعی ضرورت دارد؟

۲- در صورت ضرورت، این عنوان قابل انطباق بر چه مراجعی است؟

پاسخ سؤال اول مثبت به نظر می‌رسد، زیرا اصول یکصدم، یکصدوپنجم و یکصدوششم قانون اساسی که محدودیت‌هایی برای مصوبات شوراها تعیین کرده‌اند، وجود مرجع ناظر را توجیه می‌کنند. به عبارت دیگر، فرآیندی که برای لازم‌الاجرا شدن مصوبات شوراها در قانون تشکیلات شوراها (مصوب ۱۳۷۵) و آیین‌نامه اجرایی مربوطه (مصوب ۱۳۷۸) طی مواد ۸۰ قانون و ۱۲ آیین‌نامه پیش‌بینی شده، به گونه‌ای است که در صورت عدم اعتراض، مصوبه لازم‌الاجرا خواهد شد. بنابراین، ضرورت دارد مرجعی بر این روند قانون‌گذاری نظارت کند و به نظر می‌رسد عبارت «مسئولان اجرایی مربوط» به همین منظور در قانون پیش‌بینی شده است. در پاسخ به سؤال دوم، باید گفت مشابهت عنوان «مسئولان دستگاه‌های اجرایی» و «مسئولان اجرایی» موجب شده این عبارات وضوح اولیه خود را از دست داده و محل بحث قرار گیرند. به بیان روشن‌تر، این پرسش مطرح است که آیا منظور قانونگذار از عبارت «مسئولان اجرایی»، مسئولان دستگاه‌های اجرایی است یا مسئولان اجرای مصوبات؟ برداشت اولیه از عبارت «مسئولان اجرایی مربوط» به نظر می‌رسد ناظر بر آن دسته از مسئولینی است که مجری مصوبات شوراها خواهند بود. با این تفسیر، دایره شمول این عبارت گسترده‌تر از «مسئولان دستگاه‌های اجرایی» خواهد بود. استدلال این تفسیر بر مبنای بند ۱۱ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۰ اسفند ماه ۱۳۵۱ است که تعریف «دستگاه اجرایی» را این گونه بیان می‌دارد: «دستگاه اجرایی منظور وزارتخانه، نیروها و سازمان‌های تابعه ارتش، استانداری یا فرمانداری، فرمانداری کل، شهرداری و مؤسسه وابسته به شهرداری، مؤسسه دولتی، مؤسسه وابسته به دولت، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی عام‌المنفعه و مؤسسه اعتباری تخصصی است که عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالانه شود.» بر اساس تعریف فوق، اگر مرجعی «عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالانه» نباشد، اما مصوبه‌ای از شورا برای آن تکالیفی ایجاد نماید، طبق تفسیر محدود به «دستگاه‌های اجرایی»، این مرجع حق اعتراض به مصوبه را نخواهد داشت. از سوی دیگر، بنابر تفسیر گسترده‌تر (تفسیر اول)، به صرف مسئول بودن در اجرای مصوبه شورا - فارغ از اینکه جزء دستگاه‌های اجرایی باشد یا نه - حق اعتراض برای مسئول مربوطه وجود

خواهد داشت. این تفاوت تفسیری، تأثیر مستقیمی بر دامنه نظارت بر مصوبات شوراها دارد و می‌تواند گستره مراجع ذیصلاح برای اعتراض به مصوبات را محدود یا گسترده کند.

شهرداری‌ها که خود دارای شاخص‌های اعمال قدرت‌اند و قانون وظایفی را همچون بستن و جریمه کردن - که خود از اشکال مرئی و آشکار اعمال قدرت است - برای آنها در نظر گرفته و از نظر حقوقی آنها را از ارکان حاکمیت ملی قلمداد می‌کرده است. حال که قانون استقلال کافی به آنها بخشیده است، به طوری که این استقلال موجب شده که خود آنها رأساً و شخصاً بتوانند به امر برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرای طرح‌ها اقدام کنند، اینها نمی‌توانند در برابر شکل‌گیری شوراها سکوت اختیار کنند و از خود مقاومت نشان ندهند. منابع مالی برای شهرداری‌ها « منبع قدرت » و قوانین « فرایند » قدرت را برای آنها به ارمغان آورده بود که هر دو نیز تکمیل‌کننده یکدیگرند. در این شرایط شوراها از طریق اختیارات قانونی و داشتن حق کنترل بر کنش‌ها و رفتارهای شهرداری‌ها وارد عمل می‌شوند. این حرکت یعنی تجدید قدرت و اعمال آن از سوی شهرداری‌ها. شورا از طریق عزل و نصب شهرداران، سیاستگذاری، نظارت و تصویب بودجه مهم‌ترین ابزارهای قدرت و اعمال آن را در اختیار دارند.<sup>۲۶</sup>

