

Journal iranian political sociology
Vol. ۵, No. ۱۲, Esfand ۲۰۲۳

<https://doi.org/10.30510/psi.2022.351639.3727>

Abstract:

Local councils around the world are considered one of the new phenomena in the modern era. The function and role of this institution should be evaluated in relation to the power structure and social and cultural structures as well as the level of development of societies. For national development, every country needs the participation and social harmony of people in the society before anything else. Today, local councils at all provincial, regional, urban and rural levels follow well-known patterns or are affected by them in some way. Councils are basically defined as a special type of governance and the type of government and power structure. Although councils are directly elected, mainly, by the people, but the description of their duties and missions in performing inferior activities in the lower economic, social and cultural layers of a society and in connection with the set of governmental activities, To reduce the huge amount of government duties. Despite the fact that the constitution of the Islamic Republic has given special importance to the Islamic councils, but for a short period of time, they faced problems and dead ends that were not only not foreseen in advance, but also due to the political structure. And the centralized structure of the government was not far from expected either.

ماهنامه علمی (مقاله علمی- پژوهشی) جامعه شناسی سیاسی ایران،

سال پنجم، شماره دوازدهم، اسفند ۱۴۰۱، صص ۳۵۱۶-۳۵۰۲

<https://doi.org/10.30510/psi.2022.351639.3727>

بهبود عملکرد شوراهای محلی بر پایه اصول حقوق عمومی

سید مهدی موسوی طارسی^۱

علی بابائی مهر^۲

بهنام قنبرپور^۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۴/۱۰

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۶/۰۷

چکیده:

شوراهای محلی در سراسر جهان یکی از پدیده‌های نو در عصر مدرن محسوب می‌شوند. کارکرد و نقش این نهاد را باید در ارتباط با ساختار قدرت و ساختارهای اجتماعی و فرهنگی و نیز سطح توسعه یافتگی جوامع مورد ارزیابی قرار داد. هر کشوری برای توسعه ملی، پیش از هر چیزی به مشارکت و وفاق اجتماعی افراد در جامعه نیازمند است. امروزه شوراهای محلی در همه سطوح استانی، منطقه‌ای، شهری و روستایی از الگوهای شناخته شده‌ای پیروی می‌کنند یا به نحوی از آنها اثر می‌پذیرند. شوراهای اساساً نوع خاصی از حکمرانی و از جنس حکومت و در ساختار قدرت تعریف می‌شوند. اگر چه شوراهای به طور مستقیم، عمدتاً، از سوی مردم انتخاب می‌شوند ولی شرح وظایف و مأموریت‌های آنها در انجام فعالیت‌های فرودست در لایه‌های زیرین اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یک جامعه و در ارتباط با مجموعه فعالیت‌های حکومتی، برای کاستن از حجم وظایف دولت است. علی‌رغم اینکه قانون اساسی جمهوری اسلامی اهمیت ویژه‌ای برای شوراهای اسلامی قائل شده، ولی مدت زمان کوتاهی با مشکلات و بن‌بست‌هایی مواجه شدند که نه تنها از قبل پیش‌بینی نمی‌شد، بلکه، با توجه به ساختار سیاسی و بافت متمرکز دولت دور از انتظار نیز نبود.

کلمات کلیدی: حقوق شهری، شوراهای محلی، بهبود عملکرد

۱- دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران

۲- استادیار حقوق عمومی، واحد چالوس، دانشگاه آزاد اسلامی، چالوس، ایران (نویسنده مسئول)

gatbabayee@iauc.ac.ir

۳- استادیار گروه حقوق، واحد قائم شهر، دانشگاه آزاد اسلامی، قائم شهر، ایران

شوراهای محلی از قدیمی‌ترین ارگان‌ها در باب مدیریت محلی در سراسر جهان می‌باشد. در حالی که جهان با شتابی سرسام‌آور در پی نظام یافته شدن می‌رود وجود چنین ارگان‌هایی برای پیشرفت و توسعه یافتگی جوامع لازم و ضروری است. در نتیجه می‌توان گفت با حضور این چنین نهادهایی در نظام حقوقی هر کشوری می‌توان شاهد استقرار و ارتقای هر چه تمام‌تر دموکراسی در سطح جهان بود. هر کشوری برای توسعه ملی، بیش از هر چیزی به مشارکت و وفاق اجتماعی افراد در جامعه نیازمند است؛ در این راستا حکومت‌های محلی و شورا به عنوان اهرم‌های اداره امور کشور و ارائه‌دهنده خدمات عمومی و مدیریت شهری، نقش مهمی در این مشارکت اجتماعی و عدم تمرکز کشور ایفا می‌کنند. شوراهای محلی در قانون اساسی دارای ۳ نقش، نظارت، تصمیم‌گیری و اجرا هستند. با تصویب قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شورای اسلامی و انتخاب شهرداران ملاحظه می‌شود که شورا در عمل در ۳ سطح تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت به نحو شایسته و مناسب، قدرت ظهور و بروز ندارند تا جایی که در قانون هیچ اختیاری برای شوراهای لحاظ نشد و صرفاً در تکالیف بحث شده‌اند، در حوزه عملکرد شورا آن چه که از قانون شوراهای برمی‌آید، شوراهای شهری، شورای شهرداری هستند و اختیاری فراتر از حوزه شهرداری ندارند. در حالی که شورای شهر به عنوان پارلمان شهری همه امور شهر از جمله آموزش و پرورش، بهداشت، صنایع، آب و برق و گازسانی همه همه باید به این پارلمان محلی واگذار شود. در صورتی که در قانون شورا هیچ اختیاری برای این پارلمان شهری در حوزه‌های موجود در شهر غیر از اداره شهرداری که محدود به حوزه‌های حداقلی در شهر است، در نظر گرفته نشد. لذا با مطالعه سیستم شوراهای محلی کشور در چارچوب حقوق شهری به نگرشی تازه دست یافته و در جهت اصلاح نواقص آن در کشور دست بکار شدیم، با توجه به این که تاکنون مطالعه‌ای برای بررسی عملکرد شوراهای محلی در چارچوب حقوق شهری صورت نگرفته است از این رو در بسیاری از مسائل مرتبط، ضمن مطالعه جامع و همه جانبه، به عملکرد شورای محلی در چارچوب حقوق شهری در نظام حقوقی پرداخته و در پایان پیشنهادهایی در این خصوص ارائه می‌نمائیم.

