




University of Tehran Press

## City council supervision of municipalities in the Iranian and Canadian legal systems

Mohammad Mazhari<sup>1✉</sup> | Reza Hosseinzadeh<sup>2</sup>

1. Corresponding Author; Department of Law, Faculty of Law and Social Science, University Of Tabriz. Tabriz, Iran. Email: [m.mazhari@tabrizu.ac.ir](mailto:m.mazhari@tabrizu.ac.ir)

2. Department of Public Law, University Of Tabriz. Tabriz, Iran. Email: [r\\_hosseinzadeh@ut.ac.ir](mailto:r_hosseinzadeh@ut.ac.ir)

Article Info	Abstract
<p><b>Article Type:</b> Research Article</p> <hr/> <p><b>Received:</b> 2022/08/25</p> <p><b>Received in revised form:</b> 2023/01/20</p> <p><b>Accepted:</b> 2023/01/21</p> <p><b>Published online:</b> 2023/06/22</p> <hr/> <p><b>Keywords:</b> <i>City Council, Mayor, Municipality, local Government, Oversight.</i></p>	<p>In countries that enjoy local decentralization, city councils are elected by the people as a local body to expedite social, economic, developmental, health, cultural, educational and other welfare programs. The municipality of each city is the executive arm of these councils. In fact, the municipality implements the policies and decisions of the city council. However, there is always the concern that the municipality to be unable or unwilling to implement these policies. Therefore, the supervision of the city council over the mayor and the municipality is an important and fundamental issue and this study tries to answer this question: How does the city council supervise the municipality and what are the similarities and differences between the city council's supervision of municipalities in Iran and Canada? In response to this question, using descriptive and comparative method, it was concluded that although the government system of the two countries are fundamentally different; the former is a unitary states and the latter is a federal state, but in both countries the mayor is appointed as an executive director by the city council. Therefore, the city council monitors the proper performance of the municipality; a priori, during execution and posteriori. by appointing the mayor, setting policies and programs, appointing municipal officials, approving the budget and municipal transactions, monitoring revenue and expenditure accounts, supervising public services, settling of the budget.</p>
<b>How To Cite</b>	Mazhari, Mohammad; Hosseinzadeh, Reza (2023). City council supervision of municipalities in the Iranian and Canadian legal systems. <i>Comparative Law Review</i> , 14 (1), 459-490. DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/jcl.2023.347487.634412">https://doi.com/10.22059/jcl.2023.347487.634412</a>
<b>DOI</b>	10.22059/jcl.2023.347487.634412
<b>Publisher</b>	University of Tehran Press. 



## چگونگی نظارت شورای شهر بر شهرداری در نظام حقوقی ایران و کانادا

محمد مظهری<sup>۱</sup> | رضا حسین زاده<sup>۲</sup>

۱. نویسنده مسئول؛ گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران. رایانامه: [m.mazhari@tabrizu.ac.ir](mailto:m.mazhari@tabrizu.ac.ir)

۲. گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران. رایانامه: [r\\_hosseinzadeh@ut.ac.ir](mailto:r_hosseinzadeh@ut.ac.ir)

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۶/۰۳</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۱۰/۳۰</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۱/۰۱</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۲/۰۴/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: شورای شهر، شهردار، شهرداری، عدم تمرکز محلی، نظارت.</p>	<p>در کشورهایی که از عدم تمرکز محلی بهره می‌برند، شوراهای شهر به‌عنوان یک نهاد محلی برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از سوی مردم انتخاب می‌شوند. شهرداری بازوی اجرایی شورا و مجری سیاست‌ها و تصمیمات شورای شهر است، ولی این دغدغه همیشه وجود دارد که شهرداری نتواند یا نخواهد سیاست‌های مصوب را به‌اجرا درآورد. بنابراین، نظارت شورای شهر بر شهرداری یک امر مهم و اساسی است که این تحقیق سعی دارد به این سؤال پاسخ دهد که نظارت شورای شهر بر شهرداری در ایران به چه نحوی انجام می‌گیرد و چه تشابه و تفاوت‌هایی با کشور کانادا دارد. در پاسخ به این سؤال با روش توصیفی- تطبیقی ساختار دو کشور بررسی و ملاحظه گردید که هرچند در ساختار حکومت با هم تفاوت اساسی دارند و اولی یک کشور تک‌باقت (بسیط) و دومی کشور فدرال است، اما در کشورهای ایران و کانادا شهردار به‌عنوان یک مدیر اجرایی از سوی شورای شهر منصوب می‌شود. بنابراین، شورا با انتصاب شهردار، تعیین سیاست‌ها، برنامه‌ها، انتصاب مقامات شهرداری، تصویب بودجه، تأیید معاملات شهرداری، نظارت بر حساب درآمد و هزینه، نظارت بر حسن انجام خدمات عمومی، تفریح بودجه و... به سه صورت پیشینی، حین اجرا و پسینی بر شهرداری نظارت می‌نماید.</p>
<p>استناد</p> <p>مظهری، محمد؛ حسین‌زاده، رضا (۱۴۰۲). چگونگی نظارت شورای شهر بر شهرداری در نظام حقوقی ایران و کانادا. <i>مطالعات حقوق تطبیقی</i>، ۱۴ (۱)، ۴۵۹-۴۹۰.</p> <p>DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/jcl.2023.347487.634412">https://doi.com/10.22059/jcl.2023.347487.634412</a></p>	
<p>DOI</p> <p>10.22059/jcl.2023.347487.634412</p>	
<p>ناشر</p> <p>مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.</p>	



## ۱. مقدمه

شهرداری‌ها به‌عنوان دستگاه‌های اجرایی شورای شهر به اجرای مصوبات، تصمیمات و سیاست‌گذاری‌های شورا می‌پردازند. برای اینکه شهرداری از حدود سیاست‌ها و برنامه‌های شورای شهر خارج نشود، لازم است نهادی بر آن نظارت داشته باشد و چون تصویب‌کننده برنامه‌ها و سیاست‌ها، بهتر از هر نهادی به منظور و هدف تصمیمات آگاه است، بنابراین صالح‌ترین نهاد برای نظارت بر شهرداری‌ها خود مرجع تصویب‌کننده یا همان شوراها خواهد بود. شهرداری در واقع نقش قوه مجریه و شورا نقش پارلمان یا قوه مقننه را دارد و یکی از وظایف قوه مقننه نظارت بر اجرای مصوبات و عملکرد قوه اجرایی است. هرچند مصادیق نظارت شوراها بر شهرداری در ماده ۸۰ «قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ / ۰۳ / ۰۱ با اصلاحات بعدی»<sup>۱</sup> و همچنین در برخی مواد قانون شهرداری و آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها بیان شده است، ولی نیاز به دسته‌بندی و تشریح هر کدام از آنها ضروری به نظر می‌رسد. بنابراین، سعی بر آن است تا نحوه نظارت شورای شهر بر شهرداری در ایران بررسی گردیده و ضمن بیان مستندات قانونی و شیوه اجرای این نظارت با نظارت شورای شهر در کشور کانادا مقایسه شود. از این طریق می‌توان ابزارها و شیوه‌های نظارتی شوراها بر شهرداری را روشن نمود و راهکار حقوقی برای پیشگیری از تخلفات شهرداری و احیاناً برخورد قانونی با این تخلفات به دست داد. همچنین با این کار شوراها می‌توانند به وظایف نظارتی خود آگاهی بیشتری یافته، هر قسم از انواع نظارت را در زمان و مرحله مناسب به درستی به کار گیرند.

نخست با دسته‌بندی انواع نظارت شوراها بر شهرداری، آنها در یک قالب و دسته‌بندی علمی قرار داده شده و هریک از روش و شیوه‌های نظارت در دسته‌های مختلف با نظارت شوراها در کشور کانادا مقایسه می‌گردد. این تحقیق سعی دارد به این سؤالات پاسخ دهد که شورای شهر به چه روش‌ها و در چه مقطعی بر شهرداری نظارت دارد و در هر روش چه مصادیقی را می‌توان قرار داد؟ به عبارت دیگر، مصادیق نظارت شوراها بر شهرداری کدام موارد بوده و در چند دسته‌بندی می‌تواند جای گیرد؟ از طرف دیگر این شیوه‌ها چه شباهت و تفاوت‌هایی با نظارت شوراها بر شهرداری‌ها در کشور کانادا دارد؟ با توجه به ساختار شورا-مدیر در هر دو کشور که در ادامه شرح آن خواهد آمد، به نظر شباهت‌های فراوانی بین ساختار نظارتی این دو کشور ملاحظه خواهد شد. برای رسیدن به پاسخ این سؤالات از روش کتابخانه‌ای، توصیفی و تطبیقی استفاده شده است و سعی بر آن است تا در بیان مقایسه، تحلیل حقوقی نیز ارائه گردد. در منابع فارسی در لابه‌لای برخی کتاب‌ها به بعضی از شیوه‌های نظارت شوراها بر شهرداری اشاره شده، اما به صورت منسجم و در یک تحقیق و سند واحد و به شیوه‌ای که ما در پی آن هستیم ملاحظه نشده است. در خصوص کشور

۱. از این پس قانون شوراها استفاده خواهد شد.

کانادا نیز هیچ منبع مستقل فارسی یا ترجمه شده به دست نیامده و در منابع خارجی نیز فقط چندین مقاله انگلیسی که آنها نیز صرفاً به بیان توصیفی وظایف شوراها و یا شهرداری‌ها اکتفا کرده بودند به دست آمده است. همچنین کتاب‌ها و مقالاتی در خصوص نظارت شورای شهر بر شهرداری نوشته شده که بیشتر به جنبه مدیریتی آن توجه شده است و برخی نیز به صورت موردی شهر خاصی را مورد کنکاش قرار داده‌اند. اما اینکه با نگاه حقوق شهری و به‌طور تطبیقی بررسی گردد مورد خاصی ملاحظه نشده است.

در این نوشتار برای روشن شدن جایگاه حقوقی شوراها و شهرداری‌ها ناگزیر از بررسی ساختار حکومت‌های محلی یا نهادهای محلی در این دو کشور خواهیم بود. بنابراین، پس از بررسی رابطه حقوقی شوراهای شهر با شهرداران در دو کشور و مقایسه آنها با یکدیگر، به تشریح مفهوم نظارت در علم مدیریت و حقوق پرداخته می‌شود. در ادامه، نظارت به سه قسم نظارت پیشینی، نظارت در حین اجرا و نظارت پسینی تقسیم و دسته‌بندی گردیده و مصادیق هر یک از این قسم نظارت‌ها بیان می‌شود. در بیان مصادیق انواع نظارت و تشریح آن‌ها، ضمن بیان مواد قانونی و مستندات از حقوق ایران، با مستندات و متون قانونی کشور کانادا مقایسه می‌گردد.

## ۲. پیشینه پژوهش

تاکنون به صورت مستقل به بررسی نحوه نظارت شورای شهر بر شهرداری در حقوق ایران پرداخته نشده و در برخی کتاب‌های حقوق اداری ضمن بیان عدم تمرکز محلی، به برخی موارد اشاره شده است. از جنبه مطالعه تطبیقی نیز شوراهای کشور کانادا در ایران مورد توجه پژوهشگران نبوده و بیشتر کشور فرانسه مورد مطالعه قرار گرفته است. از طرف دیگر نحوه نظارت شورای شهر بر شهرداری به صورت دسته‌بندی ارائه نشده است.

## ۳. روش پژوهش

این مطالعه با روش کتابخانه‌ای با استفاده از منابع مستند قانونی، کتاب‌ها و مقالات به صورت توصیفی-تحلیلی روند نظارت شوراها در دو کشور ایران و کانادا را مورد ارزیابی قرار می‌دهد و به دلیل کمبود منابع دست اول در خصوص حقوق شوراها در کانادا ناچار بیشتر بر قوانین و مقررات استان‌های مختلف کانادا تمرکز شده است.

## ۴. یافته‌های پژوهش

با بررسی‌های انجام شده، علی‌رغم شکل متفاوت حکومت دو کشور، مشابهت‌های فراوانی بین نحوه نظارت شوراها بر شهرداری در این دو کشور ملاحظه می‌گردد و در مواردی نیز که با هم تفاوت دارند می‌تواند جنبه‌های شایسته آن مورد توجه قانون‌گذاران کشورمان قرار گیرد تا با اصلاح قوانین و استفاده از نقاط قوت قوانین کشور کانادا، گامی مؤثر بر تقویت الگوی شایسته حکمرانی محلی بردارند.