با روی کار آمدن شوراهای اسلامی شهر، موضوع تعریف وظایف جدید برای شهرداری‌ها بیش از پیش قوت گرفت. تمرکز محلی مدیریت شهری، مدیریت شهری یکپارچه، جلوگیری از عدم هماهنگی میان سازمان‌های دست‌انکار فعالیت‌های شهری، کم کردن از فعالیت‌های بخش دولتی، استقلال شهرداری‌ها و نظایر اینها از جمله دلایل توجیهی موضوع است که خود مبتنی بر استدلال‌ها و دلالت‌های عقلی و منطقی است. این موضوع در حالی است که به موجب قانون شهرداری‌ها برای شهرداری‌ها ۳۵ وظیفه تعریف شده که طبق بررسی‌های به عمل آمده اکنون کمتر از نیمی از آنها (۹۳/۶ درصد) به دست خود شهرداری‌ها انجام می‌پذیرد، هفت وظیفه دیگر (۲/۳۱ درصد) به طور مشترک به شهرداری و ادارات دیگر اختصاص دارد و بیست و یک وظیفه (۹۳/۶ درصد) نیز به ادارات یا بخش خصوصی محول شده است. بدین ترتیب به نظر می‌رسد واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها با توجه به اینکه آنها در تحقق و به ثمر رساندن وظایف کنونی خود دچار مشکل هستند، چندان پشتوانه عینی نداشته باشد. اگرچه، همان‌گونه که گفته شد، دستیابی به مدیریت واحد شهری، کم کردن بار مسئولیت از دوش دولت، رشد شتابان شهرها و مسائل ناشی از آن، ظاهراً موضوع را قابل دفاع می‌گرداند. پس می‌توان این پرسش را بیان کرد که صرف نظر از دلایل توجیهی: « چرا اینقدر بر موضوع اعطای وظایف جدید به شهرداری‌ها پافشاری می‌شود. » بی‌شک گرفتن وظایف جدید به معنی افزایش اختیارات و افزایش منابع مالی است که این دو از منابع اصلی قدرت و اعمال قدرت محسوب می‌شود. اختیار و کنترل بر منابعی که ویژگی‌شان انتقال‌پذیری و ذخیره‌سازی است، برای حفظ و تقویت موقعیت قبلی شهرداری‌هاست؛ موقعیتی که با آغاز کار ستاد رقیب یعنی شوراها به خطر افتاده است. دلایل توجیهی از جمله مدیریت یکپارچه شهری و وحدت میان فعالیت‌های شهری مبتنی بر براهینی است که انجام وظایف و فعالیت‌های شهری را تقسیم‌ناپذیر جلوه می‌دهد این تفکیک ناپذیری فعالیت‌ها و وظایف در حقیقت راه را برای انتقال یک جانبه کنترل بر منابعی که مورد علاقه شهرداری‌هاست هموار می‌کند.<sup>۲۷</sup>

<sup>۲۶</sup> طحان، هادی، و کمال کدخدامرادی. «آسیب شناسی نظام حقوقی حاکم بر فرایندهای نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی در پرتو سیاست‌های کلی انتخابات». مطالعات حقوق عمومی (۱۳۹۸): ۱۱۲۷-۱۱۴۸.

<sup>۲۷</sup> شریعتی، محسن. پیشین.