۲- مفهوم و پیشینه شوراهای محلی

۱-۲ شوراهای

شوراهای که به عنوان یکی از ارکان حقوق اسلامی به شمار می‌روند. خداوند متعال در قرآن کریم شورا را مبنای اصلی سلوک و رفتار متقابل دانسته و آن را به عنوان یکی از خصایص برجسته مومنان و در ردیف اطاعت امر خدا و بر پا داشتن نماز قرار داده است. تا بدین ترتیب راه خیره سری و خود محوری و استبداد بر روی افراد بسته شود و با تعالی افکار و برخورد اندیشه‌ها، هم زمینه تفاهم و ایجاد امنیت خاطر بین افراد فراهم آید و هم اینکه مناسب‌ترین تدبیر اتخاذ گردد. شورا یا (شوری) در لغت به معنای مشورت کردن است (جعفر لنگرودی ۱۳۸۶). برخی حقوقدانان، شوراهای در قانون اساسی را به دو نوع شورای تصمیم‌گیرنده و شورای مشورتی یا نظارتی تقسیم بندی کردند (گرچی ۱۳۸۸). حال تفاوتی که در مفهوم فقهی و حقوقی شورا و یا به عبارتی بهتر، در مفهوم شورا در منابع فقهی و مفهوم آن در حقوق موضوعه جمهوری اسلامی ایران وجود دارد، عیان می‌گردد. مفهوم شورا در منابع فقهی محدود و منحصر به اشکال نظارتی و مشورتی است و اصولاً شورا در مرحله قبل از

اتخاذ تصمیم موضوعیت پیدا می‌نماید. دلیل این امر را شاید بتوان، مدخلیت عنصر مشورت در تمامی تعاریف شورا از دیدگاه فقها و پرداختن فقها به مفهوم شورا از باب اجتماع افراد تصمیم‌گیر در یک زمینه (برای مثال شورای نگهبان) دانست، اما مفهوم شورا را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران متفاوت‌تر می‌نماید. در واقع عمده این شوراها به عنوان نهادهای قانون‌گذار و تصمیم‌گیرنده محسوب می‌گردند. در حالی که می‌توان بیان داشت در منابع فقهی شورا منحصر شورا در کارکردهای مشورت و نظارت مورد توجه قرار گرفته و شورا به عنوان نهادهای تصمیم‌گیر، مورد غفلت واقع شده است. بنابراین در تحلیل‌ها و بررسی‌های شورا بایستی تفاوت این مفهوم در منابع فقهی و حقوقی مد نظر قرار گیرد. با توجه به موارد فوق و اصول و قواعد نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بایستی شورا را بدین صورت تعریف نمود: شورا نهادی است با کارکردهای مختلط قانون‌گذاری، نظارتی و مشورتی که هم در مرحله قبل از اتخاذ تصمیم و هم بعد از آن موضوعیت پیدا می‌کند.

۲-۲- ساختار شوراهای محلی:

با توجه به این که شوراها از جمله ارکان اداره کشور در حیطه جغرافیایی خاص هستند، بنابراین دستیابی به مفهوم شوراهای محلی نیازمند پرداختن به معنا و مفهوم عنصر محلی بودن است. لذا لازم است ابتدا این عنصر مورد مطالعه و بررسی قرار گیرد. سپس مفهوم شوراهای محلی را مورد کنکاش قرار خواهیم داد. ۲-۲-۱- تشکیلات شوراهای محلی:

۲-۲-۱- شورای اسلامی روستا:

روستا، واحد مبدا تقسیمات کشوری است که از لحاظ محیط زیستی (وضع طبیعی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی) همین بوده... حداقل تعداد ۲۰ خانواده یا ۱۰۰ نفر اعم از تراکم یا پراکنده در آنجا سکونت داشته باشند. انتخاب اعضای شورای روستا، بصورت مستقیم، عمومی با رای مخفی و اکثریت نسبی خواهد بود (ماده ۲۰ قانون شوراها) تعداد اعضای شورای اسلامی روستاها تا ۱۵۰۰ نفر جمعیت ۳ نفر و روستاهای بیش از ۱۵۰۰ نفر جمعیت و بخش ۵ نفر خواهد بود. (ماده ۴ قانون شورها) اهم وظایف و اختیارات شورای اسلامی روستا، نظارت بر حسن اجرای تصمیم‌های شورای اسلامی روستا، بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های موجود و ارائه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی به مقامات مسئول، جلب مشارکت و همیاری مردم با مسئولان اجرایی، تبیین و توجه سیاست‌های دولت برای روستائیان، نظارت و پیگیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی، همکاری با مسئولان ذیربط در اداره نگهداری و بهره‌برداری از تاسیسات مورد نیاز روستا، کمک‌رسانی و امداد در مواقع بحرانی، تلاش برای رفع اختلافات افراد و محلات و حکمیت بین آنها، ایجاد زمینه مناسب برای اجرای مقررات بهداشتی، جلب مشارکت مردم در انجام امور فرهنگی و دینی، انتخاب و عزل دهیار می‌باشد. (ماده ۴ و ۷۶ قانون شوراها)

۲-۲-۱-۲- شورای اسلامی بخش:

بخش، واحدی از تقسیمات کشوری است که دارای محدوده جغرافیایی معین می‌باشد و از به هم پیوستن چند دهستان همجوار... و احیانا شهر که در آن عوامل طبیعی و اوضاع اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی واحد و همگنی را به وجود می‌آورد، تشکیل می‌شود. حداقل جمعیت محدوده هر بخش بدون احتساب نقاط جمعیت شهری در مناطق پرتراکم سی هزار نفر و تراکم بیست هزار نفر می‌باشد. هر یک از شوراهای اسلامی شهرها و دهستان‌های تابعه بخش پس از قطعیت انتخابات

ظرف یک هفته تشکیل جلسه داده و هر کدام یک نفر را از بین خود با رای مخفی و اکثریت نسبی برای عضویت در شورای اسلامی بخش انتخاب و به بخش‌داری معرفی می‌نماید. این نمایندگان از بین خود با اکثریت نسبی ۵ نفر به عنوان عضو اصلی و ۳ نفر به عنوان عضو علی‌البدل انتخاب خواهند کرد، عضو انتخاب شده برای شورای بخش از عضویت شورای اسلامی خارج نخواهد شد. اهم وظایف شورای اسلامی بخش عبارت از نصب و عزل شهردار تهیه و تنظیم و پیشنهاد برنامه‌های عمرانی در قالب اعتبارات عمومی، بررسی و اقدام برای تشکیل شرکت‌های تعاونی محلی، تاسیس کتابخانه و قرائت‌خانه عمومی، ایجاد شرایط لازم جهت حفظ و عمرانی مزارع، مراتع، اماکن و راه‌ها و اهتمام در تنظیم جغرافیایی تاریخ و شناسنامه دهات و همکاری با دستگاه‌های دولتی می‌باشد. (ماده ۵ و ۷۹ قانون شوراها)

۲-۲-۱-۳- شورای اسلامی شهر:

شهر محلی است با محدوده قانونی که در محدوده جغرافیایی بخش واقع شده و از نظر بافت ساختمانی اشتغال و سایر عوامل دارای سیمایی با ویژگی‌های خاص خود بوده به طوری که اکثریت ساکنان دائمی آن در مشاغل کسب تجارت، صنعت کشاورزی، خدمات و فعالیت‌های اداری اشتغال داشته و در زمینه خدمات شهری از خودکفایی نسبی برخوردار و کانون مبادلات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی حوزه جذب و نفوذ خود بوده و حداقل دارای ده هزار نفر جمعیت باشد به موجب قانون جدید تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ اعضای شورای اسلامی شهر در شهرهای با جمعیت تا پنجاه هزار نفر ۵ نفر اصلی ۳ نفر علی‌البدل و با جمعیت تا دویست هزار نفر ۷ نفر اصلی ۵ نفر علی‌البدل و شهرهای با جمعیت ۵۰۰ هزار نفر، ۹ نفر عضو اصلی ۶ نفر علی‌البدل و شهرهای با جمعیت ۱ میلیون نفر ۱۱ نفر عضو اصلی ۷ نفر عضو علی‌البدل و شهرهای با جمعیت ۲ میلیون نفر، ۱۳ نفر عضو اصلی و ۸ نفر عضو علی‌البدل و شهرهای پیش از ۳ میلیون نفر ۱۵ نفر عضو اصلی و ۱۰ نفر عضو علی‌البدل و شهر تهران، ۲۱ نفر اصلی و ۱۱ نفر عضو علی‌البدل (ماده ۶ قانون شوراها). اهم وظایف شورای شهر عبارتند از انتخاب شهردار برای مدت چهار سال، بررسی و شناخت کمبودها و نارسایی‌های گوناگون محلی، تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی و ارائه آن به مسئولان نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری همکاری با مسئولان اجرائی و سازمان‌های عمومی، برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات مختلف با موافقت دستگاه‌های ذیربط، نظارت جامع بر امور شهرداری، تصویب بودجه سالانه شهرداری و موسسات، لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و یا تغییر آنها، نظارت جامع بر امور عمومی شهر و تصویب مقررات لازم شهری با رعایت قوانین موضوعه کشور، تصویب نرخ وسایل نقلیه شهری و وضع مقررات مربوط به اداره تامین و مایحتاج عمومی است. (ماده ۶ و ۸۰ قانون شوراها)