## ۵. ساختار سیاسی کشور ایران و کانادا و جایگاه شوراها در آنها

ایران در تقسیم‌بندی دولت-کشورها در ردیف دولت کشورهای تک‌بافت یا یکپارچه قرار می‌گیرد و از وحدت سرزمین، جمعیت و قدرت حکمرانی برخوردار است. هرچند قانون‌گذار در «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲» برای تمامی عناصر تقسیمات کشور از عبارت «واحدهای تقسیمات کشوری» استفاده کرده است، اما با توجه به تفاوت میان انواع عناصر تقسیمات کشوری باید آن را این‌گونه اصلاح نمود که واحدهای تقسیمات کشوری شامل شهر، روستا و آبادی بوده، استان، شهرستان، بخش، دهستان سطوح تقسیمات کشوری در ایران هستند. زیرا سطوح تقسیمات کشوری از به‌هم پیوستن چند واحد تقسیماتی به‌وجود می‌آیند و واحدها به‌عنوان مبدأ، مستقل هستند؛ برای مثال، دهستان از چند روستا و آبادی تشکیل می‌شود و بخش از چند دهستان. با وجود این، هیچ‌یک از عناصر تقسیمات کشوری استقلال سیاسی و اداری نداشته، زیر سلسله‌مراتب اداری دولت مرکزی مدیریت می‌شوند.<sup>۱</sup> اما برای تسهیل اداره امور، کشور از عدم تمرکز بهره گرفته است که آن را به یک کشور تک‌بافت پیچیده تبدیل می‌کند (مظهري، ۱۳۹۵: ۷۲۷). بارزترین نمود عدم تمرکز، شوراها است که علی‌رغم ظاهر آن که باید یک «عدم تمرکز محلی» باشد، به نظر با نوع «عدم تمرکز فنی» همخوانی بیشتری دارد (آقای طوق، ۱۳۹۸: ۱۹۴). در کشور ما نخستین جرقه شوراها بعد از انقلاب مشروطه با تشکیل ۱۴۰ انجمن در تهران در سال ۱۲۸۶ هجری شمسی زده شد و بعد از انقلاب نیز به صورت آزمایشی در برخی از شهرها ایجاد گردید، ولی استقرار شوراها به شکل فعلی با تصویب «قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱» در تاریخ ۹ اردیبهشت ۱۳۷۸ آغاز شد. اما سابقه شهرداری با قانون بلدیه ۱۲۸۳ مجلس شورای ملی و قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۱ تیر ۱۳۳۴ حدود ۹۰ سال پیش از شوراها است.<sup>۲</sup>

با اینکه کشور کانادا به همراه استرالیا و زلاندنو جزئی از پادشاهی انگلستان محسوب می‌شود و فرماندار کل به‌وسیله پادشاه یا ملکه انگلستان تعیین می‌شود، ولی در واقع جنبه تشریفاتی دارد و انگلستان هیچ دخالت سیاسی و اداری در آن کشورها ندارد (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۸: ۵۹). کشور کانادا برخلاف ایران، یک کشور مرکب یا چندپارچه است و به صورت فدرال اداره می‌شود. این کشور تفاوت‌هایی هم با سایر کشورهای فدرال دارد و برعکس آنها به‌موجب اصل ۹۲ قانون اساسی کانادا، استان‌ها ۱۶ نوع صلاحیت

۱. بر اساس گزارش موجود در سایت وزارت کشور ایران تا ۱۴۰۱/۰۴/۰۷ دارای ۳۱ استان، ۴۷۰ شهرستان، ۱۱۶۱ بخش،

۱۴۲۷ شهر می‌باشد (به نقل از آمار عناصر و واحدهای تقسیمات کشور در سایت وزارت کشور).

۲. اصلاحات متعددی بر روی قانون شوراها و شهرداری‌ها از سوی مجلس شورای اسلامی انجام شده است که به آخرین اصلاحات استناد خواهد شد.

انحصاری قانون‌گذاری دارند؛ در صورتی که در سایر نظام‌های فدرال از جمله امریکا صلاحیت انحصاری برای قانون‌گذاری فدرال معین شده است (هاشمی، ۱۳۹۹: ۱۲۹). همچنین از هر استان حداقل یک نفر در مقام وزارت قرار می‌گیرد. این کشور فدرال شامل ۱۰ استان و ۳ قلمرو است<sup>۱</sup> که استان‌ها بر اساس قانون اساسی ۱۹۸۲ و قلمروها به موجب قانون فدرال ایجاد شده و دارای اختیارات کمتری هستند. در کشور کانادا نیز شورای شهر و روستا قریب به پنجاه سال است که فعالیت خود را به شکل رسمی آغاز کرده است و برای هر شورا دو قانون مکمل وجود دارد؛ یکی قانون همه‌شمولی که به‌عنوان قوانین پایه شوراها در کشور کانادا از سوی پارلمان تعیین و تصریح شده است و دیگری قوانین قابل‌تغییری که هر ایالت<sup>۲</sup> بر اساس شرایط اجتماعی و حتی جغرافیایی خود وضع می‌کند (چوپانی یزدلی، ۱۳۸۴: ۱۷۵). در منابع فارسی تقریباً هیچ منبع خاصی راجع به حقوق شوراها و شهرداری‌های کشور کانادا وجود ندارد و در منابع خارجی نیز به اذعان محققان این کشور «شهرداران در کانادا مورد مطالعه جدی قرار نگرفته‌اند و این نشانه یک مسئله بزرگ‌تر است یعنی نهاد شهری و محلی از نظر تاریخی تنها بخش کوچکی از نظام سیاسی کانادا را اشغال کرده است. از طرف دیگر مسئولیت شهرداران در کانادا مبهم و نامشخص است و از آنجایی که نقش آنها مبهم و تعریف‌نشده است این‌طور می‌توان استدلال کرد که ویژگی‌های فردی در ایفای نقش حیاتی است که به دلیل مبهم بودن اختیارات و وظایف شهرداران، روابط آنها با سایر اعضای شورا حتی در یک شهر خاص با تغییراتی که در کرسی شهردار ایجاد می‌شود می‌تواند بسیار متفاوت باشد. میزان برجسته بودن یک شهردار در شورا بستگی زیادی به شخصیت فعلی وی دارد و اگر شهردار دارای شخصیت نیرومند بوده و شبکه‌ای از روابط کاری نزدیک با سایر اعضای شورا ایجاد کرده باشد، در این صورت شهردار فعلی ممکن است به صورت غیررسمی موقعیت رهبری قوی را در شورا به دست آورد و بتواند اختیارات یک مدیر اجرایی قوی را اعمال نماید» (Graham, 2018: 23).

هرچند مبنای ارزیابی در این مقاله قوانین موجود هر دو کشور در خصوص شهرداری و شوراها می‌باشد، اما باید به این نکته توجه نمود که هنوز شوراها در کشور ما جایگاه واقعی خود را پیدا نکرده‌اند و به نوعی تحت سیطره نهادهای متمرکز و حکومت مرکزی قرار دارند. به این دلیل است که برخی نویسندگان با توجه به این نکته ظریف گفته‌اند که «صرف تکیه کردن بر اساس قانونی سازمان‌های

1. Provinces: Alberta, British Columbia, Manitoba, New Brunswick, Newfoundland and Labrador, Nova Scotia, Saskatchewan, Ontario, Prince Edward Island, Quebec and territories: Nunavut, Northwest Territories, Yukon.

۲. نویسنده در مقاله خود از واژه «ایالت» استفاده کرده است که ترجمه Province است، ولی به‌نظر ترجمه صحیح‌تر همان «استان» باشد. با وجود این، شاید به این دلیل که کشور کانادا یک کشور فدرال است از «ایالت» استفاده شده است که این امر در سایت‌های اینترنتی مرجع نیز مشاهده می‌شود.

محلی ممکن است گمراه کننده باشد زیرا آنچه که مهمتر است این است که دانسته شود سازمان‌های محلی در کار روزانه خود چه رویه‌ای دارند آیا به وسیله انجمن‌های محلی اداره می‌شوند و یا انجمن‌ها، اسمی بوده و در واقع عامل اجرای دستورات حکومتی مرکزی هستند» (طاهری، ۱۳۷۰: ۱۹۴). اما به دلیل اینکه در این مبحث فرصت آسیب‌شناسی شوراها و نهادهای محلی وجود ندارد و ما هم قصد آسیب‌شناسی نداریم، ناگزیر به قوانین و مقررات موجود استناد خواهیم کرد و این مسئله که قوانین چقدر با ماهیت عدم تمرکز سازگار است و چقدر در اجرای قوانین موفق هستیم، مدنظر نخواهد بود.

با لحاظ تفاوت ساختاری در دو کشور ایران و کانادا که به آنها اشاره شد، دامنه اختیارات شوراها در این دو کشور نیز بسیار متفاوت است و نگارندگان این مقاله قصد ورود به آن را نداشته، فقط اختیارات نظارتی شوراها نسبت به شهرداری بررسی می‌شود. پس نقطه مشترک این است که در سیستم عدم تمرکز محلی به منظور واگذاری امور محلی به مردم، شوراهای شهری در شهرها ایجاد می‌شود تا شورای هر شهر با شناخت نیازها و ارزش‌های محلی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی نماید و دستگاه اجرایی شورا این سیاست‌ها و برنامه‌ها را به اجرا درآورد. هرچند در کشور ما شورای شهر و شهرداری هر کدام شخصیت حقوقی جداگانه‌ای دارند اما در واقع شورای شهر و شهرداری را باید یک نهاد محلی<sup>۱</sup> به‌شمار آورد و حتی برخی عقیده دارند که به نهاد غیرمتمرکز باید به‌عنوان یک کل نگاه کرد و تجزیه کردن آن اشکالاتی را ایجاد می‌کند؛ یعنی شهر خود یک شخصیت حقوقی است که این شخصیت حقوقی نهادی به‌عنوان شورای شهر برای تصمیم‌گیری دارد و شهرداری هم اجراکننده آن تصمیمات است (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۲۳). ایجاد شخصیت حقوقی مجزا برای شورای شهر و شهرداری، هرچند با اصل وحدت نهاد غیرمتمرکز مخالفت دارد و قراردادن دو شخصیت حقوقی مستقل برای شورای شهر و شهرداری شایسته نیست و باید هسته مرکزی را خود شهر دانست که در امور محلی یک متصدی داشته باشد که همان شورای شهر است، اما این امر مانع نظارت شورای شهر بر شهرداری نمی‌شود. در قوانین کشور کانادا- برای نمونه در ماده (۳) ۱۵ قانون شهرداری استان پرنس ادوارد ایسلند<sup>۲</sup>- شورا نهاد حاکم و قانون‌گذار شهرداری عنوان شده است.<sup>۳</sup>

بر اساس میزان اختیارات و نوع روابط میان قوای حکومتی، چهار سبک سازماندهی در درون مدیریت شهری به‌وجود می‌آید که عبارت‌اند از:

۱. برخی، شوراهای اسلامی شهر و روستا را حکومت محلی دانسته و بدون توجه به ماهیت و تفاوت‌های آن با نهاد محلی به بررسی شوراها و شهرداری‌ها تحت عنوان حکومت محلی پرداخته‌اند از جمله: مقیمی، سید محمد، اداره حکومت‌های محلی مدیریت شوراها و شهرداری‌ها، چاپ نهم، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۷. برای دیدن تفاوت حکومت محلی و نهاد محلی، ر.ک. فقیه لاریجانی، فرهنگ، حقوق روابط شوراها و شهرداری، چاپ دوم، تهران: مجد، ۱۳۹۲، ص ۱۵ به بعد.

2. Municipalities Act, Prince Edward Island

3. 15(3) 'The council is the governing body of the municipality.'

ساختار شورا- شهردار قوی<sup>۱</sup>: شورا و شهردار از سوی مردم انتخاب می‌شوند.  
 ساختار شورا- شهردار ضعیف<sup>۲</sup>: شهردار منصوب مقامات حکومتی است.  
 ساختار کمیسیونی<sup>۳</sup>: امور اجرایی از سوی کمیسیونی از شورا انجام می‌پذیرد.  
 ساختار شورا- مدیر شهر<sup>۴</sup>: شورای شهر شهردار را انتخاب می‌کند (نظریان و رحیمی، ۱۳۹۲: ۱۲۸).  
 در هر دو کشور مورد مطالعه، ساختار شورا- مدیر شهر در رابطه شورای شهر و شهردار وجود دارد. به عبارت دیگر در هر دو کشور شهرداری دستگاه اجرایی شورای شهر است و شهرداران از سوی اعضای شورای شهر انتخاب می‌شوند؛ با این تفاوت که شهردار در کشور ایران نمی‌تواند از بین اعضای شورای شهر انتخاب شود<sup>۵</sup>، ولی در کانادا شهردار هم عضو و هم رئیس شورای شهر است<sup>۶</sup>. بیان این نکته نیز ضروری است که در استان‌های مختلف کانادا و حتی از شهری به شهر دیگر تفاوت‌هایی در نحوه انتخاب شهردار و وظایف و اختیارات شورا وجود دارد که چندان با اهمیت نیست (Graham, 2019: 5). در کشور کانادا هر نهاد شهرداری باید شورایی داشته باشد<sup>۷</sup> و هر شهر از سوی شورای خود اداره می‌شود<sup>۸</sup> صلاحیت یک شورا محدود به شهرداری است که شورا آن را نمایندگی می‌کند؛ مگر در مواردی به‌موجب این قانون یا هر قانون دیگری، صلاحیتی فراتر از شهرداری به شورا واگذار شده باشد<sup>۹</sup> البته در خصوص کشور کانادا باید به این نکته توجه نماییم که اختیارات شهرداری‌ها در این کشور نسبت به کشور ما وسیع‌تر بوده و این اختیارات گسترش نیز یافته است. «پیش از این شهرداری‌ها مشمول قاعده دایلون (Dillon's Rule)<sup>۱۰</sup> بودند و برای هر عمل جدیدی باید مجوز صریح دریافت می‌کردند، ولی اکنون

1. Strong Mayor- Council Form
2. Weak Mayor- Council Form
3. The Commission Form
4. The council- Manager Form

۵. تبصره ۲ بند ۱ ماده ۸۰ قانون شوراها: «شهردار نمی‌تواند همزمان عضو هیچ‌یک از شوراهای اسلامی شهر و روستای کشور باشد».

