

چالش‌های نظارت بر مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا

مصطفی سراجی،^۱

عزیزاله داورپور^۲

چکیده

در یک دولت یکپارچه، عدم تمرکز اداری عبارت از دادن شخصیت حقوقی حقوق عمومی به بخش‌هایی از سرزمین (روستا، شهر، بخش، شهرستان و استان) است تا به‌طور آزادانه اداره شوند. بدین ترتیب، مقامات این واحدها (اعضای شوراها) توسط مردم محل انتخاب و دارای تشکیلات، اختیارات، بودجه و کارکنان مخصوص می‌گردند. در این تحقیق به بررسی چالش‌های اجرایی و عملکردی با تمرکز بر مصوبات شوراهای شهر و روستا می‌پردازیم. شوراها می‌توانند به عنوان پل ارتباطی خواسته‌ها، نیازها و اولویت‌های شهر را شناسایی و ضمن انعکاس مطالبات مردم، موانع و مشکلات و شرایط سیاسی، اجتماعی، اقتصادی حاکم بر شهر را برای مردم تبیین و منتقل نمایند. این رویکرد مبتنی بر نظارت را القاء می‌نماید که از طرف شوراها از یک‌سو و نهادهای مسئول در این حوزه از جمله شورای بخش، شورای عالی استان و حتی وزارت کشور، از سوی دیگر انجام می‌پذیرد. به هر حال چالش جدی محدودیت در اختیارات شوراها به ویژه شوراهای شهری که معطوف عملکرد شهرداری شده موضوعی است که می‌تواند نظارت نهادها و سازمان‌ها بر این شوراها را لوس و در مواردی کم کاربرد کند.

واژگان کلیدی: شورای شهر و روستا؛ شهرداری؛ نظارت؛ مصوبات شوراها

۱ استادیار، دکتری حقوق عمومی، عضو هیئت علمی واحد بندرعباس

۲ دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی بندرعباس

۱. مقدمه

اداره امور شهرها توسط نهادهای مردمی (انجمن‌ها یا شوراهای شهر) یکی از جلوه‌های «عدم تمرکز اداری به معنای خاص کلمه» یا «عدم تمرکز محلی» است. امروزه توسل به این شیوه و سبک اداری با توجه به توسعه اقتصادی؛ تحولات اجتماعی؛ پیشرفت‌های سریع تکنولوژیک؛ افزایش بی‌حد و حصر نیازها و توقعات انسانی و امری اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. برخلاف گذشته نه‌چندان دور، دولت‌ها دیگر نمی‌توانند بدون آن‌که به این مسائل توجه داشته باشند، یا توسعه متعادل نواحی را در نظر آورند و صرفاً با تکیه بر وظایف امنیتی و انتظامی، به صورت متمرکز جوامع را اداره نمایند.

بنابراین با توجه به ساختار مدیریت شهری در کشور ما و تعداد مدیریت‌ها در سطح شهر، می‌توان گفت که شوراها و شهرداری‌ها تنها بخشی از این ساختار پراکنده را در اختیار دارند. و در این میان شوراها به عنوان نهادی که مشروعیت و مقبولیت خود را از مردم می‌گیرند، می‌توانند نقش مهمی در ایجاد هماهنگی و یکپارچگی مدیریت شهری برعهده بگیرند. اما در اکثر شهرها به ویژه در شهرهای کوچک و متوسط شوراهای شهر آن‌چنان که باید نتوانسته‌اند در مدیریت شهری موفق باشند.

۲. مفاهیم تحقیق

۲-۱. نظارت

نظارت، چه در بعد ملی و چه در بعد بین‌المللی با توجه به سازوکارها و ابزارهایی انجام می‌پذیرد که در عرصه حقوق در قالب سازمان‌ها و نهادهای مختلف به منصفه ظهور رسیده است و در عالم خارج عینیت پیدا می‌کند. به تبع این مفهوم در شاکله اداری کشور نیز نهادهای نظارتی تأسیس می‌گردند. اصل تفکیک قوا این تلقی را ایجاد می‌کند که قوای سه‌گانه مستقل از هم اعمال و وظایف مربوط به خود را انجام دهند. لذا در راستای پیشگیری از تمرکز قدرت نهادهایی جهت نظارت ایجاد و تأسیس شده تا مبادا در این تمرکز قدرت مجرای تفکرات دیکتاتوری مصداق پیدا کند. این نگرش با بعد وسیع در عرصه بین‌الملل، یعنی؛ در مناسبات بین دول، قابل تعمیم و استفاده هست. اما آنچه در اینجا چالش برانگیز هست این است که نهادهای ذی‌ربط در عرصه بین‌الملل می‌تواند کارایی مثبت و رای حاکمیت دولت‌ها داشته باشد. به هر حال در عرصه بین‌الملل نیز نهادهای نظارتی وجود دارد تا از خودسری‌های دول ناقض مبانی حقوق بشر پیشگیری نماید.

۱-۲-۱. مفهوم نظارت

مسئله نظارت از جمله مهم‌ترین و پیچیده‌ترین مسائل در هر نهاد و سازمان و کلاً در هر نظام سیاسی و اجتماعی است و با مسئولیت اجتماعی پیوندی ناگسستنی دارد. نظارت به معنای مراقبت، زیر نظر داشتن و دیده بانی بر کار است و در کنار کنترل و ارزیابی از وظایف مدیر و از ارکان اصلی و عناصر حیاتی مدیریت سالم به شمار می‌رود و در راهبری، استحکام، و مدیریت صحیح نقش اساسی و تعیین‌کننده ایفا می‌کند. (اخوان کاظمی، ۱۳۹۰: ۱)

نظارت در اصل یک واژه عربی است که از ماده «نظر» و به معنای نگاه توأم با تأمل و اعتبار آمده است و بیشتر به معنای حاصل مصدر یعنی به رأی صادره از سوی ناظر به کار می‌رود. (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۱۵) همچنین «نظارت» را به معنای نگرستن در چیزی با تأمل، چشم انداختن، حکومت کردن میان مردم و فیصله دادن دعاوی ایشان، یاری دادن و مدد کردن و نیز به معنای چشم بصر، دیده، فکر، اندیشه و مباشرت معنا کرده‌اند. (دهخدا، ۱۳۳۹: ۱۴)

برای معادل واژه نظارت در زبان انگلیسی واژه‌هایی چون: supervision, review insection, control, stewardship... بیان شده است. (اخوان کاظمی، ۱۳۹۰: ۲۹)

