

واکاوی نهادی- حقوقی قدرت‌سپاری به مدیریت محلی در ایران

محمدحسین بوچانی (دکترای برنامه ریزی شهری، مدرس دانشکده فنی مهندسی تهران جنوب دانشگاه آزاد، گروه شهرسازی،

تهران، ایران، نویسنده مسئول)

boochani10@yahoo.com

الهام نظری (کارشناسی ارشد علوم اجتماعی، دانشگاه علم و فرهنگ، تهران، ایران)

lhm.nazari@gmail.com

نازنین دلنواز (کارشناسی ارشد برنامه ریزی توسعه منطقه ای، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران)

nazanindelnavaz@gmail.com

چکیده

در این نوشتار، وظایف شوراهای در «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» و «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران» بر اساس مولفه‌های شاخص تمرکززدایی بررسی شده تا سطح تمرکززدایی در رابطه‌ی حاکمیت ملی و مدیریت محلی تعیین شود. رویکرد تمرکززدایی، چهار سطح برای نوع رابطه‌ی حاکمیت ملی و مدیریت محلی تعریف می‌کند: تراکم‌زدایی، نمایندگی دادن، خصوصی‌سازی و قدرت‌سپاری. تراکم‌زدایی کمترین سطح و بالاترین سطح تمرکززدایی است. مولفه‌های انتخاب شده برای تعیین سطح تمرکززدایی، مشتمل بر «سیاست‌گذاری محلی»، «مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی محلی»، «تفویض اختیارات محلی در اجرا» و «نظارت مستقیم بر امور محلی» است.

این پژوهش به لحاظ هدف از نوع پژوهش‌های کاربردی است که با روش توصیفی انجام شده است. به منظور تفسیر کیفی محتوای اصول و مواد قانونی از روش تحلیل محتوا براساس فرایندهای طبقه بندی نظام‌مند و کدگذاری استفاده شده است. نتایج این بررسی نشان می‌دهد در قانون اساسی به شاخص تمرکززدایی در دو سطح ملی و محلی تاکید شده و هر چهار مولفه (سیاست‌گذاری محلی، مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی محلی، تفویض اختیارات محلی در اجرا و نظارت مستقیم بر امور محلی) مورد توجه قانون‌گذار بوده است. بنابراین رویکرد قانون اساسی به تمرکززدایی در سطح «قدرت‌سپاری» است. در مقابل، در قانون شوراهای، وظایف قانونی به دو مولفه‌ی مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی محلی و نظارت مستقیم بر امور محلی محدود شده است. این محدودیت، سطح تمرکززدایی در ساختار موجود رابطه‌ی حاکمیت ملی و محلی را به «نمایندگی دادن» کاسته است. بنابراین، رویکرد مورد حمایت و

مدنظر قانون‌گذار در زمان تدوین قانون اساسی، توجه به مکان‌پایگی و مردم‌پایگی حاکمیت بوده و رابطه‌ی میان حاکمیت ملی و محلی در قانون اساسی از نوع «قدرت‌سپاری» و در گرو تشکیل و توسعه شوراهای و مدیریت‌های محلی تعریف شده است. در زمان تدوین قانون شوراهای، با عدول از رویکرد قدرت‌سپاری به مدیریت محلی، رویه‌ی اجرایی به سوی نمایندگی‌دادن و تراکم‌زدایی سوق پیدا کرده است.

واژگان کلیدی: تمرکززدایی، قدرت‌سپاری، روابط حاکمیت ملی و مدیریت محلی، شوراهای محلی، ایران

۱. مقدمه

مهمترین چالش برنامه‌ریزی شهری برای توسعه ایران، چگونگی توزیع منصفانه منابع محدود و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای و مکانیزم‌های قدرت‌سپاری است. عبور از این چالش، به دگرگونی فراگیری نیاز دارد که با تحویل فرآورده‌های برنامه‌ریزی در بخش دولتی و از بالا به دست نمی‌آید؛ بلکه فرآیند برنامه‌ریزی متفاوتی از نظام متمرکز برنامه‌ریزی کنونی ایران را ایجاد می‌کند تا در این گذار، رابطه‌ی حاکمیت ملی و محلی تنظیم شود. کامیابی در چیره شدن منافع قدرت‌سپاری، راه‌اندازی فرآیندهای واگذاری قدرت و منابع مرکز به پایین‌ترین سطح ممکن در اداره امور شهری، مستلزم بکارگیری شیوه نوینی از تمرکززدایی اجرایی و فراگیر است (Etaat et al, 2013) که البته باید در اسناد فرادست و قانونی کشور پذیرفته و به رسمیت شناخته شده باشد.

نخستین جرقه‌های توجه به مفاهیمی چون تمرکززدایی و قدرت‌سپاری در ایران به دوران مشروطه برمی‌گردد؛ اما هم‌زمان و یا پس از اجرای این مفاهیم، اهمیت یافتن روز افزون نفت در اقتصاد جهانی و دستیابی به رانت‌های نفتی در ایران، عاملی اساسی در تحکیم قدرت مرکزی با اتکای به درآمدهای سرشار نفت شد. حکومت مرکزی با اتکای به این درآمد متمرکز^۱، به مراتب کمتر از گذشته نیاز به درآمدهای ناشی از مناطق کشور و سطوح محلی داشت (Karshenas, 1990)؛ در نتیجه، جامعه را به سطح مصرف و رشدی القایی به مراتب برتر از سطح تولید و توسعه‌ی بومی فرا رویانده و الزامی برای تقویت جامعه مدنی، بروز قابلیت‌ها و ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی و در نهایت قدرت‌سپاری به وجود نیاورده است. بنابراین، استقرار مدیریت محلی (به جز نمونه‌های نمادین) تا زمان وقوع انقلاب اسلامی به تعویق افتاد. اساس

۱. دولت، یگانه طرف قرارداد با شرکتهای خارجی بود

قدرت سپاری در انقلاب اسلامی بر مبنای واگذاری قدرت تصمیم‌گیری به مردم و نهادهای مردمی بود. در این دوران، شرایط خاص مطالبات مدنی و سیاسی سبب شد مبنایی برای شکل‌گیری مدیریت محلی با محوریت سلسله مراتب شوراهای در چندین اصل از قانون اساسی به صورت مستقیم و غیرمستقیم و حتی قبل از تنظیم و تصویب قانون اساسی ایجاد شود. این جهت‌گیری نوین تلاش برای دگرگونی ساختارهای متمرکز پیشینی و مردم‌پایگی کردن نظام برنامه‌ریزی، در راستای توجه به مقتضیات و نیازهای محلی و در نهایت تقسیم کار ملی و محلی بود.

اما امروزه، پس از گذشت قریب به نیم قرن از استقرار نظام جمهوری اسلامی و تصویب قانون اساسی، هنوز مدیریت محلی ایران، ساختاری متمرکزگرا دارد که به طور جدی در تعارض با پیشرفت و توسعه پایدار و شکوفایی شهری و نیز اصول مصوب قانون اساسی قرار گرفته است. از این رو، این نوشتار با هدف بررسی تطبیقی وظایف قانونی شوراهای در «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» و «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»^۱، در پی تحلیل مکانیزم‌ها و جایگاه تمرکززدایی و آسیب‌شناسی آن است و می‌کوشد به سوالات زیر پاسخی درخور دهد.

قانون اساسی کدام سطح از تمرکززدایی را به عنوان راهبرد اداره جامعه تعیین می‌کند؟

جایگاه مولفه‌های تمرکززدایی در وظایف قانونی شوراهای در ایران چیست؟

۲. روش‌شناسی پژوهش

با هدف تبیین سطح تمرکززدایی در ساختار مدیریت محلی و همچنین انطباق کارکردی اصول مرتبط با آن در قانون اساسی با قانون شرح وظایف شوراهای اسلامی شهر مصوب مجلس شورای اسلامی، از روش تحلیل محتوا به شیوه‌ی کیفی و به صورت قیاسی استفاده شده است. تحلیل محتوای کیفی، روشی پژوهشی برای تفسیر ذهنی محتوایی داده‌های متنی، از راه فرایندهای طبقه‌بندی نظام‌مند، کدبندی و تم‌سازی یا طراحی الگوهای شناخته شده است. عینیت نتایج به وسیله وجود یک فرایند کدگذاری نظام‌مند تضمین می‌شود.

۱. این قانون در این مقاله به طور اختصار با عنوان قانون شوراهای آورده می‌شود.

از سوی دیگر، با توجه به اینکه پژوهش حاضر از نوع مطالعات کاربردی بوده و بر مبنای چارچوب مشخص نظری پیش می‌رود، رویکرد تحلیل محتوای جهت‌دار که به دنبال معیّن ساختن و گسترش دادن مفهومی نظریه است، به عنوان رویکرد اصلی برای پاسخ به سوالات انتخاب شد.

