



جغرافیا و روابط انسانی، پاییز ۱۴۰۲، دوره ۶، شماره ۲، صص ۴۲-۱

طراحی مدل مطلوب نظارتی شورای اسلامی شهر تهران

ارسطو یاری^۱، اصغر پاشازاده^{۲*}، فاطمه زادولی^۳

۱- هیات علمی دانشگاه محقق اردبیلی، دانشکده علوم اجتماعی، گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری و روستایی، اردبیل، ایران.

۲- دکتری دانشگاه محقق اردبیلی، دانشکده علوم اجتماعی، گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری و روستایی، اردبیل، ایران.

asgharpasha65@gmail.com

۳- دانشجوی کارشناسی دانشگاه پیام نور، دانشکده علوم انسانی، گروه الهیات، علوم اسلامی و حقوق، اردبیل، ایران.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۱/۰۶

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۳/۰۳

چکیده

نظارت مهمترین مولفه توسعه هر جامعه و به عنوان یک شاه‌رگ حیاتی آن محسوب می‌شود؛ چرا که اگر نظارت را از بخش‌های مختلف جامعه به خصوص از بخش مدیریت شهری آن حذف کنیم، جامعه دچار تزلزل شد و به نوعی هرج و مرج و ناامنی به جای امنیت قرار می‌گیرد. بر این اساس نظارت مهمترین مساله‌ای است که شورای شهر در زمینه عملکرد شهرداری به آن توجه می‌کند. در همین خصوص هدف اصلی این تحقیق طراحی مدل مطلوب نظارتی شورای اسلامی شهر تهران است. پژوهش پیش‌رو، بلحاظ ماهیت از نوع پژوهش‌های اکتشافی و بلحاظ روش از نوع پژوهش‌های کاربردی است. جامعه آماری این تحقیق مشتمل بر اعضاء، مشاورین، کارشناسان، متخصصان و مرتب‌ان شورای اسلامی شهر تهران است که به دو صورت انتخابی و روش گلوله برفی تعداد ۳۱ نفر از آنها به عنوان نمونه آماری تحقیق مورد مصاحبه و پرسشگری قرار گرفتند و برای تحلیل داده‌های جمع‌آوری شده (با توجه به اهداف و ماهیت تحقیق)، از روش تحلیل تفسیری استفاده شد. نتایج تحقیق حاکی از این است که نظارت شورای اسلامی شهر تهران در امورات شهر و شهرداری با چالش‌ها و آسیب‌های جدی روبه‌رو است آسیب‌هایی که در سه دسته فرایندی و رویکردی، ساختاری و کارگزاران و یا عاملین نظارت تقسیم‌بندی شده‌اند. در راستای وضعیت موجود (آسیب‌شناسی، قوانین و پتانسیل‌ها) مدل پیشنهادی نظارت شورای اسلامی شهر تهران در چهار سطح (ساختار شورا، عامل-کارگزار، فرایندها-هنجارها و پشتیبان و اجرا) طراحی و تعریف شده است. در مدل طراحی شده، افزایش تعداد اعضای شورای شهر تهران و اصلاح مکانیزم انتخاب آنها؛ طراحی و راه‌اندازی سامانه نظارت شورای شهر تهران و سامانه اخذ نظرات شهروندان؛ بازساخت ستاد سمن‌های شورای اسلامی شهر تهران و نهادهای محلی (ساختار شوراهای محله‌ای/شورایاری‌ها)؛ تامین نیروی انسانی متخصص و آموزش دیده؛ تدوین پیوست‌های نظارتی و شاخص‌های مربوطه؛ ترکیب‌بندی جدید اعضای کمیسیون-ها؛ بازبینی ساختار و شرح وظایف کمیسیون نظارت و حقوقی شورا؛ تشکیل جلسات شورای اسلامی شهر تهران در مناطق و محلات، پیشنهاد شده است. بسته‌های پیشنهادی مذکور باتوجه به تجربیات و نتایج به‌دست‌آمده اعتبارسنجی شده و الزامات تحقق‌پذیری آن نیز تدوین شده است. همچنان که باتوجه به آسیب‌ها و پتانسیل‌های شناسایی شده، با قوانین موجود مطابقت داشته و قابلیت اجرایی دارند.

واژگان کلیدی: مدل مطلوب، نظارت، شورای اسلامی شهر، شهر تهران.

۱- مقدمه

شوراها یکی از ارکان اساسی مدیریت شهری دوره معاصر هستند، که سعی دارند تا از طریق سیاستگذاری، قانون-گذاری محلی و نظارت، مشکلات شهری را حل کنند. شوراهای شهر وظایف متعددی را طبق ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ برعهده دارند. نظارت یکی از مهمترین کارویژه‌های شورا به شمار می‌رود. وظایف نظارتی شوراها را می‌توان در سه دسته تقسیم کرد: ۱- نظارت بر شهرداری ۲- نظارت بر شرکت‌ها و سازمان‌های زیرمجموعه شهرداری ۳- نظارت بر اداره شهر و سایر دستگاه‌های اجرایی خارج از شهرداری. در مورد نظارت شورا بر شهرداری اگرچه تاکنون روش‌هایی وجود داشته اما همچنان دارای اشکالات و موانعی است. همچنان مدلی برای نظارت شورا بر اجرای مصوبات از سوی شهرداری وجود ندارد و اینکه مدل نظارت شورا بر سایر دستگاه‌های فعال در سطح شهر وجود ندارد. هرچند که قانونگذار نظارت را به شورا واگذار کرده، اما فرایند و روند آن مشخص نیست. در واقع وظایف نظارتی شورا نباید به سطح اول محدود شود. در بندهای ۳-۸-۱۴-۱۷-۱۸-۱۹-۲۱-۲۳ و ۳۰ ماده ۸۰، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، به وظایف نظارتی شورای اسلامی شهر اشاره شده است. نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌ها؛ نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌ها؛ نظارت بر معاملات؛ نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری؛ نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر، نظارت بر امور تماشاخانه‌ها و سینماها؛ نظارت بر ایجاد گورستان و غسلخانه؛ نظارت بر اجرای طرح‌ها و نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان‌ها، خلاصه‌ای از وظایف نظارتی شوراهاست. در واقع مهمترین کار ویژه نظارتی شوراها، نظارت و کنترل بر عملکرد شهرداری‌هاست (رحیمیان و سرمست، ۱۳۹۴: ۱۱۵).

در حال حاضر تهران با جمعیتی بیش از ۸ میلیون نفر، به عنوان مرکز سیاسی، اقتصادی و فرهنگی کشور با تنوع کالبدی و اجتماعی، نقش مهمی در تحولات کلان کشور و هدایت جریان‌های شهری دارد. از همین رو مدیریت شهری کارآمد و نظارت شورا بر امورات شهر و شهرداری این شهر می‌تواند کمک مهمی در زمینه توسعه شهر انجام دهد.

موضوع نظارت و ارزیابی، به‌رغم درج در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و آیین نامه داخلی شوراهای اسلامی شهرها مصوب ۱۳۷۸، دستورالعمل منسجم و مصوب نداشته و به صورت سلیقه‌ای عمل می‌شود، این امر در کنار نبود ابزارهای حقوقی و قانونی مناسب، موجب شده تا امر نظارت به درستی صورت

نگرفته یا از ضمانت لازم برخوردار نباشد. به نظر می‌رسد، بسیاری از قوانین و مصوبات شورا با وجود در نظر گرفتن ضمانت اجرایی در متن مصوبه (مانند مصوبه طراحی جامع روشنایی و نورپردازی شهر تهران و یا الزام شهرداری تهران به ممنوعیت ساخت‌وساز در میادین و چهارراه‌های اصلی)، اجرا نشده و پیگیری‌های نظارتی شورا از طریق نامه (توقف ساخت در پروژه میدان سپاه و میدان شوش در یک مقطع کوتاه) به صورت مقطعی تأثیرگذار بوده است. در نتیجه نحوه نظارت بر مصوبات و اجرای طرح‌ها در کنار نظارت بر خدمات و امور مالی، باید مورد بررسی و بازبینی قرار گیرد.

در خصوص بهره‌گیری از ظرفیت مردم در حوزه نظارت نیز اقدامات اجرایی صورت گرفته، اما کلیه اقدامات مرتبط به شهرداری است و ارتباط میان مردم، شهرداری و شورای اسلامی شهر تهران لحاظ نشده است. برای مثال مدیریت شهری تهران طی سال‌های اخیر شیوه‌های مختلفی را برای مشارکت دادن شهروندان در فرایند مدیریت شهر آزموده است. دو سامانه ۱۸۸۸ و شفافیت شهرداری تهران نیز با رویکرد ارتباط نظارتی مردم با مدیریت شهری و در دسترس قرار دادن اطلاعات به عموم مردم، امکان نظارت بر پروژه‌های کلان، انتصابات و اطلاعات حوزه شهرسازی را برای مردم فراهم کرده است.

همچنین در مورد مدل‌های مدیریت شهری هم می‌توان گفت که انواع مدل‌ها در اروپا و آمریکا وجود دارد که مدل رایج مدیریت شهری در ایران، مدل شورا-مدیر شهر (شهردار) است. در این مدل شورای شهر توسط شهروندان، و شهردار توسط شوراها انتخاب می‌شود و وظیفه اصلی شورا، نظارت و هدایت صحیح امور شهر و شهرداری است (سعیدنیا، ۱۳۷۹: ۲۵). در حالی که مدل و یا دستورالعمل حقوقی و قانونی قاطعی در خصوص نظارت شورا بر امور شهری وجود ندارد.

شورای شهر طبق قانون در سه زمان ۱- قبل از اجرا (مانند تصویب بودجه و برنامه)، ۲- حین اجرا (از طریق ذی‌حسابان و گزارش‌های دوره‌ای) و ۳- بعد از اجرا (توسط حسابرسان)، باید وظایف نظارتی خود را دنبال کند.

شورای شهر تهران برای اعمال وظایف نظارتی و سیاست‌گذاری، ساختار خاص خود را دارد. ساختاری که از دوره اول تا دوره معاصر، مرتب دچار تغییر و تحول اساسی شده است. بمانند تحولات در تعداد، عنوان و وظایف کمیسیون‌ها و تحولات در خصوص اعضای شوراها به واسطه پیرنگ بودن احزاب سیاسی در انتخاب اعضا و نهایتاً تغییر دوره‌ای اعضای شورا، باعث شده تا بدنه کارشناسی شورا مدام در حال تغییر باشد و به انباشت تجربه

منجر نشود و در ادامه هم نتواند با بدنه کارشناسی شهرداری ارتباط ارگانیک برقرار نماید. نمونه موارد مطرح شده باعث شده تا وظایف نظارتی شوراهای در امورات شهری کلانشهرهایی بمانند تهران بخوبی ادعا نشود. چراکه یکی دیگر از حسن‌های که شوراهای قرار بود داشته باشند، نقش ارتباطی آنها بین مردم و شهردار بوده و است. نقشی که برای شهرهای پرجمعیتی همچون تهران بسیار مهم است. لذا باید ساختاری ثابت و محکم برای همیشه شکل بگیرد. باتوجه به مطالب مذکور می‌توان گفت که، وظیفه اصلی شورای شهر، نظارت و هدایت صحیح امور شهر است (سعیدنیا، ۱۳۷۹: ۳۲). در حالی که مدل و یا دستورالعمل حقوقی و قانونی قاطعی در خصوص نظارت شورا بر امور شهری وجود ندارد، لذا انجام تحقیق در خصوص طراحی مدل مطلوب نظارتی شورا بر مدیریت شهری، امری لازم و حیاتی محسوب می‌شود. در همین خصوص اهداف اصلی تحقیق به این شرح می‌باشد:

- ۱) آسیب‌شناسی وضعیت موجود نظارت شورای شهر تهران؛
- ۲) تدوین مدل مطلوب نظارتی شورای اسلامی شهر تهران؛
- ۳) تدوین الزامات اجرایی شدن مدل مطلوب نظارتی شورای اسلامی شهر تهران.

۲- مبانی نظری

۲-۱- شورای اسلامی شهر

در فرهنگ عمید، شورا به معنای مشورت، کنکاش و شور کردن آمده است (عمید، ۱۳۸۳). شورا واژه‌ای عربی برای رایزنی و همفکری است و یک اصطلاح اسلامی برگرفته از قرآن و سنت پیامبر اسلام محمد است. شورا دوبار در قرآن به عنوان یک فعالیت قابل تحسین جمعی ذکر شده است و نیز نام یکی از سوره‌های قرآن است. شورا، مجموعه‌ای از نمایندگان منتخب مردم است که با برخورداری از اختیارات اجرایی رسمی به اداره بخشی از امور حوزه انتخابیه خود می‌پردازند (ایرانی، ۱۳۷۶: ۵۶)

۴- در همین خصوص شورای اسلامی شهر عبارت است از جایگاهی که فعالین آن با رأی مردم انتخاب می‌شوند و برای اصلاح شهر و بهبود امور شهری از قبیل امور فرهنگی، معماری و تفریحی فعالیت می‌کنند. بر همین اساس در ایران تشکیل شوراهای به عنوان یکی از برنامه‌های اصلی انقلاب اسلامی از سوی امام خمینی عنوان گشت که به دنبال آن اصل ششم، هفتم و اصول یکصد و الی یکصد و ششم قانون اساسی موضوع شوراهای اسلامی به عنوان یکی از ارکان نظام جمهوری اسلامی ایران مطرح و تثبیت گردید (برگ‌پور، ۱۳۸۷: ۶۲). با نگاهی به اصول متعدد

قانون اساسی در خصوص شوراهای می‌توان این ویژگی‌ها را از دید قانون اساسی برای شوراهای برشمرد: ۱. شوراهای نهادی تصمیم‌گیرند (مقررات گذارند)؛ ۲. شوراهای رکن اداره امور کشورند؛ ۳. شوراهای نهادی نظارتی هستند.

۲-۲- نظارت

نظارت یک واژه عربی محسوب شده و معادل فارسی آن "نگاه با تأمل" می‌باشد (عمیدزنجانی، ۱۳۸۹: ۱۴). باید اشاره کنیم که نظارت دارای معانی گوناگونی می‌باشد به طوری که در نظام واژگان لغت به معنای نگرستن؛ چشم انداختن؛ یاری دادن و مدد کردن؛ اندیشه؛ تفکر مراقبت و تحت نظر قرار دادن کاری به کار رفته است و معادل انگلیسی این واژه شامل (Supervision Review, Stewardship, Control, Insection, Overseeing) می‌باشد (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱: ۲۹).

در حالت کلی، نظارت به فرایند یا مجموعه عملیات‌هایی اطلاق می‌گردد که در آن به بررسی میزان سازگاری و تطابق عمل یک فرد یا نهاد با قوانین، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های موجود پرداخته می‌شود و میزان تطابق آن با این قوانین سنجیده می‌شود تا با بررسی و سنجش نتایج عملکرد فرد یا نهاد مزبور در راستای هدف‌هایی که برای آن پیش‌بینی کرده‌اند و مطابق قانون می‌باشد؛ برسند (گلستان هاشمی، ۱۳۹۹: ۳۹).

امروزه مفهوم نظارت به گونه‌های متنوعی دسته‌بندی شده است. یکی از این نوع دسته‌بندی‌ها، نظارت براساس اعتبار درجه و نوع الزام است.

