



**The Scientific Journal in Jurisprudence and Bases of Islamic law The 15 rd.  
Year/NO: 4 winter 2022**

جوانب حقوقی نظارت مالی شوراهای اسلامی شهر بر شهرداری‌ها

با رویکرد تطبیقی با نظام اداری محلی فرانسه

فرهاد رحیم پور<sup>۱</sup> محمد مظه‌ری<sup>۲</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۰/۱۹

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۱/۱۷

### چکیده

سیاست گذاری و مدیریت شهرها بدون مشارکت مردم و به کارگیری روش‌های نوین مدیریت امکان پذیر نیست. شورای شهر یکی از نهادهایی است که با حضور نمایندگان شهروندان، مشارکت مردم را در سیاست گذاری و مدیریت شهری فراهم می‌کند. همچنین در قانون اساسی و قوانین عادی مرتبط، برای شوراهای محلی نقش مهمی در سیستم اداری کشور در نظر گرفته شده است. در سیستم نظارتی ایران، شوراها به عنوان مرجعی قانونگذار برای نظارت بر امور طرح‌ها است و باید سیاست‌های کلان شهری را طراحی و سپس در مقام ناظر بر اجرای این طرح‌ها نظارت کنند. نظارت مالی شوراهای شهر بر شهرداریها می‌تواند از ابزارهای موثر در پاسخ گویی شهرداریها به عنوان یکی از ارکان اصلی مدیریت شهری محسوب شود. برای اثربخشی و کارآمد بودن نظام مالی، انتشار منظم اطلاعات، شفافیت مالی، بیان جنبه‌های عملیاتی برنامه‌ها و پروژه‌ها و پیوندهای آن با منابع مالی و نظارت بر این اقدامات توسط شهرداریها موثر و لازم خواهد بود. شوراها در حقوق نظام اداری محلی فرانسه نقش بسزایی بر نظارت مالی و فعالیت‌های اقتصادی شهرداری‌ها را برعهده دارند. علاوه بر نظارت‌های قضایی و اداری، عمده نظارتی که بر سیستم حاکمیت محلی در فرانسه رخ می‌دهد مربوط است به نظارت بودجه‌ای و مالی در کمون‌ها. این مقاله، به بررسی الگوی مطلوب نظارت مالی شوراهای شهر در ایران و فرانسه پرداخته، چالش‌ها و تنگناهای موثر در عدم کارایی و اثربخشی نظارت شوراها مطرح می‌کند.

**کلمات کلیدی:** نظارت، شوراهای محلی، نظام اداری، فرانسه، مالی

## مقدمه

شوراهای شهری در زمره نهادهای عدم تمرکز قرار دارند؛ این نهادها دارای شخصیت حقوقی، استقلال، دارایی و ارگان‌های خاصی هستند. شوراهای شهری وظایف مختلفی در حیطه نظارتی خود دارند. یکی از این حیطه‌ها نظارت بر امور شهرداری‌هاست. بی‌تردید یکی از راه‌های شناسایی دقیق یک نظام حقوقی شناخت جایگاه و وظایف و ویژگی‌های نهادهای حقوقی تشکیل دهنده آن نظام خواهد بود. ارزش و اهمیت روزافزون نقش مردم در اداره جوامع و رشد نظام‌های مردم‌سالار موجب توجه به ایده مشارکت مردم در امور شده است. در دهه‌های اخیر جنبش‌های طرفدار مردم‌سالاری و شیوه‌های اداره جوامع به روش‌های دموکراتیک تقریباً در تمامی مناطق جهان رو به رشد و گسترش بوده و حق حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش مقبولیت عام یافته است، به گونه‌ای که فکر بر حق بودن مردم در دخالت در اموری که مربوط به زندگی آنهاست، مورد توجه همگان قرار گرفته است (حبیبی، ۵۵: ۱۳۸۸). تجربیات حاصل از توسعه مبتنی بر برنامه‌ریزی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که عدم مشارکت مردم در این فرآیندها سبب به وجود آمدن زیان فراوان شده، از این رو جوامع را به سوی توجه به امر مشارکت عمومی سوق داده است. یکی از راه‌های مشارکت مردم در اداره امور، ایجاد و توسعه سازمان‌های محلی می‌باشد. تقریباً در تمامی کشورهای جهان تقویت و تجدید نظر در چگونگی فعالیت سازمان‌های محلی در سرلوحه برنامه‌های اصلاحی قرار دارد. در کشورهایی که به افکار و عقاید مردم احترام گذاشته می‌شود، سازمان‌های محلی به معنای صحیح کلمه وجود دارند. یعنی مردم محل در مسائل مربوط به امور محل مشارکت دارند و پس از ایجاد سازمان محلی تا آنجا که امکان دارد در پیشرفت نیات و مقاصد سازمان به آن کمک می‌کنند. در برخی از کشورها که رشد اجتماعی مردم چندان مورد توجه نیست و یا طرز فکر زمامداران آنان به گونه‌ای است که تفویض امور محلی را به مردم مقتضی نمی‌دانند، سازمان‌های ایجاد شده یا دارای اختیارات لازم برای اداره امور محل از طریق شرکت و دخالت مردم نیستند و یا اگر طبق قانون چنین اختیاراتی هم به آنان داده شده است چون نمی‌توانند عملاً از اختیارات خود استفاده کنند فاقد اصالت و واقعیت هستند (نوروزیفر، ۱۳۸۹، ص ۳۶).

از ارکان مهم نظام حقوقی یک کشور نظام اداری آن است که می‌تواند نقش مهمی در رضایتمندی عمومی و ارتقای آن ایفا نماید. بنابراین شناخت نوع نظام اداری یک کشور و تلاش برای رفع نواقص و تقویت محاسن آن در افزایش سطح رضایتمندی عمومی تأثیر بسزایی خواهد داشت. از جمله ارکان تشکیل دهنده نظام اداری در سیستم‌های اداری غیرمتمرکز شوراهای محلی هستند (نجفی الموتی، ۱۳۹۰، ص ۳۰). به عبارت دیگر شوراها جزیی از نظام عدم تمرکز اداری می‌باشند که بر همین اساس ویژگی‌ها و مخصوص به خود دارند. وجود یا عدم هریک از این ویژگی‌ها این نهاد را در عملکرد بهینه خود کمک نموده و یا آن را از کارایی مطلوب دور می‌سازد. از مهم‌ترین نهادهای ایران در زمینه تمرکززدایی و توسعه متوازن مبتنی بر ویژگی‌های فضایی - جغرافیایی، شوراهای اسلامی شهر است (اشتریان، ۱۳۹۵، ص ۲۷). در جمهوری اسلامی ایران، شوراهای اسلامی شهر از سال ۱۳۷۸ تشکیل شده‌اند و از تاریخچه نسبتاً کوتاهی برخوردار هستند. با توجه به حضور شوراهای اسلامی در تمامی واحدهای تقسیمات کشوری و اجزا و ارکان توسعه شهری و تنوع اکثریت وظایف در ابعاد مختلف زندگی مردم این نهادها می‌توانند نقش بسیار تأثیرگذاری در نهادینه نمودن هنجارهای اجتماعی و موازین حقوقی شهروندی داشته باشد. مهم‌ترین عامل موفقیت شوراها در این عرصه وابسته به این امتیاز ویژه است که اعضای شوراها در سطح شهر با رای مستقیم شهروندان انتخاب می‌شوند و عمده کارکردها اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و غیر سیاسی است (تقی زاده، ۱۳۸۹، ص ۴۵). در صورتی که شوراهای اسلامی وظایف و اختیارات گسترده‌ای دارند، از مهمترین وظایف شوراهای اسلامی، نظارت بر شهرداری‌ها و وضع عوارض است. شهرداری به عنوان نهاد عمومی غیرانتفاعی عهده‌دار ارائه خدمات متعدد و متنوع مؤثر بر شئون و جنبه‌های مختلف زندگی شهروندی است و با وجود انتزاع برخی از وظایف احاله شده قانونی خصوصاً وظایف مندرج در ماده ۵۵ قانون شهرداری در اثر وضع قوانین بعدی، نقش شهرداری در

حوزه مدیریت شهری برجسته و انکار ناپذیر است. شهرداری‌ها در نظام اداری فعلی به عنوان اساسی‌ترین نهاد عمومی غیر دولتی متجلی بارزترین جایگاه مشارکت مردمی در گزینش مدیران و مدیریت منابع و برنامه شناخته شده‌اند (عباسی، ۱۳۹۵، ص ۲۹).

تأمین مالی شهرداری‌ها بطور معمول از اخذ عوارض شهری، عوارض ناشی از ساخت و سازها، مالیات‌ها و... تأمین می‌شود. در گذشته شهرداری‌ها اینگونه منابع مالی را بطور مستقل برنامه‌ریزی و سیاست گذاری می‌کردند. و نهاد مستقلی که بر آنها نظارت مستمر داشته باشد وجود نداشت. با تشکیل شوراهای شهری مرجع تصمیم‌گیری بر دوش شهرداری در زمینه عواید مالی حاصله برداشته شد. مطابق قوانین سیاست اجرایی کشور این شوراها صلاحیت لازم را بر نظارت چگونگی اختصاص دادن منابع مالی به طرح‌ها و پروژه‌های شهرداری را بر عهده دارند. در اصل ۱۰۰ قانون اساسی شوراها باید برنامه‌های اجتماعی اقتصادی عمرانی بهداشتی فرهنگی و آموزشی و سایر امور طراحی و اجرای آن‌ها در شهرها و استان‌ها نظارت کنند (عامری، ۱۳۹۴، ص ۲۵).