در تعریف مصطلح، «نظارت» به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که طی آن، میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از این طریق، به مطابقت نتایج عملکرد با هدف‌های مطلوب، اطمینان به دست آید. (همان: ۳۱)

«نظارت» در حقوق اساسی نیز بررسی و ممیزی و ارزش یابی کارهای انجام شده یا در حین انجام و انطباق آن‌ها با تصمیمات اتخاذ شده و همچنین، قانون و مقررات در جهت جلوگیری از انحراف افراد تعریف شده است. (قاضی، ۱۳۷۵: ۳۴) به طور خلاصه «نظارت» در مفهوم حقوقی عبارت است از بازرسی و سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان و ناظر کسی است که به منظور چنین بازرسی و ارزیابی و سنجشی تعیین می‌شود. (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۱۵) آنچه در مجموع نظریات مختلف در تعریف «نظارت» می‌توان یافت آنکه در همه تعاریف، نظارت را نوعی آگاهی و اطلاع از آنچه در حال وقوع است دانسته‌اند. به عبارتی نظارت مقایسه ضمنی بین آنچه هست و آنچه باید باشد و انجام اموری در راستای رسیدن به هدف مطلوب است. (ایزدهی، ۱۳۹۰: ۶)

۱-۲-۲- مفاهیم مشابه

مفاهیمی چون «ارزیابی» و «کنترل» مشابه مفهوم «نظارت» می‌باشند و در بسیاری از مواقع در کنار یکدیگر به کار برده می‌شوند. اما باید گفت، نظارت با «ارزیابی» متفاوت است؛ زیرا اگر در «نظارت»، بازرسی خلافاکاری‌های عاملین در یک سازمان یا غیر سازمان مورد توجه باشد، غایت «ارزیابی» آن است که

سرانجام در یک برنامه چه چیزی عاید شرکت کنندگان می‌شود و چه نگرشی و مهارت‌هایی را کسب می‌کنند و بازخورد آن را به متولیان امر منعکس نموده و در مجموع می‌توان اینگونه بیان نمود که «ارزیابی» از مفهوم وسیع‌تری نسبت به «نظارت» برخوردار است. (بهادری، ۱۳۸۹: ۲۵)

نظارت با «کنترل» نیز متفاوت است. گرچه برخی درصدد بودند مترادف بودن این دو واژه را اثبات کنند ولیکن باید گفت این دو واژه علی‌رغم نزدیکی معنایی که با یکدیگر دارند، در برخی از موارد از یکدیگر جدا می‌شوند؛ بدین صورت که «نظارت» در بعد حقوقی و فلسفه سیاسی خودنمایی می‌کند و «کنترل» به حوزه مدیریت نزدیک شده و شکل عملی به خود می‌گیرد و از این‌رو، «کنترل» به مجموعه‌ی شیوه‌ها، تدابیر و وسایلی اطلاق می‌شود که یک فرد، جامعه و یا گروه در راستای تحقق اهداف و هدایت افرادش به رعایت قوانین، اصول، کارکردها، آداب، شعائر، مناسک و هنجارها و ارزش‌های پذیرفته خود به کار می‌گیرد. (ایزدهی، ۱۳۹۰: ۷)

۲-۲- مفهوم شورا

مفهوم شورا عبارت است از استفاده از آرا و نظریات دیگران به منظور پی بردن به نظریات آن‌ها و یاری جستن از نظریات در دستیابی هرچه بهتر و بیشتر به حقیقت و رفع شک و تردید و یا تشریک همکاری جمعی در موردی که رعایت نظریات جمع باه نحوی مطلوب است. (قاضی، ۱۳۷۵: ۵۴)

۱-۲-۲. مفهوم شورا از بعد حقوقی

شورا در بعد حقوقی به معنای عدم تمرکز اداری اطلاق می‌شود، عدم تمرکز اداری از طریق شورای محلی محسوب می‌شود این حق بروواسته از حاکمیت انسان بر تعیین سرنوشت اجتماعی خویش است که قانون اسلامی ایران بر آن صحه گذاشته است (چوپانی یزدلی، ۱۳۸۲: ۵۶).

۲-۲-۲. مفهوم شورا از بعد مدیریتی

شورا از بعد مدیریتی یک نهاد غیر سازمانی تلقی می‌شود، به عبارتی دیگر شورا یک مجموعه اجتماعی است که مجموعه‌ای از مسئولیت‌ها و وظایف را در راستای تحقق اهداف اجتماعی، سیاسی بر عهده دارند، و شوراهای به عنوان نهاد اجتماعی از طریقه‌های مختلف، انتخاب، انتصاب، و یا وراثت قابل تشکیل هستند که شکل انتخابی آن بیشتر مورد توجه انسان است (همدمی مقدم، ۱۳۹۳: ۷۴).

۳-۲-۲. مفهوم شورا از بعد سیاسی

اگر سیاست را علم و هنر هدایت و اداره امور جامعه و اعمال حاکمیت بدانیم، باتوجه به نقش شوراهای در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، تصویب قوانین لازم و هدایت، راهبری و اداره امور شهرها، که هم اداره امور

جمعی و هم اعمال بخشی از حاکمیت است، می‌توان جایگاه سیاسی مهمی را برای شوراهای محلی در جغرافیای کلی حاکمیت قائل بود.

۲-۳. گونه‌های نظارت

نظارت را از مناظر گوناگونی می‌توان دسته‌بندی نمود. یکی از این انواع، دسته‌بندی تقسیم نظارت بر دو نوع کلی «نظارت حکومتی» و «نظارت مردمی» است. نظارت حکومتی را به انواع مختلفی همچون: نظارت سازمانی (سلسله مراتبی و نظارت قیومتی)، نظارت کیفی (قضایی، اداری، مالی، سیاسی و پارلمانی)، نظارت درونی و بیرونی، نظارت شکلی (مستمر و موردی)، نظارت پسینی، پیشینی و روندگرا، نظارت ماهوی (استصوابی و استطلاعی) و... تقسیم کرده و نظارت مردمی را هم به اقسامی همچون: افکار عمومی، آزادی احزاب و اجتماعات، آزادی مطبوعات و رسانه‌ها و... قسمت کرده‌اند. (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۶۰) در ادامه برخی از مهم‌ترین این موارد را به اختصار بررسی می‌نماییم.