الف- نظارت اصلاحی: در این نوع نظارت که نظارت استطلاعی و غیرموثر هم خوانده می‌شود، وظیفه شوراهای صرفاً به گزارش‌گیری و ارائه تحلیل، جمع‌بندی و نهایتاً پیشنهادهایی مشخص جهت اصلاح وضعیت اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی به مسئولین امر محدود می‌شود و مسئولین در رد یا قبول پیشنهادها شوراهای جهت اصلاح امور، مختارند. هر چند اطلاع شوراهای به عنوان منتخبین مردم می‌تواند، مسئولین امر را تحت فشار افکار عمومی قرار داده و آنها را تا حدودی به اجرای طرح‌های پیشنهادی شوراهای مجبور سازد، اما افکار عمومی در کشور ما از آن چنان قدرتی برخوردار نیست که مدیران اجرایی را وادار به تمکین نماید. بنابراین تضمینی بر اجرای نقطه نظرات شوراهای وجود ندارد و چه بسا به مرور انگیزه مشارکت عمومی را در اداره امور کاهش داده و آثار عملی به بار نیاورد. در قانون فعلی شوراهای اسلامی کشور، اغلب نظارت‌ها از نوع استطلاعی (اطلاع‌گیری) است و اطلاعاتی که در اثر این نوع نظارت حاصل می‌شود، در تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی‌های شورای شهر موثر بوده و می‌تواند منجر به تنظیم پیشنهادها اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی جهت ارائه به مسئولین ذیربط برای تنظیم برنامه‌ها شود (نوذریپور، ۱۳۸۷: ۱۳۵).

ب- نظارت استصوابی: در این نوع از نظارت، ناظر اختیار رد یا تایید کارهای متولی را دارد و با اینکه مجری ابتکار عمل را در دست دارد باید در هر صورت برای تمام آموزش نظر مثبت ناظر را جلب نماید بدیهی است ناظر موظف به رعایت غبطه و مصلحت امر اجرایی است نظارت ناظر به خاطر این است که آیا مجری در حدود قانون عمل می‌کند یا نه و در این مسیر مبنای نظارت نیز قانون است و ولاغیر. در این نوع نظارت که قانون اساسی بر آن تاکید دارد، نظارت شوراها، استصوابی و موثر است. در نظارت‌های استصوابی، اقدامات مجری در خصوص مورد منظور ممکن است حسب مقررات معین، قبل یا حین و یا پس از پایان عملیات، مورد تصویب ناظر قرار گیرد. انجام چنین نظارت‌هایی مستلزم تاکید تصریحی در مقررات است.

ج- نظارت انضباطی: برخلاف دو نظارت قبلی که نظارت‌هایی پیشینی هستند و غالباً قبل از انجام یک عمل انجام می‌رساند. نظارت انضباطی نوعی نظارت است که بر اساس ساز و کارهای موجود در قوانین و مقررات مقام ناظر و منظور اعمال می‌نماید و حدود اختیارات و صلاحیت او در اعمال نظارت محدود به قواعد و مقررات تاسیس شده می‌باشد که حین یا بعد از انجام عمل مورد استفاده قرار می‌گیرد (نوذربور، ۱۳۸۷: ۱۲۷).

۲-۳- نظارت شورای اسلامی بر امور شهر

همانگونه که پیش‌تر توضیح داده شد، مهمترین کار ویژه نهاد شورا، شان نظارتی آن، یعنی کنترل و نظارت بر عملکرد شهرداری‌هاست. وظیفه شورای شهر هدایت صحیح امور شهر است که امروزه به واسطه ارائه صدها نوع خدماتی که در محدوده کار شهرداری‌ها تعریف شده، شورای شهر در واقع مرجع تصمیم‌گیری و وضع مقررات شهری است و شهرداری‌ها مأمور اجرای درست این مقررات هستند. شان نظارتی شورای شهر را باید در دو بعد پسینی (نظارت بر حسن اجرای مصوبات، نظارت بر حسن اداره اموال شهرداری، نظارت بر خدمات عمومی و تفریح بودجه شهرداری) و پیشینی (تصویب بودجه، تصویب معاملات شهرداری، تصویب استقراض وام، تصویب اساسنامه شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته) جست (یاری، ۱۴۰۰: ۲۵).

در همین خصوص مهمترین وظایف نظارتی شورا در قانون اساسی کشور و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور به شرح ذیل است:

اصل ۱۰۰ قانون اساسی برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب

و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند.

اصل ۱۰۱ قانون اساسی به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل و وظایف این شورا را قانون معین می‌کند.

در ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به وظایف نظارتی شورای اسلامی اشاره شده که به طور خلاصه می‌توان به نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌ها؛ نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌ها؛ نظارت بر معاملات؛ نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری؛ نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر؛ نظارت بر امور تماشاخانه‌ها و سینماها؛ نظارت بر ایجاد گورستان و غسلخانه؛ نظارت بر اجرای طرح‌ها؛ نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان‌ها، اشاره نمود.

همچنین در ماده ۸۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور به نحوه تحقیق و تفحص در هر یک از امور مربوط به وظایف شهرداری‌ها و سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به آن اشاره شده است. لازم بذکر است که مصوبه یا آیین‌نامه اجرایی مصوب و دقیقی در خصوص نحوه نظارت تاکنون تدوین نشده است.

۲-۴- نظریه ساختار-کارگزار آنتونی گیدنز

موضوع ساختار-کارگزار هسته اصلی بسیاری از نظریه‌های سیاسی و اجتماعی را شکل می‌دهد چرا که همواره این مساله مطرح بوده که آیا نقش کارگزار و کنشگر در جامعه بیشتر است یا نقش ساختارهای حاکم؟ معمولاً طرفداران انسان آزاد همانند اگزیستانسیالیست‌ها در دسته اول و جبرگرایان، ساختارگرایان و محافظه کاران در دسته دوم جای می‌گیرند. گروه اول به نقش افراد در جامعه اهمیت می‌دهند و گروه دوم به ساختارها و قوانین حاکم بر جامعه یا نقش رسانه‌ها و امثال آن استناد می‌کنند.

منظور از ساختاری شدن در نظریه گیدنز، ارتباط دوسویه ساختار و کارگزار است. بدان معنا که ساختار اجتماعی به وسیله کنش‌گران فعال مورد استفاده قرار می‌گیرد و خود همین ساختارها به واسطه مشخصه‌های ساختار و کنش‌گران متحول می‌شود (آقامحمدی، ۱۳۹۱: ۱۱).

در میان طیف گسترده نظریات جامعه‌شناسی مدرن که یک سر آن به جامعه‌شناسی فردگرا و تفسیری ختم می‌شود و از طرف دیگر به جامعه‌شناسی کارکردی و ساختارگرا، نظریه ساختاری شدن را باید یک نظریه بینابینی دانست؛

بدین معنا که نه قایل به حاکمیت مطلق ساختارها و نه معتقد به فرمانروایی عاملان و کارگزاران اجتماعی، بلکه نظریه‌ای است که با نگاهی نو به ساختار و کنش، ضمن ارائه تعاریف جدیدی از این دو، آنها را در روند زندگی اجتماعی و پدیده‌های طبیعی مؤثر می‌داند. آنتونی گیدنز با به کارگیری اصطلاح "ساختاری شدن" قصد تأکید بر جریان فعال زندگی اجتماعی را دارد. منظور از ساختاری شدن در نظریه گیدنز، ارتباط دوسویه ساختار و کارگزار است. بدان معنا که ساختار اجتماعی به وسیله کنش‌گران فعال مورد استفاده قرار می‌گیرد و خود همین ساختارها به واسطه مشخصه‌های ساختار و کنش‌گران متحول می‌شود (حقیقت، ۱۳۸۹: ۱۵۱). بنابراین با عنایت به تأکید توآمان گیدنز بر فاعلیت و ساختار می‌توان نظریه وی را بینابینی تلقی کرد.

کار مهم گیدنز غلبه بر دوگانگی^۱ ساختار و عاملیت است. از نظر گیدنز جامعه هم ساختار است و هم کنش. از دیدگاه گیدنز ساختارها مستقلاً وجود ندارند بلکه در لفافه کنش‌ها پوشیده‌اند. آنها فقط در کنش‌ها و به واسطه کنش‌هایی وجود دارند که آنها را تولید و یا بازتولید می‌کنند. بر اساس این نظریه هر کارگزار انسانی تنها در رابطه به محیط‌های از پیش شکل گرفته و عمیقاً ساخت‌مند معنا می‌یابد ولی از طرف دیگر، ساختارها نتایج را به طور مستقیم تعیین نمی‌کنند؛ بلکه تنها دامنه بالقوه انتخاب‌ها و راهبردها را مشخص می‌سازند. محدودیت‌های فیزیکی و اجتماعی، از یک طرف تهدید کننده و تحدید کننده اختیار انسان هستند و از طرف دیگر مستلزم وجود فرصت برای او نیز می‌باشند. پس کنش‌گران می‌توانند دست کم به طور جزئی ساختارها را تغییر دهند. گیدنز برای تبیین رویکرد خود از دوسویگی ساختاری در مقابل دوگانگی ساختاری در نگاه ساختارگرایان و اراده‌گراها نام می‌برد. او می‌گوید که ساختارهای اجتماعی زمینه را برای کنش کارگزاران فراهم می‌آورند و از سوی دیگر خود ساختارها در نتیجه همان کنش‌ها بازسازی می‌شوند. ساختارها می‌توانند از طریق ایجاد قواعدی که زمینه ساز کنش‌های جدید هستند کنشگر را در انجام کنش خود یاری کنند؛ بدین ترتیب، ساختار هم محصول کنش انسانی است و هم وسیله‌ای برای انجام کنش.

طبق نظریه فوق، هر کنشی ریشه در یک روند دارد که با وقوع خود فرایند نو را می‌سازد و البته ضروری است که کنشگر در هنگام انجام عمل خود به شرایط اجتماعی هم توجه داشته باشد و رفتار خود را متناسب با آن تنظیم کند. (نصرالله‌زاده و سرایی، ۱۳۸۷: ۲۶). در این نگاه ترکیبی از قواعد و منابعی که زمینه را برای کنش انسانی فراهم

¹ Dualism

می‌آورد ساختار نامیده می‌شود که خود این ساختارها هم از طریق کنش ایجاد، حفظ و تغییر می‌کنند و اعمال هم از طریق بسترهای ساختاری معنادار می‌شود.

به طور کلی این نظریه در تلاش است تا انفکاک و تمایز ساختار و کارگزار در دیدگاه‌های ساختارگرایی و اراده‌گرایی را نفی کرده و بر تعامل این دو مفهوم و رابطه دیالکتیکی آنها اشاره کند. بنظر گیدنز، ساختار و کارگزار دو روی یک سکه‌اند که بین آنها وابستگی متقابل و ارتباط درونی برقرار است. اگر ساختارگرایی را تبیینی از خارج (outsider) بدانیم، اراده‌گرایی، تبیینی از داخل (insider) است که تمرکز بر نهادهای اجتماعی و کارگزاری انسانی است و در مباحث ساختار/کارگزار، اصالت را به کارگزار می‌دهد (آقامحمدی، ۱۳۹۱: ۱۳).

۳- پیشینه تحقیقات

بررسی تحقیقات انجام شده در حوزه نظارت شورا بر شهرداری و امور شهر بیانگر محدود بودن تحقیقات مربوطه و محدود بودن مبنای نظارتی آنهاست. به‌گونه‌ای که زمانیان محرمی (۱۳۹۰) در پژوهش خود با عنوان حقوق نظارت قدرت عمومی بر شهرداری‌ها به این نکته پرداخته است که چون مدیریت دولت‌های محلی به صورت انتخابی تعیین می‌شوند، ساز و کاری مخصوص جهت این نوع نظارت در اکثر کشورها و در راستای حفظ شأن انتخابی آنها منظور می‌شود. شاه‌ویردی (۱۳۹۳) در پایان نامه ارزیابی عملکرد شورای شهر در مدیریت شهری مطالعه موردی: شهر سقز به این نتیجه رسیده است که میزان رضایتمندی شهروندان از عملکرد شورای شهر در سطح متوسطی قرار داشته، موفقترین زمینه‌های عملکردی شورای شهر در حوزه‌های فرهنگی، اجتماعی و ورزشی بوده و در زمینه اقتصادی عمرانی و مساعدتی، شورای شهر سقز با مشکلات عملکردی عدیده‌ای همراه است به‌گونه‌ای که میزان نارضایتی شهروندان و مراجع آنها به شهرداری نیز در زمینه‌های مذکور بیش از زمینه‌های مدیریتی دیگر است. همچنین شورای مذکور در زمینه اجرای فعالیت‌ها و مصوبات خود از استقلال کافی نیز برخوردار نیست. رحمیان و سرمست (۱۳۹۴)، در مقاله بررسی میزان اثربخشی نظارت شورای اسلامی شهر در بهبود عملکرد شهرداری بناب، به این نتیجه رسیده‌اند که میانگین داده‌های هر دو نوع نظارت پیشینی و پسینی شورای اسلامی بالاتر از حد متوسط بود و ابعاد نظارت پیشینی به ترتیب؛ تصویب بودجه، تصویب معاملات، تصویب استقراض (وام) و تصویب اساسنامه شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته با در بهبود عملکرد شهرداری بناب اثربخش بودند. لاریجانی (۱۳۹۶) بیان می‌کند که شوراهای اسلامی شهر و شهرداری به عنوان دو بازوی نظارتی و اجرایی نظام مدیریت شهری نقش موثر و اساسی در روند اداره شهر ایفا می‌کنند با توجه به اینکه شوراهای اسلامی شهرها

کارآمدترین ابزار حکومت ملی برای مدیریت شهری و در راستای نهادینه شدن مشارکت مردم در ساختارهای تصمیم‌گیری ملی هستند توسعه نقش آنها در امور مدیریت شهری و شهرداری ضرورت دارد. با این حال جایگاه قانونی شوراهای شهر جایگاهی نیست که ناظر بر تمامی فعالیت‌های امور شهری باشد در بستر دگرگونی‌های اجتماعی سیاسی و فرهنگی ایجاد شده در ایران طی یک دهه اخیر اهمیت و جایگاه شهرداری و شوراهای شهر به چالش جدی کشیده شده‌اند. سالاری و صفوی سہی (۱۳۹۶)، در مقاله نقش نهاد شورای اسلامی شهر در اعتلای حقوق شهروندی (مورد مطالعه: شورای اسلامی شهر تهران)، به این نتیجه رسیده‌اند که شهروندان شهر تهران میزان عملکرد شورای شهر را به دلیل نداشتن سازوکار مناسبی جهت نظارت بر امور شهری و تحقق حقوق شهروندی، کمتر از حد متوسط می‌دانند همچنین بین عملکرد شورای اسلامی شهر تهران (نظارت بر مدیریت شهری، انتخاب شهردار و تصویب امور شهرداری) با میزان تحقق حقوق شهروندی، همبستگی مثبت و معناداری وجود دارد همچنین نتایج رگرسیون، حاکی از آن بودند که از میان ابعاد عملکرد شورای اسلامی شهر تهران، بیشترین متغیرهای انتخاب شهردار، نظارت بر مدیریت شهری و تصویب امور شهرداری، پیش‌بینی‌کننده میزان تحقق حقوق شهروندی هستند. گلستان هاشمی (۱۳۹۹) در پایان‌نامه حدود صلاحیت و نظارت شورای اسلامی شهر بر شهرداری در نظام حقوقی ایران، به این نتیجه رسیده که حوزه‌های صلاحیت و نظارت شورای شهر بر شهرداری با انتخاب شهردار و همچنین تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری، تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و بررسی و نظارت بر بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری و همچنین تصویب بودجه شورای شهر و ... مشخص می‌شود و نیز نحوه نظارت شوراهای شهر بر شهرداری بدین صورت است که به وسیله ارکان اجرایی خود همچون انتخاب شهردار و اعضاهای شورای شهر و مفادی که در مواد ۷۱ قانون تشکیل، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران محقق می‌گردد. مهردادش و عابدی‌فرد (۱۴۰۰) در مقاله چالش‌های مدیریت شهری و حق شهر در سیاست‌گذاری و تمرکزگرایی (شهر پاوه)، در خصوص سیاست‌گذاری شورا در امورات شهری، به مشارکت دادن مردم در امورات و وجه نظارتی آنها بر امور شهرداری تاکید داشته‌اند.