نظر به این که قانون اساسی به تاسی از اسلام و قرآن بحث شوراها را مطرح کرده است. پیامبران و اولیای الهی، در راستای نظارت نقش بسیار برجسته‌ای نیز داشته‌اند آنان مبارزه با فساد و تباهی و برقراری قسط و عدل در جامعه را سرلوحه برنامه‌های تبلیغی و سیره عملی خود قرار داده و در این راه جان نثاری‌های فراوانی از خود نشان داده‌اند (حسنی و شمس، ۱۳۹۱، ص ۸۲).

نظام اداری محلی کشور فرانسه عملکرد مشابهی با شورای اسلامی شهر در ایران دارد. بطوری که بسیاری از نظارت‌ها، برنامه‌ریزی‌های و سیاست گذاری‌ها در سطح محلی و حتی فراتر از سطح محلی بر عهده اینگونه نظام اداری محلی است. نظام اداری محلی در فرانسه از راه شهرداری و موسسات وابسته به آن، امور و خدمات عمومی و عام المنفعه را برای رفع نیازهای ضروری مردم تأمین و سازماندهی و نظارت می‌کند. نظام اداری فرانسه اختیارات فراوانی در حوزه‌های مختلف دارد. و بسیاری از صلاحیت‌ها دولت به این واحدهای محلی سپرده شده است. نظارت مالی دقیق بر بودجه این نظام‌های محلی و سایر فعالیت‌ها و بخش دیگر راجع به سرمایه گذاری‌ها در پروژه‌ها و طرح‌های زودبازده اقتصادی است. اعتبارات مربوط بصورت فصل به فصل توسط شورا تصویب و با نظر شورا می‌توان ماده به ماده تصویب گردد.

هدف از این مقاله پاسخ به این پرسش‌های زیر است: جایگاه حقوقی و نظارت مالی شوراها بر شهرداری‌ها چگونه است؟ وظایف و اختیارات نظارتی تحت اداره و تصدی شوراها در ایران و نظام اداری محلی فرانسه چگونه است؟ چالش‌ها و تنگنایهای موثر در عدم کارایی و اثربخشی نظارت شوراها چیست؟

### الف) نظارت و کنترل در نهادهای تصمیم‌گیر جمعی

یکی از مولفه‌های حاکم بر حقوق عمومی نوین، نظارت و پاسخگویی است امروزه همه نهادهای مردم نهاد و حکومت‌های محلی نیازمند یک نظام نظارت و پاسخگویی است در اینجا ضرورت و اهمیت نظارت و مشارکت مردمی را بررسی می‌نماییم.

#### ۱. ضرورت نظارت در نهادهای تصمیم‌گیر جمعی

با رجوع به مواد قانونی و اسنادی که نهادهای تصمیم‌گیر جمعی نظارتی را تاسیس نموده‌اند می‌توان به اهمیت و نقش نظارتی و کنترلی این قبیل شوراها اداری پی برد. مهمترین نقش نهادهای تصمیم‌گیر جمعی که در راستای اعمال کنترل یا نظارت بر امور تشکیل شده‌اند کنترل اجرای مناسب یک فرآیند اداری است که در نهایت خالق تصمیم اداری هستند. معمولاً نهایی شدن تصمیم منوط به صدور مجوز از سوی این قبیل نهادهای تصمیم‌گیر جمعی است. برای مثال صدور مجوز اجرای برنامه‌های خاص استعدادهای درخشان به دانشگاه‌ها و سایر سازمان‌ها تحت صلاحیت شورای هدایت استعدادها درخشان شورای عالی انقلاب فرهنگی است که پس از بررسی و کنترل شرایط اقدام به صدور آن می‌نماید (بند ۵ ماده ۲ آیین نامه تشکیل شورای هدایت استعدادها درخشان مصوب ۱۳۸۱/۵/۲۲ شورای عالی) یا حمل انواع مختلف فلزات توسط کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران

منوط به اخذ مجوز کمیسیون هماهنگی حمل و نقل کالاهای خریداری شده از خارج است (مصوبه ۱۳۶۱/۱۲/۴ هیأت وزیران راجع به تشکیل کمیسیونی به منظور هماهنگی در حمل و نقل کالاهای خریداری شده از خارج) (مظهري، ۱۳۹۵، ص. ۳۳).

## ۲. نظارت به عنوان فرآیند

در بسیاری موارد وجود نهاد تصمیم‌گیر جمعی به عنوان بخشی از فرآیند تصمیم‌گیری اداری پذیرفته شده است و برخی از نهادهای تصمیم‌گیر جمعی به منظور اعمال نظارت بر حسن جریان امور اجرایی تشکیل می‌شوند. به عبارت بهتر وظیفه ذاتی برخی از شوراهای اداری قوه مجریه اعمال نظارت و کنترل است. غالباً این نظارت توسط نهادهای تصمیم‌گیر جمعی به عنوان بخشی از یک فرآیند اداری در چارچوب نظارت بر امر رعایت استانداردها و رعایت مقررات قانونی صورت می‌پذیرد. از میان مهم‌ترین نهادهای تصمیم‌گیر جمعی که دارای اهداف نظارتی و کنترلی هستند می‌توان به کمیسیون نظارت بر اجرای سیاست‌های تمرکز زدایی از شهر تهران هیأت نظارت و ارزیابی فرهنگی و علمی شورای عالی انقلاب فرهنگی، کمیته کنترل و نظارت بهداشتی بر سموم و مواد شیمیایی، شورای نظارت بر ساخت، طراحی واردات و توزیع اسباب بازی کودکان، هیأت نظارت بر اصناف، شورای عالی نظارت و کنترل مهاجرت، هیأت نظارت بر اندوخته اسکناس، هیأت نظارت سازمان برنامه و سایر کمیسیون‌ها و شوراهایی که ماهیت نظارتی دارند اشاره نمود (سالاری، ۱۳۹۶، ص. ۲۸).

## ۳. نظارت به عنوان یک جریان ثابت و مستمر

باید توجه داشت که شوراها، کمیسیون‌ها، کمیته‌ها و ستادهای فعال در درون قوه مجریه بازوی نظارتی و کنترلی مهم دولت محسوب می‌شوند حذف یا ادغام نامعقول آنها می‌تواند اثرات نامطلوبی بر فرآیند تصمیم‌گیری‌های اداری داشته باشد. در عین حال حذف یا ادغام کمیسیون‌ها و شوراهای موازی و آن دسته از نهادهای تصمیم‌گیر جمعی نظارتی که در طولانی شدن فرآیند تصمیم‌گیری موثر هستند می‌تواند در چابکی سازمان‌های اداری نقش مهمی ایفا نماید. این امر نیازمند مطالعه روشمند و دقیق کلیه نهادهای تصمیم‌گیر جمعی و نسبت آنها با یکدیگر است. به عبارت رساتر همه شوراها و نهادهای تصمیم‌گیر جمعی را نمی‌توان به یک چوب راند زیرا دارای بسترها، اهداف، محتوا و جایگاه قانونی متفاوت یا مشترکی هستند شوراها در یک جریان اصلاح حقوقی و قانونی باید به صورت موردی و دقیق مورد توجه و بازنگری قرار گیرند (دشتی، ۱۳۸۸، ص. ۴۴).

## ۴. اهمیت نظارتی شوراها بر عملکرد شهرداری‌ها

شوراهای محلی مهم‌ترین نهاد نظارتی بر عملکرد و ارزیابی شهرداری‌ها هستند. در حال حاضر شهرداری‌ها وظایف گسترده‌ای در مدیریت شهری را برعهده دارند. بنابراین لازم است که نهاد نظارتی مستقل عملکرد آنها را تحت نظارت داشته باشد. این وظیفه نظارتی بر عهده شوراهای اسلامی است. نظام‌های سیاسی جهان به سه دسته اصلی تقسیم می‌شوند: نظام‌های سیاسی فدرال، شبه فدرال (ناحیه‌ای) و تک ساخت. در دهه‌های اخیر نظام‌های سیاسی مختلف از جمله متمرکز و تک ساخت هم، به دلیل پیچیدگی امور به مشارکت مردم در اداره امور محلی روی آورده‌اند. این مهم در ایران با آموزه‌های دینی نیز سازگار است. در قرآن کریم و احادیث ائمه اطهار (علیهم السلام)، اهمیت مشارکت مردم در امور عمومی، بسیار مورد توجه قرار گرفته است. بر همین اساس بعد از انقلاب اسلامی، چند اصل مقدماتی و فصل هفتم قانون اساسی به شوراهای اسلامی شهر و روستا اختصاص یافت. انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا هم نخستین بار در اسفند ۱۳۷۷ برگزار شد. تاکنون پنج دوره انتخابات برگزار شده است؛ اما هم چنان بعد از گذشت ۲۰ سال شک و تردیدهای زیادی درباره کارآمدی این نهاد مهم به ویژه در شهرها وجود دارد (قاسمی، ۱۳۸۹، ص. ۱۵۰).

