

ضرورت سنجی نظارت بر مدیریت شهر و شهرداری

- حبیب اشجعی^۱
- مجتبی همتی^۲

چکیده:

رشد شتابان شهرنشینی و مهاجرت در دهه‌های اخیر، چالش‌های جدی در مدیریت شهری ایجاد کرده است. هدف پژوهش حاضر، بررسی ضرورت نظارت بر مدیریت شهر و شهرداری است. با توجه به ماهیت چندوجهی مدیریت شهری، نظارت راهبردی از ملزومات اساسی توسعه پایدار شهری محسوب می‌شود. روش تحقیق توصیفی-تحلیلی بوده و از منابع کتابخانه‌ای و اسنادی استفاده شده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که نظارت بر مدیریت شهری از طرق مختلف نظیر تنفیذ مصوبات شوراهای اسلامی شهر، نظارت دولت مرکزی و سلب عضویت از اعضای شورا امکان‌پذیر است. نتایج پژوهش بیانگر آن است که ارتقای شاخص‌های زندگی شهری مستلزم همفکری متخصصان و مدیران شهری و اعمال نظارت دقیق بر عملکرد شهرداری‌ها است. این مطالعه راهکارهای عملیاتی برای بهبود مدیریت شهری و افزایش کارآمدی نهادهای مدیریتی را پیشنهاد می‌دهد.

کلیدواژه‌ها: نظارت شهری، مدیریت شهری، شهرداری، توسعه شهری.

^۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران. habib.4954@gmail.com

^۲. استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران. نویسنده مسئول
Mhemmati1358@yahoo.com

شهرنشینی و تحولات اجتماعی-کالبدی در دهه‌های اخیر، پیچیدگی‌های فزاینده‌ای را در مدیریت شهری ایجاد کرده است. گسترش ارتباطات و تغییرات ساختاری در جوامع شهری، ضرورت نظارت بر نهادهای مدیریتی را دوجندان ساخته است. از این رو، بررسی مکانیزم‌های نظارتی و کارآمدی آنها در حوزه مدیریت شهری از اهمیت بسیاری برخوردار است. شهرداری‌ها به‌عنوان متولیان اصلی اداره شهرها، نیازمند سازوکارهای نظارتی دقیق و مستمر هستند. فقدان نظارت می‌تواند منجر به ناکارآمدی، اتلاف منابع و کاهش کیفیت خدمات شهری شود. مشارکت شهروندان در فرآیندهای نظارتی می‌تواند به افزایش شفافیت و پاسخگویی کمک کند. از این رو، پژوهش حاضر درصدد بررسی ضرورت‌ها و سازوکارهای نظارت بر مدیریت شهری است. از این حیث باید بیان نمود که امروزه گسترش ارتباطات در سطح جامعه جهانی^۱ توانسته است فواصل زمانی و مکانی را تا حد زیادی از بین ببرد و برقراری ارتباط متقابل را برای افراد، گروه‌ها و سازمان‌های مختلف ممکن سازد؛ بنابراین به دلیل وجود برخی از مؤلفه‌ها، نظیر ناشناختگی و پیش‌بینی ناپذیری کنش‌های انسانی، لزوم وجود نظارت^۲ و بررسی ریشه‌ها و عوامل بسترساز در پیدایش فرهنگ مدیریت^۳ در جامعه بیش از پیش احساس می‌شود. در رویکردهای جدید جامعه‌شناختی، متغیرهای نرم به‌جای متغیرهای سخت و مبتنی بر سود و زیان، عقلانیت و معادله قرار گرفته‌اند، چنان‌که از اجتماعات امروزی به‌عنوان اجتماعات اخلاقی نام می‌برند (حاجیانی و همکاران، ۱۳۹۱: ۵۶). مدیریت شهری و عملکرد شهرداری‌ها در دهه‌های اخیر به یکی از چالش‌برانگیزترین موضوعات در حوزه مدیریت عمومی تبدیل شده است. با گسترش شهرنشینی و پیچیده‌تر شدن روابط شهری، نیاز به نظارت دقیق و کارآمد بر عملکرد مدیریت شهری بیش از پیش احساس می‌شود. این ضرورت از آنجا ناشی می‌شود که فقدان نظارت کافی می‌تواند به ناکارآمدی، فساد اداری و اتلاف منابع عمومی منجر شود.

نظارت، از جنبه‌های مهم روابط انسانی و اجتماعی در میان افراد، گروه‌ها و نهادهای اجتماعی است و با تسهیل تعاملات اجتماعی و کنش‌های متقابل بین افراد و گروه‌های اجتماعی، نقش مهمی را در ایجاد نظم و همبستگی اجتماعی و نیز حفظ آنها بر عهده دارد. نظارت از جنبه‌های مهم روابط انسانی و زمینه‌ساز همکاری میان افراد است (زتومکا، ۱۳۸۴: ۶). مطالعات پژوهشگران در سال‌های گذشته نشان داده است که

1- The international community

2- Supervision

3- Management culture

نظارت مؤثر می‌تواند نقش چشم‌گیری در ارتقای کیفیت خدمات شهری و افزایش رضایتمندی شهروندان داشته باشد. نتایج پژوهش‌های صورت گرفته از دهه ۱۳۷۰ به بعد، بر اهمیت نظارت مستمر و هدفمند در بهبود عملکرد شهرداری‌ها تأکید دارد. این پژوهش‌ها نشان می‌دهند که شفافیت و پاسخگویی، به‌عنوان دو رکن اصلی حکمرانی خوب شهری، تنها در سایه نظارت کارآمد محقق می‌شوند. با توجه به شرایط تحولات فرهنگی و اجتماعی جامعه ایران به‌عنوان جامعه‌ای در حال گذار و با عنایت به اهمیت نظارت در تعاملات شهروندان در چند سال اخیر، موضوع بررسی نظارت به افراد، اقشار و سازمان‌ها از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. این از آن روست که یافته‌های آماری مربوط به نظارت و ارزیابی‌های مردم از ارزش‌ها و هنجارهای حاکم در جامعه ما را تا حدودی در شناخت این موضوع به‌عنوان یک دارایی جمعی آگاه می‌سازد. (شارع پور، ۱۳۹۵: ۴۸-۴۴)

از آنجا که نظم نوین اجتماعی، روابط اجتماعی را به ورای قلمرو خویشاوندی و خانوادگی و به‌عبارتی دیگر به‌سوی نهادها و سازمان‌ها جهت‌گیری و هدف‌گیری می‌کند، فقدان یا کاهش نظارت به‌عنوان شالوده روابط بین‌شهری، موجب ناکارآمدی این‌گونه سازمان‌ها از یکسو و عدم تأمین انتظارات و تمایلات نیازی شهروندان از دیگر سو می‌شود. در این میان رابطه شهروند با مدیریت شهری^۱، در معنای عام و شهرداری در معنای خاص، رابطه‌ای مبادله‌ای است؛ برای حفظ سلامت، استمرار و اثربخشی این مبادله به هنجارها رویه‌هایی نیاز است که شالوده آنها را روابط مبتنی بر نظارت شکل می‌دهد. لذا برای تنظیم روابط شهروندان با نهادها و سازمان‌های متولی مدیریت شهری به‌ویژه شهرداری به نظارت نیازمندیم تا بتوان کنش‌ها، رفتارها و مناسبات بین شهروندان با این‌گونه سازمان‌ها را پیش‌بینی پذیر، الگومند و قاعده‌مند ساخت. از سوی دیگر با عنایت به تغییر و تحولات صورت گرفته در ساختار مدیریتی شهری شهرداری و نیز گستره عملکرد و اقدامات شهرداری در چند سال اخیر، موضوع بررسی نظارت به عملکرد شهرداری از اهمیت بسیاری برخوردار است تا فعالیت‌ها، خدمات و عملکرد این سازمان را از حیث میزان اعتماد شهروندان مطالعه کند.

به نظر می‌رسد هزینه‌های تعاملات اجتماعی و اقتصادی در گروه‌ها و سازمان‌هایی که نظارت بهینه‌ای ندارند، بالاست. همچنین این امر اهمیت کارکرد و عملکرد شهرداری را در ارتباط با تعامل شهروندان عیان می‌سازد. باید اذعان داشت که شرایط امروزی کلان‌شهرها یعنی گسترش بی‌رویه شهرنشینی، ایجاد عرصه‌های جدید اشتغال و تکنولوژی، تغییرات جمعیتی شدید، دگرگونی ساختار طبقاتی و نیز تغییرات اقتصادی- اجتماعی وسیع، معضلات اجتماعی ناشی از ترافیک و آلودگی هوا و افزایش فزاینده تعامل با

^۱- Urban Management

افرادی خارج از محورهای خویشاوندی و نظایر آن نیاز به گسترش نظارت بر مدیریت شهری را در همه سطوح و ابعاد زندگی شهری جدی‌تر ساخته است و از سوی دیگر فقدان پیوندهای سنتی و ایجاد پیوندهای اجتماعی جدید، کاهش نظارت شهری را به دنبال داشته است. از آنجا که نظم نوین اجتماعی^۱ روابط اجتماعی را به ورای قلمرو خویشاوندی و خانوادگی سوق می‌دهد. به عبارتی دیگر به‌سوی نهادها و سازمان‌ها جهت‌گیری و هدف‌گیری می‌کند، فقدان یا کاهش نظارت به‌عنوان شالوده روابط بین شهروندان با سازمان‌ها و نهادهای متولی مدیریت شهری، موجب ناکارآمدی این گونه سازمان‌ها از یکسو و تأمین نشدن انتظارات و تمایلات نیازی شهروندان از دیگر سو می‌شود؛ بنابراین مدیریت شهری برای اعمال مدیریتی کارا تر و منسجم‌تر نیازمند نظارت بر مدیریت شهر و شهرداری می‌باشد و برای همین منظور آگاهی از میزان نظارت نسبت به مدیریت شهری اجتناب‌ناپذیر است.

