

نقد و بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران

(تاریخ دریافت: ۹۵/۰۵/۰۶ - تاریخ تصویب: ۹۵/۰۹/۲۲)

کیومرث اشتریان^۱

حسن کریمی فرد^۲

چکیده

یکی از مهم‌ترین نهادهای ایران در زمینه تمرکززدایی و توسعه متوازن مبتنی بر ویژگی‌های فضایی - جغرافیایی، شوراهای اسلامی شهر و روستا می‌باشند. در جمهوری اسلامی ایران، شوراهای اسلامی شهر از سال ۱۳۷۸ تشکیل شده‌اند و از تاریخچه نسبتاً کوتاهی برخوردار هستند. با ارزیابی چهار دوره‌ای که از تشکیل شوراهای اسلامی شهر می‌گذرد می‌توان به عملکرد نه‌چندان مطلوب آنها بر اساس اهداف تعیین شده در قوانین و اسناد بالادستی اشاره کرد. پژوهش حاضر بر آن است تا دلایل این عدم موفقیت را در ابعاد گوناگون مورد بررسی و واکاوی قرار دهد. جامعه آماری تحقیق شامل اعضای شوراهای اسلامی شهر در سراسر کشور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و کارشناسان حوزه‌های مرتبط با شوراهای اسلامی شهر می‌باشد. برای بررسی چگونگی عملکرد شوراها از آزمون تی تک نمونه‌ای و برای بیان روابط دو متغیره و هم‌چنین اثبات معنی‌دار بودن یا معنی‌دار نبودن روابط میان آنها و میزان تأثیرگذاری هر کدام از متغیرهای مستقل بر متغیر وابسته از آزمون رگرسیون خطی دو متغیره

۱. دانشیار سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول) (ashtrian@ut.ac.ir)

۲. دکترای سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران (hasan.karimifard@gmail.com)

استفاده شده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که تمرکزگرایی، رانتی بودن سیستم و مبهم بودن جایگاه حقوقی موجب عملکرد نامطلوب شوراها در ایران شده است.

کلیدواژه‌ها: شوراها، اسلامی شهر، جایگاه حقوقی، تمرکززدایی، سیستم رانتی

Archive of SID



مقدمه

در دوران معاصر، تشکیل حکومت‌های محلی نشانگر سیاست دموکراتیک کردن اداره شهرها از ناحیه دولت مرکزی است و تثبیت آنها حاکی از تغییر الگوی مدیریت محلی از مدیریت متمرکز دولتی به توزیع قدرت و مدیریت گسترده مردمی دارد. در واقع هدف از تشکیل حکومت محلی، شرکت دادن مردم در اداره امور از پایین‌ترین سطح جامعه تا بالاترین سطح آن است تا شهروندان به اداره امور شهر و محلی که در آن زندگی می‌کنند، علاقه‌مند شوند و نسبت به آن احساس 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 به‌روشنی مطرح و برای آنها راه‌حل‌های مناسب و سازنده پیدا می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۹۸).

در این راستا، یکی از تحولات مهم بعد از انقلاب اسلامی، ارزش قائل شدن برای مشارکت مردم جهت مدیریت کشور در قالب شوراهای بوده است. با این وجود هر چند که شوراهای اسلامی شهر و روستا در اصل هفتم قانون اساسی (۱۳۵۸) به‌عنوان یکی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور مورد توجه قرار گرفته، اما برگزاری انتخابات آن در سال ۱۳۷۷ و تشکیل آنها در سال ۱۳۷۸ انجام شد.

در حال حاضر در نظام حقوقی کشور ما، شوراهای در شش رده تشکیل می‌شوند. با توجه به حیطه اختیارات، وظایف، نحوه ساختار و شکل‌گیری آنها می‌توان شوراهای را به دو دسته شوراهای پایه و فرادست طبقه‌بندی کرد. بر این اساس، شوراهای پایه شوراهایی هستند که اعضای آنها به‌صورت مستقیم و عمومی توسط مردم همان محل انتخاب می‌شود و تحت نظارت شوراهای فرادست انجام وظیفه می‌نمایند که این شوراهای عبارتند از: شورای اسلامی روستا و شورای اسلامی شهر. شوراهای فرادست از میان نمایندگان شوراهای پایه



انتخاب می‌شوند و وظیفه اساسی این نوع شوراهای کنترل و نظارت بر مصوبات و اعمال شوراهای پایه می‌باشند. این شوراهای عبارتند از: شورای بخش، شهرستان، استان و عالی استان‌ها (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۲۴۳).

مطابق ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، شوراهای شهر دارای وظایفی از قبیل انتخاب شهردار، بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی، نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری، برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات، نظارت بر حسن جریان دعای مربوط به شهرداری، تشویق و ترغیب مردم در خصوص گسترش مراکز گردشگری و ... می‌باشد.

تا کنون چهار دوره انتخابات شورای اسلامی شهر برگزار شده است. انتخابات دوره اول شوراهای در هفتم اسفند ماه سال ۱۳۷۷ انجام شد و دوره چهارم آن در ۲۴ خرداد ۱۳۹۲ برگزار شد. در حال حاضر ۱۲۲۵ شورای شهر در کشور وجود دارد که تعداد منتخبین اصلی آنها ۷۱۹۳ و تعداد منتخبین علی‌البدل شوراهای ۲۹۹۱ نفر هستند. با این وجود بعد از گذشت چهار دوره (حدود ۱۶ سال) از فعالیت شوراهای اسلامی شهر با توجه به نقدها و تمجیدهای صورت گرفته در این زمینه، هنوز ارزیابی جامعی از عملکرد این نهاد مهم در مدیریت کشور صورت نگرفته است. نبود ارزیابی موجب عدم شناخت دقیق نقاط قوت و ضعف شوراهای اسلامی خواهد شد، لذا اقدام در این راستا می‌تواند باعث افزایش شناخت گردیده و به تقویت عملکرد مطلوب این نهاد در راستای قوانین و توسعه متوازن جغرافیایی کشور کمک نماید. بر همین اساس این پژوهش با بهره‌گیری از روش‌های کمی و کیفی در پی تبیین عملکرد نهاد شوراهای اسلامی شهر در زمینه‌های مختلف حقوقی، اقتصادی و مدیریتی می‌باشد.



پیشینه پژوهش

با مرور مطالعات صورت گرفته درباره حکومت محلی و شوراها در ایران می‌توان گفت که پژوهش‌های فراوانی در این زمینه صورت گرفته که اکثریت قریب به اتفاق آنها به شناسایی دلایل و عواملی که موجب عدم موفقیت تجربه شوراها شده‌اند، پرداخته‌اند. به‌عنوان نمونه در این باره می‌توان به تغییرات مکرر قانون شوراها، فقر فرهنگی، ضعف مشارکت تاریخی و نبود نهادهای مدنی و احزاب سیاسی به‌عنوان موانع اجرایی شدن تفکر شورایی در ایران (قاسمیانی، ۱۳۷۹)، فقدان سنت‌های دموکراتیک، نظام اداری متمرکز و فقدان قوانین (ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۷)، تاکید بر تمرکزگرایی بیش از حد و عدم واگذاری اختیارات به نهاد شوراها (اطاعت، ۱۳۸۲)، تبدیل شدن شوراها به نهادی صرفاً ناظر، برخلاف اصل هفتم قانون اساسی (شریف، ۱۳۸۲)، عدم واگذاری وظایف محلی به شوراها که منجر به عدم مشارکت مردم در امور مربوط به خود شده است (چوپانی، ۱۳۸۲)، سیاست‌زدگی شوراها، نارسایی‌ها و تنگناهای قانونی (تضاد قانونی)، تداخل وظایف و تعدد مراکز تصمیم‌گیری، نارسایی و سازماندهی مالی، مشکلات فرهنگی، اجتماعی و ارتباط شوراها با سایر نهادهای تصمیم‌ساز (روستا، ۱۳۸۷)، تشریفاتی بودن نهاد شوراها و سکوی پرش دانستن آنها از سوی اعضا و نوع رابطه شوراها با دستگاه‌های اجرایی در بخش عمومی کشور (کریمی، ۱۳۸۷)، حاکمیت بلامنازع نگرش مدیریت متمرکز تک‌ساختی با محوریت دولت مرکزی به‌جای نگرش مدیریت بخشی و منطقه‌ای با محوریت پارلمان‌های محلی در قانون شوراها (مهاجری، ۱۳۸۷) و ... اشاره کرد.