لازم به ذکر است که در خصوص شاخص‌ها و متغیرهای نظارتی شورا بر شهرداری، از حیثه و اختیارات قانونی شورا در این حوزه بهره گرفته شده است (حیطه‌های نظارتی).

جدول ۱- شاخص‌های نظارتی شورا بر شهرداری

شاخص‌های نظارتی شورا بر شهرداری	حیطه‌های نظارتی
نظارت استخدامی شورای شهر بر شهرداری؛ نظارت شورای شهر بر شهرداری از طریق انتخاب شهردار؛ نظارت بر استخدامی شهرداری از طریق آیین نامه‌های اداری و استخدامی؛ نظارت اداری شورای شهر بر شهرداری؛ نظارت اداری شورای شهر بر شهرداری در زمینه نحوه همکاری با دیگر ادارات.	حیطه نظارت اداری و استخدامی شورای شهر بر شهرداری
نظارت شورای شهر بر اجرای طرح‌های خدماتی و عمرانی شهرداری؛ نظارت شورای شهر بر شهرداری از طریق تصویب طرح‌های تفصیلی؛ نظارت شورای شهر بر اراضی غیرمحصور شهرداری؛ نظارت شورای شهر بر عملکرد شهرداری در خدمات شهری نظیر ایجاد معابر، خیابان و فضای سبز؛ نظارت شورای شهر بر آگهی‌های تبلیغاتی شهرداری؛ نظارت شورای شهر بر اداره میادین توسط شهرداری؛ نظارت شورای شهر بر طرح‌های هادی و جامع شهرداری.	حیطه و صلاحیت نظارت خدماتی شورای شهر بر خدمات شهری شهرداری
نظارت شورای شهر بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری؛ نظارت قضایی شورای شهر بر شهرداری از طریق کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری.	صلاحیت و حیطه نظارت قضایی شورای شهر بر شهرداری
نظارت مالی شورای شهر بر شهرداری؛ نظارت شورای شهر بر بررسی هزینه‌های انتقالی شهرداری؛ نظارت شورای شهر بر مدیریت منابع مالی شهرداری و تناسب بودجه آن؛ نظارت شورای شهر بر منابع درآمدی شهرداری از تنخواه گردان خزانة یا اضافه برداشت بانک؛ نظارت شورای شهر در امر تأیید درآمدها و هزینه‌های شهرداری؛ نظارت شورای شهر بر شهرداری با تصویب اصلاح و تفریغ سالانه بودجه شهرداری؛ نظارت شورای شهر بر استقرار و وام‌های دریافتی شهرداری؛ نظارت مالی شورای شهر بر شهرداری از طریق تصویب عوارض؛ نظارت شورای شهر بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی شهرداری؛ نظارت مالی بر روند وصولی و خروجی اموال شهرداری؛ نظارت شورای شهر بر پرداختی شهرداری؛ نظارت شورای شهر بر منابع درآمدی شهرداری در حوزه سپرده‌ها و وجوه امانی؛ نظارت معاملاتی شورای شهر بر شهرداری؛ نظارت شورای شهر بر شهرداری از طریق تصویب و انجام معاملات؛ نظارت معاملاتی شورا بر شهرداری از طریق کمیسیون معاملات.	صلاحیت و حیطه‌های نظارت مالی و معاملاتی شورای اسلامی شهر بر شهرداری
نظارت شورای شهر بر شهرداری از طریق کمیسیون برنامه، بودجه و امور حقوقی؛ نظارت شورای شهر بر شهرداری از طریق کمیسیون هیای تخصصی دائمی شورای اسلامی شهر؛ نظارت شورای شهر بر شهرداری از طریق کمیسیون و موسسات فرهنگی و اجتماعی شورای شهر؛ نظارت شورای شهر بر شهرداری از طریق کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری؛ نظارت بر شهرداری از طریق کمیسیون توافقات؛ نظارت شورای شهر بر شهرداری از طریق کمیسیون توسعه و عمران و خدمات شهری؛ نظارت شورای شهر بر شهرداری از طریق کمیسیون ماده ۵۵ قانون شهرداری.	صلاحیت‌ها و قلمرو نظارت شورای شهر بر شهرداری از طریق موسسات و کمیسیون‌ها

۴- روش‌شناسی تحقیق

پژوهش پیش‌رو، بلحاظ ماهیت از نوع پژوهش‌های اکتشافی و بلحاظ روش از نوع پژوهش‌های کاربردی است. در این دسته از پژوهش‌ها، ضمن کشف متغیرها و مناسبات حاکم بر آنها، برنامه‌های لازم برای رفع موانع و مشکلات شناسایی شده نیز ارائه می‌گردد.

جامعه آماری این تحقیق مشتمل بر اعضاء، مشاورین، کارشناسان، متخصصان و مرتبطان شورای اسلامی شهر تهران به همراه مدیران شاغل در بخش‌های اجرایی مدیریت شهری است که با حوزه مقررات‌گذاری و امور شورا در ارتباط هستند.

روش انتخاب جامعه نمونه در این تحقیق به دو صورت انتخابی و روش گلوله برفی است. در روش انتخابی ابتدا فهرستی از افراد مطلع و متخصص در این حوزه شناسایی و معرفی شد و در گام بعدی افراد انتخابی، فهرستی از افراد دیگر را برای مصاحبه معرفی کردند. که نهایتاً تعداد ۳۱ نفر از آنها به عنوان نمونه آماری تحقیق مورد مصاحبه و پرسشگری قرار گرفتند.

روش گردآوری اطلاعات مورد نیاز در این پژوهش، روش مصاحبه نیمه ساخت یافته بود که به دو صورت مستقیم و تلفنی انجام شد.

برای تحلیل داده‌های جمع‌آوری شده (و با توجه به اهداف و ماهیت تحقیق)، از روش تحلیل تفسیری استفاده شد. این روش دست‌مخاطبه‌گر را برای نتیجه‌گیری و کشف علت‌ها و تبیین راهکارها باز می‌گذارد. در این پژوهش با توجه به حذف روش تحلیل کمی، پایایی تحقیق مدنظر پژوهشگران نیست و آنچه که اهمیت دارد اعتبار و صحت داده‌هاست و بر این اساس ممکن است نتایج این تحقیق قابلیت تعمیم به سایر شوراهای شهری و روستایی کشور را نداشته باشد. زیرا ماهیت و ویژگیهای مکانی و فضایی حاکم بر هر شهر و هر ساختار ضمن وجود تشابه‌ها، دارای تفاوت‌های ماهوی است و لذا بهتر است که در موضوعات مشابه مطالعات جداگانه‌ای صورت پذیرد.

در گام بعدی پس از پیاده‌سازی شاخص‌ها و اطلاعات بر مبنای الگوی سوالها، نخست جواب مقوله‌های اصلی که در قالب سوالهای مصاحبه پرسیده شده بود دسته‌بندی شد و موارد و مطالب اضافی که فراتر از سوالهای تحقیق بود نیز در یک دسته جدید قرار گرفت و مطالب غیرمرتبط حذف شد و در گام بعدی به شناسایی و کشف روابط و مناسبات بین مقوله‌های اصلی پرداخته شد.

در آخر، مدل‌نهایی پیشنهادی شده برای نظارت مطلوب توسط شورای شهر تهران به صورت ترکیبی و بر اساس روش‌های الف) تحلیل موضوع پژوهش بر اساس رویکرد مساله‌محور؛ ب) تعریف اجزای مدل بر اساس نظریه ساختار-کارگزار آنتونی گیدنز و پ) گردهم‌آوردی از روش‌های تجربی و مدل‌های موجود در شهرهای موفق جهان

به دست آمد. در این خصوص، بر اساس ظرفیت های موجود و موضوعات و مسائل اصلی مطرح در خصوص نظارت در شورای اسلامی شهر تهران مجموعه ای از سامانه ها و ساختارها با چینش نظم یافته در کنار هم به صورت مدلی مطلوب پیشنهاد شده است.

لازم بذکر است که قلمروی سازمانی تحقیق، شهر تهران و مدیریت شهری آن (شورای شهر و شهرداری تهران)؛ قلمروی مکانی تحقیق، شهر تهران و قلمروی زمانی تحقیق، آبان ۱۴۰۰ تا شهریور ۱۴۰۱ بود.

۵- یافته ها

در راستای تدوین مدل مطلوب نظارتی شورای اسلامی شهر تهران، چشم انداز مطلوب "شورای اسلامی شهر تهران شورایی باتوان و ظرفیت های نظارتی مطلوب" تعریف شد تا در این خصوص اهداف پیش رو میسر گردد: اشراف اطلاعاتی و به روز شورای شهر تهران بر مسائل و موضوعات شهری تهران؛ اطلاع شورا از کمیت و کیفیت اجرای مصوبات خود در سطوح شهری؛ اطلاع شورا از کمیت و کیفیت نتایج اجرای مصوبات خود در سطوح شهری؛ اشراف اطلاعاتی شورا از آسیب های مدیریت اجرایی شهر؛ امکان برقراری ارتباط آسان با شهروندان؛ امکان دریافت نظرات شهروندان؛ نظارت بیشتر بر فعالیت های شهرداری و اطلاع و اشراف بیشتر بر مسائل و مشکلات شهری. در راستای دستیابی به مدل مطلوب لازم بود ابتدا وضعیت موجود نظارت مدیریت شهری تهران آسیب شناسی شود.

۵-۱- آسیب شناسی وضعیت موجود نظارت مدیریت شهری تهران

طبق مطالعات میدانی (مصاحبه با کارشناسان تحقیق) مدیریت شهری کلانشهر تهران در وضعیت موجود با چالش ها و آسیب های متعددی روبروست که باعث شده تا کارکردهای مورد انتظار بروز و ظهور نداشته باشد و کژکارکردی- های متعدد اتفاق بیفتد. در مجموع و به طور کلی آسیب های موجود در حوزه نظارت مدیریت شهری تهران را با تاکید بر شورای اسلامی شهر تهران می توان به سه دسته اصلی تقسیم بندی کرد: الف) آسیب های ساختاری؛ ب) آسیب های فرایندی و رویکردی و پ) آسیب های حوزه کارگزاران.

ریشه اصلی این آسیب ها را باید از ابتدای شکل گیری شوراهای اسلامی جستجو کرد. برخی از آنها بویژه آسیب های ساختاری ریشه در قوانین و مقررات بالاسری دارند و تغییر آنها مستلزم تغییر برخی قوانین بالاسری و ورود و

همکاری نهادهای بالاسری است و برخی دیگر از آسیب‌های فرایندی نیز ریشه در رویکردهای حاکم بر شورا و قوانین و رویه‌های داخلی مدیریت شهری دارد.

۵-۱-۱- آسیب‌شناسی فرایندی و رویگری

آسیب‌های موجود نظارتی در شورای اسلامی شهر تهران از منظر رویکردی و فرایندی به طور خلاصه عبارتند از:

- بررسی عملکرد شورای شهر تهران در خلال ارزیابی مصوبات شورا نشان می‌دهد که شرح وظایف و اختیارات تعیین شده برای شورا در حوزه نظارت فاقد عملکرد مطلوب می‌باشد.
- مکانیزم نظارت شورا در روال جاری بیشتر بر اساس گزارش‌های دریافتی از نهادهای بازرسی و حراست و گزارش‌های پراکنده می‌باشد.
- شورا هیچ سازوکاری برای نظارت بر چگونگی و میزان اجرایی شدن مصوبات پیشین خود ندارد. به عبارتی دیگر، اعضای شورا و کارشناسان آن از میزان اجرایی شدن مصوبات خود اطلاعی ندارند. طبیعتاً برخی مصوبه‌ها کامل اجرایی شده‌اند؛ برخی هم ناقص و صرفاً بخشهایی از آن اجرایی شده است.
- در هر مصوبه بندها و تبصره‌های مختلفی وجود دارد و ضروریست تا برای شورا مشخص شود که در هر مصوبه کدام بندها اجرا شده و کدام بند و یا تبصره و ماده اجرایی نشده است. دلیل اجرایی نشدن چیست؟ آیا مسائل اداری مانع اجرایی شدن است یا برخوردهای سلیقه‌ای؟
- کمیسیون نظارت و حقوقی بیشتر بر ابعاد حقوقی شرح وظایف متمرکز است تا نظارت.
- نظارت در خصوص برنامه‌های پنج‌ساله توسعه شهر تهران از ابتدا تا برنامه سوم هم فاقد سیستم نظارتی کمی و کیفی است و تعیین میزان اجرایی شدن برنامه‌ها هم بر اساس گزارشات ارسالی شهرداری است. طبیعتاً شورای اسلامی شهر باید خودش سیستم‌های کنترلی و نظارتی مستقل داشته باشد.
- یکی از مهمترین روش‌های نظارت سنتی در ادوار گذشته بویژه از دوره سوم بازدیدهای دوره‌ای اعضای شورای شهر تهران است که در مقایسه با وسعت شهر و تعداد محلات و جمعیت شهری از یک سو و تعداد محدود اعضای شورای شهر تهران تقریباً صفر برآورد می‌گردد. تاکید می‌شود که این بازدیدهای میدانی با هدف شناسایی مشکلات محلات است نه پیگیری مصوبات.
- جلسات شورا و کمیسیون‌های تخصصی آن به طور متمرکز در شورای شهر تهران تشکیل می‌گردد و ابزارها و روش‌های لازم برای استماع از مشکلات شهری وجود ندارد.
- در ادوار گذشته تشکیل شورایی‌ها اگرچه دارای ایرادات ساختاری و محتوایی بود اما گزارش‌های شورایی‌ها در صحن علنی شورا باعث انعکاس برخی مشکلات محلات و مناطق در سطح شورا می‌شد. اگرچه طرحی

مبنی بر رفع این مشکل در شورا هرگز به تصویب نرسیده است اما در وضعیت موجود همین روش کلاسیک نیز برچیده شده است و امروز شورایاریها در وضعیت بلا تکلیف و خنثی به سر می‌برند.

- در کنار این موضوع چند پارچگی مدیریت شهری و سهم نهادهای دیگر در موضوعات و مسائل شهری باعث شده تا مدیریت شهری در بسیاری از موضوعات دامن‌گیر شهری به تنهایی امکان ورود و نظارت نداشته باشد.

۵-۱-۲- آسیب‌شناسی ساختاری نظارت

بسیاری از آسیب‌های مرتبط با نظارت در مدیریت شهری برخاسته از ساختارهای نامطلوبی است که امروز در عرصه مدیریت شهری حضور دارند و ریشه بسیاری از آنها نیز در قوانین و مقررات بالاسری نهفته است و هر گونه تغییر در این حوزه مستلزم همکاری و ورود نهادهای بالاسری همچون نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی است. زیرا شاکله اصلی ساختار مدیریت شهری در قوانین بالاسری تعریف شده است و طبیعتاً شوراها نه تنها امکان تغییر و تحول آنها را ندارند بلکه وضعیت موجود آنها تابعی از همان قوانین است. مهمترین آسیب‌های ساختاری نظارت در شورای شهر تهران عبارتند از:

- تعداد اعضای شورای شهر تهران: امروز و در وضعیت موجود هر عضو شورای شهر تهران بیش از ۴۰۰ هزار نفر و ۱۶ محله را نمایندگی می‌کند و طبیعتاً عدم وجود تناسب بین نمایندگان شورا و تعداد شهروندان و محلات شهری (که برخی از محلات شهر تهران همچون اکباتان بزرگتر از شهرهای متوسط هستند) به عنوان بزرگترین مانع نظارت مطلوب خودنمایی خواهد کرد و در چنین شرایطی به هیچ وجه امکان نظارت مطلوب بر مسائل شهری وجود نخواهد داشت.
- عدم وجود لایه‌های شورایی در سطوح پایینی و میانی در شهر تهران: گستردگی جامعه شهری و بالا بودن حجم جمعیت و تعداد نواحی و محلات شهری وجود ساختارهای محلی و میانی نظارت و نمایندگی را می‌طلبد و این موضوع از همان ابتدای شکل‌گیری شورای شهر تهران در دوره نخست مشخص گردید و بر همین اساس هم در قانون اساسی بر ضرورت شوراهای محلی تأکید شده است و هم در دوره نخست شکل‌گیری شورایاریها به عنوان لایه پوششی و بازوی نظارتی شورای شهر تهران در سطح محلات مصوب شد و با تأخیر زمانی شورایاریها شکل گرفتند و علیرغم چالش‌ها مشکلات متعدد فرارو سیر مطلوبی را بلحاظ نظارتی طی کردند. حضور شورایاریها که به طور مستقیم با رای مردم انتخاب می‌شدند با تمام ایرادات وارده بر آن توانسته بود مساله نمایندگی و نظارت مدیریت شورایی شهر را بر سطوح محلی شهر تامین نماید اما در

دوره پنجم ادامه حیات این نهاد موثر سلب گردید و امروز این نهاد در حالت منفعل بسر می‌برد و منتظر تعیین تکلیف نهادهای بالاسری است.