مشارکت شهروندان در فرآیند نظارت بر مدیریت شهری، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل موفقیت در این حوزه شناخته می‌شود. این مشارکت نه تنها به افزایش شفافیت و پاسخگویی منجر می‌شود، بلکه می‌تواند به‌عنوان ابزاری قدرتمند برای جلوگیری از انحرافات احتمالی در مدیریت شهری عمل کند؛ بنابراین، بررسی ضرورت و سازوکارهای نظارت بر مدیریت شهری، گامی مهم در جهت دستیابی به الگوی مطلوب مدیریت شهری است. بررسی‌های به عمل آمده در زمینه پژوهش‌های نظارت بر مدیریت شهری و شهرداری، حاکی از آن است که قریب به اتفاق این تحقیقات با محوریت عوامل تأثیرگذار بر نظارت انجام شده است، بنابراین در این مقاله بر خلاف پژوهش‌های مذکور درصدد سنجش و ضرورت نظارت بر مدیریت شهر و شهرداری است. پژوهش فوق با هدف بررسی ضرورت نظارت بر مدیریت شهر و شهرداری، به دنبال پاسخ به این پرسش اساسی است که چگونه می‌توان سازوکارهای نظارتی مؤثری را در مدیریت شهری پیاده‌سازی کرد. فرض اصلی پژوهش بر این اساس استوار است که نظارت مؤثر، علاوه بر کاهش فساد اداری، می‌تواند به بهبود کیفیت خدمات شهری و افزایش مشارکت شهروندان در مدیریت شهری منجر شود. در این راستا، نظریه‌های نوین مدیریت عمومی و حکمرانی خوب شهری، چارچوب مناسبی برای تحلیل و بررسی این موضوع فراهم می‌کنند.

^۱- New social order



بحث درباره نظارت، از دیرباز مورد توجه بوده است؛ زیرا از روزی که بشر پا به عرصه خاک نهاد و با خانواده و قوم و قبیله زندگی اجتماعی را آغاز نمود، اندیشه نظارت و کنترل همان مجموعه کوچک را در ذهن خود پروراند. امروزه از یکسو جهان هر روز به سمت بی‌عدالتی پیش می‌رود و از دیگر سو، نظارت به فنی پیچیده و تکنیکی تبدیل شده است؛ لذا لازم است نظارت نظام‌مندی ارائه شود؛ اما در این بین، بحث ضرورت سنجی نظارت بر مدیریت شهر و شهرداری مورد توجه پژوهشگری قرار نگرفته است. شنگی و اختردانش (۱۴۰۱) در پژوهش «بررسی عملکرد مدیریت شهری با تأکید بر مشارکت شهروندان^۱ در توسعه پایدار شهری^۲ (مطالعه موردی: شهرداری منطقه ۱۷ شهر تهران)» بین مدیریت شهری و میزان مشارکت شهروندان؛ بین مدیریت شهری و توسعه پایدار شهری، بین توسعه پایدار شهری و میزان مشارکت شهروندان منطقه ۱۷ شهر تهران رابطه مثبت و معناداری وجود دارد و در انتها پیشنهاداتی جهت افزایش نقش مشارکت شهروندان در توسعه مدیریت شهری و توسعه پایدار شهری منطقه ۱۷ شهر تهران ارائه شد. اسفندانی (۱۴۰۰) در مقاله «سیستم نظارت همگانی^۳ بر عملکرد شهرداری از دیدگاه توسعه پایدار» اشاره نمود. سامانه نظارت همگانی سازمان بازرسی شهرداری تهران (۱۸۸۸) به‌عنوان «چشم بینای شهرداری تهران» و با شعار محوری «شهروند مسئول - مدیر پاسخگو» اقدام به دریافت و ثبت پیام‌های مردمی در ۴ قالب (انتقاد، شکایت، پیشنهاد و تقدیر و تشکر) می‌نماید. پل ارتباطی ۱۸۸۸ فاصله شهروندان را با مدیران شهری به حداقل می‌رساند و در قالب اخذ بازخوردهای محیطی، مدیران را در تحقق آرمان‌های شهروندان در داشتن شهری سالم و متمدن یاری می‌رساند. مفهوم مدیریت شهری با توجه به سلیقه‌ها، ادراک افراد و همچنین اقتضای سیاسی - اجتماعی زمان‌های مختلف معانی متفاوتی دارد. گسترش شهرنشینی در کلیه جوامع انسانی امروزی، لزوم استفاده از تمامی امکانات و پتانسیل‌های موجود در جامعه برای رویارویی با الزامات مدیریتی این پدیده مدرن را بیش از پیش افزایش داده است. بر همین اساس، یکی از راهکارهایی که در سالیان اخیر به‌موازات اهمیت یافتن نقش نظارتی مردم در سلامت نظام‌های سیاسی مورد توجه قرار گرفته، فرصت دهی به شهروندان جهت نظارت و مشارکت معنادار در فرایند مدیریت شهری است. نظارت همگانی به‌عنوان فرایندی مهم و حیاتی که ضامن بقا و تحقق اهداف جامعه است، مبتنی بر مسئولیت دهی به

^۱- Citizen participation

^۲- Sustainable urban development

^۳- Public surveillance

شهروندان در جهت شناسایی نیازها و پالایش نواقص و نارسایی‌های مدیریت شهری است. یکی از مزیت‌های رقابتی سازمان‌های امروزی داشتن بهره‌وری بالا است و بهره‌وری مقوله‌ای نیست که تاریخ گذشته شده باشد بلکه دائماً بایستی موردتوجه و نظر سازمان باشد و همگام با روند تغییرات مدیران سازمانی باید از سازوکارهای مناسب برای افزایش بهره‌وری استفاده بکنند. آنچه در سازمان خمیرمایه و پایه و اساس بهره‌وری محسوب می‌شود، عملکرد شغلی نیروی انسانی است، همچنین یافته‌ها نشان داد نظارت همگانی مبتنی بر دو اصل مسئولیت‌پذیری شهروندان در قبال بهسازی شهر و پاسخ‌گویی مدیران شهرداری در قبال عملکرد خود بنا شده است. نظارت همگانی نقش راهبردی در توسعه فرهنگ و پویایی سازمان‌های مدیریت شهری دارد. نظارت همگانی به‌راستی با کم‌ترین هزینه، بیشترین بازدهی را به میان می‌آورد؛ و سبب پیشگیری و درمان فساد اداری در سه عرصه رفتار، مالی و حقوقی می‌شود. در رهیافت زندگی شهری نیز آثار و برکات فراوان از نظارت همگانی حاصل است. استواری و همکاران (۱۴۰۱) در مقاله «نظارت بر دستگاه‌های عمومی با تأکید بر شهرداری‌ها و در راستای برنامه‌ریزی منطقه‌ای» اذهان نمودند که نظارت یک عنصر مهم و حیاتی در یک مدیریت سالم و کارآمد است. تمامی نهادها، سازمان‌ها و وزارتخانه‌هایی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند تکالیف و اختیاراتی قانونی دارند که تنها در چارچوب آن‌ها اجازه فعالیت دارند. معمولاً این تکالیف و وظایف در اساسنامه این سازمان‌ها یا قانون تشکیل آن‌ها ذکر شده است؛ اما تمایل همیشگی برخی مدیران برای شانه خالی کردن از بایدها و نبایدها و عملکرد بر اساس میل و اختیار را نمی‌توان انکار کرد. نظارت در تمامی دستگاه‌های عمومی امری لازم و ضروری است. یک دیدگاه عقیده دارند که شهرداری جزء مؤسسات عمومی است و از این لحاظ تحت نظارت دیوان محاسبات است. دیدگاه دیگر که معتقدند دیوان محاسبات صرفاً بر مصرف بودجه کشور نظارت دارد و درآمد شهرداری چون از محل بودجه کل کشور نیست از شمول نظارت دیوان محاسبات خارج است اما به هر حال نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر شهرداری‌ها به‌موجب قانون تشکیل سازمان کل کشور محل تردید نیست. این پژوهش با هدف بررسی نظارت بر دستگاه‌های عمومی با تأکید بر شهرداری‌ها به‌صورت کتابخانه‌ای به اجرا درآمد. نتایج این تحقیق مؤید این نکته است که مبانی نظارت بر قدرت در حقیقت به تحلیل ادله و پایه‌های مشروعیت نظارت بر قدرت می‌پردازد. باباجانی و همکاران (۱۴۰۱) در مقاله «الگوی برای نظارت مالی در شهرداری‌های کلان‌شهرهای ایران» بیان نمودند که نظارت مالی از چهار مؤلفه شناسایی ارکان نظارت مالی قبل و بعد از خرج، پیش‌بینی الزامات قانونی، طراحی و استقرار رویه‌های کنترل و نظارت مالی و زیرساخت‌های نظارت مالی تشکیل شده است. کمیته حسابرسی، ذی‌حسابان و قائم‌مقام‌های آنان، حسابرسان مستقل و داخلی، سازمان بازرسی کل کشور و وزارت کشور، در شمار ارکان بسیار مهم نظارت

مالی شهرداری‌ها قرار دارند. تعیین شفاف پاسخ‌گو و سطوح پاسخ‌گویی، تفکیک روابط مقامات مجاز خرج و عامل نظارت، نظارت بر تحصیل منابع و درآمدها نیز متغیرهای بسیار مهم مرتبط با الزام قانونی نظارت مالی در شهرداری‌ها هستند. رویه‌های کنترلی و اعمال نظارت مالی در شهرداری‌ها را می‌توان در شش محور اصلی طراحی و استقرار کنترل‌های بودجه‌ای، استفاده از روش‌های کنترلی حسابداری، طراحی، استقرار و ارزیابی سیستم کنترل‌های داخلی، انجام حسابرسی‌های مالی و رعایت، سنجش عملکرد، شفافیت و دسترسی آزاد شهروندان به اطلاعات بررسی کرد. در این میان، ایجاد زمینه‌های شفافیت و دسترسی شهروندان، شاخص‌های مهم این بخش است. نکته قابل توجه این است که علی‌رغم اهمیت موضوع، تاکنون پژوهش مستقلی در زمینه ضرورت‌سنجی نظارت بر مدیریت شهر و شهرداری انجام نشده است. این خلأ پژوهشی، ضرورت انجام مطالعه حاضر را دوچندان می‌کند.

