

### **How to monitor the performance of Islamic councils in the city**

#### **Abstract**

The Islamic Council of the city has been established since 2008, and about twenty-two years have passed since the formation of this institution is a good time to review its performance. In this study to investigate how to monitor the councils, which in terms of purpose is part of applied research and research method; it is descriptive-analytical and two methods of library and survey have been used to collect the required information. Some of the data and information required for the research were obtained through a survey study. For this purpose, the questionnaire method has been used and the statistical population includes members of the Islamic councils of the city across the country and experts in areas related to the councils. In this study, to evaluate the

performance of city councils, different views of experts and members of city councils of the fourth period have been examined and the results of the survey are as follows: There is a response from council members to a specific mechanism for overseeing councils 8.5% are very weak, 39.7% are weak, 14.1% are average, 26.1% are good and 6.4% are very good. In other words, council members believe that there is enough oversight. This answer may be due to the fact that council members monitor the current reform mechanism be controlled more than ever and therefore not so inclined to change the current trend. But in this regard, experts say that 4.3% is very poor, 30.4% is weak, 21.7% is average, 37% is good and 6.5% is very good. In other words, contrary to the views of city council members, the majority of experts believe that there is no specific process for monitoring the performance and approvals of councils. **Keywords:** Hierarchical Supervision, Legal Supervision, Islamic City Council, Administrative Institution

## چگونگی نظارت و بازرسی بر عملکرد شوراهای اسلامی شهر

<sup>۱</sup> پروین علیزاده،

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۲/۲۳

<sup>۲\*</sup> خدیجه صلح میرزایی

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱/۱۹

<sup>۳</sup> پونه طیب زاده

### چکیده

شورای اسلامی شهر از سال ۱۳۷۸ تشکیل شده و گذشت حدود بیست و دو سال از آغاز شکل‌گیری این نهاد، زمان خوبی برای بررسی عملکرد آن می‌باشد. جهت بررسی چگونگی نظارت بر شوراهای که از نظر هدف جزء تحقیقات کاربردی می‌باشد، روش تحقیق توصیفی-تحلیلی است و جهت گردآوری اطلاعات مورد نیاز از روش پیمایشی استفاده شده است. بخشی از داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز پژوهش از طریق مطالعه پیمایشی به دست آمده‌اند. جهت این امر از روش پرسشنامه استفاده شده است و جامعه آماری نیز شامل اعضای شوراهای اسلامی شهر در سراسر کشور و کارشناسان حوزه‌های مرتبط با شوراهای می‌باشد. برای ارزیابی عملکرد شوراهای شهر دیدگاه‌های متفاوت کارشناسان و اعضای شورای شهر دوره چهارم مورد بررسی قرار گرفته و نتایج پیمایشی به شرح ذیل است: پاسخ اعضای شوراهای به گویه «سازوکار مشخص نظارت بر شوراهای وجود دارد» ۸/۵ درصد خیلی ضعیف، ۳۹/۷ درصد ضعیف، ۱۴/۱ درصد متوسط، ۲۶/۱ درصد خوب و ۶/۴ درصد بسیار خوب می‌باشد. به عبارتی اعضای شوراهای به این امر معتقدند که به اندازه کافی نظارت وجود دارد. این پاسخ شاید به این دلیل باشد که اعضای شوراهای در صورت اصلاح سازوکار فعلی نظارت، بیش از گذشته تحت کنترل قرار گیرند و لذا چندان تمایلی به تغییر رویه فعلی نداشته باشند. اما در این باره نظر کارشناسان عبارت از ۴/۳ درصد خیلی ضعیف، ۳۰/۴ درصد ضعیف، ۲۱/۷ درصد متوسط، ۳۷ درصد خوب و ۶/۵ درصد بسیار خوب می‌باشد. به عبارتی برخلاف نظر اعضای شوراهای شهر اکثریت کارشناسان معتقدند که فرآیند مشخصی برای نظارت بر عملکرد و مصوبات شوراهای وجود ندارد. **کلمات کلیدی:** نظارت سلسله مراتبی، نظارت قانونی، شورای اسلامی شهر، نهاد اداری

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری رشته حقوق، گرایش حقوق عمومی، واحد رفسنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، رفسنجان، ایران.

<sup>۲\*</sup> استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. و گروه حقوق، دانشکده حقوق بین الملل عمومی، دانشگاه

سوربن فرانسه. (نویسنده مسئول) ایمیل: Shirn\_m@gmail.com

<sup>۳</sup> استادیار، گرایش حقوق عمومی، واحد رفسنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، رفسنجان، ایران.

## ۱. مقدمه

هرچند شوراهای شهر مستقل از بدنه حکومت هستند، ولی استقلال آن‌ها مطلق نیست، بلکه دولت مرکزی به اختیارات و اعمال وظایف آن‌ها نظارت دارد و این نظارت به این دلیل است که آزادی کامل واحدهای غیرمتمرکز اغلب موجب هرج و مرج می‌شود و چنانچه نظارتی در بین نباشد چه بسا منافع ملی فدای منافع محلی و خصوصی شود (هابز، ۱۳۹۸: ۳۹). اعضای شوراهای شهر که خود به ترتیب انتخاب معین می‌شوند ممکن است برای حفظ موقعیت خود به هرگونه اقدام و عوام‌فریبی ولو اینکه منافی مصالح عمومی نباشد، دست‌زند البته در نظام غیرمتمرکز، با توجه به اینکه نهادهای محلی، «نهادهای خودگردان و دارای استقلال تصمیم‌گیری» هستند، لازم است در سلسله‌مراتب قدرت مرکزی قرار نگیرند و حداکثر نظارتی که بر آن اعمال شود نظارت قیمومیتی یا نظارت قانونی باشد. این نظارت مبتنی بر نظام هماهنگی یا همکاری است و کارکنان واحدهای غیرمتمرکز به‌طور مستقیم از دستورات مقامات سازمان مرکزی تبعیت نمی‌کنند (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۲۰۶). از این‌رو، نظارتی که بر شوراهای اسلامی شهر اعمال می‌گردد از نوع قیمومیتی (قانونی) است؛ به عبارتی تطابق تصمیم یا اقدام شورا نسبت به حکم قانون. از همین روست که قانون اساسی مقرر می‌دارد: «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد»<sup>۱</sup>. در نظارت قانونی یا قیمومیتی، نظارت مقام ناظر به رعایت قانون محدود می‌شود و نمی‌تواند بدون دلیلی مبنی بر خروج از حدود صلاحیت یا نقض قانون از سوی نهاد محلی، تصمیم آن را لغو و یا تغییر دهد؛ چراکه اساساً با فلسفه اختیار نهاد محلی در تصمیم‌گیری مغایر است (هاشمی، ۱۳۹۹: ۲۳).

تطابق عملکرد و تصمیمات اتخاذی از سوی شوراهای اسلامی با متن و روح قانون، تنها اختیار مقام ناظر بر این نهادهاست که حیثیت آن به امر «حاکمیت قانون» بازمی‌گردد. این نظارت قیمومیتی از دو طریق اعمال می‌شود: قیمومت بر اشخاص (عملکرد)، قیمومت بر اعمال (مصوبات)، (رضایی زاده، ۱۳۹۰: ۱۰۴). در قیمومت بر اشخاص، دولت می‌تواند مجازات‌های انتظامی همچون تعلیق یا عزل را نسبت به عضو شورای محلی اعمال نماید که این امر در مواد (۹۱) و (۹۲) قانون شوراها مقرر شده است. قیمومت روی اعمال، مهم‌ترین نظارت است و با تطابق تصمیم یا اقدام شورای محلی با حکم قانون صورت می‌گیرد که این مسئله نیز در ماده (۹۰) قانون شوراها مقرر شده است.

به هر ترتیب، اهم نظارت‌های حاکم بر اعمال شوراهای شهر، دو نوع نظارت اداری و قضایی است که عمدتاً به ترتیب توسط هیئت‌های حل اختلاف موضوع ماده (۸۹) قانون شوراها و دیوان عدالت اداری موضوع اصول یکصد و هفتادم و یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی اعمال می‌شود. مطابق اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه

تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند». دیوان که یک مرجع قضایی و حل و فصل دعوی به‌شمار می‌آید، باید وفق مقررات پس از رسیدگی در جهت حل اختلاف طرفین، مبادرت به اظهار نظر و صدور رأی نماید. دعاوی مطرح شده در دیوان، ماهیت اداری داشته و رسیدگی نیز از نوع دادرسی اداری است. به‌طور عمده، نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر اعمال شوراهای اسلامی شهر به دو صورت عمال می‌شود:

الف- نظارت مستقیم بر مصوبات شوراها که مطابق ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، توسط هیئت عمومی دیوان رسیدگی می‌شود.

