

Copyright & Creative Commons:

The copyright of articles published in the *Journal of Legal Research* remains with the author(s). This journal is published as an open access publication, and all articles are distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0). This license permits use, redistribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited and the use is non-commercial in nature. For more information, please refer to the journal's *Open Access Policy* page.



Analyzing the Challenges and Capacities of Oversight by Islamic City Councils over Urban Management: A Framework for Enhancing Effectiveness

Habib Ashjaei¹, Mojtaba Hemmati^{2*}

Abstract

Oversight of urban management and municipal performance constitutes one of the most important functions of Islamic city councils as representative local institutions. This study aims to identify the challenges, requirements, and strategies for improving the effectiveness of this oversight process. The research adopts a descriptive-analytical methodology, and the required data were collected through library-based research, documentary analysis, and specialized interviews with informed and experienced individuals. The research population consists of experts, council members, and urban managers. The findings indicate that Islamic city councils face various challenges, including legal constraints, incomplete institutionalization, insufficient training of council members, and limitations on their supervisory authority. The principal proposed solutions include reviewing and reforming relevant laws and regulations, expanding supervisory powers, enhancing the professional knowledge and training of council members, strengthening mechanisms for citizen participation, and increasing transparency in urban management processes. The findings of this study may assist policymakers, urban planners, and urban governance authorities in improving the performance of Islamic city councils and strengthening local oversight mechanisms.



S.D.I.L.
The SD Institute of Law
Research & Study



Publisher:
Shahr-e Danesh
Research and Study
Institute of Law

Article Type:
Original Research

DOI:
10.48300/jlr.2025.503615.2880

Received:
9 February 2025

Accepted:
20 April 2025

Published:
6 September 2026



1. Department of Law, Sa.C., Islamic Azad University, Sanandaj, Iran.

Email: habib.4954@gmail.com

2. (*Corresponding Author) Assistant Professor, Department of Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran.

Email: mhemmati1358@ujsas.ac.ir

Keywords: Islamic City Councils; Oversight; Urban Management; Institutional Assessment; Municipality.

Excerpted from the Ph.D. thesis entitled "Pathology of Islamic City Councils' Supervision over City Management and Municipality: Requirements, Challenges, and Solutions", Department of Law, Sa.C., Islamic Azad University, Sanandaj, Iran.

Funding: The author(s) received no financial support (funding. Grants and sponsorship) for the research, authorship, and/or publication of this article.

Author Contributions:

Habib Ashjaei: Conceptualization, Methodology, Software, Validation, Formal Analysis, Investigation, Resources, Writing - Original Draft.

Mojtaba Hemmati: Conceptualization, Methodology, Software, Validation, Formal Analysis, Investigation, Resources, Data Curation, Writing - Review & Editing, Supervision.

Competing interests: The authors declare that they have no competing interests.

Citation:

Ashjaei, Habib & Mojtaba Hemmati. (2026). Analyzing the Challenges and Capacities of Oversight by Islamic City Councils over Urban Management: A Framework for Enhancing Effectiveness. *Journal of Legal Research*, 25(66), 141-169.

Extended Abstract

Oversight of urban management and municipal performance is among the central responsibilities of Islamic city councils and plays a significant role in achieving good urban governance. Established pursuant to Article 100 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, Islamic city councils constitute the principal local institutions empowered to participate in the administration of urban affairs and oversee the proper performance of local authorities. Council members are directly elected by citizens as representatives of public interests and are responsible for facilitating public participation in urban management. More than two decades after the establishment of Islamic city councils in Iran, assessing and critically examining their supervisory function has become an important issue. Within Iran's urban governance system, councils, as representatives of citizens, are expected to supervise municipal decisions and activities in order to ensure the efficient use of public resources and the provision of high-quality urban services. Under the Law on the Organization, Duties and Elections of Islamic Councils of the Country and the Election of Mayors (1996), Article 71 sets out 29 functions for city councils, demonstrating the significant role assigned to these institutions in urban governance. Despite their strong legal foundation, existing studies and practical experiences indicate that Islamic city councils encounter various deficiencies and challenges in exercising effective oversight. Although councils are elected through direct and secret ballots for four-year terms, they face substantial limitations in exercising their legal authorities and fulfilling their supervisory responsibilities. This study seeks to identify the structural and institutional weaknesses affecting the oversight process of Islamic city councils, examine existing obstacles, determine the necessary conditions for effective supervision, and propose practical strategies for improving the effectiveness of urban oversight mechanisms. The importance of this issue arises from the fact that effective council oversight directly influences the quality of urban services, the efficient allocation of public resources, and the realization of urban justice. The present research is applied in terms of purpose and adopts a descriptive-analytical approach. The required data were collected through library research, documentary analysis, examination of relevant laws and regulations, and review of reports concerning the performance of city councils. To provide a broader perspective, the study also draws upon comparative experiences from other countries. The collected data were analysed through qualitative content analysis based on theoretical frameworks relating to urban management and good governance. The findings demonstrate that the oversight system of Islamic city councils faces challenges that may be categorized into four principal groups. The first category concerns legal and structural limitations, including ambiguity regarding the scope of councils' supervisory authority, insufficient enforcement mechanisms for supervisory decisions, and deficiencies in existing procedures for following up on violations. The study indicates that the current legal framework does not provide adequate guarantees for the effective exercise of councils' supervisory functions. Excessive administrative centralization and the absence of a clear division between the executive responsibilities of municipalities and the supervisory role of councils constitute additional structural challenges. The second