از آنجا که روش تحلیل محتوا، بر محتوای پنهان و آشکار متون تأکید دارد (Iman & Nooshadi, 2011: 20-22)، در بررسی متن قوانین نیز بر جنبه‌های مشاهده‌پذیر از یک سو و تفسیر معانی و ارتباط آن‌ها با یکدیگر توجه شده است. برای تفسیر معانی پنهان و آشکار متن قوانین با رویکرد تحلیل محتوای جهت‌دار، بر اساس شاخص‌های مدل تحقیق، مجموعه‌ای از عبارات و جمله‌ها که ارتباطی از معانی مشابه و یکسان داشتند به عنوان واحد معنا تقسیم‌بندی شدند. سپس، جملات مشابه در قالب یک عبارت بر مبنای مشترکات‌شان، فشرده و برای یک یا چند فشرده‌گی مشترک یک رمز (کد) در نظر گرفته شد. برای بالا بردن سطح اعتماد به نتایج، کارشناسان مختلف در تیم تحقیق، مرحله کدگذاری را چندین بار تکرار و اصلاح کردند. در نهایت، رمزها در گروهی از مضامین مشترک قرار گرفت. سه گروه متفاوت در سه نوبت این مرحله را اجرا کردند که سبب اصلاح زیرشاخص‌ها/ زیرمقوله‌ها و جای‌گذاری رمزهای به دست آمده شد. تکرار این مراحل در چندین نوبت پایایی تحلیل محتوا را افزایش داد. جدول شماره ۱ روابط میان رمزهای نهایی و زیرمقوله‌های شاخص تمرکززدایی را نشان می‌دهد:

جدول ۱. روابط میان رمزها و زیرمقوله‌ها

| رمزها | زیرمقوله‌ها | مقوله |
|---|---------------------------------|--------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - ارائه طرح و پیشنهادات - جلب مشارکت مردم | سیاست‌گذاری محلی | تمرکززدایی از مقوله محلی |
| <ul style="list-style-type: none"> - برنامه‌ریزی با مردم - تصویب آیین‌نامه‌ها و مقررات محلی - تصویب فرآیندهای مالی | مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی محلی | |
| <ul style="list-style-type: none"> - توسعه انجمن‌ها و تعاونی‌های محلی - اداره امور محلی - انتخاب شهردار و تأیید سازوکارهای شهرداری - همکاری با سازمان‌های مرتبط | تفویض اختیارات محلی در اجرا | |

ادامه جدول ۱

| مقوله | زیرمقوله ها | رمزها |
|-------|---------------------------|---|
| | نظارت مستقیم بر امور محلی | - نظارت بر سازوکارهای مالی - نظارت بر فرآیندهای خدماتی - نظارت بر دعاوی حقوقی |

۳. مبانی نظری

طرح گسترده لزوم تمرکززدایی در دهه ۱۹۸۰ در سیاست‌های کشورهای در حال توسعه برآمده از وضعیت نامتعادل توسعه مناطق کشور و نارضایتی از نتایج مدیریت و برنامه‌ریزی مرکزی بوده است. از دهه‌ی پایانی قرن بیستم میلادی به بعد با مشاهده‌ی کاهش نگران‌کننده‌ی منابع طبیعی و بروز بحران‌های محیط زیستی در جهان این سیاست واکنشی (برای عدالت فضایی) به سوی سیاست‌های پیش‌نگرانه (تنظیم رابطه سطوح حاکمیتی) میل پیدا کرد. در نتیجه، چنانچه تحقق کامل تمرکززدایی در نظام اداره کشورهای در حال توسعه، یعنی تمرکززدایی سیاسی و قدرت سپاری مردم سالارانه به پایین‌ترین سطح حکومتی ممکن، مورد نظر باشد، لازم است هزینه و منفعت آن در جهت توسعه پایدار و کارآمد در برابر تداوم رویه تمرکزگرا بررسی و نقطه‌ی تعادل در سیاست‌ها (بنا بر مقتضیات محلی هر جامعه) بین تمرکززدایی و تمرکزگرایی جستجو شود. بنا به اهمیت مفهوم عدم تمرکز، واکاوی گسترده‌ی تمرکززدایی در تنظیم رابطه‌ی حاکمیت ملی و محلی ضروری است.

۳. ۱. تمرکززدایی و رابطه حاکمیت ملی و مدیریت محلی

تمرکززدایی، به عنوان مدلی جهت تعیین فرایندها و شیوه ارتباط و رابطه‌ی دولت ملی و حاکمیت‌های محلی عمل می‌کند؛ به بیان بهتر، واگذاری قدرت تصمیم‌گیری به نهادهای محلی به عنوان بخشی از فرآیند ارتقا و بهبود عملکرد مدیریت محلی در شهرها، مناطق و نواحی سکونت‌گاهی مورد پذیرش حاکمیت ملی قرار می‌گیرد تا مبنایی برای توسعه و شکوفایی ملی و محلی باشد (Meidari & Kheirkhahan, 2004). به عبارت دیگر، شکوفایی نهادهای محلی و تحقق توسعه محلی، بدون سپردن قدرت و امور نظارت و اجرایی به نهادها و سطوح محلی امکان‌پذیر نیست. تمرکززدایی، امکان تغییر ساختار و انتقال قدرت حکومت برای تقسیم مسئولیت مشترک بین دولت مرکزی و دیگر دولت‌ها یا نهادهای عمومی مسئول در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی را بنابر اصل واگذاری اختیارات به پایین‌ترین سطح ممکن

فراهم می‌کند (Yuliani, 2004; Branett et al., 1997). روی آوردن به تمرکززدایی مبتنی بر باور به حق تعیین سرنوشت و مشارکت جامعه محلی در امور عمومی و در مقیاس‌های گوناگون فضایی نیز دال بر عدم تمرکز قدرت‌های تصمیم‌گیری و اجرایی است. این عدم تمرکز و احاله قدرت در سه بعد اداری، مالی و سیاسی، می‌تواند انجام گیرد (Olsen, 2007; Schneider, 2003) که در هر بعد، بنابر حیطة و نوع اقدامات در چهار گونه تراکم‌زدایی^۱، نمایندگی‌دادن^۲، خصوصی‌سازی^۳ و قدرت‌سپاری^۴ قابل طبقه‌بندی است (Rondinelli, 1983).

تمرکززدایی در بعد اداری با حفظ قدرت سیاسی موجود، به تقسیم قدرت تصمیم‌گیری‌های اداری با جنبه‌ی تخصیص منابع و تنظیم اقدامات مرتبط است. تمرکززدایی در بعد مالی به واگذاری اختیارات در وضع مالیات و عوارض و نیز جمع‌آوری و هزینه‌کرد مربوط است و در بعد سیاسی به توزیع قدرت تصمیم‌گیری برای موسسات سیاسی زیرمجموعه یا برای نهادهای شهروندی بازمی‌گردد. بنابراین، نهایت و عالی‌ترین بعد تمرکززدایی، سیاسی است و سایر ابعاد مالی و اداری همچون گام‌هایی تسهیلگر در نیل به آن تلقی می‌شود (UNDP, 1999).

در تراکم‌زدایی به عنوان گونه‌ای از تمرکززدایی با حفظ ساختار موجود و کنترل دولت مرکزی، برخی مسئولیت‌ها میان نهادها و کارگزاران تحت تبعیت دولت مرکزی از نظر جغرافیایی توزیع می‌شود، اگرچه بازتوزیعی در قدرت تصمیم‌گیری انجام نمی‌گیرد. در شکل نمایندگی‌دادن نیز قدرت و کنترل دولت مرکزی حفظ می‌شود اما مسئولیت‌های مدیریتی برای کارکردهای مشخصی به سطوح پایین‌تر و زیرمجموعه‌ها محول شده و نسبت به تراکم‌زدایی، قدرت نیمه مستقل و بیشتری دارند. خصوصی‌سازی، نوعی از تمرکززدایی است که دولت مرکزی، برخی مسئولیت‌ها و کارکردهای خود را از انحصار خارج نموده و به بخش خصوصی یا موسسات غیردولتی واگذار می‌کند. در این گونه، قدرت تنظیم و نظارت برای دولت مرکزی نگاه داشته می‌شود. چهارمین گونه سیاست‌ها، قدرت‌سپاری است که عالی‌ترین و نهایت‌گونه‌های تمرکززدایی است و در آن، دولت مرکزی به واگذاری قانونی قدرت تصمیم‌گیری و

-
1. Deconcentration
 2. Delegation
 3. Privatization
 4. Devolution

مسئولیت‌هایش به سازمان‌های خودگردان و شبه مستقل با قلمروهای جغرافیایی و سیاسی جداگانه، اقدام می‌نماید (Rondinelli et al., 1983).

۲.۳. قدرت سپاری و دموکراسی مشارکتی در نظام برنامه‌ریزی شهری

شکل‌گیری تمرکززدایی در بالاترین سطح (قدرت سپاری) به دموکراسی مشارکتی به طور ضمنی اشاره دارد. در واقع این موضوع نشان دهنده‌ی مشکلات موجود بر سر راه جلب مشارکت شهروندان و گسترش ظرفیت‌های تصمیم‌گیری آن‌ها است که بدون انتقال قدرت به یک سطح سیاسی، که قصد دارد دستاوردهای واقعی تصمیمات را به شهروندان نشان دهد، انجام می‌شود. علاوه بر این، به عنوان یک طرح و تنظیمات دموکراتیک خاص، دموکراسی مشارکتی در دوران معاصر از حکمروایی چند سطحی آینده درخواست مشخصی دارد. یکی از پیامدهای این نوع از حکمروایی که به واسطه‌ی تکثیر در سطوح تصمیم‌گیری مشخص شده، تضعیف قدرت شهروندان است. قدرتی که به فرایندهای نسبتاً مستقیم تصمیم‌گیری داده می‌شود تا از مسئولیت‌پذیری نهادهای انتخابی کم کند (Dahl, 1994). در چنین زمینه‌ای که امتیاز هماهنگی و مذاکره اعطا می‌شود (Schmitter, 2002; Hooghe and Marks, 2003)، «مکانیزم دموکراسی مشارکتی می‌تواند به عنوان ابزاری کاملاً مرتبط ظاهر شود. این نوع از دموکراسی الزام دارد تا شکاف‌های مشخص حکمروایی معاصر را تا زمانی که فرم‌های جدید توافقات ترجیح می‌دهند، جبران کند» (Grote, 2008).