مفاهیم نظری

نظارت مفهومی پیچیده و چندبعدی است که ریشه در زبان و فرهنگ‌های مختلف دارد. این مفهوم در حوزه‌های مختلف حقوقی، مدیریتی و جامعه‌شناسی معانی متفاوتی پیدا می‌کند. در این پژوهش، نظارت به معنای کنترل و نظارت بر قدرت سیاسی توسط مردم و نهادهای برخاسته از آن مورد بررسی قرار می‌گیرد. نظارت در زبان لاتین، معادل Controle و به معنای رام کردن و تسلط یافتن آمده است. در زبان و فرهنگ لغت فارسی، به معنای نگریستن در چیزی با تأمل، چشم انداختن، حکومت کردن بین مردم و فیصله دادن دعاوی ایشان، یاری دادن و مدد کردن و کمک کردن و نیز به معنای چشم، بصر، دیده، فکر، اندیشه، تفکر، رویه، دقت، تأمل، تدبیر، خیال، وهم، اعتراض، واری و تفتیش کردن آمده است. در خصوص معنای اصطلاحی، می‌توان به دیدگاه‌های متفاوتی اشاره کرد. از دیدگاه حقوقی، نظارت به معنای انطباق با قانون در جهت جلوگیری از انحراف در اجرای مقررات و قوانین است. در این دیدگاه، قانون‌گرایی^۱ و عمل بر اساس قوانین، از جمله ابزارهایی است که بر اساس آن، از بروز هرگونه تخلف در جامعه جلوگیری می‌شود. می‌توان نتیجه گرفت که در حقوق، نظارت به معنای بررسی، ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام شده یا در دست انجام و انطباق آن با تصمیم‌های گرفته شده و قانون و مقررات در جهت جلوگیری از انحراف اجرایی است (ناصحی، ۱۳۹۹).

^۱- Legalism

در دیدگاه مدیریتی، نظارت به معنای حصول اطمینان در انطباق عملکردها با اهداف و رسیدگی به اجرای فرامین است. به عبارت دیگر، در دیدگاه مدیریتی، نظارت فرایندی است در جهت حصول اطمینان از اینکه فعالیت‌های انجام شده با فعالیت‌های برنامه‌ریزی شده مطابقت دارد. درواقع، نظارت راهکاری برای مدیران در جهت مراقبت از اثربخشی فعالیت‌های برنامه‌ریزی و سازماندهی شده است. در جامعه‌شناسی، نظارت به مجموعه شیوه‌ها، تدابیر و وسایلی اطلاق می‌شود که یک جامعه یا یک گروه در راه تحقق هدف‌ها و هدایت افرادش به رعایت قوانین، اصول، کارکردها، آداب، شعائر، مناسک و هنجارها و ارزش‌های پذیرفته خود به کار می‌گیرد. با بررسی دیدگاه‌های ارائه شده در حوزه نظارت، می‌توان به معنایی مشترک دست یافت که وجه جامع معانی اصطلاحی است. این معنای جامع حاصل نگرش صرف به ماهیت این عمل است. در پژوهش حاضر، مراد از نظارت عمومی در مباحث علوم سیاسی، کنترل و نظارت بر قدرت سیاسی است؛ یعنی کنترل قدرت سیاسی توسط مردم و نهادهای برخاسته از آن. از این رو، نظارت به‌مثابه مسئولیتی اجتماعی و همگانی تلقی شده است که حوزه و قلمرو معنایی مشخصی را در برمی‌گیرد. نظارت عمومی به‌مثابه مسئولیتی اجتماعی، ناظر به مسئله پاسخگویی است که برخاسته از آموزه‌هایی همچون «کلکم راعٍ و کلکم مسؤولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ» است و به تعبیر شهید مطهری در اسلام، خود مسئولیت با لفظ مسئولیت عنوان شده است (منصوری و همکاران، ۱۳۹۹).

ابعاد گوناگون نظارت را می‌توان چنین برشمرد:

۱. نظارت ساختاری^۱ که طی آن، هر یک از قوا و نهادهای حکومتی بر یکدیگر نظارت داشته، موجب تسهیل روند اعمال حاکمیت در جامعه می‌گردند.
۲. نظارت فردی^۲ و خودکنترلی درونی^۳ که در تربیت سیاسی و تأدب به آموزه‌های اسلامی است و هر چه بیشتر این ارزش‌ها در افراد نهادینه گردد بر روند اعمال قدرت نقش بیشتری دارد.
۳. نظارت بیرونی که آحاد جامعه بر حاکمان نظارت می‌کنند و می‌توان در مشارکت سیاسی، شرکت در انتخابات و برخی ساختارها آن را مشاهده کرد (صادقی، ۱۳۹۷).

1- Structural supervision

2- Individual supervision

3- Internal self-control

روش‌شناسی

روش تحقیق این مقاله کتابخانه‌ای و به روش توصیفی-تحلیلی است. نخست در یک مطالعه کتابخانه‌ای و اسنادی، پژوهش‌ها و منابع موجود داخلی و مرتبط با موضوع جمع‌آوری و طبقه‌بندی گردید. به عبارتی، اطلاعات خام و متغیرهای موردنیاز شناسایی و اطلاعات پایه و مستندات موجود از طریق مطالعات کتابخانه‌ای و مستندات قبلی جمع‌آوری شد. در مرحله بعدی به بررسی کیفیت اطلاعات، بررسی صحت اطلاعات و تفکیک و دسته‌بندی اطلاعات پرداخته شده که پس از آن اطلاعات موردنیاز در این رابطه به‌وسیله مراجعه به کتاب‌ها، پایان‌نامه‌ها و مقالات ذی‌ربط با روش تحلیلی و توصیفی انجام شد. در انتها بعد از فیش‌برداری از منابع موجود و جمع‌آوری شده به تجزیه و تحلیل مواد قانونی مرتبط پرداخته شده که نهایتاً منجر به تهیه و تدوین مقاله گردید.

یافته‌های پژوهش

هدف از این نظارت تضمین مطابقت اعمال و تصمیمات واحدهای محلی با قوانین و مقررات مملکتی در عین احترام به آزادی عمل آن‌ها در اداره امور محلی می‌باشد که ممکن است به‌صورت تنفیذ، ابطال و یا جانشینی اعمال شود.

نظارت از مؤلفه‌های بنیادین دولت مدرن تلقی می‌شود که به هدف محدود کردن قدرت حاکمان و جلوگیری از فساد و سوء استفاده از قدرت، مورد توجه اندیشمندان سیاسی معاصر قرار گرفته است؛ مقوله‌ای که هیچ‌گاه در حکومت‌های استبدادی و مطلق‌العنان، جایگاهی نداشته و در عصر حاضر به‌عنوان ابزار مؤثر برای مهار قدرت در مدیریت سیاسی شناخته شده است. در این میان، از مسائل مهم اندیشه سیاسی، بررسی رابطه منطقی میان «مشروعیت سیاسی»^۱ و مقوله «نظارت» است. پذیرش رابطه منطقی و علی میان این دو، بدین معناست که نظارت بر قدرت، معنا و مفاد حقیقی خود را در جایی می‌یابد که قدرت ناظر منشأ مشروعیت و مبدأ پیرایش و تکوین قدرت حاکم و دولت باشد؛ بنابراین، اگر در شیوه حکومت و مدیریت، بر ضرورت نظارت بر نهاد قدرت ایمان داریم و آن را شیوه‌ای موفق ارزیابی می‌کنیم و در نتیجه برای مردم و جامعه حق نظارت بر حاکمیت را به رسمیت می‌شناسیم، لازمه‌اش آن است که خود مردم به‌عنوان ناظران بر حکومت، مبدأ مشروعیت و منشأ تشکیل حکومت و دارای حق عزل و نصب حاکمان باشند و الا امکان

^۱ - Political legitimacy

ندارد، حاکمیت از مبدأ دیگری سرچشمه بگیرد ولی مردم ناظر بر او باشند (خداشناس لیمونی و همکاران، ۱۳۹۸).

در ارتباط میان مشروعیت سیاسی و نظارت، مشکل پارادوکس^۱ و تناقض به گونه‌ای جلوه‌گر می‌شود؛ زیرا اگر حق حاکمیت را تماماً الهی و بیرون از حقوق آدمیان بدانیم و منشأ مشروعیت سیاسی حکومت را الهی و غیر انسانی بشمریم، پذیرش نظارت بر حاکمیت را باید منتفی دانست و چنانچه نظارت را به‌عنوان شیوه‌ای مقبول در مدیریت مورد تأیید قرار دهیم، عرصه‌ای برای مشروعیت الهی باقی نخواهد ماند و جمع میان این دو، چیزی جز تناقض و پارادوکس نخواهد بود. بدیهی است ریشه این تناقض نیز چیزی نیست جز تناقض میان حکومت دینی و دموکراسی؛ چون مبدأ مشروعیت در حکومت دینی حق حاکمیت است که از طرف بالا برای حاکمان جعل می‌شود و در این صورت جایی برای نظارت واقعی مردم که حق عزل و نصب حاکمان را دارا باشند، باقی نخواهد گذاشت و اگر مشروعیت مردمی باشد و مردم با حق انسانی خویش قادر بر نظارت و عزل و نصب حاکمان باشند و بدین ترتیب با پذیرش حکومت دموکراتیک، شیوه نظارتی را در مدیریت بپذیرند، در این صورت حکومت دینی مورد نظر که مشروعیت خود را از بالا دریافت کرده، منتفی خواهد بود (سقاوت، ۱۳۹۹).

تقابل میان حقوق الهی و حقوق مردم که زیر بنای اساسی و فکری پارادوکس نظارت را تشکیل می‌دهد، دیرینه‌ای طولانی در جهان غرب دارد که شهید مرتضی مطهری ره از آن به‌عنوان یکی از علل گرایش به مادگرایی در غرب یاد می‌کند و معتقد است در تاریخ فلسفه سیاسی، آنگاه که برخی از مفاهیم خاص سیاسی- اجتماعی در غرب مطرح شد و مسئله حقوق طبیعی و به خصوص حق حاکمیت ملی به میان آمد، گروهی طرفدار استبداد سیاسی شدند و برای توده مردم در مقابل حکمران حقی قائل نشدند. تنها چیزی که برای مردم در مقابل حکمران قائل شدند وظیفه و تکلیف بود. این عده در استدلال‌های خود به مسئله خدا چسبیدند و مدعی شدند که حکمرانی تنها مقابل خدا مسئول است نه مردم، ولی مردم در مقابل حکمران مسئولند و وظیفه دارند. مردم حق ندارند حکمران را بازخواست کنند و یا برایش وظیفه تعیین نمایند که چنین و چنان کن. مردم حقی بر حکمران ندارند ولی حکمران حقوقی دارد که مردم باید آن را ادا کنند. از این‌رو، طبعاً در افکار و اندیشه‌ها نوعی ملازمه و ارتباط تصنعی میان اعتقاد به خدا از یک طرف و اعتقاد به

^۱- paradox

لزوم تسلیم در برابر حکمران و سلب حق هر گونه مداخله‌ای در برابر کسی که خدا او را برای رعایت و نگهداری مردم برگزیده است به وجود آمد.