افزایش وظایف شهرداری‌ها در حقیقت استقلال عملی شهرداری‌ها را در کنار سایر سازمان‌ها و نهادها از جمله شوراهای به دنبال دارد. این استقلال عملی، گذشته از اینکه مبانی حقوقی و قانونی بسیار قوی دارد با ترویج و رویکرد جدید نسبت به شهرداری‌ها که در آن شهرداری به عنوان نوعی نهاد حاکمیتی محلی تلقی می‌شود، سازگاری دارد. این رویکرد نیز خود از طریق مفروضات الگوهای دموکراسی غربی، کامل و منطقی جلوه می‌کند. تلقی کردن شهرداری در حکم نهادی محلی، بیانگر موقعیت استقلال طلبانه شهرداری‌هاست (امامی و همکاران، ۱۳۹۷). باوجود مبارزه و رقابت شهرداری‌ها و شوراهای شهر برای کسب اختیارات بیشتر، هر دو در اینکه آموزش و فراگیری حدود اختیارات و وظایف امری حیاتی و ضروری است، اتفاق نظر دارند. بی‌تردید آموزش موجب افزایش مهارت‌ها می‌گردد و این خود در اعمال کنترل و نظارت که بیانگر تلاش و جست‌وجوی هر دو نهاد و سازمان رقیب رای حفظ بیشتر قدرت و اعمال آن است، تأثیر فراوان دارد. در حالی که شهرداری‌ها به دنبال افزایش وظایف خود هستند و شوراهای در جست‌وجوی افزایش اختیارات، هر دو بر این اعتقادند که قانون شهرداری‌ها و شوراهای جای ابهام دارد و در آنها رابطه این دو سازمان به درستی و روشنی تعریف نشده است. برخی از شهرداران معتقدند که عدم تفکیک مرز بین سیاستگذاری، نظارت و اجرا و آشنا نبودن اعضای شورای شهر به این مرزبندی، باعث شده است که شأن شهرداری‌ها شکسته شود، آنها معتقدند که شهرداری سازمانی است که در بسیاری از اقدامات روزمره خود نیاز به اقتدار دارد. شوراهای باید مردم‌داری کنند، اما مردم‌داری را نباید با تضعیف شهرداری یکی گرفت.<sup>۲۸</sup>

اگرچه قانون حق کنترل بر رفتار و فعالیت‌های شهرداری‌ها را به شوراهای اعطا کرده است، اما در جامعه‌ای که مشروعیت قانونی-عقلانی (یعنی اعتقاد به قانونی بودن الگوهای قواعد هنجاری و اعتقاد به حق کسانی که تحت چنین قواعدی برای صدور دستور و فرمان اقتدار یافته‌اند.) حاکم نیست، راه‌های دیگری برای مشروعیت و اقتدار دنبال می‌شود. وارد شدن شوراهای اسلامی به عرصه فعالیت‌های اجرایی از همین قاعده پیروی می‌کند. اگرچه عده‌ای معتقدند که اگر شوراهای به وظایف قانونی خود آگاه باشند، بسیاری از مشکلات موجود درخصوص رابطه بین شهرداری‌ها و شوراهای حل می‌گردد. اما بایست خاطرنشان کرد که در جامعه‌ای که قانون در طول تاریخ دارای قدرت و توان لازم نبوده، و پشتوانه فرهنگی نداشته است، و از طریق دولت مردان معمولاً وسیله‌ای برای تحقق خواسته‌های خود بوده است، نوعی بی‌اعتمادی و عدم اعتقاد به حاکمیت قانون شکل می‌گیرد. در این شرایط افراد و سازمان‌ها به عرصه‌هایی کشیده می‌شوند که بتوانند با اقتدار و قدرت هدف‌های خود را محقق سازند. قدرت متکی بر قانون و ضوابط یا قدرت سازمانی قدرت مشروط است که اگر بر منابع مالی و مادی متکی نباشد پایه‌هایش سست خواهد گشت.

به منظور اطمینان از عدم تخطی شورا از حدود قانونی وظایف و اختیارات، قانونگذار تنها به ضمانت‌های اجرایی ماده ۸۱ قانون تشکیلات سال ۱۳۷۵ اکتفا نکرده، بلکه برای پیشگیری از تخلفات احتمالی اعضا، ضمانت‌های اجرایی خاصی را نیز در ماده ۸۲ همان قانون مقرر کرده است. ماده ۸۲ مقرر می‌دارد که سلب عضویت اعضای شوراهای روستا، بخش و شهرک، با تصویب هیأت حل اختلاف استان و در مورد شوراهای شهر، با پیشنهاد این هیأت و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی انجام می‌شود. اگرچه این ماده ضمانت اجرای تخلف اعضای شورا را تعیین کرده، اما شرایط و نحوه صدور حکم را مشخص نکرده است. بنابراین، برای تشخیص مصادیق این حکم، باید از روش‌های فنی استنباط برای دستیابی به نظر قانونگذار استفاده کرد. به نظر می‌رسد

<sup>۲۸</sup> ماهنامه شهرداری‌ها، ۱۳۸۷.