▪ فقدان سیستم‌های نظارتی موثر در لایه‌های اجرایی مدیریت شهری: نظارت بر بخش‌های اجرایی مدیریت شهری کمتر مورد توجه شورای اسلامی شهر تهران قرار گرفته است و بخش اعظم نظارت بر این حلقه‌های اجرایی مدیریت شهری را خود شهرداری و نهاد اداره کل بازرسی شهرداری تهران برعهده دارد و این در حالیست که برخی از فعالیت‌های موثر بر زیست‌شهری لایه‌های پایینی مدیریت اجرایی شهرداری مستلزم ورود و حضور نهادهای نظارتی و شورایی است تا از این طریق نظرات شهروندان را در برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی و سایر موارد اعمال نماید؛ موضوعی که خلا آن همواره به عنوان یکی از مهمترین آسیب‌های مدیریت شهری مطرح بوده است.

▪ محدود شدن نظارت بر فعالیت شهرداری و عدم امکان نظارت بر سایر ساختارهای مدیریتی موثر بر مسائل شهری.

▪ فقدان نیروهای انسانی زبده و ماهر نظارتی در بدنه شورای شهر تهران: امر نظارت یک موضوع تخصصی و علمی است و بدون تجهیز نیروی انسانی به این دو خصوصیت امکان نظارت مطلوب از ساختار مدیریت شهری سلب می‌گردد. واقعیت آنست که هیچ‌کدام از نیروی انسانی شورای شهر تهران آموزش‌های لازم را برای کار در این حوزه نیاموخته‌اند. این موضوع زمانی اهمیت پیدا می‌کند که یکی از مهمترین کارویژه‌های شوراهای شهری نظارت بر مسائل شهری است.

▪ با توجه به جدی نگرفتن موضوع نظارت در شورا؛ ابزار نظارت برای شوراها در سال‌ها و ادوار گذشته تعریف نشده است.

▪ ساختارهای نظارتی برای نظارت بر امور مدیریت شهری (شهرداری) در سطح شورا وجود ندارد.

▪ در کمیسیون تخصصی نظارت ساختارهای لازم برای نظارت وجود ندارد.

۵-۱-۳- آسیب‌های کارگزاران و یا عاملین نظارت

از جمله آسیب‌های مربوط به بعد کارگزاران و یا عوامل نظارت می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

▪ عدم تعریف نیروهای کارشناسی در حوزه نظارت.

▪ فقدان مهارت نظارتی کارشناسان کمیسیون نظارت و معاونت نظارت شورای شهر تهران.

▪ عدم تفکیک نیروهای کارشناسی در حوزه‌های تخصصی.

▪ عدم پیوند با شهروندان به عنوان کارگزاران پایه نظارت.

▪ عدم پیوند با سمن‌های تخصصی به عنوان کارگزاران متخصص در حوزه نظارت.

- حذف لایه محلی شورا (شورایاری‌ها) به عنوان نمایندگان شورا در سطوح محلات.

۵-۲- ویژگی‌ها و انتظارات از مدل مطلوب پیشنهادی

حال باتوجه به شناسایی آسیب‌ها، لازم شد تا مدل مطلوب نظارتی شورا تدوین گردد. مدلی که بایستی ویژگی‌های خاص داشته و انتظارات را برآورد کند و به طور کامل اجرا شود. هرگاه بخشی از انتظارات و یا ویژگی‌های مورد انتظار بروز و ظهور نکند، در واقع کل فرایند با مشکل مواجه خواهد شد؛ اما با توجه به بخشی بودن ساختار پیشنهادی بروز کژکارکردی در یک بخش یا ساختار نمی‌تواند به بخش‌های دیگر آسیب جدی برساند و یا حداقل آنها را از مدار نظارت و خدمات‌رسانی حذف نماید. در ادامه ویژگی‌های و انتظارات از مدل پیشنهادی ذکر می‌گردد:

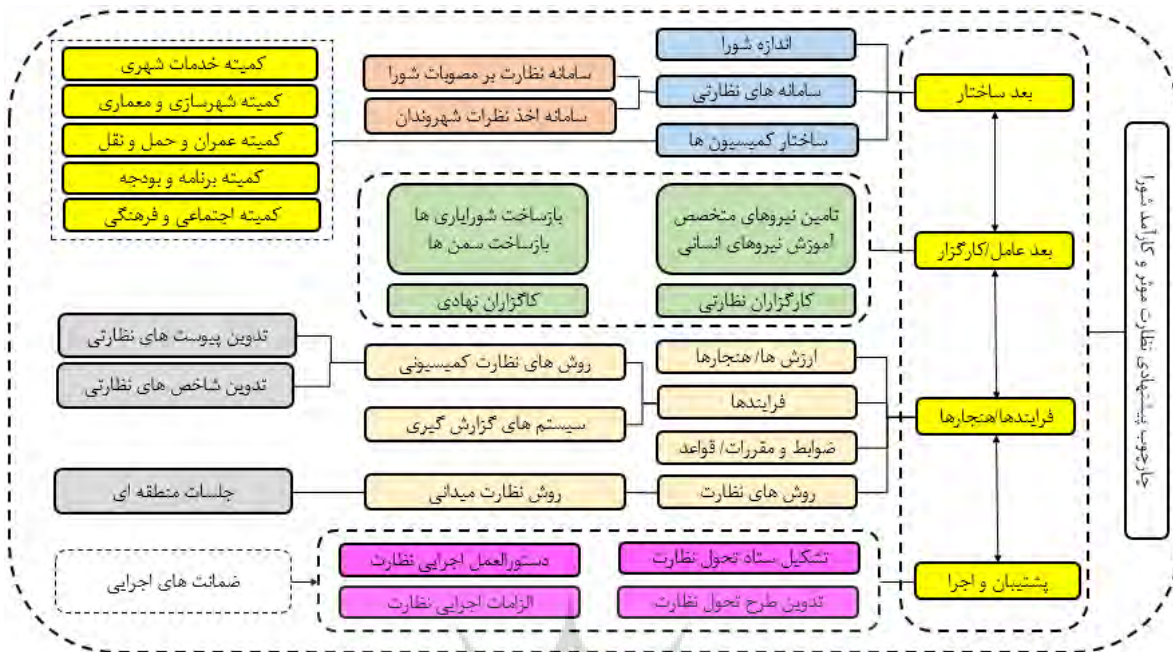
- امکان دریافت نظرات شهروندان: در مدل پیشنهادی باید بسترهای لازم برای مشارکت شهروندان در اداره امور شهر به عنوان یک اصل راستین فراهم کند. موضوعی که در وضعیت موجود وجود ندارد و شهروندان امکان مشارکت در اداره امور و نظردهی در خصوص برنامه‌های اداره شهر را ندارند.
- امکان پوشش تمام محله‌ها و سطوح مکانی شهر تهران: وسعت و گستردگی محلات تهران (۵۷۴ محله) مستلزم ایجاد مکانیزم‌های ویژه برای پوشش کامل سطحی و مکانی شهر تهران می‌باشد. به عبارتی در مدل مطلوب باید تمام محلات شهر تهران همانند هم و در یک سطح دیده شوند. موضوعی که امروزه در وضعیت بشدت نابرابر بسر می‌برد و محلات ویژه دارای رانت بیشترین حجم فعالیت و خدمات‌رسانی را به خود اختصاص می‌دهد و محلات مرکزی و حاشیه‌ای شهر مطلقاً قابل مقایسه با آنها نیستند.
- امکان پوشش حرائم شهری تهران: حریم شهر تهران مطابق قانون در حوزه استحفاظی شهرداری تهران قرار دارد فلذا مکانیزم‌های نظارتی باید تمام سکونتگاه‌ها و محلات حاشیه‌ای و موجود در بطن حریم را مورد پوشش قرار دهند. فقدان نظارت مطلوب در حریم در طی دهه‌های گذشته باعث شده تا با رشد سرطانی و نامطلوب سکونتگاه‌های حاشیه‌ای در تهران روبرو باشیم.
- امکان دریافت طرح‌های محلی: پیش‌نیاز برنامه‌ریزی‌های غیرازآلیدی و از پایین به بالا امکان نقش آفرینی لایه‌های پایینی و مشارکت شهروندان و نهادهای محلی در فرایند برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی سالیانه نواحی و مناطق شهر تهران است. مطابق نتایج برخی از طرح‌های پژوهشی انجام شده توسط مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران برنامه‌های سالیانه نواحی گاه‌تا ۸۰ درصد با نظرات و پیشنهادات شهروندان و ساکنین نواحی تفاوت محتوایی و موضوعی دارد و این موضوع بیش‌از هر چیز ناشی از فقدان سازوکارهای امکان طرح پیشنهادات و مشارکت در برنامه‌ریزی‌های موضعی و موضوعی و سالیانه شهرداری مناطق می‌باشد.

- امکان دریافت نظرات شهرداری مناطق و نواحی و بخش‌های مربوطه آن: این موضوع اگرچه امروزه به صورت ناقص امکان‌پذیر است اما پیچیدگی فرایندهای اداری و بوروکراسی موجود در ساختارهای شهرداری تهران باعث شده تا امکان طرح پیشنهادات به صورت لایحه از سمت نواحی و مناطق شهرداری تهران به حداقل ممکن برسد. تسهیل شرایط و بستر برای مشارکت شهرداری مناطق و نواحی در اداره مطلوب شهر یکی از ویژگی‌ها و انتظارات این مدل می‌باشد.
- امکان اطلاع‌رسانی و دریافت اطلاعات از وضعیت موجود تمام محلات: پایش مستمر زیست شهری در وضعیت موجود وجود ندارد. سیستم‌های نظارتی باید قابلیت‌های لازم را به منظور دریافت اطلاعات از وضعیت موجود محلات در اختیار نمایندگان شورای شهر تهران قرار بدهد.
- امکان طراحی و تدوین طرح‌های موضعی: تسهیل بسترهای مشارکت برای شهروندان، سازمان‌های محلی و سایر ساختارهای رسمی و غیررسمی از ویژگی‌های مورد انتظار این مدل می‌باشد.

۵-۳- چارچوب مدل پیشنهادی نظارت مطلوب شورای اسلامی شهر تهران

ساختار مدل پیشنهادی نظارت شورای اسلامی شهر تهران بر اساس نظریه ساختار-کارگزار و با رویکرد حل مسائل کلیدی و چالش‌های اساسی حوزه نظارت شورای شهر تهران و نیز بر اساس سناریوی واقع‌بینانه تدوین شده است (شکل ۱).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
 رتال جامع علوم انسانی



شکل ۱: ساختار کلی مدل پیشنهادی نظارت شورای اسلامی شهر تهران

مدل پیشنهادی مطلوب نظارت توسط شورای اسلامی شهر تهران تابعی از مسائل و مشکلات شناسایی شده و پیش روی مدیریت شهری تهران است که در بخش‌های مختلف مورد بحث و بررسی قرار گرفت. ریشه بسیاری از چالش‌های نظارتی شورای شهر تهران را باید در ساختارها و فرایندهای حاکم بر شورای اسلامی شهر تهران جستجو کرد. بر این اساس ساختار کلی پیشنهادی مدل نظارتی مطلوب در چهار بخش اصلی (ساختار شورا، عامل-کارگزار، فرایندها-هنجارها و پشتیبان و اجرا) قابل تعریف و تبیین است.

به گونه‌ای که ساختارهای موجود با حجم فعالیت‌ها و گستردگی حوزه‌های ماموریتی و شرح وظایف شورا انطباق چندانی ندارد؛ به عبارت دیگر، حجم فعالیت‌های شورا بسیار بیشتر از ساختارهاییست که بدین منظور طراحی و اجرا شده‌اند. از طرف دیگر ساختارهای داخلی شورا بویژه در سطح دوم یعنی در ساختارهای نظارتی داخلی کمیسیون‌های تخصصی با ایرادات اساسی در حوزه نظارت مواجه است. علاوه بر آن پیچیدگی فرایندهای اداری و بوروکراتیک مانع از تسهیل در نظارت شده است که باید این موارد در مدل پیشنهادی مطرح نظر قرار گیرد. از طرفی لازم است تا ضمانت‌های اجرایی لازم برای راه اندازی مدل پیشنهادی دیده شود که در قالب حوزه‌های پشتیبانی این اقدام صورت گرفته است.

۵-۳-۱- ساختار کلی شورا

۵-۳-۱-۱- تعداد و مکانیزم انتخاب اعضای شورای شهر تهران

بررسی پیرامون وضعیت نظارت شورای شهر تهران بر فعالیت های مدیریت شهری نشان می دهد که تعداد اعضای شورای شهر تهران در ادوار مختلف فراز و فرودهای مختلفی داشته است. در سه دوره نخست تعداد اعضای شورای شهر تهران را ۱۵ نفر عضو اصلی تشکیل می دادند. در دوره چهارم این تعداد به ۳۱ نفر عضو افزایش یافته اما در دوره پنجم دوباره تعداد اعضا به ۲۱ نفر کاهش پیدا کرده است. از آنجایی که جمعیت شهر تهران برابر آمارهای مرکز آمار ایران در سال ۱۴۰۰ برابر ۸۶۹۳۷۰۶ نفر بوده است و با توجه به تعداد ۲۱ نفر نماینده شهروندان در شورای شهر بسادگی می توان نتیجه گرفت که امروزه هر عضو شورا نماینده ۴۱۳۹۸۶ نفر می باشد. همچنین وسعت شهر تهران برابر ۷۵۱ کیلومتر مربع است که انطباق آن با تعداد اعضای شورای شهر تهران نشان می دهد که هر عضو شورا مسئولیت نزدیک به ۳۶ کیلومتر مربع می باشد. محاسبه و بررسی سرانگشتی این آمار و ارقام نشان می دهد که با هیچ روش و مدلی نمی توان امکان نمایندگی مطلوب را برای شورای شهر تهران و اعضای آن فراهم کرد، زیرا که انجام فعالیت نمایندگی و انجام وظایف نظارتی مستلزم امکانات و ظرفیت هایی است که در شرایط موجود حداقل آن نیز فراهم و میسر نیست.

مقایسه این تعداد عضو شورا در شهر تهران با سایر شهرهای بزرگ نشان می دهد که تفاوت و شکاف بسیار بزرگی وجود دارد. به طور مثال تعداد اعضای شورای شهر استکهلم ۱۰۱ نفر می باشد. این تعداد در شهر نیویورک به ۵۱ نفر می رسد. در فرانسه برای شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت تعداد شورای شهر ۴۹ نفر می باشد. حال باید دید که آیا در کلانشهر تهران با پیچیدگی های خاص خود می توان با ۲۱ نفر عضو مسئولیت های نمایندگی و نظارتی را به نحو احسن انجام داد. پاسخ کوتاه قطعاً خیر است.

لذا اولین مولفه موثر در انجام وظایف نمایندگی و بویژه وظایف نظارتی ایجاد تعادل در ساختار و تعداد اعضای شورای شهر تهران با حداقل استانداردها می باشد. در همین شورای محدود ۲۱ نفره شهر تهران، اساساً بغیر از کمیسیون نظارت و حقوقی هیچ ساختاری برای نظارت بر فعالیت های مدیریت شهری در کلانشهر تهران وجود ندارد.