نظارت مردمی یا همگانی که آن را به مثابه یک سرمایه اجتماعی محسوب کرده‌اند ناظر به عمومی و همگانی بودن نهاد ناظر دانسته‌اند تا از این طریق بتوان به مشارکت همگانی در دستیابی به اهداف نظارت نائل شد. (اصغری، ۱۳۷۸: ۲۹)

نظارت سیاسی عبارت است از مطالعه، بازرسی و رسیدگی که از جانب نهادها یا مقام‌های سیاسی کشور بر مراجع و نهادهای حکومتی و مستخدمان و اموال آنان صورت می‌گیرد، تا از حسن جریان امور اطمینان حاصل شود. (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۵۳).

مراد از نظارت قضایی، نظارتی است که از سوی قوه قضائیه اعمال می‌گردد و یکی از اصول پذیرفته شده‌ی حقوقی در غالب نظام‌های حقوقی دنیا به شمار می‌رود. این اصطلاح به‌طور خاص در خصوص نظارت نهاد قضایی بر اقدامات و تصمیمات مقامات اجرایی و قدرت‌های حکومتی به کار می‌رود. (بهادری، ۱۳۸۹: ۳۲) نظارت اداری که از آن تحت عنوان نظارت سلسله مراتبی نیز یاد کرده‌اند، نظارتی است که در دستگاه اداری کشور، و از سوی این دستگاه اعمال می‌گردد. این نظارت از نظر سلسله مراتب نظارتی، مکملی بر نظارت سیاسی است که از سوی سازمان‌های دولتی یا سازمان‌های محلی صورت می‌گیرد. (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۱۳۱)

نظارت مالی به مفهوم نظارت بر تمامی تصرفات دستگاه‌های دولتی و همه نهادهایی که به نحوی از انحاء از بودجه دولتی استفاده می‌کنند به کار می‌رود. (همان: ۱۹۷) نظارت قانونی نیز بررسی انطباق اعمال دولتمردان و نهادها با قوانین و مقررات توسط مرجع و مقام ناظر، با هدف نظم حقوقی و قانونمند بودن همه امور حکومت و در نهایت رسیدن به حاکمیت قانون است. (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۲۳۱) برخی نظارت را به نظارت استطلاعی و استصوابی تقسیم نموده‌اند. نظارت استطلاعی، نظارتی است که اعمال حقوقی با اطلاع

ناظر صورت می‌پذیرد و ناظر از چگونگی جریان امور با خبر می‌شود ولی نمی‌تواند در تصمیم‌گیری‌ها دخالت کند. در نظارت استصوابی هم اعمال حقوقی که به وسیله مجریان انجام می‌گیرد، زیر نظر مستقیم و با تصویب و صلاحدید ناظر صورت خواهد گرفت. (جوان آراسته، ۱۳۸۸: ۱۸۲) می‌توان نظارت را نیز به درونی و بیرونی تقسیم نمود. نظارت درونی، نظارت انسان بر خود، افکار و اعمالش را شامل می‌گردد و از درون فرد می‌جوشد. اما نظارت بیرونی، نظارت‌هایی هستند که از سوی شخص یا مقام یا سازمان دیگر اعمال می‌شوند. (همان: ۱۸۳)

۳. مبانی تحقیق

۳-۱. شورا در نظام اداری ایران قبل از انقلاب

بعد از پیروزی انقلاب مشروطیت، انجمن‌های محلی به صورت خودجوش و از متن جامعه سر برآوردند و در اندک مدتی وجود خود را بر هیئت حاکمه تحمیل نموده، نقش بسیار عمده‌ای در جریان امور محلی حتی امور ملی ایفا کردند این حرکت خودجوش از تبریز برخاست. انجمن نظارت بر انتخابات اولین دوره مجلس شورای ملی در این شهر، به ویژه اقدامات محمد علی میرزا، ولیعهد و حاکم تبریز، به دلیل برخوردی از حمایت مردمی، همچنان به فعالیت خود استمرار بخشید. به پیروزی از تبریز، ابتدا در رشت و سپس در سایر شهرهای ایران، این روند ادامه یافت و انجمن‌های نظارت بر انتخابات، تحت عناوین مختلف، چون انجمن ملی یا انجمن ایالتی، همچنان فعال باقی ماند. با این حال برای اولین بار در تاریخ ایران با تصویب قانون انجمن بلدیة، انجمن‌های منتخب اهالی شهر به اداره امور آن پرداختند. این دوره را می‌توان دوران طلایی اداره شهرها توسط نهادهای مردمی نامید.

پس از سرنگونی دولت دکتر مصدق، شاه به سرعت به تحکیم پایه‌های قدرت خود پرداخت. عوامل کودتا مناصب مهمی را در حکومت دریافت کردند. کمک مالی آمریکا به ارزش ۱۴۵ میلیون دلار به یاری شاه آمد و دولت را از ورشکستگی نجات داد. شاه در دهه ۱۳۳۰ بر بخش‌های بیشتر جامعه به ویژه طبقه روشنفکر و کارگر کاملاً مسلط بود. استانداران با استفاده از ژاندارمری و شهربانی به شدت بر انتخابات نظارت می‌کردند و بدین ترتیب عنان اختیار دو مجلس شورای ملی و سنا را در اختیار داشتند. اگرچه شاه پایه‌های حکومت خود را تثبیت کرد، اما شکست نهضت دموکراسی در ایران، ضربه‌های سنگینی به آرمان‌خواهی‌های شاه وارد کرد. در چنین شرایطی، قانون جدید شهرداری در یازدهم تیرماه سال ۱۳۳۴ به تصویب کمیسیون مشترک رسید. قانون جدید همان لایحه قانون شهرداری بود که در آن اصلاحاتی انجام شده بود. قانون سال ۱۳۳۴، ۹۵ ماده داشت و فصول دوم تا چهارم آن مختص به انجمن شهر بود. بر اساس ماده ۴ هر حوزه شهرداری انجمنی داشت به نام انجمن شهر که اعضاء آن مستقیماً با رأی مخفی و اکثریت نسبی برای مدت چهار سال انتخاب می‌شدند. میزان حق جلسه طبق آیین نامه‌ای بود که وزارت کشور تهیه و به

تصویب هیئت دولت می‌رسید اما پیش از آن عضویت در انجمن شهر افتخاری بود. اجازه انتخاب شهردار دیگر به اعضاء انجمن داده نشد.