6. Municipalities Act 16(1), Prince Edward Island یا Municipal Government Act Chapter 18 Of The Acts Of 1988 12(1), Province Of Nova Scotia

۷. ماده ۱۶۶ قانون شهرداری قلمرو یوکان ۲۰۰۲

‘Requirement to have council: Each municipality must have a council.’

Each municipality is governed by its council

۸. ماده ۱۶۷(۱) قانون شهرداری قلمرو یوکان ۲۰۰۲

۹. ماده ۱۶۸ قانون شهرداری قلمرو یوکان ۲۰۰۲

The jurisdiction of a council is confined to the municipality the council represents, except when authority beyond the municipality is expressly conferred by this or any other Act.

۱۰. در خصوص قاعده یا قانون دایلون به‌طور خلاصه می‌توان گفت که بر اساس این قاعده، دولت‌های محلی سه نوع اختیار دارند: ۱- آنهایی که به‌طور صریح از سوی قانون‌گذار اعطا شده است. ۲- آنهایی که لازمه اختیارات تصریح شده است یا انصاف با توجه به اختیارات تصریح شده حکم می‌کند. ۳- آنهایی که برای اهداف اعلام‌شده دولت محلی ضروری است. با این حال، قانون دایلون بیان می‌کند که اگر شک منطقی وجود داشته باشد که آیا اختیاری به یک دولت محلی



اختیارات شهرداری به قدری وسیع است که به جز حوزه مالیات در محدوده جغرافیایی خود، دارای صلاحیت مشابه استان‌ها می‌باشند. اختیارات شهرداری‌ها از دو طریق گسترش یافته است؛ یکی از طریق تغییر شیوه تفسیر قوانین حاکم بر شهرداری‌ها، و دوم از طریق تغییرات در قانون‌گذاری ایالت‌ها. تصمیم‌گیری محلی زیربنای گسترش اختیارات شهرداری است و این تغییرات بر اساس این ایده که دولت‌های محلی و مقامات آنها باید این توانایی را داشته باشند که به راحتی به نیازهای شهروندان خود پاسخ دهند و در اتخاذ و اجرای تصمیمات خود کارآمد باشند به وقوع پیوسته است» (Makuch & Shuman, 2016: 6). به دلیل تنوع قوانین در کشور کانادا، در این مقاله نوع غالب در اکثر استان‌های این کشور ملاک خواهد بود.

## ۶. مفهوم نظارت

نظارت را در لغت بازیابی، بازرسی، پاییدن، دیدوری، فردید، واری و مراقبت در اجرای امری معنی می‌کنند (عمید، ۱۳۸۹، ۱۰۲۲)، اما می‌توان برای آن دو مفهوم مدیریتی و حقوقی در نظر گرفت.

### ۱.۶. مفهوم مدیریتی نظارت

به لحاظ مدیریتی، نظارت فرایندی است برای کسب اطمینان از اینکه اقدامات و فعالیت‌های جاری سازمان در جهت اهداف پیش‌بینی شده و مطابق اقدامات برنامه‌ریزی شده، انجام می‌شود. بنابراین می‌توان گفت که نظارت فرایندی است که باید‌ها را با هست‌ها، مطلوب‌ها را با موجودها، و پیش‌بینی‌ها را با عملکردها مقایسه می‌کند و تصویر روشنی از اختلاف یا تشابه بین این دو گروه از عوامل را در اختیار مسئولان و مدیران سازمان قرار می‌دهد. «در علم مدیریت منظور از نظارت، فرآیندی است که با آن کار کارکنان در زمان معینی به‌طور رسمی مورد بررسی و سنجش قرار می‌گیرد» (سعادت، ۱۳۷۶: ۲۱۴).

### ۲.۶. مفهوم حقوقی نظارت

در مفهوم حقوقی می‌توان نظارت را بررسی و تطبیق اعمال در حال انجام یا انجام‌شده با مقررات، تصمیمات و برنامه‌های مصوب دانست. در واقع در این مفهوم، نظارت به‌منظور کنترل نهادهای حکومتی و عمومی است تا از حدود اختیارات، قوانین و مقررات خارج نشده، اقدامات خویش را بر اساس مقررات مصوب و مطابق قوانین انجام دهند. «نظارت در حقوق اساسی به معنای دقیق کلمه عبارت از کنترل و

بررسی اقدامات یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام دیگر است که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یادشده در حدود و ثغور قانونی است» (اصلائی، ۱۳۹۴: ۴۱۲).

در قانون اساسی جمهوری اسلامی در اصول یکصدم و یکصد و یکم به نقش و صلاحیت نظارتی شوراهای تصریح شده است و به همین سبب حقوق دانان در شناسایی صلاحیت نظارتی شوراهای تردید ندارند و حتی برخی صلاحیت شوراهای را منحصر به آن دانسته‌اند. نظارت شورای شهر بر شهرداری به‌مانند نظارت در مفهوم کلی آن می‌تواند اطلاعی باشد یا استصوابی. به عبارت دیگر، دو نوع شأن نظارتی برای شورای شهر می‌تواند قائل شد در یک نوع آن، شورای شهر به روش‌های مختلف فقط از نحوه انجام امور اطلاع و آگاهی می‌یابد و نیازی به تصویب اقدامات نیست که به آن نظارت اطلاعی می‌گویند؛ مانند بند ۱۸ ماده ۸۰ قانون شوراهای خصوص نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر یا سایر بندهای این ماده در خصوص ارائه خدمات عمومی که نیاز به تصویب و تأیید مستقیم شورای شهر ندارد، ولی شورای شهر با اطلاع از نحوه ارائه این خدمات می‌تواند تصمیماتی را اتخاذ نماید که بر نحوه و شیوه ارائه این خدمات تأثیرگذار باشد. اما برخی امور شهرداری مانند تصویب بودجه شهرداری (بند ۱۲ ماده ۸۰ قانون شوراهای) و تصویب معاملات شهرداری (بند ۱۴ ماده ۸۰ قانون شوراهای) قبل از اجرا به تصویب شورای شهر نیاز دارد که به آن نظارت استصوابی می‌گویند و در این نوع نظارت بدون تصویب شورای شهر امکان اجرا وجود ندارد و باید مصوبه شورای شهر اخذ گردد.

در کشور کانادا اختیارات شوراهای شهر به‌مراتب وسیع‌تر از کشور ما بوده و این دو نوع نظارت را می‌توان در قوانین آنها نیز مشاهده کرد. برای مثال در ماده ۲۷، ۷، ۱۱ قانون شهرداری تورنتو<sup>۱</sup>، شیوه اطلاع و سؤال اعضای شورای شهر از روند امور اداری در شهرداری مقرر شده<sup>۲</sup> که یک نظارت اطلاعی است و درجایی که نظارت اطلاعی وجود دارد شورای شهر می‌تواند با تصویب مقررات یا برنامه‌های استراتژیک<sup>۳</sup>

### 1. Toronto Municipal Code

#### 2. 27-7.11. Administrative inquiries and answers.

##### A. How a Member makes an administrative inquiry.

##### 1) A member who wants information about the affairs of the City must:

- (a) make an administrative inquiry in writing; and
- (b) deliver it to the Clerk at least seven business days before the Council meeting.

##### 2) The relevant City official answers the administrative inquiry in writing and delivers the answer to the Clerk at least one hour before the Council meeting.

##### 3) The Clerk distributes the answer to members before the start of the Council meeting or reads the answer to Council.

##### 4) Despite Subsection A(2), a City official may decide that the answer to an administrative inquiry requires work that exceeds the normal duties of their staff.

##### 5) If Subsection A(4) applies, the City official informs Council of that decision in a written letter to the Clerk at least one hour before the meeting and the Clerk distributes the letter to members before the Council meeting starts.

### 3. Strategic Plan

برای شهرداری و یا برنامه‌های دیگر بر شهرداری نظارت و اعمال نظر نماید<sup>۱</sup>. ولی فصل ۷۱ این قانون در تعیین خزانه‌دار و رئیس مالی با تصویب شورای شهر، تعیین بودجه عملیاتی موقت، تصویب بودجه عملیاتی، تصویب بودجه سرمایه‌ای و... که همه آنها فقط با تصویب شورای شهر امکان اجرا دارد یک نظارت استصوابی است. در این راستا، ماده ۷۱، ۱۰ تأکید دارد که «هیچ هزینه‌ای نباید انجام شود و هیچ حسابی توسط یا از طرف شهرداری نباید پرداخت شود مگر با تأیید شورای شهر مطابق مفاد این فصل»<sup>۲</sup>.

## ۷. انواع نظارت شوراهای شهر بر شهرداری

نظارت بر شهرداری می‌تواند به شیوه‌های مختلف صورت گیرد، چنان‌که قبلاً نیز بیان شد، در سیستم شورای شهر - مدیر اجرایی، در واقع شهردار مجری تصمیمات شورای شهر است که در این حالت برخی امور مانند انجام معاملات شهرداری نیاز به تصویب شورای شهر دارد (نظارت پیشینی) و در برخی امور مانند نظارت بر ارائه خدمات عمومی و نظارت بر حسن جریان دعوی شهرداری، در حین اجرا این نظارت انجام می‌گیرد (نظارت حین اجرا یا عملیاتی) و گاهی نظارت بعد از انجام امور است تا انحراف یا تطبیق آن با سیاست‌ها، برنامه‌ها و مصوبات مورد ارزیابی قرار گیرد، مانند تفریح بودجه (نظارت پسینی).

### ۱.۷. نظارت پیشینی

در حقوق ایران و کانادا موارد متعددی از نظارت پیشینی را می‌توان یافت که در آن شهردار موظف است قبل از اقدام، تأیید شورای شهر را دریافت نماید. در برخی موارد نیز هرچند تصویب و تصمیم شورا یک عمل اجرایی برای شهرداری است، ولی حربه‌ای است که به وسیله آن بر روند اجرایی امور شهرداری تأثیر می‌گذارد؛ بنابراین آن را نیز به نظارت پیشینی می‌توان تعبیر کرد. در نظارت پیشینی که در واقع تصویب سیاست‌ها، برنامه‌ها و... است، مسیر حرکت شهرداری مشخص می‌شود و شهرداری با برنامه‌ای که شورا مصوب می‌نماید مدیریت اجرایی شهر را انجام می‌دهد. در ادامه، موارد نظارت پیشینی شورا بر شهرداری بررسی می‌گردد.

### ۱.۱.۷. انتخاب شهردار

بهموجب بند ۱ ماده ۸۰ قانون شوراها یکی از وظایف شورای شهر، انتخاب شهردار است. شاید برخی بر

۱. اکثر شهرهای کشور کانادا دارای برنامه استراتژیک (Strategic Plan) برای شهرداری هستند و اسناد برنامه‌های دیگری مانند برنامه جامعه (Community Plan)، استراتژی جامعه (Community Strategies)، برنامه شرکتی (Corporate plan)، یا برنامه آتی (Plan For The Future) و... در شهرهای کانادا وجود دارد (به نقل از (Graham, 2018: 131).

2. 71-10. Expenditure compliance. No expenditure shall be made and no account shall be paid by or on behalf of the City, except with Council approval and in accordance with the provisions of this chapter.

این عقیده باشند که انتخاب شهردار نمی‌تواند جنبه نظارتی داشته باشد اما به نظر می‌رسد انتخاب شهردار یک بُعد نظارتی پیشینی نیز دارد، زیرا در انتخاب یک شخص طرز فکر و پیشینه وی نیز ملاک است و از طرف دیگر شورای شهر در ابتدا سیاست‌ها و برنامه‌های خود را به فرد منتخب اعلام می‌نماید تا در صورتی که موافق آنها باشد و به‌نوعی تعهد- هرچند اخلاقی- بدهد که مجری آنها خواهد بود، به‌عنوان شهردار انتخاب می‌شود. «باید به این نکته نیز اذعان نمود که در پایتخت و شهرهای بزرگ انتخاب شهردار توسط مسائل سیاسی صورت می‌گیرد ولی در شهرهای کوچک تسلط شورا بر شهردار زیاد است» (برک‌پور و مطهری، ۱۳۹۷: ۶۷).

«در کشور کانادا «قانون شرکت شهرداری»<sup>۱</sup> که اغلب «قانون بالدوین»<sup>۲</sup> نامیده می‌شود در سال ۱۸۴۹ تصویب شد و شمای کلی سیستم شهرداری‌ها را ترسیم نمود که بر اساس آن شهرداران از درون شورای منتخب برای یک دوره از سوی اعضای شورای شهر انتخاب می‌شوند» (Graham, 2019: 5). برعکس ایران که اعضای شورای شهر و روستا نمی‌توانند به سمت شهردار انتخاب شوند<sup>۳</sup>، در اکثر شهرهای کانادا شهردار ریاست شورای شهر را نیز برعهده دارد و برای مشارکت در بحث‌ها باید صندلی خود را ترک و ریاست شورا را به فرد دیگری بسپارد. در این کشور با اینکه شهردار از میان اعضای شورای شهر انتخاب می‌شود باید در راستای سیاست‌ها و برنامه‌های کلی شورا عمل نماید و به‌نوعی یک نظارت پیشینی نیز وجود دارد و اگر فردی اعلام نماید که سیاست‌های شورا را قبول ندارد و اجرایی نخواهد کرد، به احتمال قریب به یقین نخواهد توانست رأی سایر اعضا را برای تصدی کرسی شهرداری به‌دست آورد.