در مورد پیشینه‌ی خارجی موضوع مورد بحث نیز مطالعاتی صورت گرفته که بیشتر بر مزایای و منافع حکومت‌های محلی تاکید داشته‌اند. این پژوهش‌ها بیشتر بر موضوعاتی هم‌چون اهمیت تنظیم روابط بین حکومت محلی و مرکزی و میزان کنترل و نظارت بر حکومت محلی که در مدیریت عمومی جدید مطرح



می‌شود (Agranoff, 2013)، اثرات مثبت تمرکززدایی بر سرمایه‌های اجتماعی مانند آموزش و پرورش، بهداشت و سلامت و نیز کارایی اقتصاد (Martinez, 2011)، نظام اداری غیرمتمرکز و داشتن اختیار و صلاحیت در سه حوزه قانون‌گذاری، خرید کالا و خدمات و مدیریت منابع انسانی و نیز دارا بودن سازوکارهایی برای پاسخگو نگاه‌داشتن حکومت در استفاده صحیح از این اختیارات و صلاحیت‌ها (Aslem & Yulmaz & Gurkan, 2010). تاثیر تعیین‌کننده شفافیت و صداقت در موفقیت حکومت‌های محلی (Peteri, 2008)، تامین مالی حکومت‌های محلی، پاسخگویی به مردم، دارا بودن استقلال در زمینه قانون‌گذاری، تعیین مالیات و نحوه هزینه (Anwar Shah & Sana, 2006) تاکید داشته‌اند.

در ارزیابی مطالعات انجام شده می‌توان گفت که در تحقیقات خارجی، اصولاً بیشتر مطالعات در مورد حکومت‌های محلی و تأثیر آنها بر متغیرهایی مانند کارایی، اثربخشی، شفافیت و پاسخگویی بوده است. اگر چه این دسته از مطالعات برای تحلیل موضوع بسیار مناسب هستند، اما گاهی با این مشکل مواجه می‌شویم که این مطالعات در یک کشور خاص صورت گرفته و قابل تعمیم به سایر جوامع نیست. مطالعات انجام شده داخلی نیز از دیدگاه‌های مختلف به موضوع شوراهای اسلامی توجه کرده‌اند و نگاهی کلی و جامع را می‌توان از آنها کسب نمود. نکته اول در خصوص پژوهش‌های قبلی آن است که بیشتر این آثار از نوع تحقیقات بنیادی هستند که در این زمینه ادبیات غنی وجود دارد و اساساً مقاله حاضر از نوع میدانی است. در مورد پیشینه‌هایی نیز که از نوع میدانی هستند، باید به این نکته اشاره کرد که موضوع اصلی آنها جزیی است، اما مقاله حاضر به دنبال استفاده از تحقیق میدانی در سطح ملی است. هم‌چنین در این تحقیق از تلفیق نظرات کارشناسان، نمایندگان مجلس و اعضای شورای شهر استفاده خواهد شد که در تحقیقات پیشین استفاده نشده - است. در نهایت این تحقیق با استفاده از روش‌های کمی و کیفی و رویکردهای

توصیفی و تحلیلی به بررسی عوامل موثر بر عملکرد شوراهای اسلامی شهر خواهد پرداخت. ناگفته پیداست در این تحقیق سعی شده از کارهای پیشین استفاده شود و نقص‌های آنها را در حد امکان کاهش دهد.

چارچوب نظری

درباره چارچوب نظری پژوهش حاضر می‌توان به تمرکززدایی، دولت رانته و جایگاه حقوقی اشاره کرد:

الف) تمرکززدایی

مفهوم تمرکززدایی^۱ از قدیم در اندیشه‌های اقتصادی و سیاسی نفوذ داشته اما از نیم قرن پیش مورد توجه خاص محافل دانشگاهی و سازمان‌های بین‌المللی قرار گرفت؛ اما با وجود گذشت زمان طولانی از اجرا و به‌کارگیری سیاست‌های تمرکززدایی، هنوز تصویر و تعریف درستی از این مفهوم ارائه نشده است.

دیانا کانیرز^۲ (۱۹۸۶) یکی از معروف‌ترین محققان تمرکززدایی در این باره می‌گوید زبانی که در مطالعات مربوط به توسعه به‌کار رفته، مبهم و چند پهلو است و به سردرگمی، درک نادرست و اختلاف نظر می‌انجامد. این موضوع در مورد مفهوم تمرکززدایی نیز مصداق کامل دارد؛ چراکه هنوز هیچ اجماع نظری درباره وجوه و مفاهیم متکثر تمرکززدایی وجود ندارد. بر همین اساس، تعاریف و تعبیر مختلفی از تمرکززدایی ارائه شده است. به‌گونه‌ای که این تعاریف به دلیل ماهیت پیچیده و گسترده مفهوم تمرکززدایی از تنوع بسیار برخوردار شده است. با این‌همه تلاش‌هایی که برای ارائه تعریف دقیق در این زمینه انجام شده است؛ به‌گونه‌ای که دست‌کم در میان آثار انگلیسی زبان رفته‌رفته اتفاق نظری درباره این مفهوم در حال شکل‌گیری است (Cheema&

1. Decentralization
2. Diana Conyers



Rondinelli, 2007, 7). راندینلی^۱ تمرکززدایی را به انتقال یا تفویض اختیارات در زمینه‌های برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و یا مدیریت از طرف مقامات دولت مرکزی به مقامات محلی تعریف می‌کند. کالینز و گرین^۲ تمرکززدایی را به صورت انتقال اختیار تصمیم‌گیری، انجام وظایف و مسئولیت‌های مدیریتی و استفاده از منابع در بخش دولتی به واحدهای محیطی نظیر حکومت‌های محلی، واحدهای اجرایی محلی، ارگان‌های تخصصی و سازمان‌های محلی تعریف می‌کند. میلر^۳ تمرکززدایی را تعریف مجدد ساختارها، رویه‌ها و شیوه‌های حکمرانی جهت نزدیک‌تر کردن‌شان به شهروندان توصیف کرده است (Miller, 2002, 3).

می‌توان گفت در عدم تمرکز، دولت مرکزی حق و اختیار تصمیم‌گیری و گاهی امکانات مادی لازم را به نهادهای محلی که متصدیان آنها توسط مردم همان محل انتخاب شده‌اند، واگذار می‌کند؛ اما در تمرکز، اختیارات عمومی در اختیار حکومت مرکزی است؛ به این معنی که نهادهای محلی، مجری سیاست‌ها و تدابیر حکومت مرکزی هستند؛ به طوری که عملکرد آنها تحت کنترل و نظارت حکومت مرکزی است. محتوا و مبنای اصلی مفهوم عدم تمرکز این است که به یک جامعه انسانی که در داخل جامعه بزرگ‌تر قرار دارد، مسئولیت داده شود تا امور مخصوص به خود را مستقیماً اداره کند.

در تمام مکاتب فکری و ادیان بر مشورت بین افراد و یا به شکل سازمان یافته‌تر شورا تاکید دارند. این مشورت سازمان یافته در امور عمومی نیز سابقه‌ای کهن دارد. در اجتماعات باستانی، شورای ریش سفیدان تصمیمات مهم جامعه را اتخاذ می‌نمود و شورای پیران در عهد باستان به‌ویژه بین‌النهرین و مصر، امور آبیاری و سازماندهی کار جمعی را عهده‌دار بودند. با افول قرون

1. Rondinelli
2. Collins and Green
3. Miller



نقد و بررسی عملکرد شورا... ۱۰۳

وسطی و پیدایش نظام سرمایه‌داری، شوراها در قالب و مفهومی وسیع‌تر، یعنی جامعه مدنی مطرح می‌شوند و به‌بیان دیگر در ذیل آن قرار می‌گیرند. مدیریت مشارکتی در مفهوم اسلامی به‌عنوان شورا و مشورت مورد استفاده قرار می‌گیرد. به‌صورتی که در قرآن و احادیث نیز به‌طور مکرر از شورا و مشورت استفاده شده است. شورا از ریشه‌دارترین اصول عرفی و مقررات سنتی و از بارزترین شیوه‌های عقلایی در زندگی جمعی است (مبلغ، ۱۳۸۱: ۹). با این وجود باید گفت هرچند مفهوم شورا به‌عنوان یک آموزه دینی دائر بر مشورت در تصمیم‌گیری‌ها از دیرباز مورد عنایت مسلمانان بوده است، اما مفهوم شورا به‌عنوان یک نهاد اجرایی منتخب مردم از پیامدهای جامعه صنعتی نوین است. از این دیدگاه نهاد شورا خود بر دو مفهوم مشارکت و تمرکززدایی تکیه دارد؛ اما عامل پیدایش شوراها، اندیشه‌های فدرالیسم و تمرکززدایی در اداره امور کشور بود (ایرانی، ۱۳۷۶: ۱۵).

از سویی دیگر جنبه‌ای از تمرکززدایی که شهروندان و عموم مردم به آن توجه می‌کنند و برای‌شان از اهمیت بیشتری برخوردار است، فاصله گرفتن دولت مرکزی از تجربیات زندگی شهروندان و مسائل و مشکلات روزمره آنهاست. بنابراین فارغ از این که دولت با چه نوع تقسیم‌بندی از تمرکززدایی تعریف شده باشد، مردم یک کشور آن دولتی را شناخته و برایش ارزش قائل‌اند که در خدمت‌رسانی و رفع مشکلات آنان درنگ نکنند. از این‌رو برخلاف دولت‌های مرکزی، دولت‌های محلی و قابلیت‌های آنها در اذهان عموم مردم جای گرفته است. هم‌چنین بر اساس تحقیقات انجام گرفته در کشورهای چندملیتی اروپای شرقی و اروپای غربی، در آنهایی که مشارکت مردمی در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و اجتماعی مربوط به منطقه خودشان افزایش یافته، شورش‌ها، اعتراضات محلی و واگرایی سیاسی نیز تا اندازه بسیار زیادی تحت کنترل درآمده است (Hoffmann, 2011, 9-12). همین عوامل باعث شده است تا در طول سال‌های گذشته، بسیاری از کشورها (چه توسعه‌یافته و چه در حال



توسعه) دست به پیاده‌سازی و اجرای سیاست تمرکززدایی بزنند.

