

آسیب‌شناسی وظایف و عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران؛
با بهره‌گیری از نظرات اعضای شورا و کارشناسان

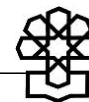
معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی
دفتر: مطالعات سیاسی

کد موضوعی: ۲۶۰
شماره مسلسل: ۱۵۷۵۶
بهمن‌ماه ۱۳۹۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	خلاصه راهبردی.....
۸.....	مقدمه.....
۹.....	۱. الزامات تشکیل حکومت محلی.....
۱۲.....	۲. بیان مسئله.....
۱۳.....	۳. روش تحقیق.....
۱۷.....	۴. عملکرد شوراهای اسلامی شهر و چالش‌های تأثیرگذار.....
۶۵.....	۵. نظرات تکمیلی کارشناسان و اعضای شورا.....
۶۷.....	نتیجه‌گیری.....
۷۹.....	پیوست.....
۸۲.....	منابع و مآخذ.....



آسیب‌شناسی وظایف و عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران؛ با بهره‌گیری از نظرات اعضای شورا و کارشناسان

خلاصه راهبردی

امروزه تشکیل حکومت محلی اقدامی در راستای توسعه و به‌عنوان یکی از راهکارهای موفق برای حل مسائل و مشکلات کشورها و استفاده کارآمدتر از توانایی‌هایشان مورد توجه قرار گرفته است. سازمان‌های محلی به‌عنوان نهادهای حائل میان دولت و جامعه، هم از حیث مردمی کردن اداره امور محلی و هم از جهت کاستن بار مسئولیت حکومت مرکزی مؤثر بوده‌اند. البته اتخاذ راهبردهای ناکارآمد در زمینه تمرکززدایی می‌تواند به گسترش فساد در یک کشور منجر شود. برای نیل به حکومت محلی کارآمد، پایبندی و تعهد به مجموعه‌ای از مؤلفه‌ها و الزامات ضروری است. در این ارتباط توجه به جایگاه حکومت محلی در ساختار حاکمیتی، پیش‌بینی ارتباط صحیح سازمان‌های محلی با نهادهای دولت مرکزی، چگونگی تأمین بودجه نهادهای محلی، شخصیت حقوقی مستقل، استقلال اداری و صلاحیت هنجارگذاری حائز اهمیت می‌باشند. در واقع می‌توان گفت برخورداری از استقلال مالی، اداری و هنجارگذاری از شرایط تمرکززدایی به معنای دقیق کلمه است.

براساس مؤلفه‌های فوق شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران با توجه به قوانین موجود هنوز فاقد اطلاق ویژگی حکومت محلی هستند، اما نهادی است که امکان و ظرفیت تحقق این امر را دارد. شوراهای از مظاهر مردم‌سالاری و حاکمیت مردم به شمار می‌روند که هدف از تشکیل آنها شرکت دادن مردم در اداره امور از پایین‌ترین سطح تا بالاترین سطح جامعه (از روستا، شهر، بخش، شهرستان، استان تا کشور) است. علاوه بر این شوراهای زمینه بحث و گفتگو را در سطح محلی برای همه فراهم می‌کند تا مسائل و مشکلات اجتماعی به روشنی مطرح و برای آنها راه‌حل‌های مناسب و سازنده پیدا شود.

در ایران تأسیس شوراهای اسلامی بلافاصله پس از پیروزی انقلاب اسلامی مورد توجه قرار گرفت، اما برگزاری اولین انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در سال ۱۳۷۷ انجام شد. بعد از گذشت چهار دوره از عمر شوراهای اسلامی شهر و روستا می‌توان گفت که این نهاد با مشکلات و چالش‌های جدی در رسیدن به اهداف خود روبرو است. گزارش حاضر با مدنظر قرار دادن رویکردی آسیب‌شناسانه و براساس روش کمی و کیفی می‌کوشد به ارائه راهکارهایی برای نیل به تمرکززدایی مؤثر دست پیدا کند. روش انجام گزارش که از نظر هدف جزء تحقیقات کاربردی می‌باشد، توصیفی-تحلیلی است. در این گزارش جهت گردآوری اطلاعات مورد نیاز از دو روش کتابخانه‌ای و پیمایشی استفاده شده است.

بخشی از داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز گزارش از طریق مطالعه پیمایشی به دست آمده‌اند. جهت این امر از روش پرسشنامه استفاده شده است و جامعه آماری نیز شامل اعضای شوراهای اسلامی شهر در سراسر کشور و کارشناسان حوزه‌های مرتبط با شوراها می‌باشد.

بررسی عملکرد شورای شهر

در این گزارش برای ارزیابی عملکرد شوراهای شهر دیدگاه‌های متفاوت کارشناسان و اعضای شورای شهر بررسی شده است. شاخص عملکرد شوراها از نظر خود اعضا، با میانگین ۳,۵۳۰ و همچنین $(T=14.269)$ و سطح معناداری ۰,۰۰۰ اختلاف معناداری با میانگین استاندارد مورد نظر (نمره ۳) دارد و از آنجا که بالاتر از آن است، مثبت و مطلوب ارزیابی شده است. اما شاخص عملکرد شوراها از نظر کارشناسان با میانگین ۲,۲۶۷ و $(T=-7.039)$ و سطح معناداری ۰,۰۰۰ بوده است. از آنجا که وضعیت شاخص عملکرد شوراها از نظر کارشناسان پایین‌تر از ملاک مقایسه بوده است، بنابراین ارزیابی آنها از عملکرد شوراها منفی بوده که به نظر واقع‌بینانه‌تر است؛ زیرا اعضای شورا درباره عملکرد خود اظهار نظر کرده‌اند.

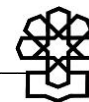
چالش‌های پیش روی شوراهای شهر

با بررسی چهار دوره‌ای که از عمر شوراهای اسلامی شهر در ایران می‌گذرد، می‌توان گفت که شوراها با مشکلاتی در قوانین و مقررات، عدم استقلال مالی شوراها و نبود منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها و ساختار متمرکز نظام اداری روبرو هستند.

الف) مشکلات شوراها در قوانین و مقررات

قوانین و مقررات مرتبط با موضوع شوراهای اسلامی شهر و روستا تاکنون نتوانسته‌اند به تعیین جایگاه، وظایف و شخصیت حقوقی مستقل برای شوراها منجر شوند. درباره مشکلات شوراها از منظر حقوقی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. **ابهام در شخصیت حقوقی شوراها:** استقلال و آزادی عمل یک مؤسسه و یا ناحیه، مستلزم آن است که آن مؤسسه یا ناحیه دارای حقوق و تکالیف مشخص، بودجه، اموال، سازمان و مأموران مجزا از دولت باشد. این نوع تسهیلات معمولاً ناشی از عاملی است که آن را به اصطلاح شخصیت حقوقی می‌نامند. در گذشته ماده (۱۷) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ تصریح می‌کرد که «شوراها دارای شخصیت حقوقی بوده، حق اقامه دعوی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی و دفاع در مقابل دعاوی آنان علیه شورا را دارند» اما این ماده در اصلاحات بعدی حذف شد. فراتر از این، شخصیت و جایگاه حقوقی شوراها از جهاتی که در قوانین و مقررات به عنوان ابعاد حقوقی



این نهادها پیش‌بینی شده مبهم بوده و یا تضعیف شده است. همچنین اکثر تصمیمات شوراها منوط به کسب موافقت مقامات دولتی است و در برخی موارد محلی نیز نمی‌توان برای شوراها قدرت تصمیم‌گیری قائل شد. در واقع تنها نهادی که در حیطه نظارت شوراها قرار گرفته شهرداری‌ها و پس از آن دهیاری‌ها می‌باشد و بخشی از مشکلات شوراها به این دلیل است که شوراهای شهر با نگاه تقلیل‌گرایانه به شورای شهرداری تبدیل شده‌اند. در پاسخ به این سؤال تقریباً نیمی از اعضای شوراها با آن موافق و نیمی دیگر با این گویه مخالف بوده‌اند. اما اکثریت کارشناسان بر این باورند که شخصیت حقوقی شوراها در قوانین دارای ابهام است. به عبارتی بهتر نظر کارشناسان در پاسخ به این گویه ۴/۳ درصد کاملاً مخالف، ۲۵ درصد مخالف، ۴۳/۵ درصد موافق و ۹/۸ درصد کاملاً موافق می‌باشد.

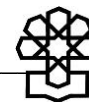
۲. ابهام در جایگاه حقوقی شوراها: یکی از مسائل مهم و چالش‌برانگیز در خصوص شوراها، شناخت جایگاه واقعی شوراها در میان سایر ارکان نظام اداری کشور است. به اعتقاد برخی از حقوقدانان هرچند شوراها به‌صراحت جزئی از قوه مقننه محسوب نشده‌اند، اما با توجه به ماهیت کارکردشان که تصمیم‌گیری است، جزئی از قوه قانونگذاری به حساب می‌آیند. براساس دیدگاه دیگری شوراها زیرمجموعه قوه مجریه قرار دارند و این امر به‌علت ارتباط زیادی است که شوراها با قوه مجریه دارند. بر این اساس وظیفه شوراها مطابق نظارت بر اداره امور محل برای پیشبرد برخی از امور اجرایی است. اما باید گفت نظر به ادله‌ای مانند مبانی نظری شوراها (دارا بودن استقلال) و اصول هفتم و یکصدم قانون اساسی، شوراها در زیرمجموعه هیچ‌یک از قوای سه‌گانه قرار نمی‌گیرند و خود از جایگاهی مستقل برخوردارند. اما این جایگاه هنوز نه در قوانین مصوب و نه در عرصه عمل و اجرا پذیرفته نشده است. به‌موجب اصل نودوششم قانون اساسی، نظرات شورای نگهبان نقش بسیار مهمی در تبیین صلاحیت و اختیارات شوراهای محلی دارد. در این راستا شورای نگهبان بر این موضوع تأکید دارد که وظیفه شوراها در قالب نظارت قرار می‌گیرد و دادن اختیاراتی که جنبه اجرایی دارند برخلاف نص قانون اساسی است. در این ارتباط حدود ۵۸ درصد اعضای شوراها درباره گویه «جایگاه شوراها در نظام اداری ایران برای سایر نهادها شناخته شده و مورد پذیرش است» مخالف و یا کاملاً مخالف بوده‌اند. به عبارتی اکثریت اعضای شوراها بر این باورند که تاکنون سایر نهادها جایگاه شوراها را مورد پذیرش قرار نداده‌اند. ۶۲ درصد کارشناسان نیز در پاسخ به این گویه چنین نظری داشتند.

۳. نامشخص بودن حیطه وظایف و اختیارات شوراها: علیرغم اهمیت شوراهای محلی به‌عنوان یکی از نهادهای حکومتی در قانون اساسی، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی که باید وظایف و حوزه صلاحیتی شوراها را تبیین نمایند، با ابهاماتی روبرو هستند و نتوانسته‌اند بین امور محلی و ملی قائل به تفکیک شوند. همچنین با وجود تغییرات مکرر قانون شوراها، عملاً وظایف و اختیارات شوراها هر بار محدودتر شده است. در این خصوص ۵۳ درصد اعضای شورا با گویه «دولت

در عمل، اداره امور محلی را به شوراهای واگذار کرده است» موافق بوده‌اند. در پاسخ به این سؤال ۶۰ درصد کارشناسان معتقد بودند که شوراهای از قدرت قانونی چندانی برای مدیریت امور محلی برخوردار نیستند و ایجاد این نهاد محلی به تمرکززدایی واقعی منجر نشده است.

۴. فقدان نظام ضمانت اجرای مؤثر: نظام ضمانت اجرایی از لحاظ حقوقی به این معناست که جهت اجرای مؤثر قواعد حقوقی که قانونگذار وضع کرده مجازات‌هایی در نظر گرفته می‌شود. با نظری اجمالی به قانون شوراهای و آیین‌نامه‌های اجرایی آن به‌آسانی می‌توان پی برد که ضمانت اجرای کافی برای تصمیمات و مصوبات شوراهای وجود ندارد. جالب‌تر آنکه نه تنها هیچ سازوکاری در جهت تحکیم مصوبات شوراهای پیش‌بینی نشده، بلکه در موارد زیادی مصوبات باید از صافی‌های مختلفی عبور کنند تا بتوانند اجرایی شوند. در همین مورد اگرچه در قانون اساسی و در قانون شوراهای، استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراهای به رعایت تصمیمات آنها ملزم هستند، اما علی‌رغم اینکه چنین امری پیش‌بینی شده سازوکار موجود در برخی از مواد قانون شوراهای به‌گونه‌ای است که کاملاً عکس این مطلب است. در این باره نظر اعضای شوراهای در رابطه با گزینه‌های گویه «مصوبات شوراهای ضمانت اجرایی کافی دارند» ۸/۱ درصد کاملاً مخالف، ۲۷/۸ درصد مخالف، ۳۴/۶ درصد موافق و ۱۲/۴ درصد کاملاً موافق می‌باشد. این امر بدین معناست که اکثریت اعضای شوراهای به این امر معتقدند که در شرایط فعلی، تضمین اجرای مؤثر مصوبات شوراهای وجود ندارد. این درحالی است که حدود ۵۵ درصد کارشناسان معتقد به این هستند که الزام حقوقی برای مصوبات شوراهای وجود ندارد و یکی از موانع عملکرد موفقیت‌آمیز نبودن تجربه حکومت محلی در ایران همین موضوع است.

۵. نظارت ضعیف بر شوراهای: در نظام غیرمتمرکز، سازمان‌های محلی «نهادهای خودگردان و دارای استقلال تصمیم‌گیری» هستند و لذا لازم است در سلسله‌مراتب قدرت مرکزی قرار نگیرند و حداکثر نظارتی که بر آن اعمال شود نظارت قیمومتی یا نظارت قانونی باشد. اصلی‌ترین رکن ناظر بر شوراهای اسلامی، هیئت حل اختلاف است که در سه سطح مرکز، استان و شهرستان تشکیل می‌شود. براساس ماده (۷۹) قانون شوراهای، به‌منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراهای از وظایف قانونی، هیئت‌هایی به نام هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات تشکیل می‌شود. تجربه ثابت کرده که هیئت‌های حل اختلاف در زمینه هماهنگی و تشکیل جلسات با مشکلاتی جدی مواجه بوده‌اند و تصمیمات آنها به‌دلیل ماهیت بین قوه‌ای و مسلط نبودن رویه‌های حقوقی از انسجام و استحکام چندانی برخوردار نبوده است. در این باره پاسخ اعضای شوراهای به گویه «سازوکار مشخص نظارت بر شوراهای وجود دارد» حدود ۳۳ درصد مخالفت کرده‌اند. به عبارتی اعضای شوراهای به این امر معتقدند که به‌اندازه کافی نظارت بر شوراهای وجود دارد. این شاید به این دلیل باشد که اعضای شوراهای در صورت



اصلاح سازوکار فعلی، بیش از گذشته تحت کنترل قرار گیرند و لذا چندان تمایلی به تغییر رویه فعلی نداشته‌اند، اما برخلاف نظر اعضای شوراهای شهر اکثریت کارشناسان معتقدند که فرآیند مشخصی برای نظارت بر عملکرد و مصوبات شوراها وجود ندارد.

۶. چالش‌های انتخاب شهرداران و بی‌ثباتی مدیریتی: انتخاب شهرداران بی‌تردید یکی از اختیارات کلیدی و به‌عبارتی دیگر مهمترین وظیفه و تصمیم شوراهای اسلامی شهر است. اما مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که انتخاب شهرداران (به‌خصوص در شهرهای بزرگ و مراکز استان‌ها) در بیشتر مواقع با چالش و اختلاف‌نظرهایی همراه بوده است. همین امر موجب شده که طول عمر مدیریت شهردار به‌تدریج از شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ کاهش یابد. بی‌ثباتی مدیریتی در این سطح با توجه به اهمیت و حساسیت اداره شهرهای بزرگ، پیچیدگی مسائل و مشکلات و لزوم اجرای خط‌مشی‌ها و سیاست‌های پیوسته برای حل مسائل و معضلات شهری، نگران‌کننده است. در این باره حدود ۶۰ درصد از اعضای شوراها معتقدند که شوراها در انتخاب شهرداران توانمند موفق عمل کرده‌اند. به‌عبارتی اعضای شوراها عملکرد خود را در این زمینه موفق دانسته‌اند. اما کارشناسان در پاسخ به این گویه عملکرد شوراها را متوسط و در مرحله بعد ضعیف دانسته‌اند. سؤال دیگری که در این زمینه از جامعه آماری پرسیده شد درباره استیضاح صحیح شهرداران بوده که اعضای شورا معتقد به عملکرد موفق خود در این زمینه بوده‌اند اما ۶۳ درصد کارشناسان معتقد بودند که در این زمینه شوراها کارنامه موفق‌تری نداشته‌اند.

ب) عدم استقلال مالی شوراها و منابع درآمدی ناپایدار شهرداری‌ها

از مسائل مهم در نظام عدم تمرکز، عدم استقلال مالی شوراها و همچنین منابع درآمدی ناپایدار برای شهرداری‌ها می‌باشد:

۱. عدم استقلال مالی شوراها: نهادهای غیرمتمرکز، بدون استقلال مالی توان تعقیب اهداف خود و عمل به رسالت‌های خویش را ندارند. بنابراین استقلال نسبی مالی شوراها - به‌عنوان نهادی غیرمتمرکز - از دولت مرکزی بسیار حیاتی است. اما در ایران شوراهای شهر درآمد مستقل ندارند و از این لحاظ به شهرداری‌ها وابسته می‌باشند. در پاسخ به این گویه حدود ۵۲ درصد از اعضای شوراها معتقدند که عدم استقلال مالی بر عملکرد آنها تأثیرگذار بوده است. این عدد برای جامعه آماری کارشناسان ۷۱ درصد می‌باشد.

۲. نبود منابع پایدار برای شهرداری‌ها: یکی از الزامات شکل‌گیری حکومت محلی مقتدر و کارآمد، توانایی شهرداری‌ها در زمینه استقلال مالی است. در سال‌های اخیر فروش فضا در سطح شهر اگرچه منابع مالی فراوانی در اختیار شهرداری‌ها قرار می‌داد، اما باید گفت جزء منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم به‌حساب می‌آید که پیامدهای منفی و عوارض آن آسیب‌های فراوانی بر بافت و ساختار شهر تحمیل می‌کند. در این باره حدود ۳۹ درصد اعضای شوراها پاسخ مثبت به این گویه که

«تغییر کاربری زمین و اعطای پروانه ساخت مهمترین بستر فساد در ساختار مدیریت شهری می‌باشد» داده‌اند. از سوی دیگر حدود ۶۵ درصد کارشناسان با این گویه موافق و یا کاملاً موافق بوده‌اند.

ج) عدم تمایل دولت به تمرکززدایی

نظام اداری ایران، متمرکز است و حجم عمده کارکنانی که در بخش عمومی جامعه به فعالیت مشغول‌اند، دولتی هستند. دولت تأمین‌کننده خدمات اصلی شهرها و روستاها مانند آموزش، بهداشت، امنیت و پلیس است. از این رو اعضای شوراها، در چشم بسیاری از مدیران، افرادی بدون اطلاعات و تجربه کافی در مدیریت و اجرا تلقی می‌شوند که در شرایط حاضر تنها می‌توان آنها را تحمل کرد. این تلقی سبب می‌شود تا اختیارات شوراها بسیار تنزل یابد. در این خصوص اکثریت اعضای شورا و کارشناسان به این امر معتقدند که توزیع قدرت از طریق شوراها موفقیت‌آمیز نبوده و این نهاد از قدرت چندانی برخوردار نیست.

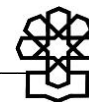
راهکارهای پیشنهادی

براساس توضیحات فوق، پیشنهادهای گزارش در حوزه اصلاح قانون، نظارت، انتخاب شهردار، تمرکززدایی واقعی و کسب درآمدهای پایدار می‌باشد:

- **اصلاح قانون شوراها:** در اصلاح قوانین مربوط به شوراها به خصوص قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، اصلاحات لازم در خصوص انتخاب شهرداران، تصریح شفاف و دقیق شخصیت حقوقی شوراها، ضمانت اجرای مؤثر مصوبات شوراها، پیش‌بینی اختیار و قدرت شوراها در انجام وظایف واگذار شده، حسابرسی دقیق و مداوم و تعیین چگونگی نظارت کارآمد بر مصوبات شوراها باید پیش‌بینی شود.

- **اصلاح سازوکار نظارت بر شوراها و مصوبات آنها:** مسئله مهم دیگری که می‌تواند در ارتباط با نظام حقوقی حاکم بر شوراها مطرح باشد نظارت دولت مرکزی نسبت به این نهادهاست. در این رابطه ترکیب هیئت‌های حل اختلاف و اختیار مطلق این هیئت‌ها در سلب عضویت اعضا و انحلال شوراهاست که نمی‌تواند با استقلال این نهادها که فلسفه وجودی نهادهای غیرمتمرکز را تشکیل می‌دهد، سازگار باشد و نظارت‌ها را از شکل قیمومیتی به قالب سلسله‌مراتبی تبدیل می‌کند. مسئله دیگر تشخیص انحرافات شوراها از وظایف قانونی و رسیدگی به آن است که امری قضایی است و امکان رسیدگی به آنها در محاکم قضایی بیشتر موجه به نظر می‌رسد.

- **انتخاب مستقیم شهردار در کلان‌شهرها:** تجربه برگزاری چهار دوره شورای اسلامی بیانگر این است که انتخاب شهردار یکی از موضوعاتی است که قابلیت ایجاد شکاف بین اعضای شوراها، بی‌ثباتی مدیریتی، تشدید ارتباط رانت‌جویانه و دور شدن شوراها از کارکرد و رسالت اصلی‌شان را فراهم می‌کند.



از این رو انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم حداقل در کلان‌شهرها البته با شیوه‌ای که موجب تعارض با اعضای شوراها نگردد، می‌تواند موجبات ثبات و تداوم بیشتر طول مدیریت شهرداران و اجرای مقتدرانه برنامه‌ها را فراهم آورد. براساس تحلیل یافته‌های تحقیق نظرسنجی دیگری که از شهروندان تهرانی با حجم نمونه ۴۰۰ نفری انجام شد، ۶۸/۵ درصد از پاسخگویان تمایل داشتند که شهردار از طریق رأی مردم انتخاب شود، ۲۵ درصد از طریق شورای شهر و ۴/۵ درصد نیز تمایل دارند که شهردار از طریق دولت انتخاب شود (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۱).

- اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها: موفقیت برنامه تمرکززدایی به توانایی جوامع محلی در دستیابی به منابع مالی مورد نیاز برای انجام کارکردها و وظایف محول شده به آنها بستگی دارد. البته کلیه دولت‌های محلی باید بودجه خود را متوازن نگه دارند و بدانند که دولت مرکزی به هیچ وجه بدهی‌های برنامه‌ریزی نشده آنها را برعهده نخواهد گرفت. دولت مرکزی نیز نباید بدهی دولت‌های محلی را که با بی‌مبالاتی دچار چنین مشکلی می‌شوند به‌عهده بگیرد. اما در ایران اتخاذ سیاست استقلال مالی شهرداری‌ها از دولت بدون تعریف منابع مالی جدید باعث شد تا مسئولان این نهاد مدیریت شهری، به فروش شهر (تراکم) برای تأمین بودجه مورد نیاز خود جهت اداره شهر اقدام کنند. این فرآیند سرمایه‌داری مستغلاتی را در سطح شهرها رونق بخشیده و با ایجاد تغییرات گسترده نامطلوب در فضاهای شهری، چالش‌های جدی در ابعاد مختلف به‌ویژه زیست‌محیطی را خلق کرده است. از این رو راهکارهایی جهت اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها برای مدیریت بهینه شهر نیازمند و ضروری می‌باشد. از جمله این راهکارها می‌توان به اختصاص بخشی از درآمدهای مالیاتی به شهرداری‌ها، وضع عوارض و مالیات‌ها متناسب با نیاز شهرداری و وضعیت اقتصادی کشور، اتخاذ الگوی مطلوب حکمرانی کارآمد شهری مبتنی بر شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، افزایش مشارکت و حمایت‌های مردمی، بهره‌گیری از کسب‌وکارهای کوچک اقتصاد محلی، تأکید بر سرمایه‌گذاری مولد و ... اشاره کرد. از سوی دیگر ضرورت دارد تا بودجه و منابع شوراها نیز از شهرداری‌ها مستقل باشد تا توانایی نظارت و تصمیم‌گیری مستقل این نهاد حفظ شود.

- تمرکززدایی واقعی و ایجاد مدیریت جامع شهری: حکومت مرکزی نباید شورای شهر را کارگزار خود بداند و از او انتظار داشته باشد تا فقط به دستورهای او عمل کند. در نظام حقوقی موجود، عدم تمرکز به‌ویژه عدم تمرکز محلی در قالب شوراها محلی پذیرفته شده، اما در عمل مقامات محلی فاقد اختیارات لازم اجرایی و اداری هستند. بنابراین یکی از راهکارهای تقویت شوراها و تبدیل آنها به شوراها مقتدر و کارآمد بررسی تصدی‌های قابل واگذاری از دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و ایجاد مدیریت جامع شهری است.

مقدمه

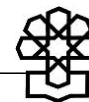
در دنیای امروز به واسطه رشد و توسعه شهرها و افزایش جمعیت، روابط اجتماعی - فرهنگی پیچیده‌تر شده است. از این رو کشورهای مختلف دنیا از طریق واگذاری اختیارات و مسئولیت‌ها به واحدهای محلی و تقویت مشارکت مردم در اداره امور، به موضوع توسعه شهری و روستایی توجه کرده‌اند. بر این اساس تشکیل حکومت‌های محلی نشانگر سیاست دمکراتیک کردن اداره شهرها از ناحیه دولت مرکزی است و تثبیت شوراهای حکایت از تغییر الگوی مدیریت محلی از مدیریت متمرکز دولتی به توزیع قدرت و مدیریت گسترده مردمی دارد.

حکومت‌های محلی واقعیتی هستند که امروزه تقریباً در تمامی کشورهای دنیا به اشکال مختلف ایفای نقش می‌کنند. این نهادها در کشورهای مختلف و به‌ویژه کشورهای در حال توسعه با هدف کمک به برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی بنیان نهاده شده‌اند. به عبارتی، حکومت‌های مرکزی به دنبال بهره‌گیری از حکومت‌های محلی برای تسهیل و تسریع فرآیند توسعه هستند. حکومت‌های محلی برای افزایش مشارکت افراد در مدیریت خدمات، می‌کوشند که بدین وسیله، تطبیق برنامه‌ها با شرایط محلی و پذیرش برنامه‌ها از سوی مردم فراهم می‌شود (United Nations, 1996:4).

حکومت محلی^۱ به نهادها یا هویت‌های خاصی اشاره دارد که به واسطه قانون اساسی (برزیل، دانمارک، فرانسه، هند، ایتالیا، ژاپن، سوئد)، قانون ایالتی (استرالیا و ایالات متحده)، قوانین عادی (نیوزیلند، بریتانیا و اغلب کشورها) یا فرمان اجرایی (چین) تأسیس می‌شود تا مجموعه‌ای از خدمات ویژه را به اهالی یک منطقه عرضه کند. این منطقه به لحاظ جغرافیایی نسبتاً محدود است. در واقع اداره امور اقتصادی، فرهنگی و خدماتی مناطق شهری و روستایی توسط نهادهای منتخب ملت، با عنوان حکومت محلی نام گرفته است (Anvar shah, Sana shah, 2006:1).

بر اساس تعریف سازمان ملل متحد، حکومت محلی تقسیم‌بندی سیاسی یک کشور و یا یک ایالت (در سیستم فدرال) است که به وسیله قانون ایجاد شده و کنترل اساسی امور محلی همچون وضع مالیات را در دست دارد که هیئت اداره‌کننده آن، موجودیت خود را با انتخاب محلی به دست می‌آورند (مقیم، ۱۳۸۷: ۳۴۰). با توجه به این تعریف، ویژگی‌های اصلی حکومت محلی را می‌توان انتخابی بودن، سازمانی با هدف‌های چندگانه، فعالیت در مقیاس محلی، ساختار تعریف شده تبعیت از اقتدار ملی، خودگردانی و سیستم نرخ‌گذاری مالیاتی برشمرد (همان: ۳۴۲).

حکومت محلی را می‌توان مشارکت و هم‌فکری مردم محل با استفاده از منابع و امکانات محلی برای تأمین خدمات عمومی و عمران و آبادی محل در چارچوب قانون دانست (نجاتی حسینی، ۱۳۸۱: ۱۱۸).



درواقع حکومت محلی خاصیتی دوگانه دارد. بدین معنا که از یک طرف امور محلی را با نظر مردم محل به تریبی که قانون مقرر کرده انجام می‌دهد و از طرفی از برخی جهات نماینده حکومت مرکزی است و باید سیاست عمومی حکومت مرکزی را در سطح محل اجرا نماید (دانش خوشبو، ۱۳۴۹: ۱۰).

براساس تعاریف بالا باید گفت حکومت محلی به‌عنوان یک قسمت از دولت و یا یک عضو هماهنگ‌کننده برنامه‌های ملی است که در قلمرو معین محلی فعالیت می‌کند. حکومت‌های محلی باید دارای درجه‌ای از خودمختاری ذاتی باشند و نباید به‌عنوان شعبه یا شاخه‌ای از دولت مرکزی نگریده شوند. حکومت محلی به‌دنبال تعادل قدرت در برابر حکومت مرکزی است (ویسی، ۱۳۹۲: ۷۱). به‌عبارتی دیگر حکومت‌های محلی هرچند یک نهاد عمومی و غیردولتی محسوب می‌شوند، اما در طول دولت قرار دارند و نه در عرض آن. زیرا این نهادها براساس قوانین ملی تشکیل و ازسوی حکومت مرکزی به رسمیت شناخته می‌شوند. حکومت‌های محلی در اداره امور محلی از استقلال نسبی برخوردارند، اما خودمختاری کامل به حدی که بتوانند قوانین اساسی و سایر قوانین لازم‌الاتباع کشور را نقض نمایند، ندارند (حبیب نژاد، ۱۳۸۸: ۱۱۹-۱۱۸).

در نهایت می‌توان گفت حکومت محلی سازه‌ای سیاسی-اداری است که حداقل بخشی از آن را شهروندان انتخاب کرده‌اند و شخصیت حقوقی مستقل دارند، ولی ذیل حکومت مرکزی برای مدیریت امور عمومی یک منطقه خاص فعالیت می‌کنند و معمولاً مشروعیت خود را از بالاترین سند قانونی آن کشور یعنی قانون اساسی دریافت کرده‌اند.

۱. الزامات تشکیل حکومت محلی

امروزه تشکیل حکومت محلی براساس تمرکززدایی به‌عنوان یکی از شیوه‌های حل مشکلات و استفاده بهتر از قابلیت‌ها در سطح محلی مورد توجه قرار گرفته است. ایجاد سازمان‌های محلی بدین جهت بوده که این نهادها با شناخت وسیع و گسترده‌ای که از مقتضیات و مسائل و معضلات محل مربوط به خود دارند، بتوانند اولاً به نحو احسن و بهینه در حل و فصل این امور اقدام کنند، ثانیاً نظر مردم محل را در مدیریت امورات خودشان دخالت دهند. این امر مستلزم این است که قانونگذار صلاحیت و اختیار لازم را برای این سازمان‌ها مورد شناسایی قرار داده و دخالت دولت مرکزی در مدیریت این امور را جز در موارد استثنایی به حداقل برساند. زیرا فرض بر این است که دولت مرکزی به‌دلیل ناآشنایی کامل با مقتضیات محلی نمی‌تواند این امور را کاملاً مطابق نظر مردم محل و نیز به‌صورت بهینه مدیریت کند. نکته مهم این است که هرگونه سیاستگذاری و قانونگذاری در باب تمرکززدایی، نیازمند ملزوماتی به قرار زیر می‌باشد:

الف) هیچ الگو و معیار جامعی برای تمرکززدایی که در همه کشورها صادق باشد، وجود ندارد و

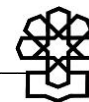
باید تمایزات خاص تاریخی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی هر کشور مد نظر قرار گیرد. این امر امروزه به صورت امری بدیهی درآمده که تفاوت‌ها باید مدنظر قرار گیرند.

(ب) تمرکززدایی فرآیندی طولانی است که باید با تراکم‌زدایی^۱ آغاز و به تدریج به تحویل اختیار منتج شود.

(ج) در دولت و مجلس باید نهادهایی ایجاد شود که از این جریان حمایت و بر آن نظارت کنند (Cheema and Rondinell, 2007:3).

البته صرف اجرایی شدن فرآیند عدم تمرکز، خودبه‌خود موجب ورود به حکمرانی کارآمدتر نخواهد بود. در حقیقت اتخاذ راهبردهای ناکارآمد در زمینه تمرکززدایی می‌تواند به افزایش فساد در کل یک کشور منجر شده و مأموران محلی با خیالی آسوده زمینه ارتباطات مبتنی بر رانت خود را فراهم کنند. بنابراین باید گفت تمرکززدایی موفق همیشه به اجزای درست، زمانبندی مناسب و مقداری آزمایش نیاز دارد و بدون رابطه سیاسی قوی و متعهدانه در سطوح حکومت ملی و محلی نمی‌تواند به آسانی اجرا شود یا ادامه یابد. مسئولان حکومتی باید مایل و قادر به تسهیم قدرت، اختیارات و منابع مالی باشند. رهبران سیاسی باید مشارکت گروه‌های خارج از کنترل مستقیم حکومت مرکزی یا حزب سیاسی غالب را در برنامه‌ریزی و مدیریت بپذیرند. سازمان‌های دیوان‌سالاری مرکزی باید از تمرکززدایی پشتیبانی کرده و به آن متعهد باشند. مسئولان وزارتخانه‌ها نیز باید مایل باشند مقداری از کارکردهایی را که قبلاً انجام می‌دادند به سازمان‌های محلی منتقل کنند و در ایجاد ظرفیت انجام مؤثر آنها به مسئولان محلی کمک کنند. تجربه بیانگر آن است که تمرکززدایی فقط زمانی می‌تواند به طور مؤثر انجام شود که سیاست‌ها به‌درستی طراحی شوند و مسئولان دولتی محلی با کفایت باشند و رهبران سیاسی ملی، قدرت‌بخشی محلی (تفویض اختیارات به سطوح محلی) را یک مزیت تلقی کنند نه یک تهدید. نهادهای محلی در صورتی به تمرکززدایی کمک می‌کنند که واقعاً نهادهای تصمیم‌گیر باشند (در حدود دامنه وظایف و قلمرو نفوذشان هر قدر که محدود باشد). اگر این نهادها صرفاً جنبه تشریفاتی داشته و فقط نقش مشورتی برای مقامات حکومتی استان و شهر ایفا کنند و یا هیچ اختیاری جز گرفتن مالیات از مردم نداشته باشند، تأثیری بر تمرکززدایی نخواهند داشت (بدر از آن اینکه از روابط طایفه‌ای و خانوادگی سود ببرند و نقش دلال برای انحصارات محلی را ایفا کنند). همچنین برای اینکه تمرکززدایی به توسعه حکمرانی مردم‌سالار کمک کند باید شفافیت و پاسخگویی در سطح محلی به وجود آید.