### ۲.۱.۷. تصویب آیین‌نامه‌ها، مقررات و پیشنهادهای شهرداری

در ایران به‌موجب بند ۹ ماده ۸۰ قانون شوراها، تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آنها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور از وظایف شوراهای شهر است. شورای شهر با تصویب آیین‌نامه‌ها در واقع نظارت خود را بر روند امور شهرداری تحمیل می‌نماید و چه‌بسا آیین‌نامه پیشنهادی شهرداری برای اینکه بتواند تمایلات اعضای شورا را برآورده سازد با اصلاحاتی مواجه شود. به عبارت دیگر، شورای شهر با تصویب یا عدم تصویب و در صورت صلاحدید، با اصلاح آیین‌نامه‌ها بر شهرداری نظارت پیشینی دارد. هرچند که در عمل به دلیل سلطه حکومت مرکزی، شوراهای شهر کمتر امکان و مجال صدور آیین‌نامه پیدا کرده‌اند.

1. Municipal Corporation's Act.

2. Baldwin Act.

۳. تبصره ۲ بند ۱ ماده ۸۰ قانون شوراها: «شهردار نمی‌تواند همزمان عضو هیچ‌یک از شوراهای اسلامی شهر و روستای کشور باشد».

قانون گذار در ماده ۸۰ قانون شوراها، در خصوص تصویب آیین نامه‌ها یا تصویب مقررات خاص نیز وظایفی برای شورای شهر پیش‌بینی کرده است که تدوین این آیین نامه‌ها یا مقررات و تأیید و تصویب نام گذاری‌ها و طرح‌ها می‌تواند به‌نوعی برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری برای شورای شهر محسوب شود که با این ابزارها نظارت خود بر شهرداری را اعمال می‌نماید. این موارد را از ماده ۸۰ قانون به شرح زیر می‌توان استخراج کرد:

«بند ۱۹- نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود، با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل مؤسسات بر طبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش‌سوزی و مانند آن.

۲۰- تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیرمحصور شهری از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمران و زیبایی شهر.

۲۲- وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری.

۲۴- تصویب نام‌گذاری معابر، میدین، خیابان‌ها، کوچه و کوی در حوزه شهری و همچنین تغییر نام آنها با رعایت مقررات مربوط.

۲۵- تصویب مقررات لازم به پیشنهاد شهرداری جهت نوشتن هر نوع مطلب و یا الصاق هر نوع نوشته و آگهی و تابلو بر روی دیوارهای شهر با رعایت مقررات موضوعه و انتشار آن برای اطلاع عموم.

۲۸- وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان‌های عمومی توسط شهرداری برای خرید و فروش مایحتاج عمومی با رعایت مقررات موضوعه.

۲۹- وضع مقررات لازم در مورد تشریک مساعی شهرداری با ادارات و بنگاه‌های ذی‌ربط برای دایر کردن نمایشگاه‌های کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره با رعایت مقررات قانونی مربوط.»

برخی از وظایف پیش‌گفته در عمل با محدودیت‌هایی مواجه شده است؛ برای مثال برای حفاری، کمیسیون حفاری شهرستان؛ برای نام‌گذاری، کمیته نام‌گذاری شهرستان؛ و برای امور بهداشتی، وزارت بهداشت و درمان و کارگروه‌های بهداشت و درمان شهرستان تصمیم‌سازی می‌کنند که بسیاری از آنها با آیین نامه‌هایی از مرکز سیاست‌گذاری می‌شود.

در کشور کانادا نیز شورای شهر به سه صورت می‌تواند تصمیم‌گیری نماید که عبارت‌اند از:

قطعه‌نامه<sup>۱</sup>: برای تصمیمات معمول و غیرمستمر مانند پرداخت‌ها استفاده می‌شود؛ مانند تصویب هزینه‌های یک ماه شورا که برای یک بار و به صورت غیرمستمر تصویب و با اجرا متوقف می‌گردد.

آیین‌نامه<sup>۱</sup>: تصمیماتی که تأثیر طولانی‌مدت بر جامعه دارد. برای آیین‌نامه در کشور کانادا، می‌توان تعیین و تصویب نرخ عوارض و نحوه وصول یا منطقه‌بندی شهر را مثال آورد که به مدت تقریباً زیادی قابل اجراست و تا زمان لغو یا اصلاح از طریق آیین‌نامه جدید به اعتبار خود باقی است. سیاست‌گذاری<sup>۲</sup>: تصمیمات ثابت برای پرهیز از تصمیمات تکراری که معمولاً با قطعنامه‌ای تأیید می‌شوند. برای مثال، به‌جای تصمیم‌گیری مداوم در مورد نحوه کنترل آلودگی، شورا می‌تواند سیاستی را تصویب کند که در آن هر ملک دو بار در سال گواهی عدم آلاینده‌گی را دریافت دارد<sup>۳</sup>.

ماده ۲۶۵ قانون شهرداری قلمرو یوکان نیز در موضوعات عیدهای از جمله ایمنی، خدمات شهری و مشاغل تجاری، صلاحیت تدوین و تصویب آیین‌نامه را به شورای شهر داده است<sup>۴</sup>. چنان‌که ملاحظه می‌شود شورای شهر با تصویب آیین‌نامه، نظارت خود را بر بسیاری از امور جاری اعمال می‌کند و شهرداری موظف است بر اساس این آیین‌نامه عمل نماید.

### ۳.۱.۷. تصویب بودجه شهرداری

سند بودجه در واقع یک برنامه جامع مالی یک‌ساله شهرداری است که در آن کلیه هزینه‌ها و درآمدهای شهرداری پیش‌بینی می‌گردد. سند بودجه از سوی شهرداری تهیه و به شورای شهر تقدیم می‌شود تا شورا پس از بحث و بررسی به تصویب برساند. به‌موجب بند ۱۲ ماده ۸۰ قانون شوراها تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریح بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها از وظایف شورای شهر است. در واقع شورای شهر با تصویب سند بودجه کلیه خدمات، هم‌فعالیت‌ها و اقداماتی را که در طول سال مالی باید انجام شود مشخص می‌کند و هم از طریق تصویب بودجه سالانه بر هزینه‌ها و درآمدهای شهرداری نظارت می‌نماید. زیرا مطابق ماده ۳۳ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶، پرداخت هزینه‌ها در چارچوب بودجه و با طی مراحل قانونی امکان‌پذیر خواهد بود و بنابراین هیچ درآمد و هزینه‌ای خارج از بودجه مصوب شورای شهر قابل اعمال نیست.

فصل هفتم قانون شهرداری تورنتو<sup>۵</sup> به کنترل مالی اختصاص دارد که در این فصل پس از تشریح انواع بودجه در ماده ۲-۷۱ بیان می‌دارد: «به استثنای موارد دیگری که در این فصل پیش‌بینی شده است،

۱. By-Law

1. Policies

2. 2018 Council Member Guide, Prepared by Association Of Manitoba Municipalities

3. 265: A council may adopt bylaws for municipal purposes respecting the following matters: (a) the safety, health, and welfare of people and the protection of person and property, including fire protection, fireworks, other explosives, firearms, weapon or devices, ambulance services, emergencies and other emergencies; ....

4. Toronto Municipal Code

شورا فقط اختیار تصویب بودجه برای برنامه‌های عملیاتی و پروژه‌های سرمایه‌ای را دارد<sup>۱</sup>. در جای‌جای این فصل مشاهده می‌شود که هرگونه تصویب درآمد و هزینه برعهده شورای شهر است و به‌مانند ایران اصلاح و متمم بودجه نیز به تصویب شورا نیاز دارد چنان‌که بند B ماده ۸-۷۱ هرگونه هزینه بیش از تخصیص به یک برنامه را قبل از تعهد مستلزم تأیید شورای شهر دانسته است<sup>۲</sup>. همچنین بند ۲ قسمت A ماده ۲۱۵،۲،۵ قانون شهرداری تورنتو در بیان نقش و وظایف شورا، بودجه عملیاتی و سرمایه‌ای را نیازمند تصویب شورا عنوان می‌کند<sup>۳</sup> و یا بند ۲ ماده ۲۳۸<sup>۴</sup> و بند ۱ ماده ۲۳۹<sup>۵</sup> قانون شهرداری یوکان<sup>۶</sup> که به ترتیب تصویب بودجه سالانه و بودجه عملیاتی و سرمایه‌ای را نیازمند تصویب شورای شهر می‌شمارد.

#### ۴.۱.۷. تصویب وام‌ها و استقراض شهرداری

دریافت وام و استقراض می‌تواند به دو مسیر متفاوت بینجامد؛ یا توسعه شهری اتفاق می‌افتد یا به دلیل سرمایه‌گذاری نامناسب و نوع استقراض، منجر به ورشکستگی و ضرر هنگفت شهرداری می‌شود. به این دلیل در بند ۱۳ ماده ۸۰ قانون شوراها دریافت هر نوع وام و استقراض بعد از پیشنهاد شهرداری نیازمند بررسی دقیق و تصویب شورای شهر دانسته شده است تا شورای شهر بتواند نظارت خود را بر استقراض شهرداری اعمال نماید. در ماده ۲۵۱ قانون شهرداری یوکان<sup>۷</sup> و ماده ۸۴<sup>۸</sup> قانون دولت شهرداری استان نوآسکوشیا<sup>۱</sup> صدور

5. 71-2. Sole authority. "Except as otherwise provided in this chapter, Council has the sole authority for approving funding to operating programs and capital projects."
1. B. "Any expenditure that would result in a division exceeding the funding available in a program requires Council approval before a commitment is made to incur the expenditure, except for purchases made under § 195-9B(1) or 195-10F of Chapter 195, Purchasing."
2. 215-2.5. Role of Council. "The following matters shall require the approval of Council: ... (2) The annual consolidated operating and capital budgets of the Board. ..."
3. 238 "Annual operating and capital budget ... (2) On or before April 15 in each year, the council shall cause to be prepared the annual capital budget for the current year and the capital expenditure program for the next three financial years and shall by bylaw adopt these budgets."
4. 239 "Authorized expenditures (1) Subject to sections 238 and 241 and subsection (2), no expenditure shall be made that is not provided for in the annual operating budget or capital budget for the current year as adopted by council...."
5. Yukon Municipal Act 2002.
6. 251 "Borrowing powers and obligations: (1) Subject to this Act, the council may by bylaw authorize the borrowing of money for municipal purposes. (2) No money borrowed by a municipality shall be used for any purpose other than that stated in the bylaw, except that if, on completion of the work for which the money was borrowed, there remains an unexpended balance, the balance shall be used by the municipality."
7. Borrowing limits 84 "A municipality may borrow to cover the annual current expenditure of the municipality that has been authorized by the council, but the borrowing shall not exceed fifty per cent of the combined total of the taxes levied by the municipality for the previous fiscal year and the amounts received, or to be received, by the municipality from Her Majesty in right of Canada or in right of the Province or from an agency of Her Majesty."

مجوز استقراض به شهرداری به مانند ایران در صلاحیت شورای شهر بیان شده است.

### ۵.۱.۷. تصویب معاملات شهرداری

قانون گذار ایرانی در بند ۱۴ ماده ۸۰ قانون شوراها، تصویب معاملات شهرداری اعم از خرید، فروش، استیجاره، قاطعه و... را از وظایف شورا دانسته و به این ترتیب نظارت پیشینی شوراها بر معاملات شهرداری را وجاهت قانونی بخشیده است. بند ۱۴ این ماده می‌گوید: «تصویب معاملات و نظارت بر آنها اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجاره که بنام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری» است. هرچند برخی از نویسندگان تصویب معاملات از سوی شورا را دارای ماهیت تکلیفی دانسته، عقیده دارند که «صرفاً شورا می‌تواند به علت عدم تطبیق معامله با مقررات یا بودجه مورد عمل شهرداری از تصویب آن امتناع نماید» (فقیه، ۱۳۹۲: ۹۵)، ولی به نظر می‌رسد شورا معامله‌ای را که از نظر قانونی و انطباق با بودجه مغایرتی ندارد در صورتی که به صلاح و مصلحت شهر نداند نباید تصویب کند.