ب) سیستم رانتی

شکل‌گیری یک اقتصاد مبتنی بر رانت موجب ایجاد یک سیستم خاص و ویژه‌ای می‌شود که در آن از دولت و شهر رانتی به‌عنوان الگوی غالب آفرینش فضا نام برده می‌شود. لذا از آن‌جا که فضاهای جغرافیایی از جمله فضاهای شهری تولید می‌شوند، تحلیل نظام‌های شهری مستلزم شناخت نظام‌های بزرگ‌تری است که این نظام جزئی از آن محسوب می‌شود. به عبارت بهتر صورت‌بندی ساختارهای اقتصادی و اجتماعی دولت‌ها و همچنین شهرها انعکاسی از الگوی حاکم بر اقتصاد آن کشور می‌باشد. به همین دلیل در ادامه تلاش شده تا در دو سطح دولت رانتی و شهر رانتی چنین سیستمی توضیح داده شود.

معنی لغوی واژه رانت، کرایه و اجاره گرفتن از چیزی است. رانت از واژه‌های رایج در ادبیات اقتصادی است که وارد مباحث اقتصاد سیاسی شده است. آدام اسمیت و ریکاردو نخستین اقتصاددانانی بودند که در ارتباط با رانت بحث کرده‌اند. هر دو اندیشمند اقتصادی، رانت را درآمد و عواید حاصل از زمین و طبیعت می‌دانستند؛ درآمدی که بدون تلاش به دست می‌آید و در برابر مفاهیمی چون سود و مزد به کار می‌رود که نتیجه تلاش و فعالیت اقتصادی است (طاهری، ۱۳۸۵: ۱۰۶).

در تئوری اقتصاد کلاسیک، رانت به‌عنوان مازادی تعریف می‌شود که پس از کسر همه هزینه‌های تولید باقی می‌ماند و به مالک زمین یا قلمرویی که منابع طبیعی از آن استخراج شده، پرداخت می‌شود. اساساً، رانت ثروت یا پاداش طبیعت است برای مالک منابع و به درجات مختلف در همه اقتصادها وجود دارد. مفهوم رانتیسم، به‌سادگی به‌عنوان درصدی از رانت‌ها در عواید و درآمدهای دولت تعریف می‌شود (Levins, 2013, 2).



حسین مهدوی، اقتصاددان ایرانی، با انتشار مقاله‌ای معروف در ۱۹۷۰، برای نخستین بار واژه دولت رانتیر را در مفهوم کنونی آن استفاده کرد. به باور وی، دولت رانتیر، دولتی است که میزان درخور توجهی رانت از افراد یا حکومت‌های خارجی دریافت می‌کند. مهدوی از مفهوم دولت رانتیر برای تشریح آثار و پیامدهای اقتصادی و سیاسی اتکای دولت ایران به درآمدهای نفتی استفاده کرد؛ اما به برخی پیامدهای سیاسی و اجتماعی رانتیر بودن دولت نیز اشاره شده است. مهدوی از جمله بر «استقلال دولت از مردم» و «توانایی دولت در تطمیع گروه‌های فشار یا سرکوب مخالفان» تاکید کرده است. وی درباره شکنندگی آسیب‌پذیری موقعیت دولت در زمان توقف ورود رانت‌های خارجی هشدار داده است (میرترابی، ۱۳۸۸: ۱۶۴). به‌طور کلی درآمدهای رانتی از دو طریق می‌تواند بر رابطه دولت و جامعه تأثیر بگذارد:

- استقلال دولت رانتیر و عدم نیاز این دولت به منابع داخلی باعث از بین رفتن زمینه هرگونه تقاضای سیاسی از طرف مردم بر اساس اصل «وجود نداشتن نمایندگی بدون وجود مالیات» می‌گردد.

- در دولت رانتیر، به‌علت برخورداری دولت از درآمدهای ثابت که این دولت را به عمده‌ترین سرمایه‌دار و سرمایه‌گذار در جامعه تبدیل می‌کند، گروه‌های اجتماعی نمی‌توانند به‌صورت مستقل از دولت به فعالیت بپردازند (عسکری، ۱۳۸۹: ۱۹۲).

این نظریه در مجموع چنین استدلال می‌کند که اتکا به درآمدهای بادآورده حاصل از رانت موجب می‌شود تا دولت‌های صاحب این منابع از سویی خود را نسبت به مردم و جامعه بی‌نیاز احساس کنند و از سوی دیگر درآمدهای حاصل از رانت را در راستای تثبیت موقعیت خود به کار گیرند.

از سوی دیگر در نتیجه هر سیستم اقتصادی، سیستم شهری و سلسله‌مراتبی منطبق با آن ایجاد می‌گردد. به عبارتی بهتر هر فضای شهری از اقتصاد سیاسی خاص خود متناسب با ویژگی‌های حاکم بر اقتصاد ملی برخوردار است. بر این



اساس فضاهای جغرافیایی به‌ویژه شهرها متأثر از اقتصاد رانتی گردیده و رشد جدیدی را برای اساس اقتصاد رانتی شهری تجربه می‌کنند. در این وضعیت دولت به‌شیوه مستقیم و یا غیرمستقیم در جامعه و زندگی افراد حضور و دخالت حداکثری داشته که بازتاب آن به‌صورت دگرگونی نظام سکونتگاهی و شهری منعکس می‌شود.

ج) جایگاه حقوقی حکومت‌های محلی

حکومت‌های محلی در چارچوب سیستمی عمل می‌کنند که نیازمند تعامل با دولت و به زبان عام، اقتدارات و سطوح بالاتر هستند. تجربه ثابت کرده شکل‌گیری و ایجاد حکومت محلی و پیش‌بینی ترتیبات و سازوکار تعامل با حکومت مرکزی امری طاقت فرسا و سخت می‌باشد. هرچه حکومت محلی قوی‌تر و شایسته‌تر باشد، نشان از شایستگی حکومت مرکزی دارد. حکومت مرکزی نباید شورای شهر را به‌عنوان کارگزار خود بداند و از او انتظار داشته باشد تا فقط به‌دستورهای او عمل کند. در این بین توجه به نحوه‌ی تقسیم و تخصیص مسئولیت‌ها و اختیارات، جایگاه حکومت محلی، شخصیت حقوقی مستقل، نحوه تصمیم‌گیری درباره این که اقتدارات محلی از چه ظرفیت‌های اداری می‌توانند و باید برخوردار باشند، حائز اهمیت می‌باشند. در واقع برخورداری از استقلال اداری و هنجارگذاری از شرایط مهم تشکیل یک حکومت محلی می‌باشد. البته این موضوع به‌معنای نبود نظارت نمی‌باشد اما نظارتی که بر این ساختار سیاسی - اجتماعی صورت می‌گیرد، نظارت قیمومتی یا نظارت قانونی باید 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 این‌رو شوراهای محلی نباید نهادهای نظارتی صرف به‌معنای اخص کلمه قلمداد شوند؛ بلکه باید نهادهایی تصمیم‌گیرنده باشند و در همین حیطه 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.

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. به عبارتی بهتر نکته مهم و اساسی بعد از ایجاد سازمان‌های محلی، تنظیم روابط پیچیده و بغرنج این سازمان‌ها با عناصر دولت مرکزی است. اختلافات میان دولت محلی و مرکزی امری طبیعی و عادی است، اما باید توجه داشت که مهم شیوه حل کردن این اختلافات است. در واقع نباید وضع به گونه‌ای باشد که همواره دولت محلی به دلیل این‌که از قدرت و سطح تاثیرگذاری محدودتری برخوردار است، از امتیازات خود صرف‌نظر کند.

به‌عنوان مثال مطالعه حکومت‌های محلی در کشورهای اروپایی نشان می‌دهد که وظایف محلی معمولاً به‌طور صریح و شفاف مشخص شده و شامل این موارد می‌باشد: 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 (به استثنای انگلیس)، مسکن (به استثنای هلند، ایتالیا و سوئیس) و ساخت و نگهداری از ساختمان مدارس را نیز شامل می‌شود. مهم‌ترین تفاوت‌ها به اختیارات و مسئولیت‌ها در حوزه‌های آموزش، بهداشت و تأمین اجتماعی یا مزایا مربوط می‌شود. در کشورهای اسکاندیناویایی و در ابعاد قابل توجهی در بریتانیا، بر اساس 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 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 این باره 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 بر عهده لاند، در اسپانیا بر عهده اجتماعات مستقل و در بلژیک بر عهده کامونوت‌ها است. در کشورهای اسکندیناویایی و نیز تا حد زیادی در بریتانیا، این جزو مسئولیت‌های شهرداری‌هاست. در ایتالیا آموزش جزو 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 اروپای 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 به سوی 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 (World Bank, 2008, 152-153).