۲-۲-۱-۴- شورای اسلامی شهرستان:

شهرستان، واحدی از تقسیمات کشوری است با محدوده جغرافیایی معین که از بهم پیوستن چند بخش همجوار که از نظر عوامل طبیعی اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی واحد متناسب و همگنی را به وجود آورده‌اند. حداقل جمعیت شهرستان با تراکم زیاد ۱۲۰,۰۰۰ نفر و با تراکم متوسط ۸۰,۰۰۰ نفری می‌باشد (شورای اسلامی شهرستان از نمایندگان منتخب شورای شهر و شوراهای بخش... تشکیل می‌گردد) بدین ترتیب که هر یک از شوراهای اسلامی شهر مرکز شهرستان و بخش‌های تابعه

آن شهرستان حداکثر ظرف یک هفته تشکیل جلسه داده و یک نفر را از بین خود با رای مخفی و اکثریت نسبی به عنوان نماینده برای عضویت در شورای اسلامی شهرستان به فرمانداری معرفی می‌نمایند. عمده‌ترین وظایف شورای شهرستان بررسی و تصویب طرح‌های عمرانی پیشنهادی هر محل در قالب اعتبار مصوب و نظارت بر کار سازمان‌ها و مسئولان محلی و گزارش نارسایی‌ها به مسئولان بالاتر می‌باشند. (ماده ۱۰ و ۸۶ قانون شوراها)

۲-۲-۱-۵- شورای اسلامی استان

استان واحدی از تقسیمات کشوری است با محدوده جغرافیایی معین که از بهم پیوستن چند شهرستان همجوار با توجه به موقعیت‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و طبیعی، شوراهای اسلامی استان متشکل از نمایندگان شورای شهرستان است بدین ترتیب که شورای اسلامی هر شهرستان در اولین جلسه پس از قطعیت به دعوت استاندار تشکیل می‌شود و یک نفر از بین خود با رای مخفی و اکثریت نسبی به عنوان نماینده برای عضویت در شورای اسلامی استان انتخاب و کتبا به استاندار معرفی می‌نمایند.

اهم وظایف شورای اسلامی استان عبارتند از بررسی طرح‌های پیشنهادی وارده از شورای شهرستان، رسیدگی و اظهار نظر درباره برنامه عمرانی و نیازمندی‌های شهرستان‌های تابعه و ارسال آن به مسئولان مربوطه، عضویت با حق رای در کمیته برنامه‌ریزی استان، نظارت بر اجرای بودجه استان بر تعیین مقاطعه کاران مجریان پروژه‌ها و طرح‌های عمرانی و بر شوراهای مادون می‌باشد. (ماده ۱۱ و ۸۷ قانون شوراها)

۲-۲-۱-۶- شورای عالی استان‌ها

شورای عالی استان‌ها در نظام سلسه مراتب نسبت به شوراهای محلی عالی‌ترین شورا محسوب می‌گردد. این شورا از طریق انتخابات غیر مستقیم شش درجه‌ای تشکیل می‌گردد و بدین ترتیب در موفقیت جغرافیایی کشوری قرار می‌گیرد از این جهت هم سطح با مجلس شورای اسلامی متجلی می‌شود. این پدیداری از نظر شکلی نظام دو مجلسی را متبادر به ذهن می‌سازد. اما با توجه به معطوف بودن امور شوراها به امور محلی و مطرح ساختن اولویت وحدت ملی، مجلس شورای اسلامی با اختیارات وسیع ملی در مقابل شورای عالی استان‌ها با اختیارات محدود در مرتبه بالاتر قلمداد شده است. شوراهای اسلامی در حکم مافوق شورای عالی استان‌ها می‌باشد. عمده‌ترین وظایف شورا عالی استان‌ها نظارت و هماهنگی امور شوراها، تهیه و تقدیم طرح‌های قانونی، ارتباط شوراها با دستگاه اجرایی. (ماده ۱۴ و ۸۸ قانون شوراها)

۲-۲-۲- تبیین صلاحیت مقررات گذاری توسط شوراهای محلی

در ادامه، به تبیین صلاحیت مقررات گذاری شوراهای محلی و اینکه آیا شوراهای محلی اصولاً صلاحیت مقررات گذاری دارند یا نه، می‌پردازیم. در ابتدا، ماهیت تصمیمات شوراها و انطباق آن با مفهوم مقررات گذاری را بررسی نموده، به این نکته می‌پردازیم که، ماهیت مصوبات شوراهای شهر و روستا چیست؟ آیا می‌توان آنها را مقررات نامید؟ ماهیت مصوبات شوراهای مافوق شامل شوراهای بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها چیست؟ آیا اصولاً شوراهای مافوق، صلاحیت مقررات گذاری دارند، یا این که مقررات گذاری، فقط در مورد شوراهای شهر و روستا مطرح است؟ سپس، به بررسی حدود

صلاحیت وضع مقررات توسط شوراهای محلی و این که این مقررات‌گذاری از نظر قانونی و جغرافیایی شامل چه ممنوعیت‌ها و محدودیت‌هایی است، پرداخته می‌شود.

۲-۲-۲-۱- تصمیمات شوراها:

شالوده اصلی تمرکززدایی، دادن حجمی از استقلال و صلاحیت به واحدهای محلی است، به گونه‌ای که بتوانند در امور محلی خود با عنایت به اقتضائات ویژه آن رایزنی، گفتگو، تصمیم‌سازی و مدیریت و راهبری نمایند (گرجی ازندریانی، ۱۳۸۸). به عبارت دیگر، عدم تمرکز عبارت است از دادن شخصیت حقوقی حقوق عمومی به بخش‌هایی از سرزمین (روستا، شهر، بخش، شهرستان و استان تا به طور آزادانه اداره شده و به موجب قانون، در چارچوب اختیارات اداری که به این واحدهای سرزمینی اعطا شده، به تصمیم‌گیری در امور محلی بپردازند (عباسی، سهرابلو ۱۳۹۵). اختیارات نهادهای محلی که ناشی از قانون اساسی است، شامل وظایفی خواهد بود که باید در محل و به وسیله مردم محل انجام گیرد (سعیدی، ۱۳۷۵).