از آنجا که وابستگی‌های بالقوه میان این دو موضوع وجود دارد، واضح است که نتایج نیز ترکیبی خواهد بود. وجود این نتایج ترکیبی از یک سو، به خاطر وجود کمترین میزان پارادوکس در ارتباط میان دموکراسی و تمرکززدایی و از سوی دیگر به دلیل استفاده از مفهوم دموکراسی مشارکتی و تمرکززدایی برای اشاره به واقعیت‌های بسیار متضاد است. تاریخ به ما یادآوری می‌کند که چطور ابتکارات مختلف تمرکززدایی، جدای از دلایل ایجاد دموکراسی، به وابستگی مردم یا حتی تقویت احزاب محلی منجر می‌شود (برای مثال نگاه کنید به Heller, 2001). به طور مشخص، از نقطه نظر دموکراسی مشارکتی، مطالعات انجام شده توسط سیستم‌ور و دیگران تاکید می‌کند که اگرچه همه‌ی مکانیزم‌های تمرکززدایی نتیجه دموکراسی مشارکتی نیستند اما در مقابل بخشی از این فرایند می‌تواند از مشارکت در سطوح محلی یا بخش خصوصی حمایت کند که جزیی از اهداف دموکراسی مشارکتی است (Sintomer et al., 2007).

and 2008). از آنجا که تمرکززدایی انواع مختلف دارد، دامنه‌ای از تمرکززدایی محض قدرت‌ها تا تفویض مسئولیت‌ها و منابع را پوشش می‌دهد.

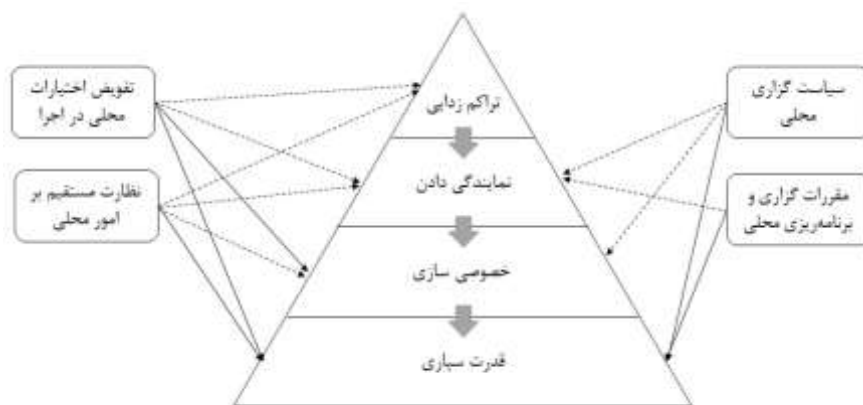
بر همین اساس دموکراسی مشارکتی به مکانیزم مسئولیت‌پذیری پاسخگو نیاز دارد که می‌توان گفت تفویض قدرت و منابع به اشخاص سیاسی جدید است و محدود به تمرکززدایی در حد سطوح میانی نیست. تنورسین‌های دموکراسی مشارکتی تفویض قدرتی را ترویج می‌کنند که سطوح محلی و واحدهای عملکردی بین بخشی را پوشش دهد. این واحدها، شهروندان، نمایندگان انتخابی و خدمات شهری را به طرق مختلف و به صورت رسمی و غیررسمی دور هم جمع می‌کنند. آن‌ها ممکن است اقتدار رسمی چندانی نداشته باشند ولی هماهنگ کننده و پاسخگو به سطوح بالاتر اقتدار سیاسی هستند. این نوع ساختاربندهای نهادی، مسئولیت‌پذیری در دو سطح را معرفی می‌کند: بدنه‌ی هماهنگ کننده در سطح بالا و جامعه مدنی در سطح پایین. از این رو، واضح است که به سازمان‌های مشارکتی قدرت تصمیم‌گیری مشخص و همچنین منابع لازم اعطا می‌شود تا این طرح تبدیل به واقعیت شود (Fung et al., 2003).

۳.۳. مولفه‌های ارزیابی میزان تمرکز قدرت

برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد - هیئات - در دومین کنفرانس سکونت‌گاه‌های انسانی در سال ۱۹۹۶ منادی ظهور رهیافت نوینی بر مبنای تغییر در تدارک و تهیه‌ی مستقیم کالا و خدمات توسط دولت به رهیافت توانمندسازی است که بر مبنای سه راهبرد اصلی قرار دارد: تمرکززدایی از مسئولیت‌ها به نفع نهادهای محلی، تقویت مشارکت جامعه مدنی و استفاده از همکاری مردم در دستیابی به موضوعات مشترک (UN-HABITAT, 2004).

هیئات تمرکززدایی را به معنای تفویض اختیار قدرت، مسئولیت‌ها، منابع و مشروعیت به سطوح زیرمجموعه ملی و گروه‌های منطقه‌ای تا ساختارهای درون‌شهری در نظر می‌گیرد. یکی از دلایل اصلی تمرکززدایی، کژکاری حکومت برای اداره جامعه است. بدان معنا که حکومت مرکزی به تنهایی قادر به شناسایی و حل مشکلات نیست. در حالی که به همین مشکلات و موضوعات در سطح محلی بهتر پرداخته می‌شود (Ibid, 116). مطابق نظرات استوکر و لی گیلز، تاکید زیادی بر منطق سرزمینی و شهری تمرکززدایی در مقابل منطق بخشی حاکمیت می‌شود که در نتیجه آن تفاوت موجود بین حوزه‌های سیاست‌گذاری کاهش می‌یابد (Schwab & Others, 2001: 6).

تمرکززدایی در کشورهای مختلف با توجه به شرایط و مقتضیات محلی در سطوح مختلف اجرا شده است. همچنین تمرکززدایی به عنوان برنامه‌ای برای تنظیم رابطه‌ی حاکمیت ملی و محلی در چهار بعد مدیریت شهری قابل اجرا است: سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت. با در نظر گرفتن سطوح تمرکززدایی و ابعاد مختلف آن در مدیریت شهری، تیم تحقیق به منظور تنظیم رابطه‌ی حاکمیت ملی و محلی و تعیین نوع نگاه قانون‌گذار به تمرکززدایی با شاخص‌سازی در این حوزه به تحلیل محتوای متن قوانین موضوعه پرداخته است (تصویر شماره ۱).



تصویر ۱. مدل مفهومی

قدرت‌سپاری به عنوان بالاترین سطح تمرکززدایی که قدرت‌ها تاکنون به آن جامه‌ی عمل پوشانده‌اند در هر چهار مولفه‌ی سیاست‌گذاری محلی، مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی محلی، تفویض اختیارات محلی در اجرا و نظارت مستقیم بر امور محلی به طور کامل صورت می‌گیرد. خصوصی‌سازی به معنی سپردن وظایف و خدمات اجرایی به بخش خصوصی به طور مشخص در مولفه‌ی تفویض اختیارات محلی در اجرا قابل ردیابی است. در این سطح، برخی از کارکردهای نظارتی و سیاست‌گذاری هم به مدیریت محلی واگذار می‌شود اما در اکثر موارد، قدرت نظارت و سیاست‌گذاری حکومت مرکزی حفظ می‌شود. حکومت‌ها در نمایندگی دادن بخشی از کارکردهای خود را به مدیریت محلی می‌سپارند. بنابراین بخشی از هریک از این چهار مولفه می‌تواند توسط حاکمیت ملی به مدیریت محلی واگذار شود. تراکم‌زدایی به عنوان پایین‌ترین سطح تمرکززدایی در دو حوزه‌ی اجرا و نظارت اتفاق می‌افتد. به عبارت دیگر در

تراکم‌زدایی نیز بخشی از مولفه‌های تفویض اختیارات محلی در اجرا و نظارت مستقیم بر امور محلی اجرایی می‌شود.

۴. یافته‌های تحقیق

به منظور پاسخ به مسئله‌ی تحقیق، ابتدا تمام اصول مرتبط با وظایف شوراهای و مدیریت محلی در متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مشتمل بر اصول ۷، ۱۲، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۲، ۱۰۳، ۱۲۶ و همچنین ۳۴ بند ماده ۷۱، ۵ بند ماده ۷۸، ۹ بند ماده ۷۸ مکرر ۱ و ۱۰ بند ماده ۷۸ مکرر ۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مورد خوانش دقیق قرار گرفت. با توجه به رویکرد جهت‌دار مورد استفاده در تحلیل محتوا، شاخص تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی با چهار مولفه در متن قانون بررسی شد.

۴.۱. تحلیل محتوای مولفه‌های تمرکززدایی در قانون اساسی و قانون شورا

از میان ۱۷۷ اصل از قانون اساسی، به صورت مستقیم در هفت اصل به وظایف محوله شوراهای اشاره شده است. همچنین در قانون شوراهای، ماده ۷۱ در ۳۴ بند به طور خاص به وظایف شوراهای شهر، ماده ۷۸ در ۵ بند به وظایف شوراهای شهرستان‌ها و ماده ۷۸ مکرر ۱ به وظایف شوراهای استان‌ها و ماده ۷۸ مکرر ۲ به وظایف و اختیارات شورای عالی استان‌ها پرداخته است. از میان ۷۰ واحد معنایی مستخرج از قوانین، ۲۳ فشرده‌گی بدست آمد که بر مبنای محتوای پنهان و آشکار فشرده شده و طرح کدگذاری از پیش تعیین شده، در ۱۲ گروه، کدگذاری شد. این کدگذاری به منظور افزایش پایداری در سه نوبت تکرار و بر اساس تشابهات موضوعی تعدیل یافتند. در نهایت ۱۰ جمله از متن قانون اساسی و ۶۰ جمله از وظایف شوراهای به عنوان واحد معنایی نهایی استخراج شد (جدول‌های شماره ۲ تا ۵).