در واقع ساختار طراحی شده برای شوراهای اسلامی کلانشهرهای کشور با حجم فعالیت و گستردگی حوزه‌های ماموریتی آنها کمترین سازگاری را دارد؛ به عبارتی تناسب بین مسائل مورد پوشش کلانشهرها و ساختار شورای اسلامی بویژه در شهر تهران وجود ندارد. مهمترین موضوع در این خصوص قلت اعضای شورای شهر تهران است که امکان نظارت بهینه را از اعضا سلب کرده است. مروری بر تجارب و آموخته‌های شهرهای پیشرفته جهان نشان می‌دهد که رابطه مستقیمی بین تعداد اعضا و شمار جمعیت شهرهای مورد پوشش وجود دارد. فاصله زیاد تعداد اعضای شورای شهر تهران با استانداردهای جهانی نشان می‌دهد که عدم نظارت مطلوب پیامد از پیش تعیین شده و قابل انتظار است. از این رو ضروریست تا در گام نخست این نقیصه برطرف گردد.

بنابراین پیشنهادات اصلی در خصوص ساختاردهی مجدد شورای شهر تهران به شرح زیر است:

- افزایش تعداد نمایندگان شورای شهر تهران: در وضعیت موجود همانطور که قبلاً گفته شد این سوال مطرح است که چگونه یک شورای ۲۱ نفره می‌تواند یک شهر به وسعت ۷۵۱ کیلومتر مربع، ۳۵۴ محله و جمعیتی معادل ۸ میلیون نفر را اداره کند؟ در آخرین بازبینی و اصلاحیه انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا تعداد اعضای شورای شهر تهران از ۳۱ نفر به ۲۱ نفر کاهش پیدا کرد و این موضوع بر روی فرایندهای نظارتی شورای شهر تهران تاثیر بسیار نامطلوبی ایجاد کرد. کاهش قدرت نظارت مطلوب مهمترین تاثیر این لایحه بود. فلذا در اولین قدم شورای اسلامی شهر تهران و کلانشهرهای کشور -از طریق مجمع مشورتی روسای شوراهای اسلامی کلانشهرهای کشور- لایحه تغییر و یا افزایش تعداد اعضای شوراهای کلانشهرها را برای پیشنهاد به دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام بفرستد.
- امکان‌سنجی انتخاب شوراهای بر اساس ساختار پهنه‌ای، منطقه‌ای و یا مکانی: این مکانیسم با این توجه پیشنهاد شده است که حتی المقدور تمام مناطق و نواحی شهری تهران دارای نمایندگانی در شورای شهر تهران باشند و بتوانند به نمایندگی از آن مناطق مشکلات و مسائل آن را پیگیری و رفع و حل و فصل نمایند.
- بازیابی و بازتعریف شاخص‌های انتخاباتی شوراهای شهری (برای این کار باید لوایح لازم را تهیه و برای تصویب مراحل قانونی آن در شورای عالی استان‌ها و مجمع تشخیص مصلحت نظام انجام گردد).

۵-۳-۱-۲- طراحی و راه‌اندازی سامانه نظارت شورای شهر تهران

منظور از سامانه نظارت بر مصوبات شورای اسلامی شهر تهران یک سیستم نرم افزای مبتنی بر ورود و خروج داده است که امکان پیگیری مصوبات شورای اسلامی شهر تهران را برای اعضای شورای شهر تهران فراهم می نماید.

سامانه نظارتی پیشنهادی دارای سه کارکرد اصلی است:

الف) نظارت بر اجرایی شدن مصوبات شورای شهر تهران؛

ب) نظارت بر اجرایی شدن برنامه‌های پنجساله توسعه شهر تهران؛

ج) نظارت بر اجرایی شدن طرح‌های توسعه شهری.

ساختار، امکانات و قابلیت‌های این سیستم نرم‌افزاری و نظارتی به این شرح می‌باشد: امکان وارد کردن تمام مصوبات شورای شهر تهران به سامانه؛ امکان تفکیک ماده، بند و تبصره مصوبات در سامانه در زیربخش‌های هر مصوبه؛ تعیین مناطق تحت پوشش در مصوبه بتفکیک زیربخش‌ها؛ تعیین افراد و جامعه تحت پوشش بتفکیک زیربخش‌ها؛ تعیین مسئول اصلی پیگیری در کمیسیون‌های تخصصی و یا کمیسیون نظارت و حقوقی در شورای شهر تهران؛ تعیین مسئول و یا مسئولان اصلی اجرای مصوبه در شهرداری؛ تعیین معاونت مربوطه پاسخگویی و پیگیری در شهرداری؛ امکان ورود شاخص‌های اجرا بتفکیک تمام مواد، بندها و تبصره؛ تعیین بازه زمانی لازم برای اجرا؛ تعیین ادوار گزارش‌گیری و امکان خروجی و گزارش‌گیری بتفکیک شاخص، بند و ماده یا تبصره.

۵-۳-۱-۳- طراحی و راه‌اندازی سامانه اخذ نظرات شهروندان

منظور از سامانه اخذ نظرات شهروندان یک سیستم نرم‌افزای آنلاین مبتنی بر ورود و خروج داده است که امکان بیان مشکلات شهروندان، اخذ نظرات و راه‌حل‌های پیشنهادی آنان را برای اعضای شورای شهر تهران فراهم می‌نماید.

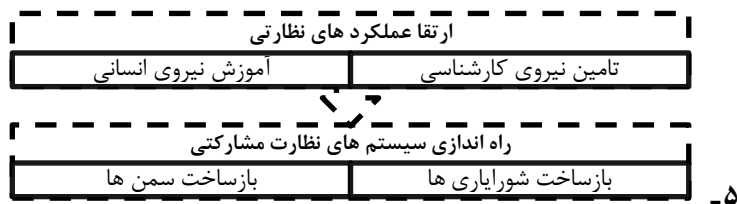
از جمله کارکردهای اصلی این سامانه می‌توان به اخذ پیشنهادات و نظرات شهروندان تهران در خصوص موضوع و مسائل مختلف شهر؛ امکان‌پذیر ساختن مشارکت شهروندان در اداره شهر و اطلاع و اشراف بر مشکلات و مسائل محلات و نواحی مختلف شهر تهران اشاره نمود.

۵-۳-۲- ارتقاء عملکرد نظارتی از طریق تحول نظام کارگزار عامل

یکی از مهمترین ویژگی‌های مدل پیشنهادی تاکید بر تحول در سیستم‌های کارگزاران و یا کنشگران حوزه نظارت می‌باشد. در این راستا پیشنهادات و راهکارهای ارائه شده در دو حوزه جمع‌بندی شده است:

الف) ارتقا عملکردهای نظارتی از طریق ارتقا نیروی انسانی و کارگزاران سیستم که مشتمل بر تامین نیروی انسانی و افزایش تعداد کمی آنها و نیز آموزش مهارت‌های نظارتی لازم برای ایجاد و افزایش اشرافیت بر امر محوله می‌باشد.

ب) ارتقا عملکردهای نظارتی از طریق راه‌اندازی سیستم‌های نظارت مشارکتی که با هدف کنشگری نهادهای غیردولتی و متخصص و نهادهای مردمی در حوزه نظارت پیش‌بینی شده است (شکل ۲).



شکل ۲: ارتقاء عملکرد نظارتی از طریق تحول نظام کارگزار عامل

رویکرد اصلی نظارت در شورای اسلامی شهر باید نظارت مشارکتی باشد. به عبارتی با نظارت‌های بالا به پایین و رویکردهای ازایدی به نظارت نمی‌توان انتظارات مورد نظر را محقق ساخت. راه‌اندازی هر گونه سیستم نظارتی در مدیریت شهری باید با رویکرد مشارکتی و رهیافت‌های از پایین به بالا باشد. در وضعیت موجود جدای از چالش‌ها؛ امکانات و فرصت‌های برای بازساخت دوباره نهادهای محلی در اختیار مدیران شهری قرار داد که با بازتعریف آن می‌توان در راستای توسعه و نظارت شهری آنها را بکارگیری کرد.

۵-۳-۲-۱-بازساخت نهادهای محلی (ساختار شوراهای محله‌ای):

مهمترین نهاد مشورت دهنده محلی که به عنوان نمایندگان شورای شهر تهران در سطوح و لایه‌های پایینی در حال فعالیت هستند را شورایی‌ها تشکیل می‌دهند. لذا این ظرفیت مردمی و مشارکت پذیر را نباید نادیده گرفت و باید حداکثر بهره برداری ره از آن به نفع شهر و شهروندان داشت. در این خصوص دو مساله اصلی وجود دارد:

اول: شورایی‌ها برای ادامه کار و تشکیل دوره پنجم نیاز به مجوزهای قانونی دارند و ضروریست تا شورای اسلامی شهر تهران در گام نخست نسبت به تداوم حیات قانونی شورایی‌ها مجوزهای لازم را اخذ نماید.

دوم: تجربه چهار دوره فعالیت شورایی‌ها در شهر تهران بسیاری از نقاط قوت و ضعف آنها و نیز نحوه کنش آنها را در مسائل شهری نمایش داده است. پس از شکل گیری مجدد این نهاد محلی ضروریست تا نسبت به

بازساخت کلی و جزئی در سطوح مختلف از جمله نحوه انتخاب اعضا، شرایط عضویت و سازوکارهای فعالیت و شرح وظایف آنها اقدامات لازم را انجام دهد. بر این اساس مهمترین پیشنهادات در این خصوص به شرح زیر خواهد بود:

- تقویت و به رسمیت شناختن فعالیت شوراهای محله‌ای (شورایاری‌ها)؛
- رفع آسیب‌های داخلی و ماموریتی فراروی شورایاری‌ها؛
- تغییر ساختار و شرح وظایف مدیریت محله (حدود و ثغور فعالیت‌ها و نحوه کار)؛
- تعیین تکلیف اختلافات بین مدیریت محله و شورایاری‌ها بر اساس مصوبه نحوه تشکیل هیات امنای محلات و دستورالعمل تشکیل مدیریت محلات؛
- رفع مشکلات قانونی حضور همزمان دو نهاد محله‌ای (شورایاری‌ها ابزار نظارتی و هیات امنای محلات اجرایی)؛
- الزام شورایاری‌ها برای پیشنهاد طرح‌های توسعه‌ای و غیره برای طرح در کمیسیون‌های تخصصی شورا.

۵-۳-۲- بازساخت ستاد سمن‌های شورای اسلامی شهر تهران (ستاد ساماندهی فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد در شهر تهران)

در ماده یکم مصوبه تشکیل ستاد ساماندهی فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد در شهر تهران آمده است: "در اجرای بندهای دوم، سوم، چهارم، پنجم، ششم و خصوصاً بند هفتم از ماده هفتاد و یکم (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و ملحقات بعدی آن مبنی بر اقدام در خصوص تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی امدادی، ارشادی و تأسیس تعاونی‌های تولید و توزیع و مصرف و نیز انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و ... همچنین تصویب‌نامه هیئت وزیران به شماره ۱۲۶۰۸/ت/۲۴۳۶۷-هـ به تاریخ ۹/۱۱/۸۱ در خصوص تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی با توجه به ضرورت تشکیل و سازمان‌دهی و حمایت سازمان‌های مردم‌نهاد با عنایت به نقش و جایگاه این سازمان‌ها در ارتقاء سطح مشارکت‌های اجتماعی مردم شهر تهران و برقراری تعامل آن‌ها با مجموعه مدیریت شهری و به منظور حمایت و پشتیبانی از تشکیل و فعالیت بهینه سازمان‌های مردم‌نهاد، ستاد ساماندهی فعالیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد مرتبط با وظایف و اختیارات مدیریت شهری در شهر تهران تشکیل می‌شود."

بر اساس مصوبه فوق الذکر در بندهای چهارم تا هشتم به نقش آفرینی سمن‌ها در اداره امور شهر تهران و قرار گیری آنها به عنوان بازوی مشورتی شورای اسلامی شهر تهران اشاره شده است (۴- برقراری تعامل شورای اسلامی شهر تهران، شهرداری تهران و دیگر سازمان‌ها و نهادها و دستگاه‌های اجرایی و مجموعه مدیریت شهری با سازمان‌های مردم‌نهاد به منظور تمهید شرایط و امکانات لازم برای فعالیت‌های این سازمان‌ها در زمینه تحقق اهداف و وظایف آنها خصوصاً در مسائل زیست‌محیطی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، توسعه و عمران شهری و شهرسازی، حقوق شهروندی، هنری، ورزشی، تفریحی، امور تعاونی و امثالهم؛ ۵- مطالعه و امکان‌سنجی جهت واگذاری تصدی‌های شهری و شهرداری قابل واگذاری به این سازمان‌ها وفق ضوابط و تنظیم برنامه اجرایی لازم جهت این امر و نظارت بر حسن اجرای آنها؛ ۶- ایجاد زمینه تعامل و ارتباط پویا و منظم بین سازمان‌های مردم‌نهاد با هم در حوزه مدیریت شهری؛ ۷- تلاش جهت ارتقا توانمندی، سطح دانش و مهارت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد؛ ۸- فراهم آوردن زمینه مشارکت و مشاورت در برنامه‌ریزی، طراحی و تصمیم‌سازی در اجرای پروژه‌های شهری در زمینه‌های مختلف وفق ضوابط و مقررات همچنین نظارت عام و ارزیابی در حسن اجرای پروژه‌های شهری به‌عنوان دیده‌بان و یار شورا). اما بررسی عملکرد این ستاد در طی سال‌های فعالیت از آغاز شکل‌گیری تاکنون نشان می‌دهد که عملاً عملکرد قابل توجهی در این زمینه نداشته است و کمترین نقش آفرینی را در خصوص مسائل شهری داشته است. برخی از دلایل این موضوع را می‌توان به مسائل سیاسی و برخی دیگر را به ناتوانی ستاد در بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود در سمن‌ها در خصوص مسائل شهری برشمرد.

حقیقت آنست که تعداد و گستره موضوعی و فعالیتی سمن‌ها بویژه در حوزه‌های مرتبط با عدالت اجتماعی، افشار آسیب‌پذیر و نیامند حمایت و نیز موضوعات تخصصی همچون محیط‌زیست آنقدر گسترده است که براحتی می‌تواند به عنوان بازوی مشورتی و نظارتی شورای اسلامی شهر تهران ایفای عملکرد نماید. از این‌رو در مدل پیشنهادی استفاده از ظرفیت‌های در اختیار ستاد سمن‌های شورای شهر تهران مد نظر قرار گرفته است. بدین منظور ضروریست تا اقدامات زیر انجام گیرد:

▪ تدوین شرح وظایف سمن‌های تخصصی بتفکیک و بر اساس نیازهای مسائل شهری تهران؛

^۱ - بیان این موضوع دال بر بی‌کفایتی و یا عدم ارائه عملکرد سمن‌های تخصصی به صورت فردی نیست؛ بلکه منظور ایجاد و ایفای عملکردهای هم‌افزایانه در راستای مأموریت‌های شورای شهر تهران است.

- الزام ستاد سمن‌های شهر تهران به ارائه گزارش‌های نظارتی دوره‌ای از وضعیت مسائل و مشکلات شهر تهران در حوزه‌های موضوعی سمن‌های فعال در این ستاد؛
- الزام ستاد سمن‌ها به تدوین و پیشنهاد طرح‌های موضوعی و موضعی در خصوص مسائل مختلف شهر تهران بویژه در سطوح محلی؛
- الزام ستاد سمن‌های شهر تهران به اظهار نظر در خصوص موضوعات تخصصی مورد بحث در کمیسیون‌های تخصصی و صحن شورای اسلامی شهر تهران؛
- الزام ستاد سمن‌ها به تعریف ساختارهای نظارتی به منظور اشراف اطلاعاتی و داده‌ای بر مشکلات و مسائل شهری تهران.