## ۵. جایگاه نظارت و مشارکت مردمی از منظر اسلام

پس از هجرت پیامبر اکرم (ص) به مدینه، اولین حکومت اسلامی بنا نهاده شده اگرچه انتظار نواقصی می‌رفت، با این حال سیره نبوی پس از سالها الگوی بسیاری از حکومت‌ها تلقی می‌شود پس از ایشان روش حکومت داری حضرت علی علیه السلام ابعاد جدیدی از حکمرانی اسلامی به همراه داشت در گذشته‌ها که مجلس و قانونگذار نبود اوامر و نواهی مندرج در کتاب‌های آسمانی، فرامین بزرگان و ارزش‌های اخلاقی همان کارکرد قانون به مفهوم امروزی را داشتند (حقیقی و ابدی، ۱۳۹۱، ص ۳۸).

در فرازی از کلام امام علی علیه السلام در راستای شایسته سالاری، نظارت صحیح و حسابرسی مالی چنین آمده است: «... کارگزاران را از میان مردمی با تجربه و با حیا انتخاب کن... سپس رفتار کارگزاران را بررسی کن و جاسوسانی راستگو و وفایه بر آنان بگمار که مراقبت و مهربانی و بازرسی پنهانی تو در کار آنان سبب امانتداری و مهربانی با رعیت خواهد بود از همکاران نزدیکتر سخت مراقبت کن... اگر یکی از آنان دست به خیانت زد... او را با تازیانه کیفر کن... مالیات و بیت المال را به گونه‌ای واریسی کن که صلاح مالیات دهندگان باشد...» (نامه ۵۳).

از آن جایی که محقق هر برنامه اجتماعی با سطوح مختلفی از ذی نفعان مواجه است و نتایج آن برنامه برای ذی نفعان تاثیر می‌گذارد بنابراین جلب و ارتقای مشارکت ذی نفعان برای بهبودی پایدار و حرکت به سوی حکمرانی به جای حکومت کردن و مشارکت به جای آمریت استراتژی راهبردی است و نیز کلام امام علیه السلام است که یکدیگر را نصیحت کنید و نیکو همکاری نمایید (ابدی، ۱۳۹۴، ص ۲۱۰).

البته امر به معروف و نهی از منکر و نظارت همگانی که در قانون اساسی کشورمان بروز یافته موید همین مطلب است تا جایی که حضرت علی علیه السلام در خطبه ۲۱۶ می‌فرمایند «مردم اصلاح نمی‌شوند مگر به وسیله حاکمان و حاکمان اصلاح نمی‌شوند مگر به پایداری مردم...» و هم چنین امام در تبیین وظایف دولت اسلامی خطاب به مالک اشتر می‌فرمایند وظایف دولت اسلامی عبارت است از: «مدیریت مالی - ایجاد امنیت - آبادانی و عمران - استصلاح شهروندان» در واقع مبانی نوین نظارت مالی در حقوق اداری نوین است.

## ۶. نقش مشارکت مردمی و شورای شهر در توسعه شهری

توجه به ایجاد و توسعه سازمان‌های محلی یکی از مشخصات قرن حاضر است. اگرچه نمی‌توان خاستگاه این حکومت‌ها را به کشور یا ملت خاصی نسبت داد، آنچه مسلم است، حکومت‌های محلی سابقه و قدمت نسبتاً زیادی دارند. در مورد حکومت محلی تعاریف مختلفی ارائه شده است که با وجود کثرت و تنوع تعاریف، نقاط مشترک بسیاری در آنها به چشم می‌خورد. طبق تعریف سازمان ملل متحد، واژه حکومت محلی به تقسیم‌بندی سیاسی یک کشور و یا یک ایالت (در سیستم فدرال) اشاره دارد که با قانون ایجاد شده و کنترل اساسی امور محلی همچون قدرت وضع مالیات را در دست دارد و هیأت اداره کننده (حکومتی) چنین موجودیتی به صورت محلی انتخاب می‌گردد.<sup>۱</sup> در ایران، بنیان مشروطیت به اهمیت وجود سازمان‌های محلی در رشد دموکراسی و توسعه شعور اجتماعی واقف بودند و علاقه آنان به پی‌ریزی سازمان‌های محلی از تصویب قوانین مربوط به ایجاد و توسعه چنین سازمان‌هایی در دوره اول مجلس به خوبی نمایان است. تا جایی که در حدود دو سوم قوانینی که در دوره تقنینیه اول تصویب گردید مربوط به انجمن‌های ایالتی و ولایتی و قانون بلدیة بود. قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز اهمیت بسیاری برای سازمان‌های محلی و مشارکت مردم در امور کشور قائل شده است، به گونه‌ای که در فصل هفتم تحت

1 Ghatak, M and Ghatak, M, (1995) Recent Reforms in Panchayat System in West Bengal: Towards Greater Paritcpatory Government, Department of Economics University of, Chicago.

عنوان «شوراها»، در اصول یکصد تا یکصد و ششم، اهداف، نحوه تشکیل و حدود اختیارات شوراها را ذکر کرده است (جهانگیر، ۱۳۸۸، ص ۴۶).

اگرچه مشارکت مردم در ابعاد مختلف فرهنگی، اجتماعی و... به صورت غیر رسمی و از دیرباز به عنوان یک سنت حسنه در کشورمان وجود داشته و در دوره‌های مختلف تاریخی به اشکال مختلف و متنابهی ظهور می‌یافته است؛ اما علیرغم همه این مطالب در کشورمان (در گذشته) به لحاظ وجود ساختار سیاسی متمرکز و بعضاً حکومت‌های غیر مردمی، بهای چندانی به این سازمان‌ها داده نشده است؛ بنابراین مشارکت مردم در امور محلی نیز وجود نداشته است. بعد از انقلاب اسلامی و مردمی شدن نظام حکومتی، به حق ملت‌ها در اداره جامعه بهای بیشتری داده شده است و بسیاری از امور توسط رای مردم تعیین می‌شود. در همین زمینه با انجام انتخابات شوراها و اداره بخشی از امور اجرایی کشور با تکیه بر روند آزاد تبادل دانش، بینش، نظارت و آرای مردم گام مهمی در واگذاری امور به سازمان‌های محلی برداشته شد. شوراها تبلور حضور مردم، دیدگاه‌ها، افکار، خواسته‌ها، نیازها و تمایل مردم در صحنه برنامه‌ریزی بوده‌اند. فلسفه آن بر پایه محدودیت توان، فکر و اندیش دستگاه‌های اجرایی و محدودیت حیطه عمل، خلاء مدیریتی و اصلاح ساختار مدیریتی است. شوراها در پی تحقق اهدافی هستند که توسط قانون اساسی و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها به عنوان وظایف شوراها بر عهده این نهاد نوپا گذاشته شده است و به طور کلی این وظایف درباره اداره امور محلی شهرها و روستاهاست. شوراها با کمک دیگر نهادهای محلی این وظیفه حساس و سنگین را بر عهده دارند. اما این شوراها هم در راه رسیدن به اهداف خود با مسائل مختلفی روبه رو می‌شوند که گاه می‌تواند چنان حاد باشد که آن‌ها را با مشکلاتی مواجه کند و حتی حیات آن‌ها را به خطر اندازد و چه بسا باعث شود دوباره نظام قائم مقامی شوراها تکرار گردد (سالکی، ۱۳۸۹، ص ۵۵).

#### ب) جایگاه حقوقی و نظارتی شوراهای شهر و نظام اداری محلی در ایران و فرانسه

امروزه شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها به عنوان دو بازوی نظارتی و اجرایی در نام مدیریت شهری، نقش اساسی در روند اداره شهر ایفا می‌کنند، شهردار به عنوان مدیر اجرایی شهر، مسئول اجرای طرح‌ها و برنامه‌های مصوب است و انتخاب وی، به وسیله شورا از مهم‌ترین وظایف شوراهای شهر به شمار می‌آیند. در سال ۱۳۳۴ قانون شهرداری و در سال ۱۳۶۱ قانون تشکیلات و اختیارات شوراهای اسلامی و پ از آن قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ به تصویب رسیده است. در ایران، شوراها به عنوان یکی از نهادهای نظارتی بر عملکردبخش عمومی، فلسفه وجودی پیدا می‌کند، در سطح کل کشور، مجلس شورای اسلامی به عنوان عالی‌ترین نهاد نظارتی و قانون‌گذاری بر عملکرد دولت نظارت مستقیم دارد و به نیابت از طرف مردم عمل می‌کند. در سطح شهر نیز انجمن شهر وظیفه نظارت بر عملکرد مدیریت شهری را دارند که در قانون از این انجمن‌ها به عنوان شورای اسلامی شهر نام برده شده است. در یک جامعه مدنی حقوق شهروندی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین مباحث است. شورای اسلامی نیز وظیفه دفاع از این حقوق را برعهده دارند (نصر اصفهانی، ۱۳۸۹، ص ۴۴).