توصیه‌های زیر براساس گزارش بانک جهانی می‌تواند نقطه شروع خوبی برای رسیدن به تمرکززدایی ارائه دهد:



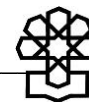
- تصریح شفاف و روشن مسئولیت‌های دولت محلی؛
- اعطای قدرت و اختیارات مکفی به دولت محلی به گونه‌ای که بتواند مسئولیت‌های خویش را به صورت اثربخش و مستقل از دولت مرکزی مدیریت کند (به عبارت بهتر تمرکززدایی باید مستلزم تفویض و واگذاری حقیقی قدرت و نه اینکه صرفاً تقسیم وظایف قدرت مرکزی باشد)؛
- توانمندسازی دولت محلی به منابع مالی، فنی و انسانی مکفی؛
- توسعه و پیاده‌سازی نظام‌های حسابداری قابل اعتماد بر مبنای شفافیت بودجه‌ریزی؛
- توسعه یک رسانه محلی مستقل و کاوشگر؛
- تشویق به توسعه سازمان‌های جامعه مدنی، به گونه‌ای که فعالیت‌های دولت محلی را زیر نظر داشته باشند.
- پیاده‌سازی سازوکارهای بازخورد که از طریق آن عموم شهروندان بتوانند نسبت به عملکرد دولت محلی ارائه نظر نمایند؛ یعنی تشکیل مستمر و منظم جلسات شورای شهر و استفاده از کارت‌های امتیازدهی یا نظرسنجی دولت محلی (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۳۷۳-۳۷۴).
- برخی نویسندگان اعتقاد دارند حکومت‌های محلی حداقل باید از پنج شرط زیر برخوردار باشند:
 - هر حکومت محلی باید محدوده جغرافیایی تعریف شده‌ای را زیر پوشش خود داشته باشد و با اقتدار امور آن محدوده را در قالب قوانین مدون و روشن سامان بخشد و در این وظیفه خودکفا و خودبسنده باشد.
 - حیطه اختیار و اقتدار حکومت محلی از طریق مجموعه‌ای از قوانین کاملاً مشخص و مختص حکومت محلی که در واقع امکان اعمال اقتدار حکومت محلی را فراهم می‌آورد، تعریف می‌شود.
 - هر حکومت محلی مجاز به تعیین نوعی عوارض، مالیات یا به هر تقدیر شیوه‌ای برای کسب نیاز مالی خود به صورت مستقل است تا در مقابل شهروندان به اجرای وظایف خود، آن هم بدون وابستگی به ارگان یا نهاد دیگری همت گمارد.
 - هر حکومت محلی بنیادی انتخابی دارد که بدان مشروعیت می‌بخشد و سایر ارگان‌های مرتبط را موظف به پاسخگویی در مقابل آن می‌سازد. هر حکومت محلی برای ایفای وظایف خود باید از همکاری تمام و کمال سایر نهادها و ارگان‌های مرتبط بهره گیرد و سایر سازمان‌های مرتبط موظفند با آن همکاری کنند (پیران، ۱۳۷۹: ۹۴-۹۲).
- بر اساس ویژگی‌های بالا باید گفت برای رسیدن به عدم تمرکز مؤثر، لزوم پایبندی به یکسری الزامات و مؤلفه‌ها ضروری است. در این بین توجه به جایگاه حکومت محلی، ایجاد ارتباط صحیح بین شوراها و شهرداری و نهادهای دولت مرکزی، چگونگی تأمین بودجه‌های محلی، شخصیت حقوقی مستقل، استقلال اداری و صلاحیت هنجارگذاری اهمیت دارند. در واقع برخورداری از استقلال مالی، اداری و هنجارگذاری از شرایط تمرکززدایی به معنای دقیق کلمه است. از این رو لازم است نهادهای

محلی به‌عنوان نهادهای خودگردان و دارای استقلال مالی و تصمیم‌گیری در سلسله‌مراتب قدرت حکومت مرکزی قرار داشته باشند. البته این موضوع به معنای نبود نظارت نیست، اما نظارتی که بر این ساختار سیاسی-اجتماعی صورت می‌گیرد، متفاوت است. همچنین محدوده وظایف حکومت‌های محلی باید مبتنی بر اصل صلاحیت این نهادها در کلیه امور اجرایی محلی باشد و در این حیطة از اختیارات وسیعی در اموری مانند بهداشت و سلامت، آموزش و پرورش، جاده‌سازی، حمل‌ونقل، برنامه‌ریزی و ... برخوردار باشند و تمرکززدایی برای اینکه موفقیت‌آمیز باشد باید کارکردهای مالی تعریف واضحی داشته باشند و در میان سطوح مختلف حکومت هماهنگ شوند.

۲. بیان مسئله

براساس تعریفی که از حکومت محلی ارائه شد به‌نظر می‌رسد شوراهای اسلامی شهر و روستا با توجه به قوانین موجود هنوز فاقد اطلاق ویژگی حکومت محلی می‌باشند، اما نهادی هستند که امکان و ظرفیت تحقق این امر را دارند. در واقع هدف از تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا مانند بسیاری از کشورها، توسعه حکومت محلی و گسترش مشارکت مردم در اداره امور مربوط به محل سکونت خود می‌باشد. در این معنا شوراهای از مظاهر مردم‌سالاری و حاکمیت مردم به‌شمار می‌روند. هدف از تشکیل شوراهای شرکت دادن مردم در اداره امور است، از پایین‌ترین سطح جامعه تا بالاترین سطح آن (از ده، شهر، بخش، شهرستان، استان تا کشور) تا مردم به اداره امور شهر و محلی که در آن زندگی می‌کنند، علاقمند شوند و نسبت به آن احساس شخصیت و مسئولیت کنند. علاوه بر این، از این طریق زمینه بحث و گفتگو در سطح محلی و ملی برای همه افراد و گروه‌ها فراهم می‌شود و مسائل و مشکلات اجتماعی به روشنی مطرح و برای آنها راه‌حل‌های مناسب و سازنده پیدا می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۹۸).

تشکیل شوراهای محلی بلافاصله پس از پیروزی انقلاب مورد توجه جدی برخی مقامات سیاسی قرار گرفت. از مهمترین این افراد باید به آیت‌الله سید محمود طالقانی اشاره کرد که نقش مهمی در ورود ایده محلی کردن اداره امور به ساختارهای حقوقی و اداری نظام جدید داشت. او شورا را یک اصل مترقی می‌دانست و بر این اعتقاد بود که از منظر قرآن و از نظر اسلام باید نهادی شورایی باشد و هر دهکده و هر گروهی باید در کارشان شورا داشته باشند (میرابوالقاسمی، ۱۳۸۲: ۱۹۱). از این‌رو یکی از تحولات مهم در عرصه سیاسی-اجتماعی کشور بعد از وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، تأسیس شوراهای اسلامی بود که بلافاصله پس از پیروزی انقلاب و قبل از تصویب قانون اساسی استقرار یافت، اما برگزاری اولین انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در سال ۱۳۷۷ بود. از این‌رو نهادی که موضوع فصل هفتم قانون اساسی است با وقفه‌ای تقریباً بیست ساله برای تشکیل مواجه شد.



بر این اساس شورای اسلامی شهر و روستا شکل گرفته تا تمرکززدایی در حوزه مدیریت ملی به حوزه‌های محلی با رویکرد تقویت بهره‌گیری از قابلیت و توانمندی‌ها عملیاتی و اجرایی شود. اما با بررسی چهار دوره‌ای که از عمر شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران می‌گذرد، می‌توان گفت که شوراها با مشکلات و چالش‌هایی جدی در رسیدن به این هدف مواجه شده‌اند و عملکرد موفقیت‌آمیزی نداشته‌اند.

در این راستا این گزارش به مشکلات نهاد شوراهای اسلامی شهر در جمهوری اسلامی ایران پس از چهار دوره از عمر آن پرداخته است. در واقع این گزارش می‌کوشد تا با آسیب‌شناسی این مسئله، به ارائه راهکارهایی برای رسیدن به چگونگی تمرکززدایی مؤثر دست یافته و با تقویت و توانمند کردن شوراها، سبب‌ساز افزایش مشارکت مردم در برنامه‌های محلی اعم از اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی شود. آنچه ضرورت پژوهش حاضر را توجیه می‌کند، پایین آوردن هزینه‌های اداره امور کشور، شفاف‌سازی قوانین، کوچک‌سازی دولت و در نهایت تعیین تکلیف وضعیت شوراها مطابق با هدف و فلسفه وجودی آنها در قانون اساسی است.

۳. روش تحقیق

روش انجام این تحقیق که از نظر هدف جزء تحقیقات کاربردی می‌باشد، توصیفی-تحلیلی است. در این گزارش برای گردآوری اطلاعات مورد نیاز از دو روش کتابخانه‌ای و پیمایشی استفاده شده است. بخشی از داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز پژوهش از طریق مطالعه پیمایشی به‌دست آمده‌اند. برای این امر از روش پرسشنامه استفاده شده است. از این رو پرسشنامه محقق ساخته تهیه شده و پس از جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات لازم از نرم‌افزارهای آماری برای پردازش و بحث و بررسی یافته‌ها بهره گرفته شده است.

در این گزارش ابتدا پرسشنامه‌ای در راستای موضوع، یعنی در چهار محور اصلی عملکرد شوراهای شهر، جایگاه شوراها در قوانین و مقررات، عدم تمرکز و در نهایت منابع درآمدی طراحی شد و برای اجرای پیش‌آزمون در اختیار صاحب‌نظران قرار داده شد. از این رو برای سنجش روایی^۱ تحقیق، با وجود دقت و ممارست فراوان در طراحی پرسشنامه و ویرایش چندباره آن، پرسشنامه نهایی در اختیار ۲۳ نفر شامل کارشناسان و اعضای شورای شهر قرار گرفت تا با این کار مرحله پیش‌آزمون انجام گیرد و روایی گویه‌ها و در واقع روایی تحقیق مورد سنجش قرار گیرد. در ضمن از پاسخگویان خواسته شد تا نظرها، انتقادات و پیشنهادهای خود را درباره سؤالات و نحوه چینش و دسته‌بندی آنها در حاشیه

۱. مفهوم روایی (Validity) به این سؤال پاسخ می‌دهد که ابزار اندازه‌گیری تا چه حد خصیصه مورد نظر را می‌سنجد. بدون آگاهی از اعتبار ابزار اندازه‌گیری نمی‌توان به دقت داده‌های حاصل از آن اطمینان داشت.

پرسشنامه لحاظ کنند. پرسشنامه‌ای که در مرحله پیش‌آزمون به پاسخگویان ارائه شد، شامل سه بخش بود که چهار مفهوم اصلی گزارش یعنی عملکرد شوراهای، نظام متمرکز، منابع درآمدی و آشنایی با جایگاه حقوقی شوراهای را مورد سنجش قرار می‌داد.

تدوین گویه‌های مربوط به عملکرد شوراهای اسلامی شهر براساس ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور بوده است. در این قسمت گویه‌ها بر مواردی همچون انتخاب شهرداران توانمند، شناخت و رفع کمبودها و نیازهای شهری، میزان مشارکت دادن مردم در اداره امور، نظارت بر اجرای پروژه‌های شهرداری، نظارت بر حسن اداره امور شهر و تصویب مقررات لازم، نظارت بر اجرای درست مصوبات شورا، نظارت بر حسن امور مالی و معاملاتی شهرداری، همکاری با مسئولان و نهادهای اجرایی در امور مختلف، استیضاح صحیح شهردار، انتشار بودجه و هزینه شورا در پایان هر سال مالی و تصویب منصفانه نرخ خدمات شهری تأکید داشته است.

گویه‌های قسمت حقوقی نیز براساس مطالعه پژوهش‌های موجود و با توجه به قانون اساسی و شوراهای استخراج شده است. در این قسمت بر مواردی همچون شخصیت حقوقی، جایگاه شوراهای در نظام اداری، ضمانت اجرایی مصوبات شوراهای، تفسیر شورای نگهبان از اصول مرتبط با شوراهای در قانون اساسی، سازوکار مشخص نظارت بر مصوبات شوراهای، حیطه وظایف شوراهای اسلامی شهر، آشنایی اعضا با قانون و شفاف بودن قوانین تأکید شده است.

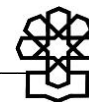
گویه‌های مرتبط با عدم تمرکز و منابع درآمدی نیز بر موفقیت‌آمیز بودن توزیع قدرت از طریق شوراهای، تقسیم وظایف نهادهای محلی و مرکزی، منابع درآمدی نهادهای محلی، شفافیت و پاسخگویی در قبال درآمدهای کسب شده یا فساد ایجاد شده مرتبط با منابع درآمدی تأکید دارد. برای بررسی پایایی^۱ پرسشنامه از معیار آلفای کرونباخ استفاده شده است که نتایج زیر به دست آمد:

جدول ۱. نتایج مرحله تست پرسشنامه

متغیرها	تعداد گویه در پرسشنامه	آلفای کرونباخ
عملکرد شوراهای	۱۶	۰/۹۳۴
آشنایی با جایگاه حقوقی شوراهای	۱۸	۰/۷۸۹
منابع درآمدی و سیستم متمرکز	۶	۰/۶۳۲

در نهایت ویرایش نهایی پرسشنامه به صورت زیر درآمد:

۱. پایایی (Reliability) دلالت بر آن دارد که ابزار اندازه‌گیری در شرایط مشابه تا چه اندازه قابلیت تکرارپذیری را دارد که رایج‌ترین ابزار برای آزمون آن ضریب آلفای کرونباخ است. این معیار می‌تواند بین صفر تا +۱ در نوسان باشد و هرچه به +۱ نزدیک‌تر باشد، قابلیت تکرارپذیری آن بالاست.



جدول ۲. ویرایش نهایی پرسشنامه

متغیرها	تعداد گویه در پرسشنامه
عملکرد شوراها	۱۲
آشنایی با جایگاه حقوقی شوراها	۱۱
منابع درآمدی و سیستم متمرکز	۸

به علاوه براساس نتایج حاصل از پیش‌آزمون، تغییراتی در نوع طرح گویه‌ها داده شد تا ابهامات و دوپهلویی‌های احتمالی برطرف شود. در انتهای پرسشنامه نیز سؤالاتی مطرح شد که هدف از طرح آنها سنجش عواملی است که غیر از متغیرهای اصلی تحقیق، بر عملکرد شوراها مؤثرند و همچنین بیان پیشنهادهایی که بر ارتقای عملکرد شوراها مؤثر می‌باشد. جامعه آماری این گزارش را دو طیف از جامعه مورد نظر پژوهش تشکیل می‌دهد که شامل تمام اعضای شوراهای اسلامی شهر^۱ در سراسر کشور و کارشناسان آ حوزه‌های مرتبط با شوراهاست.

از آنجا که امکان بررسی همه اعضای جامعه آماری به علت صرف وقت و هزینه زیاد وجود ندارد؛ در این تحقیق نمونه‌ای از جامعه آماری به صورت تصادفی انتخاب شد. برای اینکه نمونه انتخاب شده معرف جامعه آماری باشد، باید در انتخاب حجم نمونه دقت می‌شد. به همین خاطر با توجه به اینکه جامعه آماری ما در رابطه با اعضای شوراهای دوره چهارم مشخص بود، در ابتدا براساس فرمول کوکران به انتخاب تعداد جامعه نمونه به شرح ذیل پرداختیم:

$$n = \frac{t^2 p \cdot q}{d^2} \div \left(1 + \frac{1}{N} \left(\frac{t^2 p \cdot q}{d^2} - 1 \right) \right)$$

$$N = (\text{تمامی اعضای شوراهای اسلامی شهر } (۷۱۹۳))$$

$$n = (\text{حجم نمونه})$$

$$t = (\text{اندازه متغیر در توزیع نرمال سطح اطمینان } ۹۵ \text{ درصد})$$

$$d = 0/05 (\text{ضریب اطمینان})$$

$$P = 0/5 (\text{وجود صفت در افراد جامعه})$$

$$q = 0/5 (\text{نبود صفت در افراد جامعه})$$

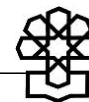
۱. عضو شورای اسلامی شهر فردی است که در انتخابات شوراهای اسلامی شهر شرکت کرده و با انتخاب مردم به مدت چهار سال به عضویت شورا درآمده است.
۲. تعریف کارشناس به سهولت و وضوح موارد بالا نیست، اما تلاش شده است که تا حد امکان افرادی انتخاب شوند که هم به موضوع پژوهش علم و آگاهی دارند و هم به صورت مستقیم با آن در ارتباط هستند. بنابراین در تحقیق حاضر، کارشناسان شامل کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس شوراهای اسلامی، وزارت کشور، مجلس، شورای عالی استان‌ها، سازمان دهیاری‌ها، کارشناسان شهرداری و مراکز دانشگاهی و پژوهشی مرتبط که به لحاظ علمی بر ابعاد مختلف موضوع شوراهای اسلامی اشراف دارند، می‌باشند.

با توجه به اینکه حجم جامعه آماری برابر با ۷۱۹۳ نفر بوده است، تعداد جامعه نمونه این تحقیق بر مبنای فرمول کوکران برابر با ۳۶۴ نفر تعیین شد. از طرف دیگر با توجه به اینکه آمار دقیقی از کارشناسان متخصص و خبره در زمینه شوراها در کشور وجود ندارد، محقق با مطالعه و مشورت با متخصصان در امر روش تحقیق، به انتخاب ۱۰۰ نفر برای جامعه نمونه در رابطه با کارشناسان مرتبط اقدام کرده تا بر مبنای دیدگاه‌های متفاوت به تحلیل دقیق‌تر مسئله بپردازد (حافظ‌نیا، ۱۳۸۹: ۱۶۵). در نهایت کل جامعه نمونه ۴۶۴ نفر شد که سهم هر کدام از گروه‌ها در جدول زیر بیان شده است:

جدول ۳. جامعه آماری پاسخگویان

سهم آنان از کل نمونه	تعداد کل جامعه آماری	گروه‌های مختلف پاسخگویان
۳۶۴	۷۱۹۳	اعضای شورای اسلامی شهر دوره چهارم
۱۰۰	؟	کارشناسان

پس از تعیین حجم نمونه و اختصاص سهمی به هر کدام از گروه‌های پاسخگو، افراد به صورت تصادفی انتخاب شده و پرسشنامه بین آنها توزیع شد. تجزیه و تحلیل داده‌های آماری در این پژوهش به وسیله نرم‌افزار spss انجام شده است. همچنین برای تجزیه و تحلیل داده‌های جمع‌آوری شده از آمار استنباطی که به بررسی روابط علی بین متغیرهای موجود در مدل مفهومی تحقیق می‌پردازد، استفاده شده است. در سطح دو متغیره بررسی عملکرد شوراها به صورت کلی و به تفکیک نظرات کارشناسان و اعضای شورای شهر خواهد آمد. همچنین معناداری روابط میان هریک از متغیرهای مستقل با متغیر وابسته و همین‌طور میزان تأثیرگذاری هریک از متغیرهای مستقل با متغیر وابسته نیز به صورت کلی و به تفکیک کارشناسان و اعضای شورای شهر بررسی می‌شود. برای بررسی چگونگی عملکرد شوراها از آزمون تی تک نمونه‌ای استفاده شده و برای سنجش عملکرد شوراها سؤالاتی در طیف پنج درجه‌ای لیکرت طراحی شده که در آنها گزینه خیلی کم حائز نمره یک و گزینه خیلی زیاد دارای نمره پنج است. با استفاده از فرمان Compute گویه‌های هر کدام از شاخص‌های تحقیق در هم ادغام شده و شاخص‌های عملکرد شوراها تهیه شد. به این ترتیب کسب نمره بالاتر به معنای بهتر ارزیابی کردن عملکرد شوراهاست. حال برای آزمودن فرضیات باید نمره کسب شده از شاخص عملکرد شوراها را با یک مقدار استاندارد که نشانگر وضعیت مطلوب باشد، مورد مقایسه قرار داد، اما از آنجا که چنین نمره‌ای در دسترس نبود از میانگین نمره طیف پنج درجه‌ای، یعنی نمره ۳ به عنوان نمره استاندارد و معیار مقایسه استفاده شد.



۴. عملکرد شوراهای اسلامی شهر و چالش‌های تأثیرگذار

شورای اسلامی شهر از سال ۱۳۷۸ تشکیل شده و با گذشت ۱۷ سال از آغاز شکل‌گیری این نهاد، زمان خوبی برای بررسی عملکرد آن می‌باشد. در این گزارش برای ارزیابی عملکرد شوراهای شهر دیدگاه‌های متفاوت کارشناسان و اعضای شورای شهر دوره چهارم مورد بررسی قرار گرفته و نتایج پیمایشی به شرح ذیل است:

One-Sample Statistics					
سمت		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
عضو شورای شهر	عملکرد	364	3.5308	.69198	.03720
کارشناس	عملکرد	100	2.6275	.52923	.05292

One-Sample Test							
سمت		Test Value = 3					
		t	Df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
						Lower	Upper
عضو شورای شهر	عملکرد	14.269	345	.000	.53083	.4577	.6040
کارشناس	عملکرد	-7.039	99	.000	-.37250	-.4775	-.2675

جدول ۴. نتایج آزمون تی تک نمونه‌ای از شاخص عملکرد شوراها

نتیجه آزمون	سطح معناداری**	درجه آزادی	نمره T	اختلاف با میانگین معیار	ملاک مقایسه	میانگین	سمت	شاخص
معنادار بودن اختلاف	۰/۰	۹۹	-۷,۰۳۹	-۰/۳۷۳	۳	۲,۲۶۷	کارشناس	عملکرد شوراها
معنادار بودن اختلاف	۰/۰	۳۴۵	۱۴,۲۶۹	۰/۵۳۰	۳	۳,۵۳۰	عضو شورای شهر	

** P>0.05

همان‌طور که در جدول بالا مشاهده می‌شود، شاخص عملکرد شوراها از نظر خود اعضا، با میانگین ۳,۵۳۰ و همچنین (T= 14.269) و سطح معناداری ۰,۰۰۰ اختلاف معناداری با میانگین استاندارد

مورد نظر (نمره ۳) دارد و از آنجا که بالاتر از آن است، مثبت و مطلوب ارزیابی شده است. اما شاخص عملکرد شوراهای از نظر کارشناسان با میانگین ۲,۲۶۷ و ($T = -7.039$) و سطح معناداری ۰,۰۰۰ بوده است. شایان ذکر است که شاخص بالا در سطح ۰,۰۵ سنجیده شده است. از آنجا که وضعیت شاخص عملکرد شوراهای از نظر کارشناسان پایین‌تر از ملاک مقایسه بوده، بنابراین ارزیابی آنها از عملکرد شوراهای منفی بوده که به نظر واقع‌بینانه‌تر است.

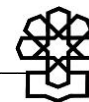
بر این اساس باید گفت شوراهای طی سال‌های گذشته با چالش‌هایی مواجه شده‌اند که نمی‌توان آنها را در تراز و هم‌ردیف با حکومت‌های محلی دانست. در این باره می‌توان به مشکلات شوراهای در قوانین و مقررات، عدم استقلال مالی شوراهای و نبود منابع درآمدی پایدار برای شهرداری و ساختار متمرکز نظام اداری اشاره کرد.

۱-۴. مشکلات شوراهای در قوانین و مقررات

قوانین و مقررات مرتبط با موضوع شوراهای اسلامی شهر و روستا تاکنون نتوانسته‌اند به تعیین جایگاه، وظایف و شخصیت حقوقی مستقل برای شوراهای منجر شوند. این در حالی است که قانون شوراهای بارها دچار تغییر شده، اما مشکلات آن نه تنها کاهش نیافته، بلکه به نظر می‌رسد افزایش یافته است.

اولین قانون در رابطه با شوراهای محلی پس از پیروزی انقلاب اسلامی، در تاریخ ۱۳۵۸/۴/۳ با عنوان قانون شوراهای محلی به تصویب شورای انقلاب رسید. این قانون در مقایسه با قوانین قبل از انقلاب به طور کامل وظایف شوراهای محلی را پیش‌بینی نکرده بود و تعیین و احصای دقیق اختیارات و وظایف شوراهای را به آیین‌نامه محول کرده بود که آیین‌نامه مذکور نیز هیچ‌گاه به تصویب نرسید. پس از آن در تاریخ ۱۳۶۱/۹/۱ مجلس شورای اسلامی قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری را تصویب کرد. مطابق این قانون شوراهای اسلامی ده، بخش، محل، منطقه، شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها وارد نظام حقوقی ایران شدند. این قانون در سال ۱۳۶۵ اصلاح و در تاریخ ۱۳۶۸/۴/۲۸ نیز آیین‌نامه اجرایی آن به تصویب هیئت وزیران رسید. نکته مهم این است که حتی تصویب آیین‌نامه فوق نیز به تشکیل شوراهای اسلامی منجر نگردید و قانون تشکیلات شوراهای اسلامی همانند قانون شوراهای محلی در مجموعه‌های قانونی به دست فراموشی سپرده شد. این وضعیت تا سال ۱۳۷۵ ادامه داشت تا اینکه در این سال قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران به تصویب رسید و در اسفندماه ۱۳۷۷ انتخابات شوراهای اسلامی برای اولین بار برگزار شد و متعاقب آن در تاریخ ۱۳۷۸/۲/۹ شوراهای آغاز به کار کردند.

در سال ۱۳۸۲ قانون مذکور اصلاح و آیین‌نامه‌های مختلفی درباره آن به تصویب رسید. البته قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران بعد از این اصلاحات



نیز دچار تغییرات فراوانی شد. در حال حاضر اصلاحیه‌های متعددی که درباره قانون شوراها صورت گرفته دامنه شکلی و محتوایی این قانون را دستخوش تغییر و تحولات گسترده‌ای کرده است. به عنوان مثال از نظر شکلی، مدت اعتبار شورا در اصلاحیه سال ۱۳۶۵ از دو سال به چهار سال و در اصلاحیه ۱۳۶۹ حداقل سن کاندیدا برای عضویت در شورا از ۲۲ سال به ۲۵ سال افزایش یافت. همچنین بیشترین تغییر و تحول در قوانین و اصلاحیه‌های شوراها، در سطوح سلسله‌مراتبی شوراها و تعداد اعضای اصلی و علی‌البدل مشاهده می‌شود.

اصلاحاتی که تاکنون در قانون شوراها صورت گرفته براساس لوایح دولت و طرح‌های مجلس شورای اسلامی بوده است. تمامی این پیشنهادهای بخش‌هایی از مواد را اصلاح کرده‌اند و هیچ‌گاه اصلاح کلی صورت نگرفته است. اصلاح متوالی قانون شوراها، موجب کاهش انسجام درونی و عدم به هم پیوستگی مواد شده است. به گونه‌ای که مواد مکرر و مواد مکرر ۱، ۲ و ۳ به وجود آمده و حتی شماره مواد نیز به هم ریخته است (ماده (۱۵) مکرر، ماده (۱۶) مکرر، ماده (۶۷) مکرر، ماده (۶۸) مکرر، ماده (۷۸) مکرر (۱) الی ماده (۷۸) مکرر (۶)، ماده (۸۲) مکرر (۱) الی ماده (۸۲) مکرر (۴) و ...).

در این گزارش برای اینکه نظر سؤال‌شوندگان را درباره شفاف بودن قوانین مرتبط با شوراها بدانیم گویه «قوانین مربوط به وظایف و اختیارات شوراها کاملاً روشن و بدون ابهام است» در نظر گرفته شده بود که پاسخ‌ها عبارت از ۳/۸ درصد خیلی ضعیف، ۴۵/۷ درصد ضعیف، ۶ درصد متوسط، ۳۵ درصد خوب و ۶/۴ درصد بسیار خوب می‌باشد. براساس نظرسنجی اکثریت پاسخ‌دهندگان اعضای شورا معتقدند که قوانین و مقررات مربوط به شوراها، اسلامی شهر دارای شفافیت لازم نمی‌باشند و تغییرات متوالی که در قانون شوراها ایجاد شده به ایجاد قانونی بهتر و منسجم‌تر منجر نشده است.

جدول ۵. نظر اعضای شورا درباره شفاف بودن قوانین مربوط به وظایف و اختیارات شوراها

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۱۴	۱۷۱	۲۲	۱۳۱	۲۴
درصد	۳/۸	۴۵/۷	۶	۳۵	۶/۴

از سوی دیگر اعضای شوراها با سؤال عدم آشنایی و اشراف خود بر قوانین مرتبط با شوراها مخالفت کرده‌اند. به عبارتی بهتر در پاسخ به گویه «اعضای شورا به قوانین و مقررات آشنایی کامل دارند» نظر پاسخ‌دهندگان عبارت از ۵/۱ درصد خیلی ضعیف، ۲۹/۹ درصد ضعیف، ۱۲/۸ درصد متوسط، ۴۱/۵ درصد خوب و ۶/۸ درصد بسیار خوب می‌باشد. یعنی اعضای شوراها بر این اعتقادند که به قوانین مرتبط با حوزه خود آگاهی به اندازه کافی وجود دارد.

جدول ۶. نظر اعضای شورا درباره اشراف و آگاهی اعضا به قوانین و مقررات

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۱۹	۱۱۳	۴۸	۱۵۶	۲۵
درصد	۵/۱	۲۹/۹	۱۲/۸	۴۱/۵	۶/۸

کارشناسان در پاسخ به این گویه‌ها معتقدند که ایراد هم در قوانین غیرشفاف و هم در عدم آشنایی با آن می‌باشد. در این باره نظر کارشناسان در پاسخ به گویه «قوانین مربوط به وظایف و اختیارات شوراها کاملاً روشن و بدون ابهام است» عبارت از ۲/۲ درصد خیلی ضعیف، ۱۸/۵ درصد ضعیف، ۱۴/۱ درصد متوسط، ۵۷/۶ درصد خوب و ۶/۵ درصد بسیار خوب بوده است. به عبارتی حدود ۶۴ درصد کارشناسان با عدم ابهام قوانین مرتبط با شوراها مخالفت کرده‌اند.

جدول ۷. نظر کارشناسان درباره شفاف بودن قوانین مربوط به وظایف و اختیارات شوراها

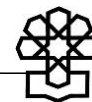
گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۲	۱۷	۱۳	۵۳	۶
درصد	۲/۲	۱۸/۵	۱۴/۱	۵۷/۶	۶/۵

همچنین نظر کارشناسان در پاسخ به گویه «اعضای شورا به قوانین و مقررات آشنایی کامل دارند» عبارت از ۱/۱ درصد خیلی ضعیف، ۶/۵ درصد ضعیف، ۹/۸ درصد متوسط، ۶۳ درصد خوب و ۱۸/۵ درصد بسیار خوب بوده است. به عبارتی حدود ۸۱ درصد کارشناسان معتقدند که اعضای شوراها اسلامی اشراف و آگاهی لازم را درباره قوانین مرتبط با شوراها ندارند.

جدول ۸. نظر کارشناسان درباره اشراف و آگاهی به قوانین و مقررات

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۱	۶	۹	۵۸	۱۷
درصد	۱/۱	۶/۵	۹/۸	۶۳	۱۸/۵

در این ارتباط مدیرکل سابق امور شوراها و شهرداری‌های وزارت کشور دیدگاه کارشناسان را تأیید می‌کند و بسیاری از موارد تخلفات و انحرافات اعضای شوراها را که به سلب عضویت یا انحلال شورا منجر شده ناشی از عدم تسلط کافی به قانون شوراها و همین‌طور قانون شهرداری‌ها عنوان می‌کند؛ زیرا یک عضو شورا باید علاوه بر قانون شوراها، به قانون شهرداری‌ها هم مسلط باشد تا بتواند مانع انحراف و ارتکاب تخلف در مدیریت شهری شود، ضمن اینکه از تصویب مصوباتی فراتر از حیطه اختیارات شورا به این ترتیب جلوگیری می‌شود و در نتیجه تعامل بهتری با فرمانداری‌ها و مسئولان محلی حاصل می‌شود (خبرگزاری دانشجویان ایران، ۱۳۹۲).



۴-۱-۱. شخصیت حقوقی شوراها

استقلال و آزادی عمل یک مؤسسه و یا ناحیه، مستلزم آن است که آن مؤسسه یا ناحیه دارای حقوق و تکالیف مشخص، بودجه، اموال، سازمان و مأموران مجزا از دولت باشد. این نوع تسهیلات معمولاً ناشی از عاملی است که آن را به اصطلاح شخصیت حقوقی می‌نامند.

بنابراین، نخستین وسیله برای تحقق عدم تمرکز اداری، شناختن شخصیت حقوقی مستقل مؤسسه یا ناحیه‌ای است که عدم تمرکز آن در نظر است و به همین دلیل عدم تمرکز اداری موجب افزایش اشخاص حقوقی می‌شود؛ زیرا در این نظام هریک از نواحی و مؤسسات غیرمتمرکز اشخاص حقوقی را تشکیل می‌دهند درحالی که در سیستم تمرکز فقط یک شخص حقوقی وجود دارد که همان شخصیت حقوقی دولت است (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۶۲). درحالی که قبلاً ماده (۱۷) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ تصریح می‌کرد که «شوراها دارای شخصیت حقوقی بوده، حق اقامه دعوی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی و دفاع در مقابل دعاوی آنان علیه شورا را دارند» اما این ماده در اصلاحات بعدی حذف شد (هاشمی، ۱۳۸۹: ۵۰۱). شخصیت حقوقی حکومت‌های محلی باید مستقل از حکومت مرکزی باشد. البته مراد از استقلال، استقلال اداری و مالی (نه سیاسی) است.

قوانین و مقررات (قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی) مصادیقی از قبیل داشتن اموال و دارایی، طرف دعوا قرار گرفتن در مراجع قضایی، حق تصمیم‌گیری و نظارت را برای شوراهای اسلامی به رسمیت شناخته‌اند. رویه قضایی مخصوصاً رویه دیوان عدالت اداری، مستند بسیار مناسبی برای بررسی شخصیت حقوقی شوراهای اسلامی است.