category relates to managerial and administrative challenges, including conflicts of interest arising from the combination of legislative and supervisory functions, the dominance of political considerations over professional expertise, and the insufficient separation between political leadership and specialized urban management. The relationship between municipalities and city councils remains particularly sensitive, especially in cities where citizen participation in local affairs has not yet become fully institutionalized. The third category concerns organizational and professional deficiencies, such as limited specialized knowledge among some council members, inadequate availability of professional expertise within supervisory committees, and the absence of clear performance indicators for evaluating urban management. Effective oversight requires access to specialized knowledge, professional evaluation mechanisms, and institutional capacity capable of assessing complex municipal activities. The fourth category involves cultural and social barriers, including insufficient mechanisms for meaningful citizen participation in oversight processes, weak accountability culture within executive institutions, and limited public access to urban information and documents. The study identifies the legacy of centralized administrative structures, inadequate cultural and legal infrastructure, institutional resistance to structural reforms, and insufficient preparation for participatory governance as underlying causes of these limitations. In addition to identifying existing obstacles, the study highlights several essential requirements for effective council oversight of urban management. These include reforming the legal framework and expanding councils' supervisory authority, enhancing the professional knowledge and skills of council members, strengthening transparency and accountability mechanisms within municipalities, institutionalizing citizen participation in urban oversight, and establishing integrated performance evaluation systems based on clear quantitative and qualitative indicators. Based on the findings, the study proposes several practical measures to improve the effectiveness of Islamic city councils. These measures include revising legislation concerning councils' supervisory powers in order to eliminate legal ambiguities and strengthen the enforceability of supervisory decisions; adopting clear legal provisions defining the scope of councils' authority and oversight mechanisms; establishing specialized oversight bodies within council structures to enhance technical and professional supervision; and creating specialized committees for citizen participation and municipal oversight. Furthermore, the development of electronic oversight systems and managerial dashboards for continuous monitoring of municipal performance may significantly improve the effectiveness of supervision. Administrative decentralization, greater allocation of authority and resources to local institutions, and reducing excessive governmental intervention are also identified as essential reforms. The study further emphasizes the necessity of requiring governmental agencies and organizations to cooperate with city councils and establishing a coherent urban management system that clearly defines the institutional position of councils within local governance. Developing innovative mechanisms for meaningful citizen participation in urban oversight, strengthening the connection between urban management and urban planning, and moving toward integrated urban governance are also highlighted as important strategies. Finally, improving the knowledge and capabilities of council members through specialized

training programs is considered essential for increasing institutional effectiveness. The implementation of these reforms requires serious commitment from policymakers, urban managers, council members, and citizens. The findings demonstrate that the challenges confronting Islamic city councils are not merely legal issues; rather, they result from a complex interaction of structural, cultural, and administrative factors. Accordingly, improving the effectiveness of council oversight requires a comprehensive and multidimensional reform approach.



واکاوی موانع و ظرفیت‌های نظارت شوراهای اسلامی شهر بر مدیریت شهری: رهیافتی برای بهبود کارآمدی حبیب اشجعی^۱، مجتبی همتی^۲

چکیده

نظارت شوراهای اسلامی شهر بر مدیریت شهری و شهرداری از مهم‌ترین کارکردهای این نهاد مردمی محسوب می‌شود. پژوهش حاضر با هدف آسیب‌شناسی این فرایند 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 باتجربه جمع‌آوری گردیده است. جامعه آماری شامل خبرگان، اعضای شوراهای و مدیران شهری است. 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 سازکارهای مشارکت شهروندی و شفاف‌سازی فرایندهای مدیریت شهری است. 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.



پژوهش‌کده حقوق



نوع مقاله: علمی - پژوهشی

DOI:
10.48300/jlr.2025.503615.2880

تاریخ دریافت:

۲۱ بهمن ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش:

۳۱ فروردین ۱۴۰۴

تاریخ انتشار:

۱۵ شهریور ۱۴۰۵



۱. گروه حقوق، واحد سنج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنج، ایران.

Email: habib.4954@gmail.com

۲. (*نویسنده مسئول) استادیار، گروه حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.

Email: mhemmati1358@ujss.ac.ir

کلیدواژه‌ها: شوراهای اسلامی شهر، نظارت، مدیریت شهری، آسیب‌شناسی، شهرداری.

برگرفته از رساله دکتری با عنوان «آسیب‌شناسی نظارت شوراهای اسلامی شهر بر مدیریت شهر و شهرداری: الزامات، چالش‌ها و راهکارها»، گروه حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران.

حامی مالی:

این مقاله هیچ حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان:

حبیب اشجعی: مفهوم‌سازی، روش‌شناسی، استفاده از نرم‌افزار، اعتبارسنجی، تحلیل، تحقیق و بررسی، منابع، نوشتن - پیش‌نویس اصلی.