جدول ۲. واحدهای معنایی قانون اساسی و قانون شوراهای در مقوله سیاست‌گذاری محلی

| سیاست‌گذاری محلی | |
|---|--|
| واحدهای معنایی قانون شوراهای | واحدهای معنایی قانون اساسی |
| <p>- بند ۲ ماده ۷۱: بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها جهت برنامه‌ریزی و ارائه آن به مقامات مسوول ذیربط.</p> <p>- بند ۵ ماده ۷۱: برنامه‌ریزی درخصوص مشارکت مردم درانجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه‌های ذیربط.</p> <p>- بند ۶ ماده ۷۱: تشویق و ترغیب مردم در خصوص گسترش مراکز گردشگری و تفریحی، ورزشی و فرهنگی با هماهنگی دستگاه‌های ذیربط.</p> <p>- بند ۳۱ ماده ۷۱: شورا موظف است در پایان هر سال مالی صورت‌بده و هزینه خود را جهت اطلاع عموم منتشر نماید و نسخه‌ای از آن را جهت بررسی به شورای شهرستان و استان ارسال کند.</p> <p>- بند ۱ ماده ۷۸: ارائه پیشنهادات لازم در زمینه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و عمرانی شهرستان به دستگاه‌های اجرائی ذیربط و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان و شورای استان.</p> <p>- بند ۱ ماده ۷۸ مکرر ۱: بررسی مسائل و مشکلات استان و ارائه پیشنهادهای لازم به منظور رفع تبعیض و توزیع عادلانه امکانات و منابع و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان به شورای عالی استان‌ها.</p> <p>- بند ۴ ماده ۷۸ مکرر ۱: ارائه گزارش و پیشنهاد در جهت بهبود امور به رئیس شورای برنامه‌ریزی و شورای عالی استان‌ها و دستگاه‌های ذیربط.</p> <p>- بند ۱ ماده ۷۸ مکرر ۲: بررسی پیشنهادات واصله از طرف شوراهای استان‌ها و تعیین اولویت هر یک و ارجاع به مقامات اجرائی ذیربط.</p> <p>- بند ۳ ماده ۷۸ مکرر ۲: بررسی پیشنهادهای ارائه آنها در قالب طرح به مجلس شورای اسلامی یا دولت.</p> <p>- بند ۵ ماده ۷۸ مکرر ۲: شورای عالی استان‌ها پیشنهادهای اصلاحی خود را در مورد برنامه و بودجه مذکور به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعلام خواهد کرد.</p> <p>- بند ۱۰ ماده ۷۸ مکرر ۲: شورای عالی استان‌ها ... طرح لازم جهت واگذاری آن امور [شهری] به شهرداری‌ها را تهیه و به دولت یا مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.</p> | <p>- اصل ۷: طبق دستور قرآن کریم: «وامرهم شوری بینهم» و «شاوهم فی الامر» شوراهای ...</p> <p>- اصل ۱۰۱: به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان-ها، ... شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود.</p> <p>- اصل ۱۰۲: شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.</p> |

زیرمقوله‌ی «سیاست‌گذاری محلی» در قانون اساسی و قانون شورا به تفکیک در جدول شماره ۲ بررسی شده است. واحدهای معنایی بر اساس رمزهای مرتبط با ارائه طرح و پیشنهادات به سازمان‌های مرتبط از طریق سلسله مراتب شوراها و نحوه‌ی جلب مشارکت مردم دسته‌بندی شده‌اند. از این رو بر اساس نتایج، ۳ اصل ۷، ۱۰۱ و ۱۰۲ از قانون اساسی به بحث سیاست‌گذاری محلی پرداخته که دو اصل از آن‌ها مربوط به برشمردن وظایف شورای عالی استان‌ها در ارائه‌ی طرح و پیشنهاد با هدف رفع تبعیض و جلب همکاری نهادهای مرتبط است. واحدهای معنایی قانون شورا نیز که به این زیرمقوله اشاره دارد شامل بندهای ۲، ۵، ۶ و ۳۱ ماده ۷۱، بند ۱ ماده ۷۸، بند ۱ و ۴ ماده ۷۸ مکرر ۱ و بندهای ۲، ۳، ۵ و ۱۰ ماده ۷۸ مکرر ۲ می‌شود. در این بندها زمینه‌های ارائه‌ی پیشنهاد شوراها، شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها به نهادهای هم‌سطح و مرتبط مشخص شده و تنها دو بند به بحث نحوه‌ی جلب مشارکت مردم پرداخته است. درحالی‌که به‌طور کلی، تاکید اصلی قانون‌گذار در بحث شوراها، قانون اساسی (اصل ۷)، جلب همکاری و مشارکت مردم بوده است.

جدول ۳. واحدهای معنایی قانون اساسی و قانون شوراها در مقوله مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی محلی

| مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی محلی | |
|--|---|
| واحدهای معنایی قانون اساسی | واحدهای معنایی قانون شوراها |
| <p>- اصل ۷: شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری ... کشورند</p> <p>- اصل ۱۲: هر منطقه‌ای که پیروان هریک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها برطبق آن‌مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب.</p> <p>- اصل ۱۰۳: استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آن‌ها هستند.</p> | <p>- بند ۹ ماده ۷۱: تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آن‌ها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور.</p> <p>- بند ۱۲ ماده ۷۱: تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و موسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر.</p> <p>- بند ۱۳ ماده ۷۱: تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مدت و میزان کارمزد.</p> <p>- بند ۱۴ ماده ۷۱: تصویب معاملات و ... با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری.</p> <p>- بند ۱۵ ماده ۷۱: تصویب اساسنامه موسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تایید و موافقت وزارت کشور.</p> <p>- بند ۱۶ ماده ۷۱: تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود.</p> |

ادامه جدول ۳

| مقررات‌گزاری و برنامه‌ریزی محلی | |
|---|--|
| واحدهای معنایی قانون اساسی | واحدهای معنایی قانون شوراها |
| <p>- اصل ۷: شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری ... کشورند</p> <p>- اصل ۱۲: هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها برطبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب.</p> <p>- اصل ۱۰۳: استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آن‌ها هستند.</p> | <p>- بند ۲۰ ماده ۷۱: تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیرمحمصور شهری از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمران و زیبایی شهر.</p> <p>- بند ۲۲ ماده ۷۱: وضع مقررات و ... حفر مجاری و مسیرهای تاسیسات شهری.</p> <p>- بند ۲۴ ماده ۷۱: تصویب نامگذاری معابر، میداين، خیابان‌ها، کوچه و کوی در حوزه شهری و همچنین تغییر نام آن‌ها با رعایت مقررات مربوطه.</p> <p>- بند ۲۵ ماده ۷۱: تصویب مقررات لازم به پیشنهاد شهرداری جهت نوشتن هر نوع مطلب و یا الصاق هر نوع نوشته و آگهی و تابلو بر روی دیوارهای شهر با رعایت مقررات موضوعه و انتشار آن برای اطلاع عموم .</p> <p>- بند ۲۶ ماده ۷۱: تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها با رعایت مقررات قانونی مربوط.</p> <p>- بند ۲۷ ماده ۷۱: تصویب نرخ کرایه وسایط نقلیه درون شهری.</p> <p>- بند ۲۸ ماده ۷۱: وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان‌های عمومی توسط شهرداری برای خرید و فروش مایحتاج عمومی با رعایت مقررات موضوعه.</p> <p>- بند ۲۹ ماده ۷۱: وضع مقررات لازم در مورد تشریک مساعی شهرداری با ادارات و بنگاه‌های ذیربط برای دایر کردن نمایشگاه‌های کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره با رعایت مقررات قانونی مربوط.</p> <p>- بند ۳۴ ماده ۷۱: بررسی و تأیید طرح‌های هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها پس از ارائه آن توسط شهرداری و ارسال به مراجع ذی‌ربط قانونی جهت تصویب نهائی.</p> <p>- بند ۳ ماده ۷۸: تصویب، اصلاح و تمیم و تفریغ بودجه دبیرخانه شورای شهرستان و شوراهای شهر در شهرستان به استثناء شورای شهر مرکز استان.</p> <p>- بند ۵ ماده ۷۸ مکرر ۱: تصویب، اصلاح، تمیم و تفریغ بودجه دبیرخانه شورای استان.</p> <p>- بند ۴ ماده ۷۸ مکرر ۲: تصویب، اصلاح، تمیم و تفریغ بودجه دبیرخانه شورای عالی استان‌ها.</p> <p>- بند ۶ ماده ۷۸ مکرر ۲: تهیه آیین‌نامه نحوه هزینه بودجه شوراها و ابلاغ آن پس از تصویب هیأت وزیران به شوراها.</p> |

زیرمقوله‌ی دیگری که در متن قانون مورد بررسی قرار گرفت «مقررات‌گزاری و برنامه‌ریزی محلی» است. دسته‌بندی واحدهای معنایی مرتبط با این زیرمقوله بر مبنای تشریح شیوه‌ی برنامه‌ریزی‌های محلی

شوراها، فرایند تصویب مقررات محلی و تصویب بودجه است. اصول مرتبط با این زیرمقوله در قانون اساسی، اصول ۷، ۱۲ و ۱۰۳ است. در این اصول ضمن تاکید بر حق تصمیم‌گیری شوراهای محلی، سلسله مراتب قوای دیگر در استان، شهرستان و شهر ملزم به رعایت این تصمیمات شده‌اند. بر این اساس حق مقررات‌گذاری محلی توسط قانون‌گذار در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است. از سوی دیگر، تدقیق نتایج در قانون شوراها نشان داد که بندهای ۹، ۱۲، ۱۳، ۱۴، ۱۵، ۱۶، ۲۰، ۲۲، ۲۴، ۲۵، ۲۶، ۲۷، ۲۸، ۲۹ و ۳۴ ماده ۷۱ و بندهای ۳ ماده ۷۸ و بند ۵ ماده ۷۸ مکرر ۱ و بندهای ۴ و ۶ ماده ۷۸ مکرر ۲ مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی محلی را از جمله وظایف شوراها دانسته است. بحث مقررات‌گذاری محلی در شوراهای شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها تنها محدود به فرایندهای مالی است و در وظایف شوراهای شهر نیز اکثریت بندهای برشمرده شده به تصویب بودجه و فرایندهای مالی اشاره دارد (جدول شماره ۳).