جایگاه شوراها در قانون اساسی چنان رفیع است که شورای عالی استان‌ها می‌تواند در موضوع کار خود، به مجلس طرح ارائه دهد شوراها می‌توانند به جای اینکه به اصلاح جزئیات قانون بپردازند، برای تشکیل شورای عالی استان و نهادینه شدن فعالیت شورا در شهرها تلاش می‌کنند. شورا نهادی است که مهم‌ترین کارکرد آن، بیان تعهد متقابل میان مردم و مسئولان است و همکاری این دو به صورت نیروی واحد، می‌تواند در هر چه آبادتر ساختن کشور موثر باشد. نهادینه شدن شوراهای اسلامی شهرها، در ایران، امری است نوین، ولی از ایجاد نهاد شورای شهری در بسیاری از کشورها چند قرن می‌گذرد. از این رو توجه به تجارب کشورهای پیشگام خصوصاً کشور فرانسه در این راه اهمیت خاصی دارد. هدف اصلی تشکیل شوراهای اسلامی شهرها، پیشبرد سریع برنامه‌های توسعه شهری از طریق همکاری و مشارکت مردم است. شوراهای شهری ابزار کلیدی در مدیریت شهری و روستایی

هستند، توجه بیشتر به شورایی نمودن برنامه‌ها و نظارت نزدیک تر شوراها بر فعالیت شهرداری‌ها در شکوفایی بیشتر توسعه شهری نقش موثری دارند.<sup>۱</sup>

در حقوق فرانسه نظام اداری محلی نقش بسزایی بر نظارت مالی و فعالیت‌های اقتصادی شهرداری‌ها را برعهده دارند.<sup>۲</sup> بیشتر مصوبات در شهرداری‌ها با نظارت نظام اداری محلی در کشور فرانسه انجام می‌شود. این نظام اداری محلی با تصمیمات جمعی که اتخاذ می‌کنند منافع مردم و شهروندان خود را در راس تصمیمات خود قرار می‌دهند.<sup>۳</sup> شهرداریها در فرانسه مهم‌ترین بازوی اجرایی در اجرای طرح‌ها در نظام اداری محلی است. شهرداری‌ها با مصوباتی که نظام اداری محلی شهر اتخاذ می‌کنند موظف به اجرای آنها هستند.<sup>۴</sup>

### ۱. جایگاه نظارتی شوراها بر شهرداری‌ها در ایران و فرانسه

شوراها جایگاه تجلی خواست و اراده مردم به شمار می‌روند و اعضای آن به طور مستقیم از سوی مردم برای اداره شهر و سامان بخشی به امور و اشراف و نظارت بر عملکرد مجریان، انتخاب می‌شوند و به نمایندگی از طرف شهروندان، نسبت به تمشیت امور و حسن اجرای برنامه‌ها و طرح‌ها اقدام می‌کنند. بنابراین شوراها تجلی عینی خواست و رای شهروندان به حساب می‌آیند. بطور کلی شوراها برای نظارت بر کار شهرداری‌ها هستند. و نظارت آنها شامل موارد زیر است:

۱. سرشکن کردن هزینه‌های شهری بین شهروندان به نحو عادلانه؛

۲. هزینه کردن درآمدهای شهرداری به نحو درست و جلوگیری از حیف و میل آنها؛

۳. انجام اقدامات عمرانی و خدمات شهری در جهت خواسته‌های مردم مطابق با منافع و مصالح عمومی؛

۴. انتخاب فردی شایسته به عنوان شهردار و واگذاری اداره امور به وی (کریمی، ۱۳۸۸، ص ۲۳).

در سیستم مدیریتی فرانسه نظام اداری محلی نظارت کافی بر چگونگی و اجرای اقدامات اجرایی از جمله اجرای طرح‌ها و تخصیص بودجه لازم به شهردارها برای پیشبرد طرح‌ها در جهت حفظ منافع عمومی را انجام می‌دهند.<sup>۵</sup>

### ۲. نقش شوراها در مدیریت شهری

شوراهای شهر عبارتند از نوعی سازماندهی نیروها یا گروه‌های سازمان یافته مردمی که از طریق پذیرش داوطلبانه ارادی و متعهدانه افراد و آحاد جامعه جهت پذیرش نقش و مسئولیت و مشارکت فعال در اداره امور محله، شهر یا روستای خود و شکل دادن به حیات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه خود به صورت مستقیم و غیر مستقیم تکمیل می‌گردد. و با پشتوانه قانون مشروعیت می‌یابد. شوراها مردمی‌ترین شکل‌های رسمی و عالی‌ترین جلوه فضاهای عمومی است که رابطه تعاملی میان فضاهای دولتی با حوزه‌های زندگی خصوصی، از طریق آن هماهنگی و قانونمند می‌شود. با استناد به اصل یکصدم قانون اساسی می‌توان وظایف و نقش‌هایی را برای شوراهای شهر باز شناخت:

۱. پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی و رفاهی از طریق تشویق و ترغیب همکاری و مشارکت مردم؛

۲. شناخت نیازها و نارسائی‌های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و رفاهی شهر و پیشنهادها و اصلاحی؛

۳. نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌ها و بودجه‌های مصوب در امور شهرداری؛

1 De-Santis, V.s. and Renne, T., 2002, City Government Structures: an Attempt at Classification, State and Local Government Review, Vol. 34, No.2, 304-321.

2 CE 23 oct. 1989, Commune de Pierrefitte-sur-Seinne, Rec, 1989, p. 209 -5

3 CE 25 de?c. 1994, Commune dAwwala-Yalimapo, RFDA, 1995, p. 209 -8

4 Le nume?ro spe?cial de la Revue franc?aise de finance publique, n?47/1994, sur la nouvelle -3 comptabilite? communale.

5 PASTOREL(J. -L. ),(2000), Institutions et structures administratives de la France, Paris -4 Gualino.

۴. تشویق و ترغیب مردم جهت همکاری و مشارکت در انجام خدمات عمرانی با سایر سازمان‌ها؛

۵. انتخاب مهم تصمیمات اقتصادی؛

۶. نظارت بر کار و فعالیت‌های شهرداری‌ها (اصلائی، ۱۳۸۹، ص. ۴۰).

### ج) شان نظارتی و حیثه اختیارات شوراهای شهری

قانون اساسی شان نظارتی بر اداره شهر را با هدف اعمال حق مالکیت خداداد مردم در سرنوشت خویش و هم چنین توجیه تکالیف شهروندی و ایجاد بستر مطلوب برای اجرای آن‌ها تعبیه نموده است. با این اوصاف شورای شهر نوعی پارلمان شهری است که نظارت‌های خود را بر جنبه‌های مختلف شهری اعمال می‌نماید. از این حیث نظارت‌های که شورای شهر بر امور شهری اعمال می‌نمایند هم جنس و مشابه مجلس بر قوه مجریه است.

در نتیجه شورای شهر در اعمال نظارت، اختیار، تعقیب و پیگیری تصمیمات، طرح‌ها، برنامه‌ها را به شورای شهر می‌دهد. (فقیه لاریجانی، ۱۳۸۸، ص. ۶۱-۶۰)

### ۱. حیثه نظارت و اختیارات شوراهای شهری در ایران

بی تردید شوراهای اسلامی شهر به عنوان یکی از ارکان تصمیم‌گیری در مدیریت شهری، تنها در چارچوب اختیارات و وظایف قانونی خود می‌توانند منشاء اثر و تاثیرگذار باشند. نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیر منقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها به گونه‌ای که مخل جریان عادی امور شهرداری نباشد؛ تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یک بار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزارت کشور؛ تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریح بودجه سالانه شهرداری و موسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آئین‌نامه مالی شهرداریها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر؛ تصویب معاملات و نظارت بر آنها اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجاره که به نام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آئین‌نامه مالی و معاملات شهرداری؛ 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؛ نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری؛ نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های وابسته و تابعه شهرداری و حفظ سرمایه، دارایی‌ها، اموال عمومی و اختصاصی شهرداری، همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به شهردار و پیگیریهای لازم براساس مقررات قانونی و... می‌باشد (امیر ارجمند، ۱۳۸۹، ص. ۳۷).

### ۲. وظایف خدماتی تحت اداره و تصدی نظام اداری محلی در فرانسه

در فرانسه شورای شهر یا روستا از راه جلسات شور و مشورت و با در اختیار داشتن شهرداری یا دهیاری (mairie) امور مربوط به شهر یا روستا شامل امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، ورزشی، محیط زیست، اداری، مالی و... را اداره و رتق و فتق می‌نماید. از هنگام تصویب قانون مورخ ۲ مارس سال ۱۹۸۲ (ماده L ۲۶ - ۱۲۱ c. communes) شورای شهر یا روستا می‌تواند " درباره همه موضوعات مربوط به منافع محلی " اظهار نظر نماید.

این شورا؛ رییس شورا (شهردار یا دهیار) را از میان خود برمی‌گزیند. شورا می‌تواند برخی از وظایف خود را در امور مختلف به شهردار واگذار کند. شورای شهر و روستا اختیارات فراوانی در حوزه استحقاقی خود دارند که عموماً غیر سیاسی است بسیاری از این اختیارات به موجب قوانین مورخه ۷ و ۲۲ ژانویه ۱۹۸۳ درباره واگذاری صلاحیت‌های دولت به واحدهای محلی، به این شورا سپرده شده است.