این در حالی است که گرایش اصلی در منطقه خاورمیانه به سوی 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. 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 (World Bank, 2008, 207-208). 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 (World Bank, 2008, 286).



روش تحقیق

این پژوهش بر اساس هدف، از نوع تحقیقات کاربردی است. این تحقیقات تصمیم‌گرا هستند؛ زیرا هدف پژوهشگر یافتن مسئله‌ای است که بلافاصله کاربردی بر آن مترتب است. جهت پاسخگویی به سوال اصلی پژوهش یعنی دلایل عدم موفقیت عملکرد شوراهای اسلامی شهر از روش تبیینی استفاده شده است. در این پژوهش جهت گردآوری اطلاعات مورد نیاز از دو روش کتابخانه‌ای و پرسشنامه‌ای استفاده شده است.

در این پژوهش ابتدا پرسشنامه‌ای در راستای موضوع، یعنی در چهار محور اصلی عملکرد شوراها (متغیر وابسته)، جایگاه شوراها در قوانین و مقررات، عدم تمرکز و نظام اقتصادی رانتهی (متغیر مستقل) طراحی گردید و برای اجرای پیش‌آزمون در اختیار صاحب‌نظران قرار داده شد. از این‌رو جهت روایی^۱ تحقیق، با وجود دقت و ممارست فراوان در طراحی پرسشنامه و ویرایش چندباره آن، پرسشنامه نهایی در اختیار ۲۳ نفر، شامل کارشناسان، نمایندگان مجلس و اعضای شورای شهر قرار گرفت تا با این‌کار مرحله پیش‌آزمون انجام گیرد و روایی گویه‌ها و در واقع روایی تحقیق مورد سنجش قرار گیرد. برای بررسی پایایی پرسشنامه نیز از معیار آلفا کرونباخ استفاده که ضریب آن برابر با ۰/۸۰ بوده که بیانگر پایایی آن است.

جامعه آماری

جامعه آماری این تحقیق را سه طیف از جامعه مورد نظر پژوهش تشکیل می‌دهد که شامل اعضای شوراهای اسلامی شهر در سراسر کشور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و کارشناسان حوزه‌های مرتبط با شوراها می‌باشد.

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.



نمونه گیری

با توجه به این که حجم جامعه آماری برابر با ۷۴۸۳ نفر بوده است، تعداد جامعه نمونه این تحقیق بر مبنای فرمول کوکران برابر با ۳۸۴ نفر تعیین شد. در ادامه برای انجام دقیق و درست مطالعه، ویژگی‌های گروه‌های مختلف پاسخگویان و هم‌چنین امکان‌پذیری انجام تحقیق در نظر گرفته شد. لذا با توجه به مشغله‌های نمایندگان مجلس و فرصت کم آنها برای پاسخگویی، ۱۰ درصد از حجم نمونه (معادل ۳۸ نفر) به این گروه و باقیمانده به اعضای شورای شهر اختصاص داده شد. از طرف دیگر با توجه به این که آمار دقیقی از کارشناسان متخصص و خبره در زمینه شوراها در کشور وجود نداشت، با مطالعه و مشورت با متخصصین در امر روش تحقیق، اقدام به انتخاب ۱۰۰ نفر برای جامعه نمونه در رابطه با کارشناسان مرتبط شد تا بر مبنای دیدگاه‌های متفاوت به تحلیل دقیق‌تر مسئله پرداخته شود (حافظ‌نیا، ۱۳۸۹: ۱۶۵). در نهایت کل جامعه نمونه ما را ۴۸۴ نفر تشکیل می‌دهد که سهم هر کدام از آنها در جدول زیر بیان شده است:

جدول ۱. نسبت تعداد گروه‌های جامعه آماری

گروه‌های مختلف پاسخگویان	تعداد	تعداد کل جامعه آماری	سهم آنها از کل نمونه
نمایندگان مجلس شورای اسلامی	۲۹۰	۱۰ درصد	۳۸ نفر معادل ۹ درصد کل پاسخگویان
اعضای شوراها و اعضای شورای شهر	۷۱۹۳	۹۰ درصد	۳۴۶ نفر معادل ۷۰ درصد کل پاسخگویان
کارشناسان	؟	؟	۱۰۰ نفر معادل ۲۱ درصد کل پاسخگویان

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. لازم به



توضیح است که پرسشنامه‌ها با همکاری شورای عالی استان‌ها در بین شوراهای اسلامی شهر سراسر کشور توزیع شده است.

روش تحلیل داده‌ها

در این پژوهش تجزیه و تحلیل داده‌های آماری به وسیله نرم‌افزار SPSS انجام شده است. برای این کار سوالاتی در طیف پنج درجه‌ای لیکرت طراحی شده که در آنها گزینه خیلی کم حائز نمره یک و گزینه خیلی زیاد دارای نمره پنج می‌باشد. با استفاده از فرمان compute گویه‌های هر کدام از شاخص‌های تحقیق در هم ادغام شده و شاخص‌های عملکرد شوراهای تهیه شد. به این ترتیب کسب نمره بالاتر به معنی بهتر ارزیابی کردن عملکرد شوراهای است. در نهایت با استفاده از آزمون تی تک نمونه‌ای برای سنجش فرضیه تحقیق استفاده شد.

بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر

شورای اسلامی شهر از سال ۱۳۷۸ تشکیل شده و گذشت ۱۶ سال از آغاز شکل‌گیری این نهاد، زمان خوبی برای بررسی عملکرد آن می‌باشد. در این پژوهش برای ارزیابی عملکرد شوراهای شهر دیدگاه‌های کارشناسان، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای شهر مورد بررسی قرار گرفته و نتایج پیمایشی به شرح ذیل می‌باشد:

جدول ۲. نتایج آزمون تی تک نمونه‌ای شاخص عملکرد شوراهای

شاخص	میانگین	ملاک مقایسه	اختلاف با میانگین معیار	نمره T	درجه آزادی	سطح معنی داری**	نتیجه آزمون
عملکرد شوراهای	۲۸۰.۳	۳	۲۸۰.۰۰	۱۹۱.۸	۴۸۳	۰۰۰.۰	معنی دار بودن اختلاف

** $P > 0.05$



نقد و بررسی عملکرد شورا... ۱۱۳

همان‌طور که در جدول بالا مشاهده می‌شود شاخص عملکرد شوراها با میانگین ۲۸۰.۳ و $(T=8.191)$ و سطح معنی داری ۰.۰۰۰ اختلاف معنی داری با میانگین استاندارد مورد نظر (نمره ۳) دارد. لازم به ذکر است که شاخص بالا در سطح ۰.۰۵ سنجیده شده است.

جدول فوق نشان می‌دهد که ارزیابی پاسخگویان از عملکرد شوراها مثبت بوده است. اما از آن‌جا که بیش از ۷۰ درصد از نمونه تحقیق اعضای شورای شهر بوده‌اند و به ارزیابی عملکرد خود پرداخته‌اند، ممکن است نظراتشان تا حدی جانبدارانه باشد. به همین خاطر در ادامه و در جدول ۳ از آزمون تی تک نمونه‌ای برای ارزیابی عملکرد شوراها به تفکیک کارشناسان، نمایندگان مجلس و اعضای شورای شهر استفاده شده است تا نتایج واقعی‌تر و دقیق‌تری ارائه شود.

جدول ۳. نتایج آزمون تی تک نمونه‌ای شاخص عملکرد شوراها

شاخص	سمت	میانگین	ملاک مقایسه	اختلاف با میانگین معیار	نمره T	درجه آزادی	سطح معنی داری **	نتیجه آزمون
عملکرد شوراها شهر	کارشناس	۲۶۷.۲	۳	-۳۷۳.۰	-۰.۳۹.۷	۹۹	۰ ۰۰۰	معنی دار بودن اختلاف
	نماینده مجلس	۷۱۷.۲	۳	-۲۸۳.۰	-۰.۳۵.۵	۳۷	۰ ۰۰۰	معنی دار بودن اختلاف
	عضو شورای شهر	۵۳۰.۳	۳	۵۳۰.۰	۲۶۹.۱۴	۳۴۵	۰ ۰۰۰	معنی دار بودن اختلاف

** $P > 0.05$

همان‌طور که در جدول بالا مشاهده می‌شود شاخص عملکرد شوراها از نظر خود شوراها با میانگین ۵۳۰.۳ و همچنین $(T=14.269)$ و سطح معنی داری ۰.۰۰۰ اختلاف معنی داری 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 ۲۶۷.۲ و $(T=-7.039)$ و سطح معنی‌داری ۰.۰۰۰ و هم‌چنین عملکرد شوراهای از نظر نمایندگان مجلس با میانگین ۷۱۷.۲ و $(T=-5.035)$ و سطح معنی‌داری ۰.۰۰۰ اختلاف معنی‌داری با میانگین استاندارد موردنظر (نمره ۳) دارد. لازم به ذکر است که شاخص بالا در سطح ۰.۰۵ سنجیده شده است. از آنجایی که وضعیت شاخص عملکرد شوراهای از نظر کارشناسان و نمایندگان مجلس پایین‌تر از ملاک مقایسه بوده است، بنابراین ارزیابی آنها از عملکرد شوراهای منفی بوده است که به نظر واقع‌بینانه‌تر است. با توجه به آنچه گفته شد می‌توان عملکرد شوراهای را نامطلوب تلقی نمود.