قانونگذار در ماده ۸۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵، انحلال شوراهای اسلامی شهرها را در صورت انجام اقداماتی خلاف وظایف مقرر، مخالف مصالح عمومی کشور یا حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموال پیش‌بینی کرده است. در ماده ۸ این قانون نیز، سلب عضویت مندرج در ماده ۸۲ مستلزم تعیین موضوع و شرایط تحقق آن توسط قانونگذار است، در غیر این صورت، حکم ماده ۸۲ موضوعیت نخواهد داشت. وضع حکم بدون پیش‌بینی موضوع یا شرایط تحقق آن، موجب بی‌فایده ماندن حکم و لغو بودن تقنین قانونگذار می‌شود، در حالی که صدور عمل لغو از قانونگذار خلاف اصل است. بنابراین، قانونگذار با وضع ماده ۸۲ قطعاً موضوع خاصی را در نظر داشته و به همین دلیل ضمانت اجرای شدیدی را برای آن پیش‌بینی کرده است. پیش‌بینی ضمانت اجرای ماده ۸۲ بدون تعیین موضوع و چگونگی تحقق شرایط آن، بلافاصله پس از بیان مصادیق انحلال شورا در ماده ۸۱، نشان می‌دهد که شرایط سلب عضویت اعضای شورا جدا از شرایط ماده ۸۱ مورد حکم قانونگذار قرار نگرفته است و تسریع شرایط تحقق ماده ۸۱ برای پیش‌بینی موضوع ماده ۸۲ ضروری است. با این توجه، هر یک از موضوعات ماده ۸۱ که موجب انحلال شورای اسلامی شود، برای تحقق موضوع ماده ۸۲ نیز قابل استفاده است. به عبارت دیگر، فراهم آمدن هر یک از موجبات انحلال شورای اسلامی شهر، سلب عضویت عضو را نیز امکان‌پذیر می‌سازد.

### ۳-۱-۵ اقدامات فرانظارتی شورا

ایجاد شوراهای اسلامی شهر، به عنوان نمادی از حاکمیت مردم در تعیین سرنوشت اداری و اجتماعی خود، یکی از دستاوردهای برجسته نظام جمهوری اسلامی ایران در راستای تمرکززدایی و چابک‌سازی حاکمیت است. هدف از تأسیس این نهاد محلی، مشارکت دادن مردم در اداره امور شهر و منطقه خود است. اگرچه شوراهای اسلامی شهر به عنوان نهادهای تصمیم‌گیری در مدیریت شهری شناخته می‌شوند، اما کارکردهایی چون سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در امور سازمانی، مالی، فنی، عمرانی، آموزشی، فرهنگی و بهداشتی شهرداری و سایر سازمان‌های خدمات شهری را نیز دارا هستند. افزایش توزیع قدرت از طریق این شوراها، مشارکت شهروندان در تعیین سرنوشت خود را افزایش داده و فاصله بین حکومت‌کنندگان و مردم را کاهش می‌دهد، که گامی مهم در تقویت مردم‌سالاری است. کار شورا نظارت است نه اجرا، دانستن این مهم خود به تنهایی بخش اعظمی از مشکلات، چالش‌ها و نارضایتی‌ها را برطرف می‌کند. دخالت در امور اجرایی شهرداری، دخالت در عزل و نصب مدیران و کارکنان شهرداری، دخالت در اخذ عوارض و هزینه‌ها و ... بر خلاف قانون بوده و آنان را از رسالت اصلی خود دور می‌کند. خارج شدن از حوزه نظارت و ورود به حوزه اجرا، شوراها را محدود، محصور و مشغول در شهرداری کرده و عملکردشان را از شورای شهر به شورای شهرداری کاهش می‌دهد. در حالی که حوزه و محدوده نظارتی شورای شهر خیلی وسیع‌تر و کارآمدتر از حوزه اجرایی محدود در شهرداری است. این وضعیت، شورای منتخب شهر را از جهت پاسخگویی به مطالبات شهروندان در شرایط نامناسبی قرار می‌دهد و سایر دستگاه‌های دولتی در سطح محلی هم برنامه ریزی و نظارت شورای شهر در امور شهری را نمی‌پذیرند.

شورا قوانین محلی را تصویب می‌کند. بودجه سالانه را تأیید می‌کند. شهردار متخصص انتخاب می‌کند و همه وظایف اجرایی را در اختیار مدیر متخصص (شهردار) قرار می‌دهد. با این وجود نمی‌تواند در وظایف اداری و اجرایی شهردار که به عنوان رهبر اجرایی حقیقی است، دخالت نماید. بلکه موظف است عملکرد شهردار را در چارچوب قوانین اداری و بر اساس سیاست‌های

عمومی، نظارت کند. نظارت بر عملکرد مدیران شهری از شهردار گرفته تا سایر مدیرانی که به نحوی در امور اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، آموزشی، ... شهر اثر می‌گذارند. از چالش‌های اصلی شورای شهرداری عدم آگاهی به شرح وظایف و تداخل عملکردی آن است. این بزرگترین عامل درگیری و عزل و نصب‌های کوتاه مدت و در نهایت نارضایتی عمومی است. کار شورا نظارت است نه دخالت. اهم چالش‌ها و آسیب‌های دیگر شورای اسلامی شهر در دهه‌های گذشته را می‌توان در مواردی چون نداشتن تبیین و وضع قوانین و مقررات لازم برای نظام شورایی براساس اصول هفتم، صدم، صد و یکم و صد و سوم قانون اساسی، محدود نگهداشتن اختیارات شوراها صرفاً در حوزه شهرداری و عدم مداخله آنان در سایر امور شهری، کم اثر بودن شوراهای اسلامی در انتهای سلسله مراتب نظام تصمیم‌گیری کشور خلاصه کرد.