جدول ۴. واحدهای معنایی قانون اساسی و قانون شوراها در مقوله تفویض اختیارات محلی در اجرا

| تفویض اختیارات محلی در اجرا | |
|---|--|
| واحدهای معنایی قانون اساسی | واحدهای معنایی قانون شوراها |
| <p>اصل ۷: شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان ... و اداره امور کشورند.</p> <p>اصل ۱۲۶: رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آن‌ها را به عهده دیگری بگذارد.</p> | <p>بند ۱ ماده ۷۱: انتخاب شهردار برای مدت چهار سال.</p> <p>بند ۴ ماده ۷۱: همکاری با مسئولین اجرایی و نهادها و سازمان‌های مملکتی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنا به درخواست آنان.</p> <p>بند ۷ ماده ۷۱: اقدام درخصوص تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تأسیس تعاونی‌های تولید و توزیع و مصرف و نیز انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع ارزاق عمومی با توافق دستگاه‌های ذیربط.</p> <p>بند ۱۱ ماده ۷۱: همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تایید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی.</p> <p>بند ۳۳ ماده ۷۱: همکاری با شورای تأمین شهرستان در حدود قوانین و مقررات.</p> <p>بند ۵ ماده ۷۸ مکرر ۲: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است یک نسخه از پیش نویس لوایح برنامه‌های توسعه و بودجه عمومی کشور و استان‌ها را پس از تهیه در اختیار شورای عالی استان‌ها قرار دهد.</p> <p>بند ۱۰ ماده ۷۸ مکرر ۲: شورای عالی استان‌ها موظف است ضمن مشخص نمودن آن دسته از امور شهری که توسط وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی انجام می‌شود و انجام آن در حد توانایی شهرداری‌ها می‌باشد ...</p> |

دسته‌بندی واحدهای معنایی در زیرمقوله‌ی «تفویض اختیارات محلی در اجرا» بر اساس رمزهای مرتبط با توسعه انجمن‌های محلی، اداره امور، نحوه‌ی انتخاب شهردار و تعامل با شهرداری و همکاری با سازمان‌های مرتبط است. یافته‌های جدول شماره ۴ بیانگر آن است که اگرچه می‌توان دو اصل ۷ و ۱۲۶ را در قانون اساسی یافت که زمینه‌های لازم برای تفویض اختیارات اجرایی به سطح محلی را یافت اما در قانون شوراها تنها در بندهای ۱، ۴ و ۷ در ماده‌ی ۷۱، بند ۵ ماده ۷۸ مکرر ۱ و بند ۱۰ ماده ۷۸ مکرر ۲ به قدرت اجرایی شوراها به عنوان نماینده مدیریت محلی اشاره شده است. از سوی دیگر در ماده ۷۸ که مربوط به وظایف شوراها در شهرستان است حتی یک بند نیز وجود ندارد که به وظیفه‌ی اجرایی این نهاد پرداخته باشد.

جدول ۵. واحدهای معنایی قانون اساسی و قانون شوراها در مقوله نظارت مستقیم بر امور محلی

| نظارت مستقیم بر امور محلی | |
|--|---|
| واحدهای معنایی قانون اساسی | واحدهای معنایی قانون شوراها |
| <p>- اصل ۱۰۰: برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی 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.</p> <p>- اصل ۱۰۱: به منظور ... نظارت بر اجرای هماهنگ آن‌ها [برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها] شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراها استان‌ها تشکیل می‌شود.</p> | <p>- بند ۳ ماده ۷۱: نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان‌های خدماتی در صورتی که این نظارت مخل جریان عادی این امور نگردد.</p> <p>- بند ۸ ماده ۷۱: نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها به گونه‌ای که مخل جریان عادی امور شهرداری نباشد.</p> <p>- بند ۱۰ ماده ۷۱: تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یک بار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزارت کشور.</p> <p>بند ۱۴ ماده ۷۱: ... و نظارت بر آن‌ها اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجاره که به نام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین-نامه مالی و معاملات شهرداری.</p> <p>- بند ۱۷ ماده ۷۱: نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری.</p> <p>- بند ۱۸ ماده ۷۱: نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر.</p> <p>- بند ۱۹ ماده ۷۱: نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی، که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود، با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل موسسات بر طبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش‌سوزی و مانند آن.</p> <p>- بند ۲۱ ماده ۷۱: نظارت بر ایجاد گورستان، غسلخانه و تهیه وسایل حمل اموات مطابق با اصول بهداشت و توسعه شهر.</p> |

ادامه جدول ۵

| نظارت مستقیم بر امور محلی | |
|---|--|
| واحدهای معنایی قانون اساسی | واحدهای معنایی قانون شوراها |
| <p>- اصل ۱۰۰: برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی 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.</p> <p>- اصل ۱۰۱: به منظور ... نظارت بر اجرای هماهنگ آن‌ها [برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها] شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود.</p> | <p>- بند ۲۲ ماده ۷۱: ... و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تاسیسات شهری.</p> <p>- بند ۲۳ ماده ۷۱: نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میداين و فضاهای سبز و تاسیسات عمومی شهر بر طبق مقررات موضوعه.</p> <p>- بند ۳۰ ماده ۷۱: نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های وابسته و تابعه شهرداری و حفظ سرمایه، دارائی‌ها، اموال عمومی و اختصاصی شهرداری، همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آن‌ها با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به شهردار و پیگیری‌های لازم بر اساس مقررات قانونی.</p> <p>- بند ۳۲ ماده ۷۱: واحدهای شهرستانی کلیه سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی که در زمینه ارائه خدمات شهری وظایفی را به عهده دارند، موظفند برنامۀ سالانه خود در خصوص خدمات شهری را که در چارچوب اعتبارات و بودجه سالانه خود تنظیم شده به شورا ارائه نمایند.</p> <p>- بند ۲ ماده ۷۸: نظارت بر حسن اجرای تصمیمات شورای شهرستان.</p> <p>- بند ۴ ماده ۷۸: هماهنگی و رسیدگی به مسائل و حل و فصل مشکلات فی ما بین شوراهای شهر و بخش، در مواردی که قابل پیگیری قضایی نیست.</p> <p>- بند ۵ ماده ۷۸: نظارت بر عملکرد و فعالیت‌های شوراهای بخش و شهر.</p> <p>- بند ۲ ماده ۷۸ مکرر ۱: نظارت بر حسن اجرای تصمیمات شورای عالی استان‌ها در محدوده استان.</p> <p>- بند ۳ ماده ۷۸ مکرر ۱: ایجاد ارتباط و هماهنگی لازم میان شوراهای شهرستان در محدوده استان جهت حسن انجام وظایف و حل و فصل اختلافات شوراهای سطح استان، در مواردی که قابل پیگیری قضایی نیست.</p> <p>- بند ۴ ماده ۷۸ مکرر ۱: همکاری با شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در نظارت بر حسن اجرای طرح‌های عمرانی استانی و ملی در محدوده استان.</p> <p>- بند ۶ ماده ۷۸ مکرر ۱: نظارت بر عملکرد شوراهای شهرستان‌ها در محدوده استان و نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورای استان.</p> <p>- بند ۷ ماده ۷۸ مکرر ۱: عضویت رییس شورای استان در جلسات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بدون حق رأی.</p> <p>- بند ۸ ماده ۷۸ مکرر ۱: نظارت بر حساب درآمد و هزینه‌های مشترک شهرداری‌های استان با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به مرجع ذی‌ربط و انجام پیگیری‌های لازم براساس مقررات قانونی، یک نسخه از حسابرسی مذکور جهت هر گونه اقدام قانونی به وزارت کشور ارسال می‌گردد.</p> <p>- بند ۹ ماده ۷۸ مکرر ۱: نظارت بر حساب درآمد و هزینه سازمان همیاری شهرداری‌ها با</p> |

ادامه جدول ۵

| نظارت مستقیم بر امور محلی | |
|----------------------------|---|
| واحدهای معنایی قانون اساسی | واحدهای معنایی قانون شوراها |
| | انتخاب حسابرس رسمی که هزینه آن توسط سازمان همیاری شهرداری‌ها تأمین می‌شود. - بند ۲ ماده ۷۸ مکرر ۲: اعلام نارسائی‌ها و اشکالات نهادها و سازمان‌های اجرایی در حدود اختیارات و وظایف شوراها به مسئولین مربوطه و پیگیری آن‌ها. |

« نظارت مستقیم بر امور محلی » آخرین زیرمقوله‌ای است که در متن قانون اساسی و قانون شورا بر اساس رمزهای مرتبط با نظارت بر سازوکارهای ملی، فرآیندهای خدماتی و دعاوی حقوقی مورد بررسی قرار گرفت. در قانون اساسی اصول ۱۰۰ و ۱۰۱ دارای واحدهای معنایی هستند که به طور مستقیم به رکن نظارتی شوراها در همهی جنبه‌های مدیریت محلی اشاره دارد. در قانون اساسی، علاوه بر شوراهای شهر، شهرستان و استان، شورای عالی استان‌ها نیز برای نظارت کلان بر امور پیش‌بینی شده است. در قانون شورا نیز بندهای ۳، ۸، ۱۰، ۱۴، ۱۷، ۱۸، ۱۹، ۲۱، ۲۲، ۲۳، ۳۰ و ۳۲ ماده ۷۱، بندهای ۲، ۴ و ۵ ماده ۷۸، بندهای ۲، ۳، ۴، ۶، ۷، ۸ و ۹ ماده ۷۸ مکرر ۱ و بند ۹ ماده ۷۸ مکرر ۲ بر زیرمقوله‌ی نظارت دلالت می‌کند. در این بندها برای همهی سطوح شورا شان نظارتی در نظر گرفته شده است. بیشترین واحدهای معنایی در این زیرمقوله دسته بندی شده‌اند که بیانگر اهمیتی است که قانون‌گذار بیش از سایر ارکان حاکمیتی برای رکن نظارتی شوراها قایل است. البته لازم به ذکر است که در این زیرمقوله نیز نظارت شوراها بیشتر بر فرایندهای مالی شهرداری‌ها و سازمان‌های مرتبط با آن متمرکز است (جدول شماره ۵).