۴-۱-۱-۱. شخصیت حقوقی شوراها در رویه قضایی

یکی از لوازم شخصیت حقوقی شوراها طرف دعوا قرار گرفتن در محاکم قضایی است که در اصل یکصدوششم قانون اساسی تصریح شده است. امکان اینکه نهادهای عدم تمرکز مانند شوراها بتوانند هم طرف دعوا قرار گیرند و هم علیه اشخاص دیگر بتوانند در محاکم قضایی اقامه دعوا نمایند، از مؤلفه‌های شخصیت حقوقی است و نهادهای عدم تمرکز بدون داشتن این امکان، توان بر دوش کشیدن وظایف و انجام کارکردهای خود را ندارند. علاوه بر این، یکی از معیارهای تشخیص جایگاه حقوقی شوراها در نظام حقوقی کشور، بررسی وضعیت پرونده‌هایی است که له یا علیه این شوراها در دیوان عدالت اداری اقامه شده است. نظر شعبات دیوان عدالت اداری در صلاحیت یا عدم صلاحیت دیوان نسبت به رسیدگی به شکایات از عملکرد و تصمیمات شوراها و نیز نسبت به شکایات اقامه شده توسط شوراها در آن دیوان می‌تواند در تشخیص موضوع مفید فایده باشد.

در اینکه شوراها در ایران مستحق طرح دعوا یا قرارگرفتن به‌عنوان خوانده دعوا هستند، شکی نیست، ولی اشکال از آنجا ناشی می‌شود که بدانیم جایگاه شوراها در پرونده‌های دیوان عدالت اداری

کجاست؟ خواهان یا خوانده؟

اداره کل حقوقی دادگستری در نظریه شماره ۷۱۳۱۲۷ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۹ به صراحت ذکر کرده است:

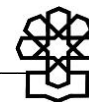
شورای اسلامی شهر دارای شخصیت حقوقی جدا از شخصیت دولت می‌باشد. بنابراین، جزء موارد مندرج در ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری (سابق) نیست و به همین دلیل، در امور مربوط به خود می‌تواند نسبت به نقض و ابطال آرای کمیسیون‌ها و توافقنامه‌های دولتی، به دیوان عدالت اداری شکایت کند. طبق نظریه مذکور، شورا واجد شخصیت حقوقی حقوق خصوصی دانسته شده است؛ زیرا می‌دانیم فقط اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی می‌توانند در جایگاه خواهان در دعاوی دیوان عدالت اداری قرار گیرند. به عبارت دیگر، اصطلاح مردم در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی^۱ اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی‌اند. از سوی دیگر، دیوان عدالت اداری در آرای مختلفی مصوبات شوراهای شهر را ابطال کرده است؛ مانند ابطال مصوبه شورای شهر تهران درباره دریافت عوارض از تالارها به وسیله هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (شماره دادنامه ۵۷۲-۵۷۳).

مفهوم صدور این آراء این است که قضات صادرکننده رأی، شوراها را نه از جنس شخصیت حقوقی حقوق خصوصی، بلکه از جنس «واحدهای دولتی» مذکور در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و ماده (۱۰) قانون دیوان عدالت اداری^۲ می‌دانند. حال یا باید گفت شورای اسلامی شهرها از جمله نهادهایی هستند که مشمول ماده (۱۰) قانون دیوان عدالت اداری‌اند (واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسه‌ها، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسه‌های وابسته به آنها) و بر این اساس مردم می‌توانند از اقدامات یا تصمیمات آنها به دیوان عدالت اداری شکایت کنند (همچنان که رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۵۷۲ - ۵۷۳ آن را بیان می‌دارد) یا اینکه باید پذیرفت شورای اسلامی شهرها به عنوان شخص حقوقی حقوق خصوصی‌اند و نمی‌توانند خواننده دعاوی مربوط به دیوان عدالت اداری شوند؛ همچنان که نظریه شماره ۷۱۳۱۲۷ اداره کل حقوقی دادگستری در این باره گویاست. هرچند به لحاظ درجه الزام آور بودن آرای هیئت عمومی، این آرای مقدم بر نظریه مشورتی پیش گفته است، ولی به هر حال وجود دو نظریه در سطوح بالای نظام قضایی در این باره قابل انکار نیست. به نظر می‌رسد با توجه به دلایل ذیل، باید پذیرفت که شوراها بتوانند به عنوان خوانده در دعاوی مطرح شده در دیوان عدالت اداری قرار گیرند و مردم حق شکایت و

۱. برای رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

۲. صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

۱. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: الف) تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها. ب) تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آنها.



تظلم را از تصمیمات و مصوبات آنها داشته باشند:

اولاً اصل غیرقطعی بودن احکام غیرقضایی، شامل تصمیمات و اقدامات شوراهای شهر نیز می‌شود. ثانیاً شوراها کار حاکمیتی نیز انجام می‌دهند و صاحب قدرت عمومی نیز هستند. بنابراین، باید نظارتی قضایی و کارآمد بر عملکرد آنها باشد.

ثالثاً با توجه به تفکیک قوای ماهوی و شکلی و نیز اصل تفسیر به نفع حقوق و آزادی‌های عمومی در تفسیر متون حقوق عمومی، نمی‌توان فقط واحدهای زیرمجموعه در اصل یکصدوهفتادوسوم یعنی «واحدهای دولتی» قوه مجریه را تحت شمول عبارت قانون اساسی دانست.

اما درباره خواهان قرارگرفتن شوراها در دعاوی، ظاهراً باید گفت با توجه به اصل سی‌وچهارم^۱ و بند «۱» اصل یکصدوپنجاه‌وششم^۲ و اصل یکصدوپنجاه‌ونهم^۳ قانون اساسی، شورای شهر باید از دادگاه عمومی به‌عنوان مرجع عام تظلمات و دادخواهی برای ابطال مصوبات و اقداماتی مانند مصوبات و اقدامات دولت استفاده کند که در این صورت دولت موظف است پس از صدور حکم، رأی دادرس را به‌عنوان منبع حقوقی اجرا کند و حق ارزیابی آن را ندارد (حبیب نژاد، ۱۳۸۸: ۱۲۳-۱۲۱).

در پرسشنامه برای اینکه نظر سؤال‌شوندگان درباره وجود شخصیت حقوقی شوراها سنجیده شود گویه «شخصیت حقوقی شوراها کاملاً مشخص است» قرار داده شده بود که پاسخ‌ها عبارت از ۷/۷ درصد خیلی ضعیف، ۳۳/۳ درصد ضعیف، ۱۳/۷ متوسط، ۳۲/۹ درصد خوب و ۶ درصد بسیار خوب می‌باشد. در پاسخ به این سؤال تقریباً نیمی از پاسخ‌دهندگان با آن موافق و نیمی دیگر با این گویه مخالف هستند.

جدول ۹. نظر اعضای شورا درباره مشخص بودن شخصیت حقوقی شوراها

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم	جمع
فراوانی	۲۹	۱۲۹	۵۳	۱۲۷	۲۳	۳۶۴
درصد	۷/۷	۳۳/۳	۱۳/۷	۳۲/۹	۶	۱۰۰

اما اکثریت کارشناسان بر این باورند که شخصیت حقوقی شوراها در قوانین دارای ابهام است. به‌عبارتی بهتر نظر کارشناسان در پاسخ به این گویه ۴/۳ خیلی ضعیف، ۲۵ درصد ضعیف، ۱۵/۲ درصد متوسط، ۴۳/۵ درصد خوب و ۹/۸ درصد بسیار خوب می‌باشد. از آنجا که این سؤال تخصصی و از منظر حقوقی است پاسخی که کارشناسان داده‌اند به واقعیت نزدیک‌تر می‌باشد.

۱. دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هرکس می‌تواند به‌منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این‌گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به‌موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد.

۲. قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است: ۱. رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل‌وفصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه که قانون معین می‌کند.

۳. مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است.

جدول ۱۰. نظر کارشناسان درباره مشخص بودن شخصیت حقوقی شوراهای

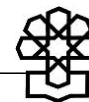
گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۴	۲۳	۱۴	۴۰	۹
درصد	۴/۳	۲۵	۱۵/۲	۴۳/۵	۹/۸

۲-۱-۱-۴. آسیب‌شناسی شخصیت حقوقی شوراهای

اینکه شوراهای می‌توانند براساس اصل یکصدودوم قانون اساسی، تصمیماتی را بگیرند و شورای عالی استان‌ها می‌تواند طرح‌های خود را به مجلس یا دولت تقدیم کند و مهمتر از همه در مقابل انحلال خود به دادگاه صالح شکایت کنند، ادله قانونی بسیار محکمی بر شخصیت حقوقی شوراهای اسلامی است. بدین لحاظ می‌توان گفت: اولاً شوراهای براساس قانون اساسی و قوانین عادی از ارکان تصمیم‌گیری کشورند و می‌توانند در اعمال صلاحیت‌های خود به‌عنوان بازوان توانمند حاکمیت عمل کنند. ثانیاً شوراهای در عمل و در فرآیند حیات خود و به‌واسطه قانون شخصیت حقوقی مستقلی دارند. این نهادها وابسته و تابع هیچ نهاد دیگری نیستند و استقلال آنها در اعمال وظایف، سنگ‌بنای موجودیت آنهاست. ثالثاً شوراهای به‌واسطه شخصیت حقوقی خود می‌توانند قراردادهایی منعقد کنند، معاملاتی انجام دهند، مالک اموال منقول و غیرمنقول شوند، کارمندی را استخدام کنند، طرح شکایت کنند و به شکایات مطرح شده علیه خود با استخدام وکیل یا استفاده از مشاوران حقوقی و کارشناسان خود پاسخ بدهند. رابعاً انحلال شوراهای جز در صورت انحراف از وظایف قانونی و به استناد قانون و به‌وسیله مراجع قانونی تعریف شده ممکن نیست و شوراهای می‌توانند از چنین تصمیماتی به دادگاه صالح شکایت کنند و دادگاه نیز باید خارج از نوبت به درخواست آنها رسیدگی کند. علاوه بر اینها شوراهای در اعمال اختیارات و وظایف در طول تصمیمات دولت و زیرنظر قوه مجریه و دستگاه‌های اجرایی نیستند و در بسیاری از موارد و براساس قانون ناظر بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی هستند (نژادخلیلی، ۱۳۹۰: ۴).

شخصیت و جایگاه حقوقی شوراهای از جهاتی که در قوانین و مقررات به‌عنوان ابعاد حقوقی این نهادها پیش‌بینی شده، یا مبهم بوده و یا تضعیف شده است. این جهت عبارتند از:

حدود صلاحیت‌ها و اختیارات: با اینکه شوراهای اسلامی مطابق قوانین موجود شخصیت حقوقی دارند، ولی اکثر تصمیمات شوراهای منوط به کسب موافقت مقامات دولتی است و در برخی موارد محلی نیز نمی‌توان برای شوراهای قدرت تصمیم‌گیری قائل شد. بنابراین باید متذکر شد که اولاً براساس قوانین و مقررات حاضر، شوراهای اسلامی به‌جای اینکه در جایگاه واقعی خود یعنی شورای اسلامی شهر قرار گیرند، تنها با عنوان شورای شهرداری شناخته شده‌اند و براساس قانون اساسی و قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شوراهای مزبور، مصوب سال ۱۳۶۱ و قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ و اصلاحیه



آن از کمترین حد اختیارات برخوردارند.

تنها نهادی که در حیطه نظارت شوراها قرار گرفته شهرداری‌ها و پس از آن دهیاری‌ها بوده‌اند و بخش عمده‌ای از مشکلات شوراها به این دلیل است که شوراهای شهر با نگاه تقلیل‌گرایانه‌ای به شورای شهرداری تبدیل شده‌اند. امکاناتی که امروز شوراها در اختیار دارند، تنها در حد شهرداری‌هاست و یکی از دلایل بی‌ثباتی مدیریت شهری طی سال‌های گذشته، عدم تشکیل مدیریت واحد شهری بوده است (افشار، ۱۳۹۴).

ثانیاً تقویت مبانی حضور شوراها در فرآیند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی کشور به توزیع مسئولیت‌ها و تحقق نظریه تمرکززدایی و رسیدن به آرمان‌های مندرج در سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور و اهداف برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و تثبیت ساختار حاکمیت کمک شایانی خواهد کرد. ثالثاً آنچه در حیطه شخصیت حقوقی شوراها صریح و شفاف نیست و برای رفع ابهام نیاز به قانونگذاری دارد، تعیین حدود و قلمرو دقیق وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی است (نژادخلیلی، ۱۳۹۰: ۴).

بنابراین آنچه در قوانین و مقررات به‌عنوان وظایف و اختیارات شوراها پیش‌بینی شده است، بیشتر جنبه مشورتی و نظارتی و تشریفاتی دارد. نظریات تفسیری شورای نگهبان نیز، همچنان که ذیلاً خواهیم دید، بر شأن نظارتی شوراها صحنه می‌گذارد. تضعیف وظایف و اختیارات شوراها با تضعیف شخصیت حقوقی و جایگاه آنان در بین نهادهای حقوقی کشور همراه بوده است.

نظارت: نظارت بر عملکرد واحدهای محلی از لوازم ضروری عدم تمرکز اداری است. بدون اعمال نظارت، کارکرد نظام عدم تمرکز با اخلاص مواجه می‌شود، زیرا قدرت مرکزی تاب عدول این واحدها از سیاست‌ها و قوانین و مقررات ملی را ندارد. با وجود این، نوع نظارت در نظام عدم تمرکز اداری با نوع نظارت در نظام متمرکز اداری متفاوت است. نظارت در نظام عدم تمرکز اداری باید به صورتی باشد که در عین حفظ مصالح و مقتضیات عالیه نظام سیاسی کشور، استقلال عمل واحدهای محلی را نیز تضمین کند. با این حال، سازوکار نظارتی پیش‌بینی شده برای اعمال نظارت بر شوراهای اسلامی در قوانین و مقررات کشور ما نتوانسته است استقلال عمل شوراها را تضمین کند و تعریف این سازوکار به‌عنوان یکی از عوامل تضعیف شخصیت حقوقی شوراها تعبیر می‌شود.

۲-۱-۴. جایگاه حقوقی شوراها

در بحث جایگاه حقوقی شوراها در نظام اداری می‌توان به مواردی چون ابهام در جایگاه حقوقی و در ارتباط با قوای دیگر و تفاسیر شورای نگهبان و اثر آن بر شوراها اشاره کرد.

۲-۱-۴-۱. ابهام در جایگاه شوراها

یکی از مسائل مهم و چالش‌برانگیز در خصوص شوراها، شناخت جایگاه واقعی شوراها در میان سایر ارکان نظام اداری کشور است. در این باره نظرات و دیدگاه‌های مختلفی وجود دارد. گاه شوراها به‌منزله

جزئی از قوه مقننه به حساب می‌آیند و گاه به‌عنوان زیرمجموعه قوه مجریه. اما باید دید به راستی شوراها در چنین جایگاه‌هایی قرار دارند یا اینکه از جایگاهی مستقل از قوای مزبور برخوردارند؟

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل پنجاه و هفتم کلیه قوای کشور را زیر نظر «ولایت مطلقه امر و امامت امت» بیان کرده است. مطابق اصل مزبور «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: مقننه، مجریه و قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند». اصولاً کلیه امور کشور برحسب ماهیت در قالب یکی از قوای سه‌گانه (مقننه، مجریه و قضائیه) اعمال می‌شوند. لکن علاوه بر این قوا ساختار و صلاحیت برخی از نهادها به‌ترتیبی است که هم از نظر طبیعت کار و هم از نظر تشکیلات نمی‌توان آنها را در مجموعه نهاد رهبری یا یکی از قوای سه‌گانه قرار داد، ولی در عین حال نقش مؤثری در اعمال حاکمیت دارند. این نهادها را می‌توان نهادهای خاص دانست (هاشمی، ۱۳۸۸: ۵۰۱).

براساس اصل یکصد و یکم^۱ و یکصد و دوم^۲، حقوق‌دانان نظرات مختلفی در خصوص جایگاه شوراها بیان داشته‌اند.

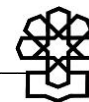
مطابق یک نظر با در نظر گرفتن فلسفه ایجاد شوراها مبنی بر نقش مردم در تصمیم‌گیری و اداره امور محل خود و اداره امور هر محل توسط اهالی همان محل، شوراها اسلامی نوعی پارلمان محلی به حساب می‌آیند. همچنین با توجه به اصول قانون اساسی که شوراها را در کنار مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری دانسته است، این نهادها نیز هرچند به‌صراحت جزئی از قوه مقننه محسوب نشده‌اند، با توجه به ماهیت کارکردشان که تصمیم‌گیری است، جزئی از قوه قانونگذاری کشورند. به‌عبارت دیگر مطابق این نظر همان‌گونه که مجلس شورای اسلامی در سطح کل کشور به قانونگذاری و نظارت می‌پردازد، شوراها نیز در حوزه محلی به نوعی قانونگذاری و نظارت مبادرت می‌کنند. البته منظور از قانونگذاری تصویب قواعد عام‌الشمولی است که نباید مخالف قوانین مجلس باشد و در مرتبه‌ای پایین‌تر از قوانین مجلس است (رستمی، حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۹۲: ۴۳). حتی شورای عالی استان‌ها، ابتکار قانونگذاری کلان هم دارد و می‌تواند طرح‌هایی به دولت پیشنهاد دهد تا از طریق دولت در دستور کار مجلس قرار گیرد.

نظر دیگری که در این خصوص وجود دارد، معتقد است، شوراها زیرمجموعه قوه مجریه قرار دارند

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

۲. برای جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراها استان‌ها تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل و وظایف این شورا را قانون معین می‌کند.

۳. شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس بررسی شود.



و این امر به علت ارتباط زیادی است که شوراها با قوه مجریه دارند.

مطابق این نظر، قوه مجریه در اصل مسئول اجرای قوانین و اداره امور کشور است و شوراها نیز به موجب اصل هفتم از ارکان اداره کشور محسوب شده‌اند و در همین راستا با توجه به صلاحیتی که شوراهای اسلامی به موجب اصل یکصدم قانون اساسی در قالب نظارت بر برخی امور اجرایی دارند، این نهادها در اصل در زمره نهادهای اجرایی در قوه مجریه هستند. در واقع، وظیفه شوراها مطابق اصل مذکور نظارت بر اداره امور محل برای پیشبرد برخی از امور اجرایی است.

همچنین در قانون عادی به‌ویژه قانون سال ۱۳۶۱ وزارت کشور به‌عنوان مرجع تصویب آیین‌نامه‌های شوراها مشخص شده است. شاید همین مسئله و نیز وظیفه وزارت کشور در تهیه محل مناسب برای شورای عالی استان‌ها و دیگر وظایف پشتیبانی این وزارت در خصوص شوراها سبب این اشتباه شده که شوراها را نه تنها زیرمجموعه دولت بلکه یک اداره جزء وزارت کشور تلقی کنند (دشتی، ۱۳۸۸: ۵۱۹).

در پاسخ به استدلال‌های گروه اول باید گفت که هرچند مطابق اصول ناظر بر شوراها در قانون اساسی می‌توان هدف ایجاد شوراها را اداره امور هر محل از طریق شوراهای منتخب همان محل دانست، لکن چنین امری به منزله شناسایی حق قانونگذاری برای شوراها و در نتیجه بخشی از قوه مقننه بودن شوراها نیست؛ زیرا به موجب قانون اساسی سازوکار و همچنین محدوده اعمال صلاحیت شوراها بیان شده است. در مورد نظر دوم هم باید گفت هرچند شوراها تحت نظارت قیمومتی قوه مجریه (وزارت کشور) هستند، با چنین استدلالی نمی‌توان آنها را بخشی از قوه مجریه محسوب کرد. نظارت دولت مرکزی بر نهادهای غیرمتمرکز که شوراهای اسلامی را نیز می‌توان در زمره این نهادها دانست، یکی از ملزومات نظام مبتنی بر عدم تمرکز است. نظارت قوه مجریه نسبت به شوراهای اسلامی نیز از نوع قیمومت اداری است و این به معنای آن نیست که شوراها جزء قوه مجریه هستند (رستمی، حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۹۲: ۴۶-۴۷).

آنچه از خلال قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس در جهت استقلال شوراها از قوه مجریه قابل ذکر است، اینکه در هیچ جای قانون اساسی از ارتباط تشکیلات و وظایف شوراها به قوه مجریه سخن به میان نیامده و در قانون عادی هم در مواردی که نقشی از وزارت کشور آمده بیشتر نقش پشتیبانی بوده که برای تمهید نمودن امورات نهادی نوپاست که بالاخره بدنه‌ای از حکومت باید به آن کمک کند. از سوی دیگر ایجاد چنین برخوردی معلول تدوین قانون شوراها به دست وزارت کشور است که شاید با درک نادرست خود از قانون اساسی امورات شوراها را گاه زیرمجموعه خود دانسته‌اند. اصل یکصدوسوم قانون اساسی، استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری را که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها دانسته است. این خود دلیلی بر خروج موضوعی نهاد شورا از بدنه وزارت کشور و استقلال عملی آنهاست (دشتی، ۱۳۸۸: ۵۳۶).

با توجه به نظرات مختلف در خصوص شوراها باید گفت نظر به ادله‌ای مانند مبانی نظری شوراها (دارا بودن استقلال) و اصول هفتم و یکصدم قانون اساسی، شوراها در زیرمجموعه هیچ‌یک از قوای سه‌گانه قرار نمی‌گیرند و خود از جایگاهی مستقل برخوردارند.

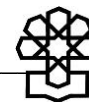
همچنین از آنجا که نخستین و بدیهی‌ترین نهاد متصدی امور اجرایی در کشور قوه مجریه است، لذا روابط شوراها با قوه مجریه باید دقیقاً روشن شود. نخستین اصل بنیادین که باید مدنظر قرار گیرد این است که شوراها به‌عنوان نهادهای حقوقی مستقل و ارکان تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در عرض قوه مجریه هستند نه در طول آن، یعنی شوراها در انجام وظایف و اعمال اختیارات و صلاحیت‌های خود تابع هیچ‌کدام از دستگاه‌های اجرایی نیستند. اصل دوم، اعمال نظارت شوراها بر دستگاه‌های اجرایی است. براساس این اصل، شوراها می‌توانند در خصوص اجرای تصمیماتشان از مقامات اجرایی توضیح بخواهند. این درخواست می‌تواند با حضور مقامات اجرایی در جلسات شوراها و ارائه پاسخ لازم و قانع‌کننده یا توضیحات کتبی و بدون حضور باشد. البته استقلال این نهادها به معنای انفکاک کلی نظام حقوقی آنها از سایر سازمان‌های اداری نیست. باید گفت نظام حاکم بر این نهادها به نحوی با سایر مؤسسات عمومی و دولت مرتبط می‌شود و این امر ناشی از پیوستگی امور عمومی و دوام و تعطیل‌ناپذیری این امور است (حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۹۰: ۵).

در پرسشنامه برای اینکه نظر سؤال‌شوندگان درباره جایگاه شوراها سنجیده شود گویه «جایگاه شوراها در نظام اداری ایران برای سایر نهادها شناخته شده و مورد پذیرش است» قرار داده شد که پاسخ‌ها عبارت از ۳ درصد خیلی ضعیف، ۲۱/۸ درصد ضعیف، ۱۱/۱ درصد متوسط، ۴۲/۳ درصد خوب و ۱۵ درصد بسیار خوب بوده است. به عبارتی اکثریت مطلق اعضای شوراها بر این باورند که تاکنون سایر نهادها جایگاه شوراها را مورد پذیرش قرار نداده‌اند.

جدول ۱۱. نظر اعضای شورا درباره پذیرش جایگاه شوراها در نظام اداری ایران

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۱۱	۸۵	۴۳	۱۶۵	۵۸
درصد	۳	۲۱/۸	۱۱/۱	۴۲/۳	۱۵

همچنین پاسخ اعضای شورا به گویه «مسئولان و مدیران کشور به جایگاه شوراها وقوف دارند» عبارت از ۷/۷ درصد خیلی ضعیف، ۲۵/۶ درصد ضعیف، ۱۲/۸ درصد متوسط، ۳۶/۳ درصد خوب و ۱۳/۷ درصد بسیار خوب بوده است. به عبارتی اکثریت اعضای شوراها بر این نظرند که مسئولان و مدیران نسبت به جایگاه شوراها آگاهی ندارند.

**جدول ۱۲. نظر اعضای شورا درباره آگاهی مسئولان و مدیران نسبت به جایگاه شوراها**

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۲۹	۹۷	۴۸	۱۳۷	۵۱
درصد	۷/۷	۲۵/۶	۱۲/۸	۳۶/۳	۱۳/۷

اما نظر کارشناسان در رابطه با گزینه‌های گویند «جایگاه شوراها در نظام اداری ایران برای سایر نهادها شناخته شده و مورد پذیرش است» عبارت از ۷/۶ درصد خیلی ضعیف، ۲۰/۷ درصد ضعیف، ۸/۷ درصد متوسط، ۴۶/۷ خوب و ۱۵/۲ درصد بسیار خوب بوده است. به عبارتی بهتر در پاسخ به این گویند کارشناسان بیشتر از اعضای شوراها به این امر معتقدند که نهادهای دیگر جایگاه شوراها را به رسمیت نشناخته‌اند. از این رو باید گفت هم در عرصه نظر یعنی قوانین مرتبط و هم در عرصه عمل و واقعی جایگاه شوراها چندان مورد پذیرش نهادهای دیگر واقع نشده است.

جدول ۱۳. نظر کارشناسان درباره پذیرش جایگاه شوراها در نظام اداری ایران

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۷	۱۹	۸	۴۳	۱۴
درصد	۷/۶	۲۰/۷	۸/۷	۴۶/۷	۱۵/۲

اما نظر کارشناسان در رابطه با گزینه‌های گویند «مسئولان و مدیران کشور به جایگاه شوراها وقوف دارند» عبارت از ۷/۶ درصد خیلی ضعیف، ۱۹/۶ درصد ضعیف، ۱۴/۱ درصد متوسط، ۴۸/۹ درصد خوب و ۷/۶ درصد بسیار خوب می‌باشد. به عبارتی اکثریت کارشناسان به این نکته باور دارند که مدیران نسبت به جایگاه شوراها متناسب با قوانین وقوف و آگاهی ندارند.

جدول ۱۴. نظر کارشناسان درباره آگاهی مسئولان و مدیران نسبت به جایگاه شوراها

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۷	۱۸	۱۳	۴۵	۷
درصد	۷/۶	۱۹/۶	۱۴/۱	۴۸/۹	۷/۶

۲-۲-۱-۴. تفاسیر شورای نگهبان و اثر آن بر جایگاه حقوقی شوراها

به موجب اصل نودوششم قانون اساسی، شورای نگهبان نهاد پاسداری از قانون اساسی و موازین شرعی در نظام حقوقی ایران است. بدین لحاظ، شورای نگهبان موقعیت بسیار متمایزی می‌یابد به گونه‌ای که نظرات و تفاسیر این نهاد، نقش بسیار مؤثری در همه عرصه‌های نظام حقوقی دارد. از این رو نظرات شورای نگهبان می‌تواند نقش بسیار مهمی در تبیین صلاحیت و اختیارات شوراها محلی داشته باشد.

در خصوص اصول مربوط به شوراها (اصل هفتم و فصل هفتم قانون اساسی)، نظریه تفسیری آن چنان که در حکم قانون اساسی باشد، تاکنون ارائه نشده است، اما در لایه‌های دیدگاه‌ها و نظرات شورای نگهبان ناظر به مصوبات مجلس می‌توان مواردی را یافت که در تعیین حدود و ثغور صلاحیت و اختیارات شوراها مؤثر است.

شورای نگهبان در خصوص واژه «نظارت» موجود در اصل یکصدم قانون اساسی^۱ معتقد است که در معنای اصطلاحی و لغوی آن به کار رفته است. در این دیدگاه «نظارت» به معنای تطبیق و مراقبت بر فعالیت‌ها و عملیات یک سازمان یا مقام و حتی یک روند با اهداف تعیین شده و براساس موازین قانونی می‌باشد. براساس این مبنا شوراها بر اداره امور مناطق خود نظارت دارند. یعنی بر نحوه اداره امور توسط سازمان‌های ذیربط نظارت و مراقبت می‌کنند تا امور براساس موازین قانونی انجام گیرد و در نتیجه مفاهیمی نظیر «انتخاب»، «انتصاب» و «تصویب» خارج از این محدوده قرار می‌گیرند. این دیدگاه را در نظریات شورای نگهبان در ارتباط با مصوبات مجلس در خصوص شوراها می‌توان مشاهده کرد (آقایی طوق، ۱۳۸۷: ۱۳۳).

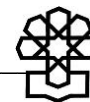
به‌عنوان مثال، این شورا در اظهار نظر خود درباره طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات، شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به صراحت صلاحیت شوراها را فقط نظارتی دانسته و بندهای «۱۷»، «۱۶»، «۸» ماده (۶۸) طرح را به دلیل اینکه زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یکصدم قانون اساسی می‌باشد، مغایر با این اصل شناخته است. همچنین شورای نگهبان در اظهار نظر خود در خصوص مصوبه مجلس درباره اختیارات و وظایف شوراهای شهر بیان داشته در بند «۱» انتخاب شهردار، در تبصره «۲» آن، صدور حکم شهردار توسط رئیس شورا، بندهای «الف» و «ب» و «ج» تبصره «۵» آن، چون زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یکصدم قانون اساسی است لذا مغایر با این اصل است (پورتال شورای نگهبان، ۱۳۹۴).

شورای نگهبان در استدلال خود بر این موضوع تأکید دارد که وظیفه شوراها در قالب نظارت قرار می‌گیرد و دادن چنین اختیاراتی که جنبه اجرایی دارند برخلاف نص قانون اساسی و نیز تفسیر شورای نگهبان از اصل یکصدم است.

در مورد دیگری، شورای نگهبان در اظهار نظر مورخ ۱۳۸۲/۴/۱۴ خود درباره «لایحه اصلاح مواد (۲)، (۷) و (۱) قانون شوراهای اسلامی به صراحت اعلام کرد که «شوراهای موضوع اصل یکصدم قانون اساسی وظیفه نظارتی دارند» (همان).

به همین دلیل است که در موارد متعددی شورای نگهبان، مصوبات مجلس را با این استدلال

۱. برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند.



برخلاف قانون اساسی دانسته و بازگردانده است. به این ترتیب اگر این رویکرد را بپذیریم اصل یکصدم قانون اساسی که به بیان صلاحیت شوراها می‌پردازد بیشتر به ایجاد یک نهاد نظارتی می‌انجامد تا یک نهاد تصمیم‌گیرنده. درواقع می‌توان گفت اصل مزبور بیش از آنکه بیانی منسجم از اصول پنجم و ششم قانون اساسی باشد، بیان چگونگی اعمال اصل هشتم قانون اساسی بوده و بنابراین شیوه نظارت مردم بر دولت را در محل توضیح می‌دهد (آقایی طوق، ۱۳۸۷: ۱۳۳).

از مجموع نظریات شورای نگهبان، چنین به نظر می‌رسد که از چشم‌انداز این شورا، شوراها محلی؛ نهادهایی ناظر هستند و دلیل این امر شاید این مسئله باشد که در قانون اساسی اصول مربوط به شوراها به خوبی تبیین نشده است و شورای نگهبان با تفسیر مضیق از قانون اساسی وظایف شورا را صرفاً نظارتی می‌داند.

در پرسشنامه برای سنجش دیدگاه سؤال‌شوندگان درباره نظرات شورای نگهبان گویه «تفسیر شورای نگهبان از اصول مرتبط با شوراها در قانون اساسی، در حیطه صلاحیت‌ها و اختیارات آنها تأثیرگذار است» وجود داشت که پاسخ‌ها عبارت از ۸/۵ درصد خیلی ضعیف، ۳۴/۶ درصد ضعیف، ۳۷/۲ درصد متوسط، ۱۳/۲ درصد خوب و ۲/۱ درصد بسیار خوب می‌باشد. به عبارتی بهتر اکثریت اعضای شوراها بیشتر گزینه «نظری ندارم» را انتخاب کرده‌اند که احتمالاً این پاسخ به دلیل عدم اشراف به مباحث تخصصی حقوقی و تفسیر شورای نگهبان از اصول قانون اساسی مرتبط با حوزه شوراهاست.

جدول ۱۵. نظر اعضای شورا درباره تفسیر شورای نگهبان از اصول قانون اساسی مرتبط با شوراها

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۳۲	۱۳۱	۱۴۱	۵۰	۸
درصد	۸/۵	۳۴/۶	۳۷/۲	۱۳/۲	۲/۱

اما نظر کارشناسان در پاسخ به این گویه عبارت از ۹/۸ درصد خیلی ضعیف، ۳۷ درصد ضعیف، ۳۸ درصد متوسط، ۱۲ درصد خوب و ۲/۲ درصد بسیار خوب است. به عبارتی اکثریت کارشناسان به این گویه اعتقاد دارند که تفسیر شورای نگهبان از اصول مرتبط با شوراها در قانون اساسی بر وظایف و اختیارات آنها تأثیرگذار بوده است (با جمع فراوانی پاسخ‌دهندگان که گزینه «کاملاً موافقم» یا «موافقم» را انتخاب کرده‌اند). البته در پاسخ به این سؤال هم بیشتر کارشناسان گزینه «نظری ندارم» را انتخاب کرده‌اند.

جدول ۱۶. نظر کارشناسان درباره تفسیر شورای نگهبان از اصول قانون اساسی مرتبط با شوراها

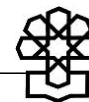
گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۹	۳۴	۳۵	۱۱	۲
درصد	۹/۸	۳۷	۳۸	۱۲	۲/۲

۳-۱-۴. صلاحیت شوراها

اصل ششم قانون اساسی اداره امور کشور در جمهوری اسلامی ایران را با اتکا به آرای عمومی از راه انتخابات اعضای شوراها مقرر می‌کند. ذکر اعضای شوراها به‌عنوان مصدق از مصادیق ارکان اداره امور کشور در کنار سایر مصادیق (ریاست‌جمهوری، نمایندگان مجلس و همه‌پرسی) نشان از این دارد که از نظر قانون اساسی شوراها به‌عنوان یک مصدق واجد شخصیت حقوقی مستقل از سایر موارد (اختصاصاً امور محلی) قلمداد می‌شوند. در تأیید این مطلب، اصل هفتم قانون اساسی ضمن اینکه مجلس شورای اسلامی را در شمار شوراها قلمداد می‌کند، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور مقرر می‌نماید. بر این اساس همچنان که مجلس شورای اسلامی در سطح کشور صلاحیت تصمیم‌گیری دارد، شوراها نیز به‌موجب این اصل از قانون اساسی در حیطه جغرافیایی مربوط به خود صلاحیت تصمیم‌گیری دارند^۱ (امامی، استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۱۰۸). این صلاحیت تصمیم‌گیری در اصول یکصدم، یکصدویکم و یکصدودوم قانون اساسی نیز پیش‌بینی شده است، ضمن اینکه اصل یکصدم قانون اساسی این صلاحیت تصمیم‌گیری را به رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی و اصل یکصدوپنجم تصمیمات مذکور را به رعایت موازین اسلام و قوانین کشور محدود کرده است که اقتضای نظام عدم تمرکز اداری است.