درباره این که چرا عملکرد شوراهای شهر ناموفق بوده می‌توان به سه عامل جایگاه شوراهای در ساختار حقوقی کشور، نظام اداری متمرکز و اقتصاد رانتی اشاره کرد.

جایگاه شوراهای در ساختار حقوقی کشور و عملکرد آنها

پاسخگویان پرسشنامه این پژوهش، ابهام در جایگاه حقوقی را یکی از مهم‌ترین مشکلات شوراهای شهر دانسته‌اند. بر اساس نتایج به دست آمده از جدول ۴، در سطح معناداری ۵ درصد و با اطمینان ۹۵ درصد، متغیر نامشخص بودن جایگاه شوراهای در ساختار حقوقی کشور از نظر نمونه مورد بررسی حدود ۱۴ درصد در عملکرد شوراهای تاثیر کاهشی و معناداری دارد. به بیان آماری به ازای هر واحد بیشتر شدن نامشخص بودن جایگاه شوراهای، عملکرد شوراهای به میزان ۰.۰۳۷۶- واحد کاهش می‌یابد. به بیان ساده‌تر هرچه جایگاه شوراهای در ساختار حقوقی کشور نامشخص‌تر باشد، عملکرد شوراهای نامطلوب‌تر خواهد بود.



جدول ۴. تحلیل رگرسیون دو متغیره تأثیر نامشخص بودن جایگاه شوراها بر عملکرد آنها

متغیر مستقل	متغیر وابسته	R همبستگی	R ² واریانس تبیین شده	F آماره	F سطح معناداری	استاندارد B	آماره T	سطح معنی داری T
نامشخص بودن جایگاه شوراها در ساختار حقوقی	عملکرد شوراها	-۰٫۳۷۶	۱۴۱٫۰	۳۵۶٫۷۹	۰٫۰۰۰	-۰٫۳۷۶	-۹۰٫۸۸	۰٫۰۰۰

برای بررسی دقیق‌تر، نظرات سه گروه مورد بررسی از آزمون رگرسیون دو متغیره برای میزان تأثیرگذاری نامشخص بودن جایگاه شوراها در ساختار حقوقی کشور بر عملکرد شوراها به تفکیک نمایندگان مجلس، اعضای شورای شهر و کارشناسان آورده می‌شود. بر اساس نتایج به دست آمده در سطح معناداری ۵ درصد و با اطمینان ۹۵ درصد، متغیر نامشخص بودن جایگاه شوراها در ساختار حقوقی کشور از نظر نمایندگان مجلس حدود ۲۵ درصد، به نظر اعضای شورای شهر حدود ۱۵ درصد و از نظر کارشناسان حدود ۴۴ درصد بر عملکرد شوراها تأثیر کاهشی و معناداری دارد. به بیان آماری به ازای هر واحد بیشتر شدن نامشخص بودن جایگاه شوراها در ساختار حقوقی اداری کشور، عملکرد شوراها از نظر نمایندگان مجلس به میزان ۰٫۰۵۰۶- واحد، از نظر اعضای شورای شهر به میزان ۰٫۰۳۹۱- و از نظر کارشناسان به میزان ۰٫۰۶۶۵- کاهش می‌یابد. به بیان ساده‌تر از دیدگاه هر سه گروه مورد بررسی، هرچه جایگاه شوراها در ساختار حقوقی کشور نامشخص‌تر باشد، عملکرد شوراها نامطلوب‌تر خواهد بود.

یکی از علل اصلی مشکلات شوراها در ایران، ابهامات حقوقی در مورد شوراها



است. مراجع و نهادهای مختلف در کشور ما هر یک تفاسیر و نظرات مختلفی راجع به ماهیت، کارکردها و جایگاه قانونی شوراهای اسلامی دارند. به عبارت دیگر، هر یک از نهادهای حکومتی به فراخور دیدگاه خود، برخوردهای متفاوت و بعضاً متضادی با شوراها دارند. شاید بخشی از این ابهام از قانون اساسی جمهوری اسلامی نشات می‌گیرد؛ آن‌جا که در اصل هفتم قانون اساسی^۱ از شوراها به‌عنوان یکی از ارکان نظام تصمیم‌گیری یاد شده است اما در اصل یک‌صدم قانون اساسی^۲ برای آن‌ها نقشی نظارتی قائل شده است. هم‌چنین برخلاف اصل هفتم قانون اساسی، با تامل در فصل سوم قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور می‌توان این سوال را مطرح کرد که آیا اساساً شوراها از اختیاراتی آن‌چنان که مدنظر قانون‌گذار برتر بوده برخوردار هستند؟ یا صرفاً یک‌سری وظایف نمایشی و آن‌هم با اعمال محدودیت‌ها و نظارت‌های فراوان برعهده آنان گذاشته شده است؟

فصل سوم قانون شوراها و در مواد ۶۸، ۷۰، ۷۱، ۷۷، ۷۸ مکرر ۱، ۷۸ مکرر به‌بیان اختیارات و صلاحیت‌های شوراهای اسلامی کشور پرداخته است. در مواد مزبور جز 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

۱. طبق دستور قرآن کریم: «و امرهم شوری بینهم» و «شاورهم فی الامر» شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند.

۲. 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 به‌نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن‌را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای 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.



عادی برای شوراهای در نظر گرفته است. در واقع در قانون شوراهای، همه چیز به تشویق و ترغیب و همکاری ختم شده است.

آن چه مسلم است این است که با هیچ توجیه و منطقی نمی‌توان یک‌سری موضوعاتی که هر شهروندی می‌تواند به صورت منفرد و یا در قالب اجتماع از آن برخوردار باشد را در شان شوراهای دانست. به عبارتی چه لزومی داشت که تشکیلات تا حدودی عریض و طویل را برای اعمال صلاحیت‌هایی ایجاد کرد که هر شهروندی به خودی خود قادر به انجام آنها است (حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۹۰: ۲۲).

هم‌چنین با این که شوراهای اسلامی مطابق قوانین موجود دارای شخصیت حقوقی هستند، ولی اکثر تصمیمات شوراهای منوط به کسب موافقت مقامات دولتی است و نیز در برخی موارد محلی نیز نمی‌توان برای شوراهای قدرت تصمیم‌گیری قائل شد. بنابراین باید متذکر شد که اولاً بر اساس قوانین و مقررات حاضر، شوراهای اسلامی به جای اینکه در جایگاه واقعی خود یعنی شورای اسلامی شهر قرار گیرند، تنها تحت عنوان شورای شهرداری شناخته شده‌اند و بر اساس 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 (نژادخلیلی، ۱۳۹۰: ۴).

موضوع مهم دیگر تفاسیر شورای نگهبان و اثر آن بر صلاحیت و اختیارات شوراهای است. در خصوص اصول مربوط به شوراهای (اصل هفتم و فصل هفتم قانون اساسی)، نظریه تفسیری آن‌چنان که در حکم قانون اساسی باشد، تا کنون ارائه نشده است اما در لابه‌لای دیدگاه‌ها و نظرات شورای نگهبان می‌توان مواردی را یافت که در تعیین حدود و ثغور صلاحیت و اختیارات شوراهای موثر 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 بر اساس موازین قانونی می‌باشد. بر اساس این مبنا، شوراها بر اداره امور مناطق خود نظارت دارند. یعنی بر نحوه اداره امور توسط سازمان‌های ذیربط نظارت و مراقبت می‌کنند تا امور بر اساس 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 نمود.

به عنوان مثال، شورای مذکور در اظهارنظر خود درباره طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات، شوراها را اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به صراحت صلاحیت شوراها را فقط نظارتی دانسته و بندهای ۱۷، ۱۶، ۸ ماده ۶۸ طرح را به دلیل این که زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یکصدم قانون اساسی می‌باشد، مغایر با این اصل شناخته است. هم چنین شورای نگهبان در اظهارنظر خود در خصوص مصوبه مجلس درباره اختیارات و وظایف شوراها 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 زاید بر وظایف نظارتی موضوع اصل یکصدم قانون اساسی است لذا مغایر با این اصل است (آقایی طوق، ۱۳۸۷: ۱۳۳). از مجموع نظریات، چنین به نظر می‌رسد که از نظر شورای نگهبان، شوراها را محلی؛ نهادهایی ناظر هستند و دلیل این امر شاید این مسئله باشد که در قانون اساسی اصول مربوط به شوراها به خوبی تبیین نشده

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.



است و شورای نگهبان با تفسیر مضیق از قانون اساسی وظایف شورا را صرفاً نظارتی می‌داند.