اگر موارد متعددی از قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ مورد تجدیدنظر قرار گرفت اما کلیت آن تا امروز باقی مانده است. طبق این قانون شهرداری به دو قسمت سیاست‌گذاری و قسمت اجرا تقسیم شد که قسمت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی با انجمن شهر و قسمت اجرا با شهردار بود. با توجه به ضعف انجمن‌های شهر شاه از وزارت کشور درخواست توضیح کرد. علت این ضعف را دو چیز دانستند، نخست ضعف مردم (که عدم رشد سیاسی و اجتماعی مردم سبب شکست انجمن‌های شهر شده است) و دوم دخالت و نفوذ مأموران دولت در کار انتخابات شهر. ولی علت اصلی عدم تحقق جایگاه و وظایف قانونی خود در دوره پهلوی ضعف انجمن‌های شهر بوده است.

نگاهی کلان به قوانین شوراها از ۱۲۸۶ تا ۱۳۵۷ نشان می‌دهد در ابتدای تأسیس شهرداری یا بلدیة در ایران، سازمان اداری شهرداری به‌گونه‌ای طراحی گردید که در آن انجمن بلدیة از بلدیة جدا نبود و رئیس انجمن به عنوان کلانتر یا شهردار که مستخدم دولت محسوب می‌گردید انجام وظیفه می‌نمود و هر یک از اعضا انجمن نیز ریاست کمیسیون‌هایی را برای اداره امور بلدیة بر عهده داشته است. این ترکیب مدیریتی متفاوت از ترکیبی بود که بعدها و در حال حاضر مرسوم است. در ترکیب جدید میان شورا، شهرداری جدایی وجود دارد و شورا صرفاً وظیفه سرمایه‌گذاری و نظارت را بر عهده دارد. از ویژگی‌های دیگر این که هیچ نهاد دولتی حق انحلال انجمن یا شورا را ندارد. با قدرت‌گیری حکومت مرکزی در دوره رضا خان شهرداری به اداره خدماتی، تبدیل گردید و نگاه‌ها به شهرداری تغییر کرد. این نگاه حتی با روی کار آمدن دولت مصدق نیز بهبود نیافت و تا پایان نظام پهلوی ادامه پیدا کرد به این ترتیب با وجود تلاش‌های فراوان اهداف مورد نظر بلدیة و شورای شهر تعمیم پیدا نکرد.

۳-۲. شورا در نظام حقوقی ایران بعد از انقلاب

تشکیل شوراها به عنوان یکی از برنامه‌های اصلی انقلاب اسلامی در دوران مبارزه از سوی امام خمینی رهبر کبیر انقلاب عنوان گشت و این موضوع به یکی از خواست‌های مردم در طول دوران مبارزه تبدیل گردید. بعد از انقلاب ۱۳۵۷ و تشکیل اولین مجلس خبرگان برای تدوین قانون اساسی و با تلاش پیگیر و مجدانه حضرت آیت‌الله طالقانی اصل ششم، هفتم و اصول یکصد و الی یکصد و ششم قانون اساسی موضوع شوراها را به عنوان یکی از ارکان نظام جمهوری اسلامی ایران مطرح و تثبیت گردید. در همان حال روزهای آغازین انقلاب اسلامی و پیرو یک مصوبه از سوی شورای انقلاب و با تلاش جهاد سازندگی شوراها را روستا و شوراها را کار تشکیل گردید. اما این شوراها به دلیل بحران‌های روزهای آغازین انقلاب و عدم وجود قانون مناسب متوقف ماند. اولین قانون شوراها را اسلامی کشور در سال ۱۳۶۱

از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت. پس از آن این قانون در ۵ نوبت دستخوش تغییرات و اصلاحاتی گردید و نهایتاً آخرین اصلاح آن در پنجمین دوره مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۵ انجام شد.

همچنین از سال ۱۳۶۱ بنا به تصویب هیئت‌وزیران و مجلس شورای اسلامی شوراهای روستایی توسط جهادسازندگی و زیر نظر وزارت کشور در روستاها تشکیل گردید این روند تا سال ۱۳۶۵ ادامه داشت که توانست حرکت سازندگی و محرومیت زدایی جهاد سازندگی و سایر نهادها و ارگان‌های دولتی در سطح روستاهای کشور را با مدیریت و جلب مشارکت مردم در انجام برنامه‌های عمرانی و اقتصادی روستاها بعد از انقلاب قابل توجه است. لکن با توجه به مشکلات کشور از جمله جنگ تحمیلی علی‌رغم توجه دولت بر برهه‌های مختلف امکان اجرای قانون انتخابات تا سال ۱۳۷۷ فراهم نگردید و مجلس بعد از چند بار انجام اصلاحیه بر قانون انتخابات شوراهای در اول خرداد ۱۳۷۵ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی را از تصویب گذراند. در ۱۷ اسفند سال ۱۳۷۷ اولین دوره انتخابات سراسری شوراهای اسلامی کشور با استقبال چشمگیر مردم در بیش از ۴۰۰۰۰ حوزه انتخاباتی برگزار گردید و نهایتاً حدود ۲۰۰ هزار نفر از منتخبین مردم جهت اداره امور شهرها و روستاهای کشور به عنوان عضو شورای اسلامی شهر یا روستا برگزیده شدند. شروع به کار شوراهای اسلامی از ۹ اردیبهشت سال ۱۳۷۸ و همزمان با پیام تاریخی حضرت امام در خصوص شوراهای و با صدور پیام ویژه‌ای از سوی مقام معظم رهبری آغاز گردید و امروز شاهد فعالیت گسترده این نهاد مردمی در کل کشور هستیم.

پس از تشکیل دولت آقای خاتمی مقدمات انتخابات شوراهای اسلامی فراهم شد و در ۱۷ اسفند سال ۱۳۷۷ اولین دوره انتخابات سراسری شوراهای اسلامی کشور با استقبال چشمگیر مردم در بیش از ۴۰ هزار حوزه انتخاباتی برگزار گردید و نهایتاً حدود ۲۰۰ هزار نفر از منتخبین مردم جهت اداره امور شهرها و روستاهای کشور به عنوان عضو شورای اسلامی شهر یا روستا برگزیده شدند. شروع به کار شوراهای اسلامی از ۹ اردیبهشت سال ۱۳۷۸ و همزمان با پیام تاریخی حضرت امام در خصوص شوراهای و با صدور پیام ویژه‌ای از سوی مقام معظم رهبری و سخنان امید بخش ریاست محترم جمهوری آغاز گردید.