۵-۳-۳- بازساخت داخلی شورا

وجود ساختارهای لازم فقط زمانی پاسخگوی نیازهای نظارتی است که سازوکارهای داخلی شورا نیز به نحو مناسب مورد بازبینی قرار بگیرند. به دیگر سخن؛ شرط اولیه و پیش نیاز پاسخ به انتظارات در حوزه نظارت و ایفای نقش و عملکرد شورا حتی با وجود رفع موانع ساختاری کلی، وجود زیربخش‌های مناسب و بهبود یافته است. در غیاب این سازوکارها کژکارکردی و عدم نظارت قابل پیش‌بینی است.

مهمترین رکن ساختار داخلی شورای شهر تهران را کمیسیون‌های تخصصی تشکیل می‌دهند. اما در وضعیت موجود این کمیسیون‌ها با مجموعه‌ای از چالش‌های نظارتی مواجه هستند که در ادامه مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد:

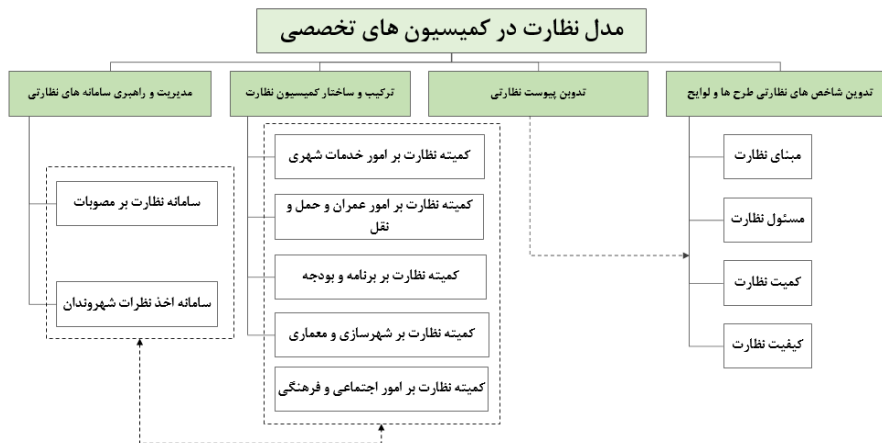
- سیستم نظارت در وضع موجود در شورا نظارت استطلاعی است یعنی بر اساس اخبار و گزارش‌ها شورا در خصوص موارد مختلف عمل می‌کند در خصوص برخی موضوعات مثل بودجه این نظارت از نوع استصوابی است.
- کمیسیون‌های تخصصی شورا شاکله اصلی و شالوده فعالیت و حضور آنهاست اما این کمیسیون‌ها متشکل از تعدادی عضو و مشاور هستند که هیچگونه ابزار اطلاع‌گیری و گزارش‌گیری و ارزیابی ندارند و صرفاً برداشت‌های ذهنی و برخی گزارش‌های شهرداری را مبنای قرار می‌دهند. شاهد مثال آنکه در طی فعالیت ادوار اخیر کمتر طرح جدید و پیشنهادی جدید در خصوص موضوعات شهری به تصویب رسیده است و بخش عمده مصوبات شورا را لوایح ارسالی از طرف شهرداری تعیین می‌کند. این موضوع به وضوح نشان دهنده فاصله

شوراها و کمیسیون‌های آن از موضوعات جاری در کف خیابان‌ها و محلات شهر تهران است و این خلا باید با ایجاد ساختارهای لازم تکمیل و پر شوند؛

- مکانیزم میدانی نظارت برای شوراها و کمیسیون‌های تخصصی و کمیته‌های زیرمجموعه آنها وجود خارجی ندارد؛
- شورا و کمیسیون‌های تخصصی آن در وضعیت موجود بیشتر بر روی گزارش‌های ارسالی از شهرداری عمل می‌کند حال آنکه این گزارش‌ها اولاً دارای ایرادات جدی هستند و ثانیاً بیشتر ناظر بر طرح مشکلات اجرایی شهرداری هستند؛
- شورای اسلامی شهر تهران و کمیسیون‌های آن در وضعیت موجود فاقد ابزار و مکانیزم دریافت گزارشات مردمی هستند (در حال حاضر گزارش‌های ۱۳۷ و ۱۸۸۸ در صورتی‌که با عنوان اعضای شورا باشد برای کمیسیون‌ها و اعضا ارسال می‌شود و غالباً هم برای بررسی به بخش مربوطه در شهرداری ارسال می‌شود اما بیش از ۹۰ درصد پیام‌ها و گزارش‌های طرح شده در سامانه‌های ۱۳۷ و ۱۸۸۸ به شهرداری ارسال می‌شود و معمولاً در شورا مطرح نمی‌شود)؛
- ارتباط عملی شورا و کمیسیون‌های آن با سطح شهر و شهروندان بسیار پایین است؛
- در شورای شهر هیچ بخش و ساختاری که امکان ارتباط اعضا با شهروندان را بدهد وجود ندارد؛
- در شورای اسلامی شهر تهران غیر از دبیرخانه هیچ فضا یا امکانی برای دریافت نظرات شهروندان ندارد؛
- در صورت وجود نقصان در یک فعالیت شهرداری مادامیکه نهادهای نظارتی دیگر ورود نکرده باشند شورا به ندرت اطلاع پیدا می‌کند زیرا فاقد مکانیزم‌های نظارتی و اطلاع‌گیری می‌باشد؛
- یکی از مهمترین ابزارهای نظارتی شورا فرایندهای نظرسنجی از شهروندان است حال آنکه شورا در طی شش دوره از فعالیت خود هیچ نیازسنجی و یا نظرسنجی انجام نداده است. و بعضاً نظرسنجی‌های انجام گرفته در مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران یا در اختیار آنها قرار نگرفته و یا مورد توجه اعضای واقع نشده است. با توجه به مجموعه مسائل و مشکلات مرتبط با کمیسیون‌ها که در بالا مورد اشاره قرار گرفت پیشنهادات این حوزه به منظور ارتقاء عملکرد نظارتی کمیسیون‌های تخصصی به شرح زیر است:

(۱) الزام کمیسیون‌های تخصصی به تدوین پیوست نظارتی برای تمام طرح‌ها و لوایح مصوب در صحن شورای شهر تهران؛

(۲) تدوین شاخص‌های نظارتی در پیوست نظارتی مصوبات (لازم بذکر است که شاخص‌های نظارت باید توسط کمیسیون‌های اصلی برای تمام طرح‌های پیشنهادی تدوین شود).



شکل ۳: مدل پیشنهادی نظارت در کمیسیون های تخصصی

۵-۳-۳-۱- مکانیسم نظارت کمیسیون های تخصصی

۵-۳-۳-۱-۱- ترکیب اعضای کمیسیون ها

در وضعیت موجود اعضا کمیسیون ها دارای محدودیت است و صرفاً اعضای شورا در آنها تقسیم شده اند و حضور دارند. البته حضور مشاورین کمیسیون ها را نیز نباید نادیده گرفت. مساله اصلی در این بخش، عدم طرح و مذاکره در خصوص مسائل و مشکلات در سطوح محلی است و طبیعتاً با توجه به عدم امکانات میدانی امری طبیعی و قابل انتظار است. مساله بعدی عدم حضور نهادها و نمایندگان مناطق و محلات در این کمیسیون هاست. طبیعتاً با حضور نمایندگان شوراهای محلی در کمیسیون های تخصصی -حسب موضوع نمایندگان محلات دعوت خواهند شد- امکان نظارت بر مسائل و مشکلات محلی شهر نیز رشد قابل ملاحظه خواهد یافت از این رو ترکیب زیر برای کمیسیون های تخصصی پیشنهاد می شود:

(۱) اعضای شورای شهر (دارای حق رای)

(۲) نماینده شوراهای محلی یا شورایاری ها (بدون حق رای)

(۳) کارشناسان (بدون حق رای)

(۴) مشاورین (بدون حق رای)

(۵) نمایندگان دستگاه اجرایی (شهرداری)

در همین خصوص ضروریست شورای شهر ابتدا به ساکن قانون تشکیل شورایاریها را از طریق پیگیری در دیوان عدالت اداری و وزارت کشور پیگیری و به تصویب برساند؛ انتخاب شورایاریها باید همزمان با انتخاب شوراهای شهر و یا در ابتدای دوره تشکیل شورای شهر باشد و اینکه اصلاح شرح وظایف و اختیارات شوراهای محلی متناسب و هماهنگ با اختیارات و وظایف شوراهای شهر در قانون تشکیلات وظایف و اختیارات شورای شهر باشد.

۵-۳-۱-۲-بازبینی ساختار و شرح وظایف کمیسیون نظارت و حقوقی شورا

کمیسیون نظارت و حقوقی در حال حاضر تنها بازوی نظارتی با شرح وظایف تعریف شده در حوزه نظارت است که با کمیسیونهای دیگر بجز در موارد خاص ارتباط عملکردی چندانی ندارد و اساسا نظارت در حوزههای مرتبط با کمیسیونهای دیگر نیز مورد توجه این کمیسیون نیست و به رسم و سبک و سیاق سنتی درگیر بررسی مجموعه‌ای از اقدامات نظیر بازبینی اساسنامه‌ها و موضوعات ارجاعی از طرف دبیرخانه شورا می‌باشد. مهمترین آسیب‌های کمیسیون فوق الذکر به شرح ذیل است:

- ساختار نظارت در این کمیسیون وجود خارجی ندارد؛
 - در صورت ورود از جنس نظارتی بیشتر بر روی مسائل شهرداری تهران تاکید دارد و مسائل شهری کمتر در دستور کار این کمیسیون قرار دارد؛
 - بدنه کارشناسی برای نظارت در این کمیسیون وجود ندارد؛
 - تعداد نیروهای نظارتی قاعدتا باید متناسب با شرح وظایف و دامنه فعالیت‌های نظارتی باشد که در وضعیت موجود این کمیسیون فاقد آن است؛
 - بدنه کارشناسی کمیسیون را چند نفر مشاور تشکیل می‌دهد که معمولا به کارهای اداری روزمره و موضوعات تئوریک می‌پردازند؛
 - روش‌های نظارت بر مسائل شهری و عملکرد مدیریت شهری اگرچه از دامنه زیادی برخوردار است اما تنها روش نظارت در کمیسیون صرفا اظهار نظر در مورد گزارش‌ها و برخی از مضوبات ارائه شده به کمیسیون می‌باشد؛
 - شرح رویه و فرایندهای اداری برای نظارت در این کمیسیون وجود ندارد.
- در همین خصوص ضروریست تا ساختار اجرایی برای مسائل نظارتی در این کمیسیون شکل بگیرد؛ تهیه گزارش‌های دوره‌ای و موضوعی و موضعی باید در کانون توجه این کمیسیون باشد؛ شرح وظایف مشخص در خصوص نظارت

باید در این کمیسیون شکل بگیرد؛ بدنه کارشناسی این کمیسیون باید با نیروهای آموزش دیده تکمیل و تقویت گردد؛ سامانه نظارت باید در ذیل این کمیسیون قرار بگیرد و ارتباط بلافاصله بین مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران و سامانه نظارت بر مسائل شهری و کمیسیون نظارت وجود داشته باشد. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران اگرچه نهادی ذیل ساختار شهرداری است اما با کارکردهای خود می‌تواند در حوزه‌های مختلف به عنوان یکی از اجزا کلیدی تکمیل‌کننده پازل مدل مطلوب پیشنهادی باشد. این نهاد نه تنها در حوزه مشورتی در خصوص موضوعات مرتبط با شورا و نیز موضوعات مطرح در کمیسیون‌های شورا نظر مشورتی ارائه نماید که می‌تواند کارکردهای دیگری نیز داشته باشد که در ادامه به آنها پرداخته می‌شود. می‌توان از این بازوی پژوهشی برای نظرسنجی‌های دوره‌ای در خصوص طرح‌های مصوب شورا و مسائل و مشکلات محله‌های شهری استفاده کرد. از جمله کارکردهای مورد انتظار برای این مرکز می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران می‌تواند اطلاعات اولیه و بنیادی لازم در خصوص تمام طرح‌ها و لوایح مورد بررسی در شورا را در اختیار اعضای شورا قرار دهد و از این طریق ضعف‌های آماری و اطلاعاتی در خصوص طرح‌ها و لوایح در حال تهیه را تهیه نماید.
- یکی از مهمترین وظایف شوراهای اسلامی بر اساس قانون انتخابات شوراهای اسلامی نظرسنجی‌های میدانی از وضعیت شهرها می‌باشد و این امر بدون وجود یک مرکز پژوهشی امکان‌پذیر نیست.
- یکی از مهمترین فعالیت‌های نظرسنجی در تهران که مورد غفلت قرار گرفته است نظرسنجی‌های محله‌ای و منطقه‌ای است. طبعاً تفاوت‌های مکانی-فضایی در شهر تهران و تنوع بالای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی بین مناطق مختلف باعث شده تا نیازها و اولویت‌های مناطق از هم بسیار متفاوت باشد. در برخی از محلات خدمات شهری مساله نخست است و در برخی دیگر آلودگی و یا ترافیک و امثالهم. این موضوع را می‌توان با انجام نظرسنجی‌های محلی شناسایی و در متن طرح‌ها و لوایح مد نظر قرار داد.
- تدوین شاخص‌های نظارت برای طرح‌ها و لوایح مصوب در شورا یکی از مهمترین پایه‌های نظارت را بر اساس مدل پیشنهادی تشکیل می‌دهد و تدوین شاخص‌های نظارتی فوق باید پس از تصویب در صحن شورای شهر و قبل از ابلاغ توسط مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران تهیه و پیوست مصوبات گردد. این کار امکان ارزیابی مصوبات شهری را فراهم می‌نماید.

۳-۳-۱-۳-۳-۵- دستور کار کمیسیون‌ها

یکی از مشکلات موجود در کمیسیون‌ها محدودیت دستورهای کار و موضوعات مورد بررسی در کمیسیون‌هاست. در وضعیت موجود دستور کار کمیسیون‌ها از دو حالت خارج نیست: الف) یا در خصوص لوایح ارسالی از سوی

شهرداری است؛ ب) یا در خصوص طرح‌های مطرح شده توسط خود کمیسیون است. که این شرایط ایراداتی دارد. از جمله در خصوص لوایح ارسالی معمولاً چون شهرداری امکان ارتباط مستقیم با نظرات مردم را ندارد لذا باید در کمیسیون‌های شورای شهر امکانی ایجاد شود تا نظرات نمایندگان شوراهای محلی در خصوص لوایح ارسالی شهرداری نیز اخذ شود.

لازم بذکر است که بخش عمده لوایح ارسالی از طرف شهرداری معمولاً در خصوص مسائل عمده و بودجه‌ریزی است و کمتر در خصوص طرح‌های محلی برنامه‌ها به شورای شهر ارسال می‌شود و این بسادگی به این معنی است که در خصوص طرح‌های محلی اجرا شده در سطوح مناطق و محلات، شورای شهر تهران هیچ دخالتی ندارد و همین موضوع باعث شده تا ردیف‌های بودجه سالیانه در اکثر نواحی و محلات برای سال‌ها موضوعات تکراری باشد و پروژه‌های دارای اولویت تعریف نشود (رجوع شود به نتایج مطالعات ارزیابی و اولویت‌سنجی مسائل و مشکلات شهری؛ فاز نخست و فاز دم، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۶).

در حال کلی طرح‌های مطرح شده در شورا معمولاً در ارتباط با طرح‌های مصوب قبلی است که معمولاً طرح‌های موضوعی است و موضوعات کلان سطح شهر تهران را دربر می‌گیرد و در این طرح‌ها نیز مسائل موضوعی مورد بحث قرار نمی‌گیرد. در همین خصوص، شورای شهر باید در خصوص مسائل محلی نیز نظرات اصلاحی و پیشنهادی خود را داشته باشد و برای این کار نیازمند ساختارهای جدید و روندهای تازه می‌باشد که در این مدل به صورت کامل مد نظر قرار گرفته است و پیشنهادات هم ارائه شده است.