نظام اداری متمرکز و عملکرد شوراهای

بر اساس نتایج به‌دست آمده از جدول ۵، در سطح معناداری ۵ درصد و با اطمینان ۹۵ درصد، متغیر نظام اداری متمرکز کشور از نظر نمونه مورد بررسی حدود ۸ درصد در عملکرد شوراهای تاثیر کاهشی و معناداری دارد. به‌بیان آماری به ازای هر واحد افزایش در میزان نظام اداری متمرکز کشور، عملکرد شوراهای به‌میزان ۰.۰۲۹۷- واحد کاهش می‌یابد. به‌بیان ساده‌تر هرچه نظام اداری متمرکزتر باشد، عملکرد شوراهای نامطلوب‌تر خواهد بود.

جدول ۵. تحلیل رگرسیون دو متغیره تأثیر نظام اداری متمرکز بر عملکرد شوراهای

متغیر مستقل	متغیر وابسته	همبستگی R	وارianس تبیین شده R ²	آماره F	سطح معناداری F	استاندارد B	آماره T	سطح معنی‌داری T
نظام اداری متمرکز	عملکرد شوراهای	۰.۲۹۷	۰.۰۸۸	۴۶۳.۴۶	۰.۰۰۰	۰.۲۹۷	-۸۱۶.۶	۰.۰۰۰

برای بررسی دقیق‌تر نظرات سه گروه مورد بررسی در ادامه، آزمون رگرسیون دو متغیره برای میزان تأثیرگذاری نظام اداری متمرکز کشور بر عملکرد شوراهای به تفکیک نمایندگان مجلس، اعضای شورای شهر و کارشناسان آورده می‌شود. بر اساس نتایج به‌دست آمده در سطح معناداری ۵ درصد و با اطمینان ۹۵ درصد متغیر نظام اداری متمرکز از نظر نمایندگان مجلس تغییرات عملکرد شوراهای را تبیین نمی‌کند (سطح معنی‌داری ۰.۰۹۴۷ برای نمرات F و T) که البته این امر



می‌تواند ناشی از پایین بودن تعداد نمونه (۳۸ نفر) می‌باشد؛ با این وجود رابطه دو متغیر از نظر نمایندگان مجلس معکوس است (۰.۱۱-) و بنابراین از نظر آنها نظام اداری متمرکز بر عملکرد شوراهای تأثیر منفی دارد؛ هرچند این تأثیر معنی‌دار نیست. اما نظام اداری متمرکز از نظر اعضای شورای شهر حدود ۹ درصد و از نظر کارشناسان حدود ۱۵ درصد بر عملکرد شوراهای تأثیر کاهشی و معناداری دارد. به بیان آماری به ازای هر واحد افزایش در متمرکز بودن نظام اداری کشور، عملکرد شوراهای از نظر اعضای شورای شهر به میزان ۰.۳۱۳- و از نظر کارشناسان به میزان ۰.۳۹۲- کاهش می‌یابد. به بیان ساده‌تر از نظر هر دو گروه (اعضای شورای شهر و کارشناسان)، هرچه نظام اداری کشور متمرکزتر باشد، عملکرد شوراهای نامطلوب‌تر خواهد بود.

یکی دیگر از عواملی که موجب شده عملکرد شوراهای شهر چندان موفقیت‌آمیز ارزیابی نشود، حاکم بودن نظام اداری متمرکز در کشور است. در واقع نهاد شوراهای با هر نوع ساختی از نظام سیاسی هماهنگی و سازگاری ندارد. نظام‌های سیاسی که دارای دو مشخصه اقتدارگرایی و تمرکزگرایی هستند، نمی‌توانند حضور شوراهای را در مدیریت جامعه بپذیرند. اقتدارگرایی و تمرکزگرایی همیشه یک ترکیب واحد و منسجم ایجاد نمی‌کنند؛ زیرا در عالم واقع نظام‌هایی وجود دارند که علاوه بر داشتن ساخت سیاسی دموکراتیک و مردم‌سالارانه به‌شیوه تمرکزگرایانه جامعه را اداره می‌کنند. تمرکزگرایی لزوماً به معنای وجود ساختار غیرمردمی نیست.

در تمرکزگرایی، همه تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها توسط مسئولان مستقر در پایتخت اتخاذ می‌شود و نحوه ارتباط آن با ساختار جامعه به‌شیوه عمودی و از بالا به پایین است. مهم‌ترین ایرادی که به این نحوه از مدیریت گرفته می‌شود این است که مسئولان از پتانسیل‌ها و توانمندی‌های بالقوه در جامعه غافل می‌شوند و به‌میزان دوری از پایتخت این غفلت نیز عمق بیشتری پیدا می‌کند. در واقع 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.

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 بی‌ثبات کننده 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، مسئولان نظام سیاسی جمهوری اسلامی بر آن شدند 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.

بنابراین می‌توان گفت نقش شوراهای اسلامی در تمرکززدایی، نهادینه کردن مردم‌سالاری، فراهم کردن امکانات، پاسخگویی به نیازها، حل بحران‌های گوناگونی که هر نظام سیاسی ممکن است در دوره‌های مختلف حیات خود، با آنها روبرو شود قابل انکار نیست. اما واقعیت مهم این است که حکومت مرکزی نباید شورای شهر را به‌عنوان کارگزار خود بداند و از او انتظار داشته باشد تا فقط به‌دستورهای او عمل کند. اما در نظام اداری ایران، دولت تأمین کننده خدمات اصلی شهرها و روستاها مانند آموزش، بهداشت، امنیت و پلیس است. از این‌رو شوراهای شهرها، در چشم بسیاری از مدیران، افرادی بدون اطلاعات و تجربه کافی در مدیریت و اجرا تلقی می‌شوند.

در واقع، استمرار تفکر مدیریت تمرکز یافته و از بالا به پایین باعث شده و می‌شود تا به شوراهای به‌عنوان ابزاری اجرایی و در امتداد قوه مجریه نگریسته شود، نه یک نهاد مردمی که جایگاه قانونی دارد و عدم تعریف دقیق ارتباط نهاد شورا با قوای سه‌گانه و سایر ارکان نظام به این تفکر قوت می‌بخشد. به‌هر حال



دیدگاه یاد شده که ریشه در نظام مدیریت گذشته کشور ما دارد، باعث شده تا هم اکنون نیز بسیاری از مسئولین دستگاه‌های دولتی با شوراها به گونه ای رفتار نمایند که گویا آنان کارمندان بدون حقوق دولت هستند و لذا در مواقع نیاز برای اجرای برخی امور به آنها مراجعه می‌کنند (محمدی، ۱۳۸۲: ۳۰۶).

سیستم رانتی و عملکرد شوراها

بر اساس نتایج به‌دست آمده از جدول ۶، در سطح معناداری ۵ درصد و با اطمینان ۹۵ درصد، متغیر نظام اقتصاد رانتی از نظر نمونه مورد بررسی حدود ۱۲ درصد در عملکرد شوراها تاثیر کاهشی و معناداری دارد. به بیان آماری به ازای هر واحد افزایش در میزان نظام اقتصادی رانتی کشور، عملکرد شوراها به میزان ۰.۳۴۸- واحد کاهش می‌یابد. به بیان ساده‌تر هرچه نظام اداری و اقتصادی رانتی تر باشد، عملکرد شوراها نامطلوب‌تر خواهد بود.

جدول ۶. تحلیل رگرسیون دو متغیره تأثیر نظام اقتصادی رانتی بر عملکرد شوراها

متغیر مستقل	متغیر وابسته	همبستگی R	وارانس تبیین شده R ²	آماره F	سطح معناداری F	استاندارد B	آماره T	سطح معناداری T
نظام اقتصادی رانتی	عملکرد شوراها	-۰.۳۴۸	۰.۱۲۱	۵۸۶.۶۶	۰.۰۰۰	-۰.۳۴۸	-۱۶۰.۸	۰.۰۰۰

هم‌چنین بر اساس نتایج به‌دست آمده در سطح معناداری ۵ درصد و با اطمینان ۹۵ درصد، متغیر اقتصاد رانتی از نظر نمایندگان مجلس حدود ۱۶ درصد، به‌نظر اعضای شورای شهر حدود ۹ درصد و از نظر کارشناسان حدود ۳۶ درصد بر عملکرد شوراها تاثیر کاهشی و معناداری دارد. به بیان آماری به ازای هر واحد افزایش در میزان نظام اقتصادی رانتی کشور، عملکرد شوراها از نظر



نقد و بررسی عملکرد شورا... ۱۲۳

نمایندگان مجلس به میزان ۰.۳۹۹- واحد، از نظر اعضای شورای شهر به میزان ۰.۲۹۶- و از نظر کارشناسان به میزان ۰.۶۰۴- کاهش می‌یابد. به بیان ساده‌تر از نظر هرسه گروه مورد بررسی، هرچه نظام اقتصادی کشور رانتی‌تر و به نفت وابسته‌تر باشد، عملکرد شوراها نامطلوب‌تر خواهد بود.