ب- نظارت غیرمستقیم بر عملکرد شورا که به‌طور عمده در اقدامات شهرداری و یا آرای هیئت‌های حل اختلاف منعکس شده است که رسیدگی به این موارد براساس حدود صلاحیت دیوان منطبق با ماده (۱۰) قانون مذکور، توسط شعب دیوان صورت می‌گیرد<sup>۲</sup>. همان‌طور که در قانون شوراها منعکس شده است<sup>۳</sup>، حوزه اختیارات شورای اسلامی شهر بسیار گسترده بوده و این قانون عملاً شوراها را در مسیری قرار داده که بخش وسیعی از تصمیمات خود را از طریق شهرداری به مرحله اجرا درآورد. شورای اسلامی شهر، نهادی محلی است که با داشتن شخصیت حقوقی مستقل، صلاحیت اداره بخشی از امور و نیازمندی‌های عمومی مربوط به شهر را به‌عنوان نهادی ناظر و تصمیم‌گیرنده به‌عهده دارد. با وجود چنین اختیارات وسیعی و با عنایت به امکان وضع مقررات در حوزه شهری، وجود مرجع یا مراجعی که به امر نظارت در امور این نهاد منتخب مردم اهتمام ورزند، امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. مهم‌ترین امری که به لزوم چنین نظارتی صحنه می‌گذارد، حقوق شهری است. حقوق شهری مجموعه قواعد حقوقی است که با توجه به ماهیت عمومی خود (قاسمی، ۱۳۷۷: ۲۴۷) و اینکه با نظم عمومی مرتبط می‌شود، غالباً آمره بوده و به‌منظور حل مسائل و مشکلات ناشی از شهرنشینی و تنظیم روابط در این حوزه می‌باشد. حقوق شهری، هم حقوق شهروندی و شهرنشینی را دربر می‌گیرد و هم قواعد حقوقی حاکم بر حوزه روابط شهری را شامل می‌شود (قاسمی، ۱۳۸۲: ۳۲-۲۹). از این‌رو، با توجه به ارتباط مستقیم تصمیمات و اقدامات شوراهای شهر با حقوق شهری و تحت تأثیر گستره وسیعی از حقوق و روابط اشخاص در جامعه در حوزه صلاحیت این شوراها، قانون‌گذار طرق مختلفی را برای نظارت بر اعمال آن‌ها پیش‌بینی کرده است. در این پژوهش جهت گردآوری اطلاعات مورد نیاز از روش پیمایشی استفاده شده است. بخشی از داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز پژوهش از طریق مطالعه پیمایشی به دست آمده‌اند و جامعه آماری نیز شامل اعضای شوراهای اسلامی شهر در سراسر کشور و کارشناسان حوزه‌های مرتبط با شوراها می‌باشد.

## ۲. سوالات پژوهش

در این راستا سعی در یافتن پاسخی برای این پرسش‌ها داریم که نظارت بر شوراها چگونه است؟ و نظر کارشناسان در مورد نظارت بر شوراها چیست؟

## ۳. پیشینه پژوهش

بررسی‌ها حاکی از آن است که در ارتباط با موضوع پژوهش حاضر، پژوهش منسجمی به انجام نرسیده است؛ لذا در این پژوهش به منظور جبران و نیز تحت پوشش قرار دادن کاستی‌های پژوهشی در این باره،

آثاری چند در داخل و خارج از کشور در حوزه‌های مرتبط با موضوع را به شرح ذیل مطمح نظر قرار داده است:

شیخی طامه و گرجی ازندریانی، (۱۳۹۸)، در پژوهشی با عنوان «نظارت قضائی بر تصمیمات و اعمال شوراهای اسلامی»، به این نتیجه دست یافتند که هرچند شوراهای اسلامی شهرها، ضمن بهره‌گیری از ردیف‌های بودجه‌ای خاص، برای تامین منابع مالی خود، نیازمند حمایت‌های مالی دولت هستند، اما ساز و کارهای نظارتی دقیق و مشخصی برای نظارت دولت بر این نهادها پیش بینی نشده است و علاوه بر این امکان نظارت نهادهای نظارتی خارج از دولت نظیر دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور از شوراهای اسلامی شهر نیز محل مناقشات حقوقی است و انتظار می‌رود، قانون‌گذار، ضمن بر طرف کردن خلاءهای قانونی در این زمینه، ساز و کار نظارتی لازم به ویژه برای دولت، به عنوان تأمین‌کننده مهم مالی این نهادها را فراهم آورد.

مسعودی (۱۳۹۷)، پژوهشی با عنوان «نظارت بر تصمیمات و اعمال شوراهای اسلامی در نظام حقوقی ایران»، انجام داده است که در آن ضمن تأکید بر این نکته که شوراهای اسلامی شهر و روستا به‌عنوان یکی از نهادهای مردمی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران از جایگاه مهمی در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری برخوردار می‌باشند؛ بر این مبنای، در این پژوهش پس از توضیح طرحی کلی از نظارت، نظارت‌پذیری اعضای شورا و اصول و ضوابط حاکم بر شورا و ایجاد آن و پایبندی اعضای شورا به رعایت وحدت ملی و رعایت قوانین و موازین اسلامی و جایگاه و قلمرو و کارکردهای نظارتی هم‌چون نظارت سیاسی، مالی، اداری، قیمومتی، قضایی بر اعمال و تصمیمات شوراهای اسلامی در چارچوب قانون اساسی و قوانین و مقررات عادی و موضوعه و رویه عملی موجود، مورد تحلیل و ارزیابی قرار گرفته و آنچه که این پژوهش به‌عنوان ضرورت نیازمند توجه است نظارتی می‌باشد که به‌عنوان نظام نظارتی مطلوب و موجه و رهیافت پژوهش پیشنهاد شده است.

رحیمیان و سرمست (۱۳۹۴)، در پژوهشی به «میزان اثربخشی نظارت شورای اسلامی شهر بر بهبود عملکرد شهرداری» پرداختند و برای دستیابی به این هدف برای بررسی نظارت از منظر حقوق اداری شامل دو بعد نظارت پیشینی و نظارت پسینی استفاده شد و یافته‌ها نشان داد که میانگین داده‌های هردو نوع نظارت پیشینی و پسینی شورای اسلامی بالاتر از حد متوسط بود و ابعاد نظارت پیشینی به ترتیب؛ تصویب بودجه، تصویب معاملات و تصویب استقراض (وام) و تصویب اساسنامه شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته در بهبود عملکرد شهرداری بناب اثربخش هستند.

دادرسی نیکی (۱۳۹۵)، در پژوهش خود با عنوان «بررسی حقوقی صلاحیت مقررات‌گذاری شوراهای محلی»، بر این مهم اذعان نموده که شوراهای محلی یکی از مهم‌ترین نهادهای محلی و دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت می‌باشند. این شوراها را می‌توان، نماد نظام عدم تمرکز اداری دانست و شوراهای اسلامی شهر و روستا را باید نمونه بارز این نظام محسوب نمود که با رأی مستقیم مردم انتخاب و تشکیل

می‌شوند. یکی از وظایف شوراهای محلی، اتخاذ تصمیماتی در جهت اداره امور مربوط به محل خود می‌باشد، که در راستای این تصمیم‌گیری، بحث مقررات‌گذاری محلی توسط آنان در قالب تصمیمات، مطرح می‌گردد. نظارت شرعی بر مصوبات شوراهای نیز، با شکایت موردی از مصوبات شوراهای در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و ارجاع مصوبه به فقهای شورای نگهبان، می‌تواند زمینه این نظارت را فراهم نماید. اما با توجه به اینکه، دیوان عدالت اداری صرفاً رسیدگی به مصوبات شوراهای شهر را در صلاحیت خود دانسته است، لذا، این مسأله در مورد شوراهای دیگر دارای ابهام است. مختاری، براتی‌نیا و محمودی (۱۳۹۱)، در پژوهشی به بررسی «نظارت قضائی بر تصمیمات و اعمال شوراهای اسلامی»، پرداخته و در آن سعی شده، جایگاه و قلمرو و کارکردهای نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات شوراهای اسلامی در چارچوب قانون اساسی و قوانین و مقررات موضوعه و رویه عملی موجود، مورد تحلیل و ارزیابی قرار گرفته و به چالش‌ها و راهکارهای ممکن پرداخته شود؛ چرا که شوراهای اسلامی شهر و روستا به عنوان یکی از نهادهای مردمی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران از جایگاه مهمی در حوزه دموکراسی مشارکتی و نقش‌فزاينده مردم در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری برخوردار می‌باشند. هر چند جایگاه واقعی شوراهای با شرایط کنونی، فاصله زیادی دارد اما در هر صورت این نهاد محلی در حوزه‌ها و قلمروهای مشخص در نظام عدم تمرکز محلی تصمیم‌گیری و نظارت‌های ممتازی، اتخاذ می‌نماید. نظارت قضایی به عنوان یکی از عناصر مهم حاکمیت قانون و اندیشه حکمرانی مطلوب در جهت احقاق حقوق مردم و حفظ حقوق و آزادی‌های مشروع به شمار می‌آید. بنابراین در اندیشه مذکور هر مقام عمومی اعم از دولتی و یا غیر دولتی حقوق یا آزادی‌های بنیادین مردم را نقض و یا محدود نماید، بایستی تصمیم و اقدامش باطل و کأن لم یکن تلقی گردد. پژوهش حاضر به دنبال بررسی نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات شوراهای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در دو حوزه نظارت‌های دیوان عدالت اداری و دادگستری می‌باشد، البته به اختصار پاره‌ای از نظارت‌های غیر قضائی بر شمرده شده‌اند. میلر<sup>۴</sup> (۲۰۱۵) در پژوهشی با عنوان «فرآیند مشارکت عمومی در مدیریت دولت محلی: مطالعه موردی نظارت بر شورای شهرداری»، فرآیند مشارکت عمومی در اداره‌ی حکومت محلی و نظارت بر شورای شهر سرمبان را مورد بررسی قرار دادند و بیان داشتند که مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری‌ها نشان‌دهنده مدیریتی سالم و بی‌حاشیه است که برخوردار از چنین حکومتی در راه اجرای موفق طرح‌های توسعه ملی امری ضروری به نظر می‌رسد. پینتر<sup>۵</sup> (۲۰۱۴)، در پژوهشی تحت عنوان «تأثیر ساختارهای مدنی نظارتی و شهری در توسعه مفهوم حاکمیت در کشورهای در حال توسعه: مورد مطالعه: شورای شهر در ترکیه» معتقد است برداشت عمومی از شکل‌گیری شوراهای شهر در واقع ایجاد مدل مشارکتی و نوین در حکومتداری محلی است. اما مفهوم حکومت‌داری نباید تنها در قالب یک عنوان برای ایجاد مدل‌های مشارکتی نوین در نظر گرفته شود، بلکه باید به آن به‌عنوان مفهومی کلیدی و اساسی در ایجاد دولت و سیستم اجتماعی جدید به عنوان ابزاری برای مدیریت عمومی نوین نگاه کرد.