آنچه مسلم است اینکه هدف قانونگذار اساسی از ذکر شوراها در کنار سایر نهادهای حاکمیتی کشور، شناسایی شخصیت حقوقی، صلاحیت تصمیم‌گیری، استقلال نهادی و جایگاه مستقل برای آن در نظام حقوقی کشور می‌باشد. شوراها در اصل ششم در موازات و ردیف مجلس شورای اسلامی و ریاست‌جمهوری آمده است، نه زیرمجموعه آنها و در اصل هفتم مجلس شورای اسلامی در زمره شوراها آمده است و لذا سایر شوراها شخصیتی هم‌شأن و هم‌سنگ با مجلس شورای اسلامی دارند، اگرچه صلاحیت آنها محدود به حیطه جغرافیایی خود می‌باشد. بنابراین مستفاد از قانون اساسی، شوراها به‌عنوان یک نهاد خاص حاکمیتی، در کنار قوای سه‌گانه از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هستند.

۱. بر این اساس با توجه به اینکه اصل ششم و هفتم قانون اساسی، شوراها را در کنار مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری دانسته است، این نهادها نیز هرچند که به صراحت جزئی از قوه مقننه محسوب نشده‌اند، با توجه به ماهیت کارکردشان که تصمیم‌گیری است، جزئی از قوه قانونگذاری کشورند. به عبارت دیگر، مطابق این نظر، همان‌گونه که مجلس شورای اسلامی در سطح کشور به قانونگذاری و نظارت اقدام می‌نماید، شوراها نیز در حوزه محلی به نوعی قانونگذاری و نظارت مبادرت می‌کنند. البته منظور از قانونگذاری تصویب قوانین عام‌الشمولی است که نباید مخالف قوانین مجلس باشد و در مرتبه‌ای پایین‌تر از مصوبات مجلس است.



منظور قانونگذار اساسی از تصمیم‌گیری، وضع قواعد و مقررات نوعی و عام‌الشمول برای اداره امور محل می‌باشد و برداشت از عبارت‌پردازی قانون اساسی این است که این قواعد و مقررات در محل، از همان شأنی برخوردارند که قوانین مصوب مجلس در سطح کشور از آن برخوردارند (البته در چارچوب حدودی که قانون اساسی مقرر کرده است). اصل یکصدوسوم استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند را در حدود اختیارات شوراها به رعایت تصمیمات آنها ملزم کرده است. بنابراین اقدام قانونگذار عادی در شناسایی صلاحیت‌ها و اختیارات صرفاً مشورتی و نظارتی برای شوراها، به‌جای صلاحیت تصمیم‌گیری (وضع مقررات کلی و نوعی)، برخلاف اصول متعدد قانون اساسی و هدف غایی آن می‌باشد.

مطابق قانون اساسی، آنچه مربوط به اداره امور محل می‌باشد، منحصراً در صلاحیت شوراهای اسلامی قرار می‌گیرد و ورود عوامل دولت مرکزی در این امور، برخلاف قانون اساسی است. اصل یکصدم قانون اساسی در این خصوص گویاست: اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. این امور به‌گواه همان اصل از قانون اساسی عبارتند از: امور اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی. در نتیجه می‌توان گفت اداره امور ملی در محل برعهده عوامل دولت مرکزی است که با قانونگذاری مجلس شورای اسلامی و اجرای آنها توسط عوامل اجرایی (استاندار، فرمانداری و بخشدار) محقق می‌شود و اداره امور محلی با تصمیم‌گیری (مقرراتگذاری) شورای هر محل و اجرای آنها توسط عوامل اجرایی (دهدار و شهردار، بخشدار، فرماندار و استاندار) عملی می‌شود.

آنچه از اصول قانون اساسی استنباط می‌شود، این است که قانون اساسی، شخصیت حقوقی شوراهای اسلامی را مورد شناسایی قرار داده است. البته قانون اساسی در اصول هفتم و یکصدوچهارم، تعیین حدود وظایف و اختیارات شوراها را به قانون عادی یعنی مصوبات قوه مقننه واگذار کرده که مجلس نیز در مسیر انجام این تکلیف تاکنون قوانین متعددی را به تصویب رسانده است. به‌نظر می‌رسد این قوانین مصوب مجلس هستند که نتوانسته‌اند شخصیت حقوقی شوراها را آنچنان که مد نظر قانون اساسی بوده است، مشخص نمایند. عمده قصوری که در این زمینه صورت گرفته و موجب کم‌رنگ شدن شخصیت حقوقی شوراها و استقلال عمل آنان در قبال عوامل دولت مرکزی در محل شده است، مربوط به حیطه وظایف و اختیارات شوراها و از طرفی جایگاه آنها در میان نهادهای حقوقی کشور می‌باشد.

قوانین مصوب مجلس نتوانسته‌اند بین امور محلی و ملی در محل قائل به تفکیک شوند. بسیاری از امور محلی در قوانین مصوب مجلس یا در صلاحیت عوامل دولت مرکزی قرار گرفته و یا منوط به موافقت وزارت کشور است. تصور غلط که از دوران رضاشاه بر هویت و موجودیت واحدهای محلی سایه

افکنده است و واحدهای محلی را جزء ساختار وزارت کشور (دولت مرکزی) و زیرمجموعه آن قرار داده است، علیرغم صراحت قانون اساسی در استقلال نهادی این واحدها، همچنان در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی باقی مانده است. بسیاری از اختیاراتی که در قوانین مصوب مجلس برای شوراهای پیش‌بینی شده، دارای خصوصیت مشورتی، تشریفاتی و نظارتی است و در حیطه مقرراتگذاری قرار نمی‌گیرد. این دو عامل (عدم پیش‌بینی صلاحیت تصمیم‌گیری و عدم پیش‌بینی استقلال نهادی و جایگاه مستقل در بین نهادهای حاکمیتی کشور) موجب تزلزل شخصیت حقوقی شوراهای و تبدیل آنها به یک شخصیت حقوقی تبعی یا شخص حقوقی تابع شده که در اکثر مواقع قطعیت تصمیمات، بقا و زوال آنها در اختیار وزارت کشور است.

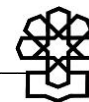
۱-۳-۱. حیطه وظایف و اختیارات شوراهای در قوانین و مقررات

براساس قانون اساسی، هدف از تشکیل شوراهای شرکت دادن مردم در اداره امور محلی است. علاوه بر اینکه مردم در اعمال حاکمیت از طریق انتخابات ریاست‌جمهوری و مجلس شورای اسلامی نقش فعالی دارند به‌موجب قانون اساسی در اداره امور محلی نیز از طریق شوراهای مشارکت دارند و با انتخاب نمایندگان خود مسائل و مشکلات محلی خود را حل‌وفصل می‌کنند. آنچه در قانون اساسی درخصوص جایگاه واقعی شوراهای مد نظر قانونگذار است، عوامل زیر می‌باشد:

- شخصیت حقوقی شوراهای از دولت مستقل است؛
- مشروعیت شوراهای از مردم ناشی می‌شود؛
- حدود صلاحیت شوراهای در امور محلی از صلاحیت ملی که در اختیار قوه مرکزی است منفک می‌باشد؛
- نظارت در امور شوراهای باید با رعایت سلسله‌مراتب توسط خود شوراهای اعمال شود (دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۰: ۵).

با وجود اهمیت شوراهای محلی به‌عنوان یکی از نهادهای حکومتی در قانون اساسی، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی که باید سازکارهای اصلی شوراهای را تبیین کنند، با ابهاماتی روبرو هستند. یکی از مشکلاتی که در نظام حقوقی کشور ما در مورد شوراهای به وضوح مشاهده می‌شود، فاصله گرفتن این نهادها از کارکرد اصلی خود می‌باشد. فصل سوم قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور با عنوان وظایف و اختیارات شوراهای به‌شرح موضوع پرداخته است. از مذاقه در مواد این فصل این سؤال حاصل می‌آید که آیا اساساً شوراهای از اختیاراتی آن‌چنان که مدنظر قانونگذار اساسی بوده، برخوردار هستند؟ یا صرفاً یکسری وظایف نمایشی و آن هم با اعمال محدودیت‌ها و نظارت‌های فراوان برعهده آنان قرار گرفته است؟

درواقع یکی از مسائلی که درباره وظایف و اختیارات شوراهای در نظام حقوقی وجود دارد، نگرانی از



واگذاری وظایف، به خصوص وظایف سیاستگذاری و نظارتی به مردم است. این در واقع یک اشکال اساسی ایجاد می‌کند که بدنه تکنوکراسی اداری اجازه نمی‌دهد وظایف به شورای شهر واگذار شود. در واقع تفکری در بدنه اجرایی کشور و مجلس وجود دارد که در کل با وجود شوراهای ارتقا و قوت گرفتن آنها مخالف است. این در حالی است که برای حل و فصل مشکلات مردم راهی جز مشارکت دادن آنها در امور وجود ندارد و تحقق این مشارکت با تقویت شوراهای ممکن است (فرارو، ۱۳۸۹).

به همین خاطر در قوانین از سال ۱۳۵۷ به بعد مرتباً شوراهای محدودتر شده و به جایی رانده شدند که عملاً هیچ کاری نکنند و در واقع کاری از آن برنیايد. برای مثال، سمت و سوی مشارکت‌خواهی که در این قانون پیش‌بینی شده یک نوع مشارکت‌خواهی از مردم برای اجرای طرح‌های دولتی است. مثل این که شوراهای شهر وکیل شده‌اند که طرح‌های دولتی را اجرا کنند و به مردم کمک کنند (دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۰: ۱۳).

در فصل سوم قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در مواد (۶۸)، (۷۰)، (۷۱)، (۷۷)، (۷۸) مکرر (۱)، (۷۸) مکرر (۲) به بیان اختیارات و صلاحیت‌های شوراهای اسلامی کشور پرداخته است. در مواد مزبور بجز صلاحیت‌های تصمیم‌گیری محدود و اداره برخی امور عمومی که برای شوراهای شهر پذیرفته شده است، نظارت، مشارکت، همکاری و ارائه پیشنهاد، تشویق و ترغیب، ایجاد زمینه مناسب و ... رؤس صلاحیت‌هایی است که مقنن عادی برای شوراهای در این قانون در نظر گرفته است.

در مجموع به نظر می‌رسد که با وجود شناسایی شوراهای اسلامی در قانون اساسی، قوانین عادی با عباراتی کلی و مبهم به بیان اختیارات و صلاحیت‌های شوراهای پرداخته‌اند و متأسفانه سیر تحول نهادهای محلی در ایران معکوس بوده و به تدریج از اعتماد به مردم و از میزان اختیاراتی که برای نهادهای مردمی و محلی در گذشته قائل بودیم، کاسته شده است.

در پرسشنامه برای اینکه نظر سؤال‌شوندگان درباره صلاحیت شوراهای در امور محلی سنجیده شود گویه «دولت در عمل، اداره امور محلی را به شوراهای واگذار کرده است» وجود داشت که پاسخ‌ها عبارت از ۵/۱ درصد خیلی ضعیف، ۲۹/۵ درصد ضعیف، ۹/۴ درصد متوسط، ۳۷/۲ درصد خوب و ۱۵/۴ درصد بسیار خوب می‌باشد. به عبارتی اکثریت اعضای شوراهای بر این اعتقادند که تمرکززدایی از دولت مرکزی صورت نگرفته و اداره امور محلی به شوراهای واگذار نشده است.

جدول ۱۷. نظر اعضای شورا درباره واگذاری اداره امور محلی به شوراهای

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۱۹	۱۱۰	۳۵	۱۳۹	۵۷
درصد	۵/۱	۲۹/۵	۹/۴	۳۷/۲	۱۵/۴

همچنین نظر کارشناسان در رابطه با گزینه‌های این گویه ۷/۶ درصد خیلی ضعیف، ۱۸/۵ درصد ضعیف، ۱۴/۱ درصد متوسط، ۴۵/۷ درصد خوب و ۱۴/۱ درصد بسیار خوب است. در واقع کارشناسان بیشتر از اعضا معتقدند که شوراهای از قدرت قانونی چندانی برای مدیریت امور محلی برخوردار نیستند و ایجاد این نهاد محلی هم به تمرکززدایی واقعی منجر نشده است.

جدول ۱۸. نظر کارشناسان درباره واگذاری اداره امور محلی به شوراهای

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۷	۱۷	۱۳	۴۲	۱۳
درصد	۷/۶	۱۸/۵	۱۴/۱	۴۵/۷	۱۴/۱

بر این اساس باید گفت بندهایی از قانون اساسی که وظایف و اختیارات شوراهای را مطرح می‌کند آنها را جزء ارکان تصمیم‌گیری به حساب آورده‌اند، اما وقتی وارد بحث برنامه‌ریزی و قانون می‌شویم شوراهای بسیار افت می‌کنند و عملاً هیچ نقشی ندارند. به نظر می‌رسد این نقص یعنی نبود قدرت شوراهای ناشی از نظام برنامه‌ریزی بخشی در ایران است حال آنکه نظام برنامه‌ریزی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها محلی است و منابع درآمدی آنها از محل عوارض محلی تأمین می‌شود و این موجب می‌شود که دستگاه‌های استانی وزارتخانه‌ها منابع درآمدی خود را از بالا تأمین کنند و در نتیجه الزامی برای هماهنگی با خواسته‌های شوراهای نداشته باشند و صرفاً در برابر دستگاه بالادست خود پاسخگو باشند. در مورد حدود وظایف و اختیارات شوراهای، قانون در عین تفصیلی که دارد فاقد هرگونه ارزش واقعی است. وظایف شوراهای را با قدری مسامحه می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:

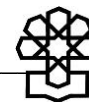
- یک سلسله وظایف معاضدتی که به دستگاه دولتی کمک می‌کند؛

- یک سلسله وظایف مشارکتی یعنی جلب مشارکت مردم برای همراهی با فرامین دولت؛

- مقدار خیلی کمی هم وظایف اجرایی، یعنی استقلال و قدرت تصمیم‌گیری.

با این همه آنچه در قانون آمده تأکید صرف بر وظایف اول و دوم است و شورا به صورت نماینده دولت در برابر مردم درآمد است. قانون، مربوط به ذکر وظایف است و ذکر اختیارات در آن وجود ندارد و در این میان شوراهای روستایی از همه ضعیف‌ترند؛ زیرا هیچ‌گونه اختیاری برای آنها در قانون در نظر گرفته نشده است (دیدگاه‌های صاحب‌نظران درباره قانون، وظایف، اختیارات و نظارت بر شوراهای، ۱۳۸۱: ۳۰۶).

از طرف دیگر با وجود اینکه مهمترین وظیفه شورای شهر، تعیین شهردار می‌باشد، اما این امر نیز در نهایت باید به تصویب وزارت کشور یا استاندار برسد. براساس تبصره «۳» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، نصب شهرداران در شهرهای با جمعیت بیشتر از دویست‌هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به



پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد. شورای شهر براساس ضوابط و شرایط احراز صلاحیت شهرداران مندرج در آیین‌نامه مصوب این قانون، شهردار مورد نظر خود را انتخاب می‌کند. وزیر کشور و استانداران موظفند حکم شهردار معرفی‌شده را ظرف مدت ده روز صادر کنند. در صورتی که وزیر کشور یا استاندار، شهردار معرفی‌شده را واجد شرایط تعیین‌شده نداند، مراتب را با ذکر دلیل و مستندات به شورای شهر منعکس می‌کند، در صورت اصرار شورای شهر بر نظر قبلی خود و عدم صدور حکم شهردار، موضوع توسط شورای شهر به هیئت حل اختلاف ذیربط ارجاع خواهد شد. این هیئت ظرف پانزده روز مکلف به تصمیم‌گیری بوده و تصمیم آن هیئت برای طرفین (وزارت کشور و شورای اسلامی شهر) لازم‌الاجراست. چنانچه در مدت مقرر، هیئت حل اختلاف نظر خود را اعلام ننماید، نظر شورای شهر متبع خواهد بود و شهردار می‌تواند اختیارات قانونی خود را اعمال و اجرا کند.

جدول ۱۹. انواع تصمیم‌گیری شوراهای اسلامی شهرها

وظایف شورا	نوع تصمیم‌گیری
<ul style="list-style-type: none"> - انتخاب شهردار و معرفی آن به استاندار یا وزیر کشور برای صدور حکم - برنامه‌ریزی درخصوص مشارکت مردم با موافقت دستگاه‌های ذیربط - اقدام درخصوص تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، امدادی و ... با توافق دستگاه‌های ذیربط - تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور - تشویق و ترغیب مردم برای گسترش مراکز فرهنگی با هماهنگی دستگاه‌های ذیربط - همکاری با شهرداری، جهت تصویب طرح‌های هادی و جامع شهرسازی با تأیید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی - بررسی و تأیید طرح‌های هادی و جامع شهرسازی و ارسال به مراجع ذیربط برای تصویب نهایی - تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها 	تصمیم‌گیری مشروط
<ul style="list-style-type: none"> - تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آنها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور - تصویب معاملات شهرداری و نظارت بر آنها با رعایت مقررات آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری - تصویب لوائح برقراری یا لغو عوارض شهر و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست‌های ابلاغی دولت از طرف وزارت کشور - تصویب نرخ خدمات ارائه شده به‌وسیله شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها 	تصمیم‌گیری مطابق با آیین‌نامه‌های دولت
<ul style="list-style-type: none"> - عزل شهردار - تصویب بودجه شورای شهر (و نه شهرداری) - تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری - وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری - تصویب نرخ کرایه وسایط نقلیه درون‌شهری - وضع مقررات ایجاد و اداره میدان‌ها خرید و فروش مایحتاج عمومی - تصویب نام‌گذاری و تغییر نام معابر، میادین، خیابان‌ها، کوچه و کوی در حوزه شهری - تصویب مقررات لازم جهت هر نوع مطلب، نوشته یا تابلو بر روی دیوارهای شهر 	تصمیم‌گیری قاطع

مأخذ: ویسی، ۱۳۹۲.

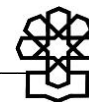
از سوی دیگر قانون، اختیارات شوراهای شهر و وظایف نظارتی آنها را منحصر به حوزه عمل شهرداری‌ها کرده است که ما می‌توانیم از آن به شورای شهرداری یاد کنیم و نه شورای شهر یا کلان‌شهر. از مجموعه وظایف دارای سنخ محلی، تنها وظایف محدودی با تصمیم‌گیری شورا و اجرای شهرداری‌ها به شهروندان ارائه می‌شود. ارائه خدمات شهری محدودی نظیر نظافت شهری، فضای سبز ارائه خدمات فرهنگی و تفریحی، نظارت بر ساخت‌وساز و تأمین بخشی از زیرساخت‌های شهری به‌وسیله شهرداری‌ها عرضه می‌شود. این درحالی است که شورای شهر و شهرداری تنها یکی از ده‌ها سازمانی هستند که در سطح کلان‌شهرها فعالیت می‌کنند. در سطح شهرها قدرت و منابع در اختیار سازمان‌های مختلفی است که دولتی می‌باشند و شوراهای اسلامی به‌عنوان نهاد مردمی و دولت محلی دارای قدرت مانور اندکی هستند. در قانون شوراها به‌ندرت مواردی در خصوص تصمیم‌گیری و یا نظارت بر مسائل امنیت، بهداشت، آموزش، بیمه، انرژی (آب، برق، گاز)، شبکه‌های ارتباطی و حمل‌ونقل، فاضلاب، محیط زیست و سیاست شهری یا کلان‌شهری مشاهده می‌شود. با نگاهی گذرا به قانون شوراها و دسته‌بندی صورت گرفته از وظایف شوراها می‌توان نتیجه گرفت که موارد متعددی از وظایف در حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی شهر در قانون شوراها بیان شده که عمده‌تاً دارای ماهیت ارشادی، مشاوره‌ای، راهنمایی، شناسایی، تشویقی، محافظتی و پیشنهادی می‌باشند و در مواردی نظیر نام‌گذاری معابر و اماکن شهری و آیین نامه تابلوها و بنرهای تبلیغاتی در سطح شهر می‌توانند تصمیم‌گیری معنادار کنند. بدیهی است که از این واژه‌ها، قدرت تصمیم‌گیری و اختیارات برای کنترل و اداره امور عمومی محلی کلان‌شهری، برداشت نمی‌شود (ویسی، ۱۳۹۲: ۲۲۵-۲۲۳).

به‌طور کلی علیرغم شکل‌گیری شوراها و نهادهای محلی مردمی و دموکراتیک، همچنان با نوعی برنامه‌ریزی از بالا به پایین، دولت‌محور و رابطه عمودی مواجهیم که در بهترین حالت نهادهای محلی را می‌توان کارگزار اجرایی حکومت مرکزی دانست.

۴-۱-۴. فقدان نظام ضمانت اجرای مؤثر برای مصوبات شوراها

نظام ضمانت اجرایی از لحاظ حقوقی به این معناست که جهت اجرای مؤثر قواعد حقوقی که قانونگذار وضع کرده است مجازات‌هایی در نظر گرفته می‌شود. بنابراین ضمانت اجرا یعنی قواعدی است که در یک کشور بر افراد و روابط آنها حکمرانی می‌کند و هرگاه قانون را یکی از افراد جامعه نقض کند قدرت عمومی برای حفظ نظم و حقوقی که ضمن نقض آن قانون تباه شده به‌کار می‌افتد و عکس‌العمل نشان می‌دهد این عکس‌العمل را ضمانت اجرا گویند (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۵۲۳).

با نظری اجمالی به قانون شوراها و آیین‌نامه‌های اجرایی آن به‌آسانی می‌توان پی برد که ضمانت اجرای کافی برای تصمیمات و مصوبات شوراها وجود ندارد. جالب‌تر آنکه نه تنها هیچ سازوکاری در جهت تحکیم مصوبات شوراها پیش‌بینی نشده، بلکه در موارد زیادی مصوبات باید از صافی‌های



مختلفی عبور کنند تا بتوانند اجرایی شوند. در همین مورد اگرچه در قانون اساسی و در قانون شوراها، استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند، اما علیرغم اینکه چنین امری پیش‌بینی شده سازوکار موجود در برخی از مواد قانون شوراها به‌گونه‌ای است که کاملاً عکس این مطلب است.

به‌عنوان مثال در ماده (۱۳) آیین‌نامه اجرایی شوراهای اسلامی شهرها آمده است: «شورا می‌تواند در ارتباط با وظایف خود اطلاعات مورد نیاز را از دستگاه‌ها، ادارات و سازمان‌های دولتی درخواست کند و آنان همکاری لازم را به‌عمل خواهند آورد». در این ماده نه تنها ضمانت اجرا مشخص نشده است بلکه ماده مذکور از صراحت و وضوح لازم نیز برخوردار نیست.

در بیشتر موارد نمایندگان دولت مرکزی سعی در محدود کردن اجرای مصوبات دارند و همچنین اگر ضمانت اجرایی هم پیش‌بینی شده باشد سعی در محدود کردن آن دارند. نبود ضمانت اجرایی کافی در قانون شوراها حداقل دو پیامد نامطلوب را در پی خواهد داشت: اول اینکه با عدم همراهی و همکاری متقابل دستگاه‌های اجرایی با شوراها، آنها نمی‌توانند برنامه‌های شهر یا روستای خود را تدوین و اجرا کنند و در نتیجه دچار روزمرگی خواهند شد. دوم اینکه در صورت نبود ضمانت اجرا اعضای شوراها پس از گذشت مدت زمانی احساس خستگی و دلسردی کرده و درنهایت دست از فعالیت می‌کشند. به هر حال نبود ضمانت اجرایی کافی برای مصوبات و تصمیمات شوراها به‌عنوان مانعی فعالیت و تحرک کافی این نهاد مردمی را سد کرده است (محمدی، ۱۳۸۲: ۳۰۳).

برای اینکه بتوان نظام ضمانت اجرا را در معنای واقعی کلمه محقق کرد باید در خود قوانین مربوط به شوراها سازوکارهایی را برای اعمال نظام ضمانت اجرا در مورد مصوبات شوراهای اسلامی به‌کار بست. برای مثال در صورتی که ادارات دولتی از اجرای تصمیمات شورای اسلامی شهر عدول کنند، شورا باید بتواند با استفاده از ضمانت اجرا این نهادها را مجبور به تمکین از تصمیمات نماید.

در این باره نظر اعضای شوراها در رابطه با گزینه‌های گویه «مصوبات شوراها ضمانت اجرایی کافی دارند» ۸/۱ درصد خیلی ضعیف، ۲۷/۸ درصد ضعیف، ۱۳ و ۷ درصد متوسط، ۳۴/۶ درصد خوب و ۱۲/۴ درصد بسیار خوب می‌باشد. در واقع اکثریت اعضای شوراها با وجود ضمانت اجرایی کافی برای مصوبات شوراها مخالف بوده‌اند. این امر بدین معناست که اکثریت اعضای شوراها به این امر معتقدند که در شرایط فعلی، تضمین اجرای مؤثر مصوبات شوراها وجود ندارد.

جدول ۲۰. نظر اعضای شورا درباره ضمانت اجرایی کافی مصوبات شوراها

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۳۰	۱۰۴	۵۱	۱۳۰	۴۶
درصد	۸/۱	۲۷/۸	۱۳/۷	۳۴/۶	۱۲/۴

در این باره نظر کارشناسان عبارت از ۲/۲ درصد خیلی ضعیف، ۲۹/۳ درصد ضعیف، ۱۰/۹ درصد متوسط، ۴۷/۸ درصد خوب و ۹/۸ درصد بسیار خوب است. به عبارتی اکثریت مطلق کارشناسان معتقدند که الزام حقوقی برای مصوبات شوراها وجود ندارد و یکی از موانع عملکرد موفقیت‌آمیز نبودن تجربه حکومت محلی در ایران همین موضوع می‌باشد.

جدول ۲۱. نظر کارشناسان درباره ضمانت اجرایی کافی مصوبات شوراها

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۲	۲۷	۱۰	۴۴	۹
درصد	۲/۲	۲۹/۳	۱۰/۹	۴۷/۸	۹/۸

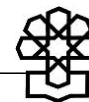
۴-۱-۵. نظارت بر شوراها

نظارت و کنترل، از زیربخش‌های بحث حاکمیت قانون است. این نکته واضح است که دولت مرکزی باید بر نهادهای عدم تمرکز نظارت داشته باشد، ولی بحث بر نوع نظارت و محدوده آن است تا نتایج نامطلوبی از این نظارت ایجاد نشود.

در تقسیم‌بندی نظارت، آن را به دو دسته نظارت سلسله‌مراتبی و قیمومی تقسیم می‌کنند. نظارت سلسله‌مراتبی، درون‌سازمانی است و به صورت عمودی از سوی ناظر بر نظارت‌شونده اعمال می‌شود و مبتنی بر تبعیت است، برخلاف نظارت قیمومی (قیمومتی) که نظارتی افقی، بین‌سازمانی و مبتنی بر هماهنگی است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۳: ۶۹-۷۰).

نظارتی که بر نهادهای متمرکز اعمال می‌شود نظارت سلسله‌مراتبی است؛ یعنی این نهادها در سلسله‌مراتب قدرت مرکزی قرار می‌گیرند و نظارت قدرت مرکزی به‌طور سلسله‌مراتبی بر آنها اعمال می‌شود. زیرا نهادهای متمرکز، از بدنه اصلی حکومت محسوب می‌شوند و استقلال تصمیم‌گیری فارغ از تصمیمات حکومت مرکزی نخواهند داشت. اما در نظام غیرمتمرکز، نهادهای محلی، «نهادهای خودگردان و دارای استقلال تصمیم‌گیری» هستند و لذا لازم می‌آید در سلسله‌مراتب قدرت مرکزی قرار نگیرند و حداکثر نظارتی که بر آن اعمال شود نظارت قیمومی یا نظارت قانونی باشد. این نظارت مبتنی بر نظام هماهنگی یا همکاری است و کارکنان واحدهای غیرمتمرکز به‌طور مستقیم از دستورات مقامات سازمان مرکزی تبعیت نمی‌کنند (عمید زنجانی، موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۲۰۶) از این رو، نظارتی که بر واحدهای محلی اعمال می‌گردد می‌بایست از نوع قیمومتی (قانونی) باشد.

در نظارت سلسله‌مراتبی، مقام مافوق حق تغییر و اصلاح تصمیمات مقام مادون را خواه به علت مغایرت‌های این تصمیمات با قانون، خواه به علت رعایت نکردن مصالح و لوازم کار خواهد داشت. اما در نظارت قانونی یا قیمومتی، نظارت مقام ناظر به رعایت قانون محدود می‌شود و نمی‌تواند بدون دلیلی



مبنی بر خروج از حدود صلاحیت یا نقض قانون از سوی نهاد محلی، تصمیم آن را لغو و یا تغییر دهد چراکه اساساً با فلسفه اختیار نهاد محلی در تصمیم‌گیری مغایر است. تطابق عملکرد و تصمیمات اتخاذی از سوی شوراهای اسلامی با متن و روح قانون، تنها اختیار مقام ناظر بر این نهادهاست که حیثیت آن به امر «حاکمیت قانون» بازمی‌گردد. این نظارت قیومیتی از دو طریق اعمال می‌شود: قیوموت بر اشخاص (عملکرد)، قیوموت بر اعمال (مصوبات) (رضایی‌زاده، ۱۳۹۰: ۱۰۵-۱۰۴). در قیوموت بر اشخاص، دولت می‌تواند مجازات‌های انتظامی همچون تعلیق یا عزل را نسبت به عضو شورای محلی اعمال نماید. قیوموت روی اعمال، مهمترین نظارت است و با تطابق تصمیم یا اقدام شورای محلی با حکم قانون صورت می‌گیرد.

با این توضیح باید گفت در سیستم عدم تمرکز، نظارت دولت مرکزی بر نهادهای غیرمتمرکز، نظارت سلسله‌مراتبی و عمودی نیست، بلکه این نظارت قانونی و به‌لحاظ رعایت مواد قانونی است. نظارت سلسله‌مراتبی و عمودی از سوی دولت مرکزی بر نهادهای غیرمتمرکز باعث سلب استقلال و یا حداقل تحت تأثیر قرار گرفتن این استقلال و خودمختاری است که از مهمترین مؤلفه‌های این نوع از نهادها محسوب می‌شود. نهادهای محلی باید به‌عنوان نمایندگان مردم محل، استقلال داشته باشند و از حالت دولتی بودن خارج شوند.

قوانین و مقررات مصوب مجلس شورای اسلامی که در اجرای اصول قانون اساسی مورد تصویب قرار گرفته‌اند، موضوع ضرورت نظارت بر عملکرد و مصوبات و اعضای شوراهای اسلامی را به طریق زیر پیش‌بینی کرده‌اند:

هیئت‌های حل اختلاف: اصلی‌ترین رکن ناظر بر شوراهای اسلامی، هیئت حل اختلاف است که در سه سطح مرکز، استان و شهرستان تشکیل می‌شود. براساس ماده (۷۹) قانون شوراها، به‌منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراها از وظایف قانونی، هیئت‌هایی به نام هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات تشکیل می‌شود.^۱ این هیئت‌ها تقریباً ترکیبی دولتی دارد و یا حداقل می‌توان

۱. ماده (۷۹) (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶) - به‌منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراها از وظایف قانونی، هیئت‌هایی به نام هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به‌ترتیب زیر تشکیل می‌شود:

۱. هیئت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات با عضویت یکی از معاونین رئیس‌جمهور به انتخاب و معرفی رئیس‌جمهور، معاون ذریع وزارت کشور، رئیس یا یکی از معاونین دیوان عدالت اداری به انتخاب رئیس این دیوان، یکی از معاونین دادستان کل کشور به انتخاب دادستان کل کشور، دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به پیشنهاد کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و تصویب مجلس شورای اسلامی، سه نفر از اعضای شورای عالی استان‌ها به انتخاب آن شورا جهت رسیدگی به شکایات از شورای استان و شورای عالی استان‌ها و شورای شهر تهران تشکیل می‌شود. هیئت در اولین جلسه یک رئیس و یک نایب رئیس از بین خود انتخاب خواهد نمود.

۲. هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان به عضویت و ریاست استاندار و عضویت رئیس کل دادگستری استان، یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب آن شورا و دو نفر از نمایندگان استان مربوطه در مجلس شورای اسلامی جهت رسیدگی به شکایات از شورای شهر و شورای شهرستان تشکیل می‌شود.

۳. هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان به عضویت و ریاست فرماندار و عضویت رئیس دادگستری شهرستان و دو نفر از اعضای شورای شهرستان به انتخاب آن شورا و یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب هیئت حل اختلاف استان جهت رسیدگی به شکایات از شورای روستا و بخش تشکیل می‌شود.

تبصره «۱»- (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶) - دبیرخانه هیئت‌های حل اختلاف مرکزی، استان و شهرستان به‌ترتیب در وزارت کشور، استانداری و فرمانداری مستقر می‌شود. معاون ذریع وزارت کشور دبیر هیئت مرکزی خواهد بود.

تبصره «۲»- وزارت کشور براساس مسئولیت نظارتی و اجرایی قانون شوراها می‌تواند موارد تخلف از قانون را به هیئت حل اختلاف ارجاع نماید.

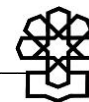
نقش اعضای دولتی را در این هیئت‌ها بسیار مؤثرتر و پررنگ‌تر دانست. بنابراین، در فرض طرح دعوا بین دستگاه‌های دولتی و شورا، امکان تحت تأثیر قرار گرفتن انصاف از سوی اعضا و نیز امکان جانبداری این هیئت‌ها از مواضع دولت در برابر مواضع شورا قابل تصور است.