۲-۲-۲-۲- ماهیت حقوقی تصمیمات شورا:

مطابق اصل ۱۰۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که مقرر می‌دارد (تصمیمات شورا نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد) حال اگر شوراها تصمیمی بر خلاف موازین اسلام بگیرند چه مرجعی ابطال این تصمیمات را دارد؟ به نظر می‌رسد این اختیار به عهده شورای نگهبان است زیرا اگر چه اصل ۹۱ قانون اساسی شورای نگهبان را پاسدار عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام و قانون اساسی دانسته است اما اصل ۴ قانون اساسی بسیار کلی است و شامل مصوبات شوراها نیز می‌شود (کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی. غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر به عهده فقهای شورای نگهبان است). اما در مورد مغایرت مصوبات شوراها با قانون اساسی ابهام بیشتری وجود دارد زیرا شورای نگهبان فقط در مورد مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی صلاحیت دارد بنابراین صلاحیت ابطال مصوبات مزبور حسب مورد بر عهده مراجع قضایی یا هیئت حل اختلاف است (ماده ۷۹ تا ۸۲ قانون شوراها).

۲-۲-۳- آسیب‌شناسی انتخابات شوراهای شهر

از جمله انجام هزینه‌های گزاف که توسط تعدادی از نامزدها و یا از طریق حامیان مالی آنها، به عنوان اسپانسر، موجب خواهد شد نامزد پیروز به نوعی وامدار حامیان قدرت و ثروت شده، به طوری که مجبور می‌شوند اهداف و برنامه‌های آنها را دنبال کنند و ناچار در این زمینه مرتکب اشتباهات استراتژیک شده و در نهایت مدیریت چنین مبالغ و هزینه‌هایی باعث فساد خواهد شد. لذا در این زمان روشن‌نگری مالی امری ضروری است، تا به مانور و خودنمایی‌های بین صاحبان قدرت و ثروت منجر نشود. در حالی که انتخابات جایگاهی برای عرصه برنامه‌ها، راهکارها و ایده‌ها بوده، تا به رفع مشکلات مردم و مدیریت امور منجر شود. نامزدهای انتخابات متأسفانه بیشتر به دادن شعارهای نامفهوم و عوام‌فریبانه می‌پردازند تا تصمیم‌گیری‌های مردم را در انتخاب تحت‌الشعاع قرار دهند، که این امر عرصه را برای افراد توانمند و متخصص و نخبگان جامعه محدود خواهد کرد. از طرفی نبود قوانین خاص، عدم اطلاعات حقوقی و نیز عدم نظارت کافی در تبلیغات فضای مجازی بعضاً منجر به انتشار

اخبار کذب، و نادرست و تخریب سایر رقیبان و ایجاد فضای ناسالم رقابتی شده که همگی خود منشا آسیب در انتخابات شورای شهر خواهد بود

۲-۲-۲-۴- نحوه نظارت بر عملکرد شوراها

از دیگر معضلات شوراهای شهر و روستا، نبود نظارت بر عملکرد این نهاد است. شوراها بر بودجه و نحوه تخصیص آن در شهرداریها نظارت دارند. طبعاً در چنین شرایطی اعضای شورا با مسائل مالی سروکار دارند. داشتن سلامت اخلاقی در این حیطه یکی از مهم‌ترین ویژگی‌هایی است که باید اعضای شورا واجد آن باشند، اما گزارش‌ها حاکی است که عمده دستگیری‌های صورت گرفته در حیطه شوراها ناشی از تخلفات مالی اعضا می‌باشد. طبعاً باید در این حوزه قوانین مشخصی وجود داشته باشد تا براساس قانون نسبت به مصوبات شوراها و نحوه تخصیص بودجه از سوی اعضای شوراها بررسی‌های لازم صورت گیرد. به نظر می‌رسد هرچا نظارت کافی وجود نداشته باشد، ممکن است تخلفی خواسته یا ناخواسته حادث شود. در ارتباط با نظارت بر عملکرد شوراها در قانون دو راه تعیین شده است. اولی هیئت رسیدگی به شکایات شوراهاست و راه دیگر برخورد دستگاه قضا در صورت ارتکاب تخلف عضو شورا با وی می‌باشد. با این وصف این نوع نظارت بعد از وقوع تخلف اعمال می‌شود و سازوکاری برای جلوگیری از تخلفات مالی برخی اعضای شورای شهر وجود ندارد (رحمانی، ۱۳۹۰).

۳- نقایص قانون شوراها

۳-۱- نقایص قانون شوراها

اگرچه قانون اساسی بر نقش مهم و موثر شوراها تصریح دارد، گاه تصمیم‌گیری درباره مصوبات این نهاد تصمیم گیرنده، مدیریت شهری را، به دولت موکول کرده است. بر اساس ماده ۱۲ نخستین قانون شوراها مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ مجلس شورای اسلامی شوراها در حدود وظایف و اختیارات خود در برابر شوراهای مافوق مسئول هستند (نه در برابر دولت) و در تبصره ذیل آن ماده به صراحت اعلام شده است که مافوق شوراهای عالی استان‌ها، مجلس شورای اسلامی است. در ماده ۱۳ این قانون هم آمده است که در صورت عدم تشکیل هر یک از شوراها، شورای مافوق می‌تواند وظایف قانونی آن را انجام دهد اما در عمل بسیاری از مصوبات شوراها، باید به کمیته انطباق در فرمانداری‌ها ارجاع داده شود. این در حالی است که فرمانداران در حدود اختیارات شوراها، ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند. تشخیص مغایرت تصمیمات شوراها طبق اصل ۵۹ مقوله‌ای است که نمی‌تواند در صلاحیت نمایندگان دولت قرار گیرد. در صورتی که مصوبات شورا اسلامی شهر، باید برای تطبیق با قانون، به کمیته‌ای ذیل فرمانداری ارجاع شود. بنابراین شورایی که برای تصمیمات خود به دولت وابسته است، قطعاً نمی‌تواند از استقلال خود صیانت کند. آسیب بعدی ناشی از نقایص قانون مربوط به شورا بحث عدم ارزیابی مناسب از عملکرد شورا در دوره‌های مختلف خدمت بوده به طوری نهادهای نظارتی بر مصوبات شورا نظارت چندانی ندارند. ضعف ساختاری-سخت‌افزاری که عملاً باعث متمرکز بودن نظام اداری شوراها خواهد شد موجب می‌شود شوراها استقلال و ماهیت اصلی خود را از دست بدهند، بطوری که از یک سو شورا به عنوان یکی از نهادهای تصمیم گیر شهری معرفی می‌شود ولی با وجود نظام متمرکز، فقط تصمیمات دولت است که اجرا می‌شود

در خصوص ناهمخوانی قانونی میان برخی از مسئولیت‌ها و اختیارات شوراهای اسلامی شهر باید گفت شورای اسلامی شهر یکی از نهادهای مهم و اثرگذار و به یک معنا از ارکان تصمیم‌گیرنده در عرصه مدیریت شهری است. اما توجه به چنین جایگاهی، از اختیارات لازم، از لحاظ قانونی برخوردار نیست. لذا این امر باعث می‌شود گاه برخی شهرداری‌ها تصمیمات شورا را نادیده بگیرند. همچنین در حال حاضر تنها سازمانی که شوراها قدرت دخالت محدودی در نحوه اداره و نظارت بر عملکرد آن دارند شهرداری‌ها هستند. اما شهرداری تنها یکی از سازمان‌های متعدد اجرایی است که در سطح شهر فعالیت دارند. بسنده بودن حوزه قدرت و نظارت شورا به شهرداری موجب می‌شود اعضای شورا خود را اعضای سازمانی تلقی کنند. این تلقی آنها ناشی از این واقعیت است که در قانون اساسی، شوراها نهادهایی مهم و موثر در نظر گرفته شده‌اند در حالی که قدرت چندانی برای اداره امور و عمل به اهداف عالی خود ندارند. ابهام در متون قانونی مربوط به شورا باعث ایجاد تفاسیر مختلفی از قوانین شده، و نهایتاً موجب گردید ماموران اجرایی در این خصوص، مردم را با سردرگمی مواجه کنند (صالحی امیر و محمد ۱۳۸۷).