با توجه به اینکه قبول اعانات و همچنین اهدای هدایا در قالب هبه صورت می‌گیرد و هبه هم یک نوع معامله محسوب می‌شود، نیاز به تصویب شوراها در شهر دارد. علاوه بر آن، بند ۱۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری نیز به طور خاص اهدا و قبول اعانات و هدایا به نام شهر و همچنین دادن مدال و نشان‌های شهر را با تصویب انجمن شهر (شورای شهر جایگزین انجمن شهر شده است) امکان‌پذیر دانسته است. ماده ۵۱ قانون دولت شهرداری استان نوا اسکوشیا در فروش املاک شهرداری، ماده ۱۴۱(۲) همان قانون در برگزاری حراج عمومی، و نیز بند C و D ماده ۱۰۱(۲) قانون شهرداری انتاریو در استفاده از زمین تحت مالکیت شهرداری و تعیین شرایط فروش یا اجاره یا تصرف در قیمت اموال شهرداری و...، تصویب شورای شهر را لازم شمرده است. اما باید به این نکته هم توجه کرد که در اغلب قانون شهرداری‌های استان‌های مختلف کانادا بودجه‌های عملیاتی و سرمایه‌ای برای موارد خاص تخصیص می‌یابد و در صورت افزایش در پرداخت بودجه یک برنامه که در واقع یک معامله است، نیاز به تصویب شورای شهر دارد؛ برای نمونه، قانون شهرداری تورنتو در فصل هفتاد و یک، تحت عنوان کنترل مالی مقرر می‌دارد:

«۷۱-۸ صلاحیت هزینه بودجه عملیاتی:

A. بررسی سطوح هزینه

B. هرگونه هزینه بیش از تخصیص برای یک برنامه قبل از تعهد مستلزم تأیید شورای شهر است.»  
 ماده ۶۵ قانون دولت شهرداری استان نوا اسکوشیا و ماده ۱۰۱(۱) قانون شهرداری تورنتو، تأیید سیاست‌های کمک‌های بلاعوض به اشخاص و تصویب اعطای کمک‌های بلاعوض به شخص یا گروه



را با شورای شهر دانسته است.

### ۶.۱.۷. تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکتهای وابسته

شهرداری به دلیل گسترده بودن حوزه فعالیت خود، اعم از عمرانی، فرهنگی، خدماتی و...، نیازمند تأسیس مؤسسات و شرکتهای وابسته به شهرداری برای ارائه تخصصی و بهتر این خدمات به شهروندان است. این مؤسسات و شرکتهای برای نحوه اداره خود و سازماندهی امور مربوط به وظایف و کارکردهای نیازمند یک سند جامع به نام اساسنامه است که از سوی شهرداری تهیه می شود و برابر بند ۱۵ ماده ۸۰ قانون شوراها به تصویب شورای شهر می رسد. شورا برای رسیدن به اهدافی که مد نظر دارد، می تواند در این اساسنامه تغییراتی را اعمال نماید تا با برنامه ها و سیاست های شورا همسو گردد. هرچند تأیید وزارت کشور نیز در این بند مقرر شده است، ولی این تأیید به مانند بررسی مصوبات و عوارض محلی از لحاظ صحت طی فرایند و انطباق با قوانین و مقررات است.

در قوانین بررسی شده کشور کانادا در خصوص لزوم تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکتهای وابسته به شهرداری، ماده صریحی که این امر را لازم دانسته باشد پیدا نشد، اما از مواد مختلف در قوانین شهرداری همچون تأیید ساختار اداری شهرداری و هیئتهای محلی یا تأیید سازمان مدیریت شهری (مانند ماده ۱۷۳(۳) و ماده ۱۷۴ قانون شهرداری تورتو<sup>(۱)</sup>، می توان این امر را استنباط کرد.

1. 173(3) Before the council of a municipality votes on whether to support or oppose a restructuring proposal, the council shall or may, as applicable, do the following things when the proposal is being developed or after it is developed:
  1. Council shall consult with the public by giving notice of, and by holding, at least one public meeting.
  2. Council shall consult with such persons or bodies as the Minister may prescribe.
  3. Council may consult with such other persons and bodies as the municipality considers appropriate.
- 174 (1) At the request of one of the following, the Minister may establish a commission on or before December 31, 2002 or such later date as the Lieutenant Governor in Council may prescribe, either before or after the December 31, 2002 deadline has passed, to develop a proposal for restructuring municipalities and unorganized territory in a geographic area or in such greater or lesser area as the Minister may prescribe:
  1. A municipality in a geographic area.
  2. At least 75 residents of the unorganized territory in the geographic area.

Restructuring proposal

  - (2) The commission shall develop a restructuring proposal for the prescribed geographic area or for such part of it as the commission considers advisable.

Limitation

  - (3) A restructuring proposal shall not provide for a type of restructuring other than a prescribed type of restructuring.

### ۷.۱.۷. تصویب برقراری یا لغو عوارض شهری

دولت‌ها برای اهداف مختلفی مانند کنترل نقدینگی، کاهش تورم، هدایت سرمایه‌ها به سوی فعالیت‌های موردنیاز و مولد، و کسب درآمد، نسبت به تعیین عوارض اقدام می‌کنند که عمدتاً از سوی دولت مرکزی انجام می‌گیرد. تفاوت عوارض با نرخ خدمات در این است که پرداخت‌کننده عوارض در برابر آن، خدمت خاص و مستقیم دریافت نمی‌کند؛ مانند عوارض بر واحدهای مسکونی، تجاری و عوارض خودر، در صورتی که در تعیین نرخ خدمات برای یک خدمت خاص نرخ مشخصی معین می‌شود و فقط در برابر ارائه مستقیم آن خدمت از دریافت‌کننده خدمت هزینه آن اخذ می‌شود؛ مانند هزینه صدور پروانه ساختمانی و هزینه صدور پاسخ استعلامات دفاتر اسناد رسمی. قانون شوراها در بند ۱۶ ماده ۸۰ تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن را از وظایف و اختیارات شورای شهر دانسته است. برای پیشگیری از وضع عوارض محلی ناعادلانه و خارج از سیاست‌های دولت در آخر این بند عبارت «با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود» اضافه شده است و وزارت کشور نمونه تعرفه عوارض محلی را تهیه و به شهرداری‌ها و شوراها ابلاغ می‌کند. همچنین در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی (موسوم به قانون تجمیع عوارض) مصوب ۲۲ دی ۱۳۸۱ مجلس شورای اسلامی، محدودیت‌هایی برای وضع عوارض محلی ایجاد شده است.

در کشور کانادا اختیار تعیین مالیات و عوارض به شوراهای محلی داده شده است. در مواد ۳۱۲ به بعد قانون شهرداری تورنتو، عوارض محلی شهرداری بیان شده که اختیار بیشتری در تعیین و تصویب عوارض به شهرداری داده است. ولی مطابق بند ۹ ماده ۳۱۷ این قانون، شورا می‌تواند مالیات‌های وضع شده برای ملک را تعدیل نماید.<sup>۱</sup> از طرف دیگر شورای شهر با تصویب بودجه سالانه، نرخ مالیات بر دارایی و سایر منابع درآمد را نیز تعیین می‌نماید. وظایف شورا در تعیین مالیات عبارت‌اند از: مالیات املاک و اموال، مالیات خدمات ویژه (املاکی که خدمات خاص دریافت می‌کنند)، هزینه‌ها و هزینه‌های کاربر (پرداخت هزینه دریافت خدمات مستقیم)، برنامه‌های اعتباری مالیاتی (در راستای انعطاف‌پذیری مالیات بقیه برای جبران اعتبار باید مالیات بیشتری بدهند)<sup>۲</sup>. همچنین ماده ۲۴۶ قانون شهرداری یوکان<sup>۱</sup> به شورای شهر اختیار تعیین

1. Adjustments to interim levy (9) "If the council of a municipality is of the opinion that the taxes levied under subsection (1) on a property are too high or too low in relation to its estimate of the total taxes that will be levied on the property, the council may adjust the taxes on the property under subsection (1) to the extent it considers appropriate."

2. 2018 Council Member Guide, Prepared by Association Of Manitoba Municipalities

املاک مشمول مالیات (بند A) وضع مالیات بر توسعه محلی<sup>۲</sup> (بند B) را داده است و تعویق مالیات از سوی شورا را در ماده ۲۴۷ تجویز کرده است.<sup>۳</sup> مواد ۶۹ تا ۷۱ قانون دولت شهرداری استان نوااسکوشیا نیز اختیار تعیین معافیت، کاهش و سیاست‌های مالیاتی را به شورای شهر داده است.

### ۸.۱.۷. تصویب نرخ خدمات شهرداری

در ایران شهرداری در مقابل ارائه خدمات به شهروندان هزینه‌هایی را به صورت مستقیم دریافت می‌دارد که نرخ این خدمات از طریق شهرداری پیشنهاد و از سوی شورای شهر تصویب می‌گردد. این یک منبع درآمد برای شهرداری نیز شمرده می‌شود. همچنین شورای شهر کرایه حمل و نقل عمومی را تعیین و تصویب می‌نماید (بند ۲۷ ماده ۸۰ قانون شوراها). بند ۲۶ ماده ۸۰ قانون شوراها تصویب نرخ خدمات ارائه شده از سوی شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن را با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها و نیز رعایت مقررات مربوط، به‌عهده شورای شهر گذاشته است.

در بند ۳ ماده ۲۲۴ قانون شهرداری تورتو، تعیین خدمات شهر و سطح آن برعهده شورا گذاشته شده<sup>۴</sup> و تعیین نرخ هزینه‌های خدمات در قالب بودجه و عوارض با شورای شهر است. ماده ۲۴۸ قانون شهرداری یوکان تعیین هزینه خدمات شهری را به‌عهده شورای شهر قرار داده است.<sup>۵</sup>

3. 246 Council's power of taxation: "A council may, by bylaw and to the extent of its jurisdiction (a) in accordance with the Assessment and Taxation Act, levy a tax on any taxable real property within its municipal boundaries; and (b) in accordance with the Assessment and Taxation Act, levy a local improvement tax."

۱. توسعه محلی شامل پروژه‌های ساخت و ساز جدید یا بازسازی می‌شود که برای ارتقای مناطق خاص شهر طراحی شده است. برای مثال، می‌توان به سنگ‌فرش خیابان‌ها، گذرگاه‌ها، تغییر پیاده‌رو و آبروها اشاره کرد.

2. 247 Tax deferral agreement for seniors: "(1) A council may, by bylaw, authorize its collector of taxes to enter into an agreement with a taxpayer, in accordance with the Seniors Property Tax Deferral Act, to defer the payment of taxes levied under section 246. ..."

3. 2018 Council Member Guide, Prepared by Association Of Manitoba Municipalities

Role of council

224 It is the role of council,

(a) to represent the public and to consider the well-being and interests of the municipality;

(b) to develop and evaluate the policies and programs of the municipality;

(c) to determine which services the municipality provides;

(d) to ensure that administrative policies, practices and procedures and controllership policies, practices and procedures are in place to implement the decisions of council;

(d.1) to ensure the accountability and transparency of the operations of the municipality, including the activities of the senior management of the municipality;

(e) to maintain the financial integrity of the municipality; and

(f) to carry out the duties of council under this or any other Act.

4. 248 Municipal service charges

(1) A council may, by bylaw and to the extent of its jurisdiction, impose a municipal service charge.

(2) An unpaid municipal service charge may be collected in the same manner as an unpaid tax

### ۹.۱.۷. بررسی و تأیید طرح‌های هادی، جامع شهرسازی، تفصیلی، حریم و محدوده قانونی شهر

در ماده ۱ «قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳» طرح‌های هادی، جامع و تفصیلی تعریف شده و نحوه تعیین محدوده و حریم شهرها هم برابر «قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا، شهرک و نحوه تعیین آن‌ها مصوب ۱۳۸۴» به موجب طرح‌های هادی و جامع شهری معین شده است.<sup>۱</sup> مطابق تبصره ۱ ماده ۳ و بند ۳ ماده ۴ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری مصوب ۲۲ بهمن ۱۳۵۱، قبل از تصویب طرح‌های جامع و تفصیلی در شورای عالی شهرسازی، أخذ و جلب نظر انجمن شهر (شورای اسلامی شهر جایگزین آن شده است) لازم است. قانون‌گذار در بندهای ۱۱ و ۳۴ ماده ۸۰ قانون شوراهای، همکاری در تهیه طرح‌های جامع، هادی و تفصیلی شهر و تأیید آن‌ها را از وظایف شورای شهر برشمرده است.<sup>۲</sup> شورای شهر با در نظر گرفتن دیدگاه‌های مردم و دغدغه‌های عمومی در این طرح، نظریات خود را می‌تواند تصویب نماید، ولی شورا تصمیم‌گیر نهایی نیست، اما از این طریق هم بر شهرسازی و هم بر تعیین طرح‌های فنی و مهندسی نظارت دارد.

در کشور کانادا علاوه بر شهردار، مدیر ارشد اداری (CAO)<sup>۳</sup> نیز از سوی اعضای شورا برگزیده می‌شود که شورا با مشورت وی سرپرستان بخش‌ها را تعیین می‌نماید و سرپرستان بخش به مدیر یا مستقیم به شورا گزارش می‌دهند. بخش‌ها عبارت‌اند از: مهندسی شهر، سرپرست امور، خزانه‌دار، شهرسازی، امور تفریحی، و آتش‌نشانی، که برابر ماده ۶۷ قانون شهرداری استان نیوفاندلند و لابرادور<sup>۴</sup> شورا می‌تواند رئیس بخش را تعلیق یا عزل نماید.<sup>۵</sup> چنان که ملاحظه می‌شود در کشور کانادا هرچند

under the Assessment and Taxation Act.

۱. مواد ۵ و ۶ این قانون

۲. بند ۱۱ (اصلاحی ۳۱ خرداد ۱۳۹۰): همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تأیید وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی.

– بند ۳۴ (الحاقی ۶ مهر ۱۳۸۲): بررسی و تأیید طرح‌های هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها پس از ارائه آن توسط شهرداری و ارسال به مراجع ذی‌ربط قانونی جهت تصویب نهایی.