#### ۴-۱-۵ تضاد در کسب منابع

در جامعه ما قانون‌گریزی و عدم کارایی قوانین، واقعیتی ملموس و انکارناپذیر است که تا حدودی موجب رفتارهای خودخواهانه و اقتدارگرایانه شده است در جامعه ما نیروی قوانین و ضوابط تعریف شده رسمی پایین است. بنابراین کارگزاران در جست‌وجوی منابع عملی قدرت و نفوذ هستند. بدون شک رابطه بین شوراها و شهرداریها رابطه بین ستاد و صف است. با رابطه بین سیاست (برنامه‌ریزی) و اجرا. ولی جامعه‌ای که از قاعده ۵ درصد برنامه‌ریزی و ۹۵ درصد کنترل تبعیت می‌کند، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شیوه‌های چندان توانمندی برای رسیدن به اهداف نیستند و تنها در سایه کنترل و بسط و تعمیق آن است که منافع و هدفها تضمین می‌گردند. بنابراین شوراها به چیزی بیش از قوانین نیاز دارند، که آن نیروی فیزیکی و منابعی است که اختیارات آنها را گسترش دهد- یعنی در اختیار گرفتن وظایف و فعالیت‌های اجرایی. این امر با توجه به ابهام قانونی در وظایف شوراها زمینه را بیش از پیش برای کسب منابع قدرت برای شوراها فراهم می‌آورد. شوراها بعد از شش ماه اول کار خود که بیشتر به انتخاب شهرداران گذشت و در آن تقریباً ۵۰ درصد از شهرداران تغییر کردند کمتر توانستند به وظایف سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی خود بپردازند و برای حفظ موقعیت اقتدارمآبانه خود قدم به عرصه اجرا نهند.<sup>۲۹</sup>

این موضوع به‌خصوص در شهرهای بزرگ که منابع مادی در آنجا شاید مهم‌ترین عامل قدرت و اقتدار باشد بیشتر به چشم می‌خورد و تعارض میان شوراها و شهرداری‌ها بیش از سایر شهرها دیده می‌شود. یک عضو شورای شهر تهران معتقد است که شهرداری معاون اجرایی شورا تلقی می‌شود و شورای شهر فراتر از یک نهاد قانونگذار و نهادی مسئول در امر مدیریت شهر و نیز به نوعی مالک اموال عمومی شهر است. شهردار تهران، برعکس بر این اعتقاد است که مدیریت شورایی محکوم به شکست است و اگر تصور کنیم که کارهای اجرایی شهر را شورای شهر و شهرداری مشترکاً انجام دهند، این نقطه آغاز شکستی محترم است... اصلاً شورای شهر اجرایی نیست تا معاون اجرایی داشته باشد. به‌نظر ایشان شورای شهر وظیفه‌اش برنامه‌ریزی، تصویب بودجه و نظارت بر کار اجرایی است و شهردار هم به عنوان شخصیت حقوقی مستقل، مسئولیت اجرایی را به‌طور درست در اختیار دارد. بدین ترتیب همان‌گونه که مشاهده می‌شود، وارد شدن شوراها در عرصه فعالیت‌های اجرایی به معنای محدود کردن عرصه فعالیت‌های شهرداری‌ها و تنگ کردن این عرصه بر آنهاست و نیز به معنای بسط کنترل و کسب منابع اختیار، قدرت و

<sup>۲۹</sup> حیدری، علی، علیرضا رضایی، و عباس صالحی نجف‌آبادی. «توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران با محوریت نقش شوراهای اسلامی و مشارکت شهروندی». جستارهای سیاسی معاصر (۱۳۹۸): ۲۷-۵۰.