مروری بر پژوهش‌های انجام شده داخلی و خارجی نشان می‌دهد که اولاً پژوهشی که دقیقاً مرتبط با عنوان پژوهش حاضر باشد، صورت نگرفته است و موانع متعددی وجود دارد که برخی از این عوامل فرهنگی و اجتماعی و برخی سیاسی و حقوقی و حتی موارد اقتصادی نیز می‌توانند باشند، از این رو در مباحث حقوقی و قانونی باید به ساختارها و نهادها و بسترسازی مرتبط با این نوع حکمرانی توجه داشت.

#### ۴. چارچوب نظری پژوهش

یکی از مهم‌ترین عواملی که به تداوم حیات بشر کمک کرده، همکاری و مشارکت میان انسان‌هاست. بررسی جایگاه و اهمیت مشارکت مردمی در قانون برنامه ششم توسعه به‌عنوان مهم‌ترین برنامه عملیاتی کشور که جهت دهنده اصلی فعالیت‌ها و اقدامات اجرایی کشور طی پنج سال است؛ از اهمیت بالایی برخوردار است. به علاوه وجود انسجام و یکدستی سند در به کارگیری مفاهیم بنیادین و اساسی مرتبط با مشارکت مردمی، موضوع مهمی است و ارزیابی این قانون از این جهت و معرفی ضعف‌ها و کاستی‌ها می‌تواند به تدوین هر چه بهتر و کارآمدتر قوانین و برنامه‌های آتی کمک کند. زیرا وجود ابهام و نارسایی، بروز خطاها و اشتباهات ناخواسته و پیامدهای قصد نشده‌ای را در آیین نامه اجرایی این سند و دیگر برنامه‌های تدوین شده و اقدامات ذیل آن به دنبال خواهد داشت و به یقین نقضی مهم و غیرقابل چشم پوشی است. قانون برنامه ششم توسعه از حیث توجه به چهار بعد اصلی مشارکت یعنی تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا و انسجام حائز اهمیت می‌باشد (محمدزاده، ۱۳۹۶)، که در اینجا به نظارت بر عملکرد شوراهای می‌پردازیم.

#### ۴-۱ نظارت

فلسفه اصلی نظارت اجرای صحیح قوانین و جلوگیری از دخالت‌های غیر قانونی مقامات اجرایی و سیاسی در پروسه انتخاباتی و تامین آزادی واقعی شهروندان در این مشارکت سیاسی برای برگزاری انتخاباتی آزاد و منصفانه است. از آنجایی که یکی از اصلی‌ترین اهداف دموکراسی تامین حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد از جمله حق انتخاب شدن و انتخاب کردن می‌باشد. بی تردید امر نظارت بر این مقوله از اهمیت دو چندان برخوردار می‌شود. بنابراین می‌توان مدعی شد که تنها نظام نظارت تضمینی که تلفیقی از نظارت پیشینی و رسیدگی پسینی است، ترجمان واقعی فلسفه وجودی نظارت را تحقق عینی و عملی خواهد بخشید. نظارتی که بر انتخابات شورا می‌شود از سوی مجلس شورای اسلامی خود یک نظارت پسینی است که نقش زیادی در نظارت بر این شورا و عملکرد آن دارد. چون در عمل این نظارت مانع حضور برخی از داوطلبان در شورای شهر و روستا می‌گردد و چه بسا با اعمال سلیق سیاسی هیئت‌های اجرایی و نظارت امکان حضور همه سلیق وجود نداشته باشد (هاشمی و عدالت‌جو، ۱۳۹۴).

#### ۴-۲ نظارت بر شوراهای

نظارت و کنترل، از زیربخش‌های بحث حاکمیت قانون است. این نکته واضح است که دولت مرکزی باید بر نهادهای عدم تمرکز نظارت داشته باشد، ولی بحث بر نوع نظارت و محدوده آن است تا نتایج نامطلوبی از این نظارت ایجاد نشود. در تقسیم‌بندی نظارت، آن را به دو دسته نظارت سلسله‌مراتبی و قیمومی تقسیم می‌کنند. نظارت سلسله‌مراتبی، درون سازمانی است و به صورت عمودی از سوی ناظر بر نظارت شونده اعمال می‌شود و مبتنی بر تبعیت است، برخلاف نظارت قیمومی (قیمومتی) که نظارتی افقی، بین سازمانی و مبتنی بر هماهنگی است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۹: ۶۹). نظارتی که بر نهادهای متمرکز اعمال می‌شود نظارت

سلسله مراتبی است؛ یعنی این نهادها در سلسله مراتب قدرت مرکزی قرار می‌گیرند و نظارت قدرت مرکزی به‌طور سلسله‌مراتبی بر آن‌ها اعمال می‌شود. زیرا نهادهای متمرکز، از بدنه اصلی حکومت محسوب می‌شوند و استقلال تصمیم‌گیری فارغ از تصمیمات حکومت مرکزی نخواهند داشت. اما در نظام غیرمتمرکز، نهادهای محلی، «نهادهای خودگردان و دارای استقلال تصمیم‌گیری» هستند و لذا لازم می‌آید در سلسله مراتب قدرت مرکزی قرار نگیرند و حداکثر نظارتی که بر آن اعمال شود نظارت قیمومتی یا نظارت قانونی باشد. این نظارت مبتنی بر نظام هماهنگی با همکاری است و کارکنان واحدهای غیرمتمرکز به‌طور مستقیم از دستورات مقامات سازمان مرکزی تبعیت نمی‌کنند (عمید زنجانی؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۲۰۶). از این‌رو، نظارتی که بر واحدهای محلی اعمال می‌گردد می‌بایست از نوع قیمومتی (قانونی) باشد.

در نظارت سلسله‌مراتبی، مقام مافوق حق تغییر و اصلاح تصمیمات مقام مادون را خواه به علت مغایرت‌های این تصمیمات با قانون، خواه به علت رعایت نکردن مصالح و لوازم کار خواهد داشت. اما در نظارت قانونی یا قیمومتی، نظارت مقام ناظر به رعایت قانون محدود می‌شود و نمی‌تواند بدون دلیلی مبنی بر خروج از حدود صلاحیت یا نقض قانون از سوی نهاد محلی، تصمیم آن را لغو و یا تغییر دهد چراکه اساساً با فلسفه اختیار نهاد محلی در تصمیم‌گیری مغایر است. تطابق عملکرد و تصمیمات اتخاذی از سوی شوراهای اسلامی با متن و روح قانون، تنها اختیار مقام ناظر بر این نهادهاست که حیثیت آن به امر «حاکمیت قانون» بازمی‌گردد. این نظارت قیمومتی از دو طریق اعمال می‌شود قیمومت بر اشخاص (عملکرد)، قیمومت بر اعمال (مصوبات)، (رضایی‌زاده، ۱۳۹۰: ۱۰۴). در قیمومت بر اشخاص، دولت می‌تواند مجازات‌های انتظامی هم‌چون تعلیق یا عزل را نسبت به عضو شورای محلی اعمال نماید. قیمومت روی اعمال، مهم‌ترین نظارت است و با تطابق تصمیم یا اقدام شورای محلی با حکم قانون صورت می‌گیرد.

با این توضیح باید گفت در سیستم عدم تمرکز، نظارت دولت مرکزی بر نهادهای غیرمتمرکز، نظارت سلسله‌مراتبی و عمودی نیست، بلکه این نظارت قانونی و به لحاظ رعایت مواد قانونی است. نظارت سلسله‌مراتبی و عمودی از سوی دولت مرکزی بر نهادهای غیرمتمرکز باعث سلب استقلال و یا حداقل تحت تأثیر قرار گرفتن این استقلال و خودمختاری است که از مهم‌ترین مؤلفه‌های این نوع از نهادها محسوب می‌شود. نهادهای محلی باید به‌عنوان نمایندگان مردم محل، استقلال داشته باشند و از حالت دولتی بودن خارج شوند (سلرز و لیداستروم<sup>۱</sup>، ۲۰۰۷).