۵-۳-۱-۴- تشکیل جلسات شورای اسلامی شهر تهران و مطالعات فرسنگی

تمامی جلسات شورای اسلامی شهر تهران از ابتدای تشکیل تا کنون به رسم سنتی و به صورت متمرکز در محل ساختمان این شورا تشکیل می‌گردد این در حالیست که ضروریست تا شورا با هدف اشراف بر مسائل و مشکلات مناطق مختلف حضوری رسمی و مداوم در سطح شهر تهران و مناطق ۲۲ گانه داشته باشد. بر این اساس و با هدف قرار گرفتن مسائل مناطق مختلف در دستور کار شورای شهر تهران پیشنهادات زیر ارائه می‌شود:

- برگزاری جلسات (غیررسمی) کمیسیون‌ها در مناطق ۲۲ گانه : در وضع موجود هر کمیسیون در طول هفته یک جلسه رسمی دارد و این در حالیست که حجم مسائل شهری در حوزه‌های مختلف می‌طلبد تا

تعداد جلسات کمیسیون‌ها تا سه بار در هفته نیز تشکیل گردد تا از این طریق برخی محدودیت‌های ساختاری به دلیل کمبود زمان و نیرو جبران گردد.

- هر هفته یکی از جلسات کمیسیون‌های تخصصی (به صورت غیررسمی) در یکی از مناطق ۲۲ گانه شهر تهران تشکیل گردد تا در جریان مسائل محلی نیز قرار بگیرند و ارتباط با مدیران اجرایی که بیشترین تاثیر را بر روی زیست شهری و کیفیت خدمات به شهروندان دارند، برقرار گردد.
- برگزاری جلسات مداوم شورایی‌ها زیر نظر شورای شهر تهران: ستاد شورایی‌های شهر تهران باید نظارت کامل بر اجرای شرح وظایف شورایی‌ها داشته باشد.
- گزارش عملکرد شورایی‌ها باید ماهیانه به ستاد شورایی‌ها ارسال گردد.
- ستاد سمن‌های شورای اسلامی شهر تهران موظف است تا از ظرفیت در اختیار سمن‌ها برای شناسایی مشکلات و معرفی راه‌حل‌ها استفاده نماید.
- ستاد سمن‌های شورای شهر موظف است طرح‌های لازم را برای رفع مسائل شهری با مشارکت انجمن‌های مردمی و غیردولتی به کمیسیون‌های تخصصی پیشنهاد دهد.

۵-۴- اعتبار سنجی بسته‌های پیشنهادی

در این پژوهش تلاش بر این بوده است که با انتخاب سناریوی واقع‌نگرانه و بر مبنای ظرفیت‌ها و امکانات موجود و به منظور پاسخ به چالش‌ها و مسائل کلیدی موجود در حوزه نظارت ستادی مجموعه‌ای از اقدامات قابل تحقق پیشنهاد گردد. واقعیت آنست که می‌توان مجموعه گسترده‌ای از راهکارهای نظارتی را فهرست کرد اما امکانات موجود مدیریت شهری در تهران فاقد شرایط و بسترهای لازم برای تحقق پذیری آنهاست؛ لذا بسته‌های پیشنهادی در این مدل به طور کامل در جدول زیر اعتبار سنجی شده‌اند.

جدول ۲: اعتبارسنجی بسته‌های پیشنهادی نظارت مطلوب شورای اسلامی شهر تهران

بسته پیشنهادی	اعتبارسنجی تجربی
افزایش تعداد اعضا شورا	تجربه دوره چهارم و تجربه شورای شهر استکهلم
سامانه اخذ نظرات شهروندان	تجربه سامانه ۱۳۷ و ۱۸۸۸
سامانه نظارت بر مصوبات شورا	قضاوت کارشناسان و نتایج مطالعات پژوهشی
افزایش نیروهای کارشناسی نظارت و ارتقا مهارت های نظارتی و کارشناسی	قضاوت کارشناسان و چارچوب پیشنهادی تئوری ساختار-کارگزار
بازساخت شورایی‌ها	تجربه دوره سوم و چهارم ستاد شورایی‌های شهر تهران و چارچوب پیشنهادی تئوری ساختار-کارگزار
بازساخت ستاد سمن‌ها	تجربه سوئد و نیوزیلند و چارچوب پیشنهادی تئوری ساختار-کارگزار
تشکیل ستاد تحول نظارت شورا	مصوبات مختلف شورای شهر تهران و نتایج مطالعات
تشکیل جلسات کمیسیون‌های تخصصی در مناطق	تجربه دوره سوم و چهارم شورای شهر
بازساخت فرایندها	نتایج مطالعات

همانطور که ملاحظه می‌شود بخشی از پیشنهادها و راهکارها بر مبنای تحلیل تجربه ادوار گذشته شورای شهر تهران تدوین شده است؛ به طور مثال تجربه سامانه های ۱۳۷ و ۱۸۸۸ در ادوار گذشته نشان می‌دهد که ایجاد زیرساخت-های ارتباطی می‌تواند بر روی کنشگری جامعه محلی و مشارکت آنان در فرایند اداره شهر موثر باشد. لذا سامانه‌های اخذ نظرات شهروندان در حوزه نظارت بر پایه این تجربه ارائه شده است.

بخش دیگری از پیشنهادات بر اساس نتایج مطالعات و پژوهش‌های معتبر ارائه شده است. به طور مثال مطالعات ارزیابی مصوبات شورا در ادوار مختلف (۱۴۰۱) که توسط مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران انجام شده است نشان می‌دهد که عملکرد شورا در دوره سوم که تعداد اعضای شورای شهر بیشتر از سایر ادوار بوده است بسیار مطلوبتر بوده است. بخش دیگری از پیشنهادات بر مبنای تجارب شهرهای موفق جهان و البته بومی‌سازی شده بر مبنای واقعیات جامعه محلی تهران پیشنهاد شده است. تجارب کشور سوئد در زمینه کنشگری کارگزاران نهادهای عمومی نشان می‌دهد که امر نظارت بسیار دقیق‌تر و شفاف‌تر خواهد بود. و در نهایت بخشی از راهکارها و چارچوب‌های پیشنهادی در مدل ارائه شده بر مبنای اصول نظریه مبنای این مطالعات -نظریه ساختار-کارگزار- و قضاوت کارشناسان استوار است. به‌طور مثال افزایش کارگزاران و یا نیروی انسانی بخش نظارت به منظور افزایش کنشگری کارگزاران بر مبنای مدل فوق‌الذکر و نیز قضاوت کارشناسان در خصوص امکان‌سنجی آن ارائه شده است.

۵-۵- بررسی الزامات تحقق مدل مطلوب نظارتی

۵-۵-۱- پیش‌نیازهای اجرایی مدل مطلوب نظارتی

در این پژوهش منظور از الزامات مجموعه‌ای از عوامل و زیرساخت‌ها و روساخت‌هایی است که به عینیت بخشی و اثربخشی و کارآمدی مدل به شکل مطلوب کمک‌رسان خواهد بود. به عبارت دیگر، در موضوع طراحی مدل مطلوب نظارتی با توجه به دخیل بودن تعداد زیادی از شاخص‌ها و عوامل درونی و بیرونی ضروریست تا تمام پیش‌نیازها و الزامات کارکردی و غیر کارکردی موثر بر اجرایی شدن مدل در نظر گرفته شود. در مجموع مهمترین الزامات و پیش‌نیازهای اجرایی مدل مطلوب نظارتی مدیریت شهری را می‌توان در دو بخش زیرساختی و رویکردی شناسایی و معرفی کرد:

۵-۵-۱-۱- الزامات زیرساختی

الزامات زیرساختی دایر بر مجموعه‌ای از امکانات سخت‌افزاری جهت راه‌اندازی سیستم پیشنهادی می‌باشد و بدون وجود آنها اساساً تغییری ایجاد نخواهد شد. نکته قابل توجه در این بخش از الزامات چگونگی راه‌اندازی سیستم‌ها می‌باشد که بخشی از کنترل کیفیت می‌باشد و ضروریست همزمان با راه‌اندازی زیرساخت‌های مورد اشاره به شکل پیوست مورد توجه قرار بگیرد.

مدل پیشنهادی نظارت در این پژوهش مجموعه‌ای از پنج بسته می‌باشد که عبارتند از:

- ۱) بسته اول: راه‌اندازی سامانه‌ها (الف-سامانه نظارت بر اجرای مصوبات شورای اسلامی شهر تهران و ب- سامانه اخذ نظرات شهروندان)؛
- ۲) بسته دوم: تغییر ساختار و کارکرد شورای اسلامی شهر تهران؛
- ۳) بسته سوم: تغییر ساختار و کارکرد کمیسیون نظارت و حقوقی؛
- ۴) بسته چهارم: تغییر فرایندهای اداری نظارت؛
- ۵) بسته پنجم: به رسمیت شناختن شورایاری‌ها بسان شوراهای محله‌ای و سازماندهی مجدد ستاد سمن‌ها.

۵-۵-۱-۲- الزامات سخت‌افزاری

در خصوص راه‌اندازی سامانه‌های موجود در بسته اول (سامانه نظارت بر اجرایی شدن مصوبات شورای اسلامی شهر تهران و سامانه اخذ نظرات شهروندان) بلاشک الزام نخست را زیرساخت‌های سخت‌افزاری تشکیل می‌دهد.

اگرچه نظام کنترل، ورودی داده‌ها و کنترل فرایندها پس از راه‌اندازی سیستم بخشی از الزامات ثانویه خواهد بود که از طریق آموزش قابل حصول خواهد بود. بر این اساس مهمترین پیش‌نیازهای اجرای سیستم عبارتند از:

- سیستم‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری (تامین تجهیزات و غیره): راه‌اندازی سامانه نظارت بر اجرایی شدن مصوبات شورای اسلامی شهر تهران مستلزم راه‌اندازی سخت‌افزارها و پیاده کردن نرم‌افزارهای ویژه است تا در اختیار بخش‌های مختلف شورای شهر تهران و بخش‌های مختلف مدیریت اجرایی شهر (شهرداری و زیرمجموعه‌های آن) قرار گیرد و گزارش‌های اجرا و کیفیت اجرا را در مقاطع مختلف زمانی وارد نمایند. راه‌اندازی این سامانه و اجرای آن می‌تواند توسط شورای اسلامی شهر تهران (کمیسیون نظارت و حقوقی) و یا مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران باشد.
- تامین نیروی انسانی: ورود اطلاعات و پیگیری آن از بخش‌های مختلف از سطح اول یعنی شورا تا سطح دوم یعنی بخش‌های مختلف شهرداری مستلزم تامین نیروی انسانی است که باید تامین گردد.
- آموزش نیروی انسانی: صرف تامین نیروی انسانی برای راه‌اندازی سیستم و فعالیت آن کافی نبوده و ضروریست تا آموزش‌های لازم به نیروهای مسئول توسط مهندسين راه‌اندازی سیستم به طور کامل ارائه شود تا کارایی سیستم تحت تاثیر قرار نگیرد.
- تغییر ساختار و روندهای اداری: طبیعتاً پیگیری و ارزیابی میزان اجرایی شدن مصوبات شورای شهر تهران مستلزم تغییر رویه‌ها و فرایندهای اداری است که پس از ابلاغ آغاز می‌گردد. به عبارت دیگر، هر مصوبه شورای شهر اعم از طرح و لایحه پس از ابلاغ باید در سامانه مورد اشاره بارگذاری شود و در ظرف‌های زمانی معین اطلاعات مربوط به اجرای محتوی مصوبات و نتایج آن قرار داده شود. مرحله بعدی در این فرایند ارائه نتایج آن به اعضای شورا و کمیسیون‌های تخصصی است تا از رسیدن به اهداف حصول اطمینان شود.
- ورود و تامین سیستم‌های اطلاعاتی: ندازی هر تشکیلات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری بدون تامین داده‌ها و اطلاعات لازم تشکیلات شعاری خواهد بود. مرحله تکمیلی سامانه‌های نظارتی مشروط به وارد کردن داده‌های لازم و تامین اطلاعات از هر دو سوی شورای شهر و شهرداری خواهد بود.

۵-۱-۳- الزام انعطاف‌پذیری سیستم

اساساً تمام سامانه‌ها و سیستم‌های نظارتی با هدف اصلاح رویه‌ها و اطمینان از دستیابی به اهداف و انجام عملیات در راستای تعریف شده طراحی شده‌اند و ویژگی اساسی این سیستم‌ها انعطاف‌پذیری آنهاست. بدین معنی که اگر

محتوی یک مصوبه به صورت پیش‌بینی شده و درست و اصولی به هر دلیلی اجرا نشد توسط ناظران اختراهای لازم داده شود و فرایندهای نظارتی زمینه اجرایی شدن مطابق مقررات گذاران را فراهم نماید.

۵-۱-۴- الزامات بسته‌های دوم، سوم و چهارم از نظام پیشنهادات

۶- اهم برنامه‌های مربوط به بسته‌های دوم، سوم و چهارم از نظام پیشنهادات ۱- تغییر ساختار شورای اسلامی شهر تهران؛ ۲- تغییر تعداد اعضای شورای اسلامی شهر تهران و ۳- تامین نیروی انسانی کارآمد و آموزش دیده است.

- الزام اول: تهیه لایحه تعداد افزایش تعداد اعضای شورای اسلامی شهر تهران جهت ارائه به شورای عالی استان‌ها (که با توجه به حضور نمایندگان شورای شهر تهران در شورای عالی استان‌ها تهیه لایحه اصلا بندهایی از قانون انتخابات شوراهای در ظرف زمانی محدود قابل حصول خواهد بود).
- الزام دوم: هماهنگی با کمیته مدیریت و شوراهای محلی کمیسیون سیاسی، دفاعی و امنیتی مجمع تشخیص مصلحت نظام برای پیشنهاد تغییر بندهایی از قانون انتخابات شوراهای اسلامی شهر (که با توجه به حضور نمایند شورای اسلامی شهر تهران در کمیته مدیریت محلی و شوراهای کمیسیون سیاسی، دفاعی و امنیتی مجمع تشخیص مصلحت نظام، پیچیدگی‌های اداری و بوروکراسی‌های اداری قابل حذف خواهد بود و نتیجه در ظرف زمانی کمتری قابل حصول خواهد بود).

با توجه به زمان بر بودن الزامات اول و دوم، شورای اسلامی شهر تهران می‌تواند از طریق تغییر فرایندهای اداری و تغییر داخلی سیستم‌های نظارتی و اداری فرایند نظارت اثر بخش را آغاز نماید. این فرایندها شامل راه‌اندازی و اجرایی کردن سامانه‌های نظارتی و تغییر ساختار کمیسیون نظارت و حقوقی و فرایندهای نظارتی و اخذ نظرات شوراهای محلی خواهد بود.

۵-۱-۵- الزامات بسته پنجم: به رسمیت شناختن شورایی‌ها بسان شوراهای محله‌ای

در خصوص بسته پنجم از پیشنهادات الزامات اساسی و بنیادین عبارتند از:

- به رسمیت شناختن شورایی‌ها از طریق تعلیق رای دیوان عدالت اداری مبنی بر غیرقانونی بودن شورایی‌ها و تعلیق انتخابات دور پنجم آنها؛
- فراهم کردن بستر برگزاری انتخابات شورایی‌ها از طریق هماهنگی با وزارت کشور (به‌عنوان در گام دوم این نظام پیشنهادی)؛
- بازنگری شرح وظایف و اختیارات شورایی‌ها.