اعمال آن بر شهرداری‌هاست. یکی دیگر از راه‌های کسب منابع بیشتر قدرت و اعمال آن، موضوع توزیع و تمرکز کنترل است. شوراها درصدد راه‌اندازی دو طرح عمده‌اند: یکی تشکیل انجمن‌های شورایی و دیگری تشکیل اتحادیه شوراها.<sup>۳۰</sup>

براساس نظریه ارائه شده به شورا با تشکیل اتحادیه سراسری قادر به انتقال مطالبات از سطوح پایین به سطح عالی در جامعه می‌گردد. اتحادیه‌سازی یا در حقیقت ایجاد یک سازمان متمرکز برای تجمیع مطالبات گروه‌های مختلف اجتماعی، نظر بر قاعده‌ای است به اسم چانه‌زنی سازمانی و اینکه چگونه می‌توان در جمع سازمانی وارد گفت‌وگو با دستگاه‌های تصمیم‌گیر شد. با شکل‌گیری اتحادیه منطقه‌ای امکان تمرکز قدرت، کنترل و نظارت برای شوراها میسر می‌شود که این امر خود به تراکم قدرت می‌انجامد، درحالی‌که با شکل‌گیری انجمن‌های شورایی حیطة و دامنه نفوذ و کنترل و در نتیجه توزیع قدرت و توزیع اعمال آن عملی می‌گردد. در این میان شهرداری‌ها و نهادهای حمایتی آنها نیز اقداماتی را در خصوص اتحادیه منطقه‌ای شهرداری‌ها به انجام رسانده‌اند، که شاید در نهایت این اقدامات با شکل‌گیری سازمان شهرداری کشور تحقق یابد. به این ترتیب مشاهده می‌کنیم رقابت میان دو نظریه که تقریباً هدف یکسانی را دنبال می‌کنند و رقابت میان دو نهاد برای کنترل و برنامه‌ریزی و مدیریت امور باعث شده است که این دو خود را از گرایش‌های محدودکننده قدرت و اقتدار دور سازند و تاجایی که امکان دارد چنگ در کسب منابع جدید قدرت و اقتدار زنند.

بی‌شک منابع مالی یکی از اهرم‌های بسیار قوی کسب قدرت یا حفظ آن و نیز وسیله‌ای برای اعمال قدرت است. کسب منابع مالی جدید و راه‌های جذب اعتبارات جدید از جمله خواسته‌های اصلی و دیرینه شهرداری است که با شکل‌گیری شوراهای اسلامی بیش از پیش مطرح می‌شود. عدم تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی و وصول عوارض، ثابت ماندن نرخ دریافت‌ها، سرمایه‌گذاری‌های بیش از اندازه در شهرها، بخشودگی و معافیت‌ها، عقب افتادن شهرداری‌ها از رشد شهرها و چیزهایی از این دست از جمله دلایلی است که باعث ضعف مالی شهرداری‌ها می‌شود. درحالی‌که بخش اعظمی از تلاش شهرداری کسب منابع جدید درآمدی است و بخش ستادی آن که نقش هماهنگی و سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهرداری‌ها در وزارت کشور را ایفا می‌کند، به مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌ها و حمایت از طرح‌های مشارکتی و نیز بر برنامه‌ریزی بودجه تأکید دارد و این درحالی است که شهرداری‌ها این موارد را کمتر مورد توجه قرار می‌دهند.<sup>۳۱</sup>

## ۵-۱-۵ شناسایی چالش‌ها

آنچه در رابطه با چالش‌های و تداخلات نظارتی شورای اسلامی و شهرداری مشاهده می‌شود؛ به وضوح ناشی از فقدان یک مدل کارآمد مدیریت شهری است. مدل مدیریت شهری، یکی از موضوعات کلیدی در ارتباط با نحوه اداره شهرهاست. تجربیات جهانی نشانگر کاربرد مدل‌های گوناگون اما برخوردار از تعریف، ویژگی‌ها و چارچوب نهادی و قانونی مشخص است. در ایران با وجود سابقه یک صد ساله تشکیل نهاد شهرداری، تاکنون در هیچ یک از متون قانونی، نامی از مدل مدیریت شهری برده نشده است. با این حال بررسی سیر تطور مدل‌های مدیریت شهری در ایران نشان می‌دهد تاکنون مدل شورا - مدیر شهر، رایج‌ترین مدل مدیریت شهری بوده است. بررسی‌های انجام شده در رابطه چرایی بروز تنش‌ها بین شوراهای شهری و شهرداری‌ها حاکی

