

جغرافیا و آمایش شهری - منطقه‌ای، شماره ۱۶، پاییز ۱۳۹۴

وصول مقاله: ۱۳۹۲/۱۰/۱۸

تأیید نهایی: ۱۳۹۳/۸/۵

صفحات: ۷۴ - ۵۵

## ارزیابی عملکرد دولت محلی شهری در نظام‌های سیاسی متمرکز مورد شناسی: شوراهای اسلامی شهرهای ایران

دکتر هادی ویسی<sup>۱</sup>

### چکیده

دولت محلی یکی از اجزای ساختاری نهادهای اداره امور کشور در دوره مدرن است که عملکرد آن متأثر از عوامل گوناگونی می‌باشد. در این میان، نظام سیاسی یکی از مهمترین مؤلفه‌های مؤثر بر عملکرد دولت محلی در هر کشور است. به‌طور کلی، نظام‌های سیاسی به سه دسته نظام‌های تک ساخت، فدرال و ناحیه‌ای تقسیم می‌شوند که در این میان کشور ایران دارای نظام سیاسی تک ساخت است و شوراهای اسلامی شهر به‌عنوان نماد دولت محلی در این ساختار و در قانون اساسی تعریف شده است، اما شوراهای اسلامی شهر در مرحله عمل دچار مشکلات زیادی بوده‌اند و حوزه عملکردی آنها تابع ساخت قدرت و نظام سیاسی ایران بوده است. بر این اساس، این تحقیق به دنبال بررسی تأثیر نظام سیاسی متمرکز و تک ساخت بر شوراهای اسلامی شهر در ایران است. بدین منظور در این پژوهش، نظام شوراهای اسلامی شهری ایران بر مبنای قانون اساسی، قوانین عادی شوراهای اسلامی و اصلاحات آن و اسناد و تفسیرهای شورای نگهبان مورد بررسی قرار گرفته است. داده‌های تحقیق به شیوه کتابخانه‌ای و اسنادی گردآوری شده و به شیوه تحلیل محتوا، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که نظام سیاسی بر اساسنامه، حدود اختیارات، میزان استقلال و تصمیم‌گیری دولت محلی تأثیر گذاشته و باعث کارآمدی اندک دولت محلی شده است. کلید واژگان: نظام سیاسی، تمرکزگرایی، دولت محلی، شوراهای اسلامی شهر.

### مقدمه

دولت محلی، واقعیتی انکارناپذیر و دارای علت وجودی قوی و پایدار برای اداره امور عمومی محلی بوده و وجه اشتراک تمامی مکاتب فلسفی - سیاسی مدرن به حساب می‌آید (ویسی، ۱۳۹۱: ۱۹). این نهاد محلی یکی از اجزای ساختاری نظام‌های سیاسی است که در دهه‌های اخیر به دلیل پیچیدگی ابعاد مختلف امور ملی و محلی بیش از گذشته مورد توجه قرار گرفته است. در این میان، تمرکز و تراکم بیشتر شهروندان در کلانشهرها و به نسبت آن افزایش تقاضا و نیازهای فزاینده برآمده از مسائل و مشکلات کلانشهری در ابعاد گوناگون، ضرورت ایجاد دولت محلی در کلانشهرها را بیش از سایر سکونتگاهها توجیه می‌کند. این پدیده جغرافیای سیاسی، به لحاظ ماهیت، مبتنی بر اصول دموکراتیک، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری از «پایین به بالا»<sup>۱</sup>، محلی‌گرا و محله‌مبنا، شهروندمدار، مشارکت‌پذیر، مسئولیت‌پذیر، پاسخگو و حساب‌پس‌ده، دارای استقلال مالی و خودگردان و رابطه افقی با سایر سطوح قدرت می‌باشد و در تعامل با بخش دولتی و خصوصی به دنبال هم‌افزایی، ظرفیت‌سازی و توانمندسازی برای تصمیم‌سازی مطلوب است (ویسی، الف، ۱۳۹۲: ۳). اما این اصول تئوریک دولت محلی در عمل در نظام‌های سیاسی و کشورهای مختلف، دچار آسیب‌ها و مشکلات فراوانی شده است. به نظر می‌رسد که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه که دارای نظام سیاسی تک‌ساخت، متمرکز و قطبی هستند، تمامی امور ملی و محلی را برای تصمیم‌گیری در پایتخت‌ها متمرکز کرده‌اند و تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها را از «بالا به پایین»<sup>۲</sup> به‌طور یکسان برای تمامی نواحی سرزمینی خود اعمال می‌کنند. در عوض این گونه کشورها به ناچار متناسب با تغییر و تحولات جهانی نوعی الگوی شبه عدم تمرکز

را بر مبنای دولت محلی برای نهادسازی دموکراتیک و تقویت مشروعیت خود ایجاد کرده‌اند که با ماهیت اصلی دولت محلی فاصله زیادی دارد.

ایران کشوری است که از حدود ۹۰ سال پیش (آغاز حکومت رضاشاه) دارای نظام سیاسی متمرکز و تک‌ساخت است و برای اداره امور شهرهای خود الگوهای نهادی مختلفی را تجربه کرده است. در دوره انقلاب اسلامی، شوراهای اسلامی شهر به‌عنوان نهادی مردمی و دموکراتیک و به‌عنوان نماد دولت محلی در ایران متولی اداره امور و مدیریت شهرها شدند و چارچوب آن در قانون اساسی ذکر گردید، اما شوراهای اسلامی شهر در اجرا و در عمل دچار مشکلات فراوانی شدند و ذات تمرکزگرای نظام سیاسی ایران عرصه را برای فعالیت شوراهای اسلامی شهر به‌عنوان نهادی تمرکززدا تنگ کرده است. این پژوهش به دنبال ارزیابی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در نظام سیاسی تک‌ساخت و متمرکز ایران است تا وضعیت این نهاد دموکراتیک در ساختار نظام سیاسی ایران مشخص گردد.

### سابقه پژوهش

تحقیقات زیادی درباره دولت محلی انجام شده است، اما پژوهش‌های اندکی به رابطه بین نظام سیاسی و دولت محلی توجه کرده‌اند. دیگیتانو و استروم<sup>۳</sup> (2003) به این نتیجه رسیده‌اند که بسترهای فرهنگی و تاریخی و همچنین ایدئولوژی حکومت نقش مستقیمی در نوع و نحوه اداره امور شهری دارد. برینکف و جانسون<sup>۴</sup> (2009) با مطالعه کشورهای ناپایدار سیاسی معتقد هستند که بازیگران سطح ملی، تمایل کمتری به توسعه شوراها و نهادی محلی مردمی دارند. کاکس و کمپن<sup>۵</sup> (2010)، با مطالعه دولت محلی شهری در هلند

3 - DiGaetano & Strom

4 - Brinkerhoff & Johnson

5 - Kokx & Kempen

1 - Down to Up

2 - Up to Down

مرکزی، بلکه تا حد زیادی به عملکرد دولت‌های محلی وابسته است (Chowdhury, 2012:3)؛ این بدان معناست که عملکرد مثبت دولت محلی نه تنها بر توسعه محلی، بلکه بر توسعه ملی کشور، نقش مستقیمی دارد.

مهمترین دولت محلی در هر کشور، دولت محلی (کلان) شهرها است که عوامل متعددی بر کیفیت و کارکرد دولت محلی شهری تأثیرگذار است. در این میان، یکی از مهمترین عوامل مؤثر بر دولت محلی، نظام سیاسی کشور است. هر یک از حکومت‌های ملت‌پایه<sup>۱</sup> جهان برای اداره امور خود، نیازمند نوع خاصی از نظام سیاسی هستند که از نظر ایدئولوژی و توزیع فضایی قدرت به نظام‌های مختلفی تقسیم می‌شوند. نظام‌های سیاسی که خود متأثر از ایدئولوژی سیاسی، فرهنگ سیاسی و قانون اساسی هستند، به طور مستقیم بر نحوه اداره امور عمومی محلی، میزان اختیارات و توزیع قدرت در واحدهای سیاسی فراملی و نهادهای اداره امور شهری و کلان‌شهری (دولت محلی) و قوانین حاکم بر آنها تأثیر می‌گذارند. نظام‌های سیاسی، سیستم توزیع فضایی قدرت و الگوهای تمرکزگرایی یا تمرکززدایی را در هر کشوری تعیین می‌کنند و عمدتاً به سه دسته نظام‌های سیاسی تک‌ساخت<sup>۲</sup>، نظام‌های سیاسی فدرال<sup>۳</sup> و نظام‌های سیاسی ناحیه‌ای<sup>۴</sup> تقسیم می‌شوند (Glassner & Fahrner, 2004: 108-119). هر یک از نظام‌های سیاسی نسبت به دولت‌های محلی دیدگاه ویژه‌ای دارند که عمدتاً وجه تمایز آنها در میزان اختیارات، قدرت و وظایف دولت‌های محلی و نحوه تعامل آنها با حکومت مرکزی می‌باشد.

در نظام سیاسی تک‌ساخت، ساختار حکومت متمرکز و تک سطحی است و قدرت سیاسی به نهادهای خارج از

رابطه اتحادیه اروپا، حکومت ملی هلند و دولت محلی را یک رابطه عمودی و تنش‌زا می‌دانند.

در دنیای فارسی زبان، پژوهش‌های زیادی در خصوص شوراهای اسلامی انجام شده است. بسیار از مطالعات به اهمیت شوراهای اسلامی و تأثیر آن بر توسعه (روستایی) تأکید کرده‌اند (رضوانی و احمدی، ۱۳۸۸؛ پورطاهری و همکاران، ۱۳۸۹؛ ازدری‌فرد و احمدوند، ۱۳۹۰؛ هاشمی و همکاران، ۱۳۹۰؛ فراهانی و آیین‌مقدم، ۱۳۹۱) و افرادی نظیر پیران (۱۳۸۱) شوراهای اسلامی را از لوازم اصلی جامعه مدنی و دموکراسی می‌داند، اما نتایج تحقیق آذربایجانی و دریایی (۱۳۸۶) نشان داد که بین اثربخشی شهرداری‌ها قبل و بعد از تشکیل شوراهای اسلامی شهر تفاوت معناداری وجود ندارد. برخی تحقیقات بر عوامل مؤثر بر عملکرد و کارایی شوراهای اسلامی توجه کرده‌اند. ازکیا و ایمانی‌جاجرمی (۱۳۸۴)، عملکرد شوراها را متأثر از مسائل فرهنگی و جامعه‌شناختی می‌دانند و برخی دیگر نظیر هریسی‌نژاد (۱۳۸۱) و دشتی (۱۳۸۸) ریشه در مبانی حقوقی و قانونگذاری می‌دانند. بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که پژوهش مستقلی در خصوص تأثیر نظام سیاسی بر شوراهای اسلامی صورت نگرفته است. از این رو، این تحقیق می‌تواند گامی نو در این زمینه باشد.