براساس آمار موجود، در طول دوره ۶ ساله شورای سوم (۱۳۹۲-۱۳۸۶)، ۳۵۰ پرونده در هیئت حل اختلاف مرکزی وزارت کشور از سوی هیئت‌های حل اختلاف استانی واصل شده که از این تعداد ۲۴۹ پرونده مربوط به سلب عضویت اعضای شوراهای شهر و روستا در سراسر کشور بوده و درنهایت ۹۲ فقره از این پرونده‌ها، به سلب عضویت منجر شده است. ادله ۱۱۰ پرونده واصله هم برای سلب عضویت نمایندگان مردم کافی نبوده و هیئت حل اختلاف مرکزی آن را رد کرده است. مدارک سایر پرونده‌ها هم غالباً تکمیل نبوده و در نتیجه امکان رسیدگی به آن وجود نداشته است. دلایل سلب عضویت اعضای شوراهای شهر و روستا در دوره سوم عدم سکونت دائمی در محل، ممنوعیت‌های شغلی ذکر شده در قانون، غیبت مکرر در جلسات، انجام اعمال خلاف شئون شوراها (به‌عنوان مثال انعقاد قرارداد مالی با مسئولان درجه یک، رعایت نکردن قانون و یا ارتکاب هر عمل خارج از ضوابط قانونی شوراها)، مداخله در امور شهرداری فراتر از تکالیف قانونی و نیز محکومیت‌های قضایی ناشی از سوءاستفاده از جایگاه نمایندگی مردم از جمله دلایلی بود که زمینه سلب عضویت ۹۲ عضو شوراهای شهر و روستا را ایجاد کرد. در عین حال مشکلاتی که موجب سلب عضویت اعضای شوراهای شهر می‌شود پیچیده‌تر از روستاهاست. در شهرها دلایل مختلفی اعم از غیبت مکرر در جلسات شورا به دلیل خودمحوری و ناهماهنگی با سایر اعضا، مداخله در امور اجرایی و نیز، محکومیت‌های قضایی ناشی از سوءاستفاده اعضا از جایگاه نمایندگی مردم که اغلب هم سوءاستفاده‌های مالی است، موجب سلب عضویت اعضای شوراها شده است (خبرگزاری دانشجویان ایران، ۱۳۹۲).

نظارت اعمال شده بر شوراها از حیث موضوع نظارت متفاوت است. این نظارت می‌تواند بر موجودیت شوراها (انحلال) یا بر اعضا و یا بر تصمیمات آنها باشد.

انحلال شورا: طبق اصل یکصدوششم قانون اساسی «انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند. شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند». با توجه به قیود فراوان اصل یکصدوششم قانون اساسی و اینکه انحلال را جزء استثنائات و آن هم برای انحراف از وظایف قانونی در نظر گرفته است، تفسیرهای موسع نظری و کاربرد گسترده عملی در استفاده از ابزار انحلال شورا نمی‌تواند شایسته تلقی شود و تبدیل نظارت قانونی به سلسله‌مراتبی تلقی می‌گردد.

با توجه به انحلال هشت شورای شهر و روستا در دوره سوم (۱۳۹۲-۱۳۸۶)، شوراهای حل



اختلاف استانی ۲۲ پیشنهاد انحلال شورا را به هیئت حل اختلاف مرکزی ارسال کرده‌اند که از این تعداد با هشت مورد موافقت شد و شورای دو کلان‌شهر اهواز و رشت هم در بین شوراهای منحل شده قرار دارند. در استان تهران هم در این دوره، شورای شهر گلستان منحل شد. مهمترین دلیل انحلال شوراها خودمحموری و عدم تعامل درون‌گروهی و عدم تشکیل جلسات شورا برابر قانون، ناتوانی در انتخاب شهردار واجد شرایط، مداخله شورا در امور اجرایی شهرداری فراتر از وظایف و تکالیف خود، از دست دادن نصاب قانونی برای تشکیل جلسات به دلیل سلب عضویت یا غیبت عمدی اعضای شورا برای خارج کردن شورا از انتفاع و نیز تأخیر در تصویب بودجه شهرداری‌ها می‌باشد که موجب انحلال شوراها شده است. اختلافات در موضوع انتخاب شهردار از مهمترین مواردی است که موجب انحلال شوراها شده است (خبرگزاری دانشجویان ایران، ۱۳۹۲).

سلب عضویت: طبق ماده (۸۵) قانون شوراها و نیز ماده (۸۵) مکرر، سلب عضویت با دخالت مقامات مرکزی انجام می‌شود. هرچند در لزوم سلب عضویت اعضای متخلف شورا شکی وجود ندارد، ولی دادن نقش گسترده به نمایندگان دولت مرکزی (وزیر کشور، استاندار و فرماندار) در پیشنهاد یا تصویب سلب عضویت اعضای شورای شهر می‌تواند استقلال شورا و اعضای آن را تحت تأثیر قرار دهد (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۲۸).

رد تصمیمات: براساس ماده (۸۰)^۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوبات شوراها دو هفته پس از ابلاغ لازم‌الاجرا می‌شود و در صورتی که در مهلت مذکور مقامات صالح مربوط - که در تبصره «۱» این ماده مشخص شده‌اند- به آن اعتراض داشته و آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها بدانند، این امر را به شورا منعکس می‌کنند و شورا نیز موظف به بررسی آن. شایان ذکر است که این اعتراض مانع از لازم‌الاجرا شدن مصوبه شورا می‌شود. در صورت عدم اصلاح مصوبه توسط شورا و اختلاف بین مقام معترض و شورا، هیئت حل اختلاف ذیربط ظرف ۲۰ روز به موضوع رسیدگی کرده و حل اختلاف می‌نماید.

۱. ماده (۸۰)- مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرد لازم‌الاجرا می‌باشد و در صورتی که مسئولان ذیربط آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها تشخیص دهند می‌توانند با ذکر مورد و به‌طور مستدل حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر نمایند. شورا موظف است ظرف ده روز از تاریخ وصول اعتراض، تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیئت حل اختلاف ذیربط ارجاع می‌شود. هیئت مزبور مکلف است ظرف بیست روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید.

تبصره «۱» - اعتراض به مصوبات شوراهای روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای شهرستان، در مورد مصوبات شوراهای شهر و شهرستان توسط فرماندار یا شورای استان و در مورد مصوبات شورای استان توسط استاندار، مسئولان دستگاه‌های اجرایی ذیربط یا شورای عالی استان‌ها و در مورد مصوبات شورای عالی استان‌ها توسط وزیر کشور یا عالی‌ترین مقامات دستگاه‌های ذیربط صورت می‌گیرد. رسیدگی به اعتراض موضوع این قانون مانع از رسیدگی به شکایات سایر اشخاص در محاکم صلاحیت‌دار نخواهد بود.

تبصره «۲» - قطعی شدن مصوبات شوراها مانع از طرح رسیدگی آن دسته از مصوبات مغایر قانون در هیئت مرکزی حل اختلاف توسط اشخاص نمی‌باشد.

تبصره «۳» - کلیه شوراها موظفند هرگونه تصمیمی را که مربوط به دستگاه‌های اجرایی مختلف اتخاذ کرده‌اند، بلافاصله به دستگاه مربوطه ابلاغ نمایند.

قابل ذکر است که در ماده (۸۰) قانون فوق‌الذکر به اعتراض سایر اشخاص از مصوبه شورا نیز اشاره شده و در تبصره «۱» ماده مذکور، مرجع رسیدگی به این امر «محاکم صلاحیت‌دار» که همانا دیوان عدالت اداری است، معرفی شده است. علاوه بر دو مورد فوق، براساس تبصره «۲» ماده مذکور، پس از لازم‌الاجرا شدن مصوبه شورا نیز می‌توان نزد هیئت حل اختلاف مرکزی به مصوبه شورا اعتراض کرد. وزیر کشور نیز در برخی از موارد، اختیار لغو مصوبه شورای شهر را دارد که در بخش مربوط به محدودیت منابع مالی به آنها اشاره شده است. اخیراً نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر برخی از مصوبات شورای عالی استان‌ها نیز افزوده شده است.^۱

البته در سال ۱۳۹۵ سه تبصره به ماده (۸۰) قانون شوراهای الحاق شد که براساس آن «مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دوهفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض «هیئت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین» - که در این قانون به اختصار «هیئت تطبیق مصوبات» نامیده می‌شود - قرار نگیرد لازم‌الاجراست و در صورتی که هیئت مذکور آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراهای تشخیص دهد می‌تواند با ذکر مورد و به‌طور مستدل حداکثر ظرف مدت دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه، اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر کند».

در این باره پاسخ اعضای شوراهای به گویه «سازوکار مشخص نظارت بر شوراهای وجود دارد» ۸/۵ درصد خیلی ضعیف، ۳۹/۷ درصد ضعیف، ۱۴/۱ درصد متوسط، ۲۶/۱ درصد خوب و ۶/۴ درصد بسیار خوب می‌باشد. به عبارتی اعضای شوراهای به این امر معتقدند که به‌اندازه کافی نظارت وجود دارد. این پاسخ شاید به این دلیل باشد که اعضای شوراهای در صورت اصلاح سازوکار فعلی نظارت، بیش از گذشته تحت کنترل قرار گیرند و لذا چندان تمایلی به تغییر رویه فعلی نداشته باشند.

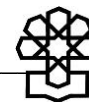
جدول ۲۲. نظر اعضای شورا درباره وجود سازوکار مشخص نظارت بر شوراهای

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالقم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۳۲	۱۵۲	۵۴	۱۰۰	۲۴
درصد	۸/۵	۳۹/۷	۱۴/۱	۲۶/۱	۶/۴

۱. ماده (۱) لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب (اصلاحی ۱۳۸۸) ماده (۱) - به‌منظور حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درختان، قطع هر نوع درخت و یا نابودکردن آن به هر طریق در معابر، میادین، بزرگراه‌ها، پارک‌ها، بوستان‌ها، باغات و نیز محل‌هایی که به تشخیص شورای اسلامی شهر، باغ شناخته شوند در محدوده و حریم شهرها بدون اجازه شهرداری و رعایت ضوابط مربوطه ممنوع است. ضوابط و چگونگی اجرای این ماده در چارچوب آیین‌نامه مربوط با رعایت شرایط متنوع مناطق مختلف کشور توسط وزارت کشور با هماهنگی وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت جهاد کشاورزی و شهرداری تهران تهیه و به تصویب شورای عالی استان‌ها می‌رسد.

تبصره «۱» - اصلاح و واکاری باغات در حریم شهرها به شکل جزئی و یا کلی مشمول این ماده نیست و طبق ضوابط مصوب وزارت جهاد کشاورزی انجام می‌شود.

تبصره «۲» - مصوبات شورای عالی استان‌ها جهت تطبیق با قوانین و رعایت اصل یکصدوسی‌وهشتم (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی خواهد رسید تا در صورتی که برخلاف قوانین بود، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر و اصلاح به شورای عالی استان‌ها ارسال گردد.



اما در این باره نظر کارشناسان عبارت از ۴/۳ درصد خیلی ضعیف، ۳۰/۴ درصد ضعیف، ۲۱/۷ درصد متوسط، ۳۷ درصد خوب و ۶/۵ درصد بسیار خوب می‌باشد. به عبارتی برخلاف نظر اعضای شوراهای شهر اکثریت کارشناسان معتقدند که فرآیند مشخصی برای نظارت بر عملکرد و مصوبات شوراها وجود ندارد.

جدول ۲۳. نظر کارشناسان درباره سازوکار مشخص نظارت بر شوراها

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۴	۲۸	۲۰	۳۴	۶
درصد	۴/۳	۳۰/۴	۲۱/۷	۳۷	۶/۵

به‌طور کلی باید گفت از زمان اجرایی شدن موضوع خودگردانی محلی با مصداق شوراهای اسلامی و نظارت بر آنها تاکنون پیشرفت‌های چندانی در زمینه فرآیند نظارت و کنترل بر عملکرد و مصوبات این نهادها صورت نگرفته و به یک نظام منسجم بدل نگشته است. همچنین عملکردها و قضاوت‌های هیئت‌های حل اختلاف (اعم از مرکزی یا رده پایین) در مقام نظارت بر شوراهای اسلامی مقوله نظارت را از منطق و هدف اصلی خود دور نموده و چه بسا زمینه را برای عدول شوراهای اسلامی از چارچوب مقرر و تضييع حقوق افراد یا جامعه و در برخی موارد، تضييع حقوق شوراهای اسلامی فراهم کرده است.

با توجه به این مواد قانونی در می‌یابیم که محدودیت‌های فرآیندی، زمانی و بوروکراسی‌های اداری و ضعف در ضمانت اجرای مصوبات شوراها و نظارت‌های استصوابی گونه نمایندگان دولت مرکزی، نتیجه‌ای جز تضعیف تدریجی شوراها ندارد و باید نسبت به اعتماد دو سویه دولت مرکزی و شوراها تلاش بیشتری کرد (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۲۸). سازوکار نظارتی پیش‌بینی شده در قانون برای اعمال نظارت بر شوراهای اسلامی، تا حد زیادی به نظارت سلسله‌مراتبی شبیه است که توسط عوامل دولت مرکزی، مخصوصاً وزارت کشور و توابع آن اعمال می‌شود. این سازوکار از جهات زیر قابل نقد به‌نظر می‌رسد:

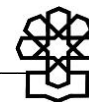
درباره ترکیب هیئت‌های حل اختلاف و محل استقرار دبیرخانه هیئت‌ها، نکات زیر قابل تأمل است:

۱. در خصوص هیئت حل اختلاف مرکزی، رئیس‌جمهور و وزیر کشور نوعاً به یک نهاد تعلق دارند (قوه مجریه). در نتیجه رئیس‌جمهور می‌تواند نظارت مورد نظر خود را از طریق وزیر کشور (معاون ذریبط) اعمال کند و به نظر می‌رسد لازم نیست که رئیس‌جمهور در این هیئت مستقلاً دارای نماینده باشد.

۲. در هیئت حل اختلاف مرکزی، قدرت عمل و توان مانور نمایندگان نهادهای محلی در این هیئت در قیاس با تعداد نمایندگان دولت مرکزی بسیار پایین است (۳ عضو در برابر ۶ عضو). اگرچه در ظاهر امر تلاش شده است که نوعی توازن بین قوای سه‌گانه در این ترکیب ایجاد شود (هر قوه ۲ نماینده) با این حال در باطن امر نمایندگان دولت مرکزی در یک طرف قرار دارند و یک بلوک را تشکیل می‌دهند و در طرف دیگر سه عضو شورای عالی استان‌ها. لذا تفوق دولت مرکزی ایجاد می‌کند که نوعی فشار قدرت مرکزی بر شوراهای اعمال شده و تصمیمات شوراهای را به سمت سیاست‌های مدنظر دولت سوق دهد. این نهاد ناظر باید حائز استقلال از بدنه قدرت بوده و به‌گونه‌ای باشد که دست‌ان پنهان اقتداری نسبت به شوراهای نداشته باشد و تا حد بسیاری دینفع در قضیه نباشد.

۳. اساساً موضوع اقتدار شوراهای در مقررات‌گذاری و سیاست‌گذاری، به نوعی این نهادهای خودگردان را وارد عرصه رقابت با قوه مقننه و مجریه می‌سازد. این امر موجب می‌شود که مقامات این دو قوه به‌دنبال روزنه نفوذ قدرت بر این شوراهای برآیند و سیاست خود را نسبت به تصمیمات شوراهای غالب سازند. لذا نهاد ناظر باید تا حد امکان از اعضای این دو قوه تشکیل نشود و اگرهم این امر با توجه به لزوم نظارت حکومت مرکزی بر شوراهای اجتناب‌ناپذیر تلقی شود، اعضای هیئت ناظر طوری تعیین گردند که نمایندگان حکومت مرکزی و شوراهای در این نهاد ناظر، به تساوی باشند تا کفه ترازو به نفع هیچ‌یک سنگینی نکند. درحالی که قانونگذار این مسئله را مورد توجه قرار نداده است. نفوذ ناظری که خود نسبت به عملکرد و تصمیمات شوراهای دینفع است علاوه بر اختلال در استقلال شوراهای، موجب امحای نظام خودگردان می‌شود و عملاً شوراهای به‌جای عینیت بخشیدن به خواست مردم، نهاد اعلام‌کننده سیاست‌های تحمیل شده حکومت مرکزی می‌شوند. در این بین آنچه به‌نظر می‌رسد اختلال بسیار کمتری نسبت به عملکرد و تصمیمات شوراهای ایجاد می‌کند، یک نهاد ناظر مستقل است که باید ذیل دستگاه قضایی کشور باشد. چون اساساً قوه قضائیه مطابق آنچه قانون اساسی نیز در اصل یکصد و پنجاه و ششم بیان کرده، از بدنه قدرت دولت مستقل می‌باشد.

۴. تبصره ماده (۷۹) قانون محل استقرار دبیرخانه هیئت‌های حل اختلاف را داخل در قوه مجریه مقرر کرده است. در سطح مرکزی وزارت کشور، در سطح استان استانداری و در سطح شهرستان فرمانداری محل تشکیل جلسات هیئت‌های حل اختلاف مقرر شده است. اگرچه حضور و دخالت وزارت کشور (و کلاً قوه مجریه) را در امر نظارت بر شوراهای نمی‌توان پذیرفت، لکن با ترکیب نامتجانسی که در این هیئت ایجاد شده است، وزارت کشور و توابع استانی و شهرستانی - حداقل به‌خاطر مسئولیت و پاسخگویی این وزارتخانه - گزینه مناسب‌تری نسبت به مجلس شورای اسلامی برای تشکیل جلسات هیئت می‌تواند باشد؛ اما تشکیل دبیرخانه هیئت‌های حل اختلاف در وزارت کشور، با توجه به نفوذ قدرت قوه مجریه در شوراهای جهت عرصه رقابت سیاسی میان آنها، عملاً محل اشکال است. تبصره ماده



(۷۹) قانون مقرر کرده است که معاون ذيربط وزير کشور به‌عنوان دبیر هیئت مرکزی انجام وظیفه می‌نماید. اگرچه مسئولیت دبیر صرفاً اداری و ناظر بر رعایت ترتیبات شکلی قانون می‌باشد، لکن تأثیر و نفوذ این مسئول در مورد مطرح کردن پرونده‌ها و اعمال نفوذی که از این طریق دارد را نباید از یاد برد. همچنین اگرچه شوراها بیشترین ارتباط را با وزارت کشور دارند، اما احتمالاً در مقوله مصوبات و عملکرد شوراها، اختلافاتی بین آنها باشد که حضور نماینده وزارت کشور هم به‌عنوان عضو و هم به‌عنوان دبیر در این هیئت نفوذ ناروایی را در اصل قضاوت درباره نحوه عملکرد و مصوبات شوراها برجای بگذارد. از این‌رو، تشکیل دبیرخانه این نهاد ناظر در یک قوه مستقل یعنی قوه قضائیه عقلانی‌تر و منطقی‌تر به نظر می‌رسد.

۵. عنوان «رسیدگی به شکایات» که در صدر ماده (۷۹) به‌عنوان محملی برای اعمال نظارت بر شوراها آمده است قبل از هر موضوع و مطابق اصول متعدد قانون اساسی، واجد «امر قضایی» است و حل و فصل آن تبعاً در اختیار قوه قضائیه باید قرار گیرد. عده‌ای اعتقاد دارند که نوع شکایت و اختلافی که باید در دادگاه رسیدگی شود، تناسب بیشتری با دیوان عدالت اداری دارد (مدنی، ۱۳۷۷: ۷۴). عده‌ای نیز آن‌را در صلاحیت دادگاه‌های عمومی قلمداد می‌کنند (زراعت، عباس، ۱۳۷۸: ۳۲). مخالفان این مسئله، معتقدند که رسیدگی به شکایات شوراها دارای ماهیت قضایی نبوده و نوعی رسیدگی اداری است که از طریق هیئت حل اختلاف مرکزی با اعضای از هر سه قوه به تساوی اعمال شود (چوپانی بزدلی، ۱۳۸۱: ۴۵)؛ اما اقتضای رسیدگی به شکایات (امر قضاء) عدالت و بی‌طرفی است در حالی که عضویت نمایندگان عوامل دولت مرکزی در هیئت حل اختلاف و نظارت بر شوراها اصل عدالت و بی‌طرفی را زائل می‌سازد. مقام رسیدگی‌کننده به شکایات، در حقیقت نسبت به عملکرد شوراها قضاوت می‌نماید و با توجه به این مسئله باید شأن قضایی برای آن قائل بود. از این‌رو، رسیدگی به این شکایات می‌بایست از سوی مراجع قضایی صورت گیرد که بهتر است این امر مطابق اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گیرد.

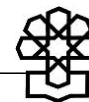
۶. باید این موضوع مدنظر قرار گیرد که عبارت‌های «اعتراض به مصوبات شورا» و «نظارت و بررسی عملکرد شوراها» در معنا با هم متفاوتند. نظارت و بازرسی جزء صلاحیت ذاتی سازمان بازرسی کل کشور است و مطابق اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی و ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، صلاحیت سازمان بازرسی نسبت به بررسی عملکرد دستگاه‌های اداری و اجرایی یک صلاحیت عام است و این خصوصیت در نهایت می‌تواند به اعتراض به مصوبه منجر شود. مخالفان این مسئله معتقدند ورود سازمان بازرسی کل کشور نسبت به نظارت راجع به مصوبات شوراها اسلامی با موازین قانونی مطابقت ندارد؛ زیرا اولاً چنین امری در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور پیش‌بینی نشده است، ثانیاً شورای اسلامی در عداد وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی مذکور در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و اصلاحیه آن محسوب نمی‌گردد تا

مشمول نظارت شود، ثالثاً در مواد (۷۹) به بعد قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات و شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ نظارت بر عملکرد شوراها و رسیدگی به تخلفات آنها که می‌تواند در نهایت به انحلال شوراهای متخلف منجر شود، پیش‌بینی شده است و از این حیث خلأ قانونی وجود ندارد. این ادعا چندان صحیح نیست، زیرا قانون اساسی در اصل یکصد و هفتاد و چهارم مقرر می‌دارد: «براساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند». تصریح قانونگذار به «دستگاه‌های اداری» نشانگر امکان و صلاحیت ورود سازمان بازرسی کل کشور نسبت به عملکرد شوراهای اسلامی است؛ زیرا همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، شوراهای اسلامی از نهادهای غیرمتمرکز اداری محسوب می‌شوند و لذا نوعی دستگاه اداری (اداره امور کشور) تلقی می‌شوند. از این رو مشمول حکم کلی اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی قرار می‌گیرند.

۴-۱-۶. انتخاب شهردار و بی‌ثباتی در مدیریت شهری

انتخاب شهرداران بی‌تردید یکی از اختیارات کلیدی و به‌عبارتی دیگر مهمترین وظیفه و تصمیم شوراهای اسلامی شهر است. براساس ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، انتخاب شهردار به مدت چهار سال وظیفه شورای شهر می‌باشد: شورای اسلامی شهر موظف است بلافاصله پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط اقدام نماید. شهردار نمی‌تواند همزمان عضو هیچ‌یک از شوراهای اسلامی شهر و روستای کشور باشد. همچنین نصب شهرداران در شهرها با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد. شورای شهر براساس ضوابط و شرایط احراز صلاحیت شهرداران مندرج در آیین‌نامه مصوب این قانون، شهردار موردنظر خود را انتخاب می‌کند. وزیر کشور و استانداران موظفند حکم شهردار معرفی شده را ظرف مدت ده روز صادر کنند.

براساس این ماده در صورتی که وزیر کشور یا استاندار، شهردار معرفی شده را واجد شرایط تعیین‌شده نداند، مراتب را با ذکر دلیل و مستندات به شورای شهر منعکس می‌کند، در صورت اصرار شورای شهر بر نظر قبلی خود و عدم صدور حکم شهردار، موضوع توسط شورای شهر به هیئت حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع خواهد شد. هیئت مذکور ظرف پانزده روز مکلف به تصمیم‌گیری بوده و تصمیم آن هیئت برای طرفین (وزارت کشور و شورای اسلامی شهر) لازم‌الاجرا می‌باشد. چنانچه در مدت مقرر، هیئت حل اختلاف نظر خود را اعلام ننماید، نظر شورای شهر متبع خواهد بود و شهردار می‌تواند اختیارات قانونی خود را اعمال و اجرا کند. در ضمن دوره خدمت شهردار در موارد زیر خاتمه می‌پذیرد:



الف) استعفای کتبی با تصویب شورا.

ب) برکناری توسط شورای شهر با رعایت مقررات قانونی.

ج) تعلیق طبق مقررات قانونی.

د) فقدان هریک از شرایط احراز سمت شهردار به تشخیص شورای شهر.

درواقع شهردار در مقابل شورای شهر مسئول و جوابگوی عملیات اداره شهرداری است و شورای شهر در صورت تخلف یا قصور از وظایف، شهردار را برکنار می‌کند و این شورای شهر است که نبض کارهای شهر را در دست دارد و به دخل و خرج و امور شهر نظارت کامل دارد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که انتخاب شهرداران - عملاً در شهرهای بزرگ و مراکز استان‌ها - با چالش و اختلاف‌نظرهایی همراه بوده است.

بر این اساس، عبدالرضا رحمانی‌فضلی، وزیر کشور ۱۳ تیرماه ۱۳۹۶ در همایش منتخبان پنجمین دوره شوراهای اسلامی کلان‌شهرها عنوان کرد: در دوره اخیر ۴۲ درصد شهرهایی که خود شورا، شهردار را انتخاب کردند مجبور به تعویض شهردار شدند که متعاقب آن مشکلات بسیاری به‌وجود آمد.

همچنین مطابق بررسی انجام شده در مورد ۲۰۳ شهر از ۴ استان کشور شامل آذربایجان شرقی، فارس، گیلان و قزوین که در پایان سال ۱۳۸۴ و درباره حدود ۲۰ درصد از شهرهای کشور انجام شده، متوسط طول عمر مدیریت شهردار ۲ سال و ۶ ماه است که این زمان در استان آذربایجان شرقی به ۲ سال و ۳ ماه می‌رسد. طول عمر مدیریت شهردار به تدریج از شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ کاهش می‌یابد. این میزان از ۲ سال و ۶ ماه به ۲ سال و ۵ ماه در شهرهای بالای پنجاه هزار نفر جمعیت و ۲ سال و ۱ ماه در شهرهای بالای صد هزار نفر جمعیت کاهش می‌یابد. این وضعیت با توجه به اهمیت و حساسیت اداره شهرهای بزرگ و پیچیدگی مسائل و مشکلات در این شهرها و لزوم اجرای خط‌مشی‌ها و سیاست‌های پیوسته در میان‌مدت برای مواجهه با مسائل و معضلات شهری، نگران‌کننده است (مبنای محاسبه طول عمر مدیریتی شهرداران در دوره زمانی ۱۳۷۸-۱۳۸۵ بدون احتساب زمان‌هایی می‌باشد که شهرداری‌ها توسط سرپرست اداره شده است). به این موضوع کشمکش‌های بین شورا و شهردار قبل از برکناری را نیز باید اضافه کرد. جداول بعدی طول عمر مدیریت شهرداران در استان‌های نمونه و برخی از شهرهای بزرگ منتخب را نشان می‌دهد.

جدول ۲۴. طول عمر مدیریت شهردار در برخی استان‌ها پس از استقرار شوراهای (۱۳۷۸-۱۳۸۵)

(۱۳۸۵)

نام استان	تعداد شهر	طول عمر مدیریت شهردار (کل شهرها)	طول عمر مدیریت شهردار (شهرهای بالای ۵۰ هزار نفر)	طول عمر مدیریت شهردار (شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر)
آذربایجان شرقی	۵۷	۲ سال و ۳ ماه	۲ سال و ۵ ماه	تبریز، مرند مراغه ۲ سال و ۶ ماه
فارس	۷۳	۲ سال و ۷ ماه	۲ سال و ۶ ماه	جهرم، شیراز، مرودشت ۲ سال و ۵ ماه
گیلان	۴۹	۲ سال و ۷ ماه	۲ سال و ۴ ماه	(رشت و انزلی) ۱ سال و ۶ ماه
قزوین	۲۴	۲ سال و ۶ ماه	۲ سال و ۸ ماه	(قزوین و محمدیه) ۱ سال و ۷ ماه
جمع کل	۲۰۳	۲ سال و ۶ ماه	۲ سال و ۵ ماه	۲ سال و یک ماه

مأخذ: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۹، ص ۹۳.

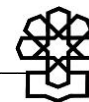
در وضعیت کنونی به‌ندرت شهرداری‌ها را می‌توان یافت که به مدت چهار سال بتوانند در سمت خود باقی بمانند، به‌نظر می‌رسد با عملکرد شوراهای و نقایصی که در رابطه بین شورا و شهردار در نظام قانونی مدیریت شهری وجود دارد جای اصل و استثنا در مدت زمان تصدی شهردار کاملاً عوض شده است.

جدول ۲۵. طول عمر مدیریت شهردار در برخی شهرهای بزرگ (۱۳۷۸-۱۳۸۵)

ردیف	نام شهر	میزان جمعیت براساس برآورد ۱۳۸۳	طول عمر مدیریت شهردار	ردیف	نام شهر	میزان جمعیت براساس برآورد ۱۳۸۳	طول عمر مدیریت شهردار
۱	تهران	۷/۰۹۲/۱۸۵	یک سال و ۹ ماه	۷	مرند	۱۱۴/۹۶۶	۲ سال و ۴ ماه
۲	تبریز	۱/۳۴۶/۸۷۷	یک سال و ۹ ماه	۸	جهرم	۱۰۱/۵۹۷	۳ سال و ۶ ماه
۳	شیراز	۱/۱۸۲/۵۷۷	۲ سال و ۴ ماه	۹	مرودشت	۱۲۲/۶۵۹	یک سال و ۵ ماه
۴	رشت	۵۰۷/۷۹۸	یک سال و ۵ ماه	۱۰	بندر انزلی	۱۰۲/۵۸۰	یک سال و ۹ ماه
۵	قزوین	۳۰۵/۶۲۹	۲ سال و ۴ ماه	۱۱	محمدیه	۱۰۹/۹۶۳	یک سال و ۵ ماه
۶	مراغه	۱۵۲/۸۲۹	۳ سال و ۶ ماه		جمع کل	۱۱/۱۳۹/۶۴۰	۲ سال و یک ماه

مأخذ: همان، ص ۹۴.

در این باره نظر اعضای شورا در رابطه با گزینه‌های گویه میزان موفقیت در انتخاب شهرداران توانمند عبارت از ۲/۱ درصد خیلی ضعیف، ۷/۳ درصد ضعیف، ۲۴/۸ درصد متوسط، ۴۴ درصد خوب و ۱۷/۵ درصد بسیار خوب می‌باشد. در واقع حدود ۶۰ درصد از جامعه پاسخگویان اعضای شوراهای



معتقدند که شوراها در انتخاب شهرداران توانمند موفق عمل کرده است. به عبارتی اعضای شوراها عملکرد خود را در این زمینه موفق ارزیابی کرده‌اند.

جدول ۲۶. نظر اعضای شورا درباره انتخاب شهرداران توانمند توسط شوراها

گویه	خیلی ضعیف	ضعیف	متوسط	خوب	بسیار خوب
فراوانی	۸	۲۷	۹۴	۱۶۷	۶۶
درصد	۲/۱	۷/۳	۲۴/۸	۴۴	۱۷/۵

این درحالی است که نظر کارشناسان این بوده که عملکرد شورا در انتخاب شهرداران متوسط و ضعیف بوده است. به عبارتی نظر پاسخ‌دهندگان در رابطه با گزینه‌های این گویه عبارت از ۸/۷ درصد خیلی ضعیف، ۱۹/۶ درصد ضعیف، ۵۲/۲ درصد متوسط، ۱۸/۵ درصد خوب و ۱/۱ درصد بسیار خوب بوده است.

جدول ۲۷. نظر کارشناسان درباره انتخاب شهرداران توانمند توسط شوراها

گویه	خیلی ضعیف	ضعیف	متوسط	خوب	بسیار خوب
فراوانی	۸	۱۸	۴۸	۱۷	۱
درصد	۸/۷	۱۹/۶	۵۲/۲	۱۸/۵	۱/۱

سؤال دیگر درباره استیضاح صحیح شهرداران بوده است. بر این اساس اعضای شوراها در رابطه با گویه عملکرد شورا در استیضاح صحیح شهردارها ۴/۷ درصد خیلی ضعیف، ۱۷/۹ درصد ضعیف، ۲۴/۴ درصد متوسط، ۳۶/۳ درصد خوب و ۱۲/۴ درصد بسیار خوب را انتخاب کرده‌اند. در واقع اعضای شوراها معتقدند که در استیضاح شهرداران موفق عمل کرده‌اند.

جدول ۲۸. نظر اعضای شورا درباره استیضاح صحیح شهردارها

گویه	خیلی ضعیف	ضعیف	متوسط	خوب	بسیار خوب
فراوانی	۱۷	۶۸	۹۲	۱۳۸	۴۷
درصد	۴/۷	۱۷/۹	۲۴/۴	۳۶/۳	۱۲/۴

اما نظر کارشناسان در این رابطه عبارت از ۱۹/۶ درصد خیلی ضعیف، ۴۳/۵ درصد ضعیف، ۲۳/۹ درصد متوسط، ۹/۸ درصد خوب و ۳/۳ درصد بسیار خوب می‌باشد. به عبارتی اکثریت مطلق کارشناسان به این امر باور دارند شوراها در استیضاح شهرداران موفق عمل نکرده است.

جدول ۲۹. نظر کارشناسان درباره استیضاح صحیح شهردارها

گویه	خیلی ضعیف	ضعیف	متوسط	خوب	بسیار خوب
فراوانی	۱۸	۴۰	۲۲	۹	۳
درصد	۱۹/۶	۴۳/۵	۲۳/۹	۹/۸	۳/۳

۴-۲. مشکلات مالی شوراهای و شهرداری‌ها

از مسائل مهم در نظام عدم تمرکز، استقلال مالی شوراهای اسلامی و همچنین منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌هاست.

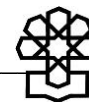
۴-۲-۱. عدم استقلال مالی شوراهای

یکی از مسائل بسیار مهم در مورد شوراهای، مسئله استقلال مالی شوراهاست؛ به این معنا که شوراهای برای انجام امور مربوط به خود حسابداری، بودجه و خزانه مستقل داشته باشند و بتوانند درآمد خود را افزایش دهند. این نکته اساسی است که نهادهای غیرمتمرکز بدون استقلال نسبی مالی توان تعقیب اهداف خود و عمل به رسالت‌های خویش را ندارند. البته استقلال مطلق مالی نیز امکان‌پذیر نبوده و برای دولت مرکزی خوشایند نیست. بدین ترتیب استقلال نسبی مالی شوراهای به‌عنوان نهاد عدم تمرکز بسیار حیاتی است. توجه به خودگردانی مالی شوراهای و تأمین بودجه، لازم و ضروری است به‌خصوص آنکه برخی از وظایف و اختیارات شوراهای از جنس حاکمیتی است که به نوعی می‌توان گفت شوراهای به نیابت از دولت مرکزی به انجام آنها اقدام می‌کنند.

نهادهای غیرمتمرکز، بدون استقلال مالی توان تعقیب اهداف خود و عمل به رسالت‌های خویش را ندارند. بنابراین استقلال نسبی مالی شوراهای - به‌عنوان یک نهاد غیرمتمرکز - از دولت مرکزی بسیار حیاتی است.

بررسی‌های راندنیلی و چیمایا از وضعیت حکومت‌های محلی در کشورهای جهان سوم نشان می‌دهد که این حکومت‌ها به سبب نداشتن منابع مالی کافی و همچنین نداشتن اختیارات لازم برای افزایش درآمد خود در انجام وظایف ناموفق بوده‌اند. به‌طور کلی درآمدهای ناکافی حکومت‌های محلی، یکی از عوامل مهم بازدارنده در انجام مؤثر خدمات عمومی است. منابع مالی هم که مستقیماً در اختیار این حکومت‌ها قرار گرفته، نسبتاً ناچیز بوده به‌طوری که قادر به انجام خدمات مهم نمی‌باشند. در ضمن برخی از کشورهای در حال توسعه پس از کسب استقلال، منابع مهم درآمد از دست حکومت‌های محلی خارج شد و در اختیار حکومت مرکزی قرار گرفته است. به‌علاوه دست به دست گشتن وصول مالیات بین حکومت‌های محلی و حکومت مرکزی و ناتوانی کارگزاران دولتی در جمع‌آوری مالیات باعث کمبود درآمد حکومت مرکزی شده است (قالیباف، ۱۳۸۶: ۹۹-۱۰۰).

اصولاً قدرت مالی حکومت‌های محلی به هزینه‌های آنها و اینکه هزینه‌ها صرف چه نوع خدماتی



می‌گردد، بستگی دارد. اما درآمدهای حکومت‌های محلی اغلب آن چنان ناچیز است که اجازه خدمات مهمی از قبیل توسعه آموزش و پرورش، بهداشت عمومی، احداث جاده‌ها و بازارها و غیره را نمی‌دهد. این مشکل به دو طریق تشدید شده است: اول از طریق فشارهای سیاسی که گاهی حکومت‌های محلی را ناچار به اجرای برنامه‌های جاه‌طلبانه می‌کند، به طوری که اعتبارات دریافتی تکافوی این گونه برنامه‌ها را نمی‌دهد. دوم وجود گونه‌ای سوءمدیریت در حکومت‌های محلی به ویژه در مسائل مالی که باعث اختلاس و فساد مالی شده است. این پدیده نه تنها سلامت حکومت‌های محلی را به خطر انداخته، بلکه سبب کاهش اعتماد عمومی شده و در نتیجه ارزش و اعتبار آنها را زیر سؤال برده است. این مسئله برای حکومت مرکزی به صورت گونه‌ای دستاویز درآمد تا به وسیله آن کنترل خود را روی فعالیت‌های حکومت محلی زیادتر کند و به آن گونه‌ای مشروعیت ببخشد. گاهی نیز حکومت‌های محلی از نظر مالی به ورشکستگی کامل می‌رسند و برای ادامه حیات خود به حمایت‌های مالی حکومت مرکزی متکی می‌شوند. از آنجا که اغلب وضعیت اقتصادی حکومت‌های مرکزی نیز چندان رضایت‌بخش نمی‌باشد، لذا وضعیت مالی حکومت‌های محلی در این گونه موارد اسفناک خواهد شد. با چنین مشکلاتی باعث شگفتی نخواهد بود که حکومت مرکزی فشارهای خود را برای کنترل بیشتر حکومت‌های محلی تشدید کند و از اختیارات آنها بکاهد (همان).

اما در ایران شوراهای شهر اموال مستقل ندارند، بلکه اموال شهرداری به طور امانت در اختیار آنها قرار می‌گیرد. همچنین «نیازهای مالی و تدارکاتی شورا براساس بودجه مصوب شورا از راه درآمدهای بودجه شهرداری تأمین خواهد شد»^۱ و «همه اموال شورا اعم از منقول و غیرمنقول که در اختیار شورا قرار می‌گیرد، متعلق به شهرداری مربوط است و باید طی صورت‌مجلسی توسط ذیحسابان شهرداری تحویل رئیس و خزانه‌دار شورا شود»^۲.

در تحقیقی میدانی که در مورد آسیب‌شناسی دولت‌های محلی در کلان‌شهرهای ایران صورت گرفته است یکی از مؤلفه‌های مهم، نبود استقلال مالی عنوان شده است که خود شامل سه متغیر است: نبود منابع درآمد مستقل و مداوم شوراها و شهرداری‌ها؛ مخدوش شدن استقلال شوراها و شهرداری‌ها به دلیل وابستگی بودجه‌ای به حکومت مرکزی و وابستگی بودجه‌ای که باعث تصمیم‌گیری و اجرای برنامه‌های تعیین شده به وسیله مرکز می‌شود (ویسی، احمدی‌پور، قالیباف، ۱۳۹۱: ۲۷).

به دلیل عدم استقلال مالی از شهرداری است که بسیاری شوراها را شورای شهرداری می‌نامند. در این صورت انجام نظارت بر عملکرد شهرداری اگر نگوییم غیرممکن ولی بسیار سخت می‌شود. وظیفه اصلی و مهم شورای اسلامی شهر در جریان صحیح قرار دادن امور شهری است. شورای اسلامی شهر

۱. تبصره «۲» ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهر، مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱.

۲. ماده (۲۰) آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهر، مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱.

درواقع مرجع تصمیم‌گیری و وضع مقررات شهری است و شهردار مأمور اجرای صحیح آن مقررات است، شورا موظف است شهردار را انتخاب کند، بودجه شهرداری و سایر مقررات و ضوابط شهری را تصویب کند و اجرای صحیح و کامل آن مصوبات و همه خدماتی که برعهده شهرداری است، نظارت داشته باشد (مدنی، ۱۳۷۷: ۵۰).

در این گزارش برای سنجش این موضوع گویه «عدم استقلال مالی شوراها اسلامی شهر از شهرداری بر عملکرد آن تأثیرگذار است» وجود داشت که پاسخ‌ها عبارت از ۱۵/۶ درصد خیلی ضعیف، ۳۵/۹ درصد ضعیف، ۲۳/۳ درصد متوسط ۱۷/۸ درصد خوب و ۴/۹ درصد بسیار خوب می‌باشد. درواقع حدود ۵۲ درصد از اعضای شوراها معتقدند که عدم استقلال مالی شوراها بر عملکرد آنها تأثیرگذار بوده است.

جدول ۳۰. نظر اعضای شوراها درباره تأثیرگذاری عدم استقلال مالی شوراها بر عملکرد آنها

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۵۱	۱۱۷	۷۶	۵۸	۱۶
درصد	۱۵/۶	۳۵/۹	۲۳/۳	۱۷/۸	۴/۹

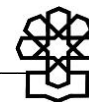
ازسوی دیگر نظر کارشناسان درباره این گویه ۲۶/۱ درصد خیلی ضعیف، ۴۵/۷ درصد ضعیف، ۱۷/۴ درصد متوسط، ۸/۷ درصد می‌باشد. به عبارتی حدود ۷۱ درصد کارشناسان بر این اعتقادند که مستقل نبودن شوراها از لحاظ درآمدی بر عملکرد آنها تأثیرگذار بوده است.

جدول ۳۱. نظر کارشناسان درباره تأثیرگذاری عدم استقلال مالی شوراها بر عملکرد آنها

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۲۴	۴۲	۱۶	۸	۰
درصد	۲۶/۱	۴۵/۷	۱۷/۴	۸/۷	۰

۲-۲-۴. نبود منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها

یکی از الزامات شکل‌گیری حکومت محلی مقتدر و کارآمد، توانایی شهرداری‌ها در زمینه استقلال مالی می‌باشد. در این‌باره عرصه سیاستگذاری مدیریت شهری ایران از دو دهه گذشته تغییر و تحولات متفاوت و مهمی را پشت سر گذاشت. در تمام سال‌های قبل و بعد از انقلاب تا ۱۳۷۷ می‌توان دو دوره در مدیریت شهرها تشخیص داد: یکی مدیریت غیرفعال متکی به بودجه نفتی دولت و دوم دوره فعال‌تر شدن مدیریت شهری و تلاش شهرداری‌ها برای خودکفا شدن و اداره امور شهرها در سطح محلی. در ایران از آغاز قرن چهاردهم شمسی، اقتصاد سیاسی به شدت تحت تأثیر عواید ناشی از فروش



نفت قرار گرفت و درآمد حاصل از فروش منابع طبیعی سهم مهمی در انباشت سرمایه در فرآیند اقتصادی کشور ایفا کرد. تصاحب این مازاد عظیم نفتی به دولت امکان نقش آفرینی سیاسی و اقتصادی گسترده‌ای در سطوح مختلف اعطا کرد. قدرت حاصل از این نقش‌پذیری گسترده مستقیماً بر شکل‌دهی فضا و الگوی کارکردی نظام شهری مؤثر واقع شد؛ به عبارتی دولت با تخصیص فضایی و بخشی مازاد ملی تا حد بسیار زیادی بر الگوهای کالبدی و کارکردی نظام شهری در ایران تأثیرگذار بوده است (عظیمی، ۱۳۸۱: ۱۲۵-۱۲۴).

بعد از اتمام جنگ و در اوایل دهه ۷۰ دوره فعال‌تر شدن مدیریت شهری و تلاش شهرداری‌ها برای خودکفا شدن و اداره امور شهرها در سطح محلی می‌باشد. از این رو اجرای سیاست فروش تراکم مازاد را می‌توان مهمترین و تأثیرگذارترین سیاست‌ها از نظر ساختاری تلقی کرد. مثلاً در مورد شهر تهران باید گفت در اواسط دهه ۱۳۷۰ با قطع کمک دولت، شهرداری دو گزینه متفاوت را برای کسب درآمد پیش‌رو داشت:

۱. وضع مالیات‌ها و عوارض مختلف؛

۲. یا ایجاد یک دستگاه تولید و توزیع رانت و بهره‌مندی از این کار، به صورت فروش مجوز تراکم؛

شهرداری در صورت انتخاب گزینه اول، می‌بایست هزینه‌های مدیریتی و اجتماعی زیادی را تحمل کند؛ ضمن آنکه سیاست سوق دادن هزینه‌های اجتماعی به سمت دستگاه کلان سیاستگذاری کشور، شرط ناگزیر انتخاب این گزینه بود. در مقابل در گزینه دوم شهرداری می‌توانست با فروش مجوز تراکم و تولید رانت برای مالکان زمین‌های شهری بخشی از این رانت را تصاحب کند. با استفاده از این رویکرد شهرداری می‌توانست درآمد مورد نیاز خود را به صورتی سهل‌الوصول‌تر و با هزینه‌های کمتر مدیریتی کسب کند. وجود مجموعه‌ای از شرایط، انتخاب گزینه دوم را در آن زمان مناسب‌تر ساخت. در شرایطی که از یکسو سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها به عنوان یک ضرورت مطرح بود و از طرف دیگر دولت مرکزی تأکید زیادی بر قطع کمک به شهرداری‌ها داشت، سرمایه‌داری مستغلاتی خود را به جانشینی مطمئن و کم‌دردسر به جای دولت در سبد مالی شهرداری‌ها مطرح کرد (یزدانی، ۱۳۹۲).

فروش فضا در سطح شهر اگرچند منابع مالی فراوانی در اختیار شهرداری‌ها قرار می‌داد، اما باید گفت جزء منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم به حساب می‌آید که پیامدهای منفی و عوارض آن آسیب‌های فراوانی بر بافت و ساختار شهر تحمیل می‌کند. از جمله این تبعات می‌توان به فاصله گرفتن مبنای اقتصادی شهر از اقتصاد پویای تولیدی به اقتصاد سوداگری، رواج دلال‌بازی زمین و مسکن، به هم‌ریختگی سیمای شهری، گسترش ساخت‌وسازها حتی بر روی گسل‌های زلزله و مناطق پرخطر، از بین رفتن ایمنی شهرها، عدم تناسب گسترش فیزیکی شهر با زیرساخت‌های موجود، نقض اصول معماری اسلامی-ایرانی و ... اشاره کرد.

اما بازدهی نسبتاً خوب در این بخش به شکوفایی فعالیت‌های ساختمانی انجامید که نتیجه آن

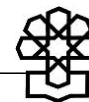
ساخت‌های فضایی موجود در سیمای شهرهای ایران است (رهنمایی، ۱۳۷۱: ۳۰۰). براساس یک پژوهش منتشرشده که دوره زمانی ۱۳۷۰ - ۱۳۸۷ را مورد بررسی قرار داده در سال ۱۳۷۰ ارزش رانت ایجاد شده بر اثر فروش تراکم معادل ۴۴۰ میلیارد ریال و حدود ۱/۰۶ درصد تولید ناخالص ملی ایران بوده است. این نسبت در سال‌های بعد برحسب نوسان‌های بخش مسکن، تغییراتی داشته است اما روند کلی آن به شدت صعودی بوده به نحوی که در سال ۱۳۸۷ ارزش رانت ایجاد شده بالغ بر ۸۵۸/۱۲۷ میلیارد ریال و معادل ۴/۴ درصد کل تولید ناخالص ملی کشور شده است. توجه به این ارقام و نیز دو نسبت یاد شده نشان می‌دهد که:

- اولاً میزان وابستگی شهرداری‌ها به درآمد حاصل از فروش تراکم به شدت افزایش یافته است و؛
- ثانیاً در طی این دوره سهم رانتی که بورژوازی مستغلات از آن بهره برده افزایش و سهم رانت تعلق‌یافته به شهرداری بر اثر فروش تراکم کاهش یافته است. به نحوی که در سال ۱۳۷۰ حدود ۳۲ درصد از کل رانت ایجاد شده به شهرداری تهران تعلق یافته و در سال ۱۳۸۷ این نسبت به ۱۶ درصد کاهش یافته است.

ازسوی دیگر آمار نشان می‌دهد که بیش از ۶۰ درصد مساحت مازاد تراکم خریداری شده مربوط به ۲۰ درصد از پروانه‌های ساختمانی بوده است. به این صورت مشاهده می‌شود که بخش عمده رانت توزیع شده، نصیب درصد کمی از اقشار شهری و فعالان در امر ساخت‌وساز شده است. نتیجه همه مباحث فوق آن است که نرخ بازگشت سرمایه در مستغلات بالاتر از این نرخ در سایر بخش‌ها خواهد بود. همچنین قدرت‌یابی سرمایه‌داری مستغلات در عمل موجب افزایش هزینه‌های مکان برای فعالیت اقتصادی و همچنین خانوارها شده و عملاً فعالیت‌پذیری شهرها را مختل خواهد کرد. این تحولات در بلندمدت به مانعی بر سر راه رشد پایدار اقتصاد شهری تبدیل می‌شود (یزدانی، ۱۳۹۲).

به همین دلیل است که معادله شهرفروشی همه مناسبات زندگی شهری را دگرگون کرده است. ۶۵ درصد منابع شهرداری‌ها از محل فروش عوارض ساختمان تأمین می‌شود (خبرگزاری دانشجویان ایران، ۱۳۹۵). از این رو باید گفت فروش تراکم برای شهرها درست مثل فروش نفت برای کشور است و مدیریت شهری با فروش تراکم عملاً موجب ایجاد انحرافات ساختاری در الگوی تخصیص منابع اقتصاد شهرها شده است.

درنهایت اینکه باید گفت در دوره حاکمیت دولت مدرن، به دلیل دگرگونی در نظام اقتصادی و اهمیت یافتن مازاد اقتصاد ملی حاصل از نفت و فرعی شدن مازاد اقتصادی منطقه‌ای و روستایی، نظام متمرکز کنونی ایجاد شد و نظام شهری و ساختار ویژگی‌های شهرنشینی هم تابعی از الگوهای توسعه اقتصادی-اجتماعی قرار گرفت. البته تأکید و توجه به نقش دولت در رشد، گسترش و تمرکز شهرنشینی به مفهوم نفی و انکار تأثیر سایر عوامل مؤثر در رشد توزیع و تمرکز شهرنشینی نیست؛ اما واقعیت آن



است دولت با ابزارهای سیاستگذاری، سبب تمرکز در شهرنشینی شده و گاهی اوقات به خاطر تبعیض در خدمات‌رسانی و ایجاد فرصت‌های نابرابر باعث دوگانگی در فضای شهری و سکونتگاهی کشور شده است. در این باره نظر اعضای شورا در پاسخ به این گویه که «درآمدهای رانتهی شهری باعث تضعیف مدیریت محلی شده است» عبارت است از ۱۱/۷ درصد خیلی ضعیف، ۳۱/۶ درصد ضعیف، ۱۷/۲ درصد متوسط، ۱۰/۱ درصد خوب و ۱/۲ درصد بسیار خوب می‌باشد.

جدول ۳۲. نظر اعضای شورا درباره تأثیر درآمدهای رانتهی شهری بر مدیریت محلی

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۵۰	۱۶۵	۹۹	۳۸	۱۰
درصد	۱۱/۷	۳۱/۶	۱۷/۲	۱۰/۱	۱/۲

نظر کارشناسان نیز عبارت از ۱۹/۶ درصد خیلی ضعیف، ۴۱/۳ درصد ضعیف، ۱۸/۵ درصد متوسط، ۱۸/۵ درصد خوب و ۰ درصد بسیار خوب می‌باشد. در واقع اکثریت مطلق کارشناسان به این گویه باور دارند که منابع درآمدی رانتهی موجبات تضعیف مدیریت محلی و عدم شکل‌گیری درآمدهای پایدار برای شهرها شده است.

جدول ۳۳. نظر کارشناسان درباره تأثیر درآمدهای رانتهی شهری بر بی‌توجهی به مدیریت محلی

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۱۸	۳۸	۱۷	۱۸	۰
درصد	۱۹/۶	۴۱/۳	۱۸/۵	۱۹/۶	۰

نظر اعضای شورا در پاسخ به این سؤال که «تغییر کاربری زمین و اعطای پروانه ساخت مهمترین بستر فساد در ساختار مدیریت شهری می‌باشد» عبارت از ۱۲/۴ درصد خیلی ضعیف، ۲۶/۹ درصد ضعیف، ۱۶/۷ درصد متوسط، ۲۹/۱ درصد خوب و ۷/۷ درصد بسیار خوب است. اگر گزینه‌های موافقم و کاملاً موافقم و از سوی دیگر گزینه‌های مخالفم و کاملاً مخالفم در این باره با هم به حساب آیند حدود ۳۹ درصد اعضای شوراها معتقدند که تغییر کاربری و اعطای پروانه ساخت مهمترین بستر فساد در شوراها می‌باشد اما در مقابل حدود ۳۷ درصد از اعضای شوراها با این گویه مخالفت کرده‌اند. نکته دیگر این است که اعضا درباره خروجی و نتیجه یکی از اختیارات قانونی شورا اظهار نظر کرده‌اند، با وجود این پاسخ آنها تا حد زیادی جالب به نظر می‌رسد.

جدول ۳۴. نظر اعضای شورا درباره تغییر کاربری و اعطای پروانه ساخت به عنوان بستر فسادزا

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۴۸	۱۰۵	۶۵	۱۱۴	۳۰
درصد	۱۲/۴	۲۶/۹	۱۶/۷	۲۹/۱	۷/۷

اما نظر کارشناسان درباره گویه «تغییر کاربری زمین و اعطای پروانه ساخت مهمترین بستر فساد در شوراهاست» عبارت از ۳۰/۴ درصد خیلی ضعیف، ۳۴/۸ درصد ضعیف، ۱۵/۲ درصد متوسط، ۱۵/۲ درصد خوب و ۳/۳ درصد بسیار خوب می‌باشد. در واقع حدود ۶۵ درصد کارشناسان با این گویه موافق و یا کاملاً موافق بوده‌اند.

جدول ۳۵. نظر کارشناسان درباره تغییر کاربری و اعطای پروانه ساخت به عنوان بستر فسادزا

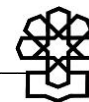
گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۲۸	۳۲	۱۴	۱۴	۳
درصد	۳۰/۴	۳۴/۸	۱۵/۲	۱۵/۲	۳/۳

از سوی دیگر استقلال نسبی شوراها در جذب درآمد و خوداتکایی مالی تحت تأثیر مقررات قانونی و تفاسیر تحدیدکننده از آنها، فرآیند نامطمئن تصویب، رویه نامناسب قضایی و حتی مسائل جناحی و سیاسی قرار دارد و این درحالی است که وجود منافع مشترک برای تأمین نیازهای شهری برای دولت مرکزی و شوراها باید این فضا را تعدیل کند و اختیارات شوراها در این زمینه توسعه کمی و کیفی یابد (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۳۱-۱۱۱).

به‌عنوان نمونه هرچند شورای شهر طبق ماده (۷۷) قانون شوراها اختیار تصویب عوارض و بهای خدمات را دارد و طبق این ماده «می‌تواند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی، به‌منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر و روستا طبق آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران اقدام کند»، ولی این اختیار با مشکلات و محدودیت‌هایی روبرو است:

اولاً مطابق تبصره همان ماده «وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض را منطبق بر آیین‌نامه مصوب نداند، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نماید». بدین ترتیب این اختیار شورا با توجه به این تبصره تقریباً گسترده و عام، با مشکلات زیادی روبرو است.

ثانیاً در آرای متعددی از سوی دیوان عدالت اداری، وضع و اخذ عوارض از سوی شورای شهر ممنوع و یا محدود شده است؛ در این باره می‌توان به ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر تهران مبنی بر تعیین عوارض سالیانه ارضی و املاک بلااستفاده، خالی و متروکه و مصوبه شورای اسلامی شهر تهران درباره دریافت عوارض اماکن فرهنگی، ورزشی، استخرهای روباز و سرپوشیده اشاره کرد (همان).



در نهایت باید گفت یکی از پایه‌های شکل‌گیری حکومت محلی پایدار، مستقل و توانمند، پیش‌بینی صحیح راه‌های کسب درآمد و بودجه‌های لازم برای مدیریت امور شهری است که متأسفانه در ایران این قاعده و اصل وجود ندارد.

۳-۴. تمرکزگرایی و عدم تمایل دولت به تمرکززدایی

همان‌طور که گفته شد نظام‌های سیاسی را به لحاظ ساختار اداری و مدیریتی به دو نوع متمرکز (یا تمرکزگرا) و غیرمتمرکز تقسیم می‌کنند. در نظام‌های سیاسی متمرکز تمامی تصمیمات در مرکز گرفته می‌شود، اما در نظام غیرمتمرکز، دولت مرکزی با رعایت مراتب احتیاط سیاسی لازم، قسمتی از حاکمیت خود را به اشخاص حقوقی محلی متمایز از شخصیت حقوقی دولت واگذار می‌کند.

اگر حکومت مرکزی در تعیین سیاست‌ها و خط‌مشی‌هایی که حاکم بر روابط محلی و فعالیت‌های عمومی حکومت‌های محلی می‌شود، قائل به جزئیاتی هم در زمینه تعیین هدف و خط‌مشی و هم در زمینه تعیین برنامه‌ها و سیاست‌های اجرایی گردد، بدین‌نحو اختیارات حکومت‌های محلی را به حداقل تقلیل می‌دهد و نیروی فکر را از آنها سلب می‌نماید؛ زیرا نه تنها افراد محلی نمی‌توانند هدف‌های دولت محلی و فعالیت‌های آن را تعیین کنند، بلکه باید راه و وسیله خاصی را هم که حکام مرکزی برای نیل به مقاصد معین‌شده تعیین کرده‌اند، انتخاب نمایند و لاغیر (بشارت، ۱۳۸۲: ۶۱).

در نظام‌های متمرکز، حکومت‌های محلی بدل به ادارات محلی می‌شوند. آنها مجری تصمیمات و سیاست‌هایی هستند که از مرکز صادر می‌شود. از این‌رو محدود بودن اختیارات شوراها که اعضا به آن اشاره‌های مکرری داشته‌اند، ناشی از ساختار تمرکزگرای کلانی است که شوراها در آن قرار گرفته‌اند (ازکیا، ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۴: ۵۶).

نظام اداری ایران، متمرکز است و حجم عمده کارکنانی که در بخش عمومی جامعه به فعالیت مشغول‌اند، دولتی هستند. دولت تأمین‌کننده خدمات اصلی شهرها و روستاها مانند آموزش، بهداشت، امنیت و پلیس است. از این‌رو شوراها، در چشم بسیاری از مدیران، افرادی بدون اطلاعات و تجربه کافی در مدیریت و اجرا تلقی می‌شوند که در شرایط حاضر تنها می‌توان آنها را تحمل کرد. این تلقی سبب می‌شود تا اختیارات شوراها بسیار تنزل یابد.

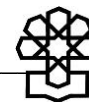
در حال حاضر تنها سازمانی که شوراها قدرت دخالت محدودی در نحوه اداره و نظارت بر عملکرد آن دارند، شهرداری‌ها هستند. از همین‌رو تلقی اعضای شوراها این است که آنها شورای شهرداری هستند، نه شورای شهر. اما شهرداری تنها یکی از ده‌ها سازمان اجرایی محسوب می‌شود که در سطح شهر فعالیت دارد. نیروی انسانی و درآمد شهرداری‌ها در مقایسه با سازمان‌های قدرتمندی مانند شرکت‌های آب و فاضلاب، برق و مخابرات بسیار نازل است. بسنده بودن حوزه قدرت و نظارت شورا به

شهرداری موجب می‌شود تا اعضای شورا خود را اعضای سازمانی تلقی کنند که محدودیت شدیدی بر عملکرد آن تحمیل شده است. این تلقی آنها ناشی از این واقعیت است که در قانون اساسی یا سخنان رهبران عالی جامعه، شوراها نهادهایی مهم و مؤثر در نظر گرفته شده‌اند، درحالی که در واقعیت قدرت چندانی برای اداره امور و عمل به اهداف عالی خود ندارند.

دولت مرکزی در این حال ممکن است به تعیین شکل حکومت‌های محلی، هدف‌های سازمانی و تعیین جزئیات اجرایی آنها اکتفا نکند و حتی حکام محلی را تغییر داده باشد و در این قوانین ایجاد شوراهای شهر را هم پیش‌بینی نموده باشد. همچنین انجمن‌های شهر و اختیارات وسیع قانونی آنها در تعیین هدف‌ها و خط‌مشی‌های حکومت خود و عزل و نصب شهردار یا مدیر شهر و غیره ممکن است صرفاً یک مسئله صوری و ظاهری باشد و در جریان عمل، حکومت محلی فاقد هرگونه قدرت اتخاذ تصمیم مهم باشد. شورای شهر ممکن است اختیار^۱ داشته باشد، ولی قدرت^۲ نداشته باشد. علل و موجبات این دوگانگی^۳ بین جنبه‌ها و روابط رسمی با جنبه‌ها و روابط غیررسمی سازمان ممکن است متعدد باشد. همین قدر باید متوجه بود که وقتی این‌گونه دوگانگی تحقق پذیرد، حکومت محلی صحنه‌گذار دولت مرکزی و وسیله بی‌روح و اراده ماشین اداری آن می‌گردد، سلب نیروی فکر و قدرت اتخاذ تصمیم از افراد جامعه و به‌خصوص از مردم حکومت‌های محلی ممکن است (همان: ۶۲).

مقایسه این وضعیت با کشورهای اروپایی نشان می‌دهد که شوراهای محلی یا کنسرسیوم‌های آنها تقریباً در تمامی کشورهای اروپایی، وظایف مشخصی انجام می‌دهند. این وظایف محلی معمولاً این موارد را دربر می‌گیرند: برنامه‌ریزی شهری (پروانه ساخت، پروژه‌های توسعه)، تخصیص مزایای اجتماعی و مدیریت نهادهای اجتماعی برای گروه‌های خاصی از جامعه به‌ویژه سالمندان. همچنین جاده‌ها و حمل‌ونقل عمومی، توزیع آب (به‌استثنای انگلیس)، مسکن (به‌استثنای هلند، ایتالیا و سوئیس) و ساخت و نگهداری از ساختمان مدارس را نیز شامل می‌شود. امروزه می‌توان به این فهرست، حمایت آموزشی در تمامی کشورها و نیز تلاش برای توسعه را اضافه کرد که می‌تواند از طریق اختیاراتی صورت پذیرد که مخصوص این کارکرد در نظر گرفته نشده‌اند و قانون آنها را فهرست نکرده است. در مجموع این وظایف را می‌توان جوهر عام اختیارات و مسئولیت‌های محلی در اروپا تصور کرد. مهمترین تفاوت‌ها به اختیارات و مسئولیت‌ها در حوزه‌های آموزش، بهداشت و تأمین اجتماعی یا مزایا مربوط می‌شود. در کشورهای اسکانديناویایی و در ابعاد قابل توجهی در بریتانیا، براساس قانون ملی، حکومت‌های محلی مسئولیت ارائه چنین خدماتی را برعهده دارند. از چند سال قبل، در دانمارک مدیریت عمومی سیستم بیمه درمان و خدمات درمانی را که سابقاً تا حد زیادی توسط کانتی‌ها اداره

1. Authority
2. Power
3. Dichotomy



می‌شد، اقتدارات منطقه‌ای برعهده گرفته‌اند. در سوئد، تأمین اجتماعی در سطح ملی مدیریت می‌شود اما مسئولیت مدیریت بیمارستان‌ها و سیستم درمانی بر دوش کانتی‌هاست. از طرف دیگر، در آلمان، فرانسه، ایتالیا و اسپانیا حکومت‌های محلی در این‌باره تنها اختیارات و مسئولیت‌هایی ناقص یا حاشیه‌ای دارند. همین مطلب در مورد آموزش صادق است: استخدام و مدیریت کارمندان عموماً وظیفه دولت یا اقتدارات منطقه‌ای است. این وظیفه در آلمان و اتریش برعهده لاندر، در اسپانیا برعهده اجتماعات مستقل و در بلژیک برعهده کامونته‌هاست.^۱ در کشورهای اسکاندیناویایی و نیز تا حد زیادی در بریتانیا، این جزء مسئولیت‌های شهرداری‌هاست. در ایتالیا آموزش جزء اختیارات حکومت‌های منطقه‌ای نیست. مسئولیت امنیت عمومی نیز در بسیاری از کشورهای اروپایی به حکومت‌های محلی واگذار شده است. در بلژیک، هلند و بریتانیا به‌طور سنتی امنیت عمومی یکی از مسئولیت‌های مهم شهردار یا دیگر مقامات محلی است. در مقابل در آلمان، مجارستان و سوئد امنیت عمومی به‌ندرت در حوزه صلاحیت‌های حکومت‌های محلی قرار می‌گیرد. کشورهای اروپایی شرقی از نظر مسئولیت آموزش و بهداشت تفاوت‌های زیادی با یکدیگر دارند و این مسئولیت‌ها حتی در درون یک کشور نیز در طول زمان دچار تحولات زیادی شده است. در بلغارستان، مدیریت سیستم بهداشت و مدارس در ابتدا به شهرداری‌ها واگذار شد، اما در سال ۲۰۰۳ به سطح دولتی بازگشت. در آلبانی، از سال ۲۰۰۳ به بعد این مسئولیت‌ها با بودجه دولتی تأمین مالی نمی‌شوند، اگرچه شوراهای محلی مدیریت حقوق کارکنان آنها را برعهده دارند. در مجارستان، لیتوانی، لهستان و رومانی، مدیریت کارکنان مدارس و آموزش غیرمتمرکز است. از طرف دیگر، در استونی، لتونی، جمهوری چک، اسلوواکی و اسلونی بین دولت و حکومت‌های محلی تقسیم شده است و دولت مسئولیت مدیریت کارکنان را برعهده دارد. حرکت به‌سوی تمرکززدایی در حوزه‌های آموزش (بریتانیا)، بهداشت (نروژ) و امنیت عمومی (بلژیک و هلند) را می‌توان در کشورهای مختلف مشاهده کرد. اما در بسیاری از کشورها شوراهای محلی هر روز بیشتر درگیر آموزش و نیز امنیت عمومی می‌شوند. سابقاً شوراهای محلی در این کشورها مسئولیت‌های اداری محدودی در این حوزه‌ها داشتند. رویکرد سوم در هلند، سوئد و بریتانیا تعقیب می‌شود: جلب مشارکت بخش خصوصی. در این سه کشور، اصلاحات مدیریتی با تمرکز بر جلب مشارکت بخش خصوصی به تضعیف صلاحیت حکومت‌های محلی منجر شده است.

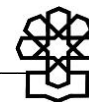
این درحالی است که گرایش اصلی در منطقه خاورمیانه - بجز ترکیه - به‌سوی مصادره تدریجی اختیارات حکومت محلی توسط دولت مرکزی می‌باشد. در موارد مشخصی، حتی وظیفه نظافت خیابان‌ها، سیستم فاضلاب و معیارهای بهداشت عمومی از حکومت‌های محلی ستانده شده است. افراطی‌ترین نمونه اردن است که دولت ارائه ۱۳ نوع خدمت را مجدداً در اختیار گرفته است. در این

منطقه، قوانین موجود به ندرت فهرست دقیقی از اختیارات محلی را مشخص کرده‌اند و تعیین آنها به فرامین اجرایی بعدی منوط شده که هرگز منتشر نشدند. ابهام در این قوانین عملاً به پیدایش حوزه‌های همپوشان مسئولیت در تمامی عرصه‌ها منجر می‌شود. دولت مرکزی از این ابهام استفاده می‌کند تا بخش اعظم قدرت را در اختیار بگیرد و صرفاً وظایفی مضحک به مقامات محلی می‌رسد. در آفریقا، در عین حال که اختیارات اسمی جدید حکومت‌های محلی به صورت رسمی تأیید شده ولی انتقال عملی اختیارات اجرایی و عملیاتی به ندرت رخ داده است. در شمال آفریقا، یا معمولاً وزارتخانه‌ها کنترل خدمت محلی را در دست دارند یا آنها را به بخش خصوصی تفویض می‌کنند. این گرایش در مرکز و غرب آفریقا نیز مشاهده می‌شود، اگرچه معمولاً تأمین خدمات اولیه در ارتباط با آموزش، بهداشت، آب، فاضلاب و حمل‌ونقل دلمشغولی‌های محلی شناخته می‌شوند. در چند کشور شرقی و جنوبی آفریقا مانند غنا، آفریقای جنوبی و اوگاندا دولت مرکزی اصول راهنمای راهبردی در مورد بهداشت، آب و آموزش را معرفی نموده و حکومت‌های محلی مسئولیت اجرا را برعهده دارند (صفا، ۱۳۹۲).