۶-۵- شناسایی و معرفی بسترها و موانع تحقق‌پذیری مدل

مجموعه‌ای از عوامل و مسائل داخلی و خارجی در حوزه مدیریت شهری را می‌توان لیست کرد که مهمترین موانع تحقق‌پذیری مدل پیشنهادی هستند. اما مهمترین آنها عبارتند از:

- ۱) عدم باورمندی به اثربخشی فعالیت‌های نظارتی بر کارکرد مدیریت شهری؛
- ۲) برخورد سیاسی با شکل‌دهی و بازآفرینی ساختارهای تشکیلاتی نهادهای مشورتی؛
- ۳) عدم مشورت با مدیران و متخصصان شهری؛
- ۴) عدم تخصیص ردیف‌های اختصاصی بودجه؛
- ۵) عدم نگاه یکپارچه به مسائل و مشکلات شهری؛
- ۶) عدم همکاری مستمر و اثر بخش کمیسیون‌های تخصصی با هم؛
- ۷) عدم تامین نیروی کارشناسی؛
- ۸) عدم اهتمام جدی به آموزش پیوسته و دوره‌ای نیروی انسانی؛
- ۹) عدم انجام فعالیت‌های ارزیابانه از روندهای انجام شده؛
- ۱۰) عدم اهتمام به تدوین برنامه زمانی برای اجرای مدل؛
- ۱۱) همراهی نکردن مجموعه قوه مجریه (وزارت کشور) و قوه مقننه (دیوان عدالت اداری) در موضوعات تشکیلات شورایی؛
- ۱۲) عدم رفع تعارض‌های بین بخش‌های مختلف مدیریت شهری تهران؛
- ۱۳) عدم تشکیل ستاد تحول در حوزه‌های نظارتی مدیریت شهری.

۷-۵- شناسایی ظرفیت‌های قانونی برای اصلاح رویه‌ها و فرایندهای نظارتی

از جمله ظرفیت‌های قانونی برای راه‌اندازی و اجرای مدل پیشنهادی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- جایگاه شوراها در قانون اساسی: تاکید اصل یکصدوم، یکصدویکم و یکصد و چهارم قانون اساسی بر جایگاه نهاد شورایی در قانون اساسی به اندازه‌ایست که آن را به عنوان یکی از ارکان اساسی اداره کشور قلمداد کرده است و نظارت بر امور شهر را از جمله وظایف ذاتی این نهاد بر شمرده است؛
- ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی: در بیش از هفت بند از ماده ۸۰ قانون به وظایف و اختیارات نظارتی شورا تاکید شده است؛

- مصوبات شورای اسلامی شهر تهران: فهرست قابل توجهی از مصوبات شورای شهر تهران در مورد ضرورت نظارت بر امور شهر و برنامه‌های توسعه موجود است که بر ضرورت نظارت تاکید شده است. بدیهی ترین این مصوبات طرح‌های مختلف با عنوان اسناد برنامه و الزامات تدوین برنامه‌های میان مدت نام برده می شود که بر نظارت بر مفاد برنامه‌ها تاکید خاص وجود دارد؛
- حمایت و همراهی دولت: دولت و مسئولین تراز اول کشور به موضوع شوراهای اسلامی و درک اهمیت و جایگاه این نهاد مردمی نقش بسیار زیادی در همراهی مجموعه دولت و زیربخش‌های آن با شوراهای اسلامی و بویژه شورای اسلامی شهر تهران دارد؛
- حمایت رهبر انقلاب از نهاد شورا: باور و حمایت‌های مقام معظم رهبری (مدظله عالی) در دوره‌های زمانی مختلف و برگزاری جلسات متعدد با اعضای شورای اسلامی شهر تهران و ارائه رهنمودهای لازم نشان از پشتوانه سیاسی رهبری در خصوص این نهاد مردمی دارد؛
- عضویت رییس شورای اسلامی شهر تهران در کمیسیون کلانشهرها و امور خاص در دولت: عضویت رییس شورای اسلامی شهر تهران در کمیسیون کلانشهرها و امور خاص در دولت نیز از جمله ظرفیت‌هایی است که می‌تواند موانع پیش روی اجرای مدل مطلوب نظارتی را به نحو احسن برطرف نماید؛
- ریاست عضو شورای اسلامی شهر تهران بر شورای عالی استان‌ها: حضور نمایندگان شورای اسلامی شهر تهران در شورای عالی استان‌ها و تکیه نایب رئیس شورای اسلامی شهر تهران بر ریاست این شورا با عنایت به جایگاه شورای عالی استان‌ها و حضور مداوم در کمیسیون‌های دولت و امکان طرح لایحه و ارسال برای تصویب در مجلس شورای اسلامی و یا طرح در هیات وزیران نیز از جمله ظرفیت‌های در اختیار شورای ششم شهر تهران برای پیاده‌سازی مدل پیشنهادی نظارت می‌باشد؛
- حضور نماینده شورای اسلامی شهر تهران در کمیته شوراها و مدیریت محلی کمیسیون سیاسی، دفاعی و امنیتی مجمع تشخیص مصلحت نظام؛
- سابقه فعالیت رییس مجلس شورای اسلامی شهر تهران و برخی اعضای مجلس در مدیریت شهری تهران.

۶- نتیجه‌گیری

بر اساس اصول و چارچوب تئوری ساختار-کارگزار گیدنز، ایفای عملکرد مطلوب در گروه توجه توأمان به ساختارها و عاملان آن یعنی کارگزاران است. با این اوصاف در موضوع نظارت بر اساس این نظریه توجه توأمان

به ایجاد ساختارهای نظارت در کنار نقش آفرینی کارگزاران و عواملان انسانی اصلی گریزناپذیر و ضرورتی اجتناب ناپذیر است. در این راستا، نظارت هم مستلزم وجود ساختارهاست و هم مستلزم نقش آفرینی کنشگران و کارگزاران. به عبارتی کنشگری کارگزاران در درون ساختارها و با کمک آنها قابلیت عملی و نمود عینی پیدا می‌کند. هر گونه برونداد مطلوب در سیستم و موضوع نظارت بدون توجه به این دو موضوع باعث انحراف و کج روی خواهد بود.

در مجموع، با بررسی دیدگاه‌های مربوط به رابطه ساختار - کارگزار مشخص می‌گردد که مطالعه رفتار و رویکردهای نظارتی شورای شهر تهران بر اساس رهیافت فردگرایی (اراده‌گرایی) و نادیده گرفتن عوامل محیطی و ساختاری یا روش کل‌گرایی و ساختاری بدون توجه به ویژگی‌های کارگزاران، نمی‌تواند فهم واقع‌بینانه‌ای از کنش نظارتی شورا و مدیریت شهری بدست بدهد؛ بلکه باید مطالعه رفتار نظارت موثر بر اساس رابطه متقابل و دیالکتیک میان ساختارها و کارگزاران صورت گیرد؛ رابطه‌ای که هر کدام از مفاهیم ساختار و کارگزار به مثابه متغیر مستقل فرض شده و تبیین رویکرد نظارتی شورا با لحاظ ویژگی‌های کارگزاران هدفمند و دارای قدرت انتخاب در درون قلمروهای ساختاری مشخص انجام شود.

در راستای وضعیت موجود (آسیب‌شناسی، قوانین و پتانسیل‌ها) مدل پیشنهادی نظارت شورای اسلامی شهر تهران در ۴ سطح (ساختار شورا، عامل-کارگزار، فرایندها-هنجارها و پشتیبان و اجرا) تعریف شد:

الف) سطح ساختارها: در این بعد ساختارها و سامانه‌های لازم در حوزه‌های کلی و کمیسیونی دیده و پیشنهاد شده است. تلاش شده تا با ساختارمند کردن نظارت نتایج مورد انتظار با سهولت حاصل گردد.

ب) سطح عامل و کارگزاران: در این بعد با توجه به اهمیت کنشگری کارگزاران و کاربران شورا، مجموعه‌ای از اقدامات با اهداف متعدد و به منظور پوشش حداکثری نظارت طراحی شده است. در یک حوزه ساماندهی کارگزاران پیشنهاد شده است و در حوزه دیگر و به منظور تحقق نظارت مشارکتی، تخصصی و محله‌ای نیز چگونگی بکارگیری کارگزاران نهادی دیده شده است.

پ) سطح فرایندها و هنجارها: هدف اصلی این مدل را می‌توان تغییر فرایند متمرکز نظارت به فرایندهای غیرمتمرکز و از پایین به بالا از یک سو و تعریف هنجارها و ضوابط و مقررات مبنای نظارت از سوی دیگر است. این کار کمک خواهد کرد تا نظارت قاعده‌مند جایگزین نظارت سلیقه‌ای و بخشی گردد.

ت) سطح پشتیبانی و اجرا: در حوزه پشتیبانی و اجرا نیز مجموعه‌ای از دستورالعمل‌ها و فعالیت‌ها به منظور ضمانت اجرایی مدل دیده شده است.

مدل پیشنهادی مطلوب نظارت توسط شورای اسلامی شهر تهران تابعی از مسائل و مشکلات شناسایی شده و پیش‌روی مدیریت شهری تهران است که در بخش‌های مختلف مورد بحث و بررسی قرار گرفت. ریشه بسیاری از چالش‌های نظارتی شورای شهر تهران را باید در ساختارها و فرایندهای حاکم بر شورای اسلامی شهر تهران جستجو کرد. بر این اساس ساختار کلی پیشنهادی مدل نظارتی مطلوب در چهار بخش اصلی قابل تعریف و تبیین است:

الف) ساختار نظارت

ب) کارگزاران و عوامل نظارت

پ) فرایندها و روش‌های نظارت

ت) ضمانت‌های اجرایی نظارت

ساختارهای موجود با حجم فعالیت‌ها و گستردگی حوزه‌های ماموریتی و شرح وظایف شورا انطباق چندانی ندارد؛ به عبارت دیگر، حجم فعالیت‌های شورا بسیار بیشتر از ساختارهاییست که بدین منظور طراحی و اجرا شده‌اند. از طرف دیگر ساختارهای داخلی شورا بویژه در سطح دوم یعنی در ساختارهای نظارتی داخل کمیسیون‌های تخصصی با ایرادات اساسی در حوزه نظارت مواجه است که جزئیات آن به تفصیل مورد اشاره قرار گرفته است. علاوه بر آن پیچیدگی فرایندهای اداری و بوروکراتیک مانع از تسهیل در نظارت شده است که باید این موارد در مدل پیشنهادی مطمح نظر قرار گیرد. از طرفی لازم است تا ضمانت‌های اجرایی لازم برای راه‌اندازی مدل پیشنهادی دیده شود که در قالب حوزه‌های پشتیبانی این اقدام صورت گرفته است.

تمام بخش‌ها و ساختارهای پیشنهادی در مدل پیشنهادی نظارت که در این تحقیق مورد بررسی قرار گرفته شده است به صورت کامل با اهداف قانونی و شرح وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی مطابق قانون تشکیلات، وظائف و اختیارات شوراهای اسلامی انطباق محتوایی و موضوعی و ماموریتی دارند و اتفاقاً در راستای تکمیل و انجام وظایف پیش‌بینی شده در اسناد فرادست بوده که تا پیش از این بدلیل فقدان زیرساخت‌ها و بسترهای لازم اجرایی نشده و یا ناقص اجرا شده است.

در همین خصوص اقدامات و الزامات اجرایی شورای اسلامی شهر تهران در راستای تحقق مدل مطلوب نظارت شورای اسلامی شهر تهران به شرح ذیل می‌باشد:

- ۱) الزام شورای اسلامی شهر تهران به تهیه طرح پیشنهادی با موضوع افزایش تعداد اعضای شورای اسلامی کلانشهر تهران برای طرح در شورای عالی استان‌ها و مجمع تشخیص مصلحت نظام؛
- ۲) الزام شورای اسلامی شهر تهران به پیگیری و رفع موانع قانونی فراروی فعالیت شورایی‌های شهر تهران؛
- ۳) الزام کمیسیون نظارت و حقوقی شورای اسلامی شهر تهران به طراحی و راه‌اندازی سامانه نظارت بر اجرای مصوبات شورای اسلامی شهر تهران؛
- ۴) الزام کمیسیون نظارت و حقوقی شورای اسلامی شهر تهران به طراحی و راه‌اندازی سامانه مشارکت شهروندان در اداره امور شهری؛
- ۵) الزام شورای اسلامی شهر تهران به تشکیل ستاد تحول در ماموریت‌های نظارتی شورای اسلامی شهر تهران؛
- ۶) الزام ستاد شورایی‌های شورای شهر تهران به بازساخت فعالیت اثربخش شورایی‌های شهر تهران؛
- ۷) الزام شورای شهر تهران به تامین نیروی کارشناسی حوزه‌های نظارت؛
- ۸) الزام شورای شهر تهران به تدوین ردیف‌های اختصاصی بودجه به منظور شکل‌دهی به ساختارهای پیشنهادی مدل نظارت؛
- ۹) الزام کمیسیون‌های تخصصی برای بازنگری در شرح وظایف و ترکیب اعضا؛
- ۱۰) الزام کمیسیون‌های تخصصی به تدوین پیوست‌های نظارتی برای تمامی طرح‌ها و لوایح پیشنهادی.

منابع

- اخوان کاظمی، بهرام، (۱۳۹۱)، نظارت در نظام اسلامی، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- آقامحمدی، ابراهیم. (۱۳۹۱). چارچوب تحلیلی ساختار-کارگزار در سیاست خارجی ایران، پژوهشنامه علوم سیاسی، شال ششم، شماره ۴، صص ۷-۴۰.
- ایرانی، حسین (۱۳۷۶)، حکایت شوراها، مجله ایران فردا، شماره ۴۹.
- برگ‌پور، ناصر و اسدی، ایرج (۱۳۸۷). نظریه‌های مدیریت و حکمروایی شهری، گزارش نهایی طرح پژوهشی، تهران: دانشگاه هنر.

- حقیقت، سید صادق. (۱۳۸۹). مسئله ساختار/ کارگزار در علوم اجتماعی، روش شناسی علوم انسانی، سال شانزدهم، شماره ۶۴، صص ۱۴۷-۱۶۶.
- رحمان، بابک و سرمست، بهرام (۱۳۹۴)، بررسی میزان اثربخشی نظارت شورای اسلامی شهر در بهبود عملکرد شهرداری بناب، مطالعات جامعه شناسی، شماره ۲۸، صص ۱۱۱-۱۳۰.
- سالاری، محمد و صفوی سهی، مریم (۱۳۹۶)، نقش نهاد شورای اسلامی شهر در اعتلای حقوق شهروندی (مورد مطالعه: شورای اسلامی شهر تهران)، اقتصاد و مدیریت شهری، شماره ۱۹، صص ۱۱۳-۱۳۱.
- سعیدنیا، اسد (۱۳۷۹). کتاب سبز شهرداری (مدیریت شهرداری) جلد یازدهم، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها. چاپ اول.
- شاه‌ویردی، شعله (۱۳۹۳) ارزیابی عملکرد شورای شهر در مدیریت شهری مطالعه موردی: شهر سقز، پایان‌نامه ارشد، به راهنمایی دکتر اصغر شکرگزار، دانشگاه گیلان.
- عمید، حسن (۱۳۸۳)، فرهنگ فارسی عمید، چاپ بیست‌ونهم، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- عمیدزنجانی، عباسعلی، (۱۳۸۹)، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران: دانشگاه تهران.
- گلستان هاشمی، مجید (۱۳۹۹)، حدود صلاحیت و نظارت شورای اسلامی شهر بر شهرداری در نظام حقوقی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق، به راهنمایی دکتر محمد وارسته باز قلعه، دانشگاه آزاد اسلامی واحد صفادشت.
- لاریجانی، فقیه (۱۳۹۶)، فرهنگ و حقوق روابط شورا و شهرداری، تهران: انتشارات مجد.
- مهردادش، گونا و عابدی فرد، لیلا (۱۴۰۰). چالش‌های مدیریت شهری و حق شهر در سیاستگذاری و تمرکزگرایی (شهر پاره)، جغرافیا و روابط انسانی، سال ۴، شماره ۱، صص ۱۴۵-۱۸۱.