مجتبی همتی: مفهوم‌سازی، روش‌شناسی، استفاده از نرم‌افزار، اعتبارسنجی، تحلیل، تحقیق و بررسی، منابع، نظارت بر داده‌ها، نوشتن - بررسی و ویرایش، نظارت.

تعارض منافع:

بنا بر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

استناددهی:

اشجعی، حبیب و مجتبی همتی. (۱۴۰۵). واکاوی موانع و ظرفیت‌های نظارت شوراهای اسلامی شهر بر مدیریت شهری: رهیافتی برای بهبود کارآمدی. مجله پژوهشهای حقوقی، ۲۵(۶۶)، ۱۴۱-۱۶۹.

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 نهادها برخاسته از اصول قانون اساسی، با هدف مشارکت شهروندان در اداره امور محلی و توزیع عادلانه قدرت شکل گرفته‌اند. تاریخچه شکل‌گیری شوراهای اسلامی به دوران پس از انقلاب اسلامی بازمی‌گردد، جایی که قانونگذاران اساسی به دنبال ایجاد مکانیسمی 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 بُعد قابل بررسی است. از منظر نظری، این پژوهش می‌تواند به غنای ادبیات علمی در حوزه مدیریت شهری و نهادهای مردمی کمک کند. از بُعد 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 گیرد. شناسایی دقیق موانع،

محدودیت‌ها و ظرفیت‌های موجود، می‌تواند گام مؤثری 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.

۱- مبانی نظری

در این بخش، ابتدا مفهوم شوراهای اسلامی شهر تبیین می‌شود و سپس با بررسی تاریخچه شکل‌گیری، وظایف و ساختار این شوراها، جایگاه قانونی و حدود صلاحیت آنها مورد بررسی قرار می‌گیرد. در ادامه مبانی و چهارچوب قانونی نظارت شوراهای اسلامی شهر بر عملکرد مدیریت شهری تشریح می‌شود تا زمینه لازم برای تحلیل مفهوم و حدود نظارت شوراها فراهم گردد.

۱-۱- مفهوم شوراهای اسلامی شهر

شوراهای اسلامی شهر، نهادی محلی هستند که ریشه در اصول اسلامی و قانون اساسی ایران دارند. این شوراها پس از انقلاب اسلامی به‌عنوان 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 شوراها توسط مردم همان محل انتخاب می‌شوند و وظیفه نظارت بر اداره امور شهر را بر عهده دارند (امانی‌پور و دیگران، ۱۳۹۴). از مهم‌ترین وظایف شورای اسلامی شهر می‌توان به انتخاب شهردار، تصویب بودجه و نظارت بر عملکرد شهرداری اشاره کرد. این شوراها 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 شوراها 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 (امانی‌پور و دیگران، ۱۳۹۴). از نکات مهم در مورد این شوراها، 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. باوجود 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.

(امانپور و دیگران، ۱۳۹۴).

۱-۱-۱- تاریخچه شوراهای اسلامی شهر

نهاد شورا پیشینه‌ای بیش از هزار سال دارد و ریشه آن به صدر اسلام بازمی‌گردد. با توجه به نص صریح قرآن کریم و همچنین شیوه رفتاری پیامبر اکرم (ص) مبنی بر مدیریت امور به شکل شورایی، مسئله شورا از دیرباز در فرهنگ ایرانی - اسلامی ریشه دوانده است. فعالیت‌های شهرداری در ایران را باید از دوره مشروطیت دانست. در سال ۱۲۸۶ شمسی با تصویب قانون بلدیّه، نخستین شهرداری تهران تأسیس شد. تا سال ۱۳۰۴، ۱۶ شهرداری در ایران ایجاد شد (محمدی، ۱۴۰۳). اما شورا به مفهوم نوین آن به دوران پهلوی بازمی‌گردد که حرکت‌هایی در راستای قدرت‌بخشی 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 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 درعمل بحث شوراهای اسلامی شهر و روستا به آن شکلی که امروزه می‌شناسیم، در ایران پا گرفت. با روی کار آمدن دولت جدید و رویکرد به‌نسبت نوگرایانه که بر حوزه سیاسی - اجتماعی کشور حاکم شد، تشکیل شوراهای اسلامی در دستور کار قرار گرفت. اگرچه در خرداد ۱۳۷۵، قانون تشکیلات 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 شوراها 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 را به شوراها اختصاص داد (خیرخواهان، ۱۳۹۶). همچنین باید بیان داشت که در دوران قبل از انقلاب، انجمن‌های شهر وجود داشتند، اما بیشتر از افراد طبقات ذی‌نفوذ تشکیل می‌شدند و نتوانستند اقدامات مؤثری انجام دهند. شهرداران درعمل مدیران مطلق‌العنان شهرها بودند (خیرخواهان، ۱۳۹۶). مهم‌ترین تحولات پس از انقلاب اسلامی عبارت‌اند از:

- تأکید بر اداره شورایی کشور در قانون اساسی
 - جایگزینی شورای اسلامی شهر به‌جای انجمن‌های شهر
 - تصویب قانون تشکیلات شوراها 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. مهم‌ترین تحولات این دوره عبارت بودند از:

- کاهش حمایت‌های مالی دولت از شهرداری‌ها
- اجبار شهرداری‌ها به اتکا بر منابع داخلی
- تمرکز بر توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهرها (خیرخواهان، ۱۳۹۶).