۴-۴- زمینه‌های حقوقی پیدایش فساد در شورای شهر و راهکاری جلوگیری از آن

۴-۱- زمینه‌های حقوقی پیدایش فساد در شورای شهر:

۴-۱-۱- عدم نظارت

یکی از صلاحیت‌هایی که برای شوراهای محلی در نظر گرفته شده، صلاحیت نظارتی است. مفهوم نظارت در حقوق اساسی به معنای کنترل و بررسی اقدام‌های یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام و نهادی دیگر است که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدام‌های یاد شده، در حدود و ثغور قانون است (راسخ ۱۳۹۰: ۲۰). مفهوم نظارت فارغ از امر دخالت است و ناظر فقط امور را تحت نظر دارد و در امور دخالتی نمی‌کند (اصلانی و سهرابلو ۱۳۹۴: ۴۱۲). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نقش نظارت را از نقش اصلی شوراهای محلی در نظر گرفته است. در اصل یکصدم قانون اساسی صراحتاً از صلاحیت نظارتی شوراها نام برده است. در اصل یکصدویکم قانون اساسی نیز صراحتاً بر صلاحیت (نظارتی) شوراها تأکید شده است که مورد توجه شورای نگهبان قانون اساسی نیز بوده است.

۴-۱-۲- عدم تخصص و حاکم بودن فرهنگ گروهی و جناحی

اصل تخصص یکی از مبانی فعالیت نهاد شورا در مدیریت عمومی محسوب می‌شود. تخصص‌گرایی همراه با دگرگونی‌های اجتماعی و اقتصادی جوامع و به طور کلی با پیچیدگی‌های فرهنگی ارتباط مستقیم دارد. و حتی از آن به عنوان عامل اساسی در اقتصاد سیاسی کشورهای پیشرفته یاد می‌شود. این در حالی است که شوراها در ایران با معضل فقدان تخصص‌گرایی مواجه است. و عدم وجود نیروهای متخصص در زمینه‌های برنامه‌ریزی شهری، مدیریت شهری و مدیریت خدمات شهری سبب کاهش اثربخشی این نهادها شده است. همین موضوع سبب شد که اعضای شوراها در چشم بسیاری از مدیران، افرادی بدون اطلاعات و کم تجربه در مدیریت و اجرا تلقی شوند (ایمانی جاجرمی، ۱۳۷۸: ۵۹) در واقع حاکم بودن فرهنگ گروهی و جناحی در ورود افراد غیر متخصص به ساختاری کاملاً تخصصی بستر ناکارآمدی این نهاد مهم مردمی را فراهم می‌کند و سیستم دموکراسی ناقص بر پایدار بودن چنین روندی تأثیر عمیقی بر جای می‌گذارد (رومینا، ۱۳۹۵: ۱۲۲).

سالهاست افت قوم‌گرایی، طایفه‌گرایی و منطقه‌گرایی هماهنگ و شاید بیشتر از سایر محرومیت‌ها توسعه را چالش کشیده و باعث پسرفت فرهنگی- اجتماعی و اقتصادی منطقه شده است. و این افت همواره در زمان انتخابات بومی‌تر و بیشتر خودنمایی می‌کند تاکید به این مقولات قوم‌گرایی آن چنان عرصه انتخابات را تحت الشعاع قرار می‌دهد که نتایج منفی و زیانبار آن، پس از انتخابات باعث شکاف بیشتر و جهت‌گیری سیاسی افراد و مانع تحلیل و تصمیم‌گیری درست سیاسی می‌شود و نفع فردی، منطقه‌ای، و طایفه‌ای بر مصلحت کلی و عموم برتری پیدا می‌کند. چنین تفکری، راه را بر نخبه‌گرایی، و شایسته سالاری خواهد بست.

۴-۲- راهکارهای حقوقی جلوگیری از فساد در شورای شهر

۴-۲-۱- راهکارهای فرهنگی

راهبردهای فرهنگی یکی دیگر از مواردی است که می‌توان از طریق آن، با تبیین راهکارهایی، مبارزه با فساد در شهرداری را کاهش داد. آموزش پرسنل و مدیران از مهم‌ترین فعالیت‌ها در این زمینه به شمار می‌رود. البته شهرداری تهران فعالیت‌هایی در این زمینه داشته است و چند دوره آموزشی مبارزه با فساد برای کارکنان شهرداری برگزار کردند. آشنایی شهروندان با حقوق خودشان، آشنایی با فساد و مصادیق فساد و آشنایی با روش‌های گزارش‌دهی فساد، همه می‌توانند منجر به فرهنگ‌سازی شده و به کاهش فساد و ارتقا سلامت در حوزه شهرداری‌ها کمک کنند (ره‌نورد و همکاران، ۱۳۸۹).

۴-۲-۲- شفاف‌سازی

شهرداری‌ها به‌طور عام و به ویژه شهرداری‌های کلانشهرهای ایران به این دلیل که عمده منابع اداره، نگهداشت و سرمایه‌گذاری در شهر را، از محل درآمدهای مالیات بر ارزش‌افزوده یا عوارض ارائه خدمات به مردم را مستقیماً از شهروندان کسب می‌کنند، باید چندین برابر بیشتر از سایر دستگاه‌ها به شفاف‌سازی اهمیت بدهند. نکته اینجاست که شفافیت صرفاً در بحث مالی نیست. در بازار کاری که چندین هزار نیروی انسانی متخصص حضور دارد، باید سازوکار شفاف برای جذب این نیروها در ساختار و تشکیلات شهرداری ایجاد شود. این موضوع اگر بیشتر از بحث‌های مالی اهمیت نداشته باشد، کمتر از آن هم نیست.

۴-۲-۳- هوشمند سازی و مبارزه با فساد

یکی از استراتژی‌هایی که در دنیا تجربه شده و پاسخ هم گرفته‌اند، دولت الکترونیک است. طبیعتاً هر چقدر بتوانیم به جای ارتباطات رو در روی کارکنان شهرداری با ارباب رجوع و پیمانکاران به سمتی پیش برویم که تمام اینها الکترونیک شوند، قطعاً کاهش فساد را در پی خواهد داشت. برخی کارشناسان نیز اعتقاد دارند که قوانین شهرداری شرایط را برای ایجاد فساد تسهیل کرده‌اند. برای اینکه مشخص شود کدام بخش از قوانین ایراد دارند باید قوانین شهرداری به شکل دقیق مورد بررسی

قرار بگیرند. شهرداری از زمانی که بلدیة بود تا الان قوانین زیادی را در حوزه‌های مختلف دارد و لازم است این قوانین پایش شوند (رهنورد و همکاران، ۱۳۸۹).