### مبانی نظری تحقیق

دولت محلی، نهادهایی هستند که از طریق فرایندهای دموکراتیک و بر پایه اراده شهروندان در مقیاس‌های فراملی ایجاد می‌شوند تا به تصمیم‌گیری و اداره امور محلی بپردازند (ویسی، الف، ۱۳۹۲: ۶۳). این نهادها فاقد حاکمیت هستند و معمولاً در همه نظام‌های سیاسی مشاهده می‌شود. موفقیت هر کشوری در توسعه اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی نه تنها به دولت

1 - Nation-state

2 - Unitary State

3 - Federal State

4 - Regional State

محلی، زاده حکومت مرکزی و در سیطره قدرت او می‌باشد.

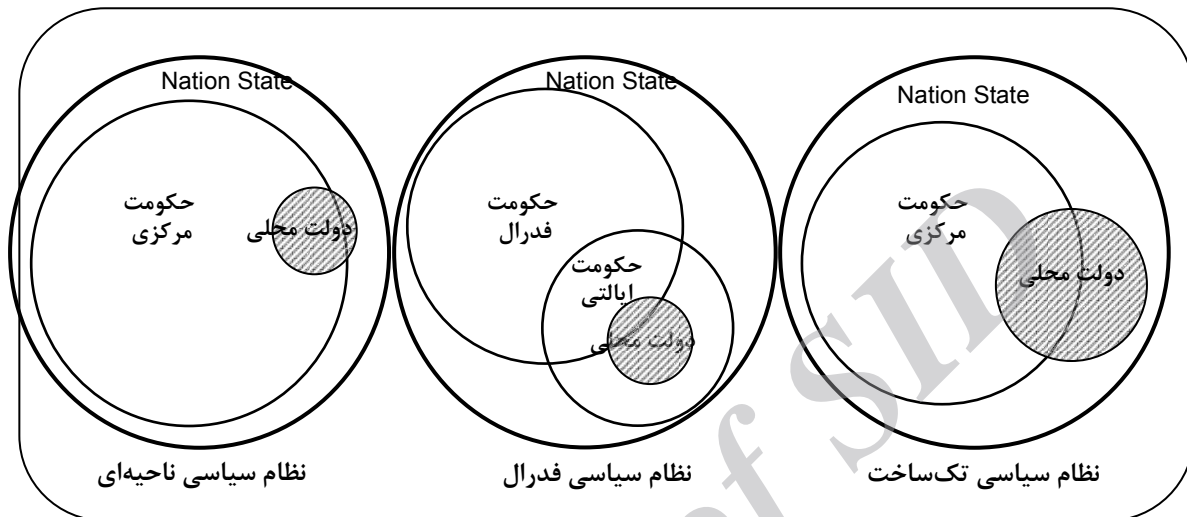
اما الگوی فدرال، جغرافیایی‌ترین نظام سیاسی است که بر اساس تفاوت‌های ناحیه‌ای بنا شده است و عدم تمرکز جزء ذاتی آن است (شکل ۱). در این نظام، ساختار قدرت در سه سطح ملی، ایالتی و محلی بر اساس قانون تقسیم شده است و دولت‌های محلی، درجه بالایی از اختیارات و خودگردانی به‌ویژه در کلانشهرها برخوردار می‌باشند (Dickerson et al, 2009: 332-333). در این سیستم، دولت فدرال یا سطح ملی، مسئولیت امنیت ملی و جنگ، اقتصاد ملی (پول واحد و درآمدهای ارزی)، سیاست خارجی و دیپلماسی را بر عهده دارد و سایر مسائل آموزشی، بهداشتی و درمانی، حمل و نقل، رفاه اجتماعی و خدمات شهری بر عهده دولت ایالتی و محلی است (Caramani, 2014: 183). علاوه بر آن، دولت‌های محلی در نظام فدرال، به وظایف سیاسی، امنیتی و قضایی نیز می‌پردازند و در مراحل فرایندی نیز از مرحله تشخیص و تصمیم‌گیری تا اجرا و نظارت و بازخورد در امور محلی دخالت می‌کنند (حافظنیا و کاویانی‌راد، ۱۳۸۳: ۵۲).

همانگونه که بسیاری از حکومت‌های متمرکز و تک‌ساخت به‌سوی تمرکززدایی و عدم تمرکز در حال گام برداشتن هستند، بسیاری از حکومت‌های فدرال نیز در برخی امور جهت تمرکز و تمرکزگرایی اقداماتی انجام داده‌اند؛ به عبارت دیگر، دو الگوی فدرال و بسیط به ترتیب کشش به سمت عدم تمرکز و تمرکز دارند. بر این اساس، نوع سوم از نظام سیاسی به نام نظام سیاسی ناحیه‌ای که تعدیل‌کننده دو نظام دیگر است، شکل گرفت. در نظام سیاسی ناحیه‌ای که نیوتون و دیس آن را «نظام سیاسی شبه فدرال» می‌نامند (Newton & Deth, 2009: 114)، بدنه اصلی کشور به‌صورت تک ساخت اداره می‌شود، اما از سوی حکومت مرکزی به مناطق ویژه‌ای از کشور که دارای تفاوت‌های

حکومت قابل تفکیک نیست. حکومت مرکزی بر اساس نیاز در واحدهای سیاسی فروملی، دفاتر و سازمان‌های نمایندگی خود را ایجاد می‌کند تا سیاست‌های واحد و یکسان خود را بدون توجه به تفاوت‌های جغرافیایی بر فضای کشور اعمال کنند (Newton & Deth, 2009: 116). این سازمان‌ها بر حسب دستوری که از مرکز صادر می‌گردد، انجام وظیفه می‌کنند و خود هیچ‌گونه اختیاری ندارند. در این الگو، حکومت مرکزی به‌ویژه در کشورهای پهناور و پرجمعیت، به‌منظور ارتباط بیشتر خود با مردم و در جهت گسترش مشروعیت سیاسی خود و متأثر از جهانی شدن دموکراسی، دولت‌های محلی را در مقایسه‌های محلی به‌ویژه در شهرها و کلانشهرها ایجاد می‌کند، اما دولت‌های محلی به‌شدت مورد نظارت و کنترل حکومت مرکزی است و نقش آفرینی آنها تابع میزان اختیار واگذار شده و درجه قبض و بسط قدرت حکومت مرکزی است. معمولاً قلمرو وظایف آنها به امور خدماتی و عمرانی سطحی محدود می‌شود و به لحاظ فرایندی نیز در اموری در حد تشخیص، پیشنهاد به سازمان‌های حکومتی، تصمیم‌گیری مشروط و نظارت بر پروژه‌ها با هماهنگی دولت مرکزی یا نهادهای محلی آن دخالت می‌کنند (حافظنیا و کاویانی‌راد، ۱۳۸۳: ۵۲)؛ بنابراین در این سیستم، میزان اعتماد به دولت‌های محلی از درجه پایین‌تری برخوردار بوده و تفویض اختیار به آنان، شامل فعالیت‌های جزئی و کم اهمیت است و معمولاً فعالیت برنامه‌ریزی شده از اختیارات حکومت مرکزی محسوب می‌شود. در این نوع نظام سیاسی که بر مبنای سیستم بوروکراسی اطاعت‌پذیری عمودی شکل گرفته است، معمولاً ناکارآمدی و فساد در آن زیاد به چشم می‌خورد (Coulsonb, 1995: 9). ساختار توزیع فضایی قدرت و جایگاه دولت محلی در نظام سیاسی تک‌ساخت در بخشی از شکل ۱ آمده است. جایی که دولت محلی ریشه اندکی در میان ملت دارد و دولت

سیاسی خودگردان در امور حساس ملی تابع حکومت مرکزی می‌باشند و حکومت مرکزی در مسائل منطقه‌ای و ملی دست بالا را دارد.

فرهنگی، قومی و زبانی با بدنه اصلی کشور هستند، خودگردانی در قالب «حکمرانی داخلی» اعطا می‌شود (نظیر نظام سیاسی بریتانیا و اسپانیا). اما این واحدهای



شکل ۱: ساختار نظام‌های سیاسی

منبع: نگارندگان

اسناد و گزارش‌های شورای نگهبان قانون اساسی، گردآوری شده است. سپس به‌وسیله روش تحلیل محتوا، داده‌های تحقیق مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

### یافته‌های تحقیق

#### – ساختار نظامی سیاسی ایران بر اساس قانون اساسی

با نگاهی مختصر به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متوجه می‌شویم که نظام سیاسی ایران تک ساخت (بسیط) و متمرکز است. در این نظام، ولی فقیه و رهبر جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان رأس هرم قدرت می‌باشد و پس از آن رؤسای قوای مجریه، مقننه و قضائیه به‌عنوان بُعد تکثرگرای ساخت قدرت در فضای سیاسی متمرکز (پایتخت) قرار دارند و متناظر با هر یک از آنان سازمان‌ها و نهادهایی در سطوح تقسیمات کشوری به‌صورت سلسله مراتبی در نظر گرفته شده است. این

### روش تحقیق

این تحقیق به دنبال پاسخگویی به این مسئله است که نظام سیاسی چه تأثیری بر کارایی شوراهای اسلامی شهر در ایران داشته است؟ در پاسخ به مسئله تحقیق، فرضیه تحقیق این است که نظام سیاسی متمرکز ایران بر ابهام و ضعف قوانین پایه شورا، میزان اندک اختیارات شورا، عدم استقلال مالی و تصمیم‌گیری شورا، عدم ضمانت اجرایی مصوبات شورا، نوپا بودن شوراهای و بی‌کیفیتی بازیگران شوراهای اسلامی شهر تأثیر گذاشته و به‌عنوان مهمترین عامل ناکارآمدی دولت محلی شهری در ایران عمل کرده است. برای ارزیابی فرضیه، داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز تحقیق بر پایه اطلاعات کتابخانه‌ای از اسناد، کتاب‌های مرتبط با تحقیق؛ نظیر قانون اساسی، قوانین و اصلاحیه‌های متعدد قانون عادی شوراهای اسلامی ثبت در روزنامه رسمی کشور به‌عنوان معتبرترین نهاد متولی امر در ایران و

کشور» در کنار مجلس شورای اسلامی نام برده و در حقیقت آن را هم‌شأن سطح قوه مقننه قرار داده است، اما در اصل هفتاد و یکم بیان شده که «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی، می‌تواند قانون وضع کند». عموم مسائل، اعم از مسائل ملی و محلی است. از سوی دیگر در اصل یکصدم، شوراها را منحصر به امر «نظارت» در امور محلی کرده است. اگرچه وظیفه تصمیم‌گیری و نظارت مکمل یکدیگر بوده و از اهمیت وظایف پارلمان‌های ملی و محلی است، اما در قانون اساسی مشخص نیست که شوراهای اسلامی دارای هر دو وظیفه فوق هستند یا خیر. این ابهام و یا تناقض آشکار باعث کشمکش‌های زیادی در خصوص وظایف شوراها تا به امروز شده است. برخی به استناد اصل هفتم قانون اساسی، وظایف شوراها را «تصمیم‌گیری و اداره امور محلی» می‌دانند، اما برخی دیگر وظایف شوراها را به استناد اصل یکصدم قانون اساسی منحصر به امر «نظارت در امور محلی» می‌دانند که دیدگاه اخیر مورد توجه شورای نگهبان قانون اساسی بوده است. در تاریخ ۱۴ تیرماه ۱۳۸۲ در پاسخ شورای نگهبان به اصلاح ماده یک قانون شوراها و مواد دیگری از این قانون که در تاریخ ۲۴ اردیبهشت ۱۳۸۲ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده بود، شورای نگهبان به صراحت اعلام می‌کند که «شوراهای موضوع اصل ۱۰۰ قانون اساسی، وظیفه نظارتی دارند» (شورای نگهبان، ۱۳۸۲: ۳۰۹)؛ چرا که بر اساس اصل هفتاد و یکم، مرجع تصمیم‌گیری و وضع قوانین در عموم مسائل، مجلس شورای اسلامی است.