۱-۱-۲- ساختار شوراها

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 بود و از سوی آن وزارتخانه منصوب می‌شد. نظارت وزارت کشور بر شهرداری، یک نظارت بوروکراتیک بود که در درازمدت 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 مافوق هستند. شوراهای اسلامی شهر، مجلسی محلی هستند که اعضای آن توسط مردم همان شهر انتخاب می‌شوند. وظایف اصلی آنها شامل انتخاب شهردار، تصویب بودجه و نظارت بر عملکرد شهرداری است. این شوراها طبق اصل ۱۰۰ قانون اساسی، مسئول پیشبرد برنامه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی هستند (بابکیان‌پور، ۱۴۰۰).

۱-۱-۳- وظائف 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 فوق‌دیپلم و برای شهرهای بالای بیست هزار نفر جمعیت، مستلزم داشتن مدرک تحصیلی لیسانس یا معادل آن است. سن نامزد شدن در انتخابات شورای شهر، بیست و پنج سال است. 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 چهارچوبی 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 بر عهده 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 (اصلانی و سهرابلو، ۱۳۹۴). 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 و ۳- روند شکل‌گیری و بلوغ نهادهای مدنی.

متأسفانه شوراها 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 شوراها دستخوش برخوردهای سیاسی شده است. بخشی از نمایندگان و تصمیم‌گیران که با دیدگاهی تردیدآمیز به قانون شوراها می‌نگریستند، این نهاد را تنها پلی ارتباطی میان دولت و مردم با تعریفی سیاسی تلقی می‌کردند؛ مشکل اصلی این بود که این نقش واسطه‌گری به‌درستی نهادینه نشده بود (زیاری و دیگران، ۱۳۹۷).

قوانین مرتبط با شوراها در تعیین دامنه اختیارات آنها در ارتباط با سایر نهادها بسیار ضعیف عمل کرده است. علی‌رغم اینکه هر تصمیم و راه‌حل برای مشکلات شهروندان در نهایت 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 اغلب منوط به موافقت و درخواست خود آن نهادهاست و شوراها 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 میان‌سازمانی همه عناصر مؤثر در مدیریت شهری است. این محدودیت، شورا را بیشتر 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 تنها ناظر بر عملکرد شهرداری است و از اختیارات قانونی لازم برای تصمیم‌گیری و نظارت بر سایر سازمان‌های دخیل در مدیریت شهری محروم مانده است (زیاری و دیگران، ۱۳۹۷).

۱-۲- جایگاه قانونی نظارت شوراها

جایگاه قانونی نظارت شوراها 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

(زیاری و دیگران، ۱۳۹۷). 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 می توان به نظارت بر حسن اجرای طرح های مصوب در امور شهرداری و سازمان های خدماتی اشاره کرد (شیخی و گرجی ازندریانی، ۱۳۹۸). آنچه از بررسی این اصول برمی آید، 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 می شوند، 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 می دهد؛ به عبارت دیگر اصول ۱۰۰ تا ۱۰۷ قانون اساسی بر تأکید نظام حاکمیتی کشور بر توزیع قدرت و تغییر آرایش حکمرانی از حالت سلسله مراتبی (عمودی) به افقی صحنه می گذارد. شاهد این مدعا اصل ۱۰۷ قانون اساسی است که به صراحت عنوان می کند شوراهای اسلامی از نظر قانون اساسی و حق حاکمیت در طراز سایر ارکان حکومتی قرار می گیرند و حتی دامنه حکومت آنها به اندازه ای است که مسئولین دولتی موظف به رعایت تصمیمات آنها در حدود اختیاراتشان هستند.

از منظر حقوقی، نظارت شورای شهرداری انواع مختلفی است. نظارت اطلاعی یکی از مهم ترین این انواع است که به شورا اجازه می دهد از فعالیت های 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 می کند (هادوی نژاد و احمدی، ۱۳۹۶). نظارت استصوابی نوع دیگری از نظارت شورای شهر است که در آن برخی اقدامات اجرایی نیازمند کسب اجازه قبلی یا تأیید شورا است. در این نوع نظارت، اعمال و اقدامات بدون موافقت ناظر اعتبار ندارند. از جمله مصادیق این نظارت می توان به تصویب آیین نامه های پیشنهادی شهرداری، نام گذاری 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 دستگاه های اجرایی، موارد اشتباه یا قصور را گوشزد کرده و می تواند مقررات و دستورالعمل های لازم را صادر نماید (شیخی و گرجی ازندریانی، ۱۳۹۸).

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 می توانند اعتراض خود را مطرح کنند. این اعتراضات از طریق هیئت حل اختلاف استان و در صورت لزوم هیئت مرکزی حل اختلاف بررسی می شوند (یاوری و حسنوند، ۱۳۹۸). یکی از مهم ترین جنبه های نظارت شورای شهر، نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی های شهرداری است. این نظارت جنبه اطلاعی دارد و شورا موظف است زمینه اطلاع رسانی 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 (هادوی‌نژاد و احمدی، ۱۳۹۶).