۴-۲-۴- ابهام زدایی از قوانین

برخی از کارشناسان معتقدند قوانین و مقررات شهرداری، بسیاری مواقع ابهام دارند و این ابهامات باید رفع شوند. نکته دیگر این است که قوانین پیچیدگی‌های زیادی دارد و نسخ و منسوخ بسیاری دارد. با وجود انبوهی از قوانین در شهرداری، هر شخصی می‌تواند در هرجایی که دچار مشکل شده؛ با توسل به این قوانین کار خود را پیش ببرد. در واقع در شهرداری مشکل تعدد قوانین و مقررات داریم که نیاز به کار کارشناسی جدی و دقیق دارد، تا قوانین یکپارچه و منظم شوند و قوانین زاید، ابهامات و پیچیدگی‌ها حذف شود و مجموعه قوانین شسته و رفته، شفاف و دقیق برای شهرداری تدوین گردد. (رهنورد و همکاران، ۱۳۸۹).

۳-۱-۳- ضعف‌های حقوقی و قانونی

۴-۱-۳-۱- ابهام در برخی از اصول قانون اساسی و قانون شوراها

در اصل یکصدم قانون اساسی راجع به شوراها آمده است: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم باتوجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان، و 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 شوراها 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. از سوی دیگر قانون تقسیمات کشوری مصوب ۲۶/۴/۱۵ «محل» را کوچک‌ترین واحد شهری معرفی می‌کند که از بهم پیوستن چند محله یک منطقه شهری تشکیل می‌شود. همچنین گنجانیدن جمله‌هایی مانند «قانون معین می‌کند» در اصل قانونی، به این معناست که قانون مورد بحث نیاز به توضیح و تفسیر بیشتری دارد که به موجب اصل هفتاد و یکم قانون اساسی این توضیح و تفسیر بر عهده مجلس شورای اسلامی گذاشته شده است. با این حال در قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مجلس شورای اسلامی هیچ توضیحی درباره چگونگی برگزاری انتخابات و یا وظایف شوراها محله وجود ندارد و لذا این جزء از تقسیم کشوری، عملاً نادیده گرفته شده است. (کرمی و همکاران، ۱۳۹۲)

۴-۱-۳-۲- عدم تناسب بین اختیارات و وظایف شوراها

در فصل سوم قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵ از وظایف و تکالیف شوراهای سخن به میان می‌آید. اما در عوض اختیارات بسیار کمتری به آنها داده شده است. به علاوه قانون یاد شده شوراهای را به طور یک جانبه در مقابل سایر نهادها و سازمانها متعهد به انجام خدمات کرده و وظایفی فراتر از توان بر دوش آنها نهاده است. از جمله «همکاری با نیروهای انتظامی جهت برقراری امنیت و نظم عمومی در روستا، همکاری با شهرداری جهت تصویب حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری و..... در نهایت مراجع و نهادهای مختلف در کشور ما هر یک تفاسیر و نظرات مختلف و متفاوت و بعضاً متضادی با شوراهای دارند، شاید بخشی از این ابهام از قانون اساسی جمهوری اسلامی نشات می‌گیرد. از آنجا که در اصل هفتم قانون اساسی از شوراهای به عنوان یکی از ارکان نظام تصمیم‌گیری یاد شده است. اما اصل یکصدم قانون اساسی برای آنها نقشی نظارتی قائل شده است (حسینی‌پور ارکانی ۱۳۹۰:۲۲). همچنین با این که شوراهای اسلامی مطابق قوانین موجود دارای شخصیت حقوقی هستند ولی اکثر تصمیمات شورا منوط به کسب موافقت مقامات دولتی است و نیز در برخی موارد محلی نیز نمی‌توان، برای شوراهای قدرت تصمیم‌گیری قائل شد. (خلیلی‌نژاد ۱۳۹۰:۴۰)

۴-۳-۱-۳- نبودن ضمانت اجرایی برای تصمیمات شوراهای

با نظری اجمالی به قانون شوراهای مصوب ۷۵/۳/۱ و آیین‌نامه‌های اجرایی آن مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱ به آسانی می‌توان پی برد که ضمانت اجرایی کافی برای تصمیمات و مصوبات شوراهای وجود ندارد. در اینجا برای جلوگیری از اطاله کلام تنها یک مورد از آیین‌نامه اجرایی شوراهای اسلامی شهرها را در این ارتباط ذکر می‌کنیم: در ماده ۱۳ آیین‌نامه مذکور آمده است: «شورا می‌تواند در ارتباط با وظایف خود اطلاعات مورد نیاز را از دستگاه‌ها، ادارات و سازمان‌های دولتی درخواست نماید و آنان همکاری لازم را به عمل خواهند آورد». در این ماده قانونی و مواد مرتبط با آن نه تنها ضمانت اجرا مشخص نشده است بلکه ماده مذکور از صراحت و وضوح لازم نیز برخوردار نیست (زیاری، ۱۳۸۴).

۴-۱-۱-۴- ضعف‌های تشکیلاتی، اداری، اجرایی، شوراهای محلی

این ضعف‌ها ریشه در تاریخ و فرهنگ استبدادزده و تبعیتی، قبیله‌ای و عشیره‌ای تمرکزگرا و دیوانسالارانه، ما دارند که روحیات و خلقیاتی از قبیل خودمحوری، نقض‌ناپذیری، سیاست‌زدگی، خویشاوندسالاری، غوغاسالاری، وظیفه‌شناسی و... را در وجود ما نهادینه کرده‌اند. این خصایص نسبتاً عمومی است و مهمتر اینکه بسیار قدیمی است...؛ چه بسا کسانی که دموکراسی درس می‌دهند و یا ترویج می‌کنند، ولی فرهنگ شخصی و رفتار رضاخانی دارند و هیچکس جرات ارائه کوچک‌ترین نقد ملایم به آنها را ندارد.

۴-۱-۱-۴- سیاست‌زدگی شوراهای

مقصود از سیاست‌زدگی این است که تصمیم‌گیری به جای عقلی بودن، براساس منافع باشد. و متأسفانه تصمیمات و رفتار برخی از اعضای شوراهای شهر به ویژه کلانشهرها به جای آنکه در خدمت پیشبرد برنامه‌های مثبت شهری و رفاه شهروندان باشد در خدمت اهداف گروهی و جناحی است. به علاوه اینکه اساساً انگیزه انتخاب اعضای شوراهای سیاسی بوده به این معنا که انگیزه اصلی مردم در انتخاب اعضای شوراهای وابستگی آنها (نامزدها) به گروه‌های خاص بوده است.

(احدنژاد و همکاران، ۱۳۹۰)

یعنی زمانی که انگیزه‌های سیاسی در انتخاب اعضای شوراهای تعیین کننده شد. شوراهای شهر به ویژه در کلانشهرها به یک باشگاه سیاسی تبدیل شدند تا یک نهاد اجتماعی، فرهنگی، عمرانی، اقتصادی و... همچنان که شوراهای در همه جای دنیا، نهادهایی هستند که وظایف آنها اساساً سیاسی نیست بلکه اقتصادی، فرهنگی، آموزشی و نظایر اینهاست اما در کشور ما کاملاً برعکس عمل می‌شود.