اتکا به درآمدهای بادآورده حاصل از رانت موجب می‌شود تا دولت‌های صاحب این منابع، خود را نسبت به مردم و جامعه بی‌نیاز احساس کرده و درآمدهای حاصل از رانت را در راستای تثبیت موقعیت خود به کار گیرند. در واقع، استقلال مالی ناشی از درآمد نفت، جدایی بین نهاد دولت و جامعه را تشدید نموده و ارتباط متقابل بین نهاد دولت و نهادهای اجتماعی را تضعیف می‌کند. رانت نفتی به دولت‌ها اجازه می‌دهد از میزان تأثیرگذاری طبقات و اقشار اجتماعی بر سیاست‌های دولت بکاهند و برنامه‌های موردنظر خود را پیش ببرند. بر همین اساس است که در کشورهایی با اقتصاد رانتیر، بخش دولتی همواره نقش محوری در اجرای برنامه‌ها و سیاست‌گذاری کلان ایفا می‌کند و ابزار اصلی دولت برای ایجاد اشتغال، توزیع یارانه، اعطای امتیازات اقتصادی به حامیان خود می‌گردد، زیرا رانت نفت بودجه لازم برای کارکرد این مکانیسم را تأمین می‌کند.

حکومت‌های ایران در دوران معاصر به منبع اقتصادی بادآورده‌ای دست یافتند که با اتکا به آن توانستند شدیدتر از گذشته مردم را از جنبه اقتصادی و به تبع آن از جنبه‌های دیگر به خود وابسته کنند. نفت و درآمد سرشار آن به حکومت‌ها اجازه داد تا با وابسته کردن هر چه بیشتر مردم به خود، انحصار هر چه متمرکز قدرت اقتصادی و سیاسی را به دست آورند و بر فراز جامعه قرار بگیرند (قاضی مرادی، ۱۳۸۰: ۳۲۵). هم‌چنین اتکا به درآمدهای نفتی طی سال‌های گذشته موجب شده است تا دولت در تأمین درآمدهای خود کمترین اتکا را به مالیات‌ها داشته باشد. این مسئله سبب شده تا قاعده پرداخت مالیات و عوارض در ایران چندان رعایت نشود. از این‌رو در چنین ساختاری، شوراها که باید بر



مبنای مالیات‌های محلی و توزیع قدرت شکل بگیرند، فضای زیادی برای فعالیت پیدا نکردند. افزایش نسبی سهم نفت در درآمدهای نظام سیاسی، از زمان تشکیل اوپک در دهه ۱۹۶۰ میلادی و به‌ویژه بحران اعراب و اسرائیل در سال ۱۹۷۳ باعث تقویت و تداوم ماهیت دولت رانتیر در ایران گردید (پناهی، ۱۳۹۰: ۷۱). جدول ۷، به پنج دوره زمانی قبل از انقلاب، دوره جنگ تحمیلی (دولت میرحسین موسوی)، دوره ریاست جمهوری هاشمی، دوره ریاست جمهوری خاتمی و دوره احمدی‌نژاد تقسیم شده است.

جدول ۷. متوسط درآمدهای مالیاتی و نفتی دولت از سال ۱۳۵۳ تا ۱۳۸۸

متوسط درآمدهای نفتی	متوسط درآمدهای مالیاتی	فواصل زمانی
۷۵/۹۳	۲۳/۱۸	۱۳۵۳-۱۳۵۷
۵۱/۲۴	۳۳/۹۴	۱۳۵۸-۱۳۶۷
۵۳/۴	۲۹/۹۹	۱۳۶۸-۱۳۷۵
۴۸/۳۲	۲۸/۸۷	۱۳۷۶-۱۳۸۳
۳۶/۵۸	۴۲/۶۰	۱۳۸۴-۱۳۸۸

(قالیاف و دیگران، ۱۳۹۰: ۵۷)

از سوی دیگر دولت کارفرمایی برآمده از یک اقتصاد چرخشی^۱ و توزیعی موجب شد تا الگوی شهرنشینی خاصی در ایران حکمفرما شود که ماهیت اجتماعی و اقتصادی و ساختار تکوین و تکامل شهرها در چند دهه گذشته را شکننده و ناپایدار کرده است. این در حالی است که پس از پایان جنگ تحمیلی، رانت نفت در رابطه با شهر به توجه به اتخاذ رویکرد استقلال مالی توسط شهرداری‌ها به سمت رانت فضا تغییر یافت. در نتیجه برای تامین بودجه‌های لازم اقدام به فروش زمین در قالب تراکم گردید و این امر تغییرات



بنیادین را در محیط‌های شهری ایجاد نمود. این تغییرات با توجه به عدم تناسب لازم با فضاهای جغرافیایی شهری، ایجاد کننده چالش‌هایی برای شهرها شده است.

نتیجه‌گیری

امروزه، بحث حکومت‌های محلی یا شوراهای محلی با سیاست‌های مربوط به تمرکززدایی در همه کشورها در اولویت قرار گرفته است. نقش نهادهای محلی در نهادینه کردن مردم‌سالاری، فراهم کردن امکانات، پاسخگویی سریع‌تر به نیازها، حل بحران‌های گوناگونی که هر نظام سیاسی ممکن است در دوره‌های مختلف حیات خود، با آنها روبه‌رو شود قابل انکار نیست. از این‌رو ارزیابی عملکرد شوراهای اسلامی برای تقویت و کارآمدتر کردن آنها امری حیاتی در راستای افزایش مشروعیت و رضایت شهروندان در تمامی سطوح حکومت می‌باشد.

در جامعه‌ی آماری پژوهش حاضر که ۴۸۴ نفر (۳۴۶ عضو شورای شهر، ۱۰۰ کارشناس و ۳۸ نماینده مجلس شورای اسلامی) بود؛ عملکرد نه چندان مطلوب و موثر شورای اسلامی شهر قابل مشاهده است. در این پژوهش شاخص عملکرد شوراها از نظر خود شوراها با میانگین ۳.۵۳۰ اختلاف معنی‌داری با میانگین استاندارد موردنظر یعنی نمره ۳ دارد؛ اما از آنجایی که وضعیت شاخص عملکرد شوراها از نظر کارشناسان و نمایندگان مجلس پایین بوده است، بنابراین ارزیابی آنها از عملکرد شوراها منفی بوده است که به‌نظر واقع‌بینانه‌تر است.

بر اساس نتایج به‌دست آمده در سطح معناداری ۵ درصد سه متغیر نامشخص بودن جایگاه شوراها در ساختار حقوقی، نظام اداری متمرکز و اقتصاد رانتی در نمونه مورد بررسی به ترتیب حدود ۱۹، ۱۵ و ۱۴ درصد در کاهش عملکرد شوراها تاثیر منفی و معناداری داشته‌اند.



الف) کارآمدی نظام درآمدی و رهایی از سیستم رانتی

اتخاذ سیاست استقلال مالی شهرداری‌ها از دولت و منابع رانتی نفت بدون تعریف منابع مالی جدید باعث گردید تا مسئولین 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 زیست محیطی را خلق کرده است. این در حالی است که در ایجاد سیستم عدم تمرکز، برخورداری از منبع درآمدی مستقل به‌عنوان یکی از عوامل کارآمدی حکومت محلی مطرح می‌باشد. منابع مالی حکومت‌های محلی بیشتر بر اساس مالیات می‌باشد تا بتوانند آن‌را آزادانه در چارچوب اختیاراتشان هزینه کنند و نکته مهم‌تر این‌که باید با مسئولیت‌هایی که قانون اساسی و قوانین عادی بر عهده آنها می‌گذارند، تطابق داشته باشد. به‌نظر می‌رسد تنها در این‌صورت است که بنیان‌های اقتصادی یک شهر سالم با منابع درآمدی پایدار گذاشته خواهد شد. 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 حمایت‌ها مردمی، ایجاد نظام پایدار درآمد شهری، بهره‌گیری از کسب و کارهای کوچک اقتصاد محلی، تأکید بر سرمایه‌گذاری مولد و ... اشاره نمود.

ب) اصلاح قانون

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



- جایگاه شورا در نظام حکومتی کجاست؟
- آیا شورا یک نهاد مجری است یا مشورتی یا تصمیم گیرنده؟
- نظارت بر شوراها چه ماهیتی دارد؟ ماهیت حقوقی، سلسله مراتبی 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؟
 - شخصیت حقوقی شوراها چگونه تعریف می‌شود؟
- بنابراین در اصلاح قوانین مربوط به شوراها به‌خصوص قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، تصریح شفاف و دقیق شخصیت حقوقی شوراها، ضمانت اجرای مؤثر مصوبات شوراها، مشخص کردن ارتباط بین شوراها، فرودست و فرودست، حسابرسی دقیق و مداوم و تعیین چگونگی نظارت بر مصوبات شوراها باید پیش‌بینی گردد.