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 (یاوری و حسونند، ۱۳۹۸).

۲- یافته‌های پژوهش

در این بخش، یافته‌های حاصل از بررسی و تحلیل موضوع پژوهش ارائه می‌شود.

۲-۱- 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 مکانیسم‌های 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 سازکارهای 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.

۲-۱-۱- 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 به طور 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 به واسطه 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 است (معین فرد و دیگران، ۱۳۹۸). 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 (حیدری و دیگران، ۱۳۹۸).

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 بیش‌ازحد در امور شهری که اغلب 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 ناآشناست، 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 روبه‌رو خواهد شد. پابندی 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 (حیدری و دیگران، ۱۳۹۸).

یکی از دلایل اصلی بروز چالش بین شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها، این است که هر دو نهاد سعی دارند قدرت نظارتی بیشتری به دست 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 وبر، قدرت عبارت است از احتمال اینکه کنشگر (یا کارگزار) در نوعی رابطه اجتماعی در موقعیتی قرار گیرد و اراده خود را به‌رغم مقاومت دیگران اعمال کند، صرف‌نظر از

اینکه این احتمال برچه مبنایی است. در این تعریف واژه احتمال، قدرت را به‌عنوان نیرویی بالقوه نشان می‌دهد. از این رو قدرت به‌صورت مطلق و آشکار نیست، بلکه نسبی و گاه پنهانی است. همچنین قدرت بر طبق شرایط و مقتضیات و توزیع منابعی که خود بر آنها استوار است، 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 (زیاری و دیگران، ۱۳۹۷).

۲-۱-۲- چالش‌های نظارتی شورا- شهرداری

با در نظر گرفتن پیچیدگی‌های روابط شوراها و شهرداری‌ها در ایران، چالش‌های اصلی در سه محور اساسی قابل بررسی است؛ نخست، تداخل وظایف و اختیارات که ناشی از عدم شفافیت قانونی است. شوراها به‌عنوان 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 شوراها 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 شوراها از دانش تخصصی لازم برای ایفای نقش نظارتی برخوردار نیستند. این امر به تصمیم‌گیری‌های غیرکارشناسی و ناکارآمد منجر می‌شود (زیاری و دیگران، ۱۳۹۷). مهم‌ترین چالش‌های میان شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر را می‌توان به شرح زیر تقسیم‌بندی کرد:

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 به‌قدری وارد جزئیات شود که شهرداری در اجرای آن تصمیمات دچار اشکال شود.

ریشه‌های اختلاف میان شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها را می‌توان در سه عامل اصلی خلاصه کرد: ۱- نگرش سیاسی به نهاد شوراها؛ 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 کاهش تنش‌ها و ارتقای کارآمدی این دو نهاد نیز سه راهکار اصلی قابل طرح است: ۱- بازنگری و اصلاح قانون شوراها؛ ۲- تقویت هماهنگی درونی میان اعضای شورا و ۳- ایجاد رابطه مطلوب بین شورای اسلامی شهر و شهرداری.

بررسی رابطه شوراها و شهرداری‌ها صرفاً از منظر قانونی، به تحلیلی ناقص از این رابطه

خواهد انجامید. 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 چهارچوب‌های 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 به‌طور مستقیم 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 سازکارهایی چون سؤال، استیضاح و عزل شهردار و همچنین تصویب و توزیع بودجه، ابزارهای مهمی برای نظارت و هدایت شهردار و شهرداری در اختیار دارد (شریعتی، ۱۳۹۵).

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 درواقع مرجع تصمیم‌گیری و وضع مقررات شهری است، درحالی‌که شهردار مسئول اجرای دقیق این مقررات است (شریعتی، ۱۳۹۵).

اصل یک‌صد و پنجم قانون اساسی به‌صراحت بیان می‌کند: «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد». این اصل، چهارچوب و محدوده تصمیم‌گیری شوراها را مشخص می‌کند؛ اما سؤال مهم این است که آیا این حکم قانونی که از نظر ماهوی یک نهی است، از ضمانت اجرایی کافی برخوردار است؟ قانون اساسی به‌سرعت 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 سازکار انحلال شوراها به قوانین آینده واگذار شده است. در همین راستا قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ 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 غیرممتعارف 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 در برگیرد. علاوه بر سازکارهای 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 به‌طور مستدل حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ مصوبه، اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر 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 نه‌تنها نباید با وظایف و اختیارات قانونی آنها مغایرت داشته باشد، بلکه نمی‌تواند مخالف قوانین عمومی کشور نیز باشد.