در ایران نیز استمرار تفکر مدیریت تمرکز یافته و از بالا به پایین باعث شده و می‌شود تا به شوراها به عنوان ابزاری اجرایی و در امتداد قوه مجریه نگریسته شود، نه نهادی مردمی که جایگاه قانونی دارد و عدم تعریف دقیق ارتباط نهاد شورا با قوای سه‌گانه و سایر ارکان نظام به این تفکر قوت می‌بخشد. به هر حال دیدگاه یاد شده که ریشه در نظام مدیریت گذشته کشور ما دارد، باعث شده تا هم‌اکنون نیز بسیاری از مسئولان دستگاه‌های دولتی با شوراها به صورتی رفتار کنند که گویا آنان کارمندان بدون حقوق دولت‌اند و لذا در مواقع نیاز برای اجرای برخی امور به آنها مراجعه می‌شود (محمدی، ۱۳۸۲: ۳۰۶).

درواقع باید گفت اگرچه براساس نظام حقوقی موجود، مدیریت محلی در کشور ما در قالب شوراها پذیرفته شده، اما در عمل مقامات محلی فاقد اختیارات لازم اجرایی و اداری هستند. همچنین علی‌الاصول نظارت حکومت مرکزی در نظام عدم تمرکز باید به صورت استثنا باشد و به عبارت دیگر اصل بر آزادی عمل نهادهای محلی است ولی در نظام کنونی وضعیت به گونه‌ای کاملاً عکس است. بنابراین نتایج عملی نشان می‌دهد قرائت موجود از نظام عدم تمرکز در کشور ما متفاوت با واقع آن است. از سوی دیگر بر تمرکززدایی واقعی و اعطای قدرت و اختیارات کافی به شوراهای اسلامی به گونه‌ای که بتوانند مسئولیت‌های خویش را به صورت اثربخش و مستقل از دولت مرکزی مدیریت نمایند و همچنین پاسخگویی شفاف در قبال کارکردها و خدمات خود داشته باشند، تأکید می‌شود.

در پرسشنامه برای اینکه نظر سؤال‌شوندگان در مورد نظر وجود تمرکززدایی حقیقی در کشور سنجیده شود گویه «توزیع قدرت از طریق شوراها در ایران موفقیت‌آمیز بوده است» وجود داشت که پاسخ‌ها عبارت از ۶ درصد خیلی ضعیف، ۲۷/۴ درصد ضعیف، ۱۲/۴ درصد متوسط، ۳۹/۷ درصد خوب



و ۱۱/۱ درصد بسیار خوب می‌باشد. به عبارتی اکثریت اعضای شورا به این امر معتقدند که توزیع قدرت از طریق شوراها موفقیت‌آمیز نبوده و این نهاد از قدرت چندانی برخوردار نیست.

جدول ۳۶. نظر اعضای شورا درباره موفق بودن توزیع قدرت از طریق شوراها

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۲۲	۱۰۳	۴۶	۱۴۹	۴۱
درصد	۶	۲۷/۴	۱۲/۴	۳۹/۷	۱۱/۱

اما نظر کارشناسان درباره این گویه ۶/۵ درصد خیلی ضعیف، ۲۶/۱ درصد ضعیف، ۱۳ درصد متوسط، ۴۳/۵ درصد خوب و ۱۰/۹ درصد بسیار خوب می‌باشد. در واقع بیش از ۵۰ درصد کارشناسان بر این باورند که توزیع قدرت در ایران از طریق شوراها موفقیت‌آمیز نبوده و این نهاد از قدرت چندانی برخوردار نیست.

جدول ۳۷. نظر کارشناسان درباره موفق بودن توزیع قدرت از طریق شوراها

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۶	۲۴	۱۲	۴۰	۱۰
درصد	۶/۵	۲۶/۱	۱۳	۴۳/۵	۱۰/۹

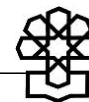
البته شاید نسبت به سایر مشکلات پیش روی شوراهای شهر، بتوان نوبنیاد و جدیدالتأسیس بودن این نهاد را یکی از مهمترین علل ساختاری بعضی از ضعف‌ها و ناکارآمدی‌های این نهاد در نظر گرفت. این موضوع فقط در مورد نهاد شوراها صدق نمی‌کند، بلکه در خصوص هر پدیده اجتماعی جدید چنین مشکلی صادق است. نهادهای شکل‌گرفته اجتماعی برای اینکه بتوانند عنصر جدیدی را در کنار خود جای دهند و با آن به تعامل بپردازند غالباً مقاومت نشان می‌دهند. طبق اصل یکصدوسوم قانون اساسی، استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند. پذیرش چنین موقعیتی از سوی نهادهای جاافتاده اجتماعی با مقاومت‌های آشکار و پنهانی روبرو می‌شود و از آنجا که تأسیس چنین نهادهایی به شکل قانونی و لازم‌الاجرا صورت می‌گیرد غالباً مقاومت‌ها نیز جنبه غیرآشکار و پنهانی دارد و عمدتاً خود را به صورت عدم همکاری و یا تعلل در همکاری با شوراهای اسلامی نشان می‌دهد. هرچند نهادینه شدن عنصر جدید در ساختار اجتماعی-سیاسی مانند سایر پدیده‌های اجتماعی زمانبر و نیازمند فرهنگ‌سازی است، اما می‌توان با الزام قانونمند دستگاه‌های اجرایی در خصوص تعامل سازنده با نهاد شوراهای شهر و روستا روند نهادینه شدن این نهاد نوبنیاد و نوپا را تسریع کرد.

از سوی دیگر نوپا بودن نهاد شوراهای موجب می‌شود تا این نهادها از ضعف‌های تشکیلاتی، اجرایی و اداری نیز برخوردار باشند. این ضعف‌ها را به‌طور خلاصه می‌توان به‌شرح زیر نام برد:

- خودمحموری برخی از اعضای شوراهای که خود باعث عدم حضور اعضا در شورا و در نتیجه عدم تشکیل جلسات آن می‌شود (محمدی، ۱۳۸۲: ۴-۳۰۳)؛
- سیاست‌زدگی عامل دیگر ضعف تشکیلاتی شوراهاست که باعث می‌شود تا تصمیم‌گیری به‌جای عقلی بودن براساس منافع باشد؛
- نبود تجربه کار اجرایی و مملکتداری نیز از عوامل ضعف شوراهاست؛
- دوشغله بودن برخی از اعضای شوراهای که موجب می‌شود تا عضو شورا غالباً در شورای محل خدمت خود حاضر نباشد؛
- مشکل کم‌سوادی اعضای شوراهای اسلامی در روستاها و کمبود نیروهای متخصص مسائل شهری در شوراهای اسلامی شهرها؛
- حیف‌ومیل امکانات توسط اعضای شوراهای در برخی از شهرها و روستاهای کشور، به این صورت که اعضای شوراهای امکانات شهری را به محله‌هایی که خود و وابستگان‌شان در آنجا زندگی می‌کنند، سوق می‌دهند و به مناطق دیگر بی‌توجه هستند؛
- ارتباط ناکافی بین شوراهای مختلف کشور؛ وجود ارتباط قوی از طرفی می‌تواند رویه‌ها را به هم نزدیک و هماهنگ کند و از طرف دیگر به انتقال و انباشت تجربه‌ها کمک کند؛
- ناهماهنگی و گاه تضاد بین شوراهای و شهرداری‌ها. به‌طور کلی تفکر و تجربه شورایی در جامعه ما بسیار ابتدایی است. شهرداری‌ها و شهرداران هم از این قاعده مستثنا نیستند، زیرا شهرداران طی سالیان متمادی منصوب می‌شدند و شهرداری‌ها یک اداره دولتی بودند. بنابراین شهرداران نه تنها تجربه کار شورایی را ندارند، بلکه باور این امر برای آنها مشکل است که تابع یک نهاد مردمی باشند (همان).
- در پرسشنامه برای سنجش نظر سؤال‌شوندگان درباره ارتباط جدیدالتأسیس بودن شوراهای با مشکلات پیش روی آنها گویه «نوبنیاد بودن شوراهای یکی از دلایل ضعف عملکرد شوراهای می‌باشد» وجود داشت که پاسخ‌ها ۳۲/۶ درصد کاملاً موافق، ۴۲/۴ درصد موافق، ۸/۷ درصد مخالف و ۱/۱ درصد کاملاً مخالف است.

جدول ۳۸. نظر اعضای شورا درباره تأثیر نوبنیاد بودن شوراهای بر عملکرد آن

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۳۰	۳۹	۱۴	۸	۱
درصد	۳۲/۶	۴۲/۴	۱۵/۲	۸/۷	۱/۱



همچنین نظر کارشناسان درباره این گویه ۵/۴ درصد خیلی ضعیف، ۱۳ درصد ضعیف، ۱۰/۹ درصد متوسط، ۴۴/۶ درصد خوب و ۲۲/۸ درصد بسیار خوب می‌باشد. به عبارتی اکثریت کارشناسان بر این اعتقادند که نوبنیاد بودن شوراها بر عملکرد آنها تأثیرگذار بوده است.

جدول ۳۹. نظر کارشناسان درباره تأثیر نوبنیاد بودن بر عملکرد شوراها

گویه	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
فراوانی	۲۱	۴۱	۱۰	۱۲	۵
درصد	۲۲/۸	۴۴/۶	۱۰/۹	۱۳	۵/۴

۵. نظرات تکمیلی کارشناسان و اعضای شورا

در آخر پرسشنامه نظر اعضای شورا و کارشناسان درباره عوامل مؤثر و مهم که بر عملکرد شوراها تأثیرگذار بوده‌اند سؤال شده بود. کارشناسان و اعضای شورا در پاسخ به این سؤال نظرات متفاوتی ارائه کرده‌اند:

۵-۱. نظر تکمیلی اعضای شورا

داده‌های به‌دست آمده از پاسخ‌های اعضای شورای شهر نشان از تأکید بر مفاهیمی مانند داشتن تخصص، تجربه و سواد کافی اعضای شورا، واگذاری تعیین مدیریت کلیه ادارات و ارگان‌های محلی دولتی به شوراها و اجرای مدیریت واحد، ابهام در جایگاه قانونی شوراها و ضعف قوانین، عدم ضمانت اجرایی مصوبات شوراها، درخواست بودجه مستقل و پایدار و اجرایی شدن قوانینی مانند اصل یکصدم قانون اساسی می‌باشد.

- نکته قابل توجه در نظرات اعضای شورای شهر این است که آنها مهمترین عامل را نداشتن دانش و تخصص کافی عنوان کرده‌اند. این نکته به آن معناست که خود اعضای شورا به اینکه افراد فاقد تخصص و دانش لازم در بدنه شورا حضور دارند، معترف بوده و حتی این امر را مهمترین عامل ضعف عملکرد شوراها عنوان کرده‌اند.

- عامل دیگری که به نظر اعضای شورا بر عملکرد مؤثر بوده، بحث عدم واگذاری مدیریت شهری به شوراهاست.

- نکته مهم دیگر اشاره به ابهام در جایگاه قانونی شوراها و ضعف قوانین است. البته زاویه نگاه آنها به‌گونه‌ای است که ضعف و ابهام در قوانین را عامل مشکل‌زا تلقی کرده‌اند.

- عامل بعدی که توسط اعضای شوراها مطرح شده، عدم ضمانت اجرایی مصوبات شوراهاست. این امر را می‌توان هم به‌عنوان ضعف در قوانین و مقررات شوراها تلقی کرد و هم به‌گونه‌ای نشان‌دهنده

غلبه نهادهای مرکزی در اداره امور محلی دانست که عرصه را برای حضور و فعالیت شوراهای محدود کرده و حتی در همان فعالیت‌های محدود هم نمی‌توان برای اجرای مصوبات شوراهای قطعیتی تصور کرد.

- عوامل دیگر اشاره شده درخواست بودجه مستقل و پایدار، تأکید بر آموزش اعضا، اجرایی شدن قوانینی مانند اصل یکصدم قانون اساسی و ... است. همچنین می‌توان به این نکته اشاره کرد که شوراهای خواهان تعامل با نهادهای حکومت مرکزی هستند و شاید آنها راه مؤثرتر و کارآمدتر بودن را در این ارتباط می‌دانند. با این توضیحات باید گفت از دیدگاه اعضای شوراهای بجز متغیرهای تحقیق بحث‌هایی مانند ورود افراد متخصص به شوراهای مورد توجه قرار داده‌اند.

۲-۵. نظر تکمیلی کارشناسان

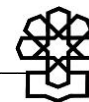
کارشناسان در قیاس با اعضای شورای شهر نظرات بیشتری بیان کرده‌اند و با رویکرد انتقادی، مجموعه‌ای از عوامل مانند شهروندان، اعضای شورا، حکومت مرکزی و قوانین و مقررات را در عملکرد شوراهای مؤثر دانسته‌اند. به‌طور کلی کارشناسان بر مفاهیمی مانند تقویت سازوکارهای نظارتی بر مصوبات و عملکرد شوراهای برای جلوگیری از فساد، رانت‌جویی و انحصارطلبی، ضعف قوانین و مقررات مرتبط با شوراهای، تقویت شفافیت و علنی بودن جلسات شوراهای، تقویت نقش رسانه‌های گروهی، ثبت اموال و دارایی اعضای شورا هنگام پذیرش مسئولیت، آموزش شهروندان و اعضای شورا، تأکید بر رویکرد حمایتی از شوراهای به‌دلیل نوپا بودن و استقلال مالی شوراهای، نظام تمرکزگرا و انحصارطلب، انتخاب شهردار توسط مردم، تقویت نظام حزبی برای ورود و گزینش افراد توانمند تأکید داشته‌اند. در ادامه به مهمترین جنبه‌های نظرات آنها پرداخته خواهد شد:

- نخستین نکته اشاره شده کارشناسان کارآمد نبودن نظارت بر شوراهای برای جلوگیری از فساد و انحصارطلبی احتمالی بوده است. در این بین کارشناسان بر ثبت اموال و دارایی اعضای شورا هنگام پذیرش مسئولیت تأکید داشته‌اند.

- نکته بعدی مورد اشاره کارشناسان به ضعف قوانین و مقررات مرتبط با شوراهای برمی‌گردد.

- عامل دیگر این است که کارشناسان بر روی شفافیت سازوکارها برای دوری از فساد تأکید داشته‌اند. در این بین بر علنی بودن جلسات شوراهای و تقویت نقش رسانه‌های گروهی برای افزایش شفافیت تأکید شده است.

- نکته بعدی مورد اشاره کارشناسان همانند اعضای شورا تخصص‌گرایی در شوراهای است. کارشناسان مدیریت محلی را یک تخصص می‌دانند که برعهده شوراهای گذاشته شده و بنابراین آشنایی شوراهای با این تخصص در عملکرد آنها به‌شدت تأثیرگذار است.



- بحث استقلال مالی شوراهای نیز از سوی کارشناسان مطرح شده است. به نظر می‌رسد عدم استقلال مالی شوراهای در کاهش توان آنها و وابستگی به حکومت مرکزی و شهرداری تأثیرگذار بوده و باعث اخلال در عملکرد شوراهای می‌شود.
- دیگر عامل مؤثر بر عملکرد شوراهای از نظر کارشناسان، آموزش شهروندان و اعضای شورا بوده است که هم شهروندان و هم اعضای شوراهای نسبت به حقوق و وظایف متقابلشان در قبال یکدیگر آگاهی پیدا کنند. اگر مردم و شوراهای چنین شناختی از یکدیگر داشته باشند، مسلماً در بهبود عملکرد شوراهای تأثیرگذار خواهد بود.
- نکته بعدی که کارشناسان به صراحت به آن اشاره کرده‌اند، نظام تمرکزگرا و انحصارطلب بوده است. این امر به وضوح شوراهای را به حاشیه برده و جایگاهی برای آنها متصور نیست. به همین دلیل است که در اداره امور محلی نهادهایی مانند فرمانداری‌ها و استانداری‌ها که نمایندگان محلی نظام مرکزی هستند، نفوذ بیشتری دارند و مردم نیز آنها را بیشتر به رسمیت می‌شناسند.
- از نکات دیگری که بیان شده می‌توان به انتخاب شهردار توسط مردم، تقویت نظام حزبی برای ورود و گزینش افراد توانمند اشاره کرد. اما در کنار اینها به مباحثی مانند قوم‌گرایی و قبیله‌گرایی در انتخاب اعضای شورا نیز تأکید شده است. این نکته نشان‌دهنده عدم توسعه فرهنگ سیاسی و انتخاباتی می‌باشد؛ زیرا وضعیت به گونه‌ای است که کاندیداهای شورا به جای تکیه بر تبلیغات مبتنی بر تخصص و ویژگی‌های اکتسابی بر عواملی مانند قومیت، قبیله و ... تأکید می‌کنند و نتیجه بهتری می‌گیرند.

نتیجه‌گیری

یکی از مباحث اصلی در امر پیشرفت و توسعه سیاسی - اقتصادی، حجم دولت و میزان اختیارات آن است. هرچند وجود دولت‌های حجیم با میزان اختیارات وسیع در شرایط و مراحل خاصی از تحولات اجتماعی امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد، اما تداوم چنین شرایطی همواره از سوی متخصصان و فعالان سیاسی غیرسودمند ارزیابی شده است. در شرایط بحران‌های حاد اجتماعی همانند شرایط بعد از انقلاب، جنگ، بحران‌های شدید اقتصادی و... اقتضائاتی وجود دارد که حکومت‌ها نمی‌توانند به صورت غیرمتمرکز و با اختیارات محدود، جامعه را اداره کنند. به همین دلیل گستردگی حجم ساختار مدیریتی، افزایش اختیارات برنامه‌ریزی و اجرایی و همچنین تمرکزگرایی عمدتاً با استناد به این شرایط موجه می‌شوند.

تمرکززدایی وظایف دولت غالباً با هدف بهبود حکمرانی از طریق ایجاد نزدیکی بین مردم و دولت انجام می‌شود. معمولاً گرایش مردم مشارکت بیشتر در تعیین سیاست‌های محلی، پیگیری امور بومی و مشارکت در انتخابات محلی است که تمرکززدایی می‌تواند این عوامل را محقق ساخته و دولت محلی

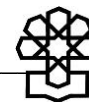
مشارکتی و پاسخگو را به وجود آورد.

البته مدل واحدی در مورد اندازه، ساختار، حلقه‌ها و کارکردهای حکومت محلی در کشورهای جهان وجود ندارد. با این حال، ویژگی‌های مشترک جالبی دارند. اول اکثر کشورها تصدیق می‌کنند که تأمین مالی باید مبتنی بر عملکرد باشد تا تضمین شود که حکومت‌های محلی می‌توانند به شکلی مؤثر و منصفانه به وظایف خود عمل کنند. دوم وظیفه حاکمیت محلی برای برآورده کردن انتظارات محلی و پاسخگویی در برابر مردم حیاتی است. بنابراین حکومت‌های محلی باید استقلال چشمگیری در زمینه تعیین مالیات، نحوه هزینه و قانونگذاری داشته باشند و بتوانند بدون مراجعه به سطوح بالاتر حکومت درباره شرایط استخدام، اخراج و حوزه صلاحیت‌های کارکنان خود تصمیم‌گیری کنند. تنها در این شرایط است که حکومت‌های محلی می‌توانند با معرفی پاسخگویی عملکردمحور به ابداع در مدیریت پردازند و با ایجاد ترتیبات مختلف در عرضه خدمات از طریق عرضه رقابتی، عقد قرارداد و برون‌سپاری در هر جا که شایسته به نظر می‌رسد، به نوآوری در عرضه خدمات دست بزنند. همچنین می‌توانند شبکه گسترده‌تری از حکمرانی محلی ایجاد کنند و از انرژی‌های کل جامعه برای تقویت برون‌دادهای اجتماعی مطلوب‌تر، بهره ببرند. سومین و مهمترین نکته اینکه پاسخگویی در برابر مردم محل حیاتی‌ترین عنصر موفقیت حکمرانی محلی در کشورهای صنعتی است. این پاسخگویی از طریق حق انتخاب دمکراتیک، مشارکت، شفافیت، بودجه‌بندی عملکردمحور، منشور حقوق شهروندان و تمهیدات حقوقی و مالی متعددی تقویت می‌شود که از جمله این تمهیدات می‌توان به گزینه‌های گسترده‌تر انتخاب، اظهارنظر و خروج اهالی اشاره کرد.

درواقع تصریح شفاف و روشن مسئولیت‌های دولت محلی، تفویض و واگذاری حقیقی قدرت، توانمندسازی دولت محلی به منابع مالی، فنی و انسانی مکفی، توسعه و پیاده‌سازی نظام‌های حساسی قابل اعتماد برمبنای شفافیت بودجه‌ریزی، توسعه رسانه‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی مستقل برای نظارت بر عملکرد شوراها و... در ایجاد شوراهای مستقل و توانمند بسیار مهم می‌باشد.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و با توجه به شرایط حادی که بعد از انقلاب نیروهای مخالف و معاند نظام ایجاد کرده بودند تمرکزگرایی در مدیریت جامعه تا زمان ایجاد ثبات امری ضروری می‌نمود. عوامل بی‌ثبات‌کننده اجتماعی بعد از انقلاب اسلامی با آغاز جنگ تحمیلی شدت و عمق بیشتری پیدا کرد. وضعیت جدید باعث شد تا ساخت مدیریتی نظام سیاسی به صورت متمرکزتر عمل کند.

بعد از پایان جنگ تحمیلی، مسئولان نظام سیاسی جمهوری اسلامی تصمیم گرفتند تا زمینه را برای افزایش مشارکت‌های مردمی در امر تدبیر امور جامعه مهیا کنند. همین عامل سبب شد اصل شوراهای شهر و روستا که در قانون اساسی به آن تصریح شده بود احیا گردد. با بررسی چهار دوره‌ای که از عمر شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران می‌گذرد، می‌توان گفت که شوراهای با مشکلات و



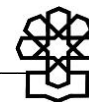
چالش‌هایی جدی در رسیدن به این هدف مواجه شده‌اند که یکی از دلایل مهم آن جایگاه حقوقی مبهم آنها در قوانین می‌باشند. مراجع و نهادهای مختلف در کشور هر یک تفاسیر و نظرات مختلفی راجع به ماهیت، کارکردها و جایگاه قانونی شوراهای اسلامی دارند و به عبارت دیگر، هر یک از نهادهای حکومتی به فراخور دیدگاه خود، برخوردهای متفاوت و متضادی با فلسفه اصلی شوراها دارند. شاید بخشی از این ابهام از قانون اساسی جمهوری اسلامی نشئت می‌گیرد؛ آنجا که در اصل هفتم قانون اساسی از شوراها به عنوان یکی از ارکان نظام تصمیم‌گیری یاد شده اما در اصل یکصدم قانون اساسی برای آنها نقشی نظارتی قائل شده است (برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند). از سویی دیگر یکی از مشکلاتی که شوراها با آن مواجهند، عدم توزیع واقعی قدرت در سراسر کشور است. در واقع باید گفت علیرغم پذیرش نوعی سازوکار عدم تمرکز در اداره امور عمومی در نظام حقوقی ایران، نمی‌توان شوراهای اسلامی را نماد کامل و تمام‌عیار یک واحد غیرمتمرکز به حساب آورد؛ زیرا سیستم غیرمتمرکز عبارت از نظامی است که به موجب آن دولت به سایر شخصیت‌های حقوقی اجازه می‌دهد که برخی خدمات عمومی را شخصاً تصدی و اداره کنند.

این امر مستلزم برخورداری این شخصیت‌ها از یکسری ملزومات و ابزارهایی است که بدون وجود آنها سخن از شخصیت‌های حقوقی مستقل از دولت معنادار نخواهد بود. به عبارتی مفهوم عدم تمرکز منطقاً ذهن را به سوی مؤلفه‌های چندی معطوف می‌سازد که در این بین توجه به نحوه تقسیم و تخصیص مسئولیت‌ها و اختیارات، جایگاه حکومت محلی، چگونگی تأمین بودجه‌های محلی، شخصیت حقوقی مستقل، استقلال اداری، صلاحیت هنجارگذاری، وجود سازمان‌ها و مقامات محلی و قیومیت اداری حائز اهمیت هستند. در واقع برخورداری از استقلال مالی، اداری و هنجارگذاری از شرایط تمرکززدایی به معنای دقیق کلمه است. اما شوراها در نظام اداره امور عمومی ایران کاملاً با این معیارها مطابقت ندارند. شوراها به موجب اصول قانون اساسی (ششم و هفتم) در کنار ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور قلمداد شده‌اند که علی‌القاعده باید با توجه به اصول مذکور نوعی شأن تصمیم‌گیری و به بیانی قاعده‌گذاری و اجرایی را برای شوراها در نظر گرفت، اما اصل یکصدم قانون اساسی در تبیین این اصول با بیان اینکه اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد، شأن مزبور را تا حد نظارت بر اداره امور مربوط به قلمرو خود تقلیل داده است. در همین راستا قانونگذار در مقام تعیین حدود اختیارات و وظایف شوراهای مذکور یکسری وظایف و صلاحیت‌ها را برای شوراها در نظر گرفته است.

درباره فصل سوم قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران که به بیان اختیارات و صلاحیت‌های شوراهای اسلامی کشور پرداخته است نیز باید گفت بجز صلاحیت‌های تصمیم‌گیری محدود و اداره برخی امور عمومی که برای شوراهای شهر پذیرفته شده است، نظارت، مشارکت، همکاری و ارائه پیشنهاد، تشویق و ترغیب، ایجاد زمینه مناسب و... رؤس صلاحیت‌هایی است که مقنن عادی برای شوراها به رسمیت شناخته است و صلاحیت‌های مربوط به اداره امور عمومی محلی و هنجارگذاری علیرغم تأکید قانونگذار اساسی در این قانون جایگاهی ندارند. سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا با این صلاحیت‌های محدود که حتی نمی‌توان آن را تأمین‌کننده وظیفه نظارتی شوراها به نحو احسن دانست می‌توان به اهداف مقرر در اصل یکصدم قانون اساسی نائل شد؟ این مسئله هنگامی بغرنج‌تر می‌شود که راهکارهای مشخص، مناسب و قانونمند برای اعمال همین صلاحیت‌های محدود نیز در قانون وجود ندارد. به کار بردن مفاهیم کلی همچون نظارت، همکاری، ارائه پیشنهاد و... نمی‌تواند تأمین‌کننده نظر قانونگذار اساسی در مورد شوراها به‌عنوان یکی از ارکان اداره امور عمومی کشور باشد.

از این رو لازم است نهادهای محلی به‌عنوان نهادهای خودگردان و دارای استقلال مالی و تصمیم‌گیری در سلسله‌مراتب قدرت حکومت مرکزی قرار داشته باشند. البته این موضوع به معنای نبود نظارت نمی‌باشد، اما نظارتی که بر این ساختار سیاسی- اجتماعی صورت می‌گیرد نظارت قیمومتی یا نظارت قانونی باشد. «این نوع نظارت مبتنی بر نظام هماهنگی یا همکاری است و کارکنان واحدهای غیرمتمرکز به‌طور مستقیم از دستورات مقامات سازمان مرکزی تبعیت نمی‌کنند» (موسی‌زاده: ۱۳۸۶: ۹۳). از این رو شوراهای محلی نباید نهادهای نظارتی صرف به معنای اخص کلمه قلمداد شوند بلکه باید نهادهایی تصمیم‌گیرنده باشند و در همین حیثه از صلاحیت‌های نظارتی نیز برخوردار باشند و از سوی دیگر ابزارهای اعمال موارد صلاحیت این نهادها باید به نحو صحیح و دقیق مشخص شود تا بتوان عملکرد قابل قبولی را از شوراها انتظار داشت.

همچنین نکته مهم و اساسی بعد از ایجاد سازمان‌های محلی، روابط پیچیده و بغرنج این سازمان‌ها با عناصر دولت مرکزی است. اختلافات میان دولت محلی و مرکزی در فرآیند تمرکززدایی امری طبیعی و عادی است، اما باید توجه داشت که مهم شیوه حل کردن این اختلافات است. در واقع نباید وضع به‌گونه‌ای باشد که همواره دولت محلی به‌دلیل اینکه از قدرت و سطح تأثیرگذاری محدودتری برخوردار است از امتیازات خود صرف‌نظر کند. در این راستا روابط شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها با عناصر دولت مرکزی از جمله وزارت کشور همیشه جای بحث بوده است و دلیل آن نیز عدم تعیین حد و مرز عمل شوراهای اسلامی و عناصر دولت مرکزی در محل توسط قانونگذار می‌باشد. قانونگذار باید استقلال عمل و حیثه عملکرد شوراهای اسلامی نسبت به این عناصر را دقیقاً مشخص کند. اگر قرار



است قانونگذار در مدیریت امور محلی، موجودیت سازمان‌های محلی را به رسمیت بشناسد، ولی اختیار لازم را برای مدیریت این امور به آنها واگذار نکند و اگر قدرت تصمیم‌گیری این سازمان‌ها به واسطه دخالت‌های جزئی و کلی عناصر دولت مرکزی در هم شکسته شود، نه تنها هیچ فایده‌ای برای شناسایی و ایجاد این سازمان‌ها وجود نخواهد داشت، بلکه اساساً موجب تحمیل هزینه‌های اجرایی مضاعف و هنگفتی برای دولت خواهد بود. لذا به دلیل اینکه عناصر دولت مرکزی در محل و شوراهای اسلامی به‌عنوان نهادهای اجتماعی همسو تلقی می‌شوند، قانونگذار باید در جهت همکاری مشفقانه این دو نوع نهاد اقدام نماید. ایجاد رابطه صحیح و اصولی بین شورای شهر به‌عنوان یک نهاد مردمی و دیگر سازمان‌های مرکزی که در محل به فعالیت می‌پردازند، نقش اساسی را در پیشرفت امور شهری ایفا می‌کند والا اگر با کشیدن دیوارهای نفوذناپذیر بین شورا و سازمان‌های دولتی امکان همکاری و هماهنگی بین آنها از بین برود، امیدی به پیشرفت امور شهر و تأمین منافع اهالی وجود ندارد.

براساس توضیحات فوق، پیشنهادهای گزارش در حوزه اصلاح قانون، تمرکززدایی، آموزش اعضای شوراها و تصمیم‌گیری کارشناسی می‌باشد.

– اصلاح قانون

برای اینکه بتوانیم نظام غیرمتمرکز مشخصی داشته باشیم قانون شوراها باید به پرسش‌های زیر پاسخ دقیق و منطقی بدهد:

- جایگاه شورا در نظام حکومتی کجاست؟
- آیا در تقسیم‌بندی کلی، شورا را نهادی در راستای عدم تمرکز می‌دانیم یا نهادی برای تراکم‌زدایی؟
- آیا شورا یک نهاد مجری است یا مشورتی یا تصمیم‌گیرنده؟ در قانون فعلی شوراها در بعضی از مواد نهاد مشورتی است، در بعضی مواد وظایف اجرایی به آن واگذار شده و در بعضی مواد تصمیم‌گیرنده است که متأسفانه موارد تصمیم‌گیری بسیار ضعیف است.
- نظارت بر شوراها چه ماهیتی دارد؟ ماهیت حقوقی، سلسله‌مراتبی یا سیاسی؟
- رابطه بین شوراها و شهرداری‌ها چگونه باید باشد؟
- رابطه شوراها با نهادهای وابسته به قوه مجریه چگونه خواهد بود؟
- رابطه شوراها با سایر نهادهای حکومتی چگونه تعریف می‌شود؟
- بودجه شوراها از چه طریقی تأمین خواهد شد که به استقلال آن خدشه‌ای وارد نگردد؟
- نحوه تفکیک میان شوراهای محلی و سازمان‌های غیردولتی چگونه خواهد بود؟
- شخصیت حقوقی شوراها چگونه تعریف می‌شود؟

بنابراین در اصلاح قوانین مربوط به شوراها به‌خصوص قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، تصریح شفاف و دقیق شخصیت حقوقی شوراها، ضمانت اجرای مؤثر

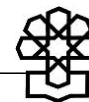
مصوبات شوراهای، پیش‌بینی اختیار و قدرت شوراهای در انجام وظایف واگذار شده، تأمین بودجه مستقل، حسابرسی دقیق و مداوم و تعیین چگونگی نظارت بر مصوبات شوراهای باید پیش‌بینی گردد.

● تعامل منطقی شوراهای با دستگاه‌های اجرایی

تعامل و برخورد شوراهای اسلامی با دستگاه‌های اجرایی کشور بر دو اصل بنیادین متکی است. از آنجا که نخستین و بدیهی‌ترین سازمان متصدی امور اجرایی در کشور قوه مجریه است، لذا روابط این شوراهای با قوه مجریه باید دقیقاً روشن شود. نخستین اصل بنیادین که باید مد نظر قرار گیرد، این است که شوراهای نهادهای حقوقی مستقل و ارکان تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در عرض قوه مجریه هستند، نه در طول آن، یعنی شوراهای در انجام وظایف و اعمال اختیارات و صلاحیت‌های خود تابع هیچ‌کدام از دستگاه‌های اجرایی نیستند. این امر باید در تعبیه شأن نظارت‌پذیری شوراهای به‌کار گرفته شود. این اصل بنیادین را می‌توان به نحو دیگر نیز مطرح کرد و آن اصل سلسله‌مراتب بین شوراهای است. ارتباط صحیح و اصولی شوراهای با همدیگر و الگوپذیری از مدل مدیریتی در بین شوراهای مدیریت محلی را مستحکم کرده و آنان را در برخورد با دستگاه‌های اجرایی کشور یاری خواهد داد.