۳-۳. قلمرو نظارتی شوراهای در نظام حقوقی ایران

در حال حاضر تنها سازمانی که شوراهای قدرت دخالت محدودی در نحوه اداره و نظارت بر عملکرد آن دارند، شهرداری‌ها هستند. از همین رو تلقی اعضای شوراهای این است که آن‌ها شورای شهرداری هستند نه شورای شهر. اما شهرداری تنها یکی از دهها سازمان اجرایی محسوب می‌شود که در سطح شهر فعالیت دارند نیروی انسانی و در آمد شهرداری‌ها در مقایسه با سازمان‌های قدرتمندی مانند شرکت‌های آب، برق و مخابرات بسیار نازل است. بسندهبودن حوزه قدرت و نظارت شورا به شهرداری موجب می‌شود اعضا شورا خود را اعضای سازمانی تلقی نمایند که محدودیت شدیدی بر عملکرد آن تحمیل شده است. این تلقی آن‌ها ناشی از این واقعیت است که در قانون اساسی یا سخنان رهبران عالی جامعه،

شوراهای هادهاایی مهم و مؤثر در نظر گرفته شده‌اند، در حالی که درواقعیت قدرت چندانی برای اداره امور و عمل به اهداف عالی خود دارند.

ابهامات قانون شوراها و تغییرات مکرری که در آن اتفاق افتاده است، موجب شده تا نهادینگی باعث ایجاد شورا با مانع مواجه شود. ابهام در متون قانونی باعث ایجاد تفاسیر مختلف از قوانین می‌شود و مأموران اجرای آن‌ها و مردم را با سردرگمی مواجه می‌سازد. نبود یا ضعف سنت‌های دموکراتیک که مشوق عمل جمعی و تصمیم‌گیری مشترک باشند از دیگر عواملی است که فقدان نهادینگی شورا را موجب می‌شود. ضعف تجربه عمل جمعی دموکراتیک موجب شده تا بخش قابل توجهی از فعالیت شورا مصروف مباحث و مناقشات میان اعضا شود. این مباحث فاقد ماهیت فنی و برنامه عموماً ریزی هستند و در نتیجه در عملکرد شورا تأثیر منفی می‌گذارند. (صالحی امیری و دیگران، ۱۳۸۷: ۴۱)

در دوره دوم شوراها به نظر می‌رسد اعضای باقی مانده از دوره اول همچنان خود را پایبند به ادامه حرکت قبلی می‌دانند و بر این نظر هستند که شورا باید استقلال داشته باشند. اما اعضای جدید با کافی دانستن تلاش‌های صورت گرفته در دوره اول، دوره دوم را زمان کار و تلاش می‌دانند. اعضای شوراها از اینکه تنها بر اداره امور شهرداری نظارت دارند، نازاضی بوده و خواهان آن هستند که با اجرای قوانین تمرکز زدایی مانند ماده ۱۳۶ برنامه‌های سوم و چهارم اختیارات آن‌ها گسترش یابد. آن‌ها خود را در قبال تمامی مسائل شهری مسئول دانسته و سازمان شهرداری را تنها محدود به اموری چون حمل و نقل و دفع زباله نمی‌دانند. آن‌ها همچنین خواهان آن هستند که با اصلاح قوانین استقلال عمل و گسترش اختیارات شوراها، جنبه رسمی به خود گیرد.

یک فرض در خصوص جایگاه شوراها اسلامی این است که پارلمان‌های محلی شخصیت‌های حقوقی مستقلی دارند و بر اساس این نگرش، شوراها اسلامی به عنوان پارلمان‌های محلی نیازهای محلی و منطقه‌ای را بررسی و مشخص می‌کنند و بر اساس شناخت و یافته‌های خود برای رفع آن نیازها برنامه‌ریزی کرده و الگوهای هنجاری و قانونی آن را وضع و مدیریت می‌کنند و از طریق مختلف امور اجرایی آن منطقه را انجام یا بر حسن اجرای آن نظارت می‌کند.

در فرانسه برابر ماده ۴CGCT-۲۱۲۲۱، شهردار از طریق شورای شهر و از میان اعضای شورا انتخاب می‌شود. بر اساس ماده ۴CGCT-۲۱۲۲۱، حداقل سن برای شهردار شدن که از مدت‌ها پیش بیست و یک سال ثابت در نظر گرفته شده بود، در سال ۲۰۰۰ به هجده سال کاهش یافت. (Gaude mt, 2002: 183)

حکومت محلی، محل تلاقی و برخورد دو جریان عمده فلسفی است. این دو جریان عبارت‌اند از: خودگردانی و مدیریت مطلوب. خودگردانی هم یک ضرورت عملی و هم ضرورتی فلسفی است. خودگردانی برگرفته از

طبیعت انسان است که بهوسیله گروهی از افراد انسانی که در کنار هم زندگی می‌کنند، ترجیح داده می‌شود. (Muttalil & Alikhan, 1982: 259)

یکی از اختیارات شورا در امور اداری صلاحیت نصب و برکناری افراد است. این شورا پس از انتخاب شدن از سوی مردم، رئیس شورا (شهردار یا دهیار)، معاونان شورا و نایب‌رئیسان آن را از میان خود برمی‌گزیند. در گذشته در فرانسه بسیاری از خدمات ارائه شده به شهروندان توسط دولت مرکزی صورت می‌گرفت. ولی امروزه با پیشرفت نظام عدم تمرکز و تصویب قوانین مورخ ۷ و ۲۲ ژانویه ۱۹۸۳ درباره واگذاری صلاحیت‌های دولت به واحدهای محلی، خیلی از این امور به شوراهای محلی واگذار شده است. خدمات واگذار شده توسط دولت مانند ثبت تولد، ازدواج، طلاق و مرگ، (امور مربوط به ثبت احوال)، گذرنامه، آمارگیری و سرشماری ملی، تدارک و سازمان‌دهی انتخابات، تهیه فهرست نامزدهای انتخاباتی بوسیله شورا در شهرداری بطور رایگان انجام می‌گیرد. همچنین شورا می‌تواند در خصوص امور محلی مانند مسکن، امور شهری، جوانان، ورزش و... کمیسیون‌های ویژه‌ای را تشکیل دهد. شورا در ادارات و نهادهای گوناگون شهر یا روستا مانند بیمارستان‌ها، سازمان اجاره‌مسکن‌های ارزان قیمت (HLM)، سندیکاه، کمیسیون‌ها، واحدها و ادارات وابسته به استان و شهرستان نیز دارای نماینده یا هیأت‌های نمایندگی است و در مصوبات و تصمیمات این نهادها مشارکت دارد. شورا درباره ایجاد یا حذف یک پست سازمانی در شهرداری نیز مبادرت به تصمیم‌گیری می‌نماید. شایان گفتن است که وضعیت حقوقی و استخدامی کارمندان شهرداری توسط قانون تعیین می‌شود نه بوسیله شورا. در ضمن به موجب ماده‌ی L. ۲۰-۱۲۲ C. communes، شورا می‌تواند برخی از وظایف بیست‌گانه خود را در امور مختلف به شهردار واگذار کند تا به جای او انجام وظیفه نماید مثلاً استفاده از اموال شهر و روستا، تعیین نرخ خدمات عمومی شهری و روستایی، وام، بازارهای عمومی، بیمه‌ها، امضای قراردادها، فروش زمین در گورستان‌ها، ایجاد کلاس‌های آموزشی، امور مربوط به دادگستری و... در مورد اخیر شورا به شهردار اجازه می‌دهد که به نام و نمایندگی از شهر و روستا در دادگستری برای اقامه دعوا یا دفاع حاضر شود. این واگذاری اختیار معمولاً در آغاز انجام به کار شورا صورت می‌گیرد و هر زمان قابل پس گرفتن می‌باشد.