### ۱-۲. وظایف نظارت بر امور مالی و اداره اموال عمومی:



مدیریت بر درآمدها، حفظ و اداره اموال منقول و غیر منقول متعلق به شهر یا روستا مانند ساختمان‌ها، اجاره اماکن همگانی، خرید ساختمان‌های مورد نیاز، مدیریت، حفظ و واگذاری زمین‌های متعلق به شهر یا روستا، جنگل‌ها و چراگاه‌ها نیز توسط شورا صورت می‌گیرد. همچنین مدیریت طرح‌های عمومی، تصمیم‌گیری درباره خرید و فروش و گرفتن امانت به نام شهر یا روستا، تصمیم‌گیری درباره پرداخت وام به اشخاص حقیقی یا حقوقی، بستن قراردادهای بیمه و اجاره، پذیرفتن هدایا، مدیریت حمل و نقل شهری یا روستایی و تصمیم‌گیری در مورد تعرفه آن با شورا است.<sup>۱</sup> دولت برای ایجاد یا حذف خطوط راه آهن و ایستگاه‌های قطار نیز از این شورا مشورت می‌گیرد. یکی از مهم‌ترین اختیارات مالی شورا تصویب بودجه شهر یا روستاست. شورای برای ایفای وظایف و اختیارات خود به لحاظ مالی بودجه سالانه خود را تصویب می‌کند. این بودجه توسط شهردار یا دهیار پیشنهاد و به وسیله شورا تصویب می‌شود. بودجه سندی است که در آن درآمدها و هزینه‌های سالانه شهر یا روستا پیش‌بینی می‌شود (QUILLIEN, 2005: 30).

## ۲-۲. نظارت بر درآمدها:

درآمدهای شهر و روستا درآمدهایی است که آنها برای تامین هزینه‌های عمومی بدست می‌آورند که عبارتند از: ۱- درآمدهای ناشی از عوارض ۲- درآمدهای دولتی ۳- درآمدهای استقراضی ۴- جریمه‌های پلیس.

۱) **درآمدهای ناشی از عوارض:** شورا تنها نهاد شایسته برای تعیین نرخ عوارض در حدود مشخص شده توسط قوانین مالی می‌باشد. ۵۰٪ درآمدهای شهر یا روستا از عوارض به دست می‌آید. ۷۵٪ درآمدهای مالیاتی شهر یا روستا ناشی از عوارض یا مالیات‌های مستقیم است که شامل عوارض اقامت، عوارض اموال غیر منقول و عوارض حرفه‌ای می‌گردد.

۲) **درآمدهای دولتی:** این درآمدها که حدود ۲۰٪ درآمدهای شهر یا روستا را تشکیل می‌دهد به خاطر واگذاری صلاحیت‌هایی از سوی دولت به واحدهای محلی به آنها توسط دولت اختصاص داده شده است که عبارتند از:

- **درآمدهای ناشی از فعالیت (DGF):** از هنگام تصویب قانون مورخ ۳۱ دسامبر ۱۹۹۳، هر شهر یا روستا دارای درآمدهای معین و درآمدهای سازماندهی می‌باشد که مورد اخیر خود مرتکب از سه جزء است: درآمدهای همبستگی شهری (DSU)، درآمدهای همبستگی روستایی (DSR) و برای تشویق به یکپارچگی شهر یا روستا نیز درآمدهای ناشی از فعالیت (DGF) در نظر گرفته شده است؟

- شهرها یا روستاهای با جمعیت بیش از ۱۰۰۰۰ نفر دارای عایدات تدارکات و تجهیزات (DGE) هستند و در شهرها یا روستاهای با جمعیت کمتر از ۲۰۰۰ نفر مستحق دریافت کمک‌های مالی هستند؛ شهر یا روستا با جمعیت ۲۰۰۰ تا ۱۰۰۰۰ نفر، می‌تواند یکی از دو گونه درآمد بالا را برگزیند.

- با انتقال صلاحیت‌ها از سوی دولت مرکزی به شهرها یا روستاها، واحدهای اخیر در این زمینه تأمین مالی و دارای درآمد مربوط نیز گردیدند مانند درآمدهای کلی عدم تمرکز و درآمدهای ویژه مدرسان.

۳) **وام‌های یا درآمدهای استقراضی:** یکی از منابع درآمد شهر یا روستا از راه گرفتن قرض یا وام و انتشار اوراق قرضه بدست می‌آید. در فرانسه استفاده از وام ۱۰٪ درآمدهای شهر یا روستا را تشکیل می‌دهد.

۴) **جریمه‌های پلیس:** کمتر از ۱٪ درآمدهای شهر یا روستا از جریمه‌های پلیس در خصوص آلوده‌شد خودروها در جاده‌ها به دست می‌آید (SALON, 2008: 22).

۱. شورا به موجب ماده L 20-122 C.communes می‌تواند برخی از وظایف خود در امور مختلف مثلا استفاده از اموال شهر و روستا، وام، بازارهای عمومی، بیمه‌ها، فروش زمین در گورستان‌ها را به شهردار واگذار کند.

۲. در صورت یکپارچگی شهرها یا روستاها مطابق قانون مصوب ۶ فوریه ۱۹۹۴، جوامع روستاها یا جوامع شهرها، برای دریافت درآمدهای مالیاتی جانشین شهرها یا روستاها می‌گردند.

### ۲-۳. نظارت و ارائه خدمات اجتماعی

امور مربوط به تامین اجتماعی، مقابله با سوانح و پیش آمدهایی مانند آتش سوزی، امداد پزشکی، کمک به سالخورده‌گان، کمک به درخواست کنندگان کار، تسهیلات کار، مسکن و کمک‌های اجتماعی به صورت رایگان و همگانی توسط شهرداری انجام می‌گردد. مثلاً این نهاد برای افراد کم درآمد، نسبت به ساخت و واگذاری مسکن اقدام می‌نماید و برای افراد بیکار کارت استفاده رایگان از وسایل حمل و نقل همگانی صادر می‌نماید. افزون بر این خدمات سنتی، شوراها وارد خدمات اجتماعی تازه‌ای شده‌اند مانند ایجاد شبکه‌های هشدار برای امداد به سالمندان. همچنین دولت برای ایجاد ادارات کمک‌های اجتماعی و برای بررسی درخواست‌های دریافت چنین کمک‌هایی از این شورا مشورت می‌خواهد (دوگونت، ۱۳۸۹، ص. ۱۱۳).

### ۲-۴. نظارت بر هزینه‌ها

هزینه‌هایی که بر عهده شوراهای شهر است عبارتند از: ۱- هزینه‌های واریزی ۲- هزینه‌های تدارکات و تجهیزات ۳- هزینه‌های مربوط کارمندان ۴- بازپرداخت بدهی‌ها و بهره‌های آن.

۱) هزینه‌های واریزی یا هزینه‌های انتقالی اجتماعی و اقتصادی: این هزینه‌ها به منظور کمک به بخش‌هایی از جامعه صورت می‌گیرد. بسیاری از این هزینه‌ها شامل کمک‌های مالی در امور اجتماعی است که توسط شهر یا روستا به انجمن‌های غیر دولتی و یا برای انجام کارهای اقتصادی پرداخت می‌گردد.

۲) هزینه‌های تدارکات و تجهیزات: حفظ و نگهداری ساختمان‌های عمومی، مدرسه‌ها، جاده‌های شهر یا روستا، بندرهای تفریحی، مدیریت شبکه بهداشت و... از دیگر هزینه‌های شهر و روستا است؛

۳) هزینه‌های مربوط کارمندان یا هزینه‌های پرسنلی: یک میلیون کارمند در تشکیلات شهرها و روستاها کار می‌کنند (برابر با ۷۰٪ استخدام عمومی در واحدهای سرزمینی) ۳۰٪ مخارج شهرها و روستاها مربوط به این امر است. گسترش قراردادهای استخدام به خاطر همبستگی نیز مقدار این مخارج را افزایش می‌دهد.

۴) بازپرداخت بدهی‌ها و بهره‌های آن یا هزینه‌های انتقالی مالی: هزینه‌های انتقالی مالی شهر و روستا شامل بازپرداخت اصل و بهره‌های وام‌های دریافتی آنها به وام دهندگان یا صاحبان اوراق قرضه می‌گردد.

بودجه دربرگیرنده دوبربخش است: بخش مربوط به فعالیت‌ها و بخش راجع به سرمایه گذاری. هربخش به فصل‌ها و موادبخش‌بندی می‌شود. اعتبارات فصل به فصل تصویب می‌شوند و در صورت تصمیم شورا می‌تواند ماده به ماده تصویب گردد. قانون مصوب

۲۲ ژوئن ۱۹۹۴ (Instruction) برای شهرها یا روستاهای با جمعیت بیشتر از ۳۵۰۰ نفر افزون بر معرفی سنتی بودجه، مشهور به معرفی "طبق ماهیت"، تکلیف معرفی بودجه را "براساس هدف" یا "براساس مقصد" (آموزش، فرهنگ، امور اجتماعی، امور اقتصادی و...) افزوده است. هدف از این گونه معرفی، روشن شدن وضعیت دقیق مالی و سرمایه‌ای شهر و روستاست.<sup>۱</sup>

بودجه باید به شهرداری ارائه شود و ظرف ۱۵ روز از تاریخ تصویب آن در دسترس همگان قرار گیرد. در بخش‌های با جمعیت بیشتر از ۳۵۰۰ نفر به بودجه باید مدارک زیر نیز پیوست گردد: داده‌های مربوط به وضعیت مالی شهر و روستا، فهرست همیاری‌ها به شکل اعانات، گونه آن و کمک‌های مالی به انجمن‌ها، بیان سازمان‌هایی که در آن، شهر یا روستا مالک بخشی از سرمایه است یا برای آنها وامی را ضمانت کرده یا شامل کمک مالی بیش از ۵۰۰۰۰۰ فرانک یا بیش از ۵۰٪ بودجه آن سازمان

1 CRUCIS(H-M.)et BENETEAU(J.), Analyse de la loi du 22 juin 1994 portant dispositions budgetaires et comptables relatives aux collectivites locales,ZAJDA,1994,p. 809;voir aussi le numero special de la RF fin.publ.n?47/1994,sur la nouvelle comptabilite communale,et HERNU(P.)zLes specificites du droit comptable des communes,ZAJDA, 1994,p.860.