قوانین و مقررات مصوب مجلس شورای اسلامی که در اجرای اصول قانون اساسی مورد تصویب قرار گرفته‌اند، موضوع ضرورت نظارت بر عملکرد و مصوبات و اعضای شوراهای اسلامی را به طریق زیر پیش‌بینی کرده‌اند:

هیئت‌های حل اختلاف: اصلی‌ترین رکن ناظر بر شوراهای اسلامی، هیئت حل اختلاف است که در سه سطح مرکز، استان و شهرستان تشکیل می‌شود. براساس ماده (۷۹) قانون شوراهای، به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراهای از وظایف قانونی، هیئت‌هایی به نام هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات تشکیل می‌شود.<sup>۱</sup> این هیئت‌ها تقریباً ترکیبی دولتی دارد و یا حداقل می‌توان نقش اعضای دولتی

<sup>۱</sup> . Sellers, & Lidstrom



را در این هیئت‌ها بسیار مؤثرتر و پرننگ‌تر دانست. بنابراین، در فرض طرح دعوا بین دستگاه‌های دولتی و شورا، امکان تحت تأثیر قرار گرفتن انصاف از سوی اعضا و نیز امکان جانبداری این هیئت‌ها از مواضع دولت در برابر مواضع شورا قابل تصور است. براساس آمار موجود، در طول دوره ۶ ساله شورای سوم (۱۳۸۶-۱۳۹۲)، ۳۵۰ پرونده در هیئت حل اختلاف مرکزی وزارت کشور از سوی هیئت‌های حل اختلاف استانی واصل شده که از این تعداد ۲۴۹ پرونده مربوط به سلب عضویت اعضای شوراهای شهر و روستا در سراسر کشور بوده و در نهایت ۹۲ فقره از این پرونده‌ها، به سلب عضویت منجر شده است. ادله ۱۱۰ پرونده واصله هم برای سلب عضویت نمایندگان مردم کافی نبوده و هیئت حل اختلاف مرکزی آن را رد کرده است. مدارک سایر پرونده‌ها هم غالباً تکمیل نبوده و در نتیجه امکان رسیدگی به آن وجود نداشته است. دلایل سلب عضویت اعضای شوراهای شهر و روستا در دوره سوم عدم سکونت دائمی در محل، ممنوعیت‌های شغلی ذکر شده در قانون، غیبت مکرر در جلسات، انجام اعمال خلاف شئون شوراها (به عنوان مثال انعقاد قرارداد مالی با مسئولان درجه یک، رعایت نکردن قانون و یا ارتکاب هر عمل خارج از ضوابط قانونی شوراها)، مداخله در امور شهرداری فراتر از تکالیف قانونی و نیز محکومیت‌های قضایی ناشی از سوء استفاده از جایگاه نمایندگی مردم از جمله دلایلی بود که زمینه سلب عضویت ۹۲ عضو شوراهای شهر و روستا را ایجاد کرد. در عین حال مشکلاتی که موجب سلب عضویت اعضای شوراهای شهر می‌شود پیچیده‌تر از روستاهاست. در شهرها دلایل مختلفی اعم از غیبت مکرر در جلسات شورا به دلیل خودمحوری و ناهماهنگی با سایر اعضا، مداخله در امور اجرایی و نیز، محکومیت‌های قضایی ناشی از سوء استفاده اعضا از جایگاه نمایندگی مردم که اغلب هم سوء استفاده‌های مالی است، موجب سلب عضویت اعضای شوراها شده است (خبرگزاری دانشجویان ایران، ۱۳۹۲). نظارت اعمال شده بر شوراها از حیث موضوع نظارت متفاوت است. این نظارت می‌تواند بر موجودیت شوراها (انحلال) یا بر اعضا و یا بر تصمیمات آن‌ها باشد.

#### ۴-۳ روش‌های اعمال نظارت

– **انحلال شورا:** طبق اصل یکصد و ششم قانون اساسی «انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آن‌ها را قانون معین می‌کند. شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند». با توجه به قیود فراوان اصل یکصد و ششم قانون اساسی و اینکه انحلال را جزء استثنائات و آن هم برای انحراف از وظایف قانونی در نظر گرفته است، تفسیرهای موسع نظری و کاربرد گسترده عملی در استفاده از ابزار انحلال شورا نمی‌تواند شایسته تلقی شود و تبدیل نظارت قانونی به سلسله مراتبی تلقی می‌گردد. با توجه به انحلال هشت شورای شهر و روستا در دوره سوم (۱۳۸۶-۱۳۹۲)، شوراهای حل اختلاف استانی ۲۲ پیشنهاد انحلال شورا را به هیئت حل اختلاف مرکزی ارسال کرده‌اند که از این تعداد با هشت مورد موافقت شد و شورای دو کلانشهر اهواز و رشت هم در بین شوراهای منحل شده قرار دارند. در استان تهران هم در این دوره، شورای شهر گلستان منحل شد. مهم‌ترین دلیل انحلال شوراها خودمحوری و عدم تعامل درون گروهی و عدم تشکیل جلسات شورا برابر قانون، ناتوانی در انتخاب شهردار واجد شرایط، مداخله شورا در امور اجرایی شهرداری فراتر از وظایف و تکالیف

خود، از دست دادن نصاب قانونی برای تشکیل جلسات به دلیل سلب عضویت یا غیبت عمدی اعضای شورا برای خارج کردن شورا از انتفاع و نیز تأخیر در تصویب بودجه شهرداری‌ها می‌باشد که موجب انحلال شوراها شده است. اختلافات در موضوع انتخاب شهردار از مهم‌ترین مواردی است که موجب انحلال شوراها شده است (خبرگزاری دانشجویان ایران، ۱۳۹۲).

- **سلب عضویت:** طبق ماده (۸۵) قانون شوراها و نیز ماده (۸۵) مکرر، سلب عضویت با دخالت مقامات مرکزی انجام می‌شود. هرچند در لزوم سلب عضویت اعضای متخلف شورا شکی وجود ندارد، ولی دادن نقش گسترده به نمایندگان دولت مرکزی وزیر کشور، استاندار و فرماندار) در پیشنهاد یا تصویب سلب عضویت اعضای شورای شهر می‌تواند استقلال شورا و اعضای آن را تحت تأثیر قرار دهد (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۲۸).

- **رد تصمیمات:** براساس ماده (۸۰)<sup>۷</sup> قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوبات شوراها دو هفته پس از ابلاغ لازم‌الاجرا می‌شود و در صورتی که در مهلت مذکور مقامات صالح مربوط - که در تبصره «۱» این ماده مشخص شده‌اند، به آن اعتراض داشته و آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها بدانند، این امر را به شورا منعکس می‌کنند و شورا نیز موظف به بررسی آن است. شایان ذکر است که این اعتراض مانع از لازم‌الاجرا شدن مصوبه شورا می‌شود. در صورت عدم اصلاح مصوبه توسط شورا و اختلاف بین مقام معترض و شورا، هیئت حل اختلاف ذیربط ظرف ۲۰ روز به موضوع رسیدگی کرده و حل اختلاف می‌نماید. قابل ذکر است که در ماده (۸۰) قانون فوق‌الذکر به اعتراض سایر اشخاص از مصوبه شورا نیز اشاره شده و در تبصره «۱» ماده مذکور، مرجع رسیدگی به این امر «محاکم صلاحیت دار» که همانا دیوان عدالت اداری است، معرفی شده است. علاوه بر دو مورد فوق، براساس تبصره «۲» ماده مذکور، پس از لازم‌الاجرا شدن مصوبه شورا نیز می‌توان نزد هیئت حل اختلاف مرکزی به مصوبه شورا اعتراض کرد. وزیر کشور نیز در برخی از موارد، اختیار لغو مصوبه شورای شهر را دارد که در بخش مربوط به محدودیت منابع مالی به آن‌ها اشاره شده است. اخیراً نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر برخی از مصوبات شورای عالی استان‌ها نیز افزوده شده است.<sup>۸</sup>

البته در سال ۱۳۹۵ سه تبصره به ماده (۸۰) قانون شوراها الحاق شد که براساس آن «مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض هیئت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین» - که در این قانون به اختصار «هیئت تطبیق مصوبات» نامیده می‌شود - قرار نگیرد لازم‌الاجراست و در صورتی که هیئت مذکور آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها تشخیص دهد می‌تواند با ذکر مورد و به‌طور مستدل حداکثر ظرف مدت دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه، اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر کند».

به‌طور کلی باید گفت از زمان اجرایی شدن موضوع خودگردانی محلی با مصداق شوراهای اسلامی و نظارت بر آن‌ها تاکنون پیشرفت‌های چندانی در زمینه فرآیند نظارت و کنترل بر عملکرد و مصوبات این نهادها صورت نگرفته و به یک نظام منسجم بدل نگشته است. هم‌چنین عملکردها و قضاوت‌های

هیئت‌های حل اختلاف (اعم از مرکزی یا رده پایین) در مقام نظارت بر شوراهای اسلامی مقوله نظارت را از منطق و هدف اصلی خود دور نموده و چه بسا زمینه را برای عدول شوراهای اسلامی از چارچوب مقرر و تضییع حقوق افراد یا جامعه و در برخی موارد، تضییع حقوق شوراهای اسلامی فراهم کرده است. با توجه به این مواد قانونی درمی‌یابیم که محدودیت‌های فرآیندی، زمانی و بوروکراسی‌های اداری و ضعف در ضمانت اجرای مصوبات شوراها و نظارت‌های استصوابی گونه نمایندگان دولت مرکزی، نتیجه‌ای جز تضعیف تدریجی شوراها ندارد و باید نسبت به اعتماد دو سویه دولت مرکزی و شوراها تلاش بیشتری کرد (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۲۸). سازوکار نظارتی پیش بینی شده در قانون برای اعمال نظارت بر شوراهای اسلامی، تا حد زیادی به نظارت سلسله مراتبی شبیه است که توسط عوامل دولت مرکزی، مخصوصاً وزارت کشور و توابع آن اعمال می‌شود (سلتزین<sup>۱</sup>، ۲۰۰۸).