تا زمانی که مجلس «امور محلی» را از «امور ملی» به شکل صحیح و اصولی در سطح محل تفکیک نکرده است، تقابل و خودنمایی این دو امر در برابر همدیگر انباشتی از ناهماهنگی را در بین شوراهای اسلامی (مدیریت محلی) از یک طرف و عناصر منطقه‌ای دولت مرکزی (مدیریت ملی) از طرف دیگر ایجاد خواهد کرد که در چارچوب این روابط پیچیده و نامتعین، شوراهای اسلامی به دلیل بی‌تجربگی مجبور به اغماض و چشم‌پوشی در اعمال وظایف و اختیارات خود خواهند بود. شوراهای اسلامی در انجام وظایف و اختیارات خود در سطح محل خواه‌ناخواه مجبورند با دیگر نهادهای حکومتی که احتمالاً وابسته به دو قوه مجریه و قضائیه می‌باشند، وارد تعامل شوند. به‌نظر می‌رسد در این روابط تا زمانی که «اعتقاد و اعتماد به مدیریت محلی امور توسط شوراهای اسلامی» ملکه اذهان عناصر دولت مرکزی در محل قرار نگیرد و در جهت این امر همکاری مشفقانه با این شوراهای نداشته باشند، قوانین مصوب مجلس در مقام اجرا عقیم خواهد ماند. قانونگذاری در مورد شوراهای اسلامی تاکنون بدون تعریف و تشخیص این روابط ناهمگون - که یکی محلی و دیگری ملی است - صورت گرفته است. به‌نظر می‌رسد یکی از مهمترین علل عدم توفیق شوراهای اسلامی دقیقاً مربوط به این شیوه قانونگذاری است.

باوجود اینکه قوه مجریه نیز به‌صورت جسته و گریخته و از باب مسئولیتش در برابر مجلس، در قانونگذاری و اجرای انتخابات شوراهای اسلامی مشارکت دارد، ولی به‌دلیل اینکه رابطه تعریف شده‌ای بین نمایندگان عالی دولت در سطح منطقه (استانداری، فرمانداری، بخشداری و ادارات تابعه وزارتخانه و مؤسسات زیر نظر قوه مجریه) و شوراهای اسلامی وجود ندارد، «میدان وسیعی از تعارضات ناشی از



بده بستان‌های محلی - ملی» ایجاد می‌شود که به طرز صحیح و اصولی حل‌وفصل نگردیده است و همین امر باعث بروز ناهماهنگی و احتمالاً اصطکاک بین این شوراها و نهادهای دولتی می‌شود و از آنجا که شوراهای اسلامی در برابر اقتدار وسیع عناصر دولتی قدرت لازم را ندارند، مجبور به عقب‌نشینی می‌شوند. قوه قضائیه نیز که به‌صورت خیلی جزئی و «ناخواسته» به این میدان کشیده شده است، جز در مورد شوراهای حل اختلاف که روابطی جزئی با شوراهای اسلامی دارند و نیز دیوان عدالت اداری که در هیئت حل اختلاف مرکزی نماینده دارد و احیاناً صدور حکم در مورد شکایات شوراهای اسلامی منحل شده، هیچ‌گونه روابطی با شوراهای اسلامی نخواهد داشت.

● سازوکار مطلوب نظارت بر شوراها

مسئله مهمی که می‌تواند در ارتباط با نظام حقوقی حاکم بر شوراها مطرح باشد نظارت قوه مرکزی نسبت به این نهادهاست. در این خصوص چند مسئله مطرح می‌شود؛ یکی ترکیب هیئت‌های حل اختلاف و اختیار مطلق این هیئت‌ها در سلب عضویت اعضا و انحلال شوراهاست که نمی‌تواند با استقلال این نهادها که فلسفه وجودی نهادهای غیرمتمرکز را تشکیل می‌دهد سازگار باشد و نظارت‌ها را از شکل قیمومتی به قالب سلسله‌مراتبی تبدیل می‌کند. مسئله دیگر تشخیص انحرافات شوراها از وظایف قانونی و رسیدگی به آن است که امری قضایی است و امکان رسیدگی به آنها در محاکم قضایی بیشتر موجه به نظر می‌رسد.

اشکالات مطرح شده و سابقه عملکرد جانبدارانه برخی از هیئت‌های حل اختلاف گویای این مطلب است که سازوکار نظارت بر عملکرد شوراهای اسلامی مکانیسم کارآمدی نیست. تدقیق در اصول متعدد قانون اساسی در زمینه امر قضاوت و رسیدگی به شکایات و امر نظارت و تفکیک وظایف و اختیارات قوا می‌تواند راهگشای مناسبی برای تقویت امر نظارت بر شوراها باشد. ترکیب هیئت‌های حل اختلاف بدین‌گونه است که از هر سه قوه می‌باشند و بیشتر نگاه مدیریتی بر تصمیم‌گیری‌های آن حاکم می‌باشد و آیین رسیدگی خاصی برای دعاوی و شکایت در آن وجود ندارد. همچنین نظارت بین این‌گونه هیئت‌ها به‌دلیل ماهیت چندقوه‌ای بودن مشکل می‌باشد. ازسوی دیگر تجربه ثابت کرده که جلسات آن به‌موقع و به‌صورت مداوم تشکیل نمی‌شود.

● پاسخگویی و شفافیت در شوراها

اعضای شوراها در قبال فعالیت‌های کاری باید در مقابل مسئولان مافوق که همانا شوراهای بالادستی هستند پاسخگو باشند. از طرفی اعضای شوراها بایستی به شهروندان نیز پاسخگو باشند. هر شهروند حق دارد از جزئی‌ترین اطلاعات مدیریتی سازمان عمومی آگاهی یابد و مدیران عمومی وظیفه دارند تا فرآیند اداری را به‌صورت روشن برای مردم بازگو نمایند. در دنیای امروز بر آگاهی شهروندان از سیاستگذاری و فرآیند حل مشکلات تأکید می‌شود؛ تا آنجا که یک برنامه مدیریتی که به‌صورت

محرمانه به انجام می‌رسد، حتی اگر در یک سطح هزینه قابل قبول به اهداف دست یابد مثبت و مطلوب تلقی نمی‌گردد. در واقع شهروندان باید از نحوه هزینه‌کرد بودجه‌های شهری که در اختیار حکومت محلی است، آگاهی یافته و بدین طریق به ارزیابی مدیران و اعضای شورای شهر اقدام نمایند. از این رو لازم است شوراها در فواصل زمانی مناسب، گزارش‌های عملکردی خود را منتشر نمایند و در تهیه آنها ضمن جامعیت، وضوح و اختصار نیز باید لحاظ گردد. شاید ساده‌ترین روش برای تمایز بین پاسخگویی سیاسی و پاسخگویی مدیریتی این است که در پاسخگویی سیاسی، به عموم مردم و افراد و گروه‌های بیرونی پاسخ داده می‌شود در حالی که پاسخگویی مدیریتی مربوط به فرآیندهای درونی است. پاسخگویی مدیریتی با موضوعاتی همچون اثربخشی هزینه، کارایی، کنترل بودجه‌ای، نظارت بر عملکرد و اثربخشی خط‌مشی سروکار دارد.

● انتخاب شهردار توسط مردم

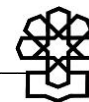
مهمترین وظیفه و تصمیم شوراها اسلامی شهر براساس ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها اسلامی کشور، انتخاب شهردار به مدت چهار سال می‌باشد. همان‌طور که گفته شد یکی از چالش‌های مهم در شوراها اختلافات و تنش‌های مداوم بر سر انتخاب شهردار و ادامه فعالیت او می‌باشد. در واقع تجربه برگزاری چهار دوره شورای اسلامی بیانگر این است انتخاب شهردار یکی از موضوعاتی است که قابلیت ایجاد شکاف بین اعضای شوراها، بی‌ثباتی مدیریتی، تشدید ارتباط رانت‌جویانه و دور شدن شوراها از کارکرد و رسالت اصلی‌شان را فراهم می‌کند.

از این رو باید گفت انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم البته به شیوه‌ای که موجب اختلاف بین اعضای شوراها نشود حداقل در کلان‌شهرها می‌تواند موجبات ثبات و تداوم بیشتر طول مدیریت شهرداران، اجرای مقتدرانه برنامه‌ها را فراهم کند. در نظرسنجی که از شهروندان تهرانی با حجم نمونه ۴۰۰ نفری انجام شده مشخص شد براساس تحلیل یافته‌های تحقیق، ۶۸/۵ درصد از پاسخگویان تمایل داشتند که شهردار از طریق رأی مردم انتخاب شود، ۲۵ درصد از طریق شورای شهر و ۴/۵ درصد نیز تمایل دارند که شهردار از طریق دولت انتخاب شود (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۱).

– کارآمدی نظام درآمدی شهر

موفقیت برنامه تمرکززدایی به توانایی جوامع محلی در دستیابی به منابع مالی مورد نیاز برای انجام کارکردهای جدید محول شده به آنها بستگی دارد. قواعد کلی که در طراحی مناسبات مالی بین بخش‌های مختلف دولت (دولت مرکزی و دولت‌های محلی) باید رعایت شود عبارتند از:

- خودمختاری: واحدهای دولت محلی باید در تعیین اولویت‌های مخارج خود کاملاً مستقل و مختار باشند و بتوانند تا حدودی کل مخارج خود را برحسب نیاز کم یا زیاد کنند.
- کفایت درآمدی: واحدهای دولت محلی باید از منابع درآمدی کافی برای تأمین تعهدات مالی



خود برخوردار باشند.

- **تناسب:** اعتباراتی که در اختیار واحدهای دولت محلی قرار داده می‌شود باید متناسب با نیازهای مناطق افزایش یا کاهش یابد و به میزانی که این واحدها توان کسب درآمد مالیاتی داشته باشند، اعتبارات تخصیص یافته به آنها کاهش یابد.

- **قابلیت پیش‌بینی:** واحدهای دولت محلی باید بتوانند میزان درآمدی را که در اختیارشان قرار خواهد گرفت پیش‌بینی کنند، خواه این درآمد از دولت مرکزی به آنها منتقل شود و خواه از درآمد مالیاتی مشترک با دولت مرکزی تأمین شود.

- **تخصیص منابع:** با هدف حصول حداکثر کارایی، نحوه انتقال درآمد از دولت مرکزی به دولت‌های محلی نباید ارتباطی با تصمیم دولت محلی در نحوه تخصیص منابع به بخش‌ها یا فعالیت‌های مختلف داشته باشند. درواقع دولت مرکزی نباید اعتبارات را به شرط مصرف شدن در بخش یا فعالیت خاصی در اختیار دولت محلی قرار دهد؛ این امر با هدف تمرکززدایی در تعارض خواهد بود.

- **سادگی:** ترتیب و نحوه تقسیم درآمد بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی باید تا حد امکان ساده و شفاف باشد و با میزان مهارت دولت‌های محلی در جلب کمک‌ها و مساعدت‌های دولت مرکزی ارتباطی نداشته باشد.

- **نظام انگیزشی:** باید مکانیسمی وجود داشته باشد که دولت‌های محلی و مقامات مسئول را در قبال مدیریت صحیح امور مالی و استفاده از روش‌های کارآمد تشویق کند.

- **تضمین مقاصد دولت مرکزی:** دولت مرکزی باید به اعمال کنترل‌هایی قادر باشد که متضمن تأمین مقاصد خود از ارائه کمک‌های مالی به دولت‌های محلی باشد. این کار از راه نظارت مستقیم، تشکیل جلسات مشترک بررسی عملکرد، کمک‌های فنی و کارشناسی و نظایر آن صورت می‌گیرد (Boko, 2002: 5).

البته در ادبیات موضوع بین صاحب‌نظران درباره اینکه حفظ ثبات کلان اقتصادی باید برعهده دولت مرکزی باشد، اجماع کاملی وجود دارد. مشکلی که در سیاست‌های تمرکززدایی پیش می‌آید این است که وقتی دولت مرکزی بخش اعظم اختیارات خود را در مورد مخارج و درآمدها به دولت‌های محلی تفویض می‌کند، توانایی تثبیت کلان اقتصادی را از دست می‌دهد.

قاعده اول: کلیه دولت‌های محلی باید بودجه خود را متوازن نگه دارند و بدانند که دولت مرکزی به هیچ وجه بدهی‌های برنامه‌ریزی نشده آنها را برعهده نخواهد گرفت. دولت مرکزی نیز نباید بدهی دولت‌های محلی را که با بی‌مبالاتی دچار چنین مشکلی می‌شوند به‌عهده بگیرد.

قاعده دوم: میزان استقراض دولت‌های محلی باید محدود باشد. به‌علاوه کسری بودجه یا بدهی

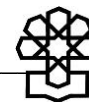
دولت‌های محلی نباید با انتشار پول تأمین شود. استقراض در سطح محلی فقط باید محدود به مخارج عمرانی باشد و نباید از بانک‌های دولتی و با نرخ‌های ترجیحی و با استفاده از یارانه صورت پذیرد.

قاعده سوم: مسئولیت‌های اصلی در حوزه مالیات‌ها و مخارج عمده باید در اختیار دولت مرکزی باشد. اگر تمام مسئولیت‌ها خرد شده و بین دولت‌های محلی و ایالتی توزیع شود، دولت مرکزی اهرمی برای تثبیت اقتصادی در دست نخواهد داشت (Boko, 2002: 9).

در ایران اتخاذ سیاست استقلال مالی شهرداری‌ها از دولت و منابع رانتهی نفت بدون تعریف منابع مالی جدید باعث شد تا مسئولان این نهاد مدیریت شهری، به فروش شهر (تراکم) برای تأمین بودجه مورد نیاز خود برای اداره شهر اقدام کنند. این فرآیند سرمایه‌داری مستغلاتی را در سطح شهرها رونق بخشیده و با ایجاد تغییرات گسترده نامطلوب در فضاهای شهری، چالش‌های جدی در ابعاد مختلف به‌ویژه زیست‌محیطی را خلق کرده است. از این‌رو راهکارهایی جهت اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها برای مدیریت بهینه شهر نیازمند و ضروری می‌باشد. از جمله این راهکارها می‌توان به اختصاص بخشی از درآمدهای مالیاتی به شهرداری‌ها، وضع عوارض و مالیات‌ها متناسب با نیاز شهرداری و وضعیت اقتصادی کشور، اتخاذ الگوی مطلوب حکمرانی کارآمد شهری مبتنی بر شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، افزایش مشارکت و حمایت‌های مردمی، ایجاد نظام پایدار درآمد شهری، بهره‌گیری از کسب‌وکارهای کوچک اقتصاد محلی، تأکید بر سرمایه‌گذاری مولد و ... اشاره کرد. از سوی دیگر شوراهای شهر به‌لحاظ بودجه‌ای به شهرداری‌ها وابسته می‌باشد و همزمان اعضای شورا نیز باید بر عملکرد شهرداری نظارت داشته باشد. از این‌رو باید گفت با چنین سیستمی نظارت صحیح بر عملکرد شهردار و شهرداری بسیار سخت می‌باشد. بنابراین ضرورت دارد تا بودجه و منابع شوراها از شهرداری‌ها مستقل باشد تا توانایی نظارت و تصمیم‌گیری مستقل این نهاد فراهم شود.

– تمرکززدایی واقعی

حکومت مرکزی نباید شورای شهر را به‌عنوان کارگزار خود بداند و از او انتظار داشته باشد تا فقط به دستورهای او عمل کند. در نظام حقوقی موجود، عدم تمرکز به‌ویژه عدم تمرکز محلی در قالب شوراهای محلی پذیرفته شده اما در عمل مقامات محلی فاقد اختیارات لازم اجرایی و اداری هستند. بنابراین یکی از راهکارهای تقویت شوراها و تبدیل آنها به شوراهای مقتدر و کارآمد بررسی تصدی‌های قابل واگذاری از دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و ایجاد مدیریت جامع شهری است. در برنامه سوم توسعه کشور در قالب ماده (۱۳۶)، به دولت اجازه داده شده بود با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را براساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور به شهرداری‌ها واگذار کند، اما اقدام جدی و اساسی در این خصوص انجام نشد. همچنین براساس ماده (۱۵۴) برنامه چهارم توسعه، با هدف



رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضرور، دولت ملزم به شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر شد که این امر نیز اتفاق نیفتاد. در ماده (۱۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه نیز دولت مجاز شده در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به‌منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها اقدام قانونی به‌عمل آورد. تهیه برنامه جامع مدیریت شهری و واگذاری فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها نیازمند بهره‌گیری از تجارب کشورهای دیگر در زمینه تمرکززدایی است.

– آموزش اعضای جدید

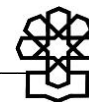
یکی از راهکارهایی که هم کارشناسان و هم اعضای شورای شهر برای تقویت نهاد شوراها پیشنهاد داده‌اند آشنایی با قوانین شوراها و شهرداری‌هاست. در حال حاضر شناسایی این قوانین توسط اعضای شوراها به‌صورت تجربی و موردی است. بدین معنا که فقط در مواقع ابتلا و آن هم به‌صورت ناقص به شناخت قوانین مبادرت می‌کنند. ناآگاهی کافی اعضای شورا نسبت به قوانین و حدود اختیارات و وظایف شوراها و شهرداری مشکلات زیادی را برای شورا، شهرداران و مردم ایجاد کرده است. به‌نظر می‌رسد آموزش اعضای شوراهای شهر بعد از انتخاب شدن آنان ضرورتی است که باید توسط نهادهای ذیربط (شورای عالی استان‌ها) انجام بگیرد. آموزش اعضای جدید شورا می‌تواند بخش عمده‌ای از مشکلات ساختاری و مرتبط با حوزه قوانین و حدود اختیارات و وظایف را برطرف کند.

– تصمیم‌گیری تخصصی و کارشناسی شده

در جهان امروز طرح پرسش‌های نو و مسائل پیچیده و چندوجهی در حوزه‌های مختلف، نهادهای سیاستگذار را ناگزیر از تأسیس مراکز علمی و پژوهشی ساخته است. از طرفی تحقیقات در دنیای امروز پایه و اساس مدیریت بوده به‌طوری که مدیریت و برنامه‌ریزی شهری بدون انجام فعالیت‌های پژوهشی و مطالعاتی اگر نه به یک امر محال اما حداقل به امری سخت و دشوار تبدیل شده است. سازمان‌ها بدون داشتن دانش و آگاهی لازم نمی‌توانند به اداره امور مربوط به شهر به‌طور مؤثر بپردازند. مدیران شهری باید به این باور برسند که با نگرش‌ها و رویکردهای سنتی نمی‌توان شهرها را مدیریت و اداره کرد.

بند «۲۰» ماده (۷۱) قانون شوراها بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، کالبدی، بهداشتی، اقتصادی، رفاهی و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و

راه‌حل‌های کاربردی برای برنامه‌ریزی و ارائه آن به مسئولان ذیربط را جزء وظایف شوراهای قرار داده است. ناگفته پیداست که لازمه آگاهی‌یابی از مسائل و مشکلات شهر، وجود نهادهایی در این زمینه را ضروری می‌گرداند. با توجه به آنکه مراکز علمی و پژوهشی متعددی در حوزه مدیریت شهری به بررسی مسائل آن می‌پردازند و با توجه به درگیر بودن شهرداری‌ها و شوراهای شهر با مسائل مشابه و مشترک و همچنین کمبود منابع مالی در این زمینه لازم است شورای عالی استان‌ها به‌عنوان نهاد عالی شوراهای به‌سازماندهی مراکز پژوهشی شوراهای اسلامی شهر بپردازد؛ به‌گونه‌ای که این مراکز با ارتباط شبکه‌ای باهم و نیز دیگر مراکز علمی مشابه از یافته‌های علمی و تجربیات هم بهره ببرند. فعالیت این مراکز پژوهشی می‌تواند عمده‌تاً در سطح استان‌ها بوده، برای هر یک از شهرهای تابعه استان، یک کارگروه یا کمیته خاص جهت بررسی مسائل آنها تشکیل شود و نتایج تحقیقات باید در اختیار شهرها نیز قرار گیرد.

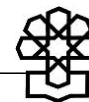


پیوست

پیوست اول - پرسشنامه

ردیف	عملکرد شوراها را در رابطه با موارد زیر چگونه ارزیابی می‌کنید؟	خیلی ضعیف	ضعیف	متوسط	خوب	بسیار خوب
۱	انتخاب شهرداران توانمند					
۲	بررسی، شناخت و رفع کمبودها و نیازهای شهری					
۳	مشارکت دادن مردم در اداره امور شهر					
۴	نظارت بر اجرای پروژه‌های شهرداری					
۵	نظارت بر حسن اداره امور شهر و تصویب مقررات لازم					
۶	برقراری، لغو یا تغییر عوارض شهر					
۷	نظارت بر اجرای درست مصوبات شورا					
۸	نظارت بر حسن امور مالی و معاملاتی شهرداری					
۹	همکاری با مسئولان و نهادهای اجرایی در امور مختلف					
۱۰	استیضاح صحیح شهردارها					
۱۱	انتشار بودجه و هزینه شورا در پایان هر سال مالی					
۱۲	تصویب منصفانه نرخ خدمات شهری					

ردیف	لطفاً نظر خود را درباره عبارات زیر مشخص نمایید	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
۱	قوانین مربوط به وظایف و اختیارات شوراهای کاملاً روشن و بدون ابهام است.					
۲	اعضای شورا به قوانین و مقررات آشنایی کامل دارند.					
۳	شخصیت حقوقی شوراهای کاملاً مشخص است.					
۴	جایگاه شوراهای در نظام اداری ایران برای سایر نهادها شناخته شده و مورد پذیرش واقع شده است.					
۵	مصوبات شوراهای ضمانت اجرایی کافی دارند.					
۶	شوراهای در انجام وظایف واگذار شده، اختیار و قدرت کافی را دارند.					
۷	تفسیر شورای نگهبان از اصول مرتبط با شوراهای در قانون اساسی، در حیطه صلاحیت‌ها و اختیارات آنها تأثیرگذار بوده است.					
۸	سازوکار ارتباط بین شوراهای فرادست و فرودست در قانون مشخص شده است.					
۹	مسئولان و مدیران کشور به جایگاه شوراهای وقوف دارند.					
۱۰	سازوکار مشخص نظارت بر مصوبات شوراهای وجود دارد.					
۱۱	سوءاستفاده شوراهای از موقعیت شغلی باعث ایجاد دیدگاه منفی نسبت به آنها شده است.					



ردیف	لطفاً نظر خود را درباره عبارات زیر مشخص نمایید.	کاملاً موافقم	موافقم	نظری ندارم	مخالفم	کاملاً مخالفم
۱	وظایف شهرداری‌ها و نهادهای اجرایی با هم متداخل هستند.					
۲	دولت در عمل، اداره امور محلی را به شوراهای واگذار کرده است.					
۳	تغییر کاربری زمین و اعطای پروانه ساخت مهمترین بستر فساد در شوراهاست.					
۴	سابقه طولانی تمرکزگرایی در ایران بر عدم توزیع قدرت تأثیرگذار بوده است.					
۵	عدم استقلال مالی شوراهای اسلامی شهر از شهرداری بر عملکرد آن تأثیرگذار است.					
۶	اقتصاد رانته باعث بی‌توجهی به مدیریت محلی و نهاد شوراهای شده است.					
۷	نوپدید بودن شوراهای بر عملکرد آنها تأثیرگذار بوده است.					
۸	تأمین بودجه شوراهای توسط شهرداری بر استقلال عمل آنها تأثیرگذار است.					

ضمن تشکر از شما فرهیخته گرامی، خواهشمند است چنانچه نظر یا پیشنهاد اصلاحی در زمینه موارد ذیل دارید، بیان فرمایید:

- ۱
- ۲
- ۳
- ۴

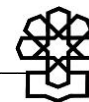
عوامل مؤثر بر عملکرد شوراهای

- ۱
- ۲
- ۳

پیشنهادهای برای کارآمدسازی شوراهای

منابع و مأخذ

۱. آقایی طوق، مسلم. «عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراها در ایران»، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال چهاردهم، شماره ۵۶، تابستان ۱۳۸۷.
۲. ابراهیم‌زاده، عیسی و اسدیان، مرتضی. «تحلیل و ارزیابی میزان تحقق‌پذیری حکمروایی خوب شهری در ایران؛ موردشناسی: شهر کاشمر»، فصلنامه جغرافیا و آمایش شهری- منطقه‌ای، سال سوم، ش ۶، بهار ۱۳۹۲.
۳. ابوالحمد، عبدالحمید. حقوق اداری ایران، چاپ ششم، تهران، انتشارات توس، ۱۳۷۹.
۴. ازکیا، مصطفی و ایمانی جاجرمی، حسین. «بررسی جامعه‌شناختی عوامل کارآیی شوراها اسلامی شهر»، نامه علوم اجتماعی، سال ششم، دوره بیست و ششم، ش ۲۶، زمستان ۱۳۸۴.
۵. استوکر، جری. «شوراها: مشارکت مردمی در شوراها»، ترجمه احمد رنجبر، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال نهم، ش ۳۶، زمستان ۱۳۸۱.
۶. اسلامی، جلیل. تأملی بر شوراها اسلامی، چاپ اول، تبریز، انتشارات آیدین، ۱۳۷۷.
۷. افشار، بهزاد. مداخله در امور اجرایی شهرداری‌ها برای شوراها سم است/شورا نظارت کند. خبرگزاری مهر، شناسه خبر: ۳۰۲۹۹۰۷، دی‌ماه ۱۳۹۴.
۸. امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش. حقوق اداری، ج ۱. چاپ نهم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۸.
۹. ایمانی‌جاجرمی، حسین. بررسی جامعه‌شناختی عوامل مؤثر بر عملکرد شوراها اسلامی در توسعه محلی، پایان‌نامه درجه دکتری رشته جامعه‌شناسی توسعه، دانشگاه تهران، ۱۳۸۴.
۱۰. ایمانی‌جاجرمی، حسین، صدیق سروستانی، رحمت‌اله و فیروزآبادی، احمد. «تحلیل مدل‌های حکمرانی شهری در انتخابات سومین دوره شورای اسلامی شهر تهران»، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال هفتم، ش ۲۶، پاییز ۱۳۸۶.
۱۱. بشارت، علیرضا. «بحثی در تمرکز و عدم تمرکز»، ماهنامه وحید، ش ۲، بهمن‌ماه ۱۳۸۲.
۱۲. پورتال شورای اسلامی شهر تهران. انتقادات گسترده محمد حقانی از ضعف نظارت شورای شهر و تسامح با شهرداری: عهد ما با مردم این نبود، ۱۷ شهریورماه ۱۳۹۴.
۱۳. چوپانی، محمدرضا. «نظارت بر شوراها از تخلف تا انحلال»، ماهنامه شهرداری‌ها، سری چهارم، ش ۴۶، ۱۳۸۱.
۱۴. حافظ‌نیا، محمدرضا و ویسی، هادی. «بررسی تطبیقی انجمن‌های محلی با شوراها اسلامی؛ قبل و بعد از انقلاب اسلامی ایران»، پژوهشنامه علوم سیاسی، سال دوم، ش ۴، پاییز ۱۳۸۶.
۱۵. حافظ‌نیا، محمدرضا. مقدمه‌ای بر روش تحقیق در علوم انسانی، چاپ هفدهم، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۹.
۱۶. حبیب‌نژاد، سیداحمد. «بررسی حقوقی شوراها اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی»، نشریه فقه و حقوق، سال پنجم، ش ۲۰، بهار ۱۳۸۸.
۱۷. حسینی‌پور اردکانی، سیدمجتبی. «نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: ۱. پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت نهادهای خارج از قوای سه‌گانه، ۲. جایگاه و حیطه صلاحیت شوراها اسلامی در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل: ۱۱۰۵۵، پاییز ۱۳۹۰.



۱۸. خبرگزاری دانشجویان ایران. پای صحبت‌های مسئول دولتی شوراها؛ از ممنوعیت‌های شغلی تا محکومیت قضایی؛ همه چیز درباره انحلال شوراها، کد خبر: ۹۲۰۳۱۲۰۷۱۳۳، ۱۲ خرداد ۱۳۹۲.
۱۹. خبرگزاری دانشجویان ایران. شهرسازی رانته چیست؟. کد خبر: ۹۵۰۲۱۳۰۷۴۴۰، ۱۳ اردیبهشت ۱۳۹۲.
۲۰. خبرگزاری ایلنا. محسن هاشمی: نقطه ضعف شورا کوتاه آمدن در مقابل دولت است/ شورا از دولت شکایت کند، کد خبر: ۶۸۳۶۱، ۱۳ اردیبهشت ۱۳۹۲.
۲۱. دانش خوشبو، یوسف. سازمان‌های محلی، تهران: انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی، دانشگاه تهران، ۱۳۴۹.
۲۲. دشتی، علی. «جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران»، مجله تحقیقات حقوقی، سال هجدهم، ش ۴۹، بهار و تابستان ۱۳۸۸.
۲۳. دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس. نشست بررسی و اصلاح لایحه جامع تشکیلات و وظایف شوراهای کشور، گروه مطالعات سیاسی، ۱۳۸۰.
۲۴. دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس. نشست بررسی و اصلاح لایحه جامع تشکیلات و وظایف شوراهای کشور، گروه مطالعات سیاسی، ۱۳۸۱.
۲۵. رضایی‌زاده، محمدجواد. حقوق اداری، چاپ دوم، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۰.
۲۶. رستمی، ولی، حسینی‌پور اردکانی، سیدمجتبی. «جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال دوم، ش ۵، پاییز ۱۳۹۲.
۲۷. روستا، مجید. «آسیب‌شناسی شوراهای اسلامی شهر و روستا»، فصلنامه راهبرد، دوره ۱۲، ش ۲۸، تابستان ۱۳۸۲.
۲۸. رهنمایی، محمدتقی. توان‌های محیطی ایران، چاپ اول، تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری، ۱۳۷۱.
۲۹. رهنمایی، محمدتقی. «دولت و شهرنشینی: نقدی بر نظریه عناصر شهری قدیمی و سرمایه‌داری بهره‌بری هانس بوبک»، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، ش ۳۲، آستان قدس، مشهد، بهار ۱۳۷۳.
۳۰. رهنمایی، محمدتقی. «دولت و شهرنشینی، مبانی و اصول کلی نظریه دولت و شهرنشینی در ایران»، فصلنامه جغرافیا و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، پیش‌شماره پاییز و زمستان ۱۳۸۸، دانشگاه پیام نور.
۳۱. صفار، محمد. حکمرانی محلی؛ چارچوب نهادی تطبیقی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۳۷۶۳، تیرماه ۱۳۹۳.
۳۲. صفار، محمد. حکمرانی محلی و توسعه جامعه‌محور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۳۴۴۷، دی‌ماه ۱۳۹۲.
۳۳. ضیایی، محمود. تبیین جایگاه و نقش دولت در توسعه شهر و شهرنشینی در ایران، رساله دکتری، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه تهران، ۱۳۷۹.
۳۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. حقوق اداری، چاپ هفتم، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۱.
۳۵. علی اکبری، اسماعیل. شهر معاصر ایران: بنیادهای ساختارشناسی الگوی رانته شهر ایرانی، مطالعه موردی: شهرکرد. فصلنامه مطالعات شهر ایرانی اسلامی، ش ۱۹، بهار ۱۳۹۴.
۳۶. عمید زنجانی، عباسعلی و موسی‌زاده، ابراهیم. نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹.
۳۷. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل. بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ بیست‌ویکم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۴.
۳۸. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، چاپ دوم، تهران، انتشارات

- دانشگاه تهران، ۱۳۷۰.
۳۹. قاضی مرادی، حسن. «نگریستن به خود»، مجله بخارا، سال یازدهم، ش ۶۵، فروردین و اردیبهشت ماه ۱۳۸۷.
۴۰. قالیباف، محمدباقر، پورموسوی، سیدموسی و امیدوی آوج، مریم. «درآمدهای نفتی و توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران»، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال هفتم، ش ۲، تابستان ۱۳۹۰.
۴۱. قالیباف، محمدباقر. حکومت محلی یا استراتژی توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران. چاپ اول، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۶.
۴۲. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران. بررسی نظرات شهروندان تهرانی در خصوص نحوه انتخاب شهردار تهران، گزارش شماره ۱۴۲، تاریخ انتشار ۱۳ اسفندماه ۱۳۹۱.
۴۳. مقیمی، محمد. اداره حکومت‌های محلی، چاپ دوم، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۶.
۴۴. موسی‌زاده، ابراهیم. حقوق اداری، چاپ دوم، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۹۳.
۴۵. میدری، احمد و خیرخواهان، جعفر. حکمرانی خوب بنیان توسعه. چاپ اول، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.
۴۶. میدری، احمد. «مقدمه‌ای بر نظریه حکمرانی خوب»، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال ششم، ش ۲۲، پاییز ۱۳۸۵.
۴۷. نژادخلیلی، مهدی. «آسیب‌شناسی نقش دستگاه‌های دولتی در تکوین، تعلیق و انحلال شوراهای اسلامی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۱۰۲۳، شهریورماه ۱۳۹۰.
۴۸. نظرپور، شاپور. «شورای عالی استان‌ها وظایف و اختیارات»، ماهنامه شوراها، ش ۱۲، ۱۳۸۶.
۴۹. ویسی، هادی. درآمدی بر دولت محلی، چاپ اول، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۹۲.
۵۰. هاشمی، فضل‌الله. «درآمدی بر بودجه شهرداری‌ها»، مجله شهرداری‌ها، سال دوم، ش ۲۱، ۱۳۷۹.
۵۱. هاشمی، سیدمحمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، چاپ چهارم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۲.
۵۲. هاشمی، سیدمناف. «تأمین مالی شهرداری‌ها: چارچوب درآمدی نهادهای محلی (شهرداری‌ها) در کشور چین»، مجله اقتصاد شهر، سال اول، ش ۲، تابستان ۱۳۸۸.
۵۳. یزدانی، فردین. اقتصاد سیاسی نظام درآمد شهرداری‌ها، سایت معماری و شهرسازی معاصر ایران (معمارنت)، ۱۳۹۲.
54. Boko, Sylvain “Decentralization and Reform in Africa”, Edition 1, Springer-Verlag New York, 2002.
55. Shah, Anvar. Shah, Sana “The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments”, Public Sector Governance and Accountability Series, Washington DC: World Bank, 2006.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۷۵۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی وظایف و عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران؛ با بهره‌گیری از نظرات اعضای شورا و کارشناسان

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: حسن کریمی فرد، مهدی نژادخلیلی

همکاران: مهدی پورعزیزی، سیدمجتبی حسینی‌پور اردکانی، بهادر غلامی، ناصر یارمحمدیان،

خیراله خیری اصل

ناظر علمی: محمدرضا شمس

متقاضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. شوراهای اسلامی شهر

۲. عدم تمرکز

۳. تمرکزگرایی

۴. نظارت

۵. پاسخگویی

۶. شهردار



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۱/۱۶