است، جدول حاوی وام‌های ضمانت شده چه موعد آن سپری شده چه نشده باشد، مدارک مربوط به بهره‌برداری از خدمات عمومی واگذار شده است (HERNU, 2007: 865).

## ۲-۵. نظارت بر امور اداری و بین‌المللی

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 نایب رئیس 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 به وسیله شورا در شهرداری به طور 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 اجاره مسکن‌های ارزان قیمت، سندیک‌ها، کمیسیون‌ها، واحدها و ادارات وابسته به استان و شهرستان نیز دارای نماینده یا هیات‌های 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 به وسیله شورا.

در ضمن به موجب ماده‌ی L 20-122 C. communes قانون کمون‌ها، 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 کشورهای 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 براساس 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 (DOUENCE, 2008: 37).

## ۲-۶. نظارت بر خدمات اقتصادی، صنعتی و بازرگانی

شورای شهر و روستا در امور اقتصادی شهر نقشی بسزایی دارد. خدمات مربوط به مدیریت تولید و شبکه پخش آب مصرفی، گاز، برق، سوخت‌های گرمازا و فاضلاب از خدمات غیر رایگانی است که توسط شورا صورت می‌گیرد. تامین خدمات در خصوص فعالیت‌های اقتصادی مانند ایجاد و نظارت بر سالن‌های عرضه تولیدات، بازارهای عمومی محلی و شهری، کشتارگاه‌ها و سردخانه‌های عمومی توسط شورا بطور غیر رایگان انجام می‌شود. شورا می‌تواند به توسعه و سازماندهی صنایع شهری و مناطق صنعتی شهر نیز بپردازد. به علاوه شورا می‌تواند در جهت توسعه اقتصاد محلی برخی از موسسات را با دادن تسهیلات مالی پشتیبانی نماید. مثلاً با کمک‌های مستقیم یا غیر مستقیم به شرکت‌های دچار بحران در جهت حمایت از منافع اقتصادی و

اجتماعی مردم شهر یا روستا، موافقت نماید. یا با اجازه شورای دولتی نسبت به سرمایه گذاری در شرکت‌های انتفاعی مشارکت نماید (GEORGES, 1996, p. 152-153).

### ۳ - نقش شوراهای توسعه پایدار شهری

توسعه پایدار شهری که با معیارهایی نظیر عدالت اجتماعی، مشارکت شهروندی و همبستگی اجتماعی، افزایش کارآمدی نهادهای اجتماعی، ارتقاء فرهنگ شهروندی و کارآمدی سیاست‌ها و برنامه‌های سیاست گذاری در حوزه کلان شهری و بهینه‌سازی مناسبات مدنی قوام می‌یابد. آرمانی برای کیفیت پویایی زندگی شهری و سبک جدید زیستن است (Sener, Hasan Engin, 2005: 38). توسعه شهرنشینی و رشد روز افزون جمعیت شهری، شهرها را با مشکلات عدیده اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی روبرو کرده است. برای اداره امور شهر نیاز به یک سیستم مدیریت یکپارچه شهری می‌باشد که بتوان با برنامه‌ریزی مدون و با همکاری تمامی نهادهای ذیربط در جهت رفع نیازمندی‌های شهر گام برداشت (Sayan, Gencay, 2003: 27). شوراهای اسلامی به عنوان یکی از نهادهای تصمیم گیرنده و نظارت‌کننده بر امور شهری می‌تواند تأثیرگذاری مثبتی بر توسعه حقوق شهروندی داشته باشد. شورا به عنوان یک نهاد مردمی متولی امور محلی می‌تواند با جدیت در جلب مشارکت مردم و بخش خصوصی و با استفاده از توانایی‌های مالی و فکری آنان، گام‌های مثبتی در زمینه اجرای طرح‌ها و پروژه‌های زیربنایی در توسعه عمران شهری ایفا نماید. در اصل هدف از تشکیل شوراهای اسلامی که یکی از دستاوردهای مهم انقلاب اسلامی است مشارکت دادن مردم در اداره امور محلی بوده و اکنون شوراهای به عنوان یک نهاد تاثیرگذار در زمینه قانون‌گذاری و نظارتی در امور محلی نقش آفرینی می‌نمایند و به عنوان نمایندگان مردم وظیفه دفاع از حقوق مردم را عهده دارند و با وضع مقررات محلی اثربخشی و نظارت خود را بر اجرای امور شهر دارا می‌باشند. شوراهای وظیفه دارند که با شناخت از نارسایی‌ها و کمبودها، طرح‌های پیشنهادی خود را از طریق سلسله مراتب و با هدف ارتقاء حقوق شهروندی به مقامات ذیصلاح ارسال نمایند (عباسی، ۱۳۹۵، ص. ۳۵).

### د) چالش‌ها و تنگناهای موثر در عدم کارایی و اثربخشی نظارت شوراهای شهر:

۱. فرهنگ مشارکت در اداره امور عمومی، چندان ریشه‌دار نیست. تا قبل از انقلاب اسلامی، کشور ایران، قائم به حکومت‌های فردی و مطلقه بود و مردم نقش زیادی در حوزه حکومت و تصمیم‌گیری در اداره امور عمومی نداشتند. و اکنون نیز بر اثر عدم آگاهی مردم از جایگاه شوراهای و وجود اشکال در سیستم انتخابات مشارکت به مفهوم واقعی تحقق نمی‌یابد. طبیعتاً در چنین فضایی فرهنگ مشارکت و دموکراتیک تقویت نمی‌شود.

۲. متن قانون در خصوص شوراهای اسلامی گویا و شفاف نیست. در قانون اساسی مشخص نشده است که شوراهای «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی و...» دارای چه اختیاراتی هستند. بر اساس قانون، شوراهای اسلامی دارای ماهیت تصمیم‌گیری و اداره کردن امور در سلسله مراتب محلی هستند که این به معنای نگاه سیاسی - اداری قانون اساسی به شوراهای اسلامی است. از سوی دیگر قانون اساسی در اصل ۱۰۰، شوراهای را منحصر به امر «نظارت در امور محلی» کرده است. اگرچه وظیفه تصمیم‌گیری و نظارت مکمل یکدیگر بوده و از اهم وظایف پارلمان‌های ملی و محلی است؛ اما در قانون اساسی مشخص نیست که شوراهای اسلامی دارای هر دو وظیفه فوق هستند یا خیر. این ابهام باعث کشمکش‌های زیادی در خصوص وظایف شوراهای شده است. برخی به استناد اصل هفتم قانون اساسی،<sup>۱</sup> وظایف شوراهای را «تصمیم‌گیری و اداره امور محلی» می‌دانند؛ اما برخی دیگر بنا به اصل صد

۱. طبق دستور قرآن کریم: "و امرهم شوری بینهم" و "شاوهم فی الامر" شوراهای، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند.

قانون اساسی<sup>۱</sup> وظایف آنها را منحصر به «نظارت در امور محلی» عنوان می‌کند. در قانون شوراهای اسلامی و اصلاحات آن به عنوان اساسنامه این نهاد هم، کمتر مفاهیمی نظیر انتخاب، نصب، عزل و تصویب (بدون شرط) به چشم می‌خورد و بیشتر مفاهیمی نظیر نظارت، محافظت، حفظ، پیشنهاد، تشویق، ترغیب، همکاری، پیگیری، مشارکت، خودیاری، امداد، ارشاد و راهنمایی دیده می‌شود که هیچ یک مفهوم تصمیم‌گیری را در بر ندارد (امامی، ۱۳۸۹، ص. ۸۸).