۴-۱-۳- ناهماهنگی و گاه تضاد بین شوراهای و شهرداری

به طور کلی تفکر و تجربه شورایی در جامعه ما بسیار ابتدایی است. شهرداری‌ها و شهرداران هم از این قاعده مستثنی نیستند. چرا که شهرداران طی سالیان متمادی منصوب می‌شدند و شهرداری‌ها یک اداره دولتی بودند. بنابراین نه تنها شهرداران تجربه کار شورایی را ندارند بلکه باور این امر برای آنها مشکل است که تابع یک نهاد مردمی باشند و البته پذیرش و جا افتادن این موضوع نیاز به گذشت زمان دارد (رجبی و همکاران، ۱۳۹۲).

۴-۱-۴- مقاومت برخی از نهادها و سازمان‌ها در برابر ورود شوراهای به عرصه مدیریت امور محلی

در شهرهای سراسر کشور همواره شاهد حفر کانال‌هایی در معابر عمومی به منظور ایجاد شبکه‌های آب، گاز، تلفن و یا برق هستیم و این امر هزینه‌های سنگینی را در پی دارد. بدیهی است اگر امور یاد شده و مسائل مشابه تحت مدیریت واحد شهری قرار بگیرند. جلوی بی‌برنامگی و صرف هزینه‌های بیهوده گرفته خواهد شد. اما ادارات و نهادهای متصدی، مانع از شکل‌گیری مدیریت واحد شهری زیر نظر شوراهای هستند. مسئولان محلی و دولتی نه تنها شوراهای را یار و همکار خود نمی‌دانند، بلکه آنها را مزاحم و باری بر دوش خود احساس می‌کنند.

۴-۱-۵- استمرار تفکر مدیریت تمرکز یافته و از بالا به پایین:

این تفکر باعث شده و می‌شود، تا به شوراهای، به عنوان ابزاری اجرایی و در امتداد قوه مجریه نگریسته شود، نه یک نهاد مردمی که جایگاه قانونی دارد. و متأسفانه عدم تعریف دقیق ارتباط نهاد شورا، با قوای سه گانه و سایر ارکان نظام، به این تفکر قوت می‌بخشد. به هر حال دیدگاه یاد شده که ریشه در نظام مدیریت گذشته کشور ما دارد. باعث شده تا هم اکنون نیز بسیاری از مسئولین دستگاه‌های دولتی با شوراهای به صورتی رفتار نمایند که گویا آنان کارمندان بدون حقوق دولتند و لذا در مواقع نیاز برای اجرای برخی امور به آنها مراجعه می‌کنند. این امر البته در روستاها نمود بیشتری دارد.

نتیجه:

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که توسط جمعی از حقوقدانان و فقهای برجسته بر اساس شرع مقدس اسلام نوشته شده است، اصول و ارکان نظام جمهوری اسلامی ایران را ترسیم کرده و در فصل هفتم خود به شوراهای پرداخته است. شوراهای به عنوان فراگیرترین و گسترده‌ترین زنجیره نهاد مدنی پاسخ به یک نیاز اجتماعی است که در گذشته به شیوه‌های سنتی و اکنون به شکل نوین در قالب بستری مناسب جهت مشارکت مردمی تجلی یافته است بر همین اساس در اصول ششم و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شوراهای از ارکان مهم تصمیم‌گیری و اداری امور کشور قلمداد شده که با اتکا به آرای عمومی از راه انتخابات یا از راه همه‌پرسی به نقش‌آفرینی در بخش‌های گوناگون تصمیم‌گیری، نظارتی و مدیریتی پرداخته و می‌پردازند.

شورا به عنوان یک نهاد مردمی با بهره‌گیری از آرای صاحب نظران و نخبگان فکری در عرصه‌های متنوع امتیازات و تأثیرات اجتماعی مثبتی مانند پرکردن خلاء مدیریتی، انتقال تصدی دولت به مردم، اجرای سیاست عدم تمرکز، تسریع در جریان کارها و امور مردم، ارتقای مشارکت، نیروسازی و رشد استعدادهای مردمی را به همراه خواهد داشت. شوراهای اسلامی شهر و روستا به رغم برخورداری از قوانین متعدد قبل و بعد از انقلاب اسلامی همواره دارای ضعف‌ها و کاستی‌هایی بوده‌اند گرچه موانع غیر حقوقی زیادی بر سر راه موفقیت و کامیابی آنها وجود داشته و پیشرفت این نهاد را با کندی مواجه نموده‌اند. اما آنچه در این مقاله مورد بررسی قرار گرفته است، شوراهای اسلامی است. به نظر می‌رسد حیاتی‌ترین موضوعی که در حال حاضر در مورد شوراهای اسلامی باید به آن پرداخت شناخت راهکارهای حقوقی مناسب برای بهبود عملکرد شوراهاست. مهم‌ترین مانع حقوقی پیش روی شوراها برداشت از اصول قانون اساسی راجع به شوراها است جایی که در تقابل وظایف و اختیارات (اداره امور) و (نظارت) و وظیفه و اختیار اخیر را برای شوراها در نظر گرفته‌اند و همین برداشت از قانون اساسی به قوانین عادی شوراها نیز سرایت نموده است. این مانع در کنار موانع دیگر باعث شده که شوراهای اسلامی در ایران از نظر کارکردی با موانعی مواجه باشند.

منابع و مآخذ

اول- منابع فارسی

۱- کتاب‌ها

۱. ایمانی جاجرمی، حسین؛ نگاهی به سیاست‌گذاری شهری مشارکتی در ایران. کتاب ماه دین ۱۴۲، ۳۴، صص ۱۰۸-۱۱۱، (۱۳۸۹).
۲. تیموری، کاوه؛ آشنایی با شوراهای اسلامی. چاپ سوم، تهران: نوآوران قلم، (۱۳۸۳).
۳. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، چاپ نوزدهم، کتابخانه گنج دانش، تهران، (۱۳۸۷).
۴. شعبانی، قاسم؛ حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی، تهران، انتشارات اطلاعات، (۱۳۷۳).
۵. عمید زنجانی، عباسعلی؛ کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ سوم، تهران، انتشارات مجد، (۱۳۸۷).
۶. کاظمیان، غلامرضا؛ سعیدی رضوانی، محمدرضا؛ امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، جلد دوم، مدیریت شهری و شهرداری‌ها در ایران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها، تهران، (۱۳۸۱).
۷. گرجی، علی‌اکبر، در تکاپوی حقوق اساسی، چاپ نخست، تهران، انتشارات جنگل - جاودانه، (۱۳۸۸).
۸. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، مالکیت و نهادهای سیاسی، تهران، نشر میزان، (۱۳۹۳).