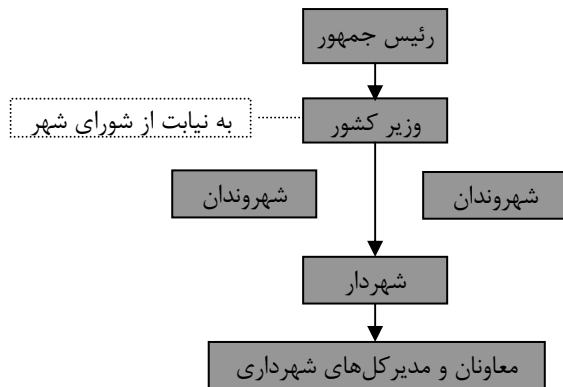
#### – قانون عادی شوراهای اسلامی

همان‌طور که در اصل هفتم قانون اساسی بیان شده است که «موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند»، بر این اساس مجلس شورای ملی در اول آذرماه ۱۳۶۱ «طرح تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری»؛ مشتمل بر ۵۳ ماده و ۲۶ تبصره تصویب کرد (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۶۱: شماره ۱۱۰۲۲). وجود شورای محله در شهرها که نمایندگان آنها شورای منطقه و در نهایت

ساختار بدین معنا است که در بُعد عمودی قدرت و از نظر فضای جغرافیایی متمرکز بوده و رده‌ها و سطوح پایین نهادی و قلمروهای فضایی فاقد قدرت سیاسی و یا تفویض شده از کانون نظام سیاسی می‌باشد که نقش مطیع و منفعل و اجرا کننده تصمیمات مرکز را ایفا می‌کنند. در کنار قوای سه گانه، قانون اساسی (اصل هفتم)، شوراهای اسلامی را به‌عنوان یکی از ارکان تصمیم‌گیرنده نظام جمهوری اسلامی در سطوح محلی تعریف کرده است (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۶: ۳۲). اما تاکنون و بر اساس اصول بُعدی و قوانین عادی، شواهدی مبنی بر این ادعا در ایران ظاهر نشده است (نگاه کنید به: ادامه مقاله). علاوه بر نهادهای فوق، مراکز دیگری از قدرت؛ نظیر مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان و مجلس خبرگان در ساختار نظام سیاسی ایران وجود دارد که باعث پیچیده شدن این نظام و تمرکز جغرافیایی آن شده است.

#### – شوراهای اسلامی در قانون اساسی

مبنای شکل‌گیری شوراهای اسلامی در ایران، مفاد ذکر شده اصول شوراهای اسلامی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که از آیات قرآن و موازین اسلام اخذ شده است. اصول و مواد ذکر شده در قانون اساسی در خصوص شوراهای اسلامی، به‌صورت تلویحی در بند هشت اصل سوم قانون اساسی و به‌طور مستقیم و آشکار در اصل ششم، اصل هفتم و فصل هفتم قانون (اصل یکصدم، اصل یکصد و یکم، اصل یکصد و دوم، اصل یکصد و سوم، اصل یکصد و چهارم، اصل یکصد و پنجم و اصل یکصد و ششم) اشاره شده است (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۶). هر چند متن قانون اساسی و مفاد آن، اصول و مفاهیم کلی است (به جزئیات نپرداخته است) که در حکم نقشه راه برای جمهوری اسلامی ایران است، اما در برخی موارد و به‌ویژه در خصوص شوراهای اسلامی گویا و شفاف نیست. در قانون اساسی مشخص نشده است که شوراها «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی و ...» دارای چه اختیاراتی هستند. اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای اسلامی را یکی از «ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور



شکل ۲: مدل اداره امور شهرهای ایران در دوره ۱۳۵۷-۱۳۷۸

منبع: ویسی، ب. ۱۳۹۲: ۱۵۱

در اصلاحیه ۲۹ تیر ۱۳۶۵، مدت اعتبار شوراهای ۲ سال به ۴ سال ارتقا یافت (ماده ۳) و برای نخستین بار (از دوره مشروطیت تا سال ۱۳۶۵) مفهوم اعضای علی‌البدل در قوانین نهادهای محلی وارد شد (روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۵: شماره ۱۲۰۷۴). در اصلاحیه ۱۳۶۹ حداقل سن کاندیدا برای عضویت در شورای اسلامی شهر از ۲۲ سال به ۲۵ سال افزایش یافت (همان، ۱۳۶۹: شماره ۱۳۳۴۶). در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، برای نخستین بار سطح سواد خواندن و نوشتن برای کاندیداها الزامی کرد (همان، ۱۳۷۵: شماره ۱۴۹۵۷). در اصلاحیه این قانون در آبان ۱۳۸۲، شرط سواد برای کاندیداها در شوراهای اسلامی شهرها تغییر یافت و حداقل داشتن مدرک تحصیلی فوق دیپلم یا معادل آن، از شروط لازم برای کاندیداتوری در شوراهای کلان‌شهرها مصوب گردید (همان، ۱۳۸۲: شماره ۱۷۰۹۲). در اصلاحیه ۱۳۸۶ این شرط به لیسانس یا معادل آن ارتقا یافت (همان، ۱۳۸۶: شماره ۱۸۳۰۷) (جدول ۱).

ارزیابی عملکرد دولت محلی شهری در نظام‌های سیاسی متمرکز ...

شورای شهر را تشکیل می‌دهند، قطعی و لازم‌الاجرا بودن نظر شورای مافوق برای اختلاف میان شورا مادون و مقامات اجرایی و عضویت شورای استان در کمیته برنامه‌ریزی استان با داشتن حق رأی (ماده ۴۰ بند ۳) از شاخصه‌های مهم این قانون است، اما وجود جنگ تحمیلی ۸ ساله ایران و عراق، وجود نیروهای واگرا و مرکزگرای در قالب اقوام و نگاه امنیتی نظام جمهوری اسلامی ایران، باعث شد تا قانون شوراهای مصوب ۱۳۶۱ هرگز اجرا نگردد (ویسی، ب. ۱۳۹۲، ۱۵۰). بر این اساس، مجلس شورای ملی قانون الحاق یک تبصره به ماده ۵۳ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری در تاریخ ۲۸ مهر ۱۳۶۴ از تصویب گذراند که «تا تشکیل شورای اسلامی در هر شهر، وزیر کشور یا سرپرست وزارت کشور جانشین شورای اسلامی آن شهر در مورد مربوط به شهرداری‌ها خواهد بود» (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۶۴: شماره ۱۱۸۵۵). هر چند تا پیش از این هم وضعیت به همین صورت بود، اما از این تاریخ به بعد مدیریت شهری ایران تا تشکیل شوراهای اسلامی (اردیبهشت ۱۳۷۸) رسماً از طرف دولت مرکزی اداره می‌گردید (شکل ۲).

عملی نشدن یک فصل از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پس از انقلاب اسلامی همواره دغدغه برخی از نیروهای ملی و نمایندگان مجلس شورای ملی (اسلامی) بوده است. بر همین اساس، قانون طرح تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱ بارها دستخوش تغییرات گسترده‌ای شد و از نظر شکلی و محتوایی تغییر کرد. تا جایی که اصلاحیه‌های این قانون و قوانین بعدی تا سال ۱۳۸۶ به ۱۵ قانون اصلاحیه مواد، الحاق مواد، الحاق تبصره، ماده واحده و استفساریه رسید.

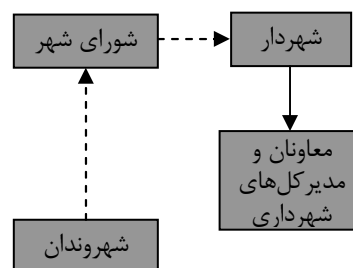
جدول ۱: ویژگی‌های انتخاباتی شوراهای اسلامی (بر حسب سال)

شاخصها	قانون ۱۳۶۱	اصلاحیه ۱۳۶۵	اصلاحیه ۱۳۶۹	اصلاحیه ۱۳۷۵	اصلاحیه ۱۳۸۲	اصلاحیه ۱۳۸۶
حداقل سن کاندیدها	۲۲	۲۲	۲۵	۲۵	۲۵	۲۵
حداقل سن رأی‌دهندگان	۱۵	۱۵	۱۵	۱۵	۱۵	۱۸
شرایط سکونتی کاندیدا	۱	۱ سال متصل به زمان ثبت‌نام یا سابقه نمایندگی مجلس	۱	۱	۱	۱
شرایط سکونتی رأی‌دهنده	۱	۱ سال متصل به اخذ رأی	۱	۱	۱	۱
شرایط سواد	داشتن سواد جزء شرایط نمی باشد اما در صورتی که آراء کاندیدها برابر شود اولویت با کسی است که سواد دارد.	خواندن و نوشتن	روستاها	خواندن و نوشتن	روستاهای تا ۲۰۰ خانوار	خواندن و نوشتن
			شهرهای تا ۱ میلیون نفر	دیپلم یا معادل	روستاهای بیشتر از ۲۰۰ خانوار	دیپلم
			شهرهای بیش از یک میلیون نفر	فوق دیپلم یا معادل	شهرهای تا ۲۰ هزار نفر	فوق دیپلم یا معادل
					شهرهای بیش از ۲۰ هزار نفر	لیسانس یا معادل
مدت اعتبار شورا	۲	۴	۴	۴	۴	۴