**۳. قانون، اختیارات شوراهای و وظایف نظارتی آنها را منحصر به امور شهرداری‌ها کرده است.** از این منظر شوراهای بیشتر شورای شهرداری هستند و نه شورای شهر یا کلان‌شهر. با تصمیم‌گیری شورا و اجرای شهرداری‌ها، خدمات شهری محدودی نظیر نظافت شهری، فضای سبز و ارائه خدمات فرهنگی و تفریحی و نظارت بر ساخت و ساز و تأمین بخشی از زیرساخت‌های شهری عرضه می‌شود. شوراهای همچنین در مواردی نظیر نام‌گذاری معابر و اماکن شهری و آئین نامه تابلوها و بنرهای تبلیغاتی در سطح شهر، تصمیم‌گیری می‌کنند. در قانون شوراهای به ندرت مواردی در خصوص تصمیم‌گیری یا نظارت بر مسائل امنیت، بهداشت، آموزش، بیمه، انرژی (آب، برق، گاز)، شبکه‌های ارتباطی و حمل و نقل، فاضلاب، محیط زیست و سیاست شهری یا کلان‌شهری مشاهده می‌شود. به عبارت دیگر قدرت و منابع در اختیار سازمان‌های مختلف دولتی است و شوراهای اسلامی به عنوان نهاد مردمی و دولت محلی، قدرت مانور اندکی دارند. نگاهی گذرا به قانون شوراهای نشان می‌دهد وظیفه شوراهای عمدتاً دارای ماهیت ارشادی، مشاوره‌ای، راهنمایی، شناسایی، تشویقی، محافظتی و پیشنهادی است. بدیهی است از این واژه‌ها قدرت تصمیم‌گیری و اختیار برای کنترل و اداره امور عمومی برداشت نمی‌شود (عباسی، ۱۳۹۰، ص. ۷۸).

**۴. با تغییر قانون شوراهای به تدریج از حدود اختیارات شوراهای کاسته شده است.** اولین قانون رسمی شوراهای اسلامی شهر و روستا در سال ۱۳۶۱ به تصویب رسید که با انجمن‌های صدر مشروطه انطباق داشت و سطوح مختلف محله، منطقه، شهر، بخش شهرستان، استان و در نهایت شورای عالی استان‌ها را در بر می‌گرفت. قانون مصوب ۱۳۷۵ اما بسیار محدود است و سطوح روستا، شهرک، شهر و بخش را شامل می‌شود و اختیارات محدودی را به شوراهای می‌دهد. این اختیارات جنبه مشورتی و پیشنهادی و نوعی اظهار کردن دارد و قدرت تصمیم‌گیری قاطع به اعضای شورا نمی‌دهد. البته با اصلاحاتی که در دوره‌های بعد انجام شد، شوراهای به لحاظ شکلی در روند مطلوب‌تری قرار گرفته‌اند (قاضی، ۱۳۸۹، ص. ۳۳). اما این امر به جهت ضعف در نقش نظارتی به معنای حقیقی عملی نشده است.

**۵. قانون شوراهای نگاهی یکسان به شهرها دارد.** قانون‌گذار تنها در تعداد اعضای شورا و مقداری هم در سطح تحصیلات کاندیداها تفاوت قائل شده است و در حوزه اختیارات و تصمیم‌گیری آنها تفاوت چندانی لحاظ نکرده است. حوزه اختیارات متناسب با وضعیت و موقعیت هر هر و منطقه تبیین نگردیده است.

**۶. در خصوص ماهیت سیاسی شوراهای اختلاف نظر وجود دارد.** مهم این است که شوراهای نباید وارد رقابت‌های گروهی و حزبی با جنبه تأمین منافع شخصی یا گروهی شوند به ویژه ابزار سیاسی طیف نمایندگان مجلس در انتخابات قرار نگیرند و هم چنین به عنوان بنگاه اقتصادی به نفع فرد و گروه وارد عمل نشوند.

۱. برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند.

۷. نهاد شورا و مشارکت مردم در اداره امور شهر جنبه تبلیغاتی پیدا کرده است. برای پرهیز از تبعات منفی این موضوع می‌بایست قانون شوراها با نگرش انبساطی و تفویض اختیار بیشتری مورد تجدید نظر قرار گیرد و در عین حال نهادهای نظارتی قدرتمندی فعالیت شوراها را رصد نمایند و نظارت بر امر انتخابات شوراها اصلاح و تقویت گردد.
۸. عدم استقلال مالی شوراهای اسلامی شهر یکی از عوامل آسیب‌زا و موانع پیش روی توسعه است. وابستگی به کمک‌های دولت مرکزی، استقلال شوراهای اسلامی شهر را مخدوش و زمینه دخالت و تأثیرگذاری دولت مرکزی بر شوراهای اسلامی شهر را فراهم کرده است (هاشمی، ۱۳۸۶، ص. ۳۸).

## نتیجه گیری

شوراها به عنوان رکن اصلی مدیریت شهری در وضعیت کنونی محسوب می‌شوند و وظایف و اختیارات متعددی از تصویب بودجه برای انجام طرح‌ها تا نظارت بر پیشرفت آنها را بر عهده دارند. شوراهای شهر علاوه بر نظارت بر کارهای شهرداری‌ها به عنوان هماهنگ کننده شهرداری با سایر سازمان‌ها نیز به حساب می‌آیند. در چهارچوب این وظیفه مهم است که طرح‌ها با موفقیت به انجام می‌رسند نظارت در هردستگاهی به منزله چشم آن دستگاه و مدیریت است و تاکید حضرت علی علیه السلام با عنوان «و ابعث العیون..» بنای نظارت عالی که می‌توان نقاط قوت و ضعف، اعتدال و یا انحراف برنامه‌ها را فهمید. هر چند برای تحقق حقوق شهروندی، به شوراها اختیارات نظارتی داده شده، لیکن تا تحقق کامل اهداف آن، شوراهای شهر و روستا نیاز به حمایت بیشتر و اصلاح قوانین موجود در زمینه‌های مختلف دارند تا آنان بتوانند تأثیرگذاری بیشتری در تحقق اهداف و خواسته شهروندان ایفا نمایند.

در حقوق فرانسه نظام اداری محلی نقش بسزایی بر نظارت مالی و فعالیت‌های اقتصادی شهرداری‌ها را برعهده دارند. بیشتر مصوبات در شهرداری‌ها با نظارت نظام اداری محلی انجام می‌شود. این نظام اداری محلی با تصمیمات جمعی که اتخاذ می‌کنند منافع مردم و شهروندان خود را در راس تصمیمات خود قرار می‌دهند. نظام اداری محلی در فرانسه مهم‌ترین بازوی اجرایی در شهرداری‌ها در اجرای طرح‌هاست. شهرداری‌ها با مصوباتی که نظام اداری محلی شهر اتخاذ می‌کنند موظف به اجرای آنها هستند. در گذشته در فرانسه بسیاری از خدمات عمومی عرضه شده به شهروندان توسط دولت مرکزی انجام می‌شد. ولی امروزه با پیشرفت نظام عدم تمرکز به ویژه با قانون مصوب ۲ مارس ۱۹۹۲ بسیاری از این امور به شوراهای محلی به تفکیک شوراهای استان، شهرستان و به ویژه شوراهای شهر و روستا واگذار شده است. شوراهای اخیر به موجب قانون درباره همه موضوعات مربوط به منافع محلی حق اظهارنظر دارند. گاه قوانین و مقررات نیز استعمال و کسب نظر از شورا را ضروری دانسته‌اند. همچنین نماینده دولت در محل می‌تواند از نظام اداری محلی نظر بخواهد. این نظام اداری محلی حق برگزاری همه پرس‌و‌رسی محلی در امور مربوط به وظایف و اختیارات خود را نیز دارد. این نظام اداری محلی در حوزه خود ارائه هرگونه خدمات عمومی و انجام اموری را که جنبه غیر سیاسی و حاکمیتی دارد، برعهده دارند. برخی از این خدمات با گرفتن عوارض و پاره‌ای بطور رایگان ارائه می‌گردند. این نهادها به کمک بازوان اجرایی خود یعنی شهرداری یا دهیاری و موسسات وابسته به آنها به وظایف و اختیارات خود عمل می‌کنند. فرماندار به عنوان نماینده دولت مرکزی در محل و شورای دولتی بر قانونی بودن تصمیمات و اقدامات این نظام اداری محلی نظارت می‌نمایند.

و از منظر پیشنهادی در نهایت می‌توان با افزایش جایگاه نظارتی موثر و کارآمدی شوراهای اسلامی شهر مثل نظام اداری محلی فرانسه، جایگاه و شان نظارتی شوراهای شهر در ایران را ارتقاء داد و ضمن جامه عمل پوشاندن بر نقش و نتایج جایگاه نظارت مالی، فرآیند توسعه پایدار شهری را نیز محقق کرد و یا در وضعیت فعلی با ایجاد دیوان محاسبات شهری و خزانه داری شهرداری تقویت نمود.