<sup>۳۰</sup> همان

<sup>۳۱</sup> ماهنامه شهرداری‌ها، ۱۳۸۷: ۶۰

از آن است که مهم ترین نقاط ضعف مدل رایج در مدیریت شهرهای ایران عبارتند از: عدم تفکیک رهبري سياسي از مدیریت تخصصي، محدود بودن وظایف نهادهای مدیریت شهری، یکسان بودن مدل اداره امور شهر در تمام شهرهای کشور، ضعف مکانیسم های نظارت و تعادل بخشی در تنظیم رابطه شورا و شهردار، عدم شکل گیری شوراهای محله ای و منطقه ای زیر مجموعه شوراهای شهر و نحوه انتخاب اعضای شورای شهر. در این فصل از رساله به چالش های نظارت شوراهای اسلامی شهر بر مدیریت شهری و شهرداری پرداخته می شود. پیش از هر چیز باید عناصر دخیل در مدیریت شهری شناسایی شوند تا از این طریق بتوان به شکل بهتری دلایل بوجود آمدن چالش نظارتی بین شوراهای اسلامی و شهرداری را درک نمود.

## ۶. بحث و نتیجه گیری

مطالعات انجام شده حاکی از آن است که شوراهای اسلامی شهر، علیرغم برخورداری از مبانی قانونی محکم، در عمل با محدودیت های جدی در اعمال اختیارات و ایفای نقش نظارتی خود مواجه هستند. تحلیل یافته های پژوهش حاکی از چالش های چندوجهی در ساختار حقوقی و عملکردی شوراهای اسلامی شهر است که این امر ناشی از چندین عامل اساسی است:

### ۱. مبانی حقوقی و محدودیت های ساختاری

- فقدان ضمانت اجرایی: قوانین موجود فاقد سازوکارهای مؤثر برای الزام سایر نهادها به همکاری با شوراها هستند. این خلأ قانونی موجب می شود تا مصوبات و تصمیمات شوراها در عمل با چالش اجرایی روبرو شود.
- تمرکزگرایی اداری: ساختار حاکم بر نظام اداری کشور همچنان متمرکز بوده و فرصت های مشارکت واقعی مردم در اداره امور محلی را محدود می کند. این امر با روح قانون اساسی و اهداف تشکیل شوراها در تعارض آشکار قرار دارد.
- ابهام در تعریف حدود اختیارات: عدم تفکیک دقیق وظایف شورا و شهرداری موجب تداخل اختیارات و کاهش کارآمدی مدیریت شهری شده است.

### ۲. چالش های ساختاری

- تمرکزگرایی شدید در نظام اداری کشور
- عدم تفکیک واضح وظایف اجرایی و نظارتی بین شورا و شهرداری
- فقدان سازوکارهای مؤثر برای مشارکت واقعی شهروندان

### ۳. موانع فرهنگی و اجرایی

- ضعف فرهنگ مشارکت جمعی در مدیریت شهری
- سنت مدیریت متمرکز و فردمحور طی قرون متمادی
- عدم آمادگی نهادهای اداری برای پذیرش نقش نظارتی شوراها

### ۴. خلأهای قانونی

- عدم الزام قانونی سازمان‌های دولتی به همکاری با شوراها
- نبود سازوکارهای نظارتی شفاف
- ابهام در تفسیر قوانین مرتبط با اختیارات شوراها

#### ۵. پیامدهای ساختاری

- تبدیل شوراها به نهادی تشریفاتی
- کاهش کارآمدی مدیریت شهری
- عدم تحقق مشارکت واقعی شهروندان در اداره امور محلی

#### ۶. دلایل ریشه‌ای محدودیت‌ها

- میراث نظام متمرکز اداری
- فقدان زیرساخت‌های فرهنگی و حقوقی لازم
- مقاومت نهادهای موجود در برابر تغییرات ساختاری
- عدم بسترسازی مناسب برای مشارکت مردمی

این تحلیل نشان می‌دهد که چالش‌های شوراهای اسلامی شهر صرفاً یک مسئله حقوقی نیست، بلکه معلول مجموعه‌ای پیچیده از عوامل ساختاری، فرهنگی و اجرایی است که نیازمند رویکردی جامع و چندبعدی برای اصلاح می‌باشد.

#### ۲-۶ ارائه راهکارها

پژوهش حاضر نشان می‌دهد که علیرغم پتانسیل‌های بالقوه شوراهای اسلامی شهر در تحقق مدیریت مشارکتی، موانع ساختاری و حقوقی مانع از تحقق کامل اهداف این نهاد مردمی شده است. لذا ضرورت بازنگری اساسی در نگرش حاکم بر نظام مدیریت شهری و تقویت جایگاه حقوقی شوراها امری اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. برای برون‌رفت از وضعیت موجود و ارتقای جایگاه حقوقی شوراهای اسلامی شهر، راهکارهای زیر مورد تأکید قرار می‌گیرد:

۱. بازنگری در قوانین: تدوین قوانین شفاف و دقیق که حدود اختیارات و سازوکارهای نظارتی شوراها را به صورت روشن مشخص نماید.