منبع: روزنامه رسمی کشور، استفاده از متون قانون شوراهای و اصلاحات آن در سال‌های فوق، (گردآوری و تنظیم از نگارنده)

در این قانون هیأت مرکزی حل اختلاف به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر تخلفات و اعتراضات شوراهای شهر متشکل از یکی از معاونین رئیس جمهور، معاون سیاسی و اجتماعی وزارت کشور، یکی از معاونین رئیس قوه قضائیه به انتخاب رئیس این قوه، یکی از معاونین دادستان کل به انتخاب دادستان کل و ۳ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی است. این در حالی است که نمایندگان شوراهای و اعضای شورا در این هیئت در نظر گرفته نشده است. هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان به عضویت استاندار، عالی‌ترین مقام قضایی استان، دو نفر به انتخاب هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات و یک نفر از اعضای شورای اسلامی شهر مرکز استان به انتخاب شورا تشکیل خواهد شد. در صورتی که شورای حل اختلاف استان، مصوبات شورای شهر را مغایر با وظایف و اختیارات قانونی آنها و مغایر قوانین عمومی کشور بداند، مصوبات شورا با تأیید هیأت مرکزی حل اختلاف لغو خواهد کرد و نظر این هیئت قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود. علاوه بر آن، شوراهای کلان‌شهرها در صورت انحراف از وظایف قانونی، بنا به

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب اول خرداد ۱۳۷۵ از نظر ساختاری به نسبت قوانین قبلی تغییرات فراوانی در آن اعمال شد. شورای محله و منطقه در شهرها منحل شد و اعضای شورای شهر از ۷ نفر در کلان‌شهرها (شهرهای با جمعیت بیش از یک میلیون نفر) به ۱۱ نفر و شورای شهر تهران به ۱۵ نفر تغییر یافت (ماده ۷) که به صورت مستقیم از طرف شهروندان در یک مرحله انتخاب خواهد شد. این بدین معنای است که هر عضو شورای شهر، نماینده و منتخب محله یا منطقه شهری نیستند، بلکه منتخب کل جمعیت شهری می‌باشند (شکل ۳).



شکل ۳: مدل اداره امور شهرهای ایران بر اساس قانون شوراهای

اسلامی مصوب ۱۳۷۵

منبع: ویسی، ۱۳۹۲: ۱۵۱



انحلال شورای شهر، استاندار جانشین شورا خواهد بود و جانشین شورای تهران، وزیر کشور خواهد بود (ماده ۸۵) (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۷۵: شماره ۱۴۹۵۷). این عمل در مورد شورای شهر تهران در دوره اول شوراهای اسلامی اتفاق افتاد.

پیشنهاد هیأت استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی منحل می‌گردد. همچنین این هیئت سلب عضویت در مورد اعضای شوراهای با پیشنهاد هیأت حل اختلاف استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی خواهد بود (مواد ۸۲-۷۹) (جدول ۲). در صورت

جدول ۲: ترکیب اعضای هیئتهیئت حل اختلاف شوراهای اسلامی و وظایف آنها

قانون ۱۳۷۵/۳/۱		قانون ۱۳۶۱/۹/۱		
اعضاء	وظایف	اعضاء	وظایف	
رسیدگی به شکایات مبنی بر تخلفات و اعتراضات شوراهای لغو مصوبات شورای شهر به صورت قطعی و لازم‌الاجرا، انحلال شوراهای شهر، سلب عضویت از شوراهای شهر	یکی از معاونین رئیس جمهور، معاون سیاسی و اجتماعی وزارت کشور، یکی از معاونین رئیس قوه قضاییه، یکی از معاونین دادستان کل، ۳ نفر از نمایندگان مجلس	_____	_____	هیئت حل اختلاف مرکزی
لغو مصوبات شورای شهر و ارسال به هیئت مرکزی برای تأیید، انحلال شوراهای روستا، سلب عضویت در مورد اعضای شوراهای روستا و بخش و شهرک، پیشنهاد به هیئت حل اختلاف مرکزی برای سلب عضویت اعضای شورای شهر	استاندار، عالی‌ترین مقام قضایی استان، دو نفر به انتخاب هیأت مرکزی حل اختلاف، یک نفر از اعضای شورای اسلامی شهر مرکز استان	رسیدگی به تخلفات و انحرافات شوراهای و در صورت لزوم انحلال آنها	نماینده شورای عالی قضایی؛ نماینده وزارت کشور؛ نماینده شورای عالی استانها	هیئت حل اختلاف استان
رسیدگی به شکایات شهرستان	سه نفر به انتخاب هیأت حل اختلاف استان	_____	هیئت حل اختلاف استان می‌تواند شعبه شهرستان داشته باشد اما رأی قطعی با هیئت استان است	هیئت حل اختلاف شهرستان
قانون ۱۳۸۲/۸/۲۷		قانون ۱۳۸۲/۷/۶		
وظایف	اعضاء	وظایف	اعضاء	
همان قبلی، اما در مورد تخلف اعضای شوراها (تهران، استان و عالی استان‌ها) متناسب با نوع تخلف مجازات‌های متنوعی در نظر گرفته شده است.*	همان قبلی	جهت رسیدگی به شکایات از شورای استان و شورای عالی استانها و شورای شهر تهران؛ سلب عضویت موقت یا تا پایان دوره شورا اعضای شورای استان و شورای عالی استانها؛ لغو مصوبات شورای شهر به صورت قطعی و لازم‌الاجرا، انحلال شوراهای شهر	یکی از معاونین رئیس جمهور، معاون ذی‌ربط وزارت کشور، رئیس یا یکی از معاونین دیوان عدالت اداری، یکی از معاونین دادستان کل کشور، دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، سه نفر از اعضای شورای عالی استانها	هیئت حل اختلاف مرکزی
همان قبلی، اما در مورد تخلف اعضای شوراها (شهر و شهرستان) متناسب با نوع تخلف مجازات‌های متنوعی در نظر گرفته شده است	استاندار به عنوان رئیس هیئت، رئیس کل دادگستری استان، یک نفر از اعضای شورای استان، دو نفر از نمایندگان استان مربوطه در مجلس شورای اسلامی	جهت رسیدگی به شکایات از شورای شهر و شورای شهرستان؛ سلب عضویت موقت یا تا پایان دوره شورا اعضای شوراهای روستا، بخش، شهر و شهرستان؛ لغو مصوبات شورای شهر و ارسال به هیئت مرکزی برای تأیید، انحلال شوراهای روستا	استاندار به عنوان رئیس هیئت، رئیس کل دادگستری استان، دو نفر از اعضای شورای استان، یک نفر از نمایندگان استان مربوطه در مجلس شورای اسلامی	هیئت حل اختلاف استان
همان قبلی، اما در مورد تخلف اعضای شوراهای روستا و بخش، متناسب با نوع تخلف مجازات‌های متنوعی در نظر گرفته شده است	همان قبلی	جهت رسیدگی به شکایات از شورای روستا و بخش	فرماندار به عنوان رئیس هیئت، رئیس دادگستری شهرستان، دو نفر از اعضای شورای شهرستان، یک نفر به انتخاب هیأت حل اختلاف استان	هیئت حل اختلاف شهرستان

\* اخطار کتبی؛ کسر از مبالغ دریافتی بابت عضویت در شورا؛ محرومیت از عضویت در هیأت رئیسه و نمایندگی در شوراهای فرادست؛ سلب عضویت موقت از یک ماه تا یک سال؛ سلب عضویت برای باقیمانده دوره شورا؛ ممنوعیت ثبت نام در انتخابات شوراهای برای مدت حداقل یک دوره؛ سلب عضویت دائم از عضویت در شورا و ممنوعیت ثبت نام در انتخابات شوراهای.

منبع: روزنامه رسمی کشور، متون قانون شوراهای اسلامی و اصلاحات آن در سال‌های ۱۳۶۱، ۱۳۷۵، ۱۳۸۲ و ۱۳۸۶. (گردآوری و تنظیم: از نگارنده)

این قانون اعضای شورای شهر تهران ۳۱ نفر منظور گردید. در قانون مصوب ۶ مهرماه ۱۳۸۲ برای ضمانت اجرایی مصوبات شوراها «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها کرده است و در صورت تخلف به مقامات مافوق اعلام و در مراجع ذیصلاح رسیدگی می‌شود». «مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرد، لازم‌الاجرا می‌باشد» (ماده ۴۳ و ۴۵ اصلاحیه ۸۲/۷/۶؛ روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۲: شماره ۱۷۰۹۲). در قانون ماده واحد ۴ آبان ۸۲، حکم شهرداران را باید وزیر کشور یا استاندار صادر کند، اما در صورت عدم صدور حکم از جانب وزیر کشور یا استاندار و اصرار شورا برای انتصاب فرد معرفی کرده به سمت شهردار، نظر شورای حل اختلاف ذی‌ربط را لازم‌الاجرا می‌داند (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۲: شماره ۱۷۱۱۴).