درباره ترکیب هیئت‌های حل اختلاف و محل استقرار دبیرخانه هیئت‌ها، نکات زیر قابل تأمل است:

۱. در خصوص هیئت حل اختلاف مرکزی، رئیس جمهور و وزیر کشور نوعاً به یک نهاد تعلق دارند (قوه مجریه). در نتیجه رئیس جمهور می‌تواند نظارت مورد نظر خود را از طریق وزیر کشور (معاون ذیربط) اعمال کند و به نظر می‌رسد لازم نیست که رئیس جمهور در این هیئت مستقلاً دارای نماینده باشد.

۲. در هیئت حل اختلاف مرکزی، قدرت عمل و توان مانور نمایندگان نهادهای محلی در این هیئت در قیاس با تعداد نمایندگان دولت مرکزی بسیار پایین است (۳ عضو در برابر ۶ عضو). اگرچه در ظاهر امر تلاش شده است که نوعی توازن بین قوای سه گانه در این ترکیب ایجاد شود (هر قوه ۲ نماینده) با این حال در باطن امر نمایندگان دولت مرکزی در یک طرف قرار دارند و یک بلوک را تشکیل می‌دهند و در طرف دیگر سه عضو شورای عالی استان‌ها. لذا تفوق دولت مرکزی ایجاب می‌کند که نوعی فشار قدرت مرکزی بر شوراها اعمال شده و تصمیمات شوراها را به سمت سیاست‌های مدنظر دولت سوق دهد. این نهاد ناظر باید حائز استقلال از بدنه قدرت بوده و به گونه‌ای باشد که دست‌ان پنهان اقتداری نسبت به شوراها نداشته باشد و تا حد بسیاری ذینفع در قضیه نباشد.

۳. اساساً موضوع اقتدار شوراها در مقررات و سیاست‌گذاری، به نوعی این نهادهای خودگردان را وارد عرصه رقابت با قوه مقننه و مجریه می‌سازد. این امر موجب می‌شود که مقامات این دو قوه به دنبال روزنه نفوذ قدرت بر این شوراها برآیند و سیاست خود را نسبت به تصمیمات شوراها غالب سازند. لذا نهاد ناظر باید تا حد امکان از اعضای این دو قوه تشکیل نشود و اگر هم این امر با توجه به لزوم نظارت حکومت مرکزی بر شوراها اجتناب ناپذیر تلقی شود، اعضای هیئت ناظر طوری تعیین گردند که نمایندگان حکومت مرکزی و شوراها در این نهاد ناظر، به تساوی باشند تا کفه ترازو به نفع هیچ یک سنگینی نکند. در حالی که قانونگذار این مسئله را مورد توجه قرار نداده است. نفوذ ناظری که خود نسبت به عملکرد و تصمیمات شوراها ذینفع است علاوه بر اختلال در استقلال شوراها، موجب امحای نظام خودگردان می‌شود و عملاً شوراها به جای عینیت بخشیدن به خواست مردم، نهاد اعلام کننده سیاست‌های تحمیل شده حکومت مرکزی می‌شوند. در این بین آنچه به نظر می‌رسد اختلال بسیار کمتری نسبت به عملکرد و تصمیمات شوراها ایجاد می‌کند، یک نهاد ناظر مستقل است که باید ذیل دستگاه قضایی کشور باشد. چون اساساً قوه

1. Saltzstein

قضائیه مطابق آنچه قانون اساسی نیز در اصل یکصد و پنجاه و ششم بیان کرده، از بدنه قدرت دولت مستقل می‌باشد.

۴. تبصره ماده (۷۹) قانون محل استقرار دبیرخانه هیئت‌های حل اختلاف را داخل در قوه مجریه مقرر کرده است. در سطح مرکزی وزارت کشور، در سطح استان استانداری و در سطح شهرستان فرمانداری محل تشکیل جلسات هیئت‌های حل اختلاف مقرر شده است. اگرچه حضور و دخالت وزارت کشور (و کلاً قوه مجریه) را در امر نظارت بر شوراهای نمی‌توان پذیرفت، لکن با ترکیب نامتجانسی که در این هیئت ایجاد شده است، وزارت کشور و توابع استانی و شهرستانی به حداقل به خاطر مسئولیت و پاسخگویی این وزارتخانه - گزینه مناسب‌تری نسبت به مجلس شورای اسلامی برای تشکیل جلسات هیئت می‌تواند باشد؛ اما تشکیل دبیرخانه هیئت‌های حل اختلاف در وزارت کشور، با توجه به نفوذ قدرت قوه مجریه در شوراهای جهت عرصه رقابت سیاسی میان آن‌ها، عملاً محل اشکال است. تبصره ماده (۷۹) قانون مقرر کرده است که معاون ذی‌ربط وزیر کشور به‌عنوان دبیر هیئت مرکزی انجام وظیفه می‌نماید. اگرچه مسئولیت دبیر صرفاً اداری و ناظر بر رعایت ترتیبات شکلی قانون می‌باشد، لکن تأثیر و نفوذ این مسئول در مورد مطرح کردن پرونده‌ها و اعمال نفوذی که از این طریق دارد را نباید از یاد برد. همچنین اگرچه شوراهای بیشترین ارتباط را با وزارت کشور دارند، اما احتمالاً در مقوله مصوبات و عملکرد شوراهای، اختلافاتی بین آن‌ها باشد که حضور نماینده وزارت کشور هم به عنوان عضو و هم به عنوان دبیر در این هیئت نفوذ ناروایی را در اصل قضاوت درباره نحوه عملکرد و مصوبات شوراهای برجای بگذارد. از این رو، تشکیل دبیرخانه این نهاد ناظر در یک قوه مستقل یعنی قوه قضائیه عقلانی‌تر و منطقی‌تر به نظر می‌رسد.

#### ۵. روش شناسی پژوهش

روش تحقیق در پژوهش حاضر توصیفی-تحلیلی است و بر داده‌های آماری متکی نمی‌باشد، لذا جهت تجزیه و تحلیل داده‌ها تلاش شده است تا با روش استدلال منطقی که حاصل اندیشیدن و تفکر عقلانی در پژوهش‌ها و منابع حقوقی موجود است، پژوهش حاضر به انجام و فرجام مطلوب برسد. در این قسمت از پژوهش ابتدا پرسشنامه‌ای در راستای موضوع، یعنی در چهار محور اصلی عملکرد شوراهای شهر، جایگاه شوراهای در قوانین و مقررات، عدم تمرکز و در نهایت منابع درآمدی طراحی شد و برای اجرای پیش‌آزمون در اختیار صاحب‌نظران قرار داده شد. از این رو برای سنجش روایی تحقیق، با وجود دقت و ممارست فراوان در طراحی پرسشنامه و ویرایش چندباره آن، پرسشنامه نهایی در اختیار ۲۳ نفر شامل کارشناسان و اعضای شورای شهر قرار گرفت تا با این کار مرحله پیش‌آزمون انجام گیرد و روایی گویه‌ها و در واقع روایی تحقیق مورد سنجش قرار گیرد. در ضمن از پاسخگویان خواسته شد تا نظرها، انتقادات و پیشنهادهای خود را درباره سؤالات و نحوه چینش و دسته‌بندی آن‌ها در حاشیه پرسشنامه لحاظ کنند. پرسشنامه‌ای که در مرحله پیش‌آزمون به پاسخگویان ارائه شد، شامل سه بخش بود که چهار مفهوم اصلی گزارش یعنی عملکرد شوراهای نظام متمرکز، منابع درآمدی و آشنایی با جایگاه حقوقی شوراهای را مورد سنجش قرار می‌داد. داده‌ها و اطلاعات اسنادی به روش تحلیل محتوا و داده‌های میدانی به صورت تحلیل کمی با استفاده از نرم افزار SPSS و از طریق آنالیز واریانس یک طرفه، آزمون T تک نمونه‌ای و تحلیل عاملی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