به نظر می‌رسد، این برداشت اشتباه و خبط آلود که متکی بر آموزه‌های تحریف شده از مسیحیت واقعی بوده، در پارادوکس نظارت نیز بدون توجه به وجوه تمایز اسلام و مسیحیت رایج، بر نظام سیاسی اسلام تطبیق شده است. گویا با مغالطه‌ای ضد منطقی و نشان دادن کل به جای جزء، مشکلی را که در جهان مسیحیت غربی رخ نموده، به کل ادیان الهی و نظام‌های سیاسی برخاسته از آن، سرایت داده‌اند. شهید مطهری ره در تحلیل گذشته اندیشه سیاسی مغرب زمین می‌نویسد: «ریشه تفکر و نگرش مالکانه و اربابانه به مردم را در تفکرات حکیمان یونان باستان، چون فیلون، می‌توان یافت. در قرون جدید نیز گرسیوس و هوبز به این اندیشه دامن زدند. در این فلسفه‌ها، مسئولیت در مقابل خداوند، موجب سلب مسئولیت در مقابل مردم فرض می‌شود و مکلف بودن در پیشگاه خداوند برای نفی حقوق مردم، کافی انگاشته و حق الله موجب سقوط حق الناس فرض می‌شود، آنچه در این فلسفه‌ها دیده نمی‌شود، این است که اعتقاد و ایمان به خداوند، پشتوانه عدالت و حقوق مردم تلقی شود.»

بنابراین، گذشته فکری-سیاسی غرب و اروپاییان و اشتباهات فاحش و فاجعه‌آمیز آن دیار، ریشه اساسی پارادوکس نظارت و مشروعیت الهی را تشکیل می‌دهد و با این مغالطه و خطای نابخشودنی که در تمامی نظام‌های سیاسی متکی بر آموزه‌های دینی و الهی که مشروعیت بالا رسنده است، عرصه بر حقوق مردم تنگ خواهد شد و حق نظارت و عزل و نصب حاکمان را از ایشان سلب خواهد کرد، این برجسب نادرست یا غرض آلود بر نظام سیاسی اسلام نیز وارد شده است، درحالی که همان گونه که در بخش‌های بعد روشن خواهد شد، مطلب کاملاً به عکس است؛ اولاً: در نظام سیاسی اسلام، مشروعیت الهی، نه تنها منافاتی با حقوق جامعه و افراد ندارد، بلکه پشتوانه اصلی و اساسی برای تأمین حقوق آنها و آزادی و عدالت محسوب می‌شود. ثانیاً: مشکل در نظام‌های دموکراتیک غیر مبتنی بر وحی است که زمینه پایمال کردن حقوق مردم در آنها به خوبی فراهم است. به علاوه، اصولاً آن قبیل دموکراسی‌ها به پارادوکس و استبداد سیاسی خاتمه خواهد یافت و عاقبتی جز این سرنوشت را نمی‌توان برای آنها در نظر گرفت (اصلائی، ۱۳۹۴).

آنان که پارادوکس نظارت را مطرح می‌کنند و بر اساس آن، می‌گویند: مردم با حق عزل و نصب خویش حق دارند هر کس را خواستند به قدرت بنشانند، آیا به این پرسش می‌توانند پاسخ دهند که اگر مردم با اختیار خویش، ولی از روی اشتباه فردی خائن و فریب‌کار و دغل‌باز و منافق و چند چهره را، بر اثر تبلیغات رسانه‌های خبری فاسد و نظام سرمایه‌داری پول‌پرست حاکم کردند، چگونه می‌تواند صرف نظارت، منافع

مردم را تأمین کند؟ طبق چنین پرسش‌های مهم و بنیادینی است که در اندیشه سیاسی اسلام، مهم‌تر از مقوله نظارت، بحث عصمت در نظام امامت شیعه و بحث عدالت در مورد نظام سیاسی عصر غیبت است. عدالت، آن هم عدالتی در حد بالا و بسیار فراتر از آنچه برای یک امام جماعت لازم است، خصلت و ملکه‌ای نفسانی در شخص حاکم است که پیش از رسیدن به قدرت، به چنان مرحله‌ای از ایمان و اخلاق و کمال انسانی رسیده است که اصولاً زمینه‌های سوءاستفاده از قدرت را، در او تا حد نزدیک به صفر کاهش می‌دهد. عدالت و تقوا، نه تنها جلوی قدرت‌طلبی و ثروت‌اندوزی را می‌گیرد، بلکه مانع ارتکاب گناهان و جرایمی می‌شود که ربطی به قدرت و حکومت هم ندارد (زیاری و همکاران، ۱۳۹۷).

در هر صورت، اگر طبق تئوری‌های نوین دولت مدرن تنها نظارت بیرونی مردمی ابزار جلوگیری از فساد قدرت تلقی شود، حاکمیت به مثابه «شمشیری در کف زنگی مست» خواهد بود. از این رو، آنچه در درجه‌ای بالاتر از اهمیت و رتبه‌ای مقدم از نظارت مطرح است، شرایطی است که باید حاکم داشته باشد؛ شرایطی معنوی و روحی، همچون ایمان به مبدأ و معاد، عدالت و پرهیز از گناه، در حدی که در درون جان وی نشستگی باشد و همواره با راهنمایی درونی وی، او را به سمت خدمت به مردم و انجام مسؤولیت اخلاقی و انسانی او هدایت کند. حال اگر پای این شرایط به میان آید و پذیرفته شود و اعلام شود افراد غیرواجد شرایط بالا، حق حاکمیت ندارند، روشن خواهد شد که در هر حال برخی از حقوق (حداقل به صورت مجبه جزئی) نه از رأی مردم که از جای دیگری می‌رسند و بالا رسنده خواهند بود؛ حقیقتی که منکران مشروعیت الهی و پیروان حقوق فطری و طبیعی، نمی‌خواهند به آن اذعان داشته باشند (شیخی و همکاران، ۱۳۹۸).

ارزیابی، کنترل و نظارت در نظام‌های سیاسی، از دیرباز تا به امروز مطرح بوده است. صاحبان قدرت در گذر تاریخ، همواره از قدرت سوء استفاده قرار کرده‌اند. این امر موجب شده است در نظام‌های سیاسی و همچنین در آموزه‌های دینی و اندیشه‌های سیاسی مبتنی بر آن، سازوکارهایی برای نظارت بر قدرت تدوین گردد. اگر در اندیشه غرب معاصر تفکیک قوا مهم‌ترین سازوکار ساختاری در جهت نظارت بر قدرت و پیشگیری از فساد مطمح نظر قرار گرفته است، در اندیشه اسلامی، چون دغدغه هدایت و خوش بختی بشریت وجود دارد، به طور طبیعی، سازوکارهای اساسی‌تری برای کنترل قدرت مدنظر بوده است که نظارت عمومی تنها یکی از آن سازوکارها قلمداد می‌گردد (جلیوند و همکاران، ۱۳۹۹).

در تبیین مسئله نظارت عمومی، توجه به این نکته ضروری است که یکی از وجوه تمایز حکومت‌ها نسبت به یکدیگر، در خاستگاه و جهان‌بینی فکری آنها است که موجب تفاوت نوع نگاه به مسئله نظارت می‌شود. بر اساس نوع جهان‌بینی است که الگو حکومت، کارکرد و الگوی رفتاری آن طراحی می‌گردد. این امر

می‌تواند به‌عنوان معیاری در سنجش و ارزیابی کارآمدی حکومت‌ها در چگونگی ایفای نقش تعیین شده نیز به شمار آید. ازاین‌رو، شناخت خاستگاه اندیشه‌ای و جهان‌بینی حاکم بر نظام سیاسی تبیین‌کننده ماهیت اصلی حکومت و نیز کارکرد نظارتی آن است. در مجموع، می‌توان به دو جهان‌بینی کلان الهی و مادی اشاره کرد که تفاوت ماهوی آنها را می‌توان در ماهیت اصلی حکومت و نقش و کارکرد آن به‌روشنی یافت (نیکخواه و همکاران، ۱۳۹۷).

اگر نظام‌های سیاسی را با توجه به ایدئولوژی، که پشتوانه نظری نظام سیاسی است در نظر بگیریم، می‌توان به مقایسه دو الگوی نظام سیاسی در دو جهان‌بینی الهی و مادی اشاره کرد. اختلاف میان دو جهان‌بینی مادی و الهی در دو ساحت تشخیص کمال مطلوب انسان و راه نیل به کمال مطلوب قابل ترسیم است. در جهان‌بینی الهی، کمال و سعادت نهایی انسان تعالی روح و بعد معنوی اوست که با نزدیکی به خداوند متعال و رسیدن به مقام رفیع عبودیت به دست می‌آید؛ اما بر اساس نگرش مادی، کمال نهایی انسانی ارضای خواسته‌های مادی است؛ یعنی:

۱. در جهان‌بینی الهی، کمال نهایی انسان به روح و جنبه غیرمادی‌اش مرتبط است؛ ولی در جهان‌بینی مادی، کمال نهایی انسان در قلمرو غرایز حیوانی و جنبه مادی‌اش تحقق می‌یابد؛

۲. در جهان‌بینی الهی، کمال نهایی انسان، آخرتی و فرا مادی است؛ ولی در جهان‌بینی مادی، امری مربوط به جهان مادی شمرده می‌شود. در جهان‌بینی مادی، جلب حداکثری منافع مادی به‌عنوان هدف نهایی شناخته شده و حکومت به‌عنوان ابزاری در جهت ایجاد آن شکل گرفته است. کارویژه حکومت در دستیابی به هدف مزبور، تنظیم امور اجتماعی و رفع تزاخم ایجاد شده میان نیازها و منافع انسان در جامعه است. ایجاد امنیت دغدغه اصلی حکومت در جهان‌بینی مادی است که با وجود رقابت شدید در کسب منافع مادی میان افراد در جامعه مورد تهدید واقع می‌شود (بابایی، ۱۳۹۵).