بررسی اسناد و گزارش‌های شورای نگهبان نشان می‌دهد که مصوبات مجلس شورای اسلامی در خصوص شوراهای اسلامی در سال ۱۳۸۲، ریشه در سال ۱۳۸۱ دارد. در این سال مصوبات مجلس شورای اسلامی در خصوص شوراهای بارها برای تأیید به شورای نگهبان ارسال شده و هر دفعه شورای نگهبان مواد و بندهای متعددی از آنها را مغایر با قانون اساسی و در برخی موارد مغایر با شرع دانسته است. همانطور که پیش‌تر آمد، شورای نگهبان وظایف شوراهای اسلامی را بر طبق قانون اساسی وظایف «نظارتی» می‌داند. بر این اساس در سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۲ مواردی از جمله «انتخاب و برکناری شهردار»، «انتخاب و برکناری دهیار»، «تصویب، اصلاح و تفریغ بودجه سالیانه»، «تصویب نام معابر و مکان‌های شهری»، «حق رأی در شورای برنامه‌ریزی»، «تعیین ضوابط و تصویب دستور

پس از آنکه یک دوره شوراهای اسلامی شهر (و روستا، بخش و شهرک) در سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۸۱ برگزار شد، هیئت دولت با ارسال لایحه اصلاح قانون شوراهای اسلامی به مجلس شورای اسلامی تلاش‌هایی برای اصلاح و بسط قانون شورای اسلامی کرده است. به نظر می‌رسد که مجلس شورای اسلامی در دوره ششم (۱۳۷۹-۱۳۸۳) - که اکثریت کرسی‌های آن در اختیار نیروهای اصلاح‌طلب بوده است - با رویکرد انبساطی برخورد کرده و سعی کرده است به نهادسازی و تقویت شوراهای اسلامی به‌عنوان دموکراتیک‌ترین نهاد در ایران بپردازد. از این رو مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۲ طی چهار مصوبه تلاش کرد تا قانون شوراهای اسلامی را سامان دهد و ابهامات و اشکالات آن را بر طرف کند. بر این اساس هیئت‌های حل اختلاف که ترکیب اعضای آن در قانون ۱۳۷۵ کاملاً کارگزاران حکومت مرکزی بودند، در اصلاحیه مهرماه ۱۳۸۲ با حضور نمایندگان شوراها تا حدودی موازنه کارگزاران نهادهای حکومتی - مردمی برقرار شد. این وضعیت در خصوص هیئت حل اختلاف استان و شهرستان نیز تا حدود مشابهی تکرار شده است (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۲: شماره ۱۷۰۹۲) (جدول ۲). در این دوره مجلس بر آن بوده است تا ساختار سلسله مراتبی شورا را بر اساس تقسیمات کشور تکمیل کند و تا حدودی روح استقلال نسبی و ضمانت اجرایی تصمیمات شوراها را تأمین کند. در ۵ مرداد ماه ۱۳۸۲ مجلس شورای اسلامی براساس قانون اساسی و در راستای تقسیمات کشوری شوراهای شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها را به شوراهای روستا، شهر و بخش اضافه کرد و شورای شهرک را حذف کرد (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۲: شماره ۱۷۰۳۹). بر اساس این قانون، تعداد اعضای شوراها در سطوح مختلف تغییر کرد. در کلان‌شهرهای یک تا دو میلیون نفر، ۲۱ عضو و برای کلانشهرهای بیش از دو میلیون نفر، ۲۵ عضو در نظر گرفته شد. در

در شورای برنامه‌ریزی، تصویب بودجه در متون آن آمده است، مخالف با قانون اساسی و موازین شرع نداسته است.

این تنها مجلس ششم نبود که قانون شوراها را در دستور کار خویش قرار داده بود. مجلس هفتم نیز بار دیگر قوانین اصلاحی در خصوص شوراها را به تصویب رساند. در قانون ماده واحده ۴ مرداد ۱۳۸۵، تعداد اعضای شورای شهر (و سایر شوراها) مورد توجه قرار گرفته و مبنای عمل سومین انتخابات شوراهای اسلامی را قانون ۱۳۷۵ ذکر کرده است. بر این اساس قانون ۱۳۸۲ نادیده گرفته شده، اما به معنای حذف قانون ۱۳۸۲ نبوده است. در ۲۷ آبان ۱۳۸۶ بار دیگر اصلاح قانون شوراها در دستور کار مجلس قرار گرفت که عمدتاً به اصلاح نگارشی و ادبی متن قانون انجامید و در مواردی ارسال گزارش حسابرس شورا از شهرداری به وزارت کشور، تغییر حداقل سواد کاندیداها (جدول ۱) و کاهش نمایندگان شورا از دو نفر به یک نفر در هیئت حل اختلاف استان از موارد مهم این قانون است (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۶: شماره ۱۸۳۰۷).

بر اساس آخرین اصلاحات و تغییرات قانون شوراها، وظایف و اختیارات شورای شهر که وظایف و اختیارات کلان‌شهرها نیز می‌باشد در جدول ۳ به پنج دسته تقسیم شده است که مهمترین وظیفه آنان نصب و عزل شهردار به تأیید وزیر کشور و تصویب بودجه سالانه شهرداری است. در این قانون به نظر می‌رسد که عمده وظایف شوراها مربوط به شهرداری‌هاست که علاوه بر موارد فوق، تمرکز بر توسعه معابر، رفت و روب، نام‌گذاری و اصلاح نام مکان‌های شهری و فضای سبز از اهم وظایف و اختیارات آنها است. همچنین لیست گسترده‌ای از وظایف در حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی شهر در قانون شوراها بیان شده است که عمدتاً دارای ماهیت ارشادی، مشاوره‌ای، راهنمایی، شناسایی، تشویقی، محافظتی و پیشنهادی می‌باشد.

«تصویب آئین‌نامه» و هر گونه اختیار برای انتخاب، تصویب، اصلاح و متمیم برای شوراها که در مصوبات مجلس شورای اسلامی در خصوص وظایف شوراهای اسلامی آمده است، «زاید بر وظایف نظارتی موضوع اصل یکصدم قانون اساسی» قلمداد کرده است (شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۱۲۴-۱۱۷؛ ۱۴۸-۱۴۷؛ ۱۵۲-۱۵۱؛ ۱۵۴). مواردی نظیر «تعیین عوارض» را از امور تقنینی می‌داند که باید توسط مجلس شورای اسلامی تعیین گردد و آن را مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی دانسته است (شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۴۹) و مطابق اصل ۵۳ قانون اساسی، کلیه دریافتی‌ها باید به حساب خزانه‌داری کل واریز گردد؛ لذا موارد مشمول دریافت عوارض و واریزی به حساب شهرداری مغایر اصل ۵۳ می‌باشد (شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۱۱۹). مجلس شورای اسلامی در تیرماه ۱۳۸۲ در اصلاحیه ماده یک قانون شوراها تصویب کرد که «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی ... با مشارکت مردم شوراهایی به نام روستا، شهر و ... تشکیل می‌شود»، اما بر اساس دیدگاه نظارتی برای وظایف شوراهای اسلامی است که شورای نگهبان، این ماده را مغایر اصل یکصدم قانون اساسی دانسته و مجلس را موظف کرده، عبارت «با مشارکت مردم» را حذف کرده و عبارت «با نظارت شوراهایی به نام ...» را اضافه و در ماده گنجانده شود (شورای نگهبان، ۱۳۸۲: ۳۰۹).

رفت و برگشت‌های قانون شوراها بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در سال‌های آغازین دهه ۸۰، باعث شد تا با اصلاحاتی از سوی مجلس شورای اسلامی و با شرط و تبصره‌هایی موارد فوق در مهرماه ۱۳۸۲ به تأیید شورای نگهبان برسد (شورای نگهبان، ۱۳۸۲: ۵۱-۵۰). این در حالی است که شورای نگهبان در قوانین و اصلاحیه‌های قبلی قانون شوراهای اسلامی در سال‌های ۱۳۶۹، ۱۳۶۱، ۱۳۷۵، که بسیاری از موارد فوق نظیر انتخاب شهردار و دهیار، حق رأی

مشخص نیست. آیا نظارت شوراهای از نوع استصوابی است یا استطلاعی (اطلاعی). آیا جلب نظر شورا برای تصمیمات و اجرای تصمیمات امور محلی الزامی است یا خیر؟

قائل نبودن رکن تصمیم‌گیری برای شوراهای و تسلط رویکرد نظارتی به شوراهای، موارد نظارتی متعددی بر عهده شورای شهر گذاشته است، اما در هیچ یک از قانون‌های گذشته و قانون فعلی مفهوم نظارت، ابزار و حدود و اختیارات آن را تشریح نکرده و نوع نظارت

جدول ۳: وظایف شوراهای اسلامی شهر

امور قضایی	نظارتی و محافظتی	مشورتی و پیشنهادی	تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی	امور اجرایی
ندارد	نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا؛ نظارت بر شهرداری؛ نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر؛ نظارت بر تماشاخانه‌ها، سینماها، گورستانها و غسلخانه؛ وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری؛ نظارت بر اجراء طرح‌های توسعه معابر، خیابانها، میداين و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی شهر؛ نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری؛	بررسی و شناخت کمبودها و نیازها و تهیه طرحها و پیشنهادها اصلاحی به مقامات ذی‌ربط؛ همکاری با مسئولین اجرایی بنا به درخواست آنان؛ برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم با موافقت دستگاههای ذی‌ربط؛ 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؛ همکاری با شورای تأمین شهرستان؛ بررسی و تأیید طرحهای هادی و جامع شهرسازی و ارسال به مراجع ذی‌ربط برای تصویب نهایی	انتخاب شهردار و معرفی آن به استاندار یا وزیر کشور برای صدور حکم؛ عزل شهردار؛ تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریح بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات وابسته؛ تصویب بودجه شورای شهر؛ تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری؛ تصویب معاملات شهرداری و نظارت بر آنها؛ تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکتهای وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور؛ تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر؛ تصویب آئین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری؛ تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری؛ تصویب نامگذاری و تغییر نام معابر، میداين، خیابانها، کوچه و کوی در حوزه شهری؛ تصویب مقررات لازم جهت هر نوع مطلب، نوشته یا تابلو بر روی دیوارهای شهر؛ تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری؛ تصویب نرخ کرایه وسائط نقلیه درون شهری؛ وضع مقررات ایجاد و اداره میدان‌های خرید و فروش مایحتاج عمومی	اقدام برای تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی و تأسیس تعاونی‌ها و توزیع ارزاق عمومی با توافق دستگاہهای ذی‌ربط؛ تهیه وسایل حمل اموات؛

منبع: مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با اعمال آخرین اصلاحات (گردآوری و تنظیم از نگارنده)

محلی که باید دارای صلاحیت وضع مقررات درباره امور محلی باشند، نهاد دیگری به نام مجلس شورای اسلامی که بسیار قدرتمندتر از شوراهای است، این اختیارات را بر عهده دارد و می‌تواند در امور محلی قانونگذاری کند. از این رو صلب صلاحیت ذاتی شوراهای اسلامی برای تصمیم‌گیری در امور محلی و اعطای صلاحیت عام تقنینی به مجلس در تمام امور ملی و محلی کشور، باعث شده تا شوراهای دچار ضعف فلسفی و علت وجودی باشند، اما بر اساس اصل یکصدم قانون اساسی، شوراهای اسلامی دارای ماهیت «نظارت بر امور محلی» هستند. هر چند با وظایف نظارتی می‌توان برخی موارد مرتبط را تصمیم‌گیری کرد و اداره امور را بر عهده داشت، اما در قانون اساسی به روشنی مشخص نشده است که شوراهای اسلامی هم وظیفه تصمیم‌گیری برای اداره امور محلی و هم وظیفه نظارتی بر کلیه امور محلی را دارند یا خیر؟ تفسیرهای مختلف شورای نگهبان از اصول ذکر شده شوراهای اسلامی در قانون اساسی، در موارد متعددی

### تجزیه و تحلیل

متناسب با مؤلفه‌های ذکر شده در فرضیه و اطلاعات به دست آمده در بخش یافته‌های تحقیق، موارد ذیل قابل تجزیه و تحلیل هستند:

- **ضعف قوانین پایه شوراهای اسلامی شهر:** ابهام و ضعف قوانین پایه یا اساسنامه شوراهای اسلامی یکی از عوامل مؤثر در کیفیت عملکردی شوراهای است. بر اساس اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای اسلامی، ماهیت «تصمیم‌گیری و اداره امور محلی» را دارند. با استناد این اصل، دیدگاه قانون اساسی در خصوص شوراهای اسلامی به عنوان رکن تصمیم‌گیر و اداره‌کننده امور در سطوح سلسله مراتبی محلی مختلف کشور، دیدگاه سیاسی - اداری است. از سویی دیگر بر اساس اصل هفتاد و یکم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل (ملی و محلی) در حدود مقرر در قانون اساسی، می‌تواند قانون وضع کند. از این رو شوراهای به عنوان نهادهای دولت

دوره اول شوراها با آن روبرو بوده‌اند، بر طرف کنند. بر همین اساس در قانون مهر ماه ۱۳۸۲ برای ضمانت اجرایی مصوبات شوراها، استانداران، فرمانداران، بخشداران و ... در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند، اما از سویی دیگر هیئت‌های حل اختلاف مرکزی و استان که وظایف بررسی از شکایات شوراها را بر عهده دارند، دارای ترکیب اعضای نمایندگان دولت و کارگزاران حکومت مرکزی (یکی از معاونین رئیس جمهور، معاون ذی‌ربط وزارت کشور، رییس یا یکی از معاونین دیوان عدالت اداری، یکی از معاونین دادستان کل کشور) است که می‌توانند در برابر رأی نمایندگان شوراها (سه نفر از اعضای شورای عالی استان‌ها) و دو نفر از نمایندگان مجلس (که عمدتاً دیدگاه‌های ملی‌گرا دارند)، منافع محلی و کلان‌شهری شوراها را لغو و یا وتو کنند و از این طریق ضمانت اجرایی مصوبات را کاهش دهند. در حالی که این هیئت به ظاهر برای افزایش ضمانت اجرایی مصوبات می‌باشد. این هیئت در قانون ۱۳۷۵ شوراها اسلامی، کاملاً حکومتی و دولتی بوده و نماینده شوراها در آن حضور نداشته است که وضعیت به مراتب بدتری را نشان می‌دهد. این قانون برای شوراها اول و دوم اجرا شده است. هیئت‌های حل اختلاف استان نیز مانند هیئت حل اختلاف مرکزی، غلبه با نیروهای حکومتی و دولت مرکزی است. در اصلاحیه ۱۳۸۲ اگر چه قانونگذار سعی کرده است ترکیب کاملاً حکومتی هیئت‌های حل اختلاف در قانون ۱۳۷۵ را اصلاح کنند، اما همچنان تسلط حکومت مرکزی بر آن سایه افکنده است. این مسئله ارتباط نزدیکی با ساختار و ایدئولوژی نظام سیاسی متمرکز ایران دارد که اجازه توزیع فضایی قدرت و قدرتمند شدن نهادهای خارج از حکومت را نمی‌دهد.

– **میزان اختیارات اندک شوراها:** مهمترین وظیفه شوراها اسلامی شهر (و کلان‌شهرها) نصب و عزل شهردار است که مشروط بوده و باید به تأیید وزیر کشور (در مورد کلان‌شهرها) یا استاندار (سایر شهرها) برسد.

وظایف شوراها را به استناد اصل یکصدم قانون اساسی، نظارتی دانسته است. از این رو این سؤال پیش می‌آید که به چه دلیل شورای نگهبان، اصل هفتم قانون اساسی را نادیده گرفته و اصل یکصدم را معیار قانون اساسی برای تدوین قانون شوراها قرار داده است؟ قائل بودن نقش نظارتی صرف برای شوراها محلی با ماهیت ذاتی آنها که نقش تصمیم‌گیری در امور محلی و در کنار آن فعالیت‌های نظارتی است، در تناقض است. از این دیدگاه است که قانون شوراها اسلامی و اصلاحات آن به‌عنوان اساسنامه این نهاد، کمتر مفاهیمی نظیر انتخاب، نصب، عزل و تصویب (بدون شرط) به چشم می‌خورد و بیشتر مفاهیمی نظیر نظارت، محافظت، حفظ، پیشنهاد، تشویق، ترغیب، همکاری، پیگیری، مشارکت، خودپاری، امداد، ارشاد و راهنمایی دیده می‌شود که هیچ یک مفهوم تصمیم‌گیری را در خود ندارد. از سویی دیگر اگر وظیفه شوراها نظارت است، این امر که هر یک از شهروندان بر اساس اصل هشتم قانون اساسی دارای این اختیار هستند و می‌توانند بر دولت نظارت کنند. پس این همه انتخابات و هزینه برای بیان نظارت بوده است؟ به فرض پذیرش وظایف صرفاً نظارتی شوراها، این نظارت چه نوع نظارتی است و ابزارهای اعمال آن چگونه است. به جز موارد محدودی از اعمال نظارت شورا بر عملکرد شهرداری، بر اساس مفاد قانون و برداشت‌های شوراها، نگهبان، به نظر می‌رسد که نوع نظارت شوراها اسلامی، استطلاعی است؛ یعنی فقط شوراها از امور محلی می‌توانند مطلع بشوند، اما خلاف نظر آنان نیز ممکن است از طرف نهادهای دولتی یا غیر دولتی اجرا گردد. این مسئله که هم خدشه بر قدرت و اختیارات شورا بوده و هم تکلیف و وظایف شورا را به خوبی مشخص نمی‌کند، از آسیب‌های جدی شورا می‌باشد.

– **عدم ضمانت اجرایی مصوبات شورا:** استیضاح و عزل شهردار از جانب شورا به‌عنوان مهمترین فاکتور در ضمانت اجرایی مصوبات شوراها اسلامی شهر است. در مصوبات اخیر قانون شوراها، قانونگذاران سعی کرده‌اند تا حدودی نقیصه عدم ضمانت اجرایی مصوبات را که در

کلان‌شهر باید مطابق با آیین‌نامه‌ها و ابلاغیه‌های دولت (وزارت کشور) باشد. از این دیدگاه شوراهای بایستی در حوزه سلاط و دیدگاه‌های دولت مرکزی (نه شورای عالی استان‌ها و یا مجلس) حرکت کنند. این رویکرد کاملاً با مفاهیم تئوریک تحقیق که بر روح استقلال دولت محلی و عدم تحمیل دیدگاه‌های دولت مرکزی تأکید دارد، در تضاد است. شوراهای شهر (و کلان‌شهرها) در مواردی، تصمیم‌گیری غیر مشروط و عدم تحمیل دیدگاه‌های دولت مرکزی را که کمتر جنبه زیرساختی و اداره امور مهم کلان‌شهری دارد، می‌توانند تصمیم‌گیری کنند (جدول ۴)؛ بنابراین علی‌رغم شکل‌گیری نهادهای محلی مردمی و دموکراتیک در کلان‌شهرهای ایران ما همچنان با نوعی برنامه‌ریزی از بالا به پایین، دولت محور و رابطه عمودی از بالا که عمدتاً در دیدگاه‌های مدیریتی گذشته در شده نوزدهم و نیمه‌اول سده بیستم مشاهده شده بود، مواجه هستیم.

این درحالی است که مرجع نهایی باید شورای عالی استان‌ها که بالاترین مرجع شوراهای است، باشد. در قانون شوراهای برای انتخاب شهردار از جانب شورای شهر، عبارت «نصب شهردار بنا به پیشنهاد شورای شهر و تأیید و حکم وزیر کشور» قید شده که تصمیم‌گیری ناقص و مشروط را نشان می‌دهد. تصویب بودجه، تصحیح و تفریح بودجه سالانه شهرداری، یکی دیگر از وظایف و اختیارات مهم شوراهای شهر است، که هر ساله سازمان شهرداری‌ها به‌عنوان نهاد دولتی، شیوه‌نامه تصویب، اولویت‌های درآمد‌ها و هزینه‌ها و به‌ویژه طرح‌های عمرانی را تعیین و به شوراهای شهرداری‌ها ابلاغ می‌کند؛ بنابراین شوراهای اسلامی شهری نمی‌توانند آن طوری که خواسته و اراده‌شان است، بودجه را تقسیم‌بندی و تصویب کنند. تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور، از دیگر موارد تصمیم‌گیری مشروط شوراهای شهر است. برخی دیگر از تصمیم‌گیری‌های شوراهای اسلامی شهر یا

جدول ۴: انواع تصمیم‌گیری شوراهای اسلامی شهر و موارد آن

نوع تصمیم‌گیری	وظایف شورا
تصمیم‌گیری مشروط	انتخاب شهردار و معرفی آن به استاندار یا وزیر کشور برای صدور حکم. برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم با موافقت دستگاه‌های ذی‌ربط. اقدام در خصوص 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.
تصمیم‌گیری مطابق با آیین‌نامه‌های دولت	تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریح بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات وابسته با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها. 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 لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست‌های ابلاغی دولت از طرف وزارت کشور. تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها.
تصمیم‌گیری قاطع	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 وسائط نقلیه درون شهری. وضع مقررات ایجاد و اداره میدانهای 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.

منبع: مستخرج از جدول ۳ در فصل یافته‌های تحقیق و متن قانون شوراهای اسلامی همراه با آخرین اصلاحات.

کلان‌شهری برداشت نمی‌شود.