ج) تمرکززدایی واقعی

تمرکززدایی وظایف دولت غالباً با هدف بهبود حکمرانی از طریق ایجاد نزدیکی بین مردم و دولت انجام می‌شود. از آن‌جا که گرایش مردم مشارکت بیشتر در تعیین سیاست‌های محلی، پیگیری امور بومی و مشارکت در انتخابات محلی است؛ تمرکززدایی می‌تواند این گرایش‌ها را محقق ساخته و دولت محلی مشارکتی و پاسخگو را به‌وجود آورد. در تمرکزگرایی، مسئولان از پتانسیل‌ها و توانمندی‌های بالقوه در جامعه غافل می‌شوند و به‌میزان دوری از پایتخت این غفلت نیز عمق بیشتری پیدا می‌کند. از این‌رو تأکید بر تمرکززدایی واقعی و اعطای قدرت و اختیارات کافی به شوراها، اسلامی به‌گونه‌ای که بتوانند مسئولیت‌های خویش را به‌صورت اثربخش و مستقل از دولت مرکزی مدیریت نمایند، راهکار مهمی برای تقویت شوراها است. در این بین بیان شفاف و



روشن مسئولیت‌های دولت محلی و تفکیک آنها از مسئولیت‌های حکومت مرکزی در ایجاد شوراهای مستقل و کارآمد بسیار مهم می‌باشد.

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 غیر ضرور، 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 نیافتاد. در ماده (۱۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه دولت مجاز شده است در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به منظور 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، بازرنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها اقدام قانونی به عمل آورد. تهیه برنامه جامع مدیریت شهری و واگذاری فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها نیازمند بهره‌گیری از تجربیات کشورهای دیگر در زمینه تمرکززدایی است.

در نهایت این که باید گفت تجربه شوراها در ایران، تجربه‌ای جدید و مربوط به قرن اخیر است. پس شاید بتوان نوبنیاد بودن و جدیدالتأسیس بودن این نهاد را



به‌عنوان یکی از مهم‌ترین علل ساختاری بعضی از ضعف‌ها و ناکارآمدی‌های این نهاد در نظر گرفت. البته این موضوع فقط در مورد نهاد شوراها صدق نمی‌کند، بلکه درخصوص 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. اما وجود نهاد شوراها موجب تمرکززدایی، نهادینه کردن مردم‌سالاری، فراهم کردن ساختار و امکانات معقول و منطقی‌تر برای پاسخگویی به نیازها و تقویت کارآمدی و مشروعیت ساختار سیاسی در چشم‌اندازی طولانی مدت خواهد شد. بنابراین تقویت و حذف موانع بالنده شدن شوراها برای تحقق توسعه کشور، امری ضروری و حیاتی است.



منابع

الف) فارسی

اطاعت، جواد. (۱۳۸۲). «نقش شوراها در تمرکززدایی»، مجموعه مقالات و سخنرانی‌های همایش شوراهاى اسلامى (رویکردها، کارکردها، راهکارها - بهمن ۱۳۸۱)، چاپ اول، تهران: نشر پژوهش‌گام.

آقایی طوق، مسلم. (۱۳۸۷). «عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراها در ایران»، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال چهاردهم، شماره ۵۶، تابستان. ایرانی، محمد. (۱۳۷۶). «حکایت شوراها»، مجله ایران فردا، شماره ۴۹.

ایمانی جاجرمی، حسین. (۱۳۸۷). «بررسی جامعه‌شناختی شوراهاى اسلامى با رویکرد کیفی نظریه بنیانی»، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، پژوهشنامه شماره ۳۰، مجموعه مقالات شوراها، چالش‌ها و کارکردها، بهمن ماه.

پناهی، محمدحسین؛ امینی، اشرف. (۱۳۹۰). «دولت رانتي، اقتصاد دولتي، فرهنگ سياسى و سرمايه اجتماعى در ايران»، فصلنامه تحقیقات سياسى و بين‌المللى، سال سوم، شماره ۷، تابستان.

چوپانی، محمدرضا. (۱۳۸۲). جایگاه حقوقی - سياسى شوراها در جمهورى اسلامى ايران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامى.

حافظ‌نیا، محمدرضا. (۱۳۸۹). مقدمه‌ای بر روش تحقیق در علوم انسانی، چاپ هفدهم، تهران: انتشارات سمت.

حسینی‌پور اردکانی، سید مجتبی. (۱۳۹۰). «جایگاه و حیطة صلاحیت شوراهاى اسلامى در نظام حقوق اساسى جمهورى اسلامى ايران»، مرکز پژوهش‌هاى مجلس، دفتر مطالعات حقوقى، شماره مسلسل ۱۱۰۵۵، پاییز.

روستا، مجید. (۱۳۸۲). «آسیب‌شناسى شوراهاى اسلامى شهر و روستا»، فصلنامه راهبرد، دوره ۱۲، شماره ۲۸، تابستان.

شریف، محمد. (۱۳۸۲). «تجربه حقوقى شوراها». مجموعه مقالات و سخنرانی‌هاى همایش شوراهاى اسلامى (رویکردها، کارکردها، راهکارها - بهمن ۱۳۸۱)،



تهران: نشر پژوهاک جامعه.

طاهری، ابوالقاسم. (۱۳۸۵). «رانت‌جویی سیاسی و پیامدهای آن»، فصلنامه مطالعات بین‌المللی، سال سوم، شماره ۳.

طباطبایی موتمنی، منوچهر. (۱۳۸۱). حقوق اداری، چاپ هفتم، تهران: انتشارات سمت.

عسکری، محسن. (۱۳۸۹). «تأثیر درآمدهای نفتی بر ایجاد دولت رانتیر و دموکراسی»، فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، شماره ۱۳، سال ۷، زمستان.

قاسمیانی، صلاح. (۱۳۷۷). «بررسی موانع اجرای قانون شوراهای اسلامی»، مجموعه مقالات همایش شوراهای اسلامی و مشارکت مردمی، جلد ۲، تهران: انتشارات معاونت سیاسی - اجتماعی وزارت کشور.

قاضی مرادی، حسن. (۱۳۸۷). «نگریستن به خود»، مجله بخارا، سال یازدهم، شماره ۶۵، فروردین و اردیبهشت.

قالیباف، محمدباقر و دیگران. (۱۳۹۰). «درآمدهای نفتی و توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران»، فصلنامه ژئوپلتیک، سال هفتم، شماره ۲، تابستان.

کریمی، وهاب. (۱۳۸۷). «هویت شوراهای محلی؛ مشکل الگویابی و جایگاه قانونی»، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، پژوهشنامه شماره ۳۰، مجموعه مقالات شوراها، چالش‌ها و کارکردها، بهمن.

مبلغ، علی. (۱۳۸۲). تجربه ارزشمند شوراها در دوره اول و چشم انداز آینده، تهران: انتشارات وزارت کشور.

موسی‌زاده، ابراهیم. (۱۳۹۳). حقوق اداری، چاپ دوم، تهران: نشر دادگستر.

مهاجری، اصغر. (۱۳۸۷). «بررسی جامعه‌شناختی موانع ساختاری و کنشی شوراهای اسلامی در ایران»، پژوهشنامه شماره ۳۰، مجموعه مقالات شوراها، چالش‌ها و

کارکردها، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، معاونت پژوهش‌های فرهنگی و اجتماعی، بهمن.

میرترابی، سعید. (۱۳۸۸). «بررسی مقایسه‌ای چارچوب‌های تحلیلی و روش‌شناختی مطالعات نفت و سیاست»، فصلنامه پژوهش سیاست‌نظری، سال اول، شماره ۶،

تابستان و پاییز.



نژادخلیلی، مهدی. (۱۳۹۰). «آسیب‌شناسی نقش دستگاه‌های دولتی در تکوین، تعلیق و انحلال شوراهای اسلامی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر سیاسی، شماره مسلسل ۱۱۰۲۳، شهریور.

(ب) انگلیسی

- Agranoff, Robert. (2013). "Local Governments in Multilevel Systems: Emergent Public Administration Challenges", *American Review of Public Administration*. Vol 44, July.
- Aslam, Ghazia& Yalmaz, Serder& Gurkan, Asli. (2010). How to Note: A Framework for the Assessment of Fiscal Decentralization System, World Bank, Washington, DC, February.
- Cheema, Shabbir& Rondinelli, Dennis. (2007). *From Government Decentralization to Decentralizing Governance*, Washington DC: Institution Press.
- Hoffmann, Von Kaitlin. (2011). *Fiscal Decentralization in Eastern Europe: An Examination of Economic Growth Patterns*, Graduate from University of Notre Dame, Department of Political Science.
- Levins, Charlotte. (2013). "The Rentier State and the Survival of Arab Absolute Monarchies", *Rutgers Journal of Law and Religion*, Volume 14, spring, May.
- Miller, Keith. (2002). "Advantages and Disadvantages of Local Government Decentralization. A presentation to the Caribbean Conference on Local Government and Decentralization", Georgetown, Guyana, June.
- Martinez-Vazquez, Jorge. (2011). *The Impact of Fiscal Decentralization: Issues in Theory and Challenges in Practice*, Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, July.
- Peteri, Gabor. (2008). *Finding the Money Public Accountability and Service Efficiency through Fiscal Transparency Local Government and Public Service Reform Initiative*, Budapest, Open Society Institute.
- Shah, Anvar. Shah, Sana. (2006). *the New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments, Public Sector Governance and Accountability Series*, Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2008). *Decentralization and Democracy: A Global Perspective in 2007, First Global Report by United Cities and Local Governments*, March.