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 به‌صورت 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» به‌تنهایی 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 سازکار 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 یک‌صد، یک‌صد و پنجم و یک‌صد و ششم قانون اساسی که محدودیت‌هایی برای مصوبات شوراها تعیین کرده‌اند، وجود مرجع ناظر را توجیه می‌کنند؛ به

عبارت دیگر فرایندی 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، به‌گونه‌ای 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 که مشابهت عناوین «مسئولان دستگاه‌های اجرایی» و «مسئولان اجرایی» موجب شده این عبارات وضوح اولیه خود را از دست داده و محل بحث قرار گیرد. 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 برنامه‌بودجه کشور مصوب ۱۰ اسفندماه ۱۳۵۱ است که تعریف «دستگاه اجرایی» را این‌گونه 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)، به‌صرف 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، به‌طوری که این استقلال موجب شده که خود آنها رأساً و شخصاً بتوانند به امر برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرای طرح‌ها اقدام کنند، 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 دارد (طحان و کدخدامرادی، ۱۳۹۸).

با روی کار آمدن شوراهای اسلامی شهر، موضوع تعریف وظایف جدید برای شهرداری‌ها بیش‌ازپیش قوت گرفت. تمرکز محلی مدیریت شهری، مدیریت شهری یکپارچه، جلوگیری از عدم هماهنگی میان سازمان‌های مجری فعالیت‌های شهری، کم کردن از فعالیت‌های بخش دولتی، استقلال شهرداری‌ها و نظایر اینها ازجمله دلایل توجیهی موضوع است که خود مبتنی بر استدلال‌ها و دلالت‌های عقلی و منطقی است. این موضوع در حالی است که به‌موجب قانون شهرداری‌ها برای شهرداری‌ها ۳۵ وظیفه تعریف شده که طبق بررسی‌های به‌عمل‌آمده اکنون کمتر از نیمی از آنها (۹۳/۶ درصد) به دست خود شهرداری‌ها انجام می‌پذیرد، هفت وظیفه دیگر (۲/۳۱ درصد) به‌طور 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، درظاهر موضوع را قابل دفاع می‌گرداند. پس می‌توان این پرسش را بیان کرد که صرف‌نظر از دلایل توجیهی، «چرا این قدر 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 ازجمله مدیریت یکپارچه شهری و وحدت میان فعالیت‌های شهری مبتنی بر براهینی است که انجام وظایف و فعالیت‌های شهری را تقسیم‌ناپذیر جلوه می‌دهد. این تفکیک‌ناپذیری فعالیت‌ها و وظایف در حقیقت راه را برای انتقال یک‌جانبه کنترل بر منابعی که مورد علاقه شهرداری‌هاست، هموار می‌کند (شریعتی، ۱۳۹۵).

افزایش وظایف شهرداری‌ها در حقیقت استقلال عملی شهرداری‌ها را در کنار سایر سازمان‌ها و نهادها ازجمله شوراها 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 به‌عنوان 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 استقلال‌طلبانه 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 امر در اعمال کنترل و نظارت، که بیانگر تلاش هر یک از این دو نهاد برای حفظ و اعمال اختیارات خود است، نقش بسزایی دارد. در حالی که شهرداری‌ها به دنبال افزایش وظایف خود هستند و شوراهای جستجوی افزایش اختیارات، هر دو بر این اعتقادند که قانون شهرداری‌ها و شوراهای جای ابهام دارد و در آنها رابطه این دو سازمان به‌درستی 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.

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 باید خاطرنشان کرد که در جامعه‌ای که قانون در طول تاریخ دارای قدرت و توان لازم نبوده و پشتوانه فرهنگی نداشته است و از طریق دولت‌مردان 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.

به‌منظور 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 هیئت حل اختلاف استان و در مورد شوراهای شهر، با پیشنهاد این هیئت و تصویب هیئت 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 که 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 بی‌شک 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 توجیه، 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.

۲-۱-۳- اقدامات فرای نظارتی شورا

ایجاد شوراهای اسلامی شهر، به‌عنوان 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 به‌عنوان 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 ... برخلاف قانون بوده و آنان را از رسالت اصلی خود دور می‌کند. خارج شدن از حوزه نظارت و ورود به حوزه اجرا، شوراهای 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 برنامه‌ریزی 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 وجود این نمی‌تواند در وظایف اداری و اجرایی شهردار که به عنوان رهبر اجرایی حقیقی است، دخالت نماید. بلکه موظف است عملکرد شهردار را در چهارچوب 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 و ... 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 کوتاه‌مدت و درنهایت 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 بر اساس اصول هفتم، صدم، صد و یکم و صد و سوم قانون اساسی، محدود نگه داشتن اختیارات شوراهای صرفاً در حوزه شهرداری و عدم مداخله آنان در سایر امور شهری و کم‌اثر بودن شوراهای اسلامی در انتهای سلسله‌مراتب نظام تصمیم‌گیری کشور خلاصه کرد.

۲-۱-۴- 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. همچنین نیروی قوانین و ضوابط تعریف‌شده رسمی پایین است؛ بنابراین کارگزاران در جستجوی منابع عملی قدرت و نفوذ هستند. بدون شک رابطه بین شوراهای شهرداری‌ها، رابطه بین ستاد و صف است. یا رابطه بین سیاست (برنامه‌ریزی) و اجرا. ولی در 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 شوراهای 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 شوراهای، زمینه را بیش‌ازپیش برای کسب منابع قدرت برای شوراهای فراهم می‌آورد. شوراهای 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 نهادند (حیدری و دیگران، ۱۳۹۸).