## ۶. یافته‌های پژوهش

در این قسمت از پژوهش ابتدا پرسشنامه‌ای در راستای موضوع، یعنی در چهار محور اصلی عملکرد شوراهای شهر، جایگاه شوراها در قوانین و مقررات، عدم تمرکز و در نهایت منابع درآمدی طراحی شد و برای اجرای پیش‌آزمون در اختیار صاحب‌نظران قرار داده شد. از این‌رو برای سنجش روایی تحقیق، با وجود دقت و ممارست فراوان در طراحی پرسشنامه و ویرایش چندباره آن، پرسشنامه نهایی در اختیار ۲۳ نفر شامل کارشناسان و اعضای شورای شهر قرار گرفت تا با این کار مرحله پیش‌آزمون انجام گیرد و روایی گویه‌ها و در واقع روایی تحقیق مورد سنجش قرار گیرد. در ضمن از پاسخگویان خواسته شد تا نظرها، انتقادات و پیشنهادهای خود را درباره سؤالات و نحوه چینش و دسته‌بندی آن‌ها در حاشیه پرسشنامه لحاظ کنند. پرسشنامه‌ای که در مرحله پیش‌آزمون به پاسخگویان ارائه شد، شامل سه بخش بود که چهار مفهوم اصلی گزارش یعنی عملکرد شوراها، نظام متمرکز، منابع درآمدی و آشنایی با جایگاه حقوقی شوراها را مورد سنجش قرار می‌داد. تدوین گویه‌های مربوط به عملکرد شوراهای اسلامی شهر براساس ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور بوده است. در این قسمت گویه‌ها بر مواردی همچون انتخاب شهرداران توانمند، شناخت و رفع کمبودها و نیازهای شهری، میزان مشارکت دادن مردم در اداره امور، نظارت بر اجرای پروژه‌های شهرداری، نظارت بر حسن اداره امور شهر و تصویب مقررات لازم، نظارت بر اجرای درست مصوبات شورا، نظارت بر حسن امور مالی و معاملاتی شهرداری، همکاری با مسئولان و نهادهای اجرایی در امور مختلف، استیضاح صحیح شهردار، انتشار بودجه و هزینه شورا در پایان هر سال مالی و تصویب منصفانه نرخ خدمات شهری تأکید داشته است. گویه‌های قسمت حقوقی نیز براساس مطالعه پژوهش‌های موجود و با توجه به قانون اساسی و شوراها استخراج شده است. در این قسمت بر مواردی همچون شخصیت حقوقی، جایگاه شوراها در نظام اداری، ضمانت اجرایی مصوبات شوراها، تفسیر شورای نگهبان از اصول مرتبط با شوراها در قانون اساسی، سازوکار مشخص نظارت بر مصوبات شوراها، حیطه وظایف شوراهای اسلامی شهر، آشنایی اعضا با قانون و شفاف بودن قوانین تأکید شده است. گویه‌های مرتبط با عدم تمرکز و منابع درآمدی نیز بر موفقیت‌آمیز بودن توزیع قدرت از طریق شوراها، تقسیم وظایف نهادهای محلی و مرکزی، منابع درآمدی نهادهای محلی، شفافیت و پاسخگویی در قبال درآمدهای کسب شده یا فساد ایجاد شده مرتبط با منابع درآمدی تأکید دارد. برای بررسی پایایی پرسشنامه از معیار آلفای کرونباخ استفاده شده است که نتایج زیر به دست آمد:

جدول ۱. نتایج مرحله تست پرسشنامه

متغیرها	تعداد گویه در پرسشنامه	آلفای کرونباخ
عملکرد شوراها	۱۶	۰/۹۳۴
آشنایی با جایگاه حقوقی شوراها	۱۸	۰/۷۸۹

به علاوه براساس نتایج حاصل از پیش‌آزمون، تغییراتی در نوع طرح گویه‌ها داده شد تا ابهامات و دوپهلویی‌های احتمالی برطرف شود. در انتهای پرسشنامه نیز سؤالاتی مطرح شد که هدف از طرح آن‌ها سنجش عواملی است که غیر از متغیرهای اصلی تحقیق، بر عملکرد شوراهای مؤثرند و همچنین بیان پیشنهادهایی که بر ارتقای عملکرد شوراهای مؤثر می‌باشد. جامعه آماری این گزارش را دو طیف از جامعه مورد نظر پژوهش تشکیل می‌دهد که شامل تمام اعضای شوراهای اسلامی شهر در سراسر کشور و کارشناسان حوزه‌های مرتبط با شوراهاست. از آنجا که امکان بررسی همه اعضای جامعه آماری به علت صرف وقت و هزینه زیاد وجود ندارد؛ در این تحقیق نمونه‌ای از جامعه آماری به صورت تصادفی انتخاب شد. برای اینکه نمونه انتخاب شده معرف جامعه آماری باشد، باید در انتخاب حجم نمونه دقت می‌شد، به همین خاطر با توجه به اینکه جامعه آماری ما در رابطه با اعضای شوراهای دوره چهارم مشخص بود، در ابتدا براساس فرمول کوکران به انتخاب تعداد جامعه نمونه پرداختیم. با توجه به اینکه حجم جامعه آماری برابر با ۷۱۹۳ نفر بوده است، تعداد جامعه نمونه این تحقیق بر مبنای فرمول کوکران برابر با ۳۶۴ نفر تعیین شد. از طرف دیگر با توجه به اینکه آمار دقیقی از کارشناسان متخصص و خبره در زمینه شوراهای در کشور وجود ندارد، محقق با مطالعه و مشورت با متخصصان در امر روش تحقیق، به انتخاب ۱۰۰ نفر برای جامعه نمونه در رابطه با کارشناسان مرتبط اقدام کرده تا بر مبنای دیدگاه‌های متفاوت به تحلیل دقیق‌تر مسئله پردازد (معاونت پژوهشی سیاسی - حقوقی، ۱۳۹۶: ۷۰). در نهایت کل جامعه نمونه ۴۶۴ نفر شد که سهم هر کدام از گروه‌ها در جدول زیر بیان شده است:

جدول ۲. جامعه آماری پاسخگویان

گروه‌های مختلف پاسخگویان	تعداد کل جامعه آماری	سهم آنان از کل نمونه
اعضای شورای اسلامی شهر دوره چهارم	۷۱۹۳	۳۶۴
کارشناسان	۱۰۰	۱۰۰

پس از تعیین حجم نمونه و اختصاص سهمی به هر کدام از گروه‌های پاسخگو، افراد به صورت تصادفی انتخاب شده و پرسشنامه بین آن‌ها توزیع شد. تجزیه و تحلیل داده‌های آماری در این پژوهش به وسیله نرم‌افزار SPSS انجام شده است. همچنین برای تجزیه و تحلیل داده‌های جمع‌آوری شده از آمار استنباطی که به بررسی روابط علی بین متغیرهای موجود در مدل مفهومی تحقیق می‌پردازد، استفاده شده است. در سطح دو متغیره بررسی عملکرد شوراهای به صورت کلی و به تفکیک نظرات کارشناسان و اعضای شورای شهر خواهد آمد. همچنین معناداری روابط میان هریک از متغیرهای مستقل با متغیر وابسته و همین‌طور میزان تأثیرگذاری هریک از متغیرهای مستقل با متغیر وابسته نیز به صورت کلی و به تفکیک کارشناسان و اعضای شورای شهر بررسی می‌شود. برای بررسی چگونگی عملکرد شوراهای از آزمون تی

تک نمونه‌ای استفاده شده و برای سنجش عملکرد شوراهای سؤالاتی در طیف پنج درجه‌ای لیکرت طراحی شده که در آن‌ها گزینه خیلی کم حائز نمره یک و گزینه خیلی زیاد دارای نمره پنج است. و سپس گویه‌های هرکدام از شاخص‌های تحقیق در هم ادغام شده و شاخص‌های عملکرد شوراهای تهیه شد. به این ترتیب کسب نمره بالاتر به معنای بهتر ارزیابی کردن عملکرد شوراهاست. حال برای آزمون فرضیات باید نمره کسب شده از شاخص عملکرد شوراهای را با یک مقدار استاندارد که نشانگر وضعیت مطلوب باشد، مورد مقایسه قرار داد، اما از آنجا که چنین نمره‌ای در دسترس نبود از میانگین نمره طیف پنج درجه‌ای، یعنی نمره ۳ به عنوان نمره استاندارد و معیار مقایسه استفاده شد.

### جدول ۳. نتایج آزمون تی تک نمونه‌ای از شاخص عملکرد شوراهای

شاخص	سمت	میانگین	ملاک مقایسه	اختلاف با میانگین معیار	نمره T	درجه آزادی	سطح معناداری**	نتیجه آزمون
۱۴۰۱ تیر شماره چهارم شماره پنجم شوراهای ایران، سال	کارشناس	۲۶۷,۲	۳	-۰/۳۷۳	-۰۳۹,۷	۹۹	۰/۰	معنادار بودن اختلاف
	عضو شورای شهر	۵۳۰,۳	۳	۰/۵۳۰	۲۶۹,۱۴	۳۴۵	۰/۰	معنادار بودن اختلاف

\*\* P>0.05

همان‌طور که در جدول بالا مشاهده می‌شود، شاخص عملکرد شوراهای از نظر خود اعضا، با میانگین ۳,۵۳۰ و هم‌چنین (T= 14.269) و سطح معناداری ۰,۰۰۰ اختلاف معناداری با میانگین استاندارد مورد نظر (نمره ۳) دارد و از آنجا که بالاتر از آن است، مثبت و مطلوب ارزیابی شده است. اما شاخص عملکرد شوراهای از نظر کارشناسان با میانگین ۲,۲۶۷ و (T= -7.039) و سطح معناداری ۰,۰۰۰ بوده است. شایان ذکر است که شاخص بالا در سطح ۰,۰۵ سنجیده شده است. از آنجا که وضعیت شاخص عملکرد شوراهای از نظر کارشناسان پایین‌تر از ملاک مقایسه بوده، بنابراین ارزیابی آن‌ها از عملکرد شوراهای منفی بوده که به نظر واقع‌بینانه‌تر است. در ذیل با توجه به عنوان پژوهش وضعیت نظارت بر شوراهای بررسی قرار می‌گیرد.