3. Chief Administrative Officer

4. Newfoundland and Labrador

5. Municipal Council Handbook, Newfoundland & Labrador, 2017

67 (1). Where a council is of the opinion that the manager, clerk or a departmental head has misconducted himself or herself in the performance of his or her duties or in the exercise of his or her powers under this Act, the council may, by a vote of 2/3 of the councillors in office, suspend the manager, clerk or department head from his or her office for a period which the council may determine.

(2) A council may determine, by a vote of 2/3 of the councillors in office, if a suspended manager, clerk or department head is to receive his or her salary during the period of suspension and may include periods without pay and with pay during that suspension.

نظارت شورا به صورت تصویب طرح جامع و تفصیلی نیست، ولی می‌تواند به صورت غیرمستقیم از طریق مدیر ارشد اداری بر سرپرست بخش مهندسی شهر نظارت داشته باشد؛ یعنی شورای شهر از طریق مدیر ارشد اداری بر بخش مهندسی شهر نظارت دارد و سرپرست بخش گزارش خود را به مدیر ارشد اداری و به شورای شهر ارائه می‌کند و به این نحو شورای شهر نظارت خود را هم به صورت بی‌واسطه بر بخش مهندسی و هم از طریق مدیر اجرایی (باواسطه) اعمال می‌نماید. پس نحوه نظارت شورای شهر بر طرح‌های شهری در این دو کشور تفاوت اساسی با هم دارد.

### ۲.۷. نظارت حین اجرا یا عملیات

شورای شهر در برخی از اعمال شهرداری، مانند ارائه خدمات عمومی حین اجرا نظارت دارد که تحت عنوان نظارت حین اجرا یا عملیاتی دسته‌بندی می‌گردد. در این میان بر بعضی از این اقدامات هم نظارت پیشینی و هم نظارت حین اجرا وجود دارد؛ یعنی هم نیاز است تا این اقدامات به تصویب شورای شهر برسد و هم شورای شهر در زمان اجرای آن نظارت می‌نماید، که در این بخش فقط این جنبه مورد بررسی قرار می‌گیرد. بسیاری از نویسندگان حقوق روابط شوراها و شهرداری اشاره‌ای به آن نداشته یا فقط ضمن بیان مطالب دیگر یادآور شده‌اند. در این نوع از نظارت، شورای شهر موظف به نظارت بر اعمال شهرداری در حین اجرا شده است که موارد به شرح زیر بیان می‌گردد:

#### ۱.۲.۷. نظارت بر نحوه ارائه خدمات عمومی شهرداری

در ایران شهرداری به عنوان بازوی اجرایی و قوه مجریه شورای شهر خدمات بسیاری به شهروندان ارائه می‌نماید. برای اینکه خدمات مطلوب ارائه شود شورا وظیفه دارد از طرف شهروندان بر نحوه ارائه آنها نظارت نماید تا هم به مصالح شهر و شهروندان باشد و هم از حیث و میل اموال عمومی جلوگیری گردد. در بند ۱۸ ماده ۸۰ قانون شوراها نظارت بر بهداشت عمومی شهر، در بند ۱۹ نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی که از سوی بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود. در بند ۲۱ نظارت بر ایجاد گورستان، غسلخانه و تهیه وسایل حمل اموات مطابق با اصول بهداشت و توسعه شهر و بند ۲۳ نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میداين و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی شهر بر طبق مقررات موضوعه را ذکر کرده است که همگی نوعی خدمت عمومی است و به نظر بر طبق این تصریحات قانونی، شورا وظیفه دارد تا بر چگونگی انجام این خدمات نظارت داشته باشد و در صورت مشاهده کاستی و نارسایی‌ها و... از شهردار سؤال نماید یا به وی تذکر دهد. گرچه برخی نظارت بر خدمات عمومی را پسینی دانسته و جنس و نوع نظارت را تعقیبی خوانده‌اند (فقیه، همان:

۱۲۸) تا شورا بعد از انجام امور، تخطی و تخلف را گزارش نماید، ولی به نظر با فلسفه نظارت و فلسفه شوراها که مشارکت در اداره امور جامعه است سازگار نیست و از طرف دیگر وقتی می‌توان در حین انجام امری با تذکر و سؤال از بروز تخلف و تخطی جلوگیری نمود عاقلانه‌تر این است که پیشگیری شود، نه اینکه شورا منتظر بماند بعد از تخلف دست به تعقیب و مجازات بزند.

در کشور کانادا مدیران ارشد اداری (CAO) کمک شایانی به شورای شهر می‌کنند تا بر امور شهرداری نظارت نماید. بخش ۵۳ قانون شهرداری استان نیوفاندلند و لابرادور به شورای شهر اجازه می‌دهد تا با دو سوم آرا یک نفر را به سمت مدیر شهر انتخاب نمایند که اغلب با عنوان مدیر ارشد اداری (CAO) شناخته می‌شود. مدیر شهر به منظور رفع نیاز شوراها برای نظارت اداری تعیین می‌شود و مسئول برنامه‌ریزی، اجرا، رفتار و اداره شهر مطابق با سیاست‌های شورا است.<sup>۱</sup> به این ترتیب، در کنار سایر وظایفی که مدیران ارشد اداری برعهده دارند به شورای شهر در نظارت بر نحوه ارائه خدمات عمومی شهرداری نیز یاری می‌رسانند.

#### ۲.۲.۷. نظارت بر امور مالی و حفظ سرمایه و دارایی شهرداری

نظارت بر امور مالی شهرداری را می‌توان شامل نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول (قسمت اول بند ۸ ماده ۸۰ ق.ش)، نظارت بر حساب درآمد و هزینه (قسمت دوم بند ۸) و هم شامل 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 (بند ۳۰ همان ماده) دانست. شورای شهر برابر این دو بند از ماده ۸۰ قانون شوراها وظیفه دارد بر نحوه اداره سرمایه و دارایی شهرداری و درآمد و هزینه‌های آن و شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته نظارت نماید و در صورت مشاهده تخلف یا نقض قانون به شهردار تذکر داده، از راه‌های قانونی پیگیری نماید. آنچه در این بین وجود دارد و بارها در این قانون ذکر شده، عبارت «به نحوی که مخل جریان عادی امور نباشد»<sup>۲</sup> است، که می‌تواند تفسیر موسع شده، مانع نظارت صحیح شورای شهر شود. به نظر می‌رسد با اصلاح این عبارت در قانون و به جای آن شفاف‌سازی چگونگی تعیین حدود و شیوه نظارت، می‌توان از تفسیر موسع و ممانعت از نظارت پیشگیری به عمل آورد.

در ایران برابر بند ۳۰ ماده ۸۰ قانون شوراها، انتخاب حسابرس رسمی وظیفه شورای شهر است. شورا با انتخاب حسابرس بر امور مندرج در بند ۳۰ نظارت می‌کند. در تبصره ۱ بند ۳۰ ماده ۸۰ قانون شوراها

1. Municipal Council Handbook, Newfoundland & Labrador, 2017, p 45.

۲. برای مثال، در بندهای ۳ و ۸ ماده ۸۰ قانون شوراها.

به صراحت قید شده است که ذی حساب یا قائم مقام باید مورد تأیید شورای شهر باشد. تبصره ۴ ماده ۳۴ آیین نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌ها نیز تکلیف می‌کند که ذی حساب دوم شهرداری یا قائم مقام او بنابه پیشنهاد شهردار و تأیید شورا منصوب می‌شود. ماده ۲۵ دستورالعمل نظام جامع مالی شهرداری نیز تعیین یا تغییر مدیر امور مالی از سوی شهردار را بدون موافقت شورای شهر مجاز نمی‌داند.

در قوانین شهرداری استان‌های مختلف کانادا مشاهده می‌شود که مکانیسم‌های روشن و شفاف برای دسترسی عموم مردم به خصوص شورا به اسناد و مدارک وجود دارد و بسیاری از سرپرستان بخش‌های مختلف موظف به ارائه گزارش مستقیم به شورا هستند. برای نمونه بر اساس قانون آزادی اطلاعات و حفاظت حریم خصوصی (FIPPA)<sup>۱</sup>، شهرداری موظف است حتی برای شهروندان عادی نیز هرگونه دسترسی به اسناد را فراهم نماید، مگر اینکه دلیل روشن و واضحی بر محرمانگی آنها داشته باشد یا اسناد حاوی اطلاعات شخصی باشد. در کشور کانادا به موجب قانون شهرداری‌های استان‌های مختلف، شورا حق تعیین خزانه‌دار یا حسابرس و ... را دارد که موظف به ارائه گزارش حسابرسی به شورا هستند. ماده ۴۲(۱) و ۴۲(۲) قانون دولت شهرداری استان نوااسکوشیا تعیین حسابرس شهرداری را برعهده شورا گذاشته و ارائه گزارش به شورا را مقرر داشته است. شبیه این ماده در قوانین استان‌های مختلف وجود دارد در استان پرنس ادوارد ایسلند، حسابرس و مسئول امور مالی از سوی مدیر اجرایی منصوب می‌شوند و ملزم به ارائه گزارش به شورا هستند<sup>۲</sup>. ملاحظه می‌گردد که در کشور کانادا مسئول امور مالی از جانب مدیر اجرایی منصوب می‌شود و ملزم به ارائه گزارش به شورا است و در ایران مسئول امور مالی با موافقت شورا منصوب می‌شود. همچنین در هر دو کشور حسابرس رسمی برای نظارت بر امور مالی شهرداری از سوی شورا انتخاب شده، ملزم به ارائه گزارش به شورا است.

### ۳.۲.۷. نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری

شهرداری‌ها به دلیل داشتن شخصیت حقوقی مستقل و گستردگی حوزه فعالیت ممکن است با اشخاص حقیقی و حتی حقوقی تعارض منافع پیدا کنند و از طرف دیگر در اجرای پروژه‌های عمرانی و ... احتمال بروز حوادث و آسیب به اموال و حتی جان اشخاص متصور است. از طرف دیگر به دلیل اینکه شهرداری حافظ منافع عمومی است و از شهروندان عوارض و ... دریافت می‌کند و کارگران و کارکنان زیادی هم به کار می‌گیرد، ممکن است طرف دعاوی در دادگاه‌ها و مراجع مختلف باشد، حفظ حقوق شهرداری در این مراجع حائز اهمیت است و چه بسا محکومیت در دعوایی موجب زیان مالی فراوان شود و همچنین اعتبار شهرداری و

1. Freedom of Information and Protection of Privacy Act.

۲. ماده ۲۷ قانون شهرداری استان پرنس ادوارد ایسلند.

شورای شهر را هم خدشه‌دار نماید. به این منظور قانون‌گذار با درک حساسیت موضوع، در بند ۱۷ ماده ۸۰ قانون شوراها حق نظارت بر دعاوی شهرداری را برای شورای شهر به رسمیت شناخته است. نکته مهم این است که این نظارت در همه دعاوی اعمال می‌شود، نه فقط در دعاوی دادگستری و شامل مراجع حل اختلاف کارگری، تأمین اجتماعی و... و شورای شهر با نظارت در حین جریان دعاوی از تضييع حقوق شهروندان و شهرداری جلوگیری می‌نماید و اگر نظارت پسینی انجام گیرد و رأی صادر و اعتبار امر مختوم را پیدا نماید، نظارت پسینی به سختی می‌تواند حقوق ضایع شده شهرداری را جبران نماید؛ بنابراین نگرانگان این مقاله بر این عقیده‌اند که در این خصوص نیز نظارت در حین جریان دعاوی انجام می‌گیرد و شهرداری موظف است دسترسی به اسناد و مدارک را برای شورا فراهم نماید و آنان را در جریان و روند پرونده قرار دهد.

با بررسی منابع در دسترس و قوانین استان‌های مختلف چنین اختیار و وظیفه‌ای برای شورای شهر در کشور کانادا ملاحظه نشد. ولی در اکثر استان‌ها یکی از مواردی که شورای شهر می‌تواند جلسه غیرعلنی برگزار نماید در شرایطی است که دستور جلسه شورا دعاوی حقوقی یا دعاوی احتمالی یا موضوعاتی است که در دادگاه‌های اداری مطرح شده و بر شهر یا هیئت محلی تأثیرگذار باشد.<sup>۱</sup> به نظر می‌رسد با این وصف می‌توان نظارت شورای شهر بر دعاوی حقوقی را نیز استنباط کرد.

#### ۴.۲.۷. نظارت بر عملکرد شهردار

در بحث پیشین، انتخاب شهردار به عنوان مدیر شهر را از اقسام نظارت شورای شهر بر شهرداری عنوان و به تفصیل بیان کردیم. اما نظارت شورا با انتخاب شهردار به پایان نمی‌رسد و در طول تصدی این سمت نیز شورای شهر بر عملکرد وی نظارت دارد. این نظارت می‌تواند از طریق تذکر، سؤال و استیضاح مطرح گردد. بر اساس ماده ۸۳ قانون شوراها در ایران شورای شهر چنانچه بر عملکرد شهردار یا شهرداری اعتراض یا ایرادی داشته باشد، می‌تواند به شهردار تذکر دهد و در صورت عدم رعایت مفاد تذکر، موضوع به صورت سؤال مطرح می‌شود که به صورت کتبی به شهردار ابلاغ می‌گردد و شهردار باید در جلسه شورا به سؤال پاسخ دهد که اگر جواب قانع‌کننده نبود یا شهردار در جلسه حاضر نشد در جلسه بعدی با امضای یک سوم اعضای شورا استیضاح می‌شود. چنانچه پاسخ شهردار شورای شهر را قانع نکند و دو سوم اعضا به شهردار رأی مخالف بدهند از کار برکنار خواهد شد. با این اوصاف، شورای شهر در حین

1. Toronto Municipal Code 27-5.15. Closed meetings. A. Subjects for closed meetings. Council or a committee may close a meeting to the public to discuss the following ... (5) Litigation or potential litigation, including matters before administrative tribunals, affecting the City or a local board... Nova Scotia Municipal Government Act. Open meetings and exceptions (2) The council or any committee appointed by the council may meet in closed session to discuss matters relating to .... (f) litigation or potential litigation;...