با این اوصاف بارزترین جنبه نظارت در این فرآیند، نظارت مالی شوراهای شهر بر شهرداری هاست که نه تنها در شفافیت مالی و بیان جنبه‌های عملیاتی برنامه‌ها، پروژه‌ها و پیوندهای آن با منابع مالی را فراهم سازد بلکه ضمن پیشگیری از فساد مالی در لایه‌های اجرایی، پیشرفت و اجرای هرچه بهتر پروژه‌ها، برنامه‌ها و اهداف شهرداری را تسهیل، تسریع، بهینه و روان‌تر می‌سازد. /

## فهرست منابع

الف: کتب و مقالات فارسی

- ابدی، سعیدرضا. (۱۳۹۴). «تنظیم مشارکتی مالیات، الگویی جدید در نظام مالیاتی»، تحقیقات حقوقی، ش ۱۸، ص ۲۰۷
- امامی، محمد؛ کورش، استوار سنگری. (۱۳۸۹). حقوق اداری، جلد اول، چاپ سیزدهم، تهران، میزان.
- امیر ارجمند، اردشیر. (۱۳۸۹). تقریرات حقوق اداری ایران، دوره کارشناسی ارشد، حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
- الهیوردی زاده، رضا؛ ولیقلی زاده، علی؛ صانعی، مهدی. (۱۳۹۴). آسیب‌شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران، فصلنامه جغرافیا و آمایش شهری - منطقه‌ای، دوره ۵، شماره ۱۴. ص؟
- اشتریان، کیومرث؛ کریمی فرد، حسن. (۱۳۹۵). نقد و بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران، فصلنامه علمی - پژوهشی دولت پژوهی، سال دوم، شماره ۷. ص؟
- اصلانی، اسکندر. (۱۳۸۹). شورای اسلامی شهر و شهرداران شورایی، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۴، سال دوم. ص؟
- پورخرمد، علی. (۱۳۸۷). بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر تبریز، پایان نامه کارشناسی ارشد مدیریت آموزش و پژوهش استان آذربایجان شرقی. ص؟
- تقی زاده، جواد؛ نجابت خواه، مرتضی؛ آملی جلودار، کوثر. (۱۳۹۵). اسباب انحلال شوراهای محلی در حقوق ایران، مجله تحقیقات حقوقی ایران، شماره ۷۷. ص؟
- تقی زاده، جواد. (۱۳۸۹). انتخاب ناپذیری در حقوق انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی محلی با نگاهی به حقوق فرانسه، مجله مدرس علوم انسانی، شماره ۶۳. ص؟
- حبیبی، احمد. (۱۳۸۸). بررسی عملکرد نخستین دوره شورای اسلامی شهر تهران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- حسینی، علی. شمس، عبدالحمید. (۱۳۹۱). راهکارهای مبارزه با فساد اداری بر اساس ارزش‌های اسلامی، اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، ش ۵، ص ۸۱-۱۰۴.
- حقیقی، مہری. ابدی، سعیدرضا. ۱۳۹۸. «مولفه‌های جدید نظارت مالی و مبارزه با فساد در دستگاه‌های اداری در سیره علوی»، معرفت فرهنگی اجتماعی، ش ۳۸، ص ۵۷-۷۲.
- دشتی، علی. (۱۳۸۸). جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی - سیاسی ایران، تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۴۹.
- دو گوتن، بانین. مارتن، آسگوم. (۱۳۸۹). نهاد‌های سیاسی، اداری و قضایی فرانسه، ترجمه شیخ الاسلامی، سید محسن، تهران، میزان.
- سالکی، محمد. (۱۳۸۹). ارزیابی اثربخشی شورای شهر کرمانشاه، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حسابداری و مدیریت دانشگاه علامه طباطبائی، تهران.
- سالاری، محمد. (۱۳۹۶). شورای اسلامی شهر و جایگاه آن در ارتقاء حقوق شهروندان، فصلنامه جغرافیا و برنامه ریزی منطقه‌ای، دوره ۲۶، شماره ۱.
- شاکری، حمید؛ فدایی، علی اصغر. (۱۳۹۳). تأملی بر شورای شهر، شهرداری و مراجع حل اختلاف شهری در نظام حقوقی ایران، کنفرانس ملی معماری و منظر شهری پایدار.



عامری، معصومه. (۱۳۹۴). چارچوب حقوقی نظام بودجه ریزی شهرداری‌ها در ایران و فرانسه، رساله برای دریافت درجه دکترای حقوق عمومی، دانشگاه تهران دانشکده حقوق و علوم سیاسی.

عباسی، بیژن. (۱۳۹۵). حقوق اداری تطبیقی، تهران، دادگستر.

عباسی، بیژن. (۱۳۹۰). حقوق اداری، چاپ دوم، تهران، دادگستر.

عباسی، بیژن. (۱۳۹۵). «بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه»، مجله «حقوق» دوره ۳۸، شماره ۴. ص ۸۰.

علوی تبار، علیرضا. (۱۳۸۹). مشارکت در اداره امور شهرستانها، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، تهران.

فقیه لاریجانی، فرهنگ. (۱۳۸۸). حقوق روابط شورا و شهرداری، چاپ اول، انتشارات مجد، تهران.

قاضی شریعت پناه، ابوالفضل. (۱۳۸۹). بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ سی و هفتم، تهران، میزان.

قاسمی حامد، عباس. (۱۳۸۹). «نظارت پذیری شورای اسلامی شهر در چهارچوب حقوق شهری»، مجموعه مقالات شورای شهر تهران، انتشارات پژوهاک. ص ۷۰.

کریمی، محمدرضا. (۱۳۸۸). جایگاه شوراها در نظام‌های مردم سالاری، روزنامه آسیا.

منصور، جهانگیر. (۱۳۸۸). قوانین و مقررات مربوط به شوراهای اسلامی جمهوری اسلامی ایران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، تهران.

مظهری، محمد. (۱۳۹۵). «تأملی بر فرایند انتخابات شوراهای شهر و روستا در ایران و فرانسه»، مجله حقوقی تطبیقی، دوره ۷، شماره ۲. ص ۷۰.

نصر اصفهانی، رضا. نصوحی، مرتضی. (۱۳۸۹). «نقش شوراها در اقتصاد شهری».

نوروزیفر، عبد الرحیم. (۱۳۸۹). مدیریت سازمان‌های محلی و شهرداری ها، تهران: بازتاب.

نجفی الموتی، محمدرضا. (۱۳۹۰). عنوان نظارت اداری و قضایی بر شوراهای محلی در ایران و فرانسه، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.

نهج البلاغه. (۱۳۷۹). ترجمه محمد دشتی، قم، موسسه فرهنگی محمد دشتی.

هاشمی، سید محمد. ۱۳۸۶. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ شانزدهم، تهران، میزان.

## ب) انگلیسی

- CE 25 dec. 1994, Commune d'Awwala-Yalimapo, RFDA, 1995, p. 209 -8
- CE 23 oct. 1989, Commune de Pierrefitte-sur-Seine, Rec, 1989, p. 209 -5
- De-Santis, V. s. and Renne, T. , 2002, City Government Structures: an Attempt at Classification, State and Local Government Review, Vol. 34, No. 2, 304-321.
- DOUENCE(J-C.), (2008), La commune, Paris, Dalloz, col. "Connaissance du droit". -1
- HERNU(P.), (2007), zLes specificites du droit comptable des communesZ, AJDA, p. -2 858-865.
- GEORGES(PH.), (1996), Droit public, t. 1, Paris, Sirey
- Le numero special de la Revue francaise de finance publique, n 47/1994, sur la nouvelle -3 comptabilite communale.
- QUILLIEN(PH. -J.), TCHEN(V.), (2005), Le Droit public, Ellipses, Paris
- SALON(S.), SAVIGNAC(J. -CH). (2008), Administration et fonction publique en -7 France, Paris, Sirey.
- Sener, Hasan Engin, (2005), participation, and Pluralism in Public Administration Turkish public Administration Annual, vol, 38, NO, 4, Ankara.
- Sayan, Gencay (2003) changes, globalization and Newtasks of the government, Imge publication, Ankara, Turkey.

- Wachsmann, (P), CC, 18 sept. 1996, *Liberte de communication*, AJDA, 1987, p. 100-103.
- Fougère, Louis et autre (2002), *Les Communes et le Pouvoir*. Histoire Politique des Communes Françaises de 1789 à nos jours, Paris, Presses Universitaires de France.
- Gaude mt, Yves (2002), *Traite de Droit Administratif*, Paris, Delta.
- Gaudin, Jean-Claude (2004), *La Contractualisation des Reports entre l'Etat et les Collectivités Locales*, Paris, CNRS.
- Hertzog, Robert (2002), "*Le Système Financier Local en France: La décentralisation n'est pas le fédéralisme*", Revue Internationale de Droit Comparé, vol. 54, No. 2, p. 613-638.
- Moreau, Jacques (2004), *Administration Régionale, Départementale et Municipale*, 10 édition, Paris, Dalloz.
- DOUENCE (J-C.),(2008), *La commune*, Paris,Dalloz.

## **Legal aspects of the method of financial supervision of Islamic city councils on municipalities In a comparative approach with the French local administrative system**

policy making and management are not possible without people participation and employing new methods of management . city council is one of the institutions that with the presence of representatives of citizens , will provide public participation in policing and urban management . in the constitution and relevant ordinary laws , the local councils have an important role in the administrative system of the country . in the supervisory system of iran , councils as a legislative authority for supervising engineers and should design the metropolitan police and supervise the implementation of the council . financial monitoring of city councils can be considered as an effective tool in urban management . for the effectiveness of the financial system , regular dissemination of information , financial transparency , disclosure of operational aspects of programs and projects and its links with financial resources and monitoring measures will be effective and necessary . councils in the french local administrative system play an important role in financial monitoring and economic development . in addition to judicial and administrative oversight , the major monitoring system that takes place on the local authority system in france is supervised by the financial and financial supervision of the public commune . the purpose of this paper is to answer the following question : what is the optimal pattern of financial supervision of city councils in iran and france ? what are the effective bottlenecks in the inefficiency and effectiveness of council supervision.

**Keywords:** Supervision, local councils, French local administrative system, financial supervision