در امور بین‌المللی شورا می‌تواند با رعایت منافع محلی و به شرط هماهنگی با سیاست خارجی دولت با واحدهای سرزمینی کشورهای دیگر نه با کشورها یا سازمان‌های بین‌المللی قرارداد ببندد. تنها مورد استثنایی تماس با اتحادیه اروپاست که پس از آگاه کردن دولت توسط شورا صورت می‌گیرد. بستن پیمان‌های خواهرخواندگی با شهرهای کشورهای دیگر به منظور فعالیت‌های فرهنگی بر اساس قانون مصوب ۲۴ ژانویه سال ۱۹۵۶ و قانون اصلاحی مورخ ۲۳ ژوئن ۱۹۵۶ انجام می‌شود. در ضمن برای خواهرخواندگی باید دو شهر دارای جمعیتی برابر و همانندی‌هایی از قبیل بافت شهری، سبک یا سطح زندگی و... باشند. (LE MARCHAND, TOUBOUL, 1996, 14)

برابر قانون مصوب ۶ فوریه ۱۹۹۲، شورای شهر یا روستا حق برگزاری همه‌پرسی محلی را پیدا کرده است. پیشنهاد همه‌پرسی با شهردار یا دهیار یا یک سوم اعضای شورای شهر یا روستای بیش از ۳۵۰ نفر و یا با اکثریت اعضای شورای شهر یا روستای کمتر از ۳۵۰ نفر است. یک پنجم رأی دهندگانی که در فهرست انتخابات ثبت نام کرده‌اند نیز می‌توانند از شورای شهر یا روستا برگزاری همه‌پرسی محلی را بخواهند (قانون مصوب ۴ فوریه سال ۱۹۹۵). حدود این همه‌پرسی، اختیارات این شورا و در امور مربوط به صلاحیت آن است. (دو گونتن و مارتن آ، ۱۳۸۱: ۵۴) گفتنی است که در فرانسه از همه‌پرسی محلی استفاده زیادی نمی‌شود.

۳-۴. چالش‌های تقنینی بر نظارت شوراها

علی‌رغم انتخابی بودن اعضای شوراها و غیرمستقیم بودن انتخاب هیئت حاکمه (انتخاب غیرمستقیم) بر اساس قانون، هیئت حاکمه قابلیت و ظرفیت نظارت بر این نهاد مردمی را که با انتخاب آحاد جامعه شکل گرفته، دارد.

بنابراین تناقض در قوانین و مقررات مربوط به شوراها دیده می‌شود که نقطه عطف آن موضوع ضرورت تفویض مسئولیت و اختیارات دولت به شوراها از یک سو و نظارت دستگاه‌های دولتی بر مصوبات شوراها از سوی دیگر است که با انکار اعلام غیر قانونی بودن مصوبات، شوراها را عملاً مسلوب‌الاختیار می‌کند. این در حالی است که با توجه به توانایی و اختیار شوراها مبنی بر امکان برنامه‌ریزی در همه امور مربوط به حوزه انتخابیه خود، امکان لغو مصوبات آن‌ها توسط دولت نوعی تعارض را بوجود آورده است.

شاید مهم‌ترین چالش که مرتبط به امر نظارت بر سازمان‌ها و نهادهای زیر مجموعه شوراها می‌شود؛ نداشتن منابع مالی مستقل و وابسته بودن به منابع درآمدی شهرداری، این دو را وامدار یکدیگر کرده است. به عبارت دیگر شورا از نظر مالی وابسته به شهرداری است از طرفی باید نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها نیز داشته باشد. این موضوع می‌تواند یک تعارض و دوگانگی را ایجاد کند. این در حالی است که شورا هم برای پیشبرد برنامه‌ها و استفاده از کارشناسان نیازمند به منابع مالی است که توسط شهردار باید تأمین شود. این موضوع وابستگی عمیقی بین شوراها و شهرداری ایجاد می‌کند که می‌تواند چالش برانگیز در امر نظارت بر شهرداری و شهردار داشته باشد.

۳-۵. چالش رویکردی نظارت بر مصوبات شوراها

در صورتی که شوراهای اسلامی شهر و روستا مصوبه‌های آن‌هایی کرده و به وزارت کشور تقدیم کنند و تا یک ماه بعد از آن، مخالفتی از سوی وزارت کشور صورت نگیرد، شوراهای اسلامی می‌توانند مصوبه خود را قابل اجرا بدانند. البته این به آن معنا نیست که با اجرای مصوبه، وزارت کشور دیگر اختیاری ندارد؛ بلکه وزارت کشور بعد از اجرا هم می‌تواند مغایرت مصوبه با قانون را تشخیص داده و به اطلاع شوراهای اسلامی

شهر و روستا برساند. این مهم می‌تواند دخالت‌های گسترده وزارت کشور بر شوراهای را القاء کند. از طرفی مرتبط بر نوع نظارت بر شوراهای هم خواهد بود که این مصوبات پس از پویش و عبور از فیلتر وزارت کشور، هنوز ممکن است لغو گردد. این در حالی است که ممکن است مصوبه تأیید شده در حال اجرا و در شرف اجرا بوده باشد، که در هر دو موضوع موجب اطاله عملکردی خواهد شد.