الف-دموکراسی لیبرال^۱: در اندیشه مادی، نظارت عاملی بازدارنده است که از خارج شدن قدرت از کنترل جلوگیری می‌کند و به‌عنوان اهرم و ابزاری در جهت حرکت قدرت در مسیر تعیین شده به شمار می‌آید. نظارت به‌عنوان در جهت کنترل قدرت مبتنی بر اندیشه اومانیستی است که بر اساس آن، محور عالم انسان و امیال اوست و خط مشی‌های حکومت بر اساس امیال و منافع او ترسیم می‌شود. در اندیشه سیاسی غرب، موضوع نظارت نهادی و حکومتی پس از ظهور دولت‌های نوین غالب گردید؛ یعنی نظارت‌های اجتماعی

¹- Liberal democracy

مترادف با برخورد‌های حقوقی و قانونی و عمدتاً جرم شناسانه بود. از این رو، در زمین نظارت‌های حکومتی، ادبیات گسترده‌ای بسط یافت. امروزه و در عصر جهانی‌شدن، ادبیات نظارت در علوم انسانی متحول و مشخص گردیده و مردم هم می‌توانند همانند گذشته و در جامعه ابتدایی و اولیه، نظارت‌های اثربخش‌تری اعمال نمایند. ضرورت باز تعریف مسئله نظارت اجتماعی و ضرورت نظارت‌های اجتماعی از طریق بسط سیطره عمومی در کنار نظارت نهادهای رسمی حکومتی و نظارت‌های سازمانی امری مهم در اندیشه سیاسی غرب است (شکوهی و سلیمی، ۱۳۹۹).

مفاد کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد طی قطعنامه ۲۰۰۰ از ویژگی‌هایی همچون شفافیت، مسئولیت، پاسخ‌گویی، مشارکت، حاکمیت قانون و انعطاف‌پذیری در توصیف حکم رانی خوب سخن گفت. بر این اساس، موارد مزبور با اعمال نظارت عمومی در ساحت ساختار سیاسی به‌خوبی زمینه تحقق و عینیت یافته است. امروزه در اندیشه غربی، نظارت و تعادل از جمله شاخص‌های حکمرانی خوب است و در سپتامبر ۲۰۰۰ م کمیته مشورتی سازمان ملل متحد جدولی از شاخص‌های سیاسی به‌منظور همکاری با سازمان ملل متحد معین نمود. به دنبال آن، مجمع عمومی در قطعنامه‌ای، که به اعلامیه هزاره مشهور شد، با عنوان حقوق بشر، دموکراسی و حکم رانی خوب، شاخص‌هایی را در این زمینه اعلام کرد. از آن پس مفهوم حکمرانی خوب مطرح گردید. بر این اساس، دیوید بیتهام مدعی است هرم دموکراسی از چهار مفهوم بر ساخته شده است:

۱. دولت شفاف و پاسخگو؛

۲. جامعه مدنی؛

۳. حقوق مدنی و سیاسی؛

۴. انتخابات آزاد و عادلانه (فلاح و همکاران، ۱۴۰۰).

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، مهم‌ترین مفهوم در دیدگاه مزبور، مسئله نظارت است. از این رو، در جهان کنونی با وجود تمام ویژگی‌ها و شرایط، نمی‌توان منکر نقش نظارت عمومی شد و مبارزه با فساد اقتصادی یا فساد سیاسی و سایر فسادها بدون نظارت عمومی امکان‌پذیر نیست؛ یعنی بدون نظارت همگانی، هیچ

1- Transparent and accountable government

2- civil society

3- Civil and political rights

کس نمی‌تواند مدعی توفیق در مبارزه با فساد باشد. در اندیشه غربی، نظری تفکیک قوا یکی از ابزارهای مهم مهار قدرت است که از مسائل اساسی و مهم فلسفه سیاسی قلمداد شده که از دیرباز مطرح بوده است. نبود کنترل قدرت، آدمی را به فساد و تباهی سوق داد و موجب تضییع حقوق دیگران می‌شود. ازاین‌رو، فارغ از اینکه قدرت به چه کس و با چه شرایطی تعلق گیرد، امروزه در بیشتر کشورها بر کنترل نهادهای مردمی بر حکومت و حاکمان تأکید فراوان می‌شود. اهمیت مسئله نظارت در نظام‌های سیاسی موجب شده است نظریه‌های گوناگونی برای نظارت و کنترل در حوزه نهادها و سازمان‌ها در حقوق اساسی و فلسفه سیاسی پیش‌بینی شود. در اندیشه سیاسی غرب، در دو حوزه فلسفه سیاسی و فلسفه حقوق، به این مسئله به‌صورت جدی توجه شده است. در ساحت فلسفه سیاسی، این مسئله در چارچوب نظری قرارداد اجتماعی، که طی آن، مردم دارای حقوق بوده و قدرت حاکم محدود در نظر گرفته شده است، تصویر می‌گردد. در فلسفه حقوق، مسئله تفکیک قوا مطرح است و تلاش می‌گردد در ساختار حقوقی تمهیداتی برای کنترل قدرت اندیشیده شود (منصوری و همکاران، ۱۳۹۹).

حاکمیت در جهان‌بینی مادی با توجه به نقش محوری انسان نشأت گرفته از انسان است. حق حکمرانی بر افراد دیگر و مشروعیت آن نیز به انسان باز می‌گردد. در این جهان‌بینی، حاکمیت در دو چارچوب استبدادی و دموکراتیک عینیت می‌یابد. در نظام‌های استبدادی، تعیین بعد نظارتی برای شهروندان امری بی‌معناست. مردم در مقابل حکومت و زمامداران از هیچ حقی برخوردار نبوده و تنها تابعانی هستند که مکلف و مجبور به پیروی و اطاعت هستند. ازاین‌رو، تصور بعد نظارتی برای مردم تنها در نظام‌های مدعی مردم‌سالاری ممکن است. نبود حق نظارت برای عامه مردم در مقابل حکمرانان و تأکید بر وظیفه و تکلیف آنان در برابر حاکمان، با این ادعای واهی که حکمران تنها در مقابل خداوند مسئول است و نه مردم و از دیگر سوی، مردم در مقابل حکمران مسئول‌اند و وظیفه دارند موجب رواج این نظر شده است که مردم هیچ‌گونه حقی در نظارت بر کار حاکم ندارند و در برابر حاکم مکلف و موظف شمرده می‌شوند (فلاح و همکاران، ۱۳۹۹).

در دموکراسی، حاکمیت از سوی مردم اعمال می‌شود و کارویژه اصلی مردم پس از انتخاب، نظارت بر عملکرد حاکم در جهت اجرای قوانین مصوب و عدم تخطی از آن است. مردم با نظارت بر رفتار حاکم، زمینه سوءاستفاده از قدرت را از بین می‌برند. از سوی دیگر، ضرورت وجود حکومت در جهت تأمین هدف موردنظر، یعنی ایجاد زمینه برای تأمین منافع مادی و جلوگیری از ایجاد هرج‌ومرج و از بین رفتن امنیت از ضروریات جامعه است. از سوی دیگر، وجود قدرت در دست افرادی خاص می‌تواند به عاملی در جهت سوء استفاده از آن تبدیل گردد. ازاین‌رو، ضمن سپردن امور جامعه به دست حاکم، مسئله تحدید قدرت و نظارت بر آن

امری مهم قلمداد می‌شود. به عبارت دیگر، با توجه به اینکه قدرت و امکانات بسیار حاکمان به آنان اجازه دخالت در امور گسترده‌ای داده و بستر فساد و سوءاستفاده را هموار می‌سازد و زمینه گسترده‌تری برای فساد آنان فراهم می‌آورد، از این‌رو، در اندیشه سیاسی مادی، نظارت بر عملکرد افراد پس از انتخاب در جهت کنترل و مهار قدرتی است که از سوی مردم به آنان تفویض شده است (نیکخواه و همکاران، ۱۳۹۷).

ب- نظارت در مردم‌سالاری دینی: اصل امر به معروف و نهی از منکر مهم‌ترین پشتوانه دینی در اسلام برای اعمال نظارت است. برترین مصداق امر به معروف و نهی از منکر، رفتن به سمت ایجاد و حفظ حکومت اسلامی است. بنا بر گزارش‌های تاریخی، در سیره پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله راهکارهای عملی برای اجرای نظارت و نهادینه کردن این اصل در جامعه اسلامی مشاهده می‌شود. پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله در نخستین تلاش خود برای برپایی نظام سیاسی اسلام و پس از بیعت انصار، برای هر طایفه، یک یا دو نفر را به عنوان نقیب نصب کردند؛ چنان‌که در سال ششم هجری، برای هر ده نفر از مجاهدان، یک نفر را به عنوان عریف معین نمودند (با گسترش قلمرو اسلام، آن حضرت از زنان نیز به منظور نظارت و اطلاع رسانی بهره جست که گماشتن ام‌الشفا بر یکی از بازارهای اسلامی گواه بر این مدعاست). در سیره امیرالمؤمنین علی علیه السلام تأکید بر رویکرد امانت نگر درباره حکومت، ضرورت نظارت بر امور کارگزاران و گردش فعل و انفعالات سیاسی را دوچندان می‌کند. رهبران دینی همواره تدابیری در زمینه آموزش و ایجاد باوری مبنی بر امانت بودن حکومت و لزوم نظارت را تبیین می‌نمایند. بر این اساس، امیرالمؤمنین علیه السلام بر نظارت درونی و بیرونی تأکید می‌نمایند (آزادخانی، ۱۳۹۶).

۱. تقویت نظارت درونی: در اندیشه اسلامی، نظارت ابعاد گوناگونی دارد. از دیدگاه شیعه، بهترین نظام حکومتی آن است که معصوم در رأس هرم قدرت قرار گیرد؛ کسی که از لحاظ احاطه علمی، شناخت اوضاع و احوال جامعه، تقوا، ورع و عدالت در عالی‌ترین حد ممکن باشد تا بتواند با استفاده از ابزار حکومت و قدرت، بدون هر گونه انحراف، انسان‌ها را به سعادت و کمال مطلوب برساند. روشن است، در حکومتی که حاکم مصون از انحراف است، نظارت و کنترل متوجه کارگزاران نظام و یا برای جلب مشارکت بیشتر مردم در امر حکومت، برای استحکام پایه‌های آن خواهد بود. در عصر غیبت، هر چند برای رهبری جامعه اسلامی شروطی منظور شده است، ولی احتمال زایل شدن این صفات از یکسو و اجتناب‌ناپذیری خطا و اشتباه در عصر غیر معصوم و همچنین برای نظارت بر مدیران میانی نظام سیاسی از سوی دیگر، پیش‌بینی راهکارهای مهار قدرت را ضروری می‌سازد.

۲. توجه به نظارت‌های بیرونی: نظارت بیرونی در دو ساحت حقوقی و عمومی، که به عامه مردم بازمی‌گردد، قابل تصور است (اورنگی و همکاران، ۱۳۹۹).