۲. تمرکززدایی اداری: واگذاری اختیارات و منابع بیشتر به نهادهای محلی و کاهش تصدی‌گری دستگاه‌های دولتی.

۳. ارتقای سطح دانش و توانمندی: برگزاری دوره‌های آموزشی تخصصی برای اعضای شوراها با هدف افزایش کارآمدی و تخصص.

۴. تقویت مکانیزم‌های مشارکت مردمی: ایجاد سازوکارهای شفاف برای نظارت شهروندان بر عملکرد شوراها و شهرداری‌ها.

#### ۷. منابع

- اصلانی، فیروز، و علی سهرابلو. «کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران». مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران ۴۵، ۳ (۱۳۹۴): ۴۰۵-۴۲۷.
- امانپور، سعید، نبی‌اله حسینی شه‌پریان، نسرين آتش افروز، و قاسم فرهمند. «بررسی و تحلیل عملکرد شوراها در مدیریت شهری (نمونه موردی؛ شه‌رایزه)». پژوهش و برنامه ریزی شهری ۶، ۲۲ (۱۳۹۴): ۹۵-۱۱۰.
- بابکيان پور، امیرعباس. «تأثیر عملکرد شورای شهر در مدیریت شهری بر مشارکت شه‌روندان با نقش میانجی اعتماد عمومی». رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری ۵، ۱۲ (۱۴۰۰): ۲۰۷-۲۲۱.
- حیدری، علی، علیرضا رضایی، و عباس صالحی نجف‌آبادی. «توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران با محوریت نقش شوراهای اسلامی و مشارکت شه‌روندی». جستارهای سیاسی معاصر (۱۳۹۸): ۲۷-۵۰.
- خیرخواهان، جواد. «نقش شوراهای اسلامی شهر در توسعه محلی». جستارهای سیاسی معاصر ۸، ۱۶ (۱۳۹۶): ۴۵-۶۸.
- زیاری، کرامت‌الله، احمد حاتمی، حسن عاشوری، و محمد پوته‌ریگی. «بررسی علل ناکارآمدی شوراهای اسلامی شهر در مدیریت شهری (نمونه موردی: شهر زاهدان)». پژوهش‌های نوین علوم جغرافیایی، معماری و شه‌سازی ۱۳، ۲ (۱۳۹۷): ۹۳-۱۱۲.
- شریعتی، محسن. «شوراهای اسلامی و مردم سالاری در ایران (واکاوی ماهیت شوراهای اسلامی ایران)». قضاوت (۱۳۹۵): ۱۳۱-۱۵۹.
- شیخی، صبا، و علی‌اکبر گرجی ازندریانی. «نظارت مالی دولت بر شوراهای اسلامی و شه‌رداری‌ها». پنجمین همایش ملی حقوق (تحولات مسئولیت‌های مدنی در نظام حقوقی ایران) (۱۳۹۸): ۱-۱۵.
- طحان، هادی، و کمال کدخدامرادی. «آسیب شناسی نظام حقوقی حاکم بر فرایندهای نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی در پرتو سیاست‌های کلی انتخابات». مطالعات حقوق عمومی (۱۳۹۸): ۱۱۲۷-۱۱۴۸.
- معین فرد، محمدرضا، محمد کاظم عماد زاده، و مرتضی طبیعی. «موانع ساختاری و تشکیلاتی شوراهای اسلامی در ایران و راهکارهای رفع این موانع». تعاون و کشاورزی (۱۳۹۸): ۱۹۳-۲۱۶.
- محمدی، روح‌الله. «دیدگاه مدیریت شهری نسبت به جایگاه شوراهای اسلامی هر شهر». در بیست و سومین کنفرانس ملی مهندسی عمران، معماری و شه‌سازی، شیروان (۱۴۰۳): ۱-۱۱.
- هادوی نژاد، مصطفی، و صفورا احمدی. «آسیب‌شناسی تعاملات شوراهای اسلامی شهر و شه‌رداری‌ها (مورد مطالعه: شهرهای استان لرستان)». اقتصاد و مدیریت شهری (۱۳۹۶): ۱-۱۴.
- یآوری، اسدالله، و محمد حسنونند. «امکان سنجی نظارت بر صلاحیت تفسیری قضات با الگو از رویکردهای نوین نظارت در حقوق اداری». حقوق اداری (۱۳۹۸): ۲۴۳-۲۶۵.