شوراهای تصویبی؛ این شوراهای با اختیار و تصمیم قانون و مقررات شکل گرفته و عموماً در سطح کلان و ساختار کلی نظام سیاسی و جامعه عمل می‌کنند. مجلس شورای اسلامی، مجلس خبرگان، شورای نگهبان و شورای تشخیص مصلحت نظام. نظام از جمله شوراهای تصویبی به شمار می‌روند.

شوراهای تخصصی؛ این گونه از شوراهای معمولاً در حوزه قوای سه گانه شکل می‌گیرند و با توجه به اینکه به یکی از سه قوا وابسته هستند، عملاً با اتکا به منابع مالی و اداری و حمایت‌های قوای مذکور به کار خود ادامه داده و معمولاً از موفقیت‌هایی نیز برخوردارند. نتایج خدمات و فعالیت‌های این شوراهای به صورت گزارش‌هایی در اختیار قوه مورد نظر قرار می‌گیرد و به صورت قانون، آیین‌نامه، بخشنامه و مواردی این چنین مورد استفاده و بهره‌برداری قرار می‌گیرد. شوراهایی همچون شورای تخصصی دیوان عدالت اداری، شوراهای تخصصی سازمان نظام پزشکی و نظایر آن در این دسته‌بندی قرار می‌گیرند.

این در حالی است که در اصل ۱۰۰ قانون اساسی شوراهای باید برنامه‌های اجتماعی اقتصادی عمرانی بهداشتی فرهنگی و آموزشی و سایر امور طراحی و اجرای آن‌ها در روستاها و شهرها و استان‌ها نظارت کنند ولی اینکه چگونه نظارت کنند و نتیجه آن را چگونه اعلام نمایند مشخص نیست. شوراهای در امور اجرایی نباید دخالت کنند و این موضوع را رعایت می‌کنند ولی باید حاصل نظارت خود را چگونه و به کدام مرجع ارائه داده و چگونه آن را اعمال و اصلاح نمایند؟ اصل هفتم قانون اساسی عنوان شوراهای از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هستند ولی قانون اساسی عنوان می‌کند شورا از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور چرا شوراهای است.

در خصوص چالش جدی عملکردی؛ بیان می‌کنند؛ حق تصمیم‌گیری و اداره امور را ندارد، رویکرد قانونگذار در برنامه پنجم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون بودجه سنواتی کل کشور مبنی بر ضرورت تحقق مدیریت واحد شهری و در عین حال تهیه و تدوین لایحه منابع درآمد باید از شهرداری‌ها در ادامه قوانین قبلی فرصتی بسیار ارزشمند برای توانمند سازی مدیریت‌های محلی و به نحوه خواسته شوراهای و شهرداری‌ها محسوب شود. هدف مهم و ارزشمندی که متأسفانه از گذشته بیش از یک دهه از ورود این مفهوم در ادبیات قانونگذاری کشور تحت عنوان مدیریت واحد شهری، هنوز حدود و چارچوب‌هایی مشخص و اقدام موثری در این زمینه صورت نداده‌اند.

این در حالی است که یقیناً تشکیل شوراهای می‌توانست فرصتی ذی‌قیمت و امکانی بی‌دلیل برای پذیرفتن مسئولیت نظارت اجرایی مدیریت واحد شهری در مجموعه مدیریت محلی باشد. به نظر می‌رسد با وجود اینکه اراده و مدیریت‌های محلی برای تحقق مدیریت واحد شهری وجود دارد ولی ابهام جدی در تحریف بستر سازی و ارزیابی قابلیت‌ها و سنجش قوانین توانایی مدیریت‌های محلی باشد.

از جمله وظایف نظارتی بر مصوبات شورای اسلامی روستاها را می‌توان به موجب ماده ۷۰ قانون شوراهای صراحتاً مقرر شده است: «وظایف و اختیارات شورای اسلامی بخش به شرح زیر است:

در بند چهارم این قانون بیان شده نظارت بر شوراهای روستاها به منظور رعایت وظایف قانونی.

همچنین در بند ۱۰ الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷ نظارت بر حسن اجراء مصوبات شورای اسلامی بخش می‌باشد.

بنابراین با توجه به آنچه در فوق بیان شد و نیز این واقعیت که ضرورت تأیید و تصویب صریح مصوبات مهم شوراهای شهر و روستا به وسیله مقامات دولتی و لزوم تأیید ضمنی کلیه مصوبات آن‌ها با عدم اعتراض در موعد مقرر توسط مقامات مذکور و حتی امکان ابطال آن مصوبات در برخی موارد و با مکانیسم مقرر در قانون، استقلال کارکردی شوراهای مزبور را به چالش کشیده است:

اولاً اجرای برخی از مصوبات یا تصمیمات شوراهای شهر منوط به تأیید یا موافقت مقامات دولت مرکزی شده است؛ به طوری که عدم موافقت آنان در حکم وتو یعنی عدم قبول تصمیمات مزبور تلقی می‌شود و تا وقتی که این موافقت جلب نشده است، این گونه تصمیمات قانوناً قابل اجرا نیستند. (طباطبایی مومنی، ۱۳۹۸: ۷۸)

تصویب طرح حدود شهر (بند ۱۱ ماده ۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران)، تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکتهای وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور. (بند ۱۵ ماده ۷۱) تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود. (بند ۱۶ ماده ۷۱) بررسی و تأیید طرحهای هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها پس از ارائه آن توسط شهرداری و ارسال به مراجع ذی‌ربط قانونی جهت تصویب نهایی (بند ۳۴ ماده ۷۱) تصویب حدود حوزه شهری (ماده ۲ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴)، تصویب ترک تشریفات مناقصه یا مزایده در صورتی که از مبالغ معینی تجاوز کند (ماده ۴ آیین نامه مالی شهرداری‌ها) و ... از جمله تصمیمات و مصوبات شوراهای شهر هستند که بدون تأیید وزارت کشور قابل اجرا نخواهد بود. در عین حال، اقدام یا تصمیم‌گیری در خصوص برخی امور با درخواست، موافقت، هماهنگی، و یا توافق مسئولان اجرایی، نهادها و سازمان‌های مملکتی و دستگاه‌های ذی‌ربط برای شوراهای شهر امکان پذیر خواهد بود (بندهای ۴ و ۵ و ۷ ماده ۷۱ قانون مزبور).

