

نظارت بر دستگاه‌های عمومی با تأکید بر شهرداری‌ها

محمدرضا استواری

دانشجوی دکتری، گروه حقوق، واحد امارات، دانشگاه آزاد اسلامی، دبئی، امارات متحده عربی

نادر مردانی^۱

دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران

احمد اسدیان

استادیار، گروه حقوق، واحد امارات، دانشگاه آزاد اسلامی، دبئی، امارات متحده عربی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۲۶ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۳/۱۵

چکیده

وجود نظام کامل و دقیق برای نظارت و کنترل یکی از ارکان مهم و حیاتی در یک مدیریت سالم و کارآمد است. تمامی نهادها، سازمان‌ها و وزارتخانه‌هایی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند تکالیف و اختیاراتی قانونی دارند که تنها در چارچوب آن‌ها اجازه فعالیت دارند. معمولاً این تکالیف و وظایف در اساسنامه این سازمان‌ها یا قانون تشکیل آن‌ها ذکر شده است؛ اما تمایل همیشگی برخی مدیران برای شانه خالی کردن از بایدها و نبایدها و عملکرد بر اساس میل و اختیار را نمی‌توان انکار کرد. نظارت در تمامی دستگاه‌های عمومی امری لازم و ضروری است. یک دیدگاه عقیده دارند که شهرداری جزء مؤسسات عمومی است و از این لحاظ تحت نظارت دیوان محاسبات است. دیدگاه دیگر که معتقدند دیوان محاسبات صرفاً بر مصرف بودجه کشور نظارت دارد و درآمد شهرداری چون از محل بودجه کل کشور نیست از شمول نظارت دیوان محاسبات خارج است اما به‌رحال نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر شهرداری‌ها به موجب قانون تشکیل سازمان کل کشور محل تردید نیست. این پژوهش با هدف بررسی نظارت بر دستگاه‌های عمومی با تأکید بر شهرداری‌ها به صورت کتابخانه‌ای به اجرا درآمد. نتایج این تحقیق مویذ این نکته است که مبانی نظارت بر قدرت در حقیقت به تحلیل ادله و پایه‌های مشروعیت نظارت بر قدرت می‌پردازد. از محتوا و مستندات این نوشتار به خوبی قابل استنباط است که نظام حقوق اساسی ایران با تکیه بر اندیشه‌های سیاسی و منابع اسلامی به تراکم قدرت و امکان افسارگسیختگی و تجاوزگری آن حساس است و دغدغه خاطر دارد و از همین رو در این نظام با بحث نظارت بر قدرت و کنترل و تحدید آن بسیار جدی برخورد شده و مبانی متعددی برای این امر منظور شده است که به خوبی توجیه‌کننده ضرورت نظارت بر قدرت‌اند.

کلیدواژه‌گان: نظارت، دستگاه‌های عمومی، شهرداری‌ها، فساد اداری.

مقدمه

در بحث نظارت بر دستگاه‌های عمومی در وهله اول بایستی به مقوله اموال عمومی توجه نماییم و بر مبنای آن اقدام به نظارت شود. اموال دولتی گاه برای عموم رایگان است مانند پارک‌ها و رودها و... و گاه استفاده از آن با پرداخت پول میسر می‌شود مانند موزه‌ها و کتابخانه‌ها، در برخی موارد نیز برای استفاده اشخاص خاص می‌باشد. همچنین در مواردی که اهمیت خاصی دارند مانند نقاشی‌های قدیمی و اسناد تاریخی جز اموال عمومی به حساب می‌آیند (شاول، ۲۰۰۲). بنابراین فعالیت مراکز دولتی بر مبنای رسالتی است که بر عهده آنان گذاشته شده است. برای ارزیابی این مراکز نخست باید اهداف مراکز و وظایف محوله بر آنان تبیین شود و مبتنی بر آن اقدام به نظارت نمود. نظارت در حقوق اساسی نیز بررسی و ممیزی و ارزش‌یابی کارهای انجام شده یا در حین انجام و انطباق آن‌ها با تصمیمات اتخاذ شده و همچنین، قانون و مقررات در جهت جلوگیری از انحراف افراد تعریف شده است (قاضی، ۱۳۸۳). آنچه در مجموع نظریات مختلف در تعریف نظارت می‌توان یافت آنکه در همه تعاریف، نظارت را نوعی آگاهی و اطلاع از آنچه در حال وقوع است دانسته‌اند. به عبارتی نظارت مقایسه ضمنی بین آنچه هست و آنچه باید باشد و انجام اموری در راستای رسیدن به هدف مطلوب است (ایزدهی، ۱۳۹۰).

نظارت اقسام متفاوتی دارد. بررسی مفهوم نظارت از دو بعد فقهی و حقوقی ممکن می‌گردد. نظارت در فقه و قوانین اسلامی دارای مبنا است. تحقق توحید و اجرای شریعت، حفظ جان و مال مردم از تعرض، احیای حق و عدالت‌خواهی و قیام علیه باطل و ظلم، لزوم احتیاط در امور مهمه، تحقق معروف و جلوگیری از منکرات و اهتمام به امور مسلمین، حفظ مصالح عمومی را می‌توان از مبانی فقهی یا اسلامی امر نظارت برشمرد. برای مبانی حقوقی نیز مواردی چون عدم عصمت و احتمال بروز خطا، اصلاح‌گری و فساد ستیزی، افزایش مشارکت سیاسی شهروندان، تحقق کارویژه‌های حکومت و افزایش کارآمدی آن و مهار و کنترل قدرت سیاسی را آورده‌اند (حضوری، ۱۳۹۲).

نظارت در تمامی دستگاه‌های عمومی امری لازم و ضروری است. یک دیدگاه عقیده دارند که شهرداری جزء مؤسسات عمومی است و از این لحاظ تحت نظارت دیوان محاسبات است. دیدگاه دیگر که معتقدند دیوان محاسبات صرفاً بر مصرف بودجه کشور نظارت دارد و درآمد شهرداری چون از محل بودجه کل کشور نیست از شمول نظارت دیوان محاسبات خارج است اما به‌رحال نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر شهرداری‌ها به موجب قانون تشکیل سازمان کل کشور محل تردید نیست. بارزترین نماد و نهاد محلی، شهرداری و شورای شهر است در این میان اما نحوه نظارت مالی بر این نهادها مهم‌تر است. منابع و مصارف شهرداری‌ها که گاه از بودجه عمومی کل کشور هم بیشتر است ضرورت پی‌ریزی نظام صحیح نظارت بر دخل و خرج شهرداری را بیش‌ازپیش نمایان می‌سازد. بررسی وقایع روز نیز حاکی از آن است که شهرداری‌ها همواره یکی از خیرسازترین نهادها در خصوص مسائل مالی بوده‌اند بر همین اساس و با بررسی مجموعه قوانین و مقررات مالی حاکم بر نحوه دخل و خرج شهرداری‌ها شاهد عدم انسجام، جامعیت و پاسخگویی مجموعه مقررات نظارتی مالی بر شهرداری‌ها هستیم. نظارت بر شهرداری‌ها دارای ابعاد گسترده‌ای است. حال این موضوع دارای اهمیت است که آیا سازمان‌ها و

نهادهایی که بر شهرداری‌ها نظارت می‌کنند از حیث قانونی و حقوقی حق نظارت را دارا هستند یا خیر؟ و اینکه آیا نظارت در تمامی ابعاد بایستی صورت گیرد یا اینکه گزینشی خواهد بود. شهرداری‌ها به دلیل تعدد و تنوع تکالیف و مسئولیت‌ها منجر به پیدایش مشکلات حقوقی برای شهرداری‌ها شده است. شهرداری‌ها وظایف عمرانی مانند احداث خیابان‌ها، معبر، پل‌ها، تونل‌ها، پارک‌های عمومی، تنقیه قنوات مربوط به شهر، آسفالت پیاده‌روها و خیابان‌ها، ایجاد تأسیسات عمومی مورد نیاز شهر، نظارت بر اجرای طرح‌های عمرانی و فنی و توزیع عادلانه خدمات عمرانی در سطح شهر و... دارد لذا شهرداری برای انجام این خدمات با سایر دستگاه‌های اجرایی بایستی تعامل کند که در موارد زیادی با اختلاف مواجه می‌شود. اصولاً شهرداری‌ها مسئول مستقیم مدیریت شهری هستند، بنابراین هر نوع رخداد عمرانی در محدوده ی حریم شهر در حیطه ی اختیارات این نهاد قرار می‌گیرد. شهرداری‌ها هر گونه اقدام غیرقانونی غیرمجاز در محدوده ی شهر را می‌توانند متوقف کنند اما برخی از نهادهای مافوق شهرداری‌ها از این قاعده مستثنی هستند این نهادها می‌توانند اراضی وسیع را در سطح شهر اشغال و اقدام به ساخت و ساز نمایند لذا قانون اجرا نمی‌شود و این عامل زمینه را برای مشکلات حقوقی گسترده فراهم می‌نماید.

شهرداری‌ها بیش از هر دستگاه عمومی دچار مسائل و مشکلات حقوقی شده‌اند. آن چه امروزه مضاعف شده است بر مشکلاتی که از ظاهر شهر نمی‌توان پی به وجود آن‌ها برد، مشکلاتی از جنس حقوقی است که بر سر راه اداره کنندگان آن قرار می‌گیرد. موضوعی که با چشم نمی‌توان آن را دید. عوامل متعددی در بروز مشکلات حقوقی شهرداری‌ها، به عنوان مسئول‌ترین مقام در شهرهای ایران دخالت دارد. از عوامل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و حقوقی گرفته تا عوامل برون سازمانی دیگر که در شهرداری‌ها رخ می‌دهد. شهرداری‌ها در ارائه خدمات متفاوت به شهروندان دچار تخلفات و مسائل حقوقی می‌شود که عدم مطالعه و بررسی در این مورد سبب می‌شود فساد اداری در این دستگاه عمومی روزافزون گردد. در پاره‌ای از موارد راهکارهای حقوقی برای مشکلات و مسایل حقوقی شهرداری‌ها اندیشیده نشده است و قانون‌گذار در این خصوص سکوت کرده است. یکی از وظایف شهرداری‌ها نظارت می‌باشد حال باید دید شهرداری‌ها چگونه به وظایف نظارتی خود عمل می‌کند. با توجه به تحقیقات پیشین مانند آرایه‌ی و ملک محمدی در سال ۱۳۹۳ به بررسی «بررسی تطبیقی مبانی نظارت قضایی بر اعمال دستگاه‌های اداری و ارزیابی الگوهای نظارتی در نظام‌های حقوقی ایران، انگلیس، فرانسه و آلمان» پرداختند. نتایج تحقیق نشان داد که یکی از مهم‌ترین اقسام نظارت، نظارت قضایی بر اعمال دستگاه‌های اداری است که بر مبنای حاکمیت قانون، تکلیف مقامات و نهادهای عمومی به پاسخگویی و نیز استقرار مردم‌سالاری در دهه‌های اخیر تکوین و توسعه یافته است. الگوهای نظارتی در برخی از نظام‌های حقوقی عضو اتحادیه اروپا بر اساس اینکه بر پایه ساختار یا صلاحیت تعریف شود، به انواعی تقسیم می‌گردد، گرچه در راستای هدف غایی اعضای اتحادیه اروپا در یکپارچه سازی قوانین و مقررات خود، بارقه‌های امید در ایجاد یک الگوی مشترک در حوزه نظارت قضایی بر اعمال دستگاه‌های اداری در حال شکل‌گیری است.

نتایج پژوهش یزدانی امیری و همکاران (۱۳۹۲) با عنوان «مشکلات حقوقی شهرداری‌ها در اداره‌ی شهرهای ایران» بیانگر آن است که شهرداری‌ها از بزرگ‌ترین مؤسسات عمومی غیردولتی در سطح شهرها محسوب می‌شوند که نقشی اساسی در روند اداره‌ی شهرها بر عهده دارند. با پیشرفت و توسعه‌ی شهرنشینی در ایران، آثار حقوقی ناشی از اجرای قوانین و طرح‌ها توسط شهرداری بیشتر رخ نشان می‌دهد و گاهی به عنوان یک مانع جدی در مقابل عملکرد نهاد مذکور، می‌تواند مدت‌ها اجرای فعالیت‌ها را به تعویق اندازد و یا حتی آن‌ها را با شکست مواجه سازد. یافته‌های این پژوهش بیانگر آن است که علت اصلی مشکلات حقوقی شهرداری‌ها گستردگی و تنوع اختیارات و مسئولیت‌های آن بر اساس قوانین شهرداری می‌باشد. حیطه‌های مختلف ایجاد موانع حقوقی برای شهرداری‌ها در پنج دسته مورد بررسی قرار می‌گیرد؛ وظایف عمرانی، خدماتی، حفاظتی-نظارتی، رفاهی و مدیریت منابع.

امامی و دهقان (۱۳۹۲) در پژوهشی با عنوان «نظارت درونی سلسله مراتبی بر دستگاه‌های اداری در نظام حقوقی ایران» به این نتایج دست یافتند که هدف اساسی از نظارت درون سازمانی دولت (دولت به معنای اخص) جلوگیری از فساد اداری و کنترل کیفیت انجام وظایف و مسوولیت‌های محوله بر دولت است. بدین ترتیب نظارت درون سازمانی نوعی کنترل بر خود است. برقراری ساختاری نظام مند و سیستمی کارا در نظارت درون سازمانی علاوه بر اینکه عملیات کارمندان دولت را از جهت تطبیق با قوانین و مقررات کنترل می‌کند به ارزیابی و ارتقا عملکرد مدیران و کارمندان دستگاه‌های دولتی کشور کمک می‌کند. با یک نظام نظارتی سلسله مراتبی که بر ساختار کلی نظارت درونی دولت حاکم است دستگاه‌های اداری مرکزی دولت کنترل می‌شوند و عملکرد کارکنان مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. هدف اساسی این پژوهش اینست که مشخص نماید کنترل درونی سلسله مراتبی از چه طرق و با استفاده از چه ابزارهایی انجام می‌شود؟ آیا وجود نهادها و روش‌های کنترل درونی سلسله مراتبی در حال حاضر می‌تواند کارکرد مناسبی داشته باشد؟ به نظر می‌رسد ابهامات قانونی و پراکندگی قوانین ابعاد و نحوه نظارت سلسله مراتبی را نیز با ابهام مواجه می‌گرداند.

نتایج پژوهش حسینی و موسوی (۱۳۹۰) با عنوان «نهادهای نظارتی حاکم بر قراردادهای مالی دولتی و چالش‌های آن» بیانگر آن است که قراردادهای مالی دولتی به جهت حجم انبوه سرمایه و تعدد نفرات مرتبط با آنها از اهمیت بسیاری برخوردار است. ناهماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی، موازی کاری، ضعف ساختاری، ابهام در قوانین و مقررات، تراکم قوانین، نگاه مدیران، ضعف فرهنگ نظارت پذیری از جمله عوامل ضعف نظارت و بروز چالش در حوزه قراردادهای مالی می‌باشد. شناسایی این نهادها و چالش‌های یاد شده در آنها و نیز ارائه راه کارهای برون رفت از این چالش‌ها و محدودیت‌ها، موضوع مقاله حاضر را تشکیل می‌دهد. صادقی مقدم و میرزاده کوهشاهی (۱۳۸۹) در پژوهشی با عنوان «نظارت پذیری هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری» به این نتایج دست یافتند که هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری از جمله ساز و کارهای موثر نظارتی بر دستگاه‌های اداری برای تحقق حاکمیت قانون و عدالت محسوب می‌شوند. در ایران از دو نظام وحدت و دوگانگی دادگاه‌های اداری و سایر دادگاه‌ها، نظام دوگانگی با تغییراتی پذیرفته شده است. از موضوعات مهم در خصوص هیات‌های رسیدگی به

تخلفات اداری، چگونگی نظارت بر آنها است. در جمهوری اسلامی ایران دو نوع نظارت اداری و قضایی از سوی دو مرجع اداری (هیات عالی نظارت) و قضایی (دیوان عدالت اداری) بر هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری اعمال می‌شود. از این دو نوع نظارت، نظارت هیات عالی نظارت، نظارتی عام، فراگیر و موثرتر است. در عین حال اعمال نامناسب آن می‌تواند استقلال عمل هیأت‌ها را تحت تاثیر قرار دهد. باباجانی (۱۳۸۲) در پژوهشی با عنوان «تحلیلی نظری پیرامون سیستم نظارت مالی کشور از منظر پاسخگویی» به این نتایج دست یافت که قابلیت‌های نظام نظارت مالی حاکم بر مصرف منابع مالی عمومی را، از منظر مسوولیت پاسخگویی عمومی مورد بررسی قرار می‌دهد. در رژیم‌های سیاسی مردم سالار که دولت‌ها برای مستقیم مردم انتخاب می‌شوند مصرف منابع مالی عمومی متضمن دو نوع مسوولیت پاسخگویی شامل پاسخگویی مالی و پاسخگویی عملیاتی است. ایفای مسوولیت پاسخگویی مالی؛ مستلزم اعمال یک سیستم نظارت مالی و ادای مسوولیت پاسخگویی عملیاتی نیز نیاز به اعمال یک سیستم نظارت عملیاتی مبتنی بر مسوولیت پاسخگویی است. نظارت مالی که موضوع اصلی این مقاله می‌باشد، شامل کلیه کنترل‌هایی است که قبل و بعد از مصرف منابع مالی اعمال می‌گردد. هدف اساسی برقراری کنترل‌های لازم به منظور حصول اطمینان از رعایت قوانین و مقررات و محدودیت‌های بودجه‌ای در جهت مصرف منابع مالی در برنامه‌ها و فعالیت‌های مصوب می‌باشد. برقراری یک نظام نظارت مالی مناسب کمک موثری به استفاده صحیح از منابع مالی در تحقق برنامه‌های مصوب، حفظ و حراست از بیت‌المال، حصول اطمینان از صحت و دقت و قانونی بودن فعالیت‌های مالی مربوط به اجرای بودجه، انطباق هزینه‌ها و سایر پرداخت‌ها با قوانین و مقررات موضوع و عدم تجاوز هزینه‌ها از اعتبارات مصوب می‌نماید.

بنابراین با توجه به حیطه وظایف شهرداری‌ها و گستردگی وظایف آنان نهادهای مختلفی بایستی بر این دستگاه عمومی نظارت نماید. در مسائل مالی دیوان محاسبات کشور بایستی ورود کند در مسائل قضایی مراجع قضایی بایستی تدابیر لازم را ببیند. لذا تحقیق و پژوهش در این زمینه امری ضروری است و از آنجایی که این وظایف دچار تغییر و مسائل نوظهور بروز می‌کند مطالعه حقوقی در این خصوص در هر برهه از زمان امری ضروری است. از آنجایی که تاکنون پژوهشی جامع و کامل در این راستا صورت پذیرفته است مطالعه و پژوهش در این مورد امری ضروری است. متدولوژی تحقیق به شیوه توصیفی، تحلیلی و تکاملی است. بدین ترتیب که با بررسی منابع موجود در خصوص موضوع رساله و تطبیق احکام دیوان بین‌المللی دادگستری و قطعنامه‌ها و تصمیمات شورای امنیت سازمان ملل متحد، ماهیت و آثار موجود پردازش، سپس تجزیه و تحلیل و ارزیابی می‌شود و براساس قواعد منطقی حقوقی به تحلیل موضوع خواهیم پرداخت تا نتیجتاً به بهترین پژوهش رسیده و ابهامات موجود و جایگاه واقعی موضوع را شناخته و ارائه نماییم. روش جمع‌آوری داده‌ها اسنادی و کتابخانه‌ای است. ابزار گردآوری اطلاعات در این پژوهش فیش‌برداری از نوع دستی و کامپیوتری می‌باشد. همچنین با مراجعه به کتابخانه‌های مهم و بررسی مخازن آن، اسناد، مدارک مورد نیاز را جمع‌آوری نموده و نیز

کتاب و مقالات و تحقیقات مربوطه مطالعه می‌شود.

رویکرد نظری

نظارت همگانی: حوزه نظارت همگانی که از زیر مجموعه های ساختار مدیریت شهری (شهرداری) است با محتوای و اهداف خاصی در سطوح خرد، میانی و کلان سرمایه های اجتماعی شهر را می‌تواند بررسی کند. این مرکز با توجه به تعاملات متقابلی که با تمام شهروندان دارد، یک توان زاید الوصفی همراه با آمادگی روحی، روانی برای در گذشتن از منافع شخصی و درگیر شدن منافع جمعی را بوجود می‌آورد. به عبارت دیگر عملکرد این مرکز یک نوع دارایی اجتماعی است که شهروندان با ارتباط متقابلی که با این مجموعه دارند، می‌توانند آن را به صورت بالفعل در آورند. برای اینکه چنین امری در ساختار مدیریت شهری (شهرداری) صورت گیرد؛ وجود منابع مولد و ذخیره سازی چون: آرمان های مشترک، وفاق و انسجام اجتماعی بالا شهروندان، انگیزه های قوی برای پیشرفت و شهری، برخورداری از امکانات رفاهی و آسایشی در شهر و رقابت جدی در توسعه شهری و... لازم و ضروری است؛ که از طریق بسط و گسترش فرهنگ نظارت همگانی این مسئله قابل اجرا است. فرهنگ سازی نظارت همگانی شهروندان می‌تواند بهبودی در استاندارد های زندگی اجتماعی شهری، ارتقای توسعه نهادهای شهری و تقویت پایه های حکمرانی خوب شهری را بوجود آورد. از دیدگاه کارکردگرایانه توسعه فرهنگ نظارت همگانی در بین شهروندان باعث تقویت روابط دو جانبه تعاملات شهروندان با نهاد مدنی (شهرداری) می‌گردد؛ و به نوع شبکه اعتماد متقابل را بین شهروندان و مجموعه مدیریت شهری (شهرداری) ایجاد می‌کند. با توجه به چنین پیامدی شبکه نظارت همگانی شهرداری برای تقویت اعتماد اجتماعی شهروندان و تحکیم پیوند تعامل اجتماعی شهروندان، و بررسی عملکرد سازمانی خود از طریق شبکه های ارتباط همگانی در تمام ایام سال در خدمت شهروندان است.

دستگاهها و نهادهای نظارت عمومی

۱. اتحادیه‌ها و انجمن‌ها^۱

اتحادیه‌ها و انجمن‌ها، گروه‌های عملگرایی هستند که افراد ذی نفع را برای رسیدن به هدف مشترکی دور هم جمع کرده و سازمان دهی می‌کند. اتحادیه‌ها و انجمن‌ها در جوامع دموکراتیک نقش مهمی ایفا می‌کنند و در برخی کشورها وسایل ارتباط جمعی وسیعی در اختیار دارند (ربیعی مندجین و گیوریان، ۱۳۸۴: ۵۱-۵۲). احزاب سیاسی، یکی از مشخصه های اصلی حیات سیاسی در کشورهای معاصر هستند و شکل گیری و توسعه آنها به قرون نوزدهم و بیستم برمی‌گردد (بلوندل، ۱۹۹۷).

۲. نظارت احزاب^۲

احزاب سیاسی را به عنوان یکی از شاخصه های اصلی حکومت و پل ارتباطی ملت ها با حکومت های مدرن نام می‌برند. بدون تردید، دموکراسی تنها با حضور مستمر و فعال احزاب می‌تواند دوام یابد. احزاب سیاسی در کشورها و رقابت بین آنها برای به دست گرفتن قدرت، باعث می‌شود تا هر حزبی

¹ Supervision by Unions and Associations

² Supervision by Parties

سعی کند تلاش بیشتری برای کسب رضایت مردم خود انجام دهد تا بتواند قدرت را به دست گیرد و یا در قدرت باقی بماند. حتی احزاب مخالفی که قدرت را در اختیار ندارند، همانند یک دولت سایه عمل می‌کند و به این طریق از انحرافات دولت تا حدود زیادی جلوگیری می‌کند (ساجدی، ۱۳۸۹: ۱۰۷).

۳. نظارت نهادهای مذهبی^۱

نهادهای مدنی مذهبی در جامعه ایران، دربرگیرنده هرگونه نهاد مستقل یا نیمه مستقلی در ایران است که کارویژه اصلی آن به حوزه دین و هویت دینی افراد جامعه مربوط است. این نهادها در جامعه ایران، نهادهای جدیدی محسوب نمی‌شوند و همواره طی تاریخ برخی نهادها و شکل‌های مذهبی بوده که به دنبال ایفای نقش در حوزه‌های مختلف سیاسی و اجتماعی بوده است و ستیز و تعامل آنها با دولت نیز از رویه واحدی تبعیت نمی‌کرده است (رنجبر، ۱۳۸۶: ۷).

۴. نظارت رسانه‌ها و مطبوعات^۲

رسانه‌ها و مطبوعات: رسانه‌ها به عنوان یک نهاد اجتماعی و مدنی همواره از عوامل و متغیرهای مهم در بحث نظارت بر محیط و حراست از آن با اطلاع‌رسانی، آگاهی بخشی، تحلیل، تفسیر و نقد رویدادها بوده‌اند. تا جایی که یکی از نظریه پردازان ارتباطات هارولد لاسول نخستین و مهم‌ترین نقش رسانه‌ها را نظارت بر محیط زندگی انسانی می‌داند. بنابراین یکی از کارکردهای اساسی رسانه‌ها، نقش نظارتی و مراقبتی است (ساعی، غفوریان و عسکرنیا، ۱۳۹۲: ۶). مطبوعات نیز به عنوان بخشی از رسانه جمعی، به عنوان ابزاری مرتبط با اجزا و نهادهای اجتماعی، همواره ارتباطی دوسویه با نهاد حاکمیت از یک سو و توده‌های اجتماعی از سوی دیگر برقرار ساخته‌اند. به تعبیر دیگر ایجاد وسایل ارتباط جمعی از یک سو به عنوان چشم و گوش جامعه می‌تواند از خوب و بد کارها اطلاع یابد و از سوی دیگر به عنوان آینه‌ای حقیقت‌نما و زبان گویای جامعه، اطلاعات خود را در معرض افکار عمومی قرار دهد. در این تعامل دوگانه، نقاط ضعف و یا قوت و صلاح نیز نمایان خواهد شد. این نظارت دوسویه مطبوعات بر نهاد حاکمیت و توده‌های اجتماعی، جلوه‌ای از همان اهتمام به امور مسلمین است که در روایات بر آن تاکید بسیار رفته است و از این حیث رسالت و تعهد سنگینی را متوجه این رسانه عمومی می‌سازد (ساداتی، ۱۳۸۹: ۱۶۰).

۵. نظارت کارکنان سازمان^۳

در این نوع از نظارت همگانی، همه اعضا و کارکنان سازمان بر عملکرد یکدیگر مدیران و مسئولان سازمان نظارت می‌کنند و در صورت مشاهده هرگونه کوتاهی و کم‌کاری، انحراف از اهداف سازمان و برنامه‌های آن و یا تخطی از وظایف، به یکدیگر تذکر می‌دهند (ولبخانی، محمدانصاری و کریم پور، ۱۳۹۱: ۳۲).

¹ Supervision by Religious Institutions

² Supervision by Media and Newspapers

³ Supervision by Staff

۶. نظارت شهروندان^۱

مردم به عنوان مهم‌ترین رکن هر جامعه ای، می‌توانند بر کارکنان سازمان‌های دولتی نظارت کنند و در صورت مشاهده تخلف، آن را به مراجع مربوطه گزارش دهند (نیک پور، ۱۳۹۴: ۸۵).

۷. نظارت نهادهای وابسته به قوه مجریه^۲

شامل نظارت بر اعمال اداری از طریق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (در نقش نظارتی خود) و دفاتر حراست و نظارت مالی از طریق سازمان امور مالیاتی (سازمان حسابرسی و ذی حساب‌ها) است (نادری ملک‌شاه، ۱۳۹۳: ۱۵۶).

۸. نظارت نهادهای وابسته به قوه قضائیه^۳

شامل نظارت بر اعمال اداری از طریق دیوان عدالت اداری (شکایت شهروندان از ماموران و نهادهای دولتی) و سازمان بازرسی کل کشور (بازرسی مستمر از کلیه ادارات سیاسی، اداری، نظامی و شهری) است (همان).

۹. نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه^۴

شامل نظارت بر اعمال اداری از طریق کمیسیون اصل (۹۰) و نظارت مالی از طریق دیوان محاسبات کشور است (همان).

۱۰. نظارت سازمان‌های مستقل مبارزه با فساد^۵

سازمان مستقل مبارزه با فساد، موسسه ای است که می‌تواند در زمینه مبارزه با فساد اداری موثر باشد. این نهاد به وسیله مدیریت صحیح و گروهی حرفه‌ای می‌تواند در زمینه مبارزه با فساد موثر باشد. این نهاد به وسیله مدیریت صحیح و گروهی حرفه‌ای می‌تواند به بخش‌های مختلف دولت و قراردادهای کاری سرکشی کند و امکان بروز فساد را کاهش دهد (شریف بجستانی، ۱۳۸۵: ۶۷). تشکیل سازمان دائمی مستقل برای مبارزه با فساد به دو دلیل مهم است، اولاً میزان تخلفات اداری در برخی موارد بسیار پیچیده است و کشف آنها به تخصص‌های ویژه ای نیاز دارد و وجود اداره مستقل برای مبارزه با فساد سبب فزونی تجربه و مهارت لازم می‌شود و به مرور زمان کارایی این واحد را افزایش می‌دهد. ثانیاً استقلال این ادارات جلو اعمال نفوذ مسئولان را در تجسس آنها خواهد گرفت و بدون استقلال این نهاد، مبارزه با فساد در رده‌های بالای دولت ناموفق خواهد ماند. در مجموع، چنانچه سازمان مستقل مبارزه از استقلال و اقتدار و امکانات مالی و فنی کامل برخوردار باشند، نقش مهمی را در فسادزدایی ارائه می‌کنند (لطیفیان، ۱۳۷۵: ۱۸).

¹ Supervision by Citizenries

² Supervision by Executive

³ Supervision by Judicial System

⁴ Supervision by Legislature

⁵ Supervision by Independent Organization to Fight Corruption

نظارت درون سازمانی شهرداری

تحولات اقتصادی و اجتماعی جوامع در دهه‌های اخیر منجر به تغییر نقش‌پذیری دولت از اداره سنتی امور عمومی به شیوه مدیریت دولتی نوین گردید که از جمله ویژگی مهم آن جلب مشارکت مردم در انجام دادن امور و سپردن کارها به دست آنان بود (نرگسیان، ۱۳۸۷: ۱۶۹). در بحث پیرامون مشارکت در حوزه حقوق عمومی جامعه اغلب منابع آن را بیشتر در قالب سیاسی مورد مطالعه و بررسی قرار می‌دهند، لیکن مشارکت در معنای وسیع کلمه در برگزیده انواع کنش‌های فردی و گروهی به منظور دخالت در تعیین سرنوشت خود و جامعه و تأثیر نهادن بر فرآیندهای تصمیم‌گیری درباره امور عمومی است (جمشیدزاده، غفاری، ۱۳۹۰: ۳۷).

در این قسمت، چهار ماهیت حقوقی سازمان شهرداری، ساختار مالی شهرداری‌ها، مبحث سوم؛ ماهیت حقوقی منابع داخلی و مبحث چهارم؛ نحوه نظارت درون‌سازمانی بر منابع داخلی شهرداری‌ها بررسی می‌شود:

مبحث اول؛ ماهیت حقوقی سازمان شهرداری

بررسی روند تغییرات در قوانین و مقررات حاکم بر این نهاد که نهایتاً منجر به تصویب قانون شهرداری در سال ۱۳۳۴ گردید، مؤید این مطلب است که قانون‌گذار تاکنون تعریف جامع و کاملی از ماهیت حقوقی، جایگاه و درجه اهمیت این نهاد تأثیرگذار در مدیریت امور شهری جامعه به عمل نیاورده است. ادامه این روند در سال‌های پس از انقلاب قانون‌گذار را برآن داشت تا ضمن ارائه تعریفی از ماهیت حقوقی این قبیل نهادها در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ و نهایتاً با تهیه فهرستی تحت عنوان «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳» شهرداری‌ها را نیز در زمره مؤسسات مذکور محسوب نماید.

اعطای شخصیت حقوقی جدید به شهرداری که طی ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری سال ۱۳۸۶، شرط تأمین بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه از محل منابع غیردولتی نیز به آن افزوده شد، در عمل به دلیل وجود برخی ابهاماتی که تعریف ارائه شده با ساختار سازمانی و نحوه فعالیت مؤسسات و نهادهای احصاء شده در فهرست مذکور داشته و دارد، از جمله ملاک قرار دادن شرط غیر قطعی و غیر شفاف یادشده در تعریف ماهیت حقوقی این قبیل نهادها، آن هم در شرایطی که نیاز مالی آنها به منابع دولتی دارای نوسانی از استقلال تا وابستگی کامل می‌باشد، تاکنون نتوانسته است در شناخت صحیح ماهیت حقوقی شهرداری‌ها و سایر ساختارهای اجرای مورد بحث مؤثر واقع شود (امامی، استوارسنگری، ۱۳۹۳: ۱۳۹).

مبحث دوم؛ ساختار مالی شهرداری‌ها

مدیریت امور شهری و ارائه خدمات عمومی نیازمند کسب منابع مالی است که لزوم تأمین بیش از پنجاه درصد آن از محل منابع غیردولتی، نظام مالی شهرداری‌ها را در میان دو طیف از نظام بودجه ریزی سالانه کل کشور و نیز نظام بودجه ای مستقل با ماهیت تقابل درآمد- هزینه قرار داده است. این امر باعث گردیده که منابع درآمدی پیش‌بینی شده این نهاد نیز در قالب دو گروه عمده طبقه‌بندی شوند:

دسته اول: اعتبارات و منابع حاصل از کمک‌های اعطائی دولت و سازمان‌های دولتی؛
دسته دوم: منابع درآمدی که اعتبار آن از محلی غیر از بودجه کل کشور تأمین و اصطلاحاً «منابع داخلی»
شهرداری‌ها نامیده می‌شود.

لذا در چنین شرایطی، لزوم شناخت این ماهیت دست کم در خصوص شهرداری‌ها از دو منظر کلی قابل
تأمل است:

۱. دارا بودن وظایف و اختیارات نسبتاً وسیع در حوزه شهری
 ۲. استقلال تصمیم‌گیری و اجرایی در امور محلی که گستره آن در عرصه جغرافیای سرزمینی، شهرداری‌ها
را به عنوان پیچیده‌ترین ساختارهای اداری کشور و چالش‌انگیزترین واحدهای اجرایی مشمول
قیمومت اداری دولت مطرح نموده است.
- در فقدان تعریفی قانونی و جامع از ماهیت حقوقی شهرداری، بحث پیرامون نظارت مالی بر این نهاد
نیازمند بررسی ساختار مالی و سایر جنبه‌های سازمانی مرتبط با آن بوده که در ادامه بررسی می‌گردد.

مبحث سوم: ماهیت حقوقی منابع داخلی

گفتار اول: وضع و وصول عوارض

واژه «عوارض» به صیغه جمع به معنی نوعی باج است. فرق عمده عوارض با مالیات در این است وصول
آن جبران هزینه‌های انجام کار یا خدماتی است که یک موسسه عمومی مانند شهرداری ارائه می‌نماید
(قدمی، سیدرضایی، آزادی قطار، ۱۳۹۲: ۳۵). لزوم رعایت اصولی همچون عدم صلاحیت و قانونی کلیه
اقدامات و تصمیمات کارگزاران و اشخاص حقوقی حقوق عمومی، ایجاب می‌کند که وضع و وصول
هرگونه عوارض به حکم صریح قانون‌گذار یا اذن قبلی او صورت پذیرد. در تأیید موضوع می‌توان به
دادنامه شماره ۲۵۰ مورخه ۱۳۸۱/۷/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره نمود که تعیین مرجع و
مقام وضع عوارض و تغییر میزان آن را از وظایف و اختیارات خاص قانون‌گذار دانسته است. بر این
اساس عوارض شهرداری‌ها را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم نمود:

۱. عوارضی که قانونگذار رأساً و در ضمن قوانین مختلف برای تأمین مالی شهرداری وضع نموده است.
مانند عوارض آلاینده‌گی موضوع تبصره (۱) موضوع ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده.
۲. عوارضی که قانونگذار اجازه وضع و وصول آن را به شوراهای محلی و شهرداری‌ها اعطاء نموده
است.

گفتار دوم: اموال و مشترکات عمومی

قانون اساسی نیز با الهام از دیدگاه‌های رایج فقهی در اصل (۴۹) مالکیت انفال را در اختیار حکومت
اسلامی دانسته است. لذا با وجود اینکه مالکیت این اموال متعلق به رهبری جامعه اسلامی است، لیکن
این مالکیت مجازاً بکار برده شده و در حقیقت قائم بر شخص امام و متعلق به منصب امامت امت بوده
(و نه شخص امام) و از امامی به امام دیگر منتقل می‌شود، نه به وارثان شخصی امام (هادوی نیاء، ۱۳۸۲:
۳). فلذا اموال مذکور به عموم مردم تعلق داشته و از قابلیت تملک شخصی برخوردار نبوده و بدین

لحاظ لزوم اذن امام در انتفاع انفال نیز بدلیل تأمین منفعت عمومی جامعه است. در کنار انفال می‌توان به دسته دیگری از اموال تحت عنوان «مشترکات و مباحات عمومی» اشاره نمود که استفاده از آنها برای عموم آزاد است. در فقه شیعه «راه‌ها، خیابان‌ها، مسجدها، مدارس، کاروانسراها، آب‌ها» جزو دسته مشترکات محسوب می‌شوند. جزو دسته مشترکات محسوب می‌شوند (میرمعزی، ۱۳۹۱: ۳۰۴). و مباحات عامه نیز شامل آن دسته از منابع طبیعی مانند آبیان و پرندگان است که در مالکیت خصوصی قرار ندارند و همه مسلمانان می‌توانند به این منابع دسترسی و نسبت به بهره‌برداری آنها اقدام نمایند (شریف‌زاده، نادران، ۱۳۸۸: ۲۱). با توجه به ویژگی اساسی هر سه دسته اموال مذکور یعنی مالک خاص نداشتن و تعلق به عموم جامعه، بنظر می‌رسد تقسیم‌بندی‌های رایج فقهی در ارتباط با این اموال ناشی از غلبه کارکردهای قدیمی دولت بوده، و در عصر حاضر به دلیل تحول این مفهوم چنین تمایزاتی رواج معنایی خود را از دست داده است، به گونه‌ای که می‌توان از تمامی این اموال تحت عنوان «اموال عمومی» نام برد که بهره‌برداری از آن بر طبق مصالحه عامه امکان پذیر بوده و در مواردی نیز که این بهره‌برداری به اشخاص اعطاء می‌گردد، این امر تحت نظارت دولت انجام و مانع از استفاده دیگران نیست.

گفتار سوم؛ اموال اختصاصی

در ارتباط با معنای اختصاصی بکار رفته برای این اموال باید گفت از آنجا که اموال مذکور به شخصیت حقوقی شهرداری و نه اشخاص خصوصی تشکیل دهنده آن تعلق دارد، بی‌شک حق بهره‌برداری خصوصی افراد از این اموال معنای متصور این واژه نمی‌باشد. در این رابطه باید افزود با توجه به اینکه هدف اصلی از اختصاص اموال یاد شده به شهرداری‌ها ارائه خدمات عمومی توسط این نهاد اجرایی است، لذا به نظر می‌رسد تعبیر صحیح اختصاصی بودن اموال شهرداری‌ها منوط به شناخت مفهوم دولت است. این مفهوم که در معنای عام خود، شامل همه نهادهای حاکمیتی و اشخاص عمومی می‌باشد. برای بقاء و حفظ کارکردهای خود در عرصه‌های مختلف نیازمند بهره‌گیری از برخی اموال و امکانات مادی و معنوی جامعه بطور اختصاصی بوده که این اموال را اصطلاحاً «اموال دولتی» می‌نامند. بنابراین اموال اختصاصی شهرداری‌ها در واقع همان اموال دولتی است که جهت انجام وظایف و حفظ کارکردهای مطلوب این نهاد اختصاصاً به شهرداری‌ها تعلق یافته است.

مبحث چهارم؛ نحوه نظارت درون‌سازمانی بر منابع داخلی شهرداری‌ها

رسیدگی و نظارت بر این منابع رویکردی داخلی داشته و مطابق مواد (۲۶) و (۴۴) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها پس از انجام رسیدگی‌های لازم از سوی مسئولین مربوطه شهرداری و ارائه تفریغ بودجه توسط شهردار، در مرحله اول عملکرد این منابع توسط حسابرسان قسم خورده یا کارشناسان رسمی دادگستری رسیدگی و سپس به وسیله شورای شهر از طریق بررسی گردش مالی حساب‌ها و گزارش حسابرسان مذکور انجام می‌شود. بنابراین بر خلاف اعتبارات دولتی شهرداری که حسابرسی و تأیید عملکرد آن به وسیله دیوان محاسبات انجام می‌شود، عملکرد منابع داخلی از طریق حسابرسان منتخب

شورای شهر حسابرسی و نتیجتاً توسط این شورا تأیید می‌شود، که بنظر می‌رسد این نحو رسیدگی بنا بر جهات ذیل دارای اشکال و منجر به عدم شفافیت این طیف از منابع مالی شهرداری‌ها است.

نتیجه‌گیری و دستاورد علمی پژوهشی

نظام سیاسی چهار مولفه ایدئولوژی، رهبری، ساختار، و مردم (شهروندان) دارد که نماگرهای نظارت با توجه به آنها سازمان می‌یابد. نظام‌های سیاسی در بعد ایده و با توجه دو جهان بینی الهی و مادی، در قالب نظام سیاسی استبدادی، نظام سیاسی دموکراتیک و نظام سیاسی مردم سالاری دینی مورد بررسی می‌گردد. با توجه به چهار مولفه نظام سیاسی، می‌توان آنها را با یکدیگر مقایسه کرد. در هر نظام سیاسی، مجموعه‌ای از قواعد ارزشی و دستوری در جهت تنظیم مناسبات اجتماعی و حیطه آزادی شهروندان و تعامل آنان با مقامات حکومتی مطرح است و به طور طبیعی، می‌تواند از نظر ارزشی، اوصاف متفاوتی نظیر حاکمیت فئودالی، کلیسایی، دموکراتیک و ولایی داشته باشد. نماگرهای ماهوی نظام سیاسی به مثابه یک ایده نظارت پذیر عبارت است از: اجازه نقد داشتن؛ دعوت به تعقل؛ تأکید بر کسب علم و معرفت؛ وجود آموزه‌هایی که بر نظارت تأکید دارد؛ و پرهیز از جهل. در ایده حاکمیت دینی، توجه به نماگرهای ذیل در حاکم ضروری است: ضرورت توجه به مقوله «مقبولیت» در حاکم دینی و این امر که کارآمدی با مسئله مقبولیت رقم می‌خورد؛ نظارت ساختاری در حاکمیت دینی که براساس معیار انتخابات محک می‌خورد؛ و شایسته سالاری یا ضرورت برخورداری حاکم از صفاتی همچون عدالت، تدبیر، شاخت پیچیدگی‌های نظام بین الملل که نشانگر اندماج نوعی نظارت درونی و بیرونی در نظریه «مشروعیت حاکم دینی» است. اهداف نظارت عمومی را می‌توان با توجه به مقوله «نظارت» چنین برشمرد: رشد فرهنگ سیاسی جامعه، تصحیح حرکت نظام سیاسی در جهت اهداف و آرمان‌ها، و آسیب شناسی و رفع موانع پیشرفت در ساحت‌های گوناگون زندگی اجتماعی. نماگرهای نظارت در ساحت رفتار مردم را می‌توان در سه محور شناخت (بینش)، حوزه منش، و عملکرد و رفتار برشمرد. ظرف ساختاری، برنامه ریزی و مدیریتی نظام اسلامی باید تحقق بخش و بستر ساز نظارت عامه باشد. نماگرهای ساختاری هر نظام سیاسی را می‌توان در سه مولفه قوانین، روندها و رویه‌ها، و نهادها برشمرد.

مبانی نظارت بر قدرت در حقیقت به تحلیل ادله و پایه‌های مشروعیت نظارت بر قدرت می‌پردازد. از محتوا و مستندات این نوشتار به خوبی قابل استنباط است که نظام حقوق اساسی ایران با تکیه بر اندیشه‌های سیاسی و منابع اسلامی به تراکم قدرت و امکان افسارگسیختگی و تجاوزگری آن حساس است و دغدغه خاطر دارد و از همین رو در این نظام با بحث نظارت بر قدرت و کنترل و تحدید آن بسیار جدی برخورد شده و مبانی متعددی برای این امر منظور شده است که به خوبی توجیه کننده ضرورت نظارت بر قدرت‌اند.

موانع و مشکلات بر سر راه نظارت

در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران وجود برخی ابهامات در حدود و ثغور و کم و کیف قانونی برخی از مبانی مذکور موانعی را در مسیر اجرایی نمودن آنها فراهم آورده است که مسئولان امر

باید هر کدام از موانع را با شیوه مناسب خودش برطرف سازند تا بستر مناسب برای تحقق آنها مهیا گردد.

فقد قوانین لازم برای اجرایی نمودن این مبانی، نبود تشکیلات ویژه و مستقل از حکومت به منظور اجرایی نمودن قواعد مذکور و عدم تبیین دقیق شیوه‌های اعمال نظارت بر پایه این مبانی در نظام حقوق اساسی از موانعی است که در مسیر اجرایی شدن آنها وجود دارد.

موانع موجود ضرورت جرح و تعدیل سازوکارهای کنونی را بیش از پیش ایجاب می‌نماید. مراتب پیگیری و رفع موانع و محدودیت‌های اجرایی شدن این مبانی به گونه‌ای است که باید از طریق کارشناسی‌های لازم با تاکید بر استفاده از ظرفیت‌های موجود دو مرحله زیر تبیین و تعمیق و پیگیری گردد:

۱. لزوم ارتقای کمی (عمومی سازی): در این حوزه باید مجموعه اقداماتی را برای گسترش فرهنگ نظارت در جامعه انجام داد.

در حوزه ارتقای کمی راهکارهای ذیل پیشنهاد می‌گردد:

تبیین و ضرورت شناسی: معنا و ضرورت و بیان لزوم گسترش نظارت بر پایه مبانی مذکور، مباحثی است که باید به درستی و به تفصیل تبیین گردد. به عبارت دیگر نظریه پردازی و تولید دانش در زمینه نظارت مبتنی بر مبانی مذکور باید مورد توجه قرار گیرد.

آموزش: در گام بعد باید به آموزش پرداخت. چند مسئله مهم را باید به عموم جامعه و مسئولان آموزش داد. این مسائل پیش زمینه‌های نظارت بر قدرت اند. به نظر می‌رسد عدم وجود شناخت درست و دقیق از این حوزه‌ها منجر به ظهور و بروز آسیب‌هایی گردیده است. لذا در این بخش باید به این پرسش پاسخ داد که با تکیه بر هر یک از مبانی طرح شده، نظارت بر قدرت چگونه و با چه روش‌هایی باید انجام شود؟

در صورت تبیین این مرحله، مردم و نهادهای مسئول با اطلاع و شناخت کافی از کم و کیف حقوق نظارتی خود درست را از نادرست تشخیص می‌دهند و به ارائه رهنمودهای لازم به مدیران و کارگزاران در صورت لزوم خواهند پرداخت.

حمایت: در کنار آموزش نیاز به حمایت همه جانبه از مبانی نظارت و طرق تحقق آنها وجود دارد. برای حمایت چند حوزه را باید تحت پوشش قرار داد که عبارت‌اند از:

قانون گذاری: امروزه ضعف قوانین در حوزه مبانی بنیادی نظارت وجود دارد. به گونه‌ای که در بسیاری موارد فقد قوانین مربوطه در جهت اجرایی شدن این مبانی وظیفه نظارتی را با مشکل روبه‌رو می‌سازد. لزوم تدوین قانون عادی برای نهادینه کردن برخی مبانی نظارتی چون امر به معروف و نهی از منکر و نصیحت لائمه المسلمین و تدوین سازوکارهای روشن نظارتی در جهت تحقق عملی مبانی مذکور ضرورتی قانونی است. لذا ایجاد بستر جرح و تعدیل

سازوکارهای کنونی با تفسیر دقیق قوانین موجود به منظور افزایش سطح اثربخشی و کارآمدی روندهای نظارتی به ویژه نظارت مستمر بر حسن اجرای آن ضروری است. حمایت نهادهای مسئول: نهادهای مسئول، مدیران و کارگزاران و تمام مقامات مسئولی که مورد نظارت قرار می‌گیرند، در هر حوزه ای باید از مقوله نظارت بر قدرت استقبال نمایند و حتی زمینه های نظارت پذیری را خود فراهم سازند. مدیران باید به مطالعه و بررسی رهنمودها، اوامر و نواهی و نصایح مردم و دیگر نهادهای ناظر بدون هیچگونه پیش داوری و با تقوای لازم بپردازند و زمینه بروز آسیب هایی را که مردم در همکاری های مختصر و نظارت های اندک بردستگاه ها متحمل شده اند، از بین ببرند. الزام به طراحی سامانه های دریافت شکایات و پیشنهادات در فراهم سازی این زمینه می تواند راهگشا باشد. سامانه هایی که مردم بتوانند انتقادات و پیشنهادات، انتظارات و مطالبات خود را به آنها منتقل کنند و سپس با جمع بندی منطقی آنها در قالب طرح ها و برنامه های پیشنهادی به مقامات اجرایی و مراکز تصمیم گیری ارائه شوند.

۲. لزوم ارتقای کیفی (تعمیق): به معنای عمق بخشیدن و گسترش حوزه معنایی نظارت می باشد که هدف آن غنا بخشیدن و ارتقای کیفی نظارت در کشور می باشد.

در حوزه ارتقای کیفی پیش بینی بخش های ذیل پیشنهاد می گردد:

شبکه سازی تخصصی رسمی: شبکه سازی تخصصی به آن معناست که باید برای اجرایی نمودن نظارت با تکیه بر مبانی طرح شده، نهادها و دستگاه هایی به صورت ویژه و با هدف وظیفه خاص نظارت آموزش یابند. این دستگاه ها ضمن عملیاتی نمودن مبانی نظارت به صورت حرفه ای در بخش های مختلف وظایفشان فعالیت می نمایند که عبارت اند از: پژوهش درباره روش های گسترش نظارت، انواع نظارت، مبانی نظری، احکام و ...

شبکه سازی ترویجی غیرمستقیم: تلاش برای توسعه قلمرو نظارت مردمی و نظارت های مدنی در این مرحله مورد توجه است. هر قدر که به گسترش و فرهنگ سازی مفاهیمی چون حق تعیین سرنوشت، امر به معروف، نصیحت و امانت بودن مناصب عمومی بپردازیم، نیاز داریم افرادی به صورت خودجوش و مردمی و بدون داشتن برچسب های حاکمیتی به صورت مداوم در حوزه های مختلف به نهادینه نمودن این مفاهیم بپردازند. جرئت سخن گفتن در عموم، جرئت بحث کردن، جرئت ابراز نظرات مخالف و ... مواردی است که این افراد با حضور خود در اجتماع انجام خواهند داد. در سیر شکل گیری این شبکه ترویجی غیرمستقیم می توان از نهادها و ابزارهایی چون احزاب، انجمن ها و گروه های مختلف سیاسی و صنفی و رسانه های گروهی و فناوری های نو اطلاعاتی و ارتباطی استفاده نمود. بنابراین ایجاد زمینه برای شکل گیری مؤسسات و نهادهای مردمی و غیردولتی از جمله شهرداری ها و بسترسازی قانونی نظارت بر آنها و احقاق حقوق مردم ضروری است.

- امامی، محمد، (۱۳۸۴). کلیات حقوق مالی، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
- امامی، محمد، استوارسنگری، کوروش، (۱۳۹۳). حقوق اداری، جلد اول، چاپ هجدهم، تهران: نشر میزان.
- ایزدهی، سیدسجاد، (۱۳۹۰). مبانی فقهی نظارت بر قدرت از دیدگاه امام خمینی ره، تهران: موسسه چاپ و نشر عروج.
- آرایی، وحید و ملک محمدی، حمیدرضا، (۱۳۹۳). «بررسی تطبیقی مبانی نظارت قضایی بر اعمال دستگاه های اداری و ارزیابی الگوهای نظارتی در نظام های حقوقی ایران، انگلیس، فرانسه و آلمان»، حقوق تطبیقی، نامه مفید، دوره ۱۰، شماره ۱۰۱.
- باباجانی، جعفر، (۱۳۸۲). «تحلیلی نظری پیرامون سیستم نظارت مالی کشور از منظر پاسخگویی»، نشریه بررسی های حسابداری و حسابرسی، دوره ۱۰ شماره ۳۱، ۹۷-۱۳۰.
- حسینی، سیدحسین و موسوی بایگی، سیدعلی، (۱۳۹۰). «نهادهای نظارتی حاکم بر قراردادهای مالی دولتی و چالش های آن»، نشریه اقتصاد پولی و مالی (دانش و توسعه)، دوره ۱، شماره ۱، ۱۲۱-۱۴۲.
- حضور، مصطفی، (۱۳۹۲). آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی بررسی مفهوم نظارت، تهران: دفتر مطالعات نظام اسلامی، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- شریف‌زاده، محمدجواد، نادران، الیاس، (۱۳۸۸). «تحلیل اقتصادی حقوق مالکیت در اسلام»، فصلنامه اقتصاد اسلامی، شماره ۳۶، دوره زمستان، ۵-۳۲.
- صادقی مقدم، محمدحسن و میرزاده کوهشاهی، نادر، (۱۳۸۹). «نظارت پذیری هیات های رسیدگی به تخلفات اداری»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۰، شماره ۴.
- قاضی، سیدابوالفضل، (۱۳۷۵). بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان.
- قدمی، مصطفی، سیدرضایی، میریعقوب، آزاد یقطار، سعید، (۱۳۹۲). «تحلیلی بر مبانی حقوقی منابع درآمدی شهرداری‌ها با تأکید بر عوارض»، فصلنامه مطالعات و برنامه‌ریزی شهری، شماره ۴، دوره زمستان، ۲۷-۵۲.
- میرمعزی، سیدحسین، (۱۳۹۱). نظام اقتصادی اسلام مبانی اهداف اصول راهبردی و اخلاق، چاپ دوم: تهران، ناشر سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- نرگسیان، عباس، (۱۳۸۷). نظام اقتصادی اسلام مبانی اهداف اصول راهبردی و اخلاق، چاپ دوم: تهران، ناشر سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- هادوی‌نیا، علی‌اصغر، (۱۳۸۲). «مبانی نظری ساختار مالکیت از دیدگاه قرآن»، فصلنامه اقتصاد اسلامی، شماره ۱۲، دوره زمستان، ۱۱-۳۶.
- یزدانی امیری، محمود و کرمی، رقیه، نادری، افشین و سلطانی، فاطمه، (۱۳۹۲). «مشکلات حقوقی شهرداری‌ها در اداره‌ی شهرهای ایران»، پنجمین کنفرانس برنامه ریزی مدیریت شهری، مشهد.