۲.۴. توزیع مولفه‌های تمرکززدایی در متن قانون

براساس یافته‌های قانون اساسی، زیرمقوله‌ی «سیاست‌گذاری محلی» و «مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی محلی» هرکدام با ۳۰ درصد بیشتر از سایر زیرمقوله‌ها اشاره شده است. در مقابل نیز دو زیرمقوله‌ی «تفویض اختیارات محلی در اجرا» و «نظارت مستقیم بر امور محلی» قرار دارد که هر کدام ۲۰ درصد را به خود اختصاص داده‌اند. در قانون شوراها نیز وضعیت هر یک از مولفه‌ها به این صورت است که، به زیرمقوله‌ی «نظارت مستقیم بر امور محلی» با ۳۸،۹۸ درصد بیشتر از سایر مولفه‌ها توجه شده و میزان بقیه‌ی زیر مقولات به ترتیب به شرح زیر است: زیرمقوله «مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی محلی» با ۳۳،۹۰

درصد، زیرمقوله‌ی «سیاست‌گذاری محلی» با ۱۸,۶۵ درصد و در آخر زیرمقوله‌ی «تفویض اختیارات محلی در اجرا» با ۸,۴۷ درصد (جدول شماره ۶).

جدول ۶. توزیع فراوانی زیرمقوله‌ها به تفکیک قوانین

| مقوله | زیرمقوله‌ها | قانون اساسی | | قانون شورا | |
|---------------------|---------------------------------|-------------|---------|------------|---------|
| | | درصد | فراوانی | درصد | فراوانی |
| تفویض اختیارات محلی | سیاست‌گذاری محلی | ۳۰ | ۳ | ۱۸,۳۳ | ۱۱ |
| | مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی محلی | ۳۰ | ۳ | ۳۱,۶۷ | ۱۹ |
| | تفویض اختیارات محلی در اجرا | ۲۰ | ۲ | ۱۱,۶۷ | ۷ |
| | نظارت مستقیم بر امور محلی | ۲۰ | ۲ | ۳۸,۳۳ | ۲۳ |
| | مجموع | ۱۰۰ | ۱۰ | ۱۰۰ | ۶۰ |

در مقایسه میان وضعیت تمرکززدایی در قانون اساسی و قانون شوراها نمودار شماره ۱ ترسیم شده است. شکل بدست آمده بیانگر آن است که قوانین مذکور به طور نسبی به هر چهار زیرمقوله‌ی ارزیابی میزان تمرکز پرداخته است اما در قانون اساسی نظر قانون‌گذار بیشتر به سمت سیاست‌گذاری محلی و مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی محلی است که امکان قدرت‌سپاری را به مدیریت محلی فراهم می‌کند. در حالی که در قانون شوراها مشاهده می‌شود که قانون‌گذار بیش از همه بر نظارت مستقیم بر امور محلی و سپس مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی محلی تاکید دارد و دو زیرمقوله دیگر در مراتب بعدی اهمیت قرار گرفته‌اند.



نمودار ۱. توزیع فراوانی زیرمقوله‌ها به تفکیک قوانین

۵. تجزیه و تحلیل

۵.۱. تمرکززدایی در قانون اساسی

در تبیین مولفه تمرکززدایی در قانون اساسی، اصول هفت، دوازده، صد، صدویک، صدودو، صدوسه، صدویست و شش قانون اساسی به موضوع تمرکززدایی و تنظیم رابطه حاکمیت ملی و مدیریت محلی پرداخته است. مطابق اصل هفت قانون اساسی، شوراها در سطح مدیریت محلی، هم‌تراز با مجلس شورای اسلامی در سطح حاکمیت ملی، دارای شان تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور هستند. از سوی دیگر، فصل هفتم (اصول صد تا صدوشش) قانون اساسی به طور خاص به موضوع شوراها پرداخته و وظیفه‌ی شوراها را اداره امور محلی به شرط رعایت وحدت ملی، تمامیت ارضی و تابعیت حکومت مرکزی دانسته است. در این اصول تاکید شده که نمایندگان حاکمیت ملی در سطوح محلی هم‌تراز با شوراها موظف به رعایت تصمیمات آن‌ها در حوزه‌ی عملکردی هستند. بر این اساس به این شوراها حق مقررات‌گذاری محلی داده شده است.

با تحلیل محتوای همه‌ی اصول برشمرده شده، مشخص شد که قانون‌گذار به هنگام تخصیص وظایف به مدیریت محلی، به تمامی ابعاد تمرکززدایی کم و بیش یکسان توجه کرده است. به عبارت دیگر، سیاست‌گذاری محلی، مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی محلی، تفویض اختیارات محلی در اجرا و نظارت مستقیم بر امور محلی در وظایف مدیریت محلی دیده شده است. در بعد سیاست‌گذاری قانون‌گذار ابعاد عمرانی، اجتماعی، بهداشتی و ... را برای شوراهای محلی در نظر گرفته و در همین حوزه‌ها امکان مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی را فراهم کرده است. همچنین با اشاره به بعد کارکردی شوراها، اداره‌ی امور محلی را نیز بر عهده‌ی آن‌ها سپرده و کارکرد نظارتی را به صورت استصوابی به شوراها واگذار کرده است. از سوی دیگر، نبود هیچ اصل یا عبارتی در خصوص انتخاب شهردار، می‌تواند پایه‌ای برای تضعیف نهادهای دموکراتیک در مدیریت محلی باشد و راه را برای تمرکزگرایی حاکمیت ملی در حوزه اجرا باز کند. در شرایطی که قانون اساسی بر پارلمان محلی تاکید و تداوم فعالیت آن را تضمین کرده است، سکوت در خصوص نحوه‌ی انتخاب شهرداران و نادیده انگاشتن انتخاب دموکراتیک آنان منجر به نابسامانی در مدیریت محلی شده و مسیر را برای سواستفاده حاکمیت ملی و دخالت در مدیریت محلی باز می‌کند. نواقص و خلل‌های دیگر قانون اساسی در توجه به مولفه تمرکززدایی عدم تعریف و تفکیک امور ملی و محلی؛

روشن نبودن جایگاه شوراها در ساختار حاکمیت؛
تضاد درونی اصول مرتبط به مدیریت محلی با اصول قوای دیگر؛
نادیده گرفتن امکان پاسخ‌گویی سطوح ملی به محلی و بالعکس است.

۲.۵. تمرکززدایی در وظایف قانونی شوراها

قانون‌گذار سی و چهار وظیفه در ماده‌ی ۷۱ قانون شوراها برای شوراهای شهر، پنج وظیفه برای شوراهای شهرستان، نه وظیفه برای شوراهای استان و ده وظیفه برای شورای عالی استان‌ها برشمرده است. تحلیل محتوای مواد قانونی نشان داد که قانون‌گذار برای شوراهای محلی دو وظیفه‌ی مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی محلی با ۳۱،۶۷ درصد و نظارت مستقیم بر امور محلی با ۳۸،۳۳ قائل است. از سوی دیگر، علی‌رغم آن‌که به دو زیرمقوله‌ی سیاست‌گذاری محلی و تفویض اختیارات محلی در اجرا به ترتیب ۱۸،۳۳ و ۱۱،۶۷ درصد اشاره شده اما در مقایسه با دو مولفه دیگر، این دو حوزه تا حدود زیادی در اختیار حاکمیت ملی باقی مانده است.

در حوزه‌ی سیاست‌گذاری، با بررسی مسائل و مشکلات، طرح و پیشنهادات محلی به سازمان‌های مربوطه ارائه می‌شود. این وظیفه اگر چه در متن قانون بر عهده‌ی شوراها گذاشته شده اما تاکید چندانی بر مردم‌پایه بودن سیاست‌ها به منظور جلب مشارکت شهروندان نشده است.

همچنین میزان بالای واحدهای معنایی‌ای که به وظیفه‌ی مقررات‌گذاری شوراها اشاره دارند نباید باعث مغفول ماندن این نکته شود که شان مقررات‌گذاری شوراها به طور کامل تضمین نشده است. شوراها باید مصوبات خود را ابتدا در «هیأت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین» که در راس آن فرماندار/ استاندار قرار دارد ارسال و در صورت عدم اعتراض آن‌ها مصوبه قابل اجرا می‌شود. بنابراین مطابق قانون، نمایندگان حاکمیت ملی در مسیر مصوبات شوراها قرار دارند.