تنفیذ مصوبات شوراهای اسلامی شهر

اعمال قیمومت اداری به صورت تنفیذ به این ترتیب است که قانون در بعضی موارد، اجرای تصمیمات و مصوبات مقامات شوراهای محلی را منوط به موافقت و تصویب دولت مرکزی کرده است به‌طوری‌که عدم موافقت مرکز در حکم وتو، یعنی عدم قبول تصمیمات مزبور، تلقی می‌شود و تا وقتی که این موافقت جلب نشده است، تصمیمات مقامات غیرمتمرکز قانوناً قابل اجرا نیست؛ به عبارت دیگر حق تنفیذ به این معناست که تصمیمات متخذة توسط شوراهای محلی بعد از کسب موافقت ارگان نظارت‌کننده لازم الاجرا می‌شود. در این راستا، طبق بند ۱۱ ماده ۷۱ قانون تشکیلات و...، تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری بر عهده شورای اسلامی شهر است و این مصوبه باید به تأیید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی برسد. همچنین بر اساس ماده ۵۱ همان قانون، تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری، با تأیید و موافقت وزارت کشور، از اختیارات شورای اسلامی شهر می‌باشد. به‌علاوه، بر اساس آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، مصوبه شوراهای شهر در مورد ترک تشریفات مناقصه و مزایده در صورتی که از مبالغ معینی تجاوز کند، باید به تأیید دولت مرکزی برسد (کیانی، ۱۳۹۹).

از موارد دیگری که در اینجا می‌توان به آن اشاره داشت آیین‌نامه اجرایی ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن است که در ماده (۴) اشاره داشته است به‌منظور بررسی بیشتر و دقیق‌تر مصوبات شورا، رؤسای هیئت‌های تطبیق می‌توانند به‌منظور اخذ نظرات مشورتی از کارشناسان ذی‌ربط بدون داشتن حق رأی برای حضور در جلسات هیئت‌های تطبیق دعوت کنند؛ که خود از موارد دارای اهمیت جهت مصوبات شوراهای اسلامی شهر می‌باشد؛ مضافاً توجه به نظریه مشورتی شماره ۱۸۴۹/۹۶/۷ مورخ ۱۳۹۶/۰۸/۱۴ در اینجا خالی از وجه نخواهد بود.

ابطال مصوبات شورای اسلامی شهر

این نوع نظارت مؤثرتر و شدیدتر از نظارت نوع اول است زیرا مرکز به موافقت نکردن با اجرای مصوبات شوراها اکتفا نمی‌کند، بلکه خود آنها را ابطال می‌کند. معمولاً قانون‌گذار در مواردی این اختیار را به دولت

مرکزی می‌دهد که اعمال مقامات غیرمتمرکز آشکارا برخلاف قانون اساسی و قوانین عادی و یا برخلاف مصالح ملی باشد. وفق ماده ۸۰ قانون تشکیلات و... «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. شورا موظف است ظرف یک هفته از تاریخ وصول اعتراض تشکیل جلسه دهد و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از رأی قبلی خود نسبت به مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع به هیئت حل اختلاف استان ارجاع می‌شود. هیئت مزبور مکلف است ظرف ۱۵ روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. نظریه این هیئت در صورتی که در جهت لغو مصوبات شورای شهر باشد در صورت تأیید هیئت مرکزی حل اختلاف قطعی و لازم‌الاجرا است». دقت در آنچه بر اساس ماده قانونی فوق‌الذکر مقرر گشته است، ما را به موارد زیر رهنمون می‌شود:

اولاً؛ ابطال تصمیمات شورای شهر منحصر در مواردی ممکن است که مصوبات آن شورا مغایر با اختیارات قانونی و یا مغایر با قوانین عمومی کشور باشد؛ بنابراین برای ابطال آنها به بهانه‌هایی نظیر مصالح و مقتضیات سیاسی و اداری نمی‌توان متوسل شد. ثانیاً؛ مصوبات شورا پس از ده روز از تاریخ ابلاغ قابل اجرا است، مگر آن که ظرف مدت مزبور مسئولان اجرایی ذی‌ربط به مصوبه اعتراض نمایند. به عبارت دیگر، اگر مدت ده روز از تاریخ ابلاغ سپری شود و از جانب مسئولان مربوطه اعتراضی به عمل نیاید، مصوبه لازم‌الاجرا خواهد شد. ثالثاً؛ اعتراض مسئولان ذی‌ربط، ابتدا باید به اطلاع شورای که تصمیم مورد بحث را اتخاذ کرده است، رسانده شود. شورای مذکور موظف است ظرف یک هفته از تاریخ وصول اعتراض تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که نظر اخیر در تأیید اعتراض مسئولان ذی‌ربط و معترض باشد، موضوع منتفی است و مصوبه اجرا نخواهد شد؛ اما اگر شورا از رأی قبلی خود عدول نکند، موضوع به هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایت استان ارجاع می‌شود.

رابعه؛ در رابطه با هیئت حل اختلاف استان توجه به نکات زیر ضرورت دارد:

۱- ارجاع موضوع مختلف فیه به هیئت حل اختلاف استان از اختیارات فرماندار و یا بخش‌دار یا دیگر مسئولان اجرایی ذی‌ربط می‌باشد.

۲- طبق بند ب ماده ۷۹، اعضاء هیئت حل اختلاف استان عبارتند از: استاندار، عالی‌ترین مقام قضایی استان (که معمولاً رئیس کل دادگستری استان می‌باشد) و دو نفر به انتخاب هیئت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی

به شکایات و یک نفر از اعضای شورای اسلامی شهر مرکز استان به انتخاب شورا. تبصره یک همان ماده تصریح می‌کند که اگر موضوع مورد رسیدگی مربوط به شورای شهر مرکز استان باشد، نماینده شورای شهر دیگری که از حیث جمعیت بزرگ‌ترین شهر استان محسوب می‌شود عضویت خواهد داشت.

۳- هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایت استان مکلف ظرف ۱۵ روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. قانون در مورد سکوت هیئت مذکور بعد از سپری شدن مدت مقرر ساکت است. به عبارت دیگر، اگر ۱۵ روز سپری شود و هیئت حل اختلاف استان در مورد مصوبه مورد اختلاف نفی یا اثبات اظهار نظر نکند، تکلیف آن مصوبه چیست؟ پاسخ سؤال فوق در آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها، مصوب ۱۱/۱/۱۳۷۸ داده شده است. مطابق تبصره ۲ ماده ۱۲ آیین‌نامه مذکور چنانچه هیئت حل اختلاف استان ظرف پانزده روز اعلام نظر ننماید، مصوبه شورا لازم‌الاجرا است.

۴- در صورتی که هیئت حل اختلاف استان مصوبه شورا را تأیید کند، این نظر قطعی است و مصوبه شورا لازم‌الاجرا خواهد بود. به عبارت دیگر، تصمیم هیئت حل اختلاف استان در جهت تأیید مصوبه شوراهای اسلامی شهر نیاز به تأیید هیئت حل اختلاف مرکزی ندارد و فرماندار یا بخشدار معترض به مصوبه این شوراها نیز حق درخواست تجدیدنظر از تصمیم هیئت حل اختلاف استان را ندارد.

۵- اگر تصمیم هیئت حل اختلاف استان در جهت لغو مصوبات شورای اسلامی شهر باشد، این تصمیم باید به تأیید هیئت مرکزی حل اختلاف برسد. (یاوری و همکاران، ۱۳۹۸)

بنابراین تصمیم هیئت حل اختلاف استان در مورد لغو مصوبات شوراهای اسلامی شهر قطعی نیست و پس از تأیید هیئت مرکزی حل اختلاف قطعیت پیدا می‌کند.

۶- به موجب بند (الف) ماده (۷۹) قانون «تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور»، هیئت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات مرکب است از یکی از معاونین رئیس جمهور، معاون سیاسی و اجتماعی وزارت کشور، یکی از معاونین رئیس قوه قضائیه، یکی از معاونین دادستان کل، ۳ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی (دو نفر اعضا کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور و یک نفر از اعضا کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی). طبق تبصره ۳ ماده فوق‌الذکر، دبیرخانه هیئت مرکزی حل اختلاف در وزارت کشور می‌باشد و معاون سیاسی و اجتماعی وزیر کشور دبیر هیئت است. در ضمن، هیئت در اولین جلسه یک رئیس و یک نائب رئیس از بین اعضا خود انتخاب می‌کند. (فلاح و همکاران، ۱۴۰۰).

۷- همان گونه که اشاره شد، تصمیمات هیئت حل اختلاف استان در تأیید مصوبه‌های شوراهای اسلامی شهر و تصمیم هیئت‌های حل اختلاف مرکزی در تأیید یا لغو آن‌ها قطعی است و قانون هیچ مرجعی را برای تجدیدنظر در این تصمیمات پیش‌بینی نکرده است.

۸- اگرچه در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مدت معینی برای تصمیم‌گیری هیئت مرکزی حل اختلاف منظور نشده است؛ اما مطابق تبصره ۲ ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرائی تشکیلات، انتخابات و امور داخلی شوراهای اسلامی شهرها هیئت مذکور موظف است حداکثر ظرف ۲۰ روز نظر قطعی و نهایی خود را اعلام کند و چنانچه ظرف این مدت نظر خود را اعلام نکند، مصوبه شورا لازم‌الاجرا است.

در پایان این قسمت از بحث لازم به ذکر است که موردی از لغو تصمیمات شوراهای اسلامی شهر در ماده (۷۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور پیش‌بینی شده است که با اصول حقوقی عدم تمرکز اداری و استقلال و آزادی نسبی واحدهای محلی چندان سازگار به نظر نمی‌رسد. مطابق ماده قانونی فوق‌الذکر، «شورای اسلامی شهر و دهستان می‌توانند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر و روستا طبق آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران اقدام نمایند.» ولی برحسب تبصره ذیل همان ماده «عوارض یک ماه پس از ارسال هر مصوبه به وزارت کشور قابل وصول است. وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول عوارض را منطبق بر آیین‌نامه مصوب ندانست نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نماید.»