تصدی سمت شهرداری نیز بر وی نظارت دارد و این نظارت فقط با انتخاب وی پایان نمی‌پذیرد. در کشور کانادا چون شهردار رئیس شورای شهر است، به نظر جنبه تشریفاتی وی غلبه دارد. برخی اعتقاد دارند که «نتیجه این است که شهردار از اختیارات مشخصی برخوردار نیست و اختیار کافی برای هدایت و راهبری فعالیت‌های شورا را ندارد، بلکه بیشتر به‌عنوان یک شخص برجسته یا کسی که سرمایه سیاسی وی ممکن است در مواردی به نفع شورا باشد مورد استفاده قرار می‌گیرد و شهردار فقط یک رأی در شورا دارد» (Makuch & Shuman, 2016: 20). اعضای شورا فقط بعد از شهردار زمانی که وی موضوعی را ارائه کرده یا در مورد موضوعی صحبت کرده است می‌توانند از وی سؤال نمایند که سؤال یک عضو و پاسخ‌های شهردار به آنها نمی‌تواند در هر موضوع از ۵ دقیقه تجاوز کند. از طرف دیگر، استان‌های مختلف کانادا قوانینی را برای اداره امور شهرداری و تعیین اختیارات شهرداران و شوراهای وضع کرده‌اند که در اکثر آنها اشخاصی با عناوین متفاوت مدیر ارشد اجرایی<sup>۱</sup>، مدیر ارشد انتخابی<sup>۲</sup>، رئیس رسمی<sup>۳</sup> و یا مدیر شهر<sup>۴</sup> از سوی شورا انتخاب می‌شوند. اما به‌طور کلی شهرداران به‌عنوان نقش رهبر مرکزی در ساختار حکومت محلی به رسمیت شناخته می‌شوند و در امور محلی این مقامات اجرایی به شورا پاسخگو می‌باشند<sup>۵</sup>. مدیر شهر مسئول برنامه‌ریزی، اجرا، رفتار و اداره شهر مطابق با سیاست‌های شورا است و برابر بخش ۶۷ قانون شهرداری نیوفاندلند و لابرادور، شورا می‌تواند مدیر شهر، کارمند یا رئیس بخش را به دلایل قانونی تعلیق یا عزل نماید<sup>۶</sup>. البته بند ۲ ماده ۲۴ قانون شهرداری پرنس ادوارد ایسلند می‌گوید: «شورا نمی‌تواند مدیر را عزل نماید مگر به دلیل عادلانه»<sup>۷</sup>. با این وصف، در کانادا شورا علاوه بر نظارت و استیضاح شهردار، حق سؤال از مدیران شهرداری و عزل آنان را نیز دارد.

### ۳.۷. نظارت پسینی

منظور از نظارت پسینی این است که شورای شهر به ارزیابی عملکرد شهرداری می‌پردازد تا میزان انطباق

1. Chief Executive Officer
2. Chief Elected Officer
3. Official Head
4. City Manager

۵. ماده ۲۷، ۱۱ قانون شهرداری تورنتو نحوه سؤال یا درخواست اطلاعات از سوی عضو شورا از مقامات اداری شهرداری را به تفصیل بیان می‌نماید.

6. 67. (1) Where a council is of the opinion that the manager, clerk or a departmental head has misconducted himself or herself in the performance of his or her duties or in the exercise of his or her powers under this Act, the council may, by a vote of 2/3 of the councillors in office, suspend the manager, clerk or department head from his or her office for a period which the council may determine
7. 24. Administrator: (1) Every council shall appoint an administrator who is not a member of council and who shall be the chief administrative officer of the council. Dismissal: (2) The council shall not dismiss the administrator except for just cause.

عملکرد آن را با مصوبات خود و حدود قوانین و مقررات مشخص نماید. در نظارت پسینی برعکس نظارت حین انجام کار که بیشتر به جنبه پیشگیری و ارشادی توجه دارد، جنبه تعقیبی نظارت غلبه دارد و چه بسا از طریق مراجع قانونی پیگیری گردد. موارد زیر را می‌توان از جمله نظارت پسینی شورای شهر بر شهرداری دانست.

### ۱.۳.۷. تفریغ بودجه شهرداری

تفریغ از نظر لغوی یعنی فارغ ساختن، فارغ کردن، خالی کردن ظرف (عمید، ۱۳۸۹: ۳۵۴)، و تفریغ بودجه در اصطلاح مالی فراغت از بودجه یا نتیجه اجرای بودجه است. بودجه از سوی شورای شهر تصویب شده، شهرداری آن را اجرا می‌کند. شورا با تصویب بودجه، نظارت پیشینی بر دخل و خرج شهرداری دارد و همچنین در حین اجرا نیز برابر موارد بیان شده، نظارت مستمر دارد و می‌تواند موارد نقض و تخطی از بودجه را ضمن سؤال و تذکر به شهردار اعلام نماید. اما برای بررسی نهایی انطباق عملکرد شهرداری با بودجه مصوب شورا عملیات تفریغ بودجه که یک نوع حسابرسی کلی عملیاتی مالی است انجام می‌گیرد و شورای شهر بررسی می‌نماید که شهرداری تا چه میزان به بودجه مصوب وفادار بوده و عمل کرده است. چون این تطبیق بعد از اجرا صورت می‌گیرد، نظارت پسینی نامیده می‌شود. ماده ۸۰ قانون شوراها در بند ۱۲ صلاحیت و تکلیف شورای شهر برای تفریغ، اصلاح و متمم بودجه شهرداری را بیان کرده است. در استان‌های مختلف کانادا برای نحوه حسابرسی بودجه سالانه شهرداری‌ها رویه‌های مختلفی پیش‌بینی شده است و در برخی موارد با تعیین حسابرس و مواردی با تشکیل کمیته حسابرسی نسبت به تهیه صورت مالی سالانه<sup>۱</sup> و ممیزی و حسابرسی صورت‌های مالی سالانه<sup>۲</sup> بر اجرای بودجه همان سال پس از اتمام سال مالی نظارت دارند.

### ۲.۳.۷. تأیید صورت جامع درآمد شهرداری

بند ۱۰ ماده ۸۰ قانون شوراها، یکی از وظایف شوراها را تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یک بار از سوی شهرداری تهیه می‌شود بیان می‌کند که به این وسیله شورا نظارت پسینی هم بر نحوه وصول درآمدها و هزینه‌کرد آنها دارد تا از آنچه مقرر کرده‌اند انحرافی نداشته باشد. شورا باید این گزارش را بعد از تأیید برای اطلاع شهروندان منتشر نماید. در کشور کانادا شورا به وسیله مدیر ارشد اداری یا سرپرستان بخش‌ها و خزانه‌دار و... نظارت گسترده‌ای بر حساب درآمد و هزینه شهرداری دارد و آنان مسئول و ملزم هستند به صورت مستقیم یا با واسطه به شورا

۱. ماده ۸۶ قانون شهرداری‌ها ۱۹۹۹، به نقل از Municipal Council Handbook, Newfoundland & Labrador

۲. ماده ۸۷ قانون شهرداری‌ها ۱۹۹۹، به نقل از Municipal Council Handbook, Newfoundland & Labrador

در خصوص امور مالی گزارش دهند. برای مثال، بند F ماده ۳،۱،۶ قانون شهرداری تورنتو<sup>۱</sup> مأمور حسابداری را مسئول پاسخگویی و گزارش به شورا معرفی کرده است. شورا بر وضعیت مالی شهرداری در طول سال نظارت می‌کند و در مورد وضعیت مالی شهرداری در پایان سال به مردم گزارش می‌دهد.<sup>۲</sup>

### ۳.۳.۷. نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورای شهر

مصوبات شورای شهر به شهرداری برای اجرا ارسال می‌گردد و شهرداری ملزم به اجرای مصوبات قانونی شورای شهر است، اما برای اطمینان از اجرای این مصوبات نهادی لازم است تا بر اجرای صحیح آن‌ها نظارت نماید و با توجه به اینکه نهاد وضع‌کننده بهتر از همه می‌تواند انطباق یا تخلف از اجرای مصوبات خویش را تشخیص دهد و برای پرهیز از ایجاد دستگاه و نهادهای متعدد، در بند ۳ ماده ۸۰ قانون شوراها، همان شورا صالح بر نظارت بر حسن اجرای مصوبات است. شورا پس از تصویب مصوبات می‌تواند میزان اجرای مصوبات خود را بررسی نماید تا پابندی شهرداری به مصوبات و اجرای آن‌ها را بسنجد که در صورت بروز تخلف یا تخطی از مصوبات، از ابزارهای قانونی علیه شهرداری استفاده نماید. بند ۴ ماده ۲۲۴ قانون شهرداری انتاریو ۲۰۰۱ در بیان وظایف شورا می‌گوید: «اطمینان از اینکه سیاست‌ها، شیوه‌ها و رویه‌های اداری و سیاست‌ها و رویه‌های کنترلی برای اجرای تصمیمات شورا وجود دارد» و بند ۱ ماده ۲۲۷ در بیان وظایف مدیران و کارکنان شهرداری اشعار می‌دارد: «اجرای تصمیمات شورا و ایجاد شیوه و رویه‌های اداری برای اجرای تصمیمات شورا». در مواد مختلف که وظایف مدیران شهرداری بیان شده است آنان ملزم به ارائه گزارش به شورای شهر هستند (از جمله حسابرس، برابر بند ۵ ماده ۲۹۶؛ مدیران پاسخگو<sup>۳</sup>، برابر ۱،۶-۳ قانون شهرداری تورنتو؛ مدیر اجرایی، به موجب بند A ماده ۱۸۴ قانون شهرداری یوکان باید مستقیم به شورا گزارش دهد. به موجب بند ۲ ماده ۳۲ قانون شهرداری نواسکوشیا مدیران بخش‌ها ملزم به ارائه گزارش به شورای شهر هستند).

### ۴.۳.۷. تحقیق و تفحص از شهرداری

بعد از اصلاحات سال ۱۳۹۶ که در قانون شوراها انجام گرفت، در ماده ۸۱ این قانون فرایند انجام تحقیق و تفحص از شهرداری با درخواست یک سوم اعضای شورا پیش‌بینی گردید. به این ترتیب، یک سوم اعضای شورای شهر می‌توانند تقاضای تحقیق و تفحص در هر یک از امور مربوط به وظایف شهرداری‌ها

3. Toronto Municipal Code: "3-1.6. Reports... F: Subject to 3-3.3D the Auditor General shall submit all audit-related reports to Council through the Audit Committee, including the annual report required under Subsection A that shall also include the savings achieved..."

1. 2018 Council Member Guide, Prepared by Association Of Manitoba Municipalities.

2. Accountability Officer.

یا سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری را به صورت کتبی به رئیس شورای شهر تحویل نمایند که رئیس شورا به کمیسیون مربوط ارجاع می‌دهد و در صورت تصویب تحقیق و تفحص، گزارش کمیسیون تهیه و بعد از طی مراحل در شورا مطرح می‌شود و شهردار یا مسئولان شهرداری دفاعیات خود را ارائه می‌نمایند و رأی‌گیری انجام می‌شود. در صورتی که گزارش به تصویب شورا برسد و در گزارش، تخلف احراز و درخواست تعقیب شده باشد، متخلف از سوی رئیس شورای اسلامی شهر حسب مورد به قوه قضاییه یا مرجع رسیدگی به تخلفات اداری معرفی می‌شود تا خارج از نوبت مورد رسیدگی قرار گیرد و نتیجه آن به شورای اسلامی شهر اعلام شود. این هم یک نوع نظارت پسینی و تعقیبی است که شورای شهر بر شهرداری اعمال می‌نماید و تا پیش از اصلاحات سال ۹۶، جای خالی آن مشاهده می‌شد. در کشور کانادا شورای شهر کمیته یا کمیسیون صداقت تشکیل می‌دهد که علاوه بر ارائه مشاوره در خصوص قانون تضاد منافع شهرداری، رسیدگی به نقض قوانین از سوی اعضای شورا، ارائه نظر در خصوص سیاست و گزارش‌های اخلاقی و... انجام وظایفی را که از سوی شورا تعیین می‌شود برعهده دارد که می‌تواند تحقیق و تفحص در مورد شهرداری باشد.<sup>۱</sup> همچنین آلودزمان<sup>۲</sup> - که عنوان دادآور برای آن در فارسی مناسب به نظر می‌رسد - برابر ماده ۳۶،۴ قانون شهرداری تورنتو در کنار سایر وظایف خود برابر قانون، از سوی شورا هم وظایفی را که تعیین می‌شود باید انجام دهد و هم مطابق ماده ۳۶،۶ همان قانون در صورت درخواست شورا یا به ابتکار خود نسبت به موضوعاتی می‌تواند تحقیق و تفحص نماید و در صورت کشف تخلف، درخواست‌های خود را به مراجع قضایی ارسال نماید. با این توصیف، نوعی از تحقیق و تفحص از شهرداری را در قوانین شهرهای کانادا می‌توان یافت.