در بعد اجرا نیز، از میان شوراهای محلی، کارکرد اجرایی فقط در وظایف شورای شهر دیده شده و در وظایف برشمرده شده برای شوراهای شهرستان و استان بیشتر بر بعد نظارتی تاکید و ابعاد اجرایی ممکن برای آن‌ها دیده نشده است. از سوی دیگر، مشاهده شد مطابق با قانون، اگرچه شان نظارتی شورا پیرنگ‌تر است اما بیشتر به شهرداری‌ها و سازمان‌های تابعه اختصاص یافته و سایر سازمان‌های دولتی و خصوصی را در برنمی‌گیرد. به طور کلی حضور نماینده‌ی شوراهای محلی در شوراهای مدیریتی

شهر/شهرستان و استان بدون حق رای بوده و نهادها تنها موظف به اطلاع‌رسانی به این شوراهای هستند. از این رو، بعد نظارتی آنها بیشتر جنبه‌ی استطلاعی دارد.

در حالی که، قانون اساسی در خصوص شیوه‌ی انتخاب شهردار سکوت کرده، بند یک ماده‌ی ۷۱ قانون شوراهای به موضوع انتخاب شهردار پرداخته است. پیش از تشکیل شوراهای شهر حق انتخاب شهردار بر عهده‌ی وزارت کشور بود، اما در حال حاضر، وظیفه‌ی قانونی شوراهای محلی است. اگرچه این وظیفه‌ی قانونی به شورای شهر سپرده شده اما همچنان ورزات کشور باید شهردار انتخاب شده را تایید کند.

۳.۵. مقایسه تطبیقی تمرکززدایی وظایف شوراهای در قانون اساسی و قانون شوراهای

مقایسه نگاه قانون اساسی و قانون شورا به وظایف شوراهای، مبین وجود شکاف عملکردی و کارکردی بین این دو قانون است. بینش راهبردی قانون اساسی در خصوص ساختار حاکمیت بر پایه‌ی نظام شورایی و با تاکید بر اصل «و امرهم شوری بینهم»^۱ بنا شده است. نظام شورایی در قانون اساسی در ابعاد ملی در قالب مجلس شورای اسلامی، مجلس خبرگان و ... در ابعاد محلی به شکل شوراهای شهر/روستا تبلور یافته و برای هر دو آنها جایگاه تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور را قائل شده است. اما در واقعیت، قانون‌گذار با پنج نوبت اصلاح قانون شورا قبل از تشکیل شوراهای شهر و روستا در سال ۱۳۷۸ و شش نوبت اصلاح در طول پنج دوره فعالیت شوراهای وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های این نهاد مدیریت محلی را محدود کرده است. این تحدید اختیارات در چهار بعد سیاست‌گذاری، مقررات‌گذاری، اجرا و نظارت ایجاد شده است.

- سیاست‌گذاری: یکی از شئون تمرکززدایی از قدرت و منابع حاکمیت ملی، واگذاری اختیارات سیاست‌گذاری به نهادهای محلی است. در قانون اساسی، رکن سیاست‌گذاری نهاد مدیریت محلی با نمایندگی شورای عالی استان‌ها پیش‌بینی شده است. در حالی که در قانون شوراهای، امکان ارائه طرح و پیشنهاد به سازمان‌های موضوعه بر مبنای سطح کارکردی شورای مربوطه بر مبنای همکاری بین-نهادی تعریف شده و وجه مردم‌پایگی در ارائه پیشنهادات و طرح‌ها به منظور سیاست‌گذاری‌های مکان‌پایه تصریح نشده است. از این رو، وجه مردم‌پایگی و شهروندمداری قانون اساسی در قانون شوراهای تداوم نداشته است.

۱. اصل هفت قانون اساسی

- مقررات گزاری: تصمیم‌گیری در سطح محلی یکی دیگر از تاکیدات قانون اساسی بر پایه‌ی توجه به مقتضیات محلی است که امکان تمرکززدایی مالی و سیاسی را ایجاد می‌کند. قانون اساسی با هم‌تراز شمردن شوراهای محلی و مجلس شورای اسلامی قائل به شان قانون‌گذاری و مقررات‌گزاری برای هر دو سطح انتخابی حاکمیت ملی و محلی است. قانون اساسی مرجع نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان تعیین کرده اما در خصوص مرجع نظارت بر مصوبات شوراهای محلی سکوت کرده است. همین‌کلا در قانون مادر، سبب شده تا در قانون شوراها مرجع نظارت بر مصوبات شوراها بر عهده‌ی نماینده‌ی حاکمیت ملی در سطح محلی (فرمانداران و استانداران) قرار گیرد و موجب اختلال در روند تمرکززدایی از قدرت مرکزی و مکان‌پایگی تصمیمات شود.

- اجرا: قانون‌گزار در قانون اساسی با تصریح امکان‌آداری امور به شوراها و تفویض اختیارات ریاست جمهوری (به خصوص در حوزه‌ی اجرا) به سطوح پایین‌تر امکان‌آداری خدمات شهری به صورت محلی را فراهم کرده است. از سوی دیگر، نبود تفکیک میان امور ملی و محلی در قانون اساسی دست قانون‌گزار در قوانین عادی را باز گذاشته تا با محدود ساختن اختیارات اجرایی نهاد مدیریت محلی، تمرکزگرایی حکومت مرکزی را حفظ کند. این فاصله میان قانون اساسی و قانون شوراها زمینه‌ی اختشاش در خدمات شهری را ایجاد کرده است؛ چرا که ساختار مدیریت محلی تمامیت اجرایی نداشته و بخشی از ساختار اجرایی در کنترل حاکمیت ملی باقی مانده است. به عبارت دیگر، علی‌رغم توجه قانون اساسی به شان اجرایی شوراها، این نهاد در خصوص آداری امور محلی محدود شده و وظایف اجرایی در حوزه‌ی خدمات شهری بین شهرداری‌ها و شعب استانی و شهری سازمان‌های دولتی تقسیم شده است.

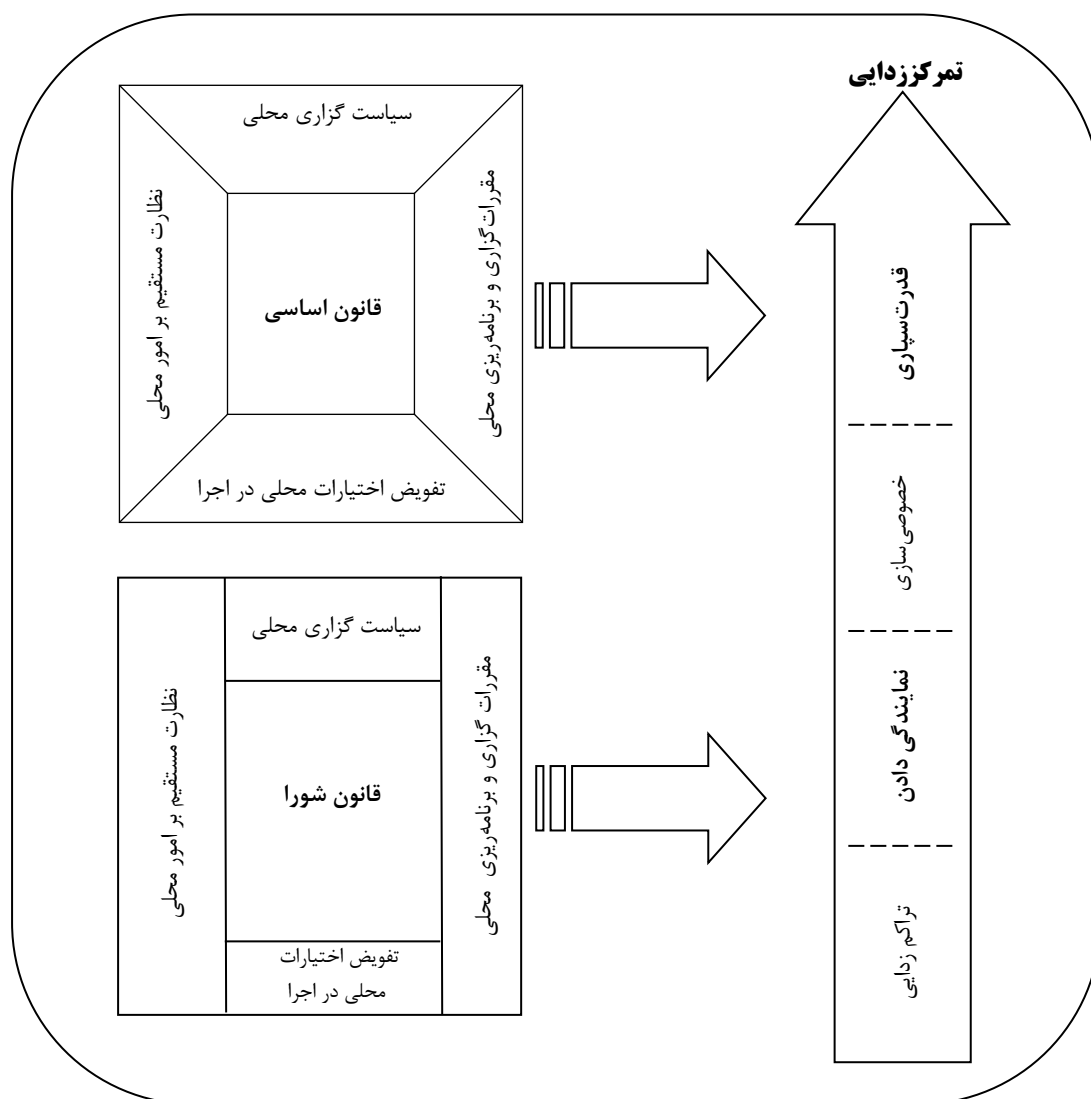
- نظارت: قانون اساسی در کلیه‌ی سطوح شوراها، هماهنگی با دیگر ابعاد حاکمیتی، به مقوله‌ی نظارت در مدیریت محلی توجه کرده است. در قانون شوراها بیش از هر کارکرد دیگری، برای شوراهای محلی شان نظارتی در نظر گرفته شده است. نظارت مدنظر قانون اساسی، مطابق با اصول فصل هفتم، بر مبنای نظارت استصوابی و به منظور ایجاد هماهنگی میان کلیه‌ی نهادهای محلی در بخش‌های دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی پیش‌بینی شده است. در حالی‌که، محدود بودن سطح اجرایی شوراها سبب شده تا بسیاری از نهادهای محلی خارج از حوزه‌ی نظارتی و کارکردی شوراهای محلی قرار گیرند که اولین پیامد آن ناهماهنگی و ناسازگاری در کارکرد مجموع نهادهای محلی است.