دومین چالش نظارتی در این زمینه اینکه مصوبات شوراها باید به تأیید ضمنی مقامات دولتی برسند و در برخی موارد قابل ابطال هستند. به موجب ماده ۸۳ قانون تشکیلات و... کلیه مصوبات شوراها در صورتی که پس از انقضای دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرند لازم الاجرا هستند. در صورت اعتراض فرماندار و اصرار شورا بر مصوبه قبلی خود، موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیات حل اختلاف ذی ربط ارجاع می‌شود. هیئت مزبور اگر اعتراضات فرماندار را موجه تشخیص دهد رأی به ابطال مصوبه شورا خواهد داد و با توجه به صریح ماده قانونی مذکور، این رأی نهایی است. به علاوه، مصوبات شوراهای شهر در خصوص وضع عوارض موضوع ماده ۸۰ قانون مارالذکر، به موجب تبصره ذیل همان ماده در هر مقطعی به وسیله وزیر کشور، بدون نیاز به هیچ توجیه یا استدلالی، قابل اصلاح یا لغو است.

در برخی از امور شهری نیز برای شوراهای شهر صرفاً نقشی تشریفاتی منظور شده است. بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها جهت ارائه به مقامات مسئول ذی‌ربط، همکاری با مسؤولان اجرایی و نهادها و سازمان‌های مملکتی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنا به درخواست آنان؛ برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه‌های ذی‌ربط، تشویق و ترغیب مردم در خصوص گسترش مراکز گردشگری و تفریحی، ورزشی و فرهنگی با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط؛ اقدام در خصوص تشکیل انجمن‌های اجتماعی، امدادی، ارشادی و تأسیس تعاونی‌های تولید و توزیع و مصرف و نیز انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع ارزاق عمومی با توافق دستگاه‌های ذی‌ربط (بند‌های ۲، ۴، ۵، ۶، ۷ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران)، نمونه‌هایی از این دست هستند.

از طرفی از مهم‌ترین کارهایی که در نظام‌های شورایی و به‌طور خاص شوراهای شهر انجام می‌شود، رأی‌گیری در مورد مصوبات، طرح‌ها و... است. آراء اعضا نسبت به مصوبات مختلف از جمله مهم‌ترین مسئولیت‌ها و نقش‌آفرینی اعضای شورای شهر در شغل خودشان است. بسیار مهم و ضروری است که مردم بدانند نمایندگانشان موضعشان نسبت به طرح‌ها و مصوبات مختلف چه بوده است و چه آرای به طرح‌ها و مصوبات داده‌اند. این مهم از طریق شفافیت آراء اعضا به تفکیک موافق، مخالف، ممتنع و عدم رأی‌دهی مشخص می‌شود.

۴. نتیجه گیری

توسعه شهری بیش از هر چیزی در گرو توسعه منابع انسانی از طریق مشارکت و اعتماد اجتماعی است. به عبارت دیگر توسعه منابع انسانی در توسعه مشارکت آحاد مردم از هر قشری عامل کلیدی و پیش شرط ضروری برای دستیابی به توسعه پایدار شهری است. در دنیای امروز مشارکت مردمی یکی از راه‌های رسیدن به پیشرفت و توسعه است. رهیافت‌های مشارکتی همه مردم محلی را برای داشتن نقش مؤثر در سرنوشتشان آماده می‌کند و آن‌ها را قادر می‌سازد تا در فرآیندهای توسعه و حفاظت مشارکت نمایند. مردم از شورای اسلامی شهر انتظار دارند به عنوان نهاد نظارتی شهرداری پاسخگوی برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی و شهری باشد و در همه موارد به نهاد مردمی که با رأی مردم شکل گرفته رابطی امین و شورایی شفاف بین مردم که آن‌ها را انتخاب کرده و بازویی اجرایی شهر یعنی شهرداری باشند.

همان‌طور که در متن نیز بیان شد همان‌طور که اختیارات مختلفی برای شوراهای شهر و روستا در نظر گرفته شده است؛ بحث نظارتی نیز از اهمیت وافری برخوردار هست. نظارت بر مصوبات شوراهای از سوی شوراهای بخش و شورای عالی استان و وزارت کشور صورت می‌پذیرد که حتی می‌توان در صورت عدم مطابقت قانونی قابل ابطال و لغو می‌باشند.

منابع و مأخذ:

- اخوان کاظمی، بهرام، نظارت و مبانی آن در نظام و اندیشه علوی، پژوهش‌نامه‌های علوی، ۱۳۹۰، شماره ۳.
- اصغری، محمد، مسئولیت همگانی در پرتو (امر به معروف و نهی از منکر) همراه با مقاله شوراها و مشارکت مردم، تهران، اطلاعات، ۱۳۷۸.
- ایزدهی، سید سجاد، مبانی فقهی نظارت بر قدرت از دیدگاه امام خمینی (ره)، عروج، ۱۳۹۰.
- بهادری، علی، روابط میان قوا در حقوق اساسی ایران با نگاهی به نظریه کنترل و تعادل قوا، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۸۹.
- بهادری، علی، روابط میان قوا در حقوق اساسی ایران با نگاهی به نظریه کنترل و تعادل قوا، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۸۹.
- جوان آراسته، حسین، گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران، قم، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۸۸.
- چوپانی یزدلی، محمدرضا، جایگاه حقوقی - سیاسی شوراها در جمهوری اسلامی ایران. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۲.
- دهخدا، علی‌اکبر، لغت‌نامه دهخدا، جلد ۴۰، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۳۹.
- دو گونتن، ب.، مارتن آ.، نیوگره م، نهادهای سیاسی، اداری و قضایی فرانسه، ترجمه شیخ‌الاسلامی سید محسن، تهران، میزان، ۱۳۸۱.
- صالحی امیری و دیگران، (۱۳۸۷)، شوراها: چالش‌ها و کارکردها، تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، مزکر تحقیقات استراتژیک، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر، (۱۳۹۸)، حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت، چ ۴۳.
- امید زنجانی، عباسعلی، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۸۹.
- قاضی، سید ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، میزان، ۱۳۷۵.
- همدی، مهدی، بررسی جایگاه شورای شهر در مدیریت مطلوب شهری. فصلنامه مطالعات شهری، ۱۳۹۱.

منابع خارجی

- Akbar Alikhan, Mohd and Muttalil, M.A (۱۹۸۲), Theory of Local Government, New Delhi, Sterling Publisher Private Limited.
- Gaude mt, Yves (2002), Traite de Droit Administratif, Paris, Delta.
- LE MARCHAND(V.),TOUBOUL(F.), (1996),Guide de la commune,Toulouse,Milan, coll. "Centre de la vulgarisation de la connaissance".