### جدول ۴. نظر اعضای شورا درباره وجود سازوکار مشخص نظارت بر شوراهای

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۳۲	۱۵۲	۵۴	۱۰۰	۲۴

درصد	۸/۵	۳۹/۷	۱۴/۱	۲۶/۱	۶/۴
------	-----	------	------	------	-----

در این باره پاسخ اعضای شوراها به گویه «سازوکار مشخص نظارت بر شوراها وجود دارد» ۸/۵ درصد خیلی ضعیف، ۳۹/۷ درصد ضعیف، ۱۴/۱ درصد متوسط، ۲۶/۱ درصد خوب و ۶/۴ درصد بسیار خوب می باشد. به عبارتی اعضای شوراها به این امر معتقدند که به اندازه کافی نظارت وجود دارد. این پاسخ شاید به این دلیل باشد که اعضای شوراها در صورت اصلاح سازوکار فعلی نظارت، بیش از گذشته تحت کنترل قرار گیرند و لذا چندان تمایلی به تغییر رویه فعلی نداشته باشند.

#### جدول ۵. نظر کارشناسان درباره سازوکار مشخص نظارت بر شوراها

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالقم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۴	۲۸	۲۰	۳۴	۶
درصد	۴/۳	۳۰/۴	۲۱/۷	۳۷	۶/۵

اما در این باره نظر کارشناسان عبارت از ۴/۳ درصد خیلی ضعیف، ۳۰/۴ درصد ضعیف، ۲۱/۷ درصد متوسط، ۳۷ درصد خوب و ۶/۵ درصد بسیار خوب می باشد. به عبارتی برخلاف نظر اعضای شوراهای شهر اکثریت کارشناسان معتقدند که فرآیند مشخصی برای نظارت بر عملکرد و مصوبات شوراها وجود ندارد.

#### ۷. نتیجه گیری

بعد از پایان جنگ تحمیلی، مسئولان نظام سیاسی جمهوری اسلامی تصمیم گرفتند تا زمینه را برای افزایش مشارکت های مردمی در امر تدبیر امور جامعه مهیا کنند. همین عامل سبب شد اصل شوراهای شهر و روستا که در قانون اساسی به آن تصریح شده بود احیا گردد. با بررسی چهار دوره ای که از عمر شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران می گذرد، می توان گفت که شوراها با مشکلات و چالش هایی جدی در رسیدن به این هدف مواجه شده اند که یکی از دلایل مهم آن جایگاه حقوقی مبهم آن ها در قوانین می باشند. مراجع و نهادهای مختلف در کشور هر یک تفاسیر و نظرات مختلفی راجع به ماهیت، کارکردها و جایگاه قانونی شوراهای اسلامی دارند و به عبارت دیگر، هر یک از نهادهای حکومتی به فراخور دیدگاه خود، برخوردهای متفاوت و متضادی با فلسفه اصلی شوراها دارند. شاید بخشی از این ابهام از قانون اساسی جمهوری اسلامی نشئت می گیرد؛ آنجا که در اصل هفتم قانون اساسی از شوراها به عنوان یکی از ارکان نظام تصمیم گیری یاد شده اما در اصل یکصدم قانون اساسی برای آن ها نقشی نظارتی قائل شده است (برای پیشبرد سریع برنامه های 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 می گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می کنند). از سویی دیگر یکی از مشکلاتی که شوراها با آن مواجهند، عدم توزیع واقعی قدرت در سراسر کشور است.



درواقع باید گفت علیرغم پذیرش نوعی سازوکار عدم تمرکز در اداره امور عمومی در نظام حقوقی ایران، نمی‌توان شوراهای اسلامی را نماد کامل و تمام‌عیار یک واحد غیرمتمرکز به حساب آورد؛ زیرا سیستم غیرمتمرکز عبارت از نظامی است که به موجب آن دولت به سایر شخصیت‌های حقوقی اجازه می‌دهد که برخی خدمات عمومی را شخصاً تصدی و اداره کنند.

این امر مستلزم برخورداری این شخصیت‌ها از یکسری ملزومات و ابزارهایی است که بدون وجود آنها سخن از شخصیت‌های حقوقی مستقل از دولت معنادار نخواهد بود. به عبارتی مفهوم عدم تمرکز منطقاً ذهن را به سوی مؤلفه‌های چندی معطوف می‌سازد که در این بین توجه به نحوه تقسیم و تخصیص مسئولیت‌ها و اختیارات، جایگاه حکومت محلی، چگونگی تأمین بودجه‌های محلی، شخصیت حقوقی مستقل، استقلال اداری، صلاحیت هنجارگذاری، وجود سازمان‌ها و مقامات محلی و قیومیت اداری حائز اهمیت هستند. درواقع برخورداری از استقلال مالی، اداری و هنجارگذاری از شرایط تمرکززدایی به معنای دقیق کلمه است. اما شوراهای در نظام اداره امور عمومی ایران کاملاً با این معیارها مطابقت ندارند. شوراهای به موجب اصول قانون اساسی (ششم و هفتم) در کنار ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور قلمداد شده‌اند که علی‌القاعده باید با توجه به اصول مذکور نوعی شأن تصمیم‌گیری و به بیانی قاعده‌گذاری و اجرایی را برای شوراهای در نظر گرفت، اما اصل یکصدم قانون اساسی در تبیین این اصول با بیان اینکه اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد، شأن مزبور را تا حد نظارت بر اداره امور مربوط به قلمرو خود تقلیل داده است. در همین راستا قانونگذار در مقام تعیین حدود اختیارات و وظایف شوراهای مذکور یکسری وظایف و صلاحیت‌ها را برای شوراهای در نظر گرفته است.

مسئله مهمی که می‌تواند در ارتباط با نظام حقوقی حاکم بر شوراهای مطرح باشد نظارت قوه مرکزی نسبت به این نهادهاست. در این خصوص چند مسئله مطرح می‌شود؛ یکی ترکیب هیئت‌های حل اختلاف و اختیار مطلق این هیئت‌ها در سلب عضویت اعضا و انحلال شوراهاست که نمی‌تواند با استقلال این نهادها که فلسفه وجودی نهادهای غیرمتمرکز را تشکیل می‌دهد سازگار باشد و نظارت‌ها را از شکل قیومتی به قالب سلسله‌مراتبی تبدیل می‌کند. مسئله دیگر تشخیص انحرافات شوراهای از وظایف قانونی و رسیدگی به آن است که امری قضایی است و امکان رسیدگی به آن‌ها در محاکم قضایی بیشتر موجه به نظر می‌رسد. اشکالات مطرح شده و سابقه عملکرد جانبدارانه برخی از هیئت‌های حل اختلاف گویای این مطلب است که سازوکار نظارت بر عملکرد شوراهای اسلامی مکانیسم کارآمدی نیست. تدقیق در اصول متعدد قانون اساسی در زمینه امر قضاوت و رسیدگی به شکایات و امر نظارت و تفکیک وظایف و اختیارات قوا می‌تواند راهگشای مناسبی برای تقویت امر نظارت بر شوراهای باشد. ترکیب هیئت‌های حل اختلاف بدین‌گونه است که از هر سه قوه می‌باشند و بیشتر نگاه مدیریتی بر تصمیم‌گیری‌های آن حاکم

می‌باشد و آیین رسیدگی خاصی برای دعاوی و شکایت در آن وجود ندارد. همچنین نظارت بین این‌گونه هیئت‌ها به دلیل ماهیت چندقوه‌ای بودن مشکل می‌باشد. ازسوی دیگر تجربه ثابت کرده که جلسات آن به‌موقع و به‌صورت مداوم تشکیل نمی‌شود.

به‌کار بردن مفاهیم کلی هم‌چون نظارت، همکاری، ارائه پیشنهاد نمی‌تواند تأمین‌کننده نظر قانون‌گذار اساسی در مورد شوراهای به‌عنوان یکی از ارکان اداره امور عمومی کشور باشد. ازاین‌رو لازم است نهادهای محلی به‌عنوان نهادهای خودگردان و دارای استقلال مالی و تصمیم‌گیری در سلسله‌مراتب قدرت حکومت مرکزی قرار داشته باشند. البته این موضوع به معنای نبود نظارت نمی‌باشد، اما نظارتی که بر این ساختار سیاسی-اجتماعی صورت می‌گیرد نظارت قیمومتی یا نظارت قانونی باشد. «این نوع نظارت مبتنی بر نظام هماهنگی یا همکاری است و کارکنان واحدهای غیرمتمرکز به‌طور مستقیم از دستورات مقامات سازمان مرکزی تبعیت نمی‌کنند». ازاین‌رو شوراهای محلی نباید نهادهای نظارتی صرف به معنای اخص کلمه قلمداد شوند بلکه باید نهادهایی تصمیم‌گیرنده باشند و در همین حیطه از صلاحیت‌های نظارتی نیز برخوردار باشند و ازسوی دیگر ابزارهای اعمال موارد صلاحیت این نهادها باید به نحو صحیح و دقیق مشخص شود تا بتوان عملکرد قابل قبولی را از شوراهای انتظار داشت.