## ۸. نتیجه‌گیری

از آنچه بیان شد مشخص می‌شود که شهرداری به‌عنوان یک نهاد عمومی در ایران دارای شخصیت حقوقی مستقل است و طیف گسترده‌ای از وظایف در ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها برای این نهاد مقرر شده است که در حال حاضر برخی از آنها در حیطه وظایف سایر دستگاه‌های اجرایی قرار گرفته است. وظایف شهرداری و اختیارات شهرداری را در چهار حوزه عمرانی، انضباط شهری، بهداشت شهری و مالی دسته‌بندی می‌نمایند (آقایی، ۱۳۹۸: ۲۴۵). شهرداری در سیستم عدم تمرکز به‌عنوان قوه مجریه نهاد یا حکومت محلی است و این نهاد محلی در ایران شوراهای اسلامی شهر و در کانادا شورای شهر است. در واقع، شورای شهر تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و نظارت در حوزه شهری را برعهده دارد که اجرای این

۱. ماده ۳، ۴، ۳ قانون شهرداری تورنتو.

تصمیمات و برنامه‌ها از مجرای شهرداری انجام می‌گیرد. هرچند برابر قانون اساسی و برخی قوانین عادی، حوزه تصمیم‌گیری و نظارت شوراها باید تمام مسائل محلی حوزه جغرافیایی خود باشد، ولی اینک فقط به حوزه شهری و شهرداری محدود شده است. ماده ۸۰ قانون شوراها، وظایف شوراهای شهر را در ۳۴ بند مقرر داشته است که می‌توان به چهار دسته تقنینی، مشورتی، اجرایی و نظارتی تقسیم کرد. اما اگر نگاه از زاویه دیگری باشد، ملاحظه می‌شود که وظایف تقنینی و اجرایی نیز می‌تواند جنبه نظارتی داشته باشد؛ برای مثال، تصویب بودجه که می‌تواند نظارت پیشینی برای اعمال شهرداری باشد. با این وصف، در این نوشتار جنبه نظارتی وظایف شورای شهر در خصوص شهرداری مد نظر قرار گرفته است. در دو کشور مورد مطالعه، شهردار از سوی شورای شهر انتخاب می‌شود و شورای شهر بر کار شهرداری نظارت دارد؛ با این تفاوت که اختیار و حوزه فعالیت شهرداری در کانادا وسیع‌تر از ایران بوده، شهردار هم‌زمان رئیس شورای شهر نیز می‌باشد. در کلیت نظارت شورای شهر بر شهرداری در این دو کشور، به سه شکل نظارت پیشینی با تصویب برنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها، مقررات، بودجه و...؛ نظارت حین اجرا مانند نظارت بر نحوه ارائه خدمات شهری، حفظ دارایی، امور مالی و اموال شهرداری؛ نظارت پسینی مانند تفریح بودجه و ارزیابی اجرای مصوبات شورا از سوی شهرداری انجام می‌پذیرد، اما نحوه اجرا و جزئیات آنها تفاوت دارد. حتی این جزئیات در استان‌های مختلف کشور کانادا با هم متفاوت است.

در کشور ایران مدیر امور مالی و ذی‌حسابی شهرداری با تأیید و موافقت شورای شهر منصوب می‌شود. در کشور کانادا با توجه به مقررات و قوانینی که هر استان برای شهرداری‌های خود دارد نوع نظارت‌ها و میزان آن فرق می‌کند، اما در کل به دلیل اختیار وسیع شوراها در این کشور برای عزل و نصب برخی مقامات شهرداری مانند مدیران ارشد اداری (CAO)، حسابداران، رؤسای بخش‌ها و الزام آنان به ارائه گزارش به شوراها، این نظارت بیشتر از نظارت شورای شهر در ایران است. از طرف دیگر در کشور ما شورای شهر از دخالت در عزل و نصب مسئولان شهرداری به‌جز مدیر امور مالی و ذی‌حساب یا قائم‌مقام وی منع شده است. همچنین در قانون شوراها نظارت بر امور به این موضوع مقید شده است که «مخل جریان عادی امور نباشد» و این عبارت تاب تفسیر موسع را دارد تا بتوان با آن بر نظارت شورای شهر مانع و محدودیت ایجاد کرد.

با بررسی‌هایی که در قوانین کشور کانادا انجام و نکات مثبتی که در این قوانین و مقررات ملاحظه شد، به‌نظر می‌رسد گسترش اختیارات شوراها در حوزه نظارتی از جمله تأیید انتصاب معاونان و مدیران حوزه‌های مختلف شهرداری از سوی شورای شهر و الزام مسئولان این حوزه‌ها و دوایر برای ارائه گزارش مستقیم به شورا می‌تواند علاوه بر اطلاع دقیق از امور شهرداری، گامی مثبت برای نظارت بهتر شورا بر عملکرد شهرداری باشد. همچنین اگر قانونی مانند قانون تضاد منافع کانادا در کشور ما نیز وجود داشته باشد و در اموری که به اعضای شورا مربوط است یا اعضای شورا و بستگان درجه یک آنان در آن موضوع منافع مستقیمی داشته

باشند و شورا ملزم به شفاف‌سازی باشد، این اعضا باید از شرکت در بحث‌های یادشده در جلسه منع گردند تا به این ترتیب از فساد اعضای شورا پیشگیری شده، موجب بی‌طرفی در نظارت شورا نیز بشود.

## منابع

### الف) فارسی

۱. آقایی طوق، مسلم و لطفی، حسن (۱۳۹۸). *حقوق اداری (۱)*، چاپ دوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۲. اصلانی، فیروز و سهرابلو، علی (۱۳۹۴). کارکرد شوراهای در نظام حقوقی ایران. *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، ۳(۳)۴۵، ۴۲۷-۴۰۵.
۳. برک‌پور، ناصر و مطهری، مهیا (۱۳۹۷). مقایسه روش انتخاب شهردار در ایران و هفت کشور اروپایی. *فصلنامه مطالعات مدیریت شهری*، سال دهم، (۳۴)، ۶۱-۷۵.
۴. چوپانی یزدلی، محمدرضا (۱۳۸۴). چشم‌انداز عدم‌تمرکز اداری در بستر نهاد های محلی ایران. *نشریه پژوهش‌های مدیریت راهبردی*، (۳۶)، ۱۷۲-۲۰۱.
۵. حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۳۸۸). بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی. *فصلنامه حقوق اسلامی*، بهار، (۲۰)، ۱۱۱-۱۳۲.
۶. ربانی، محمدجواد (۱۳۹۹). بررسی روابط شورای شهر و شهرداری. *نشریه مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه*، تابستان، ۶ (۲)، ۲۱۷-۲۰۶.
۷. سعادت، اسفندیار (۱۳۷۶). *مدیریت منابع انسانی*. تهران، تهران: انتشارات سمت.
۸. طاهری، ابوالقاسم (۱۳۷۰). *حکومت‌های محلی و عدم تمرکز*. چاپ اول، تهران: نشر قومس.
۹. عمید، حسن (۱۳۸۹). *فرهنگ فارسی*. چاپ اول، تهران: انتشارات راه رشد.
۱۰. فقیه لاریجانی، فرهنگ (۱۳۹۲). *حقوق روابط شوراهای و شهرداری*. چاپ دوم، تهران: انتشارات مجد.
۱۱. کشاورزی، حشمت و همکاران (۱۳۹۳). *تاریخچه و مفهوم شورا در ایران و برخی کشورهای جهان*. مدیریت شهری نوین، سال دوم، (۷)، صص ۴۹-۳۳.
۱۲. مظهری، محمد (۱۳۹۵). تأملی بر فرایند انتخابات شوراهای شهر و روستا در ایران و فرانسه. *مجله مطالعات حقوق تطبیقی*، ۷ (۲)، پاییز و زمستان، ۷۵۲-۷۲۵.
۱۳. مظهری، محمد (۱۳۹۶). *حقوق شهری*. چاپ اول، تبریز: انتشارات یانار و آیدین.
۱۴. مقیمی، سید محمد (۱۳۹۷). *اداره امور حکومت‌های محلی مدیریت شوراهای و شهرداری‌ها*. چاپ نهم، تهران: انتشارات سمت.
۱۵. نظریان، اصغر و رحیمی، محمد (۱۳۹۲). *ضرورت بازبینی مدل مدیریت شهر تهران و انتخاب مدل برتر*. *نشریه مدیریت شهری*، (۳۱)، ۱۳۷-۱۲۵.
۱۶. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۹). *حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی*. چاپ چهارم، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
۱۷. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۹۸). *حقوق اساسی تطبیقی*. چاپ دهم، تبریز: انتشارات آیدین و یانار.

**(ب) انگلیسی**

1. *2018 Council Member Guide*, Prepared by Association Of Manitoba .
2. *2018 Council Member Guide*, Prepared by Association Of Manitoba Municipalities, 2018.
3. Aghaei Togh, M. & Lotfi, H. (2019), *Administrative Law*, 1, Tehran: Enteshar Company Publishers (In Persian).
4. Amid, H. (2010), *Persian Dictionary*, first ed, Tehran: Rah e Roshd Publishers (In Persian).
5. Aslani, F. & Sohrablu, A. (2015), Functions of the council institution in the Islamic Republic of Iran's legal system, *Public Law Studies Quarterly*, No.3, Volume. 45, pp 405-427 (In Persian).
6. Barakpoor, N. & Motahari, M. (2018), A Comparative Study of Mayor Election Procedures in Iran and Seven European Countries, *Urban Management Studies Journal*, No.34, pp 61-75 (In Persian).
7. *Canadian Municipal Chief Administrative Officer Survey 2018*.
8. Choopani Yazdeli, M, R. (2005), Administrative decentralization in Iran's local institutions, *Strategic Management Research*, Journal, No. 36, pp 172-201 (In Persian).
9. Faghig Larijani, F. (2013), *law of Council and Municipality Relationship*, 2th, Tehran: Majd Publishers (In Persian).
10. Graham, Kate (2017). *Does Canada have a 'weak mayor' system?* Paper prepared for the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association (CPSA) Ryerson University – Toronto, Ontario.
11. Graham, Kate (2018). *Leading Canada's Cities? A Study Of Urban Mayors*, The University Of Western Ontario.
12. Graham, Kate (2019). *Leading in Chains. The Role of Canada's Mayors*. Paper prepared for the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association (CPSA) University of British Columbia – Vancouver, BC.
13. Habibnejhad, S, A. (2009), Legal Foundations of Decentralization in Iran in the Light of Principles of Decentralization, *Islamic Law Journal*, Volume. 6, Issue.1, pp 111- 132 (In Persian).
14. Hashemi, S, M. (2020), *Constitutional Law and Political structures*, 4th ed, Tehran: Mizan Publishers (In Persian).
15. Herissinejad, K. (2019), *Comparative Constitutional Law*, 10th ed, Tabriz: Aydin & Yanar Publishers (In Persian).
16. Keshavarzi, H. (2014), History and concept of council in Iran and some countries of the world, *Modern Urban Management Magazine*, Volume 2, Issue 7, pp 33-49 (In Persian).
17. Makuch, Stanley & Shuman, Maathew (2016). Have We Legalized Corruption? The Impacts of Expanding Municipal Authority Without Safeguards in Toronto and Ontario, *Osgood Hall Law Journal*, Vol. 53(1), Forthcoming, can be downloaded free of charge from: <http://ssrn.com/abstract=2681269>.
18. Mazhari, M. (2016-2017), Comparative study of municipal electoral system in Iran and France, *Comparative Law Review*, Vol. 7, No. 2, pp 725- 752 (In Persian).
19. Mazhari, M. (2017), *Municipal Corporation*, 2<sup>th</sup> ed, Tabriz: Aydin & Yanar Publishers (In Persian).
20. Moghimi, S, M. (2018), *Local Government Administration the Councils and Municipalities Management*, 9<sup>th</sup> ed, Tehran: SAMT Publishers (In Persian).
21. Mollard, Murray (2008). *Citizenship Handbook*, British Columbia Civil Liberties Association, Vancouver.

22. *Municipal Council Handbook*, Newfoundland & Labrador, 2017.
23. Nazariyan, A. & Rahimi, M. (2013), The Necessity to Review the Model of Tehran City, *Journal of Urban Management*, No.31 Spring & Summer. pp 125-138 (In Persian).
24. *Ontario Municipal Act*, 2001 (Canada).
25. *Prince Edward Island Municipalities Act*, 2016 (Canada).
26. *Province Of Nova Scotia Municipal Government Act*, 1998 (Canada).
27. Rabbani, M, J. (2020), A scientific and specialized quarterly magazine Studies of Political Science, *Law and Jurisprudence*, Volume. 6, No. 2, pp 206-217 (In Persian).
28. Saadat, E. (1997), *Human Resources Management*, Tehran: SAMT Publishers (In Persian).
29. Taheri, A. (1991), *Local Governments and Decentralization*, first ed, Tehran: Goomes Publishers (In Persian).
30. *Toronto Municipal Code* 1998 (Canada).
31. *Yukon Municipal Act*, 2002 (Canada).