**– کیفیت پایین بازیگران شوراها:** کیفیت پایین بازیگران یا عدم حضور نیروهای متخصص در شوراهای اسلامی شهر متأثر از حوزه سیاست است. نظام سیاسی متمرکز و پایتخت محور ایران، فرصت کسب تجربه‌اندوزی نیروهای انسانی در اداره امور کشور در نهادهای محلی مستقل فراهم نکرده است. صدور فرمان، دستور، ابلاغیه، دستورالعمل، آیین‌نامه و مصوبه از بالا (نهادهای ملی) به نهادهای دولتی فروملی نمی‌تواند استعدادها محلی و خلاقیت‌های فردی در مواجهه با مسائل اداره امور عمومی بارور کند. از این رو انسان‌سازی برای اداره امور عمومی به خوبی صورت نگرفته و اعضای نهادهای دولت محلی از کیفیت پایینی برخوردار هستند. علاوه بر آن جایگاه تزیلی شوراهای اسلامی شهر باعث شده تا افراد مجرب و طراز اول کمتر به خود اجازه بدهند که در این نهاد کاندیدا شوند. از سوی دیگر، قانونگذار شرایط مناسبی برای عضویت در شوراهای اسلامی به‌ویژه در کلان‌شهرها در نظر نگرفته است. داشتن حداقل ۲۵ سال سن و دارا بودن مدرک لیسانس و یا معادل آن برای عضویت در شوراهای اسلامی کلان‌شهرها کفایت می‌کند. این در حالی است که در دوره اول و دوره دوم شوراهای، وضعیت سواد و تخصص در سطح به مراتب پایین‌تری بوده است. داشتن سواد خواندن و نوشتن در دوره اول و داشتن فوق دیپلم در دوره دوم، برای عضویت در شوراهای اسلامی کلان‌شهرها کافی بوده است. باید توجه داشت که کلان‌شهرها دارای پیچیده‌ترین و تخصصی‌ترین مسائل و مشکلات شهری، سکونتگاهی و زیستگاهی است که برای حل آنها نیازمند تخصص‌های مختلف در امور مدیریت شهری و تجارب تصمیم‌گیری و مدیریتی در سطح کلان می‌باشد. در این خصوص قانونگذار سعی کرده است تنها تعداد اعضای شوراهای اسلامی کلان‌شهرها در

از سوی دیگر قانون، اختیارات شوراها و وظایف نظارتی آنها را منحصر به امور 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 و ارائه خدمات فرهنگی و تفریحی و نظارت بر ساخت و ساز و تأمین بخشی از زیرساخت‌های شهری توسط شهرداری‌ها عرضه می‌گردد. این در حالی است که شورای شهر و شهرداری تنها یکی از دهها سازمانی هستند که در سطح کلان‌شهرها فعالیت می‌کنند. شعبه‌های محلی و استانی دولت مرکزی، اغلب وظایف دارای سنخ محلی را در کلان‌شهرها عهده‌دار هستند؛ به عبارت دیگر در سطح شهرها قدرت و منابع در اختیار سازمان‌های مختلفی است که دولتی می‌باشد و شوراهای اسلامی به‌عنوان نهاد مردمی و دولت محلی دارای قدرت مانور اندکی هستند. در قانون شوراها به ندرت مواردی در خصوص تصمیم‌گیری و یا نظارت بر مسائل امنیت، بهداشت، آموزش، بیمه، انرژی (آب، برق، گاز)، شبکه‌های ارتباطی و حمل و نقل، فاضلاب، محیط زیست و سیاست شهری یا کلان‌شهری مشاهده می‌شود. با نگاهی گذرا به قانون شوراها و دسته‌بندی صورت گرفته از وظایف شوراها در جدول ۳ و جدول فوق نشان می‌دهد که موارد متعددی از وظایف در حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی شهر در قانون شوراها بیان شده است که عمده‌تاً دارای ماهیت ارشادی، مشاوره‌ای، راهنمایی، شناسایی، تشویقی، محافظتی و پیشنهادی می‌باشد و در مواردی نظیر نام‌گذاری معابر و اماکن شهری و آیین‌نامه 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

شهرها درآمدهای شهرداری از عوارض عمومی و اختصاصی، سهم عمده بودجه شهرداری را تأمین می‌کند، اما این نهاد برای اجرای پروژه‌های عمرانی کلان، از قبیل احداث مترو، اتوبان و پله‌های هوایی بزرگ و تجهیزات حمل و نقل عمومی، نیازمند کمک‌های دولتی می‌باشد که هر ساله سهم هر یک از کلان‌شهرهای تهران، مشهد، تبریز، اصفهان و شیراز مشخص شده و در بودجه کل کشور تصویب می‌گردد. عدم خوداتکایی اقتصادی در کلان‌شهرها کمتر و در شهرهای متوسط و کوچک بسیار بیشتر به چشم می‌خورد. عدم استقلال مالی و وابستگی به کمک‌های دولت مرکزی، استقلال دولت محلی را مخدوش کرده و زمینه دخالت و تأثیرگذاری دولت مرکزی بر دولت محلی را فراهم می‌کند. عدم پرداخت به موقع کمک‌ها و سهم بودجه دولتی به شهرداری‌های کلان‌شهرها در سال‌های اخیر، اجرای برنامه‌های عمرانی کلان‌شهرها و به‌ویژه تهران را به تعویق انداخته است.

#### نتیجه‌گیری

در این مقاله، شوراهای اسلامی شهر به‌عنوان نماد دولت محلی در نظام سیاسی متمرکز ایران مورد مطالعه و بررسی قرار گرفت. به‌نظر می‌رسد نظام سیاسی تک‌ساخت، متمرکز و قطبی شده ایران، تأثیر مستقیمی بر دولت محلی شهری و عملکرد آن داشته است. ساختار و ایدئولوژی تمرکزگرای نظام سیاسی حکومت‌محور ایران، بر اساسنامه و قوانین عادی پایه شوراهای اسلامی شهر اثر گذاشته و مفاد آن را با رویکردی احتیاط‌آمیز و محافظه‌کارانه تصویب کرده است. هر چند مفاد اساسنامه شوراهای اسلامی شهر (فصل هفتم قانون اساسی و قانون عادی شوراها) مبتنی بر اصول دموکراتیک و مردمی تدوین شده است، اما روح کلی آن، با رویکردی انقباضی تدوین شده است و وظایف و اختیارات آن را به صورت

دوره‌های اخیر را افزایش دهد تا شاید افرادی با تنوع ایده‌ها، تفکرات و تجارب بیشتری در شورا عضو شوند، اما این سؤال باقی است که بر چه مبنا یا قاعده‌ای تعداد اعضای شوراهای اسلامی شهر یا کلان‌شهرها را تعیین کرده‌اند.

- **نوپا بودن شورا:** علی‌رغم تجربه بیش از یک سده در حوزه مدیریت شهری و اداره امور محلی دموکراتیک در ایران، شوراهای اسلامی شهر نوپا است. نظام سیاسی متمرکز و محافظه‌کار حکومت محور با نگاه امنیتی نزدیک به دو دهه، اصول قانون اساسی در خصوص نهادهای محلی را اجرا نکرد. سه دوره (۱۲ سال)، از اجرای شوراهای اسلامی در شهرها و کلان‌شهرهای ایران می‌گذرد و اکنون در سال آغازین دوره چهارم هستیم. تجربه ۱۳ ساله برای نهادینه شدن و تثبیت شوراها به‌عنوان نهادی تأثیرگذار و پایدار در مدیریت شهری و کلان‌شهری به نسبت سایر نهادهای تصمیم‌گیر ملی اندک است. اما این مؤلفه تنها متأثر از زمان نیست. خاستگاه شکل‌گیری شوراهای اسلامی در ایران مبتنی بر خواسته‌ها، تلاش‌ها و نیازهای مردمی و دغدغه شهروندان نبوده است. همچنانکه این وضعیت در شکل‌گیری انجمن‌های محلی در دوره مشروطیت وجود داشته است. تصویب قوانین نهادهای محلی در دوره مشروطیت، خواسته روشن‌فکران تحصیل کرده غرب بود و نه مردم. این وضعیت تا حدودی مشابه در انقلاب ۱۳۵۷ هم اتفاق افتاد. پس از آنکه قانون شوراها به مدت ۱۷ سال اجرا نشد، در زمان روی کار آمدن دولت هفتم (۱۳۷۶-۱۳۸۰)، در راستای اصلاحات سیاسی دولت و رویکرد دموکراتیک این دولت، نیاز به شوراها احساس شد. این به معنای آن است که تأسیس شوراها بر اساس یک ضرورت سیاسی بود و نه یک نیاز مردمی فراگیر و مسئله حقوق اجتماعی.

- **عدم خوداتکایی اقتصادی:** عدم استقلال مالی در مورد شوراهای اسلامی معنادار است. هر چند در کلان-



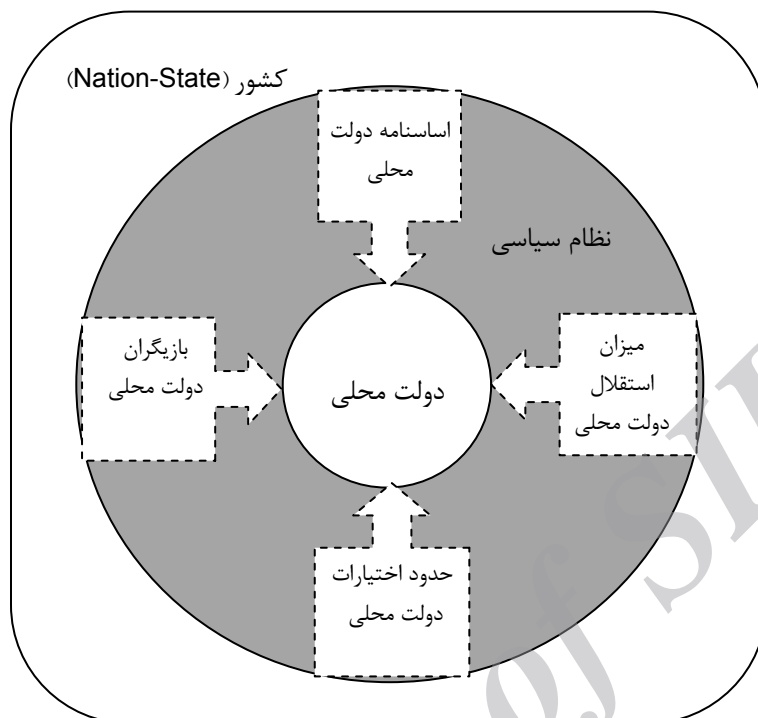
رویکردی تبلیغی و شعارگونه برای دولت محلی، عزت و احترام خوبی قائل است و آن را از لوازم مردم‌سالاری حکومت می‌داند، اما در مقام عمل در نگاه کلان‌کشور، یک نگاه پر تردید و عدم اطمینان نسبت به دولت محلی دارد. از این رو مفاد اساسنامه دولت محلی، این نهاد را منفعل، تحت کنترل و دارای عدم اقتدار در برابر حکومت مرکزی ساخته و بعضاً به دلیل ذات محلی‌گرا و شهروندمحور دولت محلی و ذات تمرکزگرا و حکومت‌محور حکومت مرکزی، تناقض در مفاد قانون آن مشاهده می‌شود.

دیدگاه یکسان‌نگر نظام سیاسی ایران باعث بی‌توجهی به توان‌های محیطی و پتانسیل‌های منطقه‌ای شده و بدون توجه به مقیاس‌های شهری (شهرک، شهرهای کوچک، متوسط، کلان‌شهر و منظومه شهر)، الگوی دولت محلی یکسان (شورا - مدیر) را همراه با وظایف و اختیارات مشابه برای تمامی شهرهای ایران اعمال کرده است. تهدیدات امنیت ملی و دیدگاه حکومت محور نظام سیاسی باعث شد تا اجرای دولت محلی ایران نزدیک به دو دهه پس از انقلاب اسلامی اجرا نگردد. اجرای قانون شوراهای اسلامی در سال‌های پایانی دهه ۷۰ شمسی، از دل جنبش‌های مردمی و مطالبات شهروندی به وجود نیامد، بلکه بر اساس ضرورت سیاسی دولت اصلاح طلب و خواسته حکومت مرکزی برای ترمیم و توسعه مقبولیت (مشروعیت) سیاسی ایجاد شد.