۲- مقاله‌ها:

۱. احدنژاد، محسن؛ علیپور، سمیه؛ محمدی، سمیه؛ حسینی، منیره؛ ارزیابی مصوبات دوره‌ای شوراهای شهری از بعد نقش شورا در مدیریت شهری (مطالعه موردی: مصوبات دوره‌ای ۱۳۸۹-۹۰ شورای شهر کرج)، اولین همایش منطقه‌ای معماری و شهرسازی، مرکز آموزش عالی علمی کاربردی سقز، (۱۳۹۰).
۲. برقی، حمید، قنبری، یوسف، سعیدی، محمد؛ بررسی عملکرد شوراهای اسلامی روستا و میزان مشارکت مردم در توسعه روستایی، مطالعه موردی: دهستان حسین‌آباد شهرستان نجف‌آباد، فصلنامه اقتصاد فضا و توسعه روستایی، سال دوم، شماره ۲، پیاپی ۴، (۱۳۹۲).
۳. روستا، مجید. «آسیب‌شناسی شوراهای اسلامی شهر و روستا»، فصلنامه راهبرد، دوره ۱۲، شماره ۲۸، تابستان، (۱۳۸۲).
۴. رهنورد، فرج‌اله؛ طاهرپور کلانتری، حبیب‌الله؛ رشیدی، اعظم. «شناسایی عوامل مؤثر بر فساد مالی در بین کارکنان دستگاه‌های اجرایی». پژوهشنامه مدیریت اجرایی ۱۱: ۵۱-۳۵، (۱۳۸۹).
۵. رجبی، آریتا؛ ستاری، محمدحسین؛ نوربخش، سیدمحمدامین؛ بررسی جایگاه شورای شهر در مدیریت مطلوب شهری مطالعه موردی؛ شهر نورآباد لرستان، ششمین کنفرانس ملی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری با تأکید بر مؤلفه‌های شهر اسلامی، مشهد مقدس، (۱۳۹۳).
۶. زیاری، یوسفعلی؛ بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهردر مدیریت شهر سمنان، فصلنامه علمی تخصصی مدیریت، سال دوم، شماره ۳، (۱۳۸۴).
۷. سعیدی، محمدرضا؛ بررسی نقش و عملکرد شوراهای اسلامی روستایی (۷۲-۱۳۵۸). تهران: وزارت جهاد سازندگی. معاونت ترویج و مشارکت‌های مردمی، (۱۳۷۵).
۸. صدیق، رحمت‌الله؛ تحلیل مدل‌های حکمرانی شهری در انتخابات سومین دوره شورای اسلامی شهر تهران، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال هفتم، شماره ۲۶، (۱۳۸۶).
۹. عباسی، بیژن؛ سهرابلو، علی؛ «شوراهای محلی و کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول؛ بررسی نظریات شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری»، فصلنامه حقوق اداری، سال دوم، شماره ۷، (۱۳۹۵).
۱۰. عجم اوغلو، دارون؛ رایبسون، جیمز. ریشه‌های اقتصادی دیکتاتوری و دموکراسی. ترجمه جعفر خیرخواهان و علی سرزعیم. تهران: کویر، (۱۳۹۰).
۱۱. فقیه لاریجانی، فرهنگ؛ متن‌گرایی به عنوان روش تفسیر قانون اساسی. نشریه حقوق اساسی. ۱۱(۲۲). ۱۰۱-۱۲۰، (۱۳۹۳).
۱۲. فضل‌نژاد، سیف‌الله؛ مرتضی، احمدیان؛ بررسی مسایل و سیاست‌های اقتصادی مجله اقتصادی شماره‌های ۱۱ و بهمن ماه و اسفندماه، (۱۳۸۹).
۱۳. کاظمیان، غلامرضا، (۱۳۸۲). شورای شهر یا شورای شهرداری، مجله شهرداری‌ها، سال دوم، شماره ۱۳.
۱۴. کرمی، نعمت؛ فتائی، مجتبی؛ احساس پور، افسر؛ سعیدیان، زهرا؛ ارزیابی عملکرد شوراها در مدیریت شهری و عوامل مؤثر بر آن؛ مطالعه موردی: شهر پلدختر، اولین همایش ملی معماری، مرمت، شهرسازی و محیط زیست پایدار ۲۸، (۱۳۹۲).
۱۵. کریمی، وهاب؛ «هویت شوراهای محلی؛ مشکل الگویابی و جایگاه قانونی»، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، پژوهشنامه شماره ۳۰، مجموعه مقالات شوراها، چالش‌ها و کارکردها، بهمن (۱۳۸۷).

۱۶. میرزاده کوهشاهی، نادر؛ رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی در ایران. حقوق اداری. ۲ (۶): ۳۱-۵۶، (۱۳۹۳).
۱۷. مومنی، فرشاد و سعید نایب، «تبیین آینده اقتصاد ایران: تطبیق چارچوب نظری نهادگرایی جدید با الگوی مبتنی بر سناریو». دوفصلنامه علمی- تخصصی اقتصاد تطبیقی. سال ۱. شماره ۱ (بهار و تابستان). صص ۱۷۳-۲۱۰، (۱۳۹۳).
۱۸. محمدی، جمال؛ «نهادهای نظارتی و نظارت مؤثر و کارآمد». تازه‌های حسابداری، ۴۰-۲۲، (۱۳۹۲).
۱۹. نورث، داگلاس و دیگران؛ «چارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ مکتوب بشری». اقتصاد سیاسی تحول همه‌جانبه. سال ۱. شماره ۳ (زمستان). صص ۹۲-۱۵۱، (۱۳۸۵).
۲۰. نظری، فاطمه؛ شوراهای محلی و جایگاه آن در توسعه مدنی، ششمین کنفرانس بین‌المللی حقوق و توسعه پایدار جامعه مدنی، شیراز، (۱۳۹۷).
۲۱. نایب، سعید، «یک ارزیابی تاریخی از وضعیت حقوق مالکیت در ایران با رویکرد نهادگرایی جدید». فصلنامه جامعه و اقتصاد. سال ۶. شماره ۲۱ و ۲۲. (پاییز و زمستان). صص ۲۷۴-۲۵۳، (۱۳۸۸).
۲۲. ویسی، هادی؛ احمدی‌پور، زهرا؛ قالیباف، محمداقبر. آسیب‌شناسی دولت محلی مطالعه موردی: شوراهای اسلامی کلان شهرهای ایران. برنامه‌ریزی و آمایش فضا. ۱۳۹۱؛ ۱۶ (۲): ۱۸-۳۶.

۳- پایان نامه:

۱. ابراهیمی، اسدالله؛ بررسی میزان و علل گرایش روستاییان به شوراهای اسلامی در شهرستان اراک. پایان‌نامه کارشناسی. مرکز آموزش عالی امام خمینی، (۱۳۷۳).
۲. امین‌زاده، هادی؛ «موانع تحقق شوراهای محلی در چهارچوب حکومت‌های محلی از منظر حقوق عمومی ایران»، پایان نامه ارشد دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبایی، (۱۳۸۹).
۳. ربانی، محمدرضا؛ «سیاست پیشگیرانه دیوان محاسبات کشور در کاهش تخلفات مالی». پایان‌نامه کارشناسی ارشد. بندرانزلی: دانشگاه آزاد اسلامی واحد بین‌الملل بندر انزلی، (۱۳۹۳).
۴. جهانبخش، اسماعیل؛ بررسی شوراهای اسلامی روستایی و نقش آنها در توسعه روستایی: مطالعه موردی ۲۰ روستای برگزیده شهرستان اصفهان. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران، (۱۳۶۸).
۵. حسینی، مجید؛ ارزیابی شوراهای اسلامی روستایی بخش حمیل اسلام‌آباد غرب در گذر از تجربیات نهادهای مشارکتی روستایی ایران (۱۳۸۰-۱۲۸۵). پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده کشاورزی دانشگاه اصفهان،
۶. رستمی، کاظم؛ نقش مشارکت‌های مردمی در توسعه پایدار با تأکید بر مشارکت‌های سنتی و جدید: مطالعه موردی بخش فلاورد شهرستان لردگان. پایان‌نامه کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی دانشگاه تربیت مدرس، (۱۳۸۲).
۷. رحمانی، علی؛ تمرکززدایی و توسعه عدالت محور در جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده معارف اسلامی و علوم سیاسی، دانشگاه امام صادق، (۱۳۹۰).