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 شوراهای 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 به‌نوعی مالک اموال عمومی شهر است. شهردار تهران، برعکس بر این اعتقاد است که مدیریت شورایی محکوم به شکست است و اگر تصور شود که شورای شهر و شهرداری به‌طور مشترک امور اجرایی شهر را بر عهده گیرند، این امر نقطه آغاز شکستی محتوم خواهد بود... شورای اسلامی شهر ماهیتی اجرایی ندارد؛ از این رو پیش‌بینی معاون اجرایی در ساختار آن فاقد توجیه است. به نظر ایشان وظیفه شورای شهر برنامه‌ریزی، تصویب بودجه و نظارت بر کار اجرایی است و شهردار هم به‌عنوان شخصیت حقوقی مستقل، مسئولیت اجرایی را به‌طور دربست در اختیار دارد. بدین ترتیب همان‌گونه که مشاهده می‌شود، وارد شدن شوراهای در عرصه فعالیت‌های اجرایی به معنای محدود کردن عرصه فعالیت‌های شهرداری‌ها و تنگ کردن این عرصه بر آنها و نیز به معنای بسط کنترل و کسب منابع اختیار، قدرت و اعمال آن بر شهرداری‌هاست. یکی دیگر از راه‌های کسب منابع بیشتر قدرت و اعمال آن، موضوع توزیع و تمرکز کنترل است. شوراهای درصدد راه‌اندازی دو طرح عمده‌اند؛ یکی تشکیل انجمن‌های شورایی و دیگری تشکیل اتحادیه شوراهای (حیدری و دیگران، ۱۳۹۸).

بر اساس نظریه ارائه‌شده 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 جمع مطالبات گروه‌های مختلف اجتماعی، نظر بر قاعده‌ای است به اسم چانه‌زنی سازمانی و اینکه چگونه می‌توان در جمع سازمانی وارد گفتگو با دستگاه‌های تصمیم‌گیر شد. با شکل‌گیری اتحادیه منطقه‌ای امکان تمرکز قدرت، کنترل و نظارت برای شوراهای میسر می‌شود که این امر خود به تراکم قدرت می‌انجامد، در حالی که با شکل‌گیری

انجمن‌های شورایاری حیطة و دامنه نفوذ و کنترل و درنتیجه توزیع قدرت و توزیع اعمال آن عملی می‌گردد. در این میان شهرداری‌ها و نهادهای حمایتی آنها نیز اقداماتی را درخصوص اتحادیه منطقه‌ای شهرداری‌ها به انجام رسانده‌اند که شاید درنهایت این اقدامات با شکل‌گیری سازمان شهرداری کشور تحقق یابد. به این ترتیب مشاهده می‌شود که 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 تا حد امکان به دنبال افزایش منابع قدرت و اقتدار خود باشند.

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 ازجمله خواسته‌های اصلی و دیرینه شهرداری است که با شکل‌گیری شوراهای اسلامی بیش‌ازپیش مطرح می‌شود. عدم تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی و وصول عوارض، ثابت ماندن نرخ دریافت‌ها، سرمایه‌گذاری‌های بیش‌ازاندازه در شهرها، بخشودگی و معافیت‌ها، عقب افتادن شهرداری‌ها از رشد شهرها و مواردی از این دست ازجمله دلایلی است که باعث ضعف مالی شهرداری‌ها می‌شود. در حالی که 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 در حالی است که شهرداری‌ها این موارد را کمتر مورد توجه قرار می‌دهند.

۲-۱-۵- شناسایی چالش‌ها

آنچه در رابطه با چالش‌ها و تداخلات نظارتی شورای اسلامی و شهرداری مشاهده می‌شود، به‌وضوح 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 چهارچوب نهادی و قانونی مشخص است. در ایران باوجود سابقه یک‌صد ساله تشکیل نهاد شهرداری، تاکنون در هیچ‌یک از متون قانونی، نامی از مدل مدیریت شهری برده نشده است. با این حال بررسی سیر تطور مدل‌های مدیریت شهری در ایران نشان می‌دهد که تاکنون مدل شورا - مدیر شهر، رایج‌ترین مدل مدیریت شهری بوده است. بررسی‌های انجام‌شده در رابطه با چرایی بروز تنش‌ها بین شوراهای شهری و شهرداری‌ها، حاکی از آن است که مهم‌ترین نقاط ضعف مدل رایج در مدیریت شهرهای ایران عبارت‌اند از: عدم تفکیک رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی، محدود بودن وظایف نهادهای مدیریت شهری، یکسان بودن مدل اداره امور شهر در تمام شهرهای کشور، ضعف مکانیسم‌های نظارت و

تعادل بخشی در تنظیم رابطه شورا و شهردار، عدم شکل‌گیری شوراهای محله‌ای و منطقه‌ای زیرمجموعه شوراهای شهر و نحوه انتخاب اعضای شورای شهر.