۷. نتیجه‌گیری

با توجه به تطبیق قانون اساسی با کلیه‌ی مولفه‌های شاخص تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی، رابطه‌ی میان حاکمیت ملی و محلی از نوع «قدرت سپاری» و در گرو تشکیل و توسعه شوراهای و مدیریت‌های محلی است (تصویر شماره ۳). اگرچه حکومت مدنظر قانون اساسی حکومتی شهروند-پایه است و بر ضرورت شکل‌گیری نظام شورایی تأکید دارد؛ اما سکوت قانون در خصوص مرجع نظارت بر تصمیمات شورا و شیوه‌ی انتخاب شهردار سبب شده در واقعیت قدرت شوراهای در تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور محلی کاهش پیدا کند که در قانون شوراهای نمایان است.

از میان چهار مولفه‌ی تمرکززدایی در وظایف قانونی شوراهای، بر دو مولفه‌ی مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی محلی و نظارت مستقیم بر امور محلی بیش از سایر مولفه‌ها توجه شده که سبب می‌شود تمرکززدایی در ساختار موجود در شکل «نماینده‌گی دادن» نمود پیدا کند (تصویر شماره ۳). در واقع، برخی مسئولیت‌های محلی میان نهادهای تحت تبعیت دولت مرکزی توزیع شده، اما در قدرت تصمیم‌گیری بازتوزیع رخ نداده و مسئولیت‌های مدیریتی تنها برای کارکردهای مشخص و محدودی به سطوح پایین‌تر منتقل شده است.

از این رو، ساختارهای پیش‌بینی شده بر اساس اصول عدم تراکم و تقسیم کشور به واحدهای مجزا مانند استان، شهرستان، بخش، دهستان و روستا است که نمایندگان از طرف دولت نظیر استاندار، فرماندار و بخشدار در رأس این واحدها منصوب و اعمال مدیریت از طریق سلسله مراتب اداری و از بالا به پایین اجرا می‌شوند. در حالی که، شیوه عدم تمرکز در قانون اساسی در قالب شوراهای اسلامی پیش‌بینی شده و در واحدهای تقسیمات کشوری از طرف مردم همان محل انتخاب و تحت نظارت دولت مرکزی به اداره امور محلی می‌پردازند.



تصویر ۳. مدل وضعیت موجود

آنچه در رابطه میان قانون اساسی و قانون شوراها مغفول مانده است، نبود توجه کافی به فرایندهای مشارکتی در پایه‌ریزی قدرت‌سپاری مدنظر قانون‌گذار است. مطابق ادبیات نظری دموکراسی مشارکتی و قدرت‌سپاری، این دو اگر نه شرط کافی اما شرط لازم یکدیگر برای تنظیم رابطه حاکمیت ملی و مدیریت محلی هستند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صراحتاً بر نقش شوراها به عنوان یک نهاد انتخابی تاکید شده اما از آنجا که قدرت فقط از طریق صندوق رای بدست نمی‌آید، قدرت تمرکزگرا، تفویض

قدرت را در قوانین عادی پیش‌بینی نکرده و در نهایت قدرت سپاری مدنظر قانون‌گزار تحقق نیافته است. در این ساختار، اگرچه شکل قدرت غیرمتمرکز تعریف شده اما سازوکار لازم برای تحقق دموکراسی مشارکتی به عنوان شرط لازم شکل‌گیری فرایند قدرت سپاری و تفویض مسئولیت‌ها و منابع چنان پیش‌بینی نشده تا بتواند محتوای قدرت را نیز به سمت عدم تمرکز پیش برد. از این‌رو، آنچه در واقعیت اتفاق افتاده تمرکزگرایی ساختار قدرت است.

۸ پیشنهادات

جهت تنظیم رابطه‌ی حاکمیت ملی و محلی در کشور در راستای تمرکززدایی سیاسی در چارچوب قانون اساسی لازم است تحولات ساختاری در کارکرد و مأموریت قوه مجریه، مقننه، مدیریت محلی (شوراها و شهرداری‌ها) صورت گیرد. جدا از کوچک‌سازی حوزه فعالیت قوه مجریه و تقسیم حوزه و کار نظارتی و مقررات‌گزاری که الزاماتی گریزناپذیراند، این تحولات لازم است در چارچوب اصول کلی ذیل پی‌گیری شود:

۱- اصل مشارکت فعال، سازنده، موثر و پایدار مردم در اداره امور سکونتگاه‌های شهری، روستایی و منطقه کلان‌شهری

۲- اصل توجه به مقتضیات مکانی و حقوق شهروندی «توجه به مقتضیات محلی» در تفویض اختیار به ساختار مدیریت محلی

۳- اصل تمرکززدایی در چارچوب استقلال، حاکمیت، وحدت ملی و حفظ تمامیت ارضی

۴- اصل صیانت از جایگاه شوراها و اسلامی محلی در ساختار حاکمیت ملی

۵- اصل تحقق حکمروایی شایسته محلی در چارچوب مدیریت یکپارچه محلی

در آخر، ضروریست تا پژوهش‌های بیشتری پیرامون میزان عملیاتی‌شدن اصول مندرج در قانون اساسی در بخش‌های مختلف حاکمیتی، شامل قوای سه‌گانه و زیربخش‌های آن‌ها انجام شود. همچنین بررسی شود که هر کدام از مولفه‌های شاخص تمرکززدایی در بخش‌های مختلف حاکمیتی تا چه میزان عملیاتی شده‌اند و آیا شیوه اداره کشور در قسمت‌های مختلف تابعی از نظام سیاسی حاکم است، یا تابعی از اصول مندرج در قانون اساسی آن. در هر حال، تعارضی خاص و روشن میان شکل حکومت‌داری و اداره جامعه به‌ویژه در سطح مدیریت شهری و منطقه‌ای در کشور وجود دارد؛ همان‌گونه که این تناقض

بین سازماندهی و تقسیم کار ملی و محلی بین ساختارهای ملی و شهری و منطقه‌ای و اصول مندرج در قانون اساسی قابل مشاهده است.

کتابنامه

1. Etaat, J. & Mussavi S.Z. (2011). Decentralization and Sustainable Development in Iran, *Human Geographic Research*, 42(71). 89-106. [In Persian]
2. Fung, A. (2003). Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences, *Journal of Political Philosophy*, 11(3), 338-367.
3. Grote, J. (2008). *Local Governance and Organized Civil Society: Concepts and Applications*. Paper presented at the CINEFOGO conference —New forms of local governance and civil society, Trento, June 20-21.
4. Heller, P. (2001). Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre, *Politics and Society*, 29(1), 131-163.
5. Hooghe, L. & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi- Level Governance, *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
6. Iman, M.T & Nooshadi, M.R. (2011). Qualitative Content Analysis, *Pazhuhesh*, 3(2), 15-44. [In Persian]
7. Karshenas, M. (2003). Oil, *State and Industrialization in Iran*. (A. Asqar Saeidi & Y. Hajiabdolvahab, Trans.) . Tehran: Gam-e-nou. [In Persian]
8. Meidari, A. & Kheirkahan J. (2004). *Good Governance: The Foundation of Development*, Tehran: Iran's Parliamentary Economic Research Center. [In Persian]
9. Olsen, H. B. (2007). *Decentralization and Local Governance*, Module-1: Definitions and Concepts. DEZA [http:// www. deza. admin. ch/ ressources/ resource_en_167288.pdf](http://www.deza.admin.ch/ressources/resource_en_167288.pdf).
10. Barnett, C.C., Minis, H.P. & VanSant, J. (1997). *Democratic Decentralization*, NC:Center for International Development, Research Triangle Institute.
11. Rondinelli, D. A. & Nellis, J. R. & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization in Developing Countries- A Review of Recent Experiences*, World Bank.
12. Rondinelli, D. A. (1983). Implementing Decentralization Programs in Asia: A Comparative Analysis, *Public Administration and Development*, 3, 181-207.
13. Schmitter, P. C. (2002). *Participation in Governance Arrangements: Is there any reason to expect it will achieve Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context?* In J. Grote and B. Gbikpi (eds.) *Participatory Governance*, Opladen: Leske & Budrich.
14. Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement, *Studies in Comparative International Development*, 38(3), 32-56.
15. Schwab, B., Kubler, D. & Walti, S. (2001). *Metropolitan Governance and Democracy in Switzerland*, Prepared for the Workshops: Governance and Democratic Legitimacy.

16. Sintomer, Y. & Maillard J. D. (2007). The limits to local participation and deliberation in the French _Politique de la ville, *European Journal of Political Research*, 46, 503-529.
17. Sintomer, Y., Herberg, C. & Röcke, A. (2008). *Les budgets participatifs en Europe, Des services publics au service du public*, Paris: La découverte.
18. UNDP (1999). *Decentralization: A Sampling of Definitions*, Joint UNDP-Government of Germany Working Paper.
19. UN-HABITAT (2004). *The Urban Governance index: A Tool of the Quality of Urban Governance*, Global