در راستای پیشنهادات پژوهشی یکی از راهکارهایی که هم کارشناسان و هم اعضای شورای شهر برای تقویت نهاد شوراهای پیشنهاد داده‌اند آشنایی با قوانین شوراهای و شهرداری‌هاست. درحال حاضر شناسایی این قوانین توسط اعضای شوراهای به‌صورت تجربی و موردی است. بدین معنا که فقط در مواقع ابتلا و آن هم به‌صورت ناقص به شناخت قوانین مبادرت می‌کنند. ناآگاهی کافی اعضای شورا نسبت به قوانین و حدود اختیارات و وظایف شوراهای و شهرداری مشکلات زیادی را برای شورا، شهرداران و مردم ایجاد کرده است. به‌نظر می‌رسد آموزش اعضای شوراهای شهر بعد از انتخاب شدن آنان ضرورتی است که باید توسط نهادهای ذیربط (شورای عالی استان‌ها) انجام بگیرد. ناگفته پیداست که لازمه آگاهی‌یابی از مسائل و مشکلات شهر، وجود نهادهایی در این زمینه را ضروری می‌گرداند. با توجه به آنکه مراکز علمی و پژوهشی متعددی در حوزه مدیریت شهری به بررسی مسائل آن می‌پردازند و با توجه به درگیر بودن شهرداری‌ها و شوراهای شهر با مسائل مشابه و مشترک و همچنین کمبود منابع مالی در این زمینه، لازم است شورای عالی استان‌ها به‌عنوان نهاد عالی شوراهای به‌سازماندهی مراکز پژوهشی شوراهای اسلامی شهر بپردازد؛ به‌گونه‌ای که این مراکز با ارتباط شبکه‌ای باهم و نیز دیگر مراکز علمی مشابه از یافته‌های علمی و تجربیات هم بهره ببرند. فعالیت این مراکز پژوهشی می‌تواند عمده‌تأ در سطح استان‌ها بوده، برای هریک از شهرهای تابعه استان، یک کارگروه یا کمیته خاص جهت بررسی مسائل آن‌ها تشکیل شود و نتایج تحقیقات باید در اختیار شهرها نیز قرار گیرد. و در نهایت پیشنهاد ایجاد یک کمیسیون مستقل به‌منظور نظارت بر نحوه تبلیغات و مبارزات انتخاباتی و ایجاد قواعد مربوط به دسترسی یکسان به رسانه‌های دولتی می‌باشد.

## یادداشت‌ها

<sup>1</sup> اصل یکصدوپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

<sup>2</sup> مثلاً در جایی که از اقدام شهرداری نزد یکی از شعب دیوان طرح شکایت شده که این اقدام شهرداری به‌دلیل تصمیم شورای

شهر بوده است و یا اینکه از رأی هیئت حل اختلاف مبنی بر سلب عضو شورای شهر به دلیل عملکرد مغایر با قانون، در دیوان شکایت شده است. در این گونه موارد نظارت دیوان به طور غیرمستقیم بر عملکرد شورا اعمال می‌شود که بررسی این موارد در بخش دوم صورت نمی‌گیرد؛ چراکه از حوزه مطالعه حاضر خارج بوده و نیازمند پژوهش مستقلی است.<sup>۴</sup> ماده (۷۱) قانون شوراها.

<sup>4</sup> Miller

<sup>5</sup> Painter

<sup>۶</sup> ماده (۷۹) (اصلاحی ۶/ ۷/ ۱۳۸۲) - به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراها از وظایف قانونی، هیئت‌هایی به نام هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات تشکیل می‌شود.

<sup>۷</sup> ماده (۸۰) مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرد، الاً امر الاجرا می‌باشد و در صورتی که مسئولان ذیربط آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها تشخیص دهند می‌توانند با ذکر مورد و به طور مستدل حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر نمایند. شورا موظف است ظرف ده روز از تاریخ وصول اعتراض، تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیئت حل اختلاف ذیربط ارجاع می‌شود. هیئت مزبور مکلف است ظرف بیست روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید.

تبصره «۱» - اعتراض به مصوبات شوراهای روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای شهرستان، در مورد مصوبات شوراهای شهر و شهرستان توسط فرماندار یا شورای استان و در مورد مصوبات شورای استان توسط استاندار، مسئولان دستگاههای اجرایی ذیربط یا شورای عالی استان‌ها و در مورد مصوبات شورای عالی استانها توسط وزیر کشور بیا عالی‌ترین مقامات دستگاه‌های ذیربط صورت می‌گیرد. رسیدگی به اعتراض موضوع این قانون مانع از رسیدگی به شکایات سایر اشخاص در محاکم صلاحیتدار نخواهد بود.

تبصره «۲» - قطعی شدن مصوبات شوراها مانع از طرح رسیدگی آن دسته از مصوبات مغایر قانون در هیئت مرکزی حل اختلاف توسط اشخاص نمی‌باشد.

تبصره «۳» - کلیه شوراها موظفند هرگونه تصمیمی را که مربوط به دستگاههای اجرایی مختلف اتخاذ کرده‌اند، بلافاصله به دستگاه مربوطه ابلاغ نمایند.

<sup>۸</sup> ماده (۱) لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب (اصلاحی ۱۳۸۸) ماده (۱) - به منظور حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی رویه درختان، قطع هر نوع درخت و یا نابود کردن آن به هر طریق در معابر، میادین، بزرگراه‌ها، پارک‌ها، بوستان‌ها، باغات و نیز محل‌هایی که به تشخیص شورای اسلامی شهر، باغ شناخته شوند در محدوده و حریم شهرها بدون اجازه شهرداری و رعایت ضوابط مربوطه ممنوع است. ضوابط و چگونگی اجرای این ماده در چارچوب آیین‌نامه مربوط با رعایت شرایط متنوع مناطق مختلف کشور توسط وزارت کشور با هماهنگی وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت جهاد کشاورزی و شهرداری تهران تهیه و به تصویب شورای عالی استان‌ها می‌رسد. تبصره «۱» - اصلاح و واکاری باغات در حریم شهرها به شکل جزئی و یا کلی مشمول این ماده نیست و طبق ضوابط مصوب وزارت جهاد کشاورزی انجام می‌شود.

تبصره «۲» - مصوبات شورای عالی استان‌ها جهت تطبیق با قوانین و رعایت اصل یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی خواهد رسید تا در صورتی که برخلاف قوانین بود، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر و اصلاح به شورای عالی استان‌ها ارسال گردد.

## منابع

- حبیب‌نژاد، سیداحمد. (۱۳۸۸)، «بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی»، نشریه فقه و حقوق، سال پنجم، شماره ۲۰.
- دادرس نیاکی، ذکریا، نجابت خواه، مرتضی، فقیه لاریجانی، فرهنگ. (۱۳۹۵). بررسی حقوقی صلاحیت مقررات گذاری شوراهای محلی، پایان نامه کارشناسی ارشد، وزارت علوم، تحقیقات، و فناوری - دانشگاه مازندران - دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
- رحیمیان، بابک، سرمست، بهرام. (۱۳۹۴). بررسی میزان اثربخشی نظارت شورای اسلامی شهر در بهبود عملکرد شهرداری بناب، نشریه: مطالعات جامعه شناسی، سال، ۷(۲۸)، ۱۳۰-۱۱۱.
- رضایی زاده، محمدجواد. (۱۳۹۰). حقوق اداری، تهران، نشر میزان.
- شیخی طامه، صبا و گرجی ازندریانی، علی اکبر. (۱۳۹۸). نظارت مالی دولت بر شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها، پنجمین همایش ملی حقوق (تحولات مسئولیت‌های مدنی در نظام حقوقی ایران)، یزد.
- طباطبایی مومنی، منوچهر. (۱۳۹۹). حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت.
- عمید زنجانی، عباسعلی. (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، انتشارات دانشگاه تهران.
- عمید زنجانی، عباسعلی، موسی زاده، ابراهیم. (۱۳۸۹)، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- قاسمی، حامد عباس. (۱۳۷۷)، «معرفی حقوق مصرف با مقدمه‌ای از مترجم»، مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۲۳.
- قاسمی، حامد عباس. (۱۳۸۲). «نظارت‌پذیری شورای اسلامی شهر در چارچوب حقوق شهری»، مجموعه مقالات و سخنرانی‌های همایش شورای اسلامی، تهران.
- مدنی، سید جلال‌الدین. (۱۳۷۷)، ادله اثبات دعوی، تهران: انتشارات پایدار.
- مسعودی، رضا. (۱۳۹۷)، نظارت بر تصمیمات و اعمال شوراهای اسلامی در نظام حقوقی ایران، پژوهشکده تحقیقات راهبردی.

- مختاری دستنایی، مجتبی، براتی نیا، محمود، محمودی، جواد. (۱۳۹۱). نظارت قضائی بر تصمیمات و اعمال شوراهای اسلامی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی - دانشکده حقوق، کارشناسی ارشد.
- هاشمی، سید محمد. (۱۳۹۹)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشر میزان.
- هاشمی، سید محمد، عدالت جو، اعظم. (۱۳۹۴). مطالعه تطبیقی نظارت بر انتخابات پارلمان در ایران و انگلستان، نشریه تحقیقات حقوقی آزاد، ۱۱(۱)، ۱۹۹-۲۴۳.
- هابز، توماس. (۱۳۹۸)، لویاتان، ترجمه: حسین بشریه، تهران: نشر نی.
- Miller, S. (2015). United Cities and Local Governments (USLG). Decentralization and local democracy in the world. First UCLG Global Report, Barsezona.
- Painter, J., (2009). Local State. In: The Dictionary of Human geography. Edited by Derek Gregory et al., 5th edation. UK: Wiley-Blackwell.
- Saltzstein, A. (2008). "Visions of Urban Reform: Comparing English and U.S. Strategies for Improving City Government", Urban Affairs Review, Vol. 44.
- Sellers, J.M & Lidstrom., A. (2007). "Decen tralization, Local Government, and the Welfare State". Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. Vol. 20, No. 4.