نتیجه‌گیری

مطالعات انجام‌شده حاکی از آن است که شوراهای اسلامی شهر علی‌رغم برخورداری از مبانی قانونی محکم، در عمل با محدودیت‌های جدی در اعمال اختیارات و ایفای نقش نظارتی خود مواجه هستند. تحلیل یافته‌های پژوهش حاکی از چالش‌های چندوجهی در ساختار حقوقی و عملکردی شوراهای اسلامی شهر است که این امر ناشی از چندین عامل اساسی است؛

۱- مبانی حقوقی و محدودیت‌های ساختاری

- فقدان ضمانت اجرایی: قوانین موجود فاقد سازکارهای مؤثر برای الزام سایر نهادها به همکاری با شوراهای هستند. این خلأ قانونی موجب می‌شود تا مصوبات و تصمیمات شوراهای در عمل با چالش اجرایی روبه‌رو شود.
- تمرکزگرایی اداری: ساختار حاکم بر نظام اداری کشور همچنان متمرکز بوده و فرصت‌های مشارکت واقعی مردم در اداره امور محلی را محدود می‌کند. این امر با روح قانون اساسی و اهداف تشکیل شوراهای 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- چالش‌های ساختاری

- تمرکزگرایی شدید در نظام اداری کشور
- عدم تفکیک واضح وظایف اجرایی و نظارتی بین شورا و شهرداری
- فقدان سازکارهای 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 شوراهای

۴- خلأهای قانونی

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

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 تنها یک مسئله حقوقی نیست، بلکه معلول مجموعه‌ای پیچیده از عوامل ساختاری، فرهنگی و اجرایی است که نیازمند رویکردی جامع و چندبعدی برای اصلاح است.

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 سازکارهای نظارتی شوراها را به‌صورت 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 مکانیسم‌های مشارکت مردمی: ایجاد سازکارهای شفاف برای نظارت شهروندان بر عملکرد شوراها و شهرداری‌ها.

فهرست منابع

- اصلانی، فیروز و علی سهرابلو. (۱۳۹۴). کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. مطالعات حقوق عمومی، ۴۵(۳).
- امانپور، سعید، نبی‌الله حسینی شه‌پریان، نسرین آتش‌افروز و قاسم فرهنگند. (۱۳۹۴). بررسی و تحلیل عملکرد شوراهای مدیریت شهری (نمونه موردی: شهر ایزده). پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، ۶(۲۲).
- بابکیان‌پور، امیرعباس. (۱۴۰۰). تأثیر عملکرد شورای شهر در مدیریت شهری بر مشارکت شهروندان با نقش میانجی اعتماد عمومی. رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، ۵(۱۲).
- حیدری، علی، علیرضا رضایی و عباس صالحی نجف‌آبادی. (۱۳۹۸). توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران با محوریت نقش شوراهای اسلامی و مشارکت شهروندی. جستارهای سیاسی معاصر، ۱۰(۳۱).
- خیرخواهان، جواد. (۱۳۹۶). نقش شوراهای اسلامی شهر در توسعه محلی. جستارهای سیاسی معاصر، ۸(۱۶).
- زیاری، کرامت‌الله، احمد حاتمی، حسن عاشوری و محمد پوته‌ریگی. (۱۳۹۷). بررسی علل ناکارآمدی شوراهای اسلامی شهر در مدیریت شهری (نمونه موردی: شهر زاهدان). پژوهش‌های نوین علوم جغرافیایی، معماری و شهرسازی، ۱۳(۲).
- شریعتی، محسن. (۱۳۹۵). شوراهای اسلامی و مردم‌سالاری در ایران (واکاوی ماهیت شوراهای اسلامی ایران). قضاوت، ۱۵(۸۲).
- شیخی، صبا و علی‌اکبر گرجی ازندریانی. (۱۳۹۸). نظارت مالی دولت بر شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها. پنجمین همایش ملی حقوق تحولات مسئولیت‌های مدنی در نظام حقوقی ایران.
- طحان، هادی و کمال کدخدامرادی. (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی نظام حقوقی حاکم بر فرایندهای نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی در پرتو سیاست‌های کلی انتخابات. مطالعات حقوق عمومی، ۴۹(۴).
- محمدی، روح‌الله. (۱۴۰۳). دیدگاه مدیریت شهری نسبت به جایگاه شوراهای اسلامی هر شهر. بیست و سومین کنفرانس ملی مهندسی عمران، معماری و شهرسازی، شیروان.
- معین فرد، محمدرضا، محمدکاظم عماد زاده و مرتضی طبیبی. (۱۳۹۸). موانع ساختاری و تشکیلاتی شوراهای اسلامی در ایران و راهکارهای رفع این موانع. تعاون و کشاورزی، ۸(۳۰).
- هادوی‌نژاد، مصطفی و صفورا احمدی. (۱۳۹۶). آسیب‌شناسی تعاملات شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها (مورد مطالعه: شهرهای استان لرستان). اقتصاد و مدیریت شهری.
- یاور، اسدالله و محمد حسنونند. (۱۳۹۸). امکان‌سنجی نظارت بر صلاحیت تفسیری قضات با الگو از رویکردهای نوین نظارت در حقوق اداری. حقوق اداری، ۶(۱۸).