نتایج نظری قابل‌تعمیم تحقیق این است که دولت محلی در هر کشور، متأثر از نظام سیاسی است. نظام سیاسی بر اساسنامه دولت محلی، بازیگران دولت محلی، میزان استقلال دولت محلی و حدود اختیارات دولت محلی تأثیر مستقیم دارد. کیفیت این چهار مؤلفه، تا حدود زیادی کارآمدی یا ناکارآمدی دولت محلی در هر کشور را تعیین می‌کند (شکل ۴).

حداقلی و عمدتاً دارای ماهیت ارشادی، مشاوره‌ای، راهنمایی، شناسایی، تشویقی، محافظتی و پیشنهادی در امور محلی می‌باشد. در موارد محدودی که شوراهای اسلامی در امور مهم اداره شهری و کلان‌شهری دارای اختیارات تصمیم‌گیری است، مشروط بوده و باید مطابق با آیین‌نامه‌های حکومت مرکزی باشد و به تأیید مقامات دولت مرکزی برسد. عدم تأیید آن از جانب نهادهای حکومت مرکزی به معنای حق وتو و نفی مصوبه شوراهای اسلامی است. از سوی دیگر وابستگی مالی بودجه شهرداری و شورای شهر به بودجه دولتی به‌ویژه در شهرهای متوسط و کوچک و برای اجرای پروژه‌های عمرانی بزرگ در کلان‌شهرها، زمینه ایجاد دخالت حکومت مرکزی در برنامه‌های دولت محلی فراهم می‌کند و باعث مخدوش شدن استقلال دولت محلی شهری ایران شده است.

ذات تمرکزگرای حکومت متمرکز ایران، اجازه دامنه عملکردی وسیع به دولت محلی در تمام امور محلی و شهری نداده است. بر این مبنا، نهادهای قدرتمند حکومت مرکزی بسیاری از امور محلی را در شهرها و کلان‌شهرها به عهده گرفته‌اند و اداره امور و کنترل (کلان) شهرها را بر اساس دیدگاه‌های دولت مرکزی انجام می‌دهند. از این رو، شوراهای اسلامی شهر تنها یکی از دهها سازمان‌هایی است که در سطح کلان‌شهرها فعالیت دارند و قدرت مانور اندکی در حوزه مسائل خدمات شهری داشته و حق ورود برای تصمیم‌گیری، نظارت و اجرا در اداره امور مسائل امنیتی، انتظامی، بهداشتی، آموزشی، بیمه، انرژی (آب، برق، گاز)، شبکه‌های ارتباطی و حمل و نقل، فاضلاب، محیط زیست و سیاست کلان‌شهری را ندارد و تمامی آنها به نهادهای حکومت مرکزی واگذار شده است. از سویی دیگر حکومت مرکزی به دلیل ارزش‌های دموکراسی و شهروند محور در ادبیات سیاسی جهان، با



شکل ۴: عوامل مؤثر بر عملکرد دولت محلی

منبع: نگارندگان

## منابع

پیران، پیروز (۱۳۸۱). شورا در ایران: نگاهی آسیب شناسانه، رفاه اجتماعی، شماره ۵، صص. ۱۰۲-۷۱.

حافظ‌نیا، محمدرضا؛ کاویانی‌راد، مراد (۱۳۸۳)، افق‌های جدید در جغرافیای سیاسی، تهران: سمت.

دشتی، علی (۱۳۸۸). جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۹، صص: ۵۱۳-۵۵۳.

رضوانی، محمدرضا؛ احمدی، علی (۱۳۸۸). بررسی عملکرد شوراهای اسلامی در توسعه روستایی؛ مطالعه موردی: دهستان حکیم آباد شهرستان زرنديه، مدیریت شهری، ۷(۲۴)، صص: ۲۷-۳۶.

روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۱). مجموعه قوانین، قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری. شماره ۱۱۰۲۲، صص: ۱۱۳-۱۰۳.

آذربایجانی، کریم و جواد دریایی (۱۳۸۶). بررسی تأثیر عملکرد شوراهای شهر بر اثربخشی شهرداری‌ها؛ مطالعه موردی: شورای اسلامی شهر و شهرداری آباءه، پژوهشنامه علوم انسانی و اجتماعی، شماره ۲۵، صص ۲۸-۱۳.

ازکیا، مصطفی؛ ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۴). بررسی جامعه شناختی عوامل کارایی شوراهای اسلامی شهر، نامه علوم اجتماعی، ۱۱(۴) (پیاپی ۲۶): ۳۳-۶۴.

اژدری فرد، فاطمه؛ احمدوند، مصطفی (۱۳۹۰). واکاوی عملکرد شوراهای اسلامی در مسیر توسعه پایدار روستایی (مطالعه موردی: شهرستان سمیرم)، پژوهش‌های روستایی، شماره ۷، صص ۹۸-۷۵.

پورطاهری، مهدی و همکاران (۱۳۸۹). ارزیابی عملکرد شوراهای اسلامی در توسعه روستایی؛ نمونه موردی: دهستان آلاداغ بجنورد، برنامه‌ریزی و آمایش فضا (مدرس علوم انسانی)، شماره ۶۸، صص ۳۸-۲۳.

شورای نگهبان (۱۳۸۲). نظر شورای نگهبان درباره طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، اسناد شماره ۸۲/۳۰/۴۴۵۲ و ۸۲/۳۰/۵۳۸۱ در: مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره ششم - سال چهارم)، ۱۳۸۴، ج ۷. تهران: نشر دادگستر.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۶). تدوین جهانگیر منصور، تهران: نشر دوران.

فراهانی، حسین و فاطمه آیین مقدم (۱۳۹۱). ارزیابی عملکرد و کارایی دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی در فرآیند مدیریت توسعه روستایی؛ مطالعه موردی: دهستان سررودجنوبی در شهرستان بویراحمد، چشم انداز جغرافیایی، شماره ۱۸، صص: ۱۱۸-۱۲۷.

مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹). قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با اعمال آخرین اصلاحات. موجود در: <http://www.parliran.ir>

هاشمی، سید سعید و همکاران (۱۳۹۰). تبیین نقش دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی در توسعه کارآفرینی روستایی؛ مطالعه موردی: بهاباد استان یزد، پژوهش‌های روستایی، شماره ۵، صص: ۹۳-۱۱۴.

هریسی نژاد، کمال الدین، (۱۳۸۱). قیومت اداری در حقوق ایران (مورد شوراهای اسلامی شهر)، نشریه دانشکده ادبیات و علوم انسانی (تبریز)، ۴۵(۱۸۲)، صص: ۲۱۹-۲۴۴.

ویسی، هادی (الف ۱۳۹۲). درآمدی بر دولت محلی، تهران: سمت.

ویسی، هادی (ب ۱۳۹۲). بررسی الگوهای دولت محلی و تطبیق آن با شهرهای ایران، جغرافیا و توسعه، شماره ۳۳، صص: ۱۵۸-۱۳۹.

ویسی، هادی (۱۳۹۱)، آسیب شناسی دولت محلی؛ مطالعه موردی: شوراهای اسلامی کلان شهرهای ایران، برنامه‌ریزی و آمایش فضا (مدرس علوم انسانی)، شماره ۱۶، صص: ۱۹-۳۶.

Brinkerhoff, D.W, & Johnson, R.W., ( 2009), Decentralized Local Governance in Fragile States: Learning from Iraq, International Review of Administrative Sciences, 75 (4), pp. 585-607.

روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴). مجموعه قوانین، قانون الحاق یک تبصره به ماده ۵۳ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور. شماره ۱۱۸۵۵، ص: ۴۳۱.

روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۵). مجموعه قوانین، قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شوراهای مزبور. شماره ۱۲۰۷۴، صص: ۲۰۸-۱۹۱.

روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹). مجموعه قوانین، قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور. شماره ۱۳۳۴۶، صص: ۵۹۴-۵۸۸.

روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۵). قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران. شماره ۱۴۹۵۷؛ در: حجتی اشرفی، غلامرضا. ۱۳۷۶، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی. چ دهم، تهران: کتابخانه گنج دانش، صص: ۸۳-۶۳.

روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۲). مجموعه قوانین، قانون اصلاح مواد (۱)، (۲) و (۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵. شماره ۱۷۰۳۹.

روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۲). مجموعه قوانین، قانون اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵. شماره ۱۷۰۹۲.

روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۲). مجموعه قوانین، قانون اصلاح تبصره (۳) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران. شماره ۱۷۱۱۴.

روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۶). مجموعه قوانین، قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن. شماره ۱۸۳۰۷.

شورای نگهبان (۱۳۸۱). نظر شورای نگهبان درباره طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، اسناد شماره‌های ۸۱/۳۰/۲۱۹۰، ۸۱/۳۰/۲۵۰۵ و ۸۱/۳۰/۲۲۵۱، ۸۱/۳۰/۲۰۲۲، ۸۱/۱۰/۱۸۱۰ در: مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳، ج ۶. تهران: نشر دادگستر.

- Dickerson, M.O. et al (2009), *An Introduction to Government and Politics: A Conceptual Approach*, Cengage Learning.
- Glassner, M. and Fahrer, C (2004), *Political Geography*, 3rd Edition. New York: John Wiley.
- Newton, K. & Deth, J.D. (2009), *Foundations of Comparative Politics*, Cambridge University Press.
- Kokx, A & Kempen, R.V., (2010), Dutch urban governance: Multi-level or multi-scalar?, *European Urban and Regional Studies*, 17 (4). Pp. 355-369.
- Caramani, D. (2014), *Comparative Politics*, Oxford University Press.
- Chowdhury, M.S. (2012), "Quest for an Effective and Efficient Local Government: Local Government in Japan and Policy Implication for Local Government in Bangladesh", *lex localis-journal of local self-government*, Vol. 10, No. 3, pp. 247 - 264.
- Coulson, A (1995), *Local government in Eastern Europe*, Cheltenham, England: Edward Elgar.
- DeGaetano, A. & Strom, E., (2003), *Comparative Urban Governance: an Integrated Approach*, *Urban Affairs Review*, Vol. 38, No. 3, pp. 356-395.

Archive of SID