در این که مصوبات شورای شهر در این زمینه باید با آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران انطباق داشته باشد جای بحث نیست چرا که تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران نیز از جمله مقررات عمومی کشور است و شوراهای شهر ملزم به رعایت آنها می‌باشند. ولی آنچه محل مناقشه است چگونگی اعمال نظارت وفق تبصره مذکور می‌باشد. درواقع برخلاف اصول کلی پذیرفته شده در مورد چگونگی اعمال قیمومت یا نظارت اداری، در ما نحن فیه اولاً نظارت حالت مطلق دارد و به‌عنوان اصل پذیرفته شده است، ثانیاً اعمال این نظارت بر عهده وزیر کشور که یکی از اجزاء قوه مجریه است قرار گرفته است، ثالثاً هیچ تشریفات و هیچ مرحله‌ای برای لغو تصمیم شورای شهر و حتی ارجاع موضوع به خود شورا جهت تجدیدنظر در تصمیم قبلی پیش‌بینی نشده است و رابعاً تصمیم وزیر کشور قطعی قلمداد شده و مرجع تجدیدنظر در این مورد پیش‌بینی نشده است. مطلوب آن بود که قانون‌گذار این مورد را نیز مشمول قاعده کلی ابطال مصوبات شورا که توضیح داده شد، قرار می‌داد (رضوی، ۱۳۹۹).

نظارت دولت مرکزی بر اعضای شوراهای اسلامی شهر

یکی از شرایط مهم برای تحقق عدم تمرکز محلی، وضعیت حقوقی خاص اشخاصی است که در رأس واحدهای محلی قرار می‌گیرند. این مقامات باید به‌طور قطع محلی و انتخابی باشند، یعنی نماینده و معرف محل بوده و در مقابل قدرت مرکزی از استقلال عمل نسبی برخوردار باشند. سیستم انتخاب عدم تمرکز را تقویت و تشدید می‌کند زیرا مأمورینی که با مکانیسم انتخابات برگزیده می‌شوند در مقابل قوه مرکزی از استقلال بیشتری برخوردار هستند تا مأمورینی که توسط دولت منصوب می‌گردند؛ اما این سخن بدان معنی نیست که قدرت مرکزی هیچ‌گونه نظارتی نسبت به اعضا واحدهای محلی نداشته باشد. اصل این نظارت همان‌گونه که در سطور پیشین اشاره شد از اصول پذیرفته شده حقوقی است، منتها اختیار دولت مرکز در این رابطه مطلق نیست بلکه در موارد و چگونگی آن دقیقاً به‌وسیله قانون معین می‌شود. علاوه بر آن که دولت مرکزی از طریق هیئت‌های اجرایی و هیئت‌های نظارت بر چگونگی انتخابات افراد مذکور نظارت می‌کند تا این که داوطلبین عضویت در واحدهای محلی دارای شرایط لازم پیش‌بینی شده در قانون باشند و انتخابات آنها به شکل سالم انجام پذیرد، بعد از انتخاب شدن نیز این نظارت تداوم دارد. نظارت مذکور ممکن است بر یک یا چند نفر از اعضای مربوط شود (عزل) و یا این که کلیت یک شورا را در برگیرد (زیاری و همکاران، ۱۳۹۷).

سلب عضویت از اعضای شوراهای اسلامی شهر

موارد سلب عضویت از یک عضو یا چند نفر از اعضای شوراهای اسلامی شهر اگرچه در قانون مربوطه به آن تصریح نشده است ولی در حالت‌های مختلف قابل پیش‌بینی است:

۱- داوطلبان عضویت در شوراهای اسلامی شهر باید حائز شرایط مقرر در مواد ۱۳ الی ۶۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور باشند. حال چنانچه یک یا چند نفر از اعضای شورا بدون داشتن شرایط مذکور به این مقام نایل شده باشند و یا بعد از انتخاب شدن و عضویت در شورا فاقد یکی از آن شرایط بشوند، منطقی است که از آنها سلب عضویت شود.

۲- مطابق ماده ۲۶ آیین‌نامه اجرایی، عضوی که شش جلسه متوالی و یا دوازده جلسه غیر متوالی از اوقات رسمی شورا و کمیسیون را بدون عذر موجه «به تشخیص شورا» در یک سال غیبت نماید در معرض سلب عضویت قرار می‌گیرد. در صورت تحقق هر کدام از شرایط فوق، خود شورا یا فرماندار یا جمعی از مردم می‌توانند موضوع را در هیئت حل اختلاف استان مطرح کنند. منتها به‌موجب ماده ۸۲ قانون، هیئت حل

اختلاف استان نمی‌تواند در این مورد تصمیم بگیرد و باید پیشنهاد خود را در خصوص سلب عضویت به هیئت حل اختلاف مرکزی تسلیم کند و اتخاذ تصمیم با هیئت اخیر خواهد بود (عظیمی‌آقداش، ۱۳۹۶).

انحلال شوراهای اسلامی شهر

نوع دیگر از اشکال قیمومت قدرت مرکزی به شوراهای اسلامی شهر، انحلال آنها می‌باشد. موارد و چگونگی آن در ماده ۱۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور بیان شده است. بر این اساس انحلال شورای اسلامی شهر در صورتی میسر است که شورای مزبور:

- اقداماتی برخلاف وظایف مقرر انجام دهد.
- مخالف مصالح عمومی کشور اقدام نماید.
- در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی بر عهده دارد حیف و میل نموده یا تصرف غیرمجاز بنماید.

در صورت تحقق هر از موارد فوق، فرماندار موضوع را جهت انحلال شورا به هیئت حل اختلاف استان ارجاع می‌کند و در صورت پیشنهاد هیئت مذکور، هیئت مرکزی حل اختلاف در مورد انحلال یا عدم انحلال تصمیم می‌گیرد (موسوی و همکاران، ۱۳۹۸).

به طور کلی، در رابطه با سلب عضویت و انحلال شوراهای اسلامی شهر، تأکید بر نکات زیر ضرورت دارد:

۱- جایگاه و اختیارات هیئت حل اختلاف استان در این راستا کاملاً روشن نیست. توضیح این که طبق قسمت اخیر ماده ۸۱ قانون، بعد از طی مراحل مقرر، شورای اسلامی شهر به پیشنهاد هیئت حل اختلاف استان و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی منحل می‌شود و به موجب ماده ۸۲ آن، سلب عضویت در مورد اعضا شوراهای اسلامی شهر با پیشنهاد هیئت حل اختلاف استان و تأیید هیئت حل اختلاف مرکزی خواهد بود. حال این سؤال مطرح است که در صورت ارجاع موضوع به هیئت حل اختلاف استان توسط فرماندار، آیا هیئت مذکور مکلف است پیشنهاد انحلال را به هیئت مرکزی بدهد؟ اگر جواب منفی است باز این سؤال باقی است که آیا هیئت حل اختلاف استان پس از ارجاع موضوع توسط فرماندار باید پیشنهاد خود را، خواه در جهت انحلال شورا باشد یا عدم انحلال آن، به هیئت مرکزی حل اختلاف ارائه دهد؟ یا این که در صورت عدم موافقت هیئت حل اختلاف استان با پیشنهاد فرماندار مبنی بر انحلال شورا، نظر هیئت قطعی و در نتیجه موضوع منتفی است و شورا به فعالیت خود ادامه خواهد داد؟ و فقط در صورتی که

نظر هیئت حل اختلاف استان در تأیید نظر فرماندار مبنی بر انحلال شورا باشد پیشنهاد آن را به هیئت مرکزی حل اختلاف خواهد داد؟ با توجه به ابهام قانون در این مورد، پاسخ سؤال را باید به عمل و به آینده موکول کرد. مضافاً؛ وفق ماده (۸۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در حوزه‌هایی که انتخابات آن‌ها بر اساس ماده (۸۴) متوقف یا طبق مواد ۵۷ و ۵۸ باطل یا بر اساس ماده (۸۱) مارالذکر قانون، شورای آن منحل شده است، انتخابات برای تشکیل شورا باید حداکثر ظرف دو ماه برگزار شود.

۲- برخلاف تصمیم هیئت مرکزی حل اختلاف در مورد لغو مصوبات شورای شهر که قطعی و لازم‌الاجرا است، رأی هیئت مزبور در مورد سلب عضویت و یا انحلال شوراهای شهر قابل تجدیدنظر می‌باشد. مطابق اصل ۱۰۶ قانون اساسی، تبصره ذیل ماده (۸۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و ماده (۸۲) همان قانون، هر یک از شوراهای منحل شده در صورت اعتراض به انحلال و هر کدام از افرادی که سلب عضویت می‌شوند می‌توانند به دادگاه صالح شکایت کنند و دادگاه مزبور مکلف است خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رأی قطعی و لازم‌الاجرا صادر کند (جلیلیان، ۱۳۹۷).

به این ترتیب ملاحظه می‌شود قانون‌گذار اساسی و عادی اخذ تصمیم قطعی و نهایی در مورد انحلال شوراهای اسلامی شهر و سلب عضویت از اعضا آن را بر عهده دادگاه نهاده است. این موضع قانون‌گذار کاملاً قابل فهم است چرا که برخلاف لغو یکی از تصمیمات شورا، انحلال آن و یا سلب عضویت از اعضا آن با حقوق اشخاص ارتباط پیدا می‌کند و شخصیت سیاسی و اجتماعی افراد را در مظان اتهام قرار می‌دهد، فلذا ضروری است که در این مورد رسیدگی قضایی به عمل آید و تصمیم درباره آن توسط دادگاه اتخاذ شود، چون دادگاه مرجع بی‌طرفی است که فقط به اتکای قانون رسیدگی می‌کند. دفاع طرف دعوی را استماع می‌کند، اسناد و مدارک را بررسی می‌نماید و آنگاه تصمیم می‌گیرد، درحالی که رسیدگی هیئت‌های حل اختلاف قضایی نیست و فاقد محسنات مذکور می‌باشد. مطلب قابل توجه دیگر در این راستا این است که دادگاه صالحه باید خارج از نوبت به شکایت‌های مورد بحث رسیدگی و رأی صادر کند. به طور معمول دادگاه‌ها با تعیین وقت به دعاوی رسیدگی می‌کنند و چه بسا فاصله طرح دعوی تا وقت رسیدگی ماه‌ها به طول انجامد. از نظر قانون‌گذار رسیدگی در مورد شکایت شوراها و اعضا آن فوریت دارد و لذا دادگاه‌ها مکلف هستند در این قبیل موارد نوبت را رعایت نکنند. در عمل مواردی که قانون پیش‌بینی کرده که مراجع قضایی خارج از نوبت رسیدگی نمایند، متعدد هستند و برای همین موارد استثناء هم باید گذاشته

شود. این با خود دادگاه‌هاست که تشخیص دهند کدام یک از دعاوی که باید خارج از نوبت رسیدگی شوند، اولویت دارند (کمالان، ۱۳۹۸).

با علم به این نکته که قانون‌گذار اساسی و عادی مرجع تجدیدنظر در تصمیمات هیئت‌های حل اختلاف در خصوص انحلال شوراهای اسلامی شهر و یا سلب عضویت از اعضا آنها را دادگاه صالح قرار داده است، این سؤال مطرح می‌شود که دادگاه صالح در این خصوص کدام مرجع قضایی است. از سویی می‌توان استدلال کرد که دادگاه‌های عمومی به کلیه دعاوی و اختلافات رسیدگی می‌کنند مگر آنچه را که قانون استثناء کرده باشد و دادگاه‌های اختصاصی فقط در مواردی که قانون تعیین کرده حق ورود و اظهارنظر دارند و در ما نحن فیه یعنی رسیدگی به شکایت مربوط به انحلال شوراهای اسلامی شهر و یا سلب عضویت از اعضا آنها مرجع قضایی خاصی پیش‌بینی نشده است و لذا دادگاه‌های عمومی در این خصوص صلاحیت دارند و در نتیجه دادگاه عمومی که شورای اسلامی شهر موردنظر در حوزه آن واقع شده است، محکمه صلاحیت‌دار می‌باشد. از سوی دیگر مطابق بند ۲ ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیئت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون ماده (۱۰۰) شهرداری‌ها، کمیسیون موضوع ماده (۶۵) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی، منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات و مخالفت با آنها» در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. (سखाوت، ۱۳۹۹).

نتیجه‌گیری

نظارت در مدیریت شهری، مفهومی چندوجهی و پیچیده است که ریشه در عمیق‌ترین لایه‌های فرهنگی و اجتماعی جامعه ایران دارد. این مفهوم فراتر از یک سازوکار اداری، به‌مثابه یک راهبرد اساسی برای تضمین کارآمدی، شفافیت و پاسخگویی در نظام مدیریت شهری عمل می‌کند.

از منظر تاریخی و دینی، نظارت در آموزه‌های اسلامی، مفهومی عمیق و ریشه‌دار دارد. حدیث معروف پیامبر اکرم (ص) مبنی بر «کلکم راعٍ و کلکم مسئول عن رعیت» نشان‌دهنده آن است که مسئولیت نظارت و پاسداری از منافع جمعی بر عهده تمامی آحاد جامعه است. این رویکرد، نظارت را از یک مکانیزم اداری صرف به یک تکلیف اجتماعی و اخلاقی ارتقا می‌بخشد. در بستر نظام حکمرانی ایران، نظارت با چالش‌های ساختاری متعددی روبرو است. علی‌رغم وجود قوانین متعدد، ضعف در اجرا و نظارت مؤثر موجب شده است

که بسیاری از مصوبات و راهکارهای مدیریتی به مرحله اجرا نرسند. این امر به‌ویژه در حوزه مدیریت شهری و عملکرد شهرداری‌ها بسیار مشهود است.

نظارت ساختاری در نظام حکمرانی ایران داری پیچیدگی‌های خاصی است. از یک سو، نهادهایی مانند شوراهای اسلامی وظیفه نظارت بر عملکرد مدیریت شهری را بر عهده دارند، اما از سوی دیگر، خود این نهادها نیز تحت نظارت حکومت مرکزی قرار دارند. نظارت استصوابی و محدودیت‌های انتخاباتی، عملاً استقلال این نهادهای نظارتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در این میان، مشارکت شهروندان نقش کلیدی در فرآیند نظارت ایفا می‌کند. مشارکت مردمی نه تنها به افزایش شفافیت کمک می‌کند، بلکه می‌تواند به عنوان سدی در برابر انحرافات احتمالی مدیریتی عمل نماید. این رویکرد مشارکتی، گذار از مدل سنتی مدیریت شهری به سمت الگوی حکمرانی خوب را تسهیل می‌کند.

نکته محوری آنکه نظارت در مدیریت شهری نباید صرفاً یک مکانیزم بوروکراتیک تلقی شود، بلکه باید به مثابه یک فرآیند پویا، مستمر و چندجانبه نگریسته شود که هدف آن ارتقای کیفیت زندگی شهری، افزایش کارآمدی نهادهای مدیریتی و تحقق عدالت اجتماعی است. درنهایت، موفقیت نظام نظارتی در مدیریت شهری منوط به ایجاد توازن میان نظارت حاکمیتی، نظارت نهادی و مشارکت مردمی است. تنها در سایه چنین رویکردی می‌توان به یک مدیریت شهری پاسخگو، شفاف و کارآمد دست یافت.

منابع

- ۱- آزادخانی، پاکزاد (۱۳۹۶). «بررسی الگو شورا- شهردار و چالش‌ها و مشکلات آن در شهر ایلام». فصلنامه جغرافیا و برنامه ریزی شهری چشم انداز زاگرس. ۹ (۳۳)، ۱۶۵-۱۸۸.
- ۲- اصلانی، فیروز و سهرابلو، علی (۱۳۹۴). «کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران». فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران ۴۵ (۳)، ۴۰۵-۴۲۷.
- ۳- اورنگی، شبنم و نیکونهاد، حامد (۱۳۹۹). «سنجش آیین نامه نویسی شورای نگهبان؛ مبانی، قلمرو و نظارت پذیری». نشریه پژوهش‌های نوین حقوق اداری. ۱۱-۳۶.
- ۴- بابایی اقدم، فریدون (۱۳۹۵). «ارزیابی عملکرد شورا های شهر بر اثر بخشی مدیریت شهری مطالعه موردی: شورای اسلامی شهر هادیشهر». پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تبریز.

- ۵- جلیوند، محمدشهاب و گرجی، علی اکبر (۱۳۹۹). «ارزیابی مبانی نظارت بر کیفیت قانونگذاری از سوی شورای نگهبان». مجلس و راهبرد. ۵۱-۸۰.
- ۶- جلیلیان، کوهزاد (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی و عملکرد شورای اسلامی شهر ایلام در چارچوب وظایف قانونی خود در دوره چهارم». سنجش و دانش.
- ۷- حاجیانی، ابراهیم؛ رضائی، علی اکبر و فلاح زاده، عبدالرسول (۱۳۹۱). «اعتماد اجتماعی به مدیریت شهری و عوامل مؤثر بر آن». فصلنامه مطالعات اجتماعی، دوره اول، شماره ۲.
- ۸- خدائشناس‌لیمونی، علی و نظری‌سیدمحلّه، فاطمه (۱۳۹۸). «درآمدی بر مدیریت شهری». علیم نور.
- ۹- رضوی سعیدی، سید رضا (۱۳۹۹). «طراحی الگوی شایستگی های مدیران میانی در شهرداری تهران و اعتبار بخشی آن با مدل معادلات ساختاری». آموزش و توسعه منابع انسانی ۲۵، ۶۸-۹۲.
- ۱۰- زتومکا، پیوتر (۱۳۸۴). «اعتماد: یک نظریه جامعه شناختی»، ترجمه فاطمه گالویی، تبریز: ناشر مترجم.
- ۱۱- زیاری، کرامت اله؛ حاتمی، احمد؛ عاشوری، حسن؛ پوته ریگی، محمد (۱۳۹۷). «بررسی علل ناکارآمدی شوراهای اسلامی شهردر مدیریت شهری (نمونه موردی: شهر زاهدان)». پژوهش های نوین علوم جغرافیایی، معماری و شهرسازی. ۱۳ (۲)، ۹۳-۱۱۲.
- ۱۲- سخاوت، محمد (۱۳۹۹). «شورای شهر مدرن». البرز فرجاد.
- ۱۳- شارع پور، محمود (۱۳۹۵). «فرسایش سرمایه اجتماعی و پیامدهای آن». فصلنامه انجمن جامعه شناسی ایران، شماره: ۴۴-۴۱.
- ۱۴- شکوهی تبار، محمود؛ سلیمی، علی (۱۳۹۹). «بررسی تفسیری سازوکارهای درونی تاثیر نظارت خدای متعال در پیشگیری از کجروی». مطالعات تفسیری ۴۴، ۸۱-۱۰۴.
- ۱۵- شیخی، صبا؛ گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۹۸). «نظارت مالی دولت بر شوراهای اسلامی و شهرداری ها». پنجمین همایش ملی حقوق (تحولات مسئولیت های مدنی در نظام حقوقی ایران).
- ۱۶- عظیمی‌آقداش، محمد (۱۳۹۶). «مجموعه شهرآیین: قانون شوراهای اسلامی کشور». فروزش



۱۷- فلاح، احمدعلی؛ صرامی، سمانه و پاک نژاد، فاطمه (۱۴۰۰). «نمودار تشکیلاتی سازمان اداری شورای اسلامی شهر با رویکرد نظریه‌پردازی داده بنیان». مدیریت سازمان های دولتی، ۳۴: ۱۱-۳۰.

۱۸- کمالان، سیدمهدی (۱۳۹۸). «مجموعه قوانین و مقررات شوراهای اسلامی».

۱۹- کیانی فلاورجانی، ایمان (۱۳۹۹). «شوراهای اسلامی شهر ناتوان از ایفای رسالت قانونی»، نخستین کنفرانس ملی حقوق، فقه و فرهنگ، شیراز.

۲۰- منصوری، عبدالرضا؛ رضانی، احمد و عطاشنه، منصور (۱۳۹۹). «تحلیل مبانی اخلاقی نظارت قضایی در دادرسی های کیفری». پژوهش های اخلاقی ۲. ۲۳۳-۲۳۸.

۲۱- موسوی، سیدنورالله؛ زیاری، کرامت‌اله (۱۳۹۸). «مدیریت یکپارچه شهری: نمونه موردی شهر اهواز». ندای کارآفرین.

۲۲- ناصحی، علی (۱۳۹۹). «نقش شوراهای شهر از جهت نظارت بر عملکرد مدیریت شهری در شهرداری تهران»، هفتمین کنفرانس ملی پژوهش های کاربردی در مهندسی عمران، معماری و مدیریت شهری.

۲۳- نیکخواه سرنقی، رضا؛ یزدان یار، محمدرضا (۱۳۹۷). «بررسی نظارت اخلاقی متقابل دولت و ملت در نظام حقوقی ایران و اسلام». پژوهش های اخلاق، ۱۲۹-۱۴۲.

۲۴- یآوری، اسداله؛ حسونند، محمد (۱۳۹۸). «امکان سنجی نظارت بر صلاحیت تفسیری قضات با الگو از رویکردهای نوین نظارت در حقوق اداری». ۲۴۳-۲۶۵.