



بایسته‌های نظارت کارآمد بر شهرداری‌ها و آثار آن بر حکمرانی شهری

محمد صادق پور، هادی صالحی، نادر مردانی^۳

۳۷

دوره ۱۴، شماره ۱، بهار ۳۷
بهار ۱۴۰۵

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت:

۱۴۰۴-۰۶-۰۱

تاریخ پذیرش:

۱۴۰۴-۱۳-۲۱

صص: ۵۹-۴۳

شابا چاپی: ۲۳۲۲-۵۵۹۹

چکیده

حکمرانی شهری مطلوب و تحقق توسعه پایدار کلان شهرها، در گرو استقرار نظام‌های نظارتی کارآمد و چندلایه بر عملکرد شهرداری‌هاست. پژوهش حاضر با هدف تبیین بایسته‌های نظارت اثربخش و تحلیل آثار آن بر کیفیت حکمرانی شهری، با روش توصیفی-تحلیلی و از طریق مطالعه اسنادی انجام شده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که نظارت واجد کارکرد، متکی بر هم‌افزایی مؤلفه‌هایی نظیر شفافیت داده‌محور، پاسخگویی مؤسساتی، مشارکت فعال شهروندی، و نظارت تلفیقی قضایی-مالی است. نتایج تحقیق حاکی از آن است که استقرار چنین سازوکار جامعی، علاوه بر کاهش فساد اداری و صیانت از منابع عمومی، منجر به ارتقای مشروعیت سیاسی، کارآمدی خدمات شهری و تحکیم اعتماد اجتماعی می‌شود؛ در حالی که فقدان آن، زوال کیفیت زندگی شهری و بروز نارضایتی‌های مدنی را به همراه دارد. در نهایت، این پژوهش ضمن ارائه یک مدل نظری جامع، راهکارهایی نظیر تقویت نهادهای مدنی، ایجاد پلتفرم‌های نظارت مشارکتی و پیاده‌سازی شاخص‌های ارزیابی عملکرد مبتنی بر استانداردهای حکمرانی خوب را جهت بهینه‌سازی نظام نظارتی بر شهرداری‌ها پیشنهاد می‌نماید.

واژگان کلیدی:

نظارت، حکمرانی شهری، پاسخگویی، شفافیت، مشارکت شهروندی، توسعه پایدار، الگوی پیشرفت اسلامی

۱. دانشجوی دکترای، حقوق عمومی، پردیس دانشگاه شیراز، شیراز، ایران

۲. استادیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، تهران، ایران، نویسنده مسئول: hadi.salhi@shirazu.ac.ir

۳. دانشیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، تهران، ایران



مقدمه و بیان مسئله

شهر در دوران معاصر دیگر صرفاً یک واحد جغرافیایی یا فضایی نیست، بلکه به‌مثابه یک نظام پیچیده اجتماعی، اقتصادی، حقوقی و سیاسی فهم می‌شود که در آن کیفیت زندگی شهروندان، نحوه توزیع منابع عمومی، چگونگی ارائه خدمات، و سطح رضایت و مشارکت عمومی به‌طور مستقیم تحت تأثیر سازوکارهای مدیریت و حکمرانی قرار دارد (منوریان و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۱۸). در این میان، شهرداری‌ها به‌عنوان اصلی‌ترین نهادهای اجرایی در سطح محلی، نقشی تعیین‌کننده در سامان‌دهی امور شهری بر عهده دارند. از مدیریت کالبدی شهر و صدور مجوزها گرفته تا توسعه زیرساخت‌ها، حمل‌ونقل عمومی، نظافت، فضای سبز، عمران شهری و بسیاری از خدمات عمومی دیگر، همگی در حوزه صلاحیت و مسئولیت شهرداری‌ها قرار می‌گیرد. همین گستره وسیع وظایف، شهرداری را به نهادی تبدیل کرده است که عملکرد آن به‌طور مستقیم و روزمره بر زندگی مردم اثر می‌گذارد و از این رو، هرگونه ضعف، انحراف یا ناکارآمدی در آن، بلافاصله در سطح اجتماعی و نهادی آشکار می‌شود.

افزایش حجم منابع مالی، دارایی‌های عمومی، اختیارات اجرایی و قدرت تصمیم‌گیری شهرداری‌ها در دهه‌های اخیر، از یک سو فرصت‌های گسترده‌ای برای توسعه شهری فراهم کرده و از سوی دیگر، زمینه بروز آسیب‌هایی نظیر فساد اداری و مالی، تعارض منافع، تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری، بی‌انضباطی مالی، و فاصله گرفتن از منافع عمومی را نیز افزایش داده است (دببیرزاده و همکاران، ۱۴۰۳: ۷۳). در چنین شرایطی، نظارت بر شهرداری‌ها نه یک امر فرعی یا تشریفاتی، بلکه یکی از اصلی‌ترین ارکان تضمین سلامت اداری، کارآمدی نهادی و صیانت از حقوق شهروندان به شمار می‌آید. نظارت مؤثر می‌تواند به‌عنوان ابزاری برای پیشگیری از تخلفات، اصلاح انحرافات، افزایش پاسخگویی، و هدایت عملکرد شهرداری در مسیر اهداف قانونی و عمومی عمل کند. در مقابل، ضعف در نظام نظارتی، امکان سوءاستفاده از منابع، تصمیمات غیرشفاف، و انباشت ناکارآمدی را فراهم می‌سازد.

اهمیت نظارت بر شهرداری‌ها زمانی دوچندان می‌شود که این نهاد را در بستر حکمرانی شهری تحلیل کنیم. حکمرانی شهری مطلوب بر اصولی چون شفافیت، پاسخگویی، مشارکت‌پذیری، عدالت، کارآمدی، قانون‌مداری و اعتماد عمومی استوار است. این اصول زمانی قابلیت تحقق می‌یابند که سازوکارهای نظارتی بتوانند عملکرد شهرداری را در برابر این معیارها ارزیابی و کنترل کنند. در واقع، نظارت در حکمرانی شهری صرفاً یک ابزار کنترلی نیست، بلکه بخشی از فرآیند تولید نظم نهادی، توزیع عادلانه منابع، و تضمین تعامل سازنده میان مدیریت شهری و شهروندان است. هرچا نظارت ضعیف، غیرسیستماتیک یا وابسته به ملاحظات بیرونی باشد، شاخص‌های حکمرانی شهری نیز دچار اختلال می‌شوند. پیامد چنین وضعیتی، کاهش اعتماد عمومی، افزایش شکاف میان مردم و مدیریت شهری، کاهش اثربخشی خدمات، و در نهایت تضعیف سرمایه اجتماعی شهر است.

از سوی دیگر، ماهیت چندلایه شهرداری‌ها و تعدد نهادهای درگیر در نظارت بر آنها، مسئله را پیچیده‌تر می‌کند. شوراهای اسلامی شهر، نهادهای نظارتی اداری و مالی، دستگاه‌های قضایی، نهادهای بازرسی و حتی افکار عمومی، هر یک به‌نوعی در فرآیند نظارت بر شهرداری‌ها نقش دارند. با این حال، تعدد نهادهای ناظر لزوماً به معنای کارآمدی نظارت نیست؛ چه‌بسا در غیاب هماهنگی، شفافیت و تقسیم کار روشن، این تعدد به پراکندگی، تداخل صلاحیت، تأخیر در تصمیم‌گیری، و تضعیف



اثرگذاری نظارت بینجامد. افزون بر این، در بسیاری از موارد، نظارت‌ها بیشتر جنبه پسینی و واکنشی دارند و کمتر به صورت پیشگیرانه، داده‌محور و مستمر اعمال می‌شوند. این امر موجب می‌شود که تخلفات یا ناکارآمدی‌ها، پس از وقوع و در زمانی که هزینه‌های اصلاح بسیار افزایش یافته است، آشکار شوند.

از نگاه حقوق عمومی نیز، شهرداری به‌عنوان نهادی عمومی و در عین حال دارای استقلال نسبی، باید در چارچوب قانون و در برابر نهادهای نظارتی پاسخگو باشد. با این حال، تحقق این پاسخگویی زمانی امکان‌پذیر است که نظام نظارت از پشتوانه حقوقی روشن، ابزارهای مؤثر، و ضمانت‌اجراهای متناسب برخوردار باشد. صرف پیش‌بینی نظارت در قوانین، بدون طراحی سازوکارهای اجرایی و ضمانت‌های لازم، نمی‌تواند به کنترل واقعی عملکرد شهرداری‌ها منجر شود. بنابراین، مسئله اصلی نه وجود یا عدم وجود نظارت، بلکه کیفیت، کارآمدی، دامنه، و آثار آن بر کارکرد شهرداری و بر کل نظام حکمرانی شهری است.

۱- اهداف و سوال‌های پژوهش

پس از ترسیم چشم‌انداز اهمیت و ضرورت نظارت کارآمد بر شهرداری‌ها و روشن شدن ابعاد گوناگون چالش‌های موجود در این حوزه، نوبت به تعیین مسیر و اهداف مشخص پژوهش می‌رسد. درک عمیق‌تر ارتباط میان سازوکارهای نظارتی و شاخص‌های حکمرانی شهری، مستلزم طرح سوال‌های دقیق و تعیین اهداف پژوهشی شفاف است که بتواند یافته‌های آتی را هدایت کند.

هدف اصلی این پژوهش، تبیین بایسته‌های نظام نظارتی کارآمد بر شهرداری‌ها و تحلیل آثار و پیامدهای ناشی از استقرار چنین نظامی بر ارتقای کیفیت حکمرانی شهری است. در راستای تحقق این هدف کلی، پژوهش حاضر در پی پاسخگویی به سوال‌های زیر است: نظام نظارتی اثربخش بر شهرداری‌ها در ابعاد مختلف (حقوقی، اداری، مالی، اجتماعی و...) باید واجد چه مؤلفه‌ها و ویژگی‌هایی باشد تا بتواند به‌طور مؤثر در پیشگیری از فساد، افزایش پاسخگویی و ارتقای کارآمدی شهرداری‌ها نقش ایفا کند؟ چگونه مؤلفه‌های کلیدی نظارت کارآمد، مانند شفافیت اطلاعاتی، استقلال نهادهای ناظر، تخصص‌گرایی، تناسب ابزار نظارتی، سرعت عمل، ضمانت اجرای قاطع، هماهنگی میان نهادهای ناظر و مشارکت فعال شهروندان، بر شاخص‌های حکمرانی شهری از قبیل پاسخگویی، شفافیت، مشارکت، کارآمدی، عدالت، قانون‌مداری و اعتماد عمومی تأثیر می‌گذارند؟ به عبارت دیگر، رابطه علی میان الزامات نظارت کارآمد و دستاوردهای مطلوب حکمرانی شهری چیست؟ و چگونه می‌توان سازوکارهای نظارتی موجود را به‌گونه‌ای اصلاح و تقویت نمود که از رویکرد صرفاً سلبی و کنترلی به سمت رویکردی پیشگیرانه، حمایتی و ارتقاءدهنده در قبال عملکرد شهرداری‌ها حرکت کند؟

۲- پیشینه پژوهش

مسئله نظارت بر شهرداری‌ها و نسبت آن با حکمرانی شهری، در سال‌های اخیر مورد توجه پژوهشگران حوزه حقوق عمومی، مدیریت شهری و علوم سیاسی قرار گرفته است؛ با این حال، اغلب مطالعات انجام‌شده یا بر جنبه‌های حقوقی و ساختاری نظارت تمرکز داشته‌اند، یا بر شاخص‌های کلی حکمرانی خوب شهری، و کمتر پژوهشی توانسته است این دو حوزه را در قالبی



منسجم و تحلیلی به یکدیگر پیوند دهد. از این‌رو، مرور آثار پیشین نشان می‌دهد که هرچند زمینه‌های نظری مناسبی برای این بحث فراهم شده، اما همچنان خلأهایی در تبیین رابطه میان بایسته‌های نظارت کارآمد و آثار آن بر حکمرانی شهری وجود دارد. برای نمونه، در یکی از مقالات منتشرشده در حوزه حقوق شهری، بابک رحیمیان و بهرام سرمست در مقاله‌ای با عنوان «بررسی میزان اثربخشی نظارت شورای اسلامی شهر در بهبود عملکرد شهرداری بناب» نشان داده‌اند که شوراها از حیث قانونی در جایگاه مهمی قرار دارند، اما به دلیل ضعف ابزارهای نظارتی، محدودیت اطلاعاتی، و گاه ملاحظات سیاسی، در عمل نتوانسته‌اند نظارتی مؤثر، مستمر و بازدارنده اعمال کنند. این مقاله ضمن تأکید بر لزوم تقویت جایگاه نظارتی شوراها، پیشنهاد می‌کند که دسترسی آن‌ها به اطلاعات مالی و اجرایی شهرداری‌ها افزایش یابد و سازوکارهای پاسخگویی شفاف‌تری طراحی شود. با این حال، محدودیت این پژوهش آن است که بیشتر بر یکی از نهادهای ناظر متمرکز شده و پیوند آن را با کلان‌مفهوم حکمرانی شهری به صورت جامع بررسی نکرده است.

در مقاله‌ای دیگر با عنوان «ارزیابی عملکرد مدیریت شهری در چهارچوب حکمرانی خوب و ارتباط آن با کیفیت زندگی شهری و سرمایه اجتماعی»، نوشته بهناز بابایی مراد، بر این نکته تأکید شده است که شفافیت، مشارکت عمومی و پاسخگویی، ارکان اساسی حکمرانی شهری محسوب می‌شوند و بدون آن‌ها نمی‌توان از مدیریت شهری کارآمد سخن گفت. این پژوهش با بهره‌گیری از رویکرد تحلیلی، نشان می‌دهد که ایجاد سامانه‌های شفافیت، انتشار عمومی اطلاعات مالی و توسعه بسترهای مشارکت شهروندان می‌تواند اعتماد عمومی را افزایش داده و کیفیت تصمیم‌گیری در شهرداری‌ها را بهبود بخشد. با وجود اهمیت این یافته‌ها، مقاله مذکور عمدتاً در سطح مفهومی باقی مانده و به‌طور مشخص به سازوکارهای نظارتی بر شهرداری‌ها و بایسته‌های حقوقی و نهادی آن‌ها نپرداخته است.

علاوه بر این دو نمونه، در بخش مهمی از آثار موجود، توجه اصلی معطوف به تخلفات مالی شهرداری‌ها، حسابرسی، یا بازرسی اداری بوده است. این مطالعات هرچند در تبیین برخی از مصادیق ناکارآمدی مؤثرند، اما از آنجا که نظارت را عمدتاً در سطح کنترل پسینی و کشف تخلف می‌بینند، کمتر به جنبه‌های پیشگیرانه، اصلاحی و حکمرانی‌محور آن توجه دارند. همچنین در برخی پژوهش‌ها، رابطه میان نهادهای ناظر مختلف، از جمله شوراها، دستگاه‌های نظارتی، بازرسی‌ها و مراجع قضایی، به صورت جداگانه بررسی شده، اما تعامل و هم‌افزایی میان آن‌ها در قالب یک نظام نظارتی یکپارچه کمتر مورد واکاوی قرار گرفته است. بر این اساس، پژوهش حاضر در امتداد مطالعات پیشین، اما با تمرکز بر پیوند میان «بایسته‌های نظارت کارآمد» و «آثار آن بر حکمرانی شهری» شکل گرفته است. وجه تمایز اصلی این پژوهش در آن است که صرفاً به توصیف ابزارهای نظارتی یا بیان کلیات حکمرانی خوب بسنده نمی‌کند، بلکه تلاش می‌کند این دو حوزه را در یک چارچوب تحلیلی واحد قرار دهد و نشان دهد که هر یک از مؤلفه‌های نظارت کارآمد (از جمله شفافیت، استقلال، تخصص‌گرایی، سرعت، ضمانت اجرا، هماهنگی نهادی و مشارکت شهروندی) چه اثری بر شاخص‌های حکمرانی شهری مانند پاسخگویی، اعتماد عمومی، عدالت، قانون‌مداری و کارآمدی دارد.



نوآوری پژوهش در این است که با عبور از رویکردهای صرفاً نهادی یا توصیفی، به دنبال ارائه تصویری ترکیبی و ارتباطی از نظارت بر شهرداری‌هاست؛ تصویری که در آن، نظارت نه فقط ابزار کنترل تخلف، بلکه سازوکاری برای ارتقای حکمرانی شهری، افزایش مشروعیت مدیریت محلی و بهبود کیفیت خدمات عمومی تلقی می‌شود. همچنین پژوهش حاضر با تأکید بر ضرورت هم‌افزایی میان نهادهای ناظر و مشارکت شهروندان، بر این نکته پای می‌فشارد که نظارت کارآمد زمانی محقق می‌شود که از سطح نظارت اداری و حقوقی فراتر رفته و به یک سازوکار نهادمند، شفاف و مشارکت‌محور تبدیل شود.

۳- ملاحظات نظری و مفهومی پژوهش

برای فهم دقیق بایسته‌های نظارت کارآمد بر شهرداری‌ها و تحلیل آثار آن بر حکمرانی شهری، نخست باید به بنیان‌های نظری و مفهومی این دو حوزه توجه کرد. نظارت در بستر حکمرانی عمومی، صرفاً یک ابزار کنترلی یا انضباطی نیست، بلکه سازوکاری نهادی برای تضمین پاسخگویی، شفافیت، پیشگیری از انحراف، و هدایت عملکرد سازمان‌های عمومی در مسیر منافع جمعی به شمار می‌آید. از سوی دیگر، شهرداری‌ها به سبب برخورداری از اختیارات گسترده، پیوند مستقیم با زندگی شهروندان، و نقش محوری در تأمین خدمات عمومی، از جمله نهادهایی هستند که نظارت بر آن‌ها باید در قالبی چندبعدی، منعطف و متناسب با ماهیت مأموریت‌هایشان طراحی شود. بر این اساس، تبیین مفهوم نظارت در نظریه‌های حکمرانی عمومی، بررسی ابعاد چندوجهی نظارت بر شهرداری‌ها، و واکاوی مدل‌های نظری ناظر بر حکمرانی شهری، زمینه‌ای فراهم می‌کند تا رابطه میان سازوکارهای نظارتی و کیفیت حکمرانی شهری به صورت منسجم و روشمند تحلیل شود.

۱-۳- مفهوم نظارت در نظریه‌های حکمرانی عمومی

نظارت در نظریه‌های حکمرانی عمومی، مفهومی فراتر از کنترل اداری صرف و بازرسی پسینی از عملکرد نهادهای عمومی است. در ادبیات کلاسیک مدیریت دولتی، نظارت عمدتاً به منزله ابزاری برای کشف خطا، تخلف یا انحراف از قوانین تلقی می‌شد؛ اما در چارچوب حکمرانی عمومی، این مفهوم دچار دگرگونی اساسی شده و به یکی از ارکان بنیادین تنظیم رابطه میان دولت، نهادهای عمومی، شهروندان و بازیگران غیردولتی بدل گشته است. در این رویکرد، نظارت نه تنها کارکرد تنبیهی و بازدارنده دارد، بلکه واجد کارکردهای پیشگیرانه، اصلاحی، یادگیرانه و ارتقایی نیز هست و در نهایت به بهبود کیفیت تصمیم‌گیری، افزایش پاسخگویی و تقویت مشروعیت نهادی می‌انجامد. از منظر نظریه‌های حکمرانی عمومی، سازمان‌های عمومی در خلأ عمل نمی‌کنند، بلکه در شبکه‌ای پیچیده از روابط نهادی، سیاسی، حقوقی و اجتماعی قرار دارند (کاظمی و همکاران، ۱۴۰۳: ۱۵). در چنین بستری، نظارت به عنوان سازوکاری برای تنظیم این روابط، تضمین‌کننده آن است که قدرت عمومی در مسیر منافع جمعی به کار گرفته شود و از انحراف، خودسری، فساد و ناکارآمدی مصون بماند. بر این اساس، نظارت را می‌توان فرآیندی دانست که طی آن، عملکرد نهاد عمومی با معیارها، اهداف و هنجارهای از پیش تعیین شده سنجیده می‌شود و در صورت مشاهده انحراف، امکان اصلاح، مداخله یا اعمال ضمانت اجرا فراهم می‌گردد. این سنجش می‌تواند ناظر بر وجوه مالی، اداری، حقوقی، فنی، عملکردی و حتی اخلاقی باشد.



در نظریه حکمرانی عمومی، نظارت به‌طور معمول در پیوند با مفاهیمی چون پاسخگویی، شفافیت، مشارکت، اعتماد عمومی و قانون‌مداری تحلیل می‌شود. پاسخگویی ایجاب می‌کند که نهاد عمومی نسبت به تصمیمات و اقدامات خود در برابر نهادهای ناظر و افکار عمومی توضیح‌پذیر باشد؛ شفافیت امکان مشاهده، ارزیابی و پیگیری عملکرد را فراهم می‌سازد؛ و مشارکت شهروندی نظارت را از سطح کنترل رسمی فراتر برده و به سازوکاری اجتماعی و جمعی تبدیل می‌کند (تورفینگ، ۱۴۰۳: ۱۴۶). بنابراین، نظارت در این چارچوب صرفاً رابطه‌ای عمودی میان ناظر و منظور نیست، بلکه بخشی از شبکه‌ای افقی و تعاملی از تنظیم، ارزیابی و بازخورد است که در آن، شهروندان، نهادهای مدنی، رسانه‌ها، شوراهای، دستگاه‌های بازرسی و مراجع قضایی هر یک نقشی خاص ایفا می‌کنند.

به نظر نگارنده، نظریه‌های حکمرانی عمومی سه لایه اصلی برای نظارت مفروض می‌گیرند: نخست، لایه نهادی که بر وجود نهادهای مستقل، تخصصی و دارای صلاحیت تأکید دارد؛ دوم، لایه رویه‌ای که بر شفافیت فرآیندها، دسترسی به اطلاعات و قابلیت ردیابی تصمیمات متمرکز است؛ و سوم، لایه تعاملی که بر مشارکت کنشگران مختلف در فرایند ارزیابی و اصلاح عملکرد تکیه دارد. در این میان، هرگاه یکی از این لایه‌ها تضعیف شود، نظارت از کارآمدی لازم برخوردار نخواهد بود. برای مثال، نظارت فاقد استقلال نهادی ممکن است به ابزاری سیاسی یا صوری تبدیل شود؛ نظارت فاقد شفافیت، توان کشف تخلف را از دست می‌دهد؛ و نظارت فاقد مشارکت اجتماعی، از مشروعیت و عمق لازم برای اصلاح پایدار برخوردار نخواهد بود.

در نظریه‌های جدید حکمرانی، به‌ویژه در الگوهای مبتنی بر «حکمرانی خوب» و «حکمرانی شبکه‌ای»، نظارت به‌جای تمرکز بر کنترل متمرکز و سلسله‌مراتبی، بر توزیع مسئولیت، تعامل نهادی و یادگیری سازمانی استوار است (ابوبی پور و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۴۸). در این دیدگاه، هدف از نظارت صرفاً کشف تخلف و اعمال مجازات نیست، بلکه فراهم کردن زمینه‌ای برای اصلاح ساختاری، پیشگیری از تکرار خطا، افزایش ظرفیت نهادی و ارتقای کیفیت خدمات عمومی است. از این منظر، نظارت زمانی کارآمد تلقی می‌شود که بتواند هم‌زمان سه کارکرد اصلی را محقق سازد: اول، صیانت از قانون و منافع عمومی؛ دوم، ایجاد سازوکار بازخورد برای اصلاح عملکرد؛ و سوم، تقویت اعتماد میان نهادهای عمومی و شهروندان.

در ارتباط با شهرداری‌ها، این مفهوم اهمیت مضاعفی می‌یابد؛ زیرا شهرداری‌ها به‌عنوان نهادهای محلی واجد اختیارات گسترده و اثرگذار بر زندگی روزمره مردم، در معرض انواع مخاطرات مدیریتی، مالی و سیاسی قرار دارند. از این‌رو، نظارت بر آن‌ها نمی‌تواند صرفاً در قالب بازرسی‌های مقطعی یا کنترل‌های محدود اداری تعریف شود، بلکه باید به‌صورت نظامی چندسطحی، مستمر و پاسخگو طراحی گردد. در این سطح، نظریه‌های حکمرانی عمومی تأکید می‌کنند که نظارت کارآمد، پیش‌شرط حکمرانی شهری مطلوب است (تورفینگ، ۱۴۰۳: ۱۷۲)؛ زیرا بدون نظارت مؤثر، امکان تضمین شفافیت، عدالت در تخصیص منابع، کارآمدی در ارائه خدمات و اعتماد عمومی به مدیریت شهری به‌شدت کاهش می‌یابد.

در نتیجه، مفهوم نظارت در نظریه‌های حکمرانی عمومی را باید به‌مثابه یک سازوکار پیچیده و چندلایه فهم کرد که هم‌زمان کارکرد کنترلی، اصلاحی، پیشگیرانه و ارتقایی دارد. این مفهوم در سطح نظری، با اصول بنیادین حکمرانی خوب پیوند خورده و در سطح عملی، ابزاری برای تضمین سلامت عملکرد نهادهای عمومی از جمله شهرداری‌هاست. بنابراین، هرگونه تحلیل



درباره نظارت بر شهرداری‌ها، ناگزیر باید از فهم این تحول مفهومی آغاز شود؛ تحولی که نظارت را از یک ابزار صرفاً تنبیهی، به یک رکن اساسی در معماری حکمرانی شهری تبدیل کرده است.

۲-۳- ابعاد چندوجهی نظارت بر شهرداری‌ها

همان‌گونه که جدول زیر نشان می‌دهد، نظارت بر شهرداری‌ها ماهیتی تک‌بعدی ندارد و نمی‌توان آن را صرفاً به کنترل حقوقی یا حسابرسی مالی تقلیل داد. شهرداری‌ها به‌عنوان نهادهای محلی اثرگذار بر زندگی روزمره شهروندان، نیازمند نظام نظارتی چندلایه‌اند که هم‌زمان ابعاد حقوقی، مالی، عملکردی و اجتماعی را پوشش دهد. در واقع، کارآمدی نظارت زمانی تحقق می‌یابد که این ابعاد به‌صورت هماهنگ و مکمل یکدیگر عمل کنند.

بُعد نظارت	مضمون و کارکرد اصلی	مؤلفه‌ها و سازوکارها	آثار و نتایج در حکمرانی شهری
بُعد قانونی - حقوقی	تعیین چارچوب حقوقی عملکرد شهرداری و تضمین حاکمیت قانون	قوانین و مقررات شهرداری، قانون شوراها، آیین‌نامه‌ها، رویه‌های حقوقی، دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور، مراجع قضایی	پیشگیری از تخلف، صیانت از مشروعیت حقوقی تصمیمات، تضمین پاسخگویی حقوقی، کاهش خودسری و انحراف در اعمال اختیارات
بُعد مالی - اقتصادی	نظارت بر نحوه تخصیص، مصرف و مدیریت منابع مالی شهرداری	تصویب و اجرای بودجه، کنترل درآمدها و هزینه‌ها، نظارت بر پروژه‌های عمرانی، حسابرسی، شفافیت مالی، ارزیابی کارایی و اثربخشی	جلوگیری از اتلاف منابع، کاهش فساد مالی، ارتقای شفافیت، افزایش بهره‌وری و بهبود اعتماد عمومی به مدیریت مالی شهرداری
بُعد عملکردی - خدماتی	ارزیابی کیفیت و میزان کارآمدی خدمات شهری ارائه‌شده به شهروندان	نظارت بر جمع‌آوری پسماند، حمل‌ونقل عمومی، فضای سبز، نگهداری زیرساخت‌ها، استانداردهای خدماتی، شاخص‌های کمی و کیفی عملکرد	ارتقای کیفیت خدمات، افزایش رضایت شهروندان، شناسایی نقاط ضعف اجرایی، امکان مقایسه و بهبود مستمر عملکرد شهرداری‌ها
بُعد اجتماعی - مشارکتی	جلب مشارکت شهروندان و نهادهای مدنی در فرایند نظارت	جلسات علنی شوراها، نظرسنجی‌های عمومی، سامانه‌های گزارش‌گیری مردمی، نشست‌های مشورتی، پلتفرم‌های دیجیتال، نظارت از پایین	تقویت مشروعیت دموکراتیک، افزایش شفافیت، ارتقای اعتماد اجتماعی، پاسخگوتر شدن شهرداری‌ها و نهادینه‌سازی حکمرانی مشارکتی



به نظر نگارنده، بُعد قانونی - حقوقی زیربنای سایر ابعاد نظارت است، زیرا بدون چارچوب حقوقی روشن، هیچ‌گونه ارزیابی معتبر از عملکرد شهرداری ممکن نیست. بُعد مالی - اقتصادی نیز برای صیانت از منابع عمومی و پیشگیری از فساد اهمیت بنیادین دارد. در کنار این دو، بُعد عملکردی - خدماتی کیفیت واقعی خدمات شهری را می‌سنجد و نشان می‌دهد که نظارت صرفاً نباید معطوف به انطباق شکلی با قانون باشد، بلکه باید به کارآمدی و اثرگذاری نیز توجه کند. نهایتاً بُعد اجتماعی - مشارکتی نظارت را از سطح یک فرایند رسمی و بوروکراتیک فراتر می‌برد و آن را به سازوکاری مردم‌پایه، پاسخگو و دموکراتیک تبدیل می‌کند.

۳-۳- مدل‌های نظری نظارت در حکمرانی شهری

برای تحلیل بایسته‌های نظارتی در حکمرانی شهری، اتکا به یک چارچوب نظری واحد ناکافی است؛ از این رو، تلفیق پارادایم‌های ذیل برای درک ابعاد پیچیده نظارت ضروری است:

۱. نظریه کارگزاری^۱: این نظریه که از اقتصاد نوکلاسیک به حوزه مدیریت عمومی راه یافته است، روابط نظارتی در شهرداری‌ها را در قالب «رابطه اصیل-کارگزار» صورت‌بندی می‌کند (Presley & Stinton, 2008: 41). چالش بنیادین در این مدل که با عنوان «مسئله کارگزاری»^۲ شناخته می‌شود، ناشی از «عدم تقارن اطلاعاتی»^۳ است؛ جایی که کارگزار (شهرداری) به دلیل تخصص و دسترسی به داده‌ها، تمایل دارد منافع شخصی یا سازمانی را بر منافع عمومی (اصیل/شهروندان) اولویت دهد. در این چارچوب، نظارت نه یک امر تشریفاتی، بلکه یک مکانیسم «بازدارنده و اصلاح‌گر» برای کاهش هزینه‌های نمایندگی و هم‌سو کردن اهداف کارگزار با منافع عمومی است.

۲. رویکرد نئوبوری^۴: این پارادایم به‌عنوان سنتزی میان بوروکراسی سنتی وبری و مدیریت‌گرایی نوین، ضمن تأکید بر حفظ سلسله‌مراتب قانونی، بهره‌گیری از ابزارهای بازار را برای افزایش کارایی تجویز می‌کند. رویکرد نئوبوری معتقد است نظارت نباید صرفاً به کنترل‌های شکلی محدود شود، بلکه با بهره‌گیری از «شبه‌بازارها»^۵ و قراردادهای عملکردی، می‌توان نظارت را از حالت انفعالی به حالتی «نتیجه‌محور» تبدیل کرد (Drechsler, 2023: 121). در این رویکرد، رقابت کنترل‌شده میان ارائه‌دهندگان خدمات عمومی، به‌مثابه یک ابزار نظارتی غیرمستقیم، کیفیت خدمات شهرداری را تضمین می‌کند.

۳. نظریه حکمرانی شبکه‌ای^۶: این نظریه با عبور از تقابل سنتی «سلسله‌مراتب در برابر بازار»، نظارت را فرآیندی «تعاملی و افقی» می‌داند. در این دیدگاه، نظارت کارآمد محصول «اعتماد متقابل» و «یادگیری اشتراکی» است؛ به‌طوری‌که کنشگران متعدد (بخش عمومی، خصوصی و مدنی) با پایش مستمر یکدیگر، امکان ایجاد «هم‌افزایی»^۷ را فراهم می‌آورند (Yoon & Hyun, 2010:)

۱Agency Theory
۲Agency Problem
۳Information Asymmetry
۴Neo-Weberian Approach
۵Quasi-markets
۶Network Governance
۷Synergy



۱۲۱۴). این رویکرد ثابت می‌کند که در محیط‌های پیچیده شهری، نظارت دولتی صرف، ناتوان است و تنها از طریق پیوندهای افقی و پاسخگویی دوجانبه می‌توان مانع از فساد سیستماتیک شد.

۴. مدل حکمرانی مشارکتی! این مدل با تکیه بر دموکراسی مشورتی، نظارت بر شهرداری را از انحصار نهادهای رسمی خارج کرده و آن را به سطح «حق شهروندی» ارتقا می‌دهد. «نظارت از پایین» در این مدل، بر پایه شفافیت رادیکال و مشارکت فعال شهروندان در ارزیابی عملکردها استوار است. ابزارهایی نظیر «بودجه‌ریزی مشارکتی» و پلتفرم‌های دیجیتال نظارت عمومی، نه تنها از بروز رفتارهای فرصت‌طلبانه در شهرداری‌ها جلوگیری می‌کنند، بلکه با ایجاد «مشروعیت دموکراتیک»، شکاف میان مدیریت شهری و شهروندان را ترمیم می‌نمایند (Bussu et al., 2022: 138).

این چهار نظریه در کنار هم، یک مدل چندلایه را تشکیل می‌دهند: نظریه کارگزاری برای طراحی سازوکارهای بازدارنده، رویکرد نئوبری برای افزایش کارایی اجرایی، نظریه شبکه برای ایجاد هم‌افزایی میان نهادها، و حکمرانی مشارکتی برای تضمین مشروعیت و نظارت‌پذیری اجتماعی.

۴- روش تحقیق

پژوهش حاضر از حیث هدف، کاربردی-توسعه‌ای و از نظر ماهیت و روش، توصیفی-تحلیلی است. انتخاب این روش از آن‌رو موجه است که مسئله پژوهش، صرفاً در سطح توصیف وضعیت موجود نظارت بر شهرداری‌ها باقی نمی‌ماند، بلکه در پی تبیین بایسته‌های نظارت کارآمد و تحلیل نسبت آن با ارتقای حکمرانی شهری است. از این‌رو، روش توصیفی-تحلیلی امکان می‌دهد تا ضمن شناسایی مؤلفه‌های نظری و حقوقی نظارت، آثار و کارکردهای آن در نظام مدیریت شهری نیز به صورت نظام‌مند بررسی شود.

جامعه پژوهش را منابع علمی، حقوقی و پژوهشی مرتبط با نظارت بر شهرداری‌ها، حکمرانی شهری، مدیریت عمومی، حقوق اداری و الگوهای نظارت و پاسخگویی تشکیل می‌دهد. داده‌های پژوهش عمدتاً از طریق مطالعه اسنادی و بررسی متون کتابخانه‌ای، مقالات علمی-پژوهشی، کتب تخصصی، قوانین و مقررات مرتبط، گزارش‌های رسمی و اسناد سیاستی گردآوری شده است. در این میان، با توجه به ماهیت موضوع، تحلیل قوانین و مقررات ناظر بر وظایف و اختیارات شهرداری‌ها و نیز جایگاه نهادهای ناظر، بخش مهمی از داده‌ها را تشکیل می‌دهد.

روش گردآوری اطلاعات در این پژوهش، فیش‌برداری نظام‌مند از منابع معتبر و سپس طبقه‌بندی موضوعی داده‌ها بر اساس محورهای اصلی پژوهش بوده است. پس از گردآوری، داده‌ها با بهره‌گیری از تحلیل کیفی محتوا و با رویکرد استنباطی مورد بررسی قرار گرفته‌اند؛ بدین معنا که مفاهیم، گزاره‌ها و شواهد موجود در منابع، در پرتو چارچوب نظری پژوهش تفسیر شده و نسبت میان بایسته‌های نظارت و شاخص‌های حکمرانی شهری استخراج شده است.

در این پژوهش، تلاش شده است تا میان سطح نظری و سطح کاربردی پیوند برقرار شود؛ به این صورت که ابتدا مؤلفه‌های نظری نظارت کارآمد مانند شفافیت، پاسخگویی، استقلال نهاد ناظر، تناسب ابزار نظارتی، سرعت در اعمال نظارت، و وجود



ضمانت اجرا شناسایی شده و سپس آثار هر یک بر شاخص‌هایی همچون کارآمدی، عدالت، مشارکت، اعتماد عمومی و قانون‌مداری در حکمرانی شهری تحلیل شده است. بدین ترتیب، روش تحقیق صرفاً گردآوری اطلاعات توصیفی نبوده، بلکه بر تحلیل مفهومی و استدلال حقوقی نیز استوار است. همچنین، با توجه به اینکه موضوع پژوهش واجد ابعاد تقابلی و تطبیقی میان کارکردهای مطلوب و وضعیت موجود نظارت بر شهرداری‌هاست، در برخی بخش‌ها از رویکرد تطبیقی محدود نیز بهره گرفته شده است؛ هرچند هدف اصلی، ارائه تحلیل در چارچوب نظام حقوقی و اداری ایران بوده است. در نهایت، روش تحقیق به‌گونه‌ای طراحی شده که امکان ارائه یافته‌های استنباطی و استخراج راهکارهای اصلاحی برای ارتقای نظام نظارت بر شهرداری‌ها و بهبود حکمرانی شهری را فراهم سازد.

۵- یافته‌های پژوهش

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که استقرار نظارت کارآمد بر شهرداری‌ها در عمل با سه دسته مانع اصلی مواجه است: موانع ساختاری-حقوقی، موانع انسانی-سازمانی، و موانع فنی-تکنولوژیک. در سطح ساختاری، تعدد نهادهای ناظر، هم‌پوشانی صلاحیت‌ها و نبود تقسیم کار روشن میان نهادهای درون‌سازمانی و برون‌سازمانی، موجب تضعیف انسجام نظارتی و افزایش هزینه‌های کنترل شده است. این وضعیت، نظارت را از یک سازوکار منسجم پیشگیرانه به مجموعه‌ای پراکنده از مداخلات موردی تبدیل می‌کند؛ به‌گونه‌ای که نه تنها کشف تخلف را دشوارتر می‌سازد، بلکه امکان پیگیری مؤثر و اعمال ضمانت اجرا را نیز کاهش می‌دهد. از این منظر، یافته‌ها بر این نکته دلالت دارند که فقدان یک معماری حقوقی شفاف برای نظارت، یکی از ریشه‌های اصلی ناکارآمدی نظارت بر شهرداری‌هاست.

در بُعد انسانی و سازمانی، کمبود منابع انسانی متخصص و مجرب از چالش‌های تعیین‌کننده محسوب می‌شود. نظارت بر شهرداری‌ها، به‌ویژه در حوزه‌های مالی، عمرانی، معاملاتی و قراردادی، مستلزم نیروهایی است که علاوه بر آشنایی با حقوق اداری و قوانین مالی، توانایی تحلیل اسناد، تشخیص الگوهای فساد، ارزیابی عملکرد و شناسایی انحرافات را داشته باشند. با این حال، شواهد پژوهش نشان می‌دهد که در بسیاری از موارد، نهادهای ناظر از نیروهایی با آموزش‌های عمومی و غیرتخصصی بهره می‌برند که توان مواجهه با پیچیدگی‌های فنی و حقوقی مدیریت شهری را ندارند. پیامد این وضعیت، تقلیل نظارت به رسیدگی‌های صوری، تأخیر در کشف انحرافات و کاهش اثربخشی فرآیندهای کنترلی است. بنابراین، یافته‌ها نشان می‌دهد که ضعف سرمایه انسانی نه یک مسئله حاشیه‌ای، بلکه یکی از متغیرهای محوری در تضعیف نظارت کارآمد است.

در بُعد فنی و تکنولوژیک نیز، فقدان سامانه‌های یکپارچه، هوشمند و برخط، نظارت را از دقت، سرعت و قابلیت ردیابی محروم کرده است. نظارت سنتی مبتنی بر اسناد کاغذی، گزارش‌های دیر هنگام و کنترل‌های پسینی، دیگر پاسخگوی پیچیدگی و سرعت عملیات شهری نیست. یافته‌ها نشان می‌دهد که نبود زیرساخت‌های دیجیتال برای جمع‌آوری، تحلیل و اشتراک‌گذاری داده‌ها، امکان نظارت لحظه‌ای و تحلیل روندی را از بین می‌برد و عملاً نظارت را از سطح «کنترل فعال» به سطح «واکنش پس از وقوع» تنزل می‌دهد. در چنین شرایطی، ظرفیت شناسایی به‌موقع انحرافات مالی، معاملاتی و اجرایی به‌شدت کاهش می‌یابد.

۱-۵- تبیین الگوی بهینه نظارت بر شهرداری‌ها



بر اساس داده‌های پژوهش، الگوی بهینه نظارت بر شهرداری‌ها باید بر سه لایه مکمل استوار باشد: نظارت درونی، نظارت بیرونی و نظارت اجتماعی. این الگو، به جای تکیه بر یک نهاد یا ابزار واحد، بر هم‌افزایی انواع نظارت تأکید دارد. نظارت درونی از طریق واحدهای بازرسی، کنترل داخلی و حسابرسی درون‌سازمانی، نقش پیشگیرانه و اصلاحی فوری را ایفا می‌کند و می‌تواند پیش از تبدیل خطا به تخلف، انحرافات را شناسایی کند. یافته‌ها حاکی از آن است که هر اندازه این لایه درون‌سازمانی فعال‌تر، تخصصی‌تر و مستقل‌تر باشد، احتمال انباشت فساد و خطا در سطوح بعدی کاهش می‌یابد.

نقش نهادهایی همچون مراجع قضایی، دیوان محاسبات و سایر مراجع صلاحیت‌دار، از حیث تضمین بی‌طرفی و اعمال ضمانت اجرا برجسته است. یافته‌ها نشان می‌دهد که نظارت بیرونی زمانی مؤثر خواهد بود که از استقلال کافی، اختیارات روشن، و ابزارهای قانونی متناسب برخوردار باشد. در غیر این صورت، نظارت بیرونی به سطحی تشریفاتی و پسینی تقلیل یافته و توان اصلاحی خود را از دست می‌دهد. اهمیت این سطح از نظارت در آن است که می‌تواند میان نظارت اداری و پاسخگویی حقوقی پیوند برقرار سازد و مانع شکل‌گیری فضای بی‌پاسخگویی در مدیریت شهری شود.

نظارت اجتماعی نیز به‌عنوان بعد سوم الگو، نقشی تعیین‌کننده در تقویت شفافیت و پاسخگویی دارد. یافته‌ها نشان می‌دهد که مشارکت شهروندان، سازمان‌های مردم‌نهاد و رسانه‌ها در فرآیند نظارت، نه تنها دامنه دیده‌بانی را گسترش می‌دهد، بلکه به ارتقای مشروعیت نظارت نیز کمک می‌کند. هنگامی که شهروندان بتوانند از طریق سازوکارهای گزارش‌دهی، سامانه‌های شکایات و دسترسی آزاد به اطلاعات، عملکرد شهرداری را ارزیابی کنند، احتمال بروز رفتارهای غیرشفاف کاهش می‌یابد (امینی شاد و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۴). از این رو، نظارت اجتماعی صرفاً یک مکمل نمادین نیست، بلکه یکی از ارکان واقعی نظارت کارآمد محسوب می‌شود.

۲-۵- طراحی چارچوب جامع نظارت کارآمد

یافته‌های پژوهش نشان داد که چارچوب جامع نظارت کارآمد باید بر چهار رکن اصلی شفافیت، پاسخگویی، مشارکت‌پذیری و عدالت رویه‌ای بنا شود. شفافیت، نخستین شرط کارآمدی نظارت است؛ زیرا بدون دسترسی به داده‌های صحیح و به‌هنگام، امکان ارزیابی عملکرد و تشخیص انحراف وجود ندارد. داده‌های پژوهش دلالت دارند که شفافیت تنها به معنای انتشار اطلاعات نیست، بلکه باید در قالب نظام‌های اطلاعاتی یکپارچه، قابل‌فهم و قابل‌راستی‌آزمایی تحقق یابد. به بیان دیگر، شفافیت زمانی اثربخش است که از حالت اعلامی خارج شده و به یک سازوکار عملی برای رصد تصمیمات و معاملات شهری تبدیل شود. پاسخگویی نیز در یافته‌ها به‌مثابه سازوکار الزام‌آور برای توجیه‌پذیر کردن تصمیمات و اقدامات شهری شناسایی شد. پاسخگویی صرفاً ارائه گزارش‌های دوره‌ای نیست، بلکه مستلزم وجود نهادهایی است که بتوانند پرسش‌گری کنند، پیگیری انجام دهند و در صورت احراز تخلف، سازوکارهای اصلاحی و تنبیهی را فعال سازند. عدالت رویه‌ای نیز به‌عنوان بعد سوم چارچوب، تضمین می‌کند که فرآیندهای نظارتی از تبعیض، مصلحت‌اندیشی‌های غیرحقوقی و مداخله‌های سیاسی مصون بمانند (صادقی زاده و زندی محب، ۱۴۰۲: ۱۵). یافته‌ها نشان می‌دهد هر جا نظارت فاقد عدالت رویه‌ای بوده، اعتماد به آن کاهش یافته و حتی سازوکارهای کنترل به ابزاری برای اعمال فشار یا تسویه‌حساب تبدیل شده است.



مشارکت‌پذیری نیز از یافته‌های کلیدی پژوهش است. مشارکت شهروندان و نهادهای مدنی در نظارت، صرفاً یک اصل دموکراتیک نیست، بلکه شرط افزایش کیفیت داده‌های نظارتی و گسترش دامنه کشف تخلف است. یافته‌ها بیانگر آن است که نظام نظارتی بسته و غیرمشارکتی، به‌ویژه در فضای پیچیده شهری، از شناسایی بسیاری از انحرافات پنهان ناتوان می‌ماند. در مقابل، سازوکارهای مشارکتی مانند پلتفرم‌های گزارش مردمی، جلسات عمومی پاسخگویی و سامانه‌های بازخورد، می‌توانند شکاف میان مدیریت شهری و جامعه را کاهش دهند.

۳-۵- نظام ارزیابی و بازخورد مستمر

یکی از مهم‌ترین یافته‌های پژوهش، ضرورت استقرار نظام ارزیابی مستمر برای سنجش عملکرد نظارت بر شهرداری‌هاست. یافته‌ها نشان می‌دهد که بدون شاخص‌های دقیق، امکان تشخیص پیشرفت یا پسرفت نظام نظارتی وجود ندارد. شاخص‌های کارایی، اثربخشی، پاسخگویی و رضایت‌مندی ذینفعان، چهار محور اصلی ارزیابی را تشکیل می‌دهند. کارایی نظارت با متغیرهایی مانند هزینه نظارت به ازای هر واحد خدمت، زمان پاسخگویی به شکایات و سرعت کشف تخلف سنجیده می‌شود (وحید و حبیبی، ۱۳۹۵: ۸۰). یافته‌ها نشان می‌دهد که هرچه این شاخص‌ها بهبود یابند، نظام نظارتی از اتلاف منابع فاصله گرفته و به کنترل مؤثر نزدیک‌تر می‌شود.

شاخص‌های اثربخشی، ناظر بر میزان تحقق اهداف کلان نظارتی‌اند؛ از جمله افزایش شفافیت، کاهش فساد، بهبود کیفیت خدمات و تقویت اعتماد عمومی. نتایج پژوهش بیانگر آن است که اثربخشی واقعی زمانی محقق می‌شود که نظارت از سطح کشف تخلف فراتر رود و به اصلاح رفتار سازمانی و بهبود عملکرد منجر شود. رضایت‌مندی ذینفعان نیز به‌عنوان شاخص مکمل، نشان می‌دهد که شهروندان، کارکنان و مدیران تا چه حد نظام نظارت را عادلانه، مفید و قابل اعتماد ارزیابی می‌کنند. یافته‌ها تأکید می‌کند که رضایت ذینفعان، یکی از نشانه‌های کلیدی مشروعیت و پایداری نظارت است.

همچنین، پژوهش نشان داد که نظام نظارتی بدون بازخورد مستمر، به‌تدریج دچار ایستایی و فرسایش می‌شود. از این رو، چرخه‌های دوره‌ای ارزیابی، بازنگری و اصلاح باید به‌صورت نهادمند طراحی شوند. در این چرخه، داده‌های عملکردی باید گردآوری، تحلیل و با استانداردهای از پیش تعیین‌شده مقایسه شوند؛ سپس نقاط ضعف شناسایی و اصلاحات لازم در ساختار، فرآیند، فناوری و منابع انسانی اعمال گردد. اهمیت این یافته در آن است که نظارت کارآمد یک وضعیت ثابت نیست، بلکه یک فرآیند یادگیرنده و تطبیقی است.

۴-۵- حلقه یادگیری سازمانی و تکامل نظارت

پایداری و تکامل نظام نظارتی، منوط به شکل‌گیری «حلقه یادگیری سازمانی» است. این حلقه، تجارب حاصل از نظارت را از سطح گزارش‌های پراکنده فراتر برده و به دانش سازمانی تبدیل می‌کند. مستندسازی تجربه‌ها، تحلیل درس‌آموخته‌ها، تسهیم دانش میان واحدهای مختلف و بهره‌گیری از نتایج در اصلاح فرآیندها، از عناصر اساسی این حلقه هستند. یافته‌ها نشان می‌دهد که شهرداری‌ها و نهادهای ناظر در صورتی قادر به ارتقای مستمر خواهند بود که از تجربه‌های شکست و موفقیت خود به‌صورت نظام‌مند استفاده کنند.



افزون بر این، شبکه‌های تبادل تجربه میان شهرداری‌ها و نهادهای نظارتی، ظرفیت مهمی برای تعمیم شیوه‌های موفق و تولید استانداردهای ملی نظارت فراهم می‌آورد. بنابراین، نظارت کارآمد نه فقط بر کشف و کنترل، بلکه بر یادگیری، اصلاح و نهادینه‌سازی تجربه‌ها استوار است. بر این اساس، یافته‌های پژوهش به روشنی نشان می‌دهد که گذار به حکمرانی شهری مطلوب، بدون بازطراحی نظام نظارت بر پایه شفافیت، تخصص، مشارکت، ارزیابی مستمر و یادگیری سازمانی امکان‌پذیر نیست.

۶- نتیجه‌گیری؛

یافته‌های این پژوهش نشان داد که مسئله نظارت بر شهرداری‌ها صرفاً یک موضوع اداری یا اجرایی نیست، بلکه در سطحی عمیق‌تر، به کیفیت حکمرانی شهری، میزان اعتماد عمومی، کارآمدی تخصیص منابع، و ظرفیت شهر برای حرکت در مسیر توسعه پایدار گره خورده است. از این منظر، نظارت کارآمد نه یک سازوکار فرعی و تکمیلی، بلکه یکی از شروط بنیادین تحقق حکمرانی مطلوب شهری است. پرسش اصلی پژوهش ناظر بر این بود که بایسته‌های نظارت کارآمد بر شهرداری‌ها چیست و این نظارت چه آثاری بر حکمرانی شهری بر جای می‌گذارد. بر مبنای تحلیل‌های انجام‌شده، پاسخ روشن است: نظارت کارآمد زمانی تحقق می‌یابد که از سطح کنترل‌های مقطعی، واکنشی و غالباً صوری فراتر رود و در قالب یک نظام نهادمند، چندلایه، داده‌محور و یادگیرنده سازمان یابد. این نظام باید هم‌زمان سه کارکرد اساسی را تأمین کند: پیشگیری از انحراف، کشف و اصلاح به موقع تخلف، و ارتقای مستمر کیفیت عملکرد مدیریتی.

کارآمدی نظارت بر شهرداری‌ها وابسته به چهار مؤلفه محوری است: شفافیت، پاسخگویی، مشارکت‌پذیری و عدالت رویه‌ای. شفافیت، به‌مثابه بستر اولیه نظارت، امکان دسترسی به اطلاعات معتبر، به‌موقع و قابل‌راستی‌آزمایی را فراهم می‌کند و بدون آن، اساساً نظارت از معنا تهی می‌شود. پاسخگویی نیز تضمین می‌کند که مدیران شهری نسبت به تصمیمات، هزینه‌کردها و نتایج عملکرد خود در برابر نهادهای ناظر و افکار عمومی پاسخگو باشند. مشارکت‌پذیری، دایره نظارت را از محدوده سازمانی فراتر برده و شهروندان، رسانه‌ها و نهادهای مدنی را به بازیگران فعال نظارت تبدیل می‌کند. عدالت رویه‌ای نیز شرط مشروعیت نظارت است؛ زیرا اگر فرآیندهای نظارتی از بی‌طرفی، تناسب، و رعایت حقوق اشخاص فاصله بگیرند، نظارت خود به منبع بی‌اعتمادی و مقاومت تبدیل خواهد شد. بنابراین، بایسته‌های نظارت کارآمد نه مجموعه‌ای از عناصر پراکنده، بلکه یک منظومه به‌هم‌پیوسته‌اند که تنها در پیوند با یکدیگر می‌توانند اثربخش باشند.

نظارت کارآمد بر حکمرانی شهری، تأثیرات خود را در چند سطح هم‌زمان بر جای می‌گذارد. نخست، در سطح نهادی و حقوقی، نظارت کارآمد موجب کاهش ابهام، مهار تعارض منافع و تقویت انضباط حقوقی در فرآیندهای تصمیم‌گیری می‌شود. شهرداری‌ها به دلیل برخورداری از اختیارات گسترده و گردش مالی قابل توجه، در معرض انحرافات اداری و مالی‌اند و تنها نظارتی که از پشتوانه حقوقی روشن و ضمانت اجرای مؤثر برخوردار باشد، می‌تواند این انحرافات را مهار کند. دوم، در سطح مدیریتی و اجرایی، نظارت کارآمد موجب افزایش کارایی، ارتقای نظم سازمانی، بهبود کیفیت خدمات و کاهش هزینه‌های ناشی از خطا و فساد می‌شود. سوم، در سطح اجتماعی و سیاسی، نظارت مؤثر باعث افزایش اعتماد عمومی، ارتقای مشروعیت سیاسی مدیریت شهری و تقویت حس تعلق و مشارکت شهروندان می‌شود. وقتی شهروندان اطمینان یابند که منابع عمومی به‌درستی مدیریت



می‌شود و تخلفات بدون ملاحظه پیگیری می‌گردد، آمادگی آنان برای همکاری با مدیریت شهری افزایش می‌یابد. چهارم، در سطح توسعه‌ای، نظارت کارآمد زمینه‌ساز هدایت منابع به سمت اولویت‌های واقعی شهر و جلوگیری از انحراف سرمایه‌های عمومی به سمت منافع غیرعمومی است؛ در نتیجه، توسعه شهری از حالت ناپایدار، پراکنده و پرهزینه به سمت توسعه متوازن و پایدار حرکت می‌کند.

همچنین، مهم‌ترین مانع بر سر راه نظارت کارآمد، نه فقدان صرف قانون، بلکه ناکارآمدی در طراحی نهادی، ضعف منابع انسانی، و نارسایی‌های فناورانه است. بسیاری از مشکلات نظارتی شهرداری‌ها ریشه در این دارند که ساختار نظارت، پراکنده، ناهماهنگ و فاقد تقسیم کار روشن است. تعدد نهادهای ناظر، در غیاب سازوکار هماهنگی مؤثر، به جای تقویت نظارت، اغلب موجب موازی‌کاری، تأخیر، یا رهاشدگی پرونده‌ها می‌شود. از سوی دیگر، کمبود نیروی انسانی متخصص و مجرب موجب می‌شود نظارت از سطح ارزیابی تخصصی عملکرد فاصله بگیرد و به کنترل‌های شکلی و گزارش‌محور محدود شود. همچنین، فقدان زیرساخت‌های دیجیتال و سامانه‌های اطلاعاتی یکپارچه، امکان نظارت لحظه‌ای، تحلیل تطبیقی و کشف زودهنگام انحرافات را محدود می‌سازد. بنابراین، مسئله اصلی نظارت بر شهرداری‌ها بیش از آنکه یک چالش صرفاً حقوقی باشد، مسئله‌ای نهادی، مدیریتی و فناورانه است.

یکی دیگر از نتایج مهم پژوهش این است که نظارت کارآمد بر شهرداری‌ها باید از الگوی «کنترل پسینی» به سمت «نظارت پیش‌دستانه و یادگیرنده» حرکت کند. در الگوی سنتی، نظارت غالباً پس از وقوع تخلف وارد عمل می‌شود و کارکرد آن بیشتر به ثبت و گزارش خطا محدود می‌ماند؛ اما در الگوی مطلوب، نظارت باید بتواند قبل از شکل‌گیری بحران، انحرافات را شناسایی و اصلاح کند. این امر تنها زمانی ممکن است که نظام نظارت بر اساس شاخص‌های مشخص ارزیابی شود، بازخوردهای مستمر دریافت کند، و از تجارب گذشته برای بهبود فرآیندهای آینده بهره‌گیرد. به بیان دیگر، نظارت کارآمد نه یک فعالیت ایستا، بلکه یک فرآیند پویا و یادگیرنده است که خود را با تحولات محیط شهری، فناوری و انتظارات اجتماعی تطبیق می‌دهد.

بر همین اساس، می‌توان گفت هدف اصلی پژوهش، یعنی تبیین بایسته‌های نظارت کارآمد و آثار آن بر حکمرانی شهری، محقق شده است. تحلیل‌ها نشان داد که هرگاه نظارت در شهرداری‌ها واجد شفافیت اطلاعاتی، پاسخگویی نهادی، مشارکت‌پذیری اجتماعی، و عدالت رویه‌ای باشد، پیامد آن ارتقای کارآمدی، کاهش فساد، تقویت اعتماد عمومی، و بهبود کیفیت حکمرانی شهری است. در مقابل، ضعف نظارت به تولید چرخه‌ای از ناکارآمدی، بی‌اعتمادی، هدررفت منابع، و فرسایش مشروعیت منجر می‌شود. از این رو، نظارت در نظام مدیریت شهری نه ابزار فرعی، بلکه یکی از متغیرهای تعیین‌کننده در موفقیت یا شکست حکمرانی شهری به شمار می‌آید. در نهایت، نتیجه کلی پژوهش آن است که اگر مدیریت شهری خواهان تحقق حکمرانی مطلوب است، ناگزیر باید نظارت را به‌عنوان یک «نظام» بازطراحی کند، نه یک «عملکرد اداری» ساده. این نظام باید بر سه پایه استوار باشد: نخست، شفافیت و دسترسی عمومی به داده‌ها؛ دوم، پاسخگویی حقوقی و مدیریتی مدیران شهری؛ و سوم، مشارکت مؤثر شهروندان و نهادهای مدنی در فرآیند نظارت. تنها در این صورت است که شهرداری می‌تواند از یک نهاد صرفاً خدماتی به یک نهاد حکمرانی‌محور، پاسخگو و توسعه‌آفرین تبدیل شود.



پیشنهادها

ایجاد نظام نظارت یکپارچه و هوشمند شهری: لازم است شهرداری‌ها به سامانه‌های دیجیتال برخط مجهز شوند تا کلیه فرآیندهای مالی، معاملاتی، عمرانی و اداری در بستری شفاف، قابل ردیابی و قابل ارزیابی قرار گیرد. این اقدام باید همراه با تعریف شاخص‌های عملکردی روشن و داشبوردهای نظارتی برای نهادهای مسئول باشد.

تقویت نظارت تخصصی و استقلال نهادهای ناظر: ضروری است واحدهای بازرسی، حسابرسی و نظارت بیرونی از حیث نیروی انسانی، بودجه و اختیارات تقویت شوند و نیروهای متخصص در حوزه‌های حقوقی، مالی، عمرانی و فناوری در این واحدها به کار گرفته شوند. استقلال واقعی نهاد ناظر، شرط اصلی اثربخشی و بی‌طرفی آن است.

نهادینه‌سازی مشارکت شهروندی در نظارت: پیشنهاد می‌شود سازوکارهای رسمی برای ثبت گزارش‌های مردمی، انتشار عمومی داده‌های عملکردی، و دریافت بازخورد شهروندان طراحی و اجرا شود تا نظارت از یک فرآیند بسته و اداری به یک نظام مشارکتی، شفاف و مشروع تبدیل گردد.



فهرست منابع؛

- ۱- امینی شاد، علی؛ منوریان، عباس؛ امیری، مجتبی (۱۳۹۸)، طراحی الگوی حکمرانی خوب در شهرداری تهران، نشریه آینده پژوهی مدیریت، دوره ۳، شماره ۳۰، ۲۲-۱.
 - ۲- ایوبی پور، محمد؛ قاسمی، حاکم؛ عیوضی، محمدرحیم؛ کشاورز ترک، عین الله؛ درویشی سه تلانی، فرهاد (۱۴۰۱)، تصویربرداری از حکمرانی مطلوب در جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر اسناد بالادستی، فصلنامه مدیریت اسلامی، دوره ۲، شماره ۳۰، ۱۳۱-۱۷۱.
 - ۳- بابایی مراد، بهناز (۱۴۰۱)، ارزیابی عملکرد مدیریت شهری در چهارچوب حکمرانی خوب و ارتباط آن با کیفیت زندگی شهری و سرمایه اجتماعی، نشریه معماری و شهرسازی آرمان شهر، دوره ۳۹، شماره ۱۵، ۲۲۷-۲۳۸.
 - ۴- تورفینگ، جاکوب (۱۴۰۳)، پارادایم‌های حکمرانی عمومی: رقیب و همزیست، مترجم: حمزه صمدی میارکلانی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چاپ ۱.
 - ۵- دبیرزاده، شهریار؛ شفیعی، محمود؛ میرموسوی، سید علی (۱۴۰۳)، تحلیل مضامین تحقق الگوی حکمرانی خوب شهری (مطالعه موردی: شهرداری تهران)، نشریه مطالعات شهر ایرانی اسلامی، دوره ۵۷، شماره ۱۹، ۶۹-۸۹.
 - ۶- رحیمیان، بابک و سرمست، بهرام (۱۳۹۴)، بررسی میزان اثربخشی نظارت شورای اسلامی شهر در بهبود عملکرد شهرداری بناب، نشریه مطالعات جامعه‌شناسی، دوره ۳، شماره ۸، ۱۱۱-۱۳۰.
 - ۷- صادقی زاده، سلمان و زندی محب، سحر (۱۴۰۲)، الگوی حکمرانی شهری و چالش‌های توسعه صنعتی؛ مطالعه استان مرکزی، نشریه حکمرانی متعالی، دوره ۱۲، شماره ۳، ۱۴۳-۱۵۸.
 - ۸- کاظمی، محمدرضا؛ دهقان‌پور فراشاه، افسانه؛ دهقان‌پور فراشاه، علیرضا (۱۴۰۳)، فرصت‌ها و چالش‌های کانون‌های ارزیابی و توسعه مجازی در بهبود حکمرانی عمومی: یک مرور نظام‌مند، مجله ارزیابی و رشد سرمایه‌های انسانی، شماره ۱، ۲-۲۵.
 - ۹- وحید، مجید و حبیبی، مسعود (۱۳۹۵)، ارزیابی نهادی حکمرانی شهری در تهران با تاکید بر نظارت همگانی، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره ۴، شماره ۲، ۷۱-۸۷.
- ۱- Bussu, Sonia. Adrian Bua, Rikki Dean, Graham Smith (2022), Introduction: Embedding Participatory Governance, Critical Policy Studies Journal, vol. 16, <https://doi.org/10.1080/19460171.2022.2053179>.
 - ۲- Drechsler, Wolfgang (2023), The New Neo-Weberian State, Max Weber Studies Journal, vol. 23, <https://doi.org/10.1353/max.2023.0007>.
 - ۳- Presley, Doug & Stinton, Anthony (2008), Neglected Capabilities in the DoD: Using Agency Theory to Improve Guidance. Policy Analysis Exercise, Defense Technical Information Center, <https://doi.org/10.21236/ada482850>.
 - ۴- Yoon, Woojin & Hyun, Eunjung (2010), Economic, social and institutional conditions of Network Governance, Management Decision Journal, vol. 48, <https://doi.org/10.1108/00251741011076753>.



Requirements for Efficient Oversight of Municipalities and Its Impact on Urban Governance

Abstract

Desirable urban governance and the realization of sustainable development in metropolises depend on the establishment of efficient and multi-layered oversight systems for municipal performance. The present research aims to explain the requirements for effective oversight and analyze its impact on the quality of urban governance, using a descriptive-analytical method and through documentary study. Findings indicate that functional oversight relies on the synergy of components such as data-driven transparency, institutional accountability, active citizen participation, and integrated judicial-financial oversight. The research results show that the establishment of such a comprehensive mechanism, in addition to reducing administrative corruption and safeguarding public resources, leads to the enhancement of political legitimacy, efficiency of urban services, and strengthening of social trust; while its absence results in the deterioration of urban quality of life and the emergence of civil discontent. Finally, this research, while presenting a comprehensive theoretical model, proposes solutions such as strengthening civil institutions, creating participatory oversight platforms, and implementing performance evaluation indicators based on good governance standards to optimize the oversight system for municipalities.

Keywords:

Urban oversight, urban governance, accountability, transparency, citizen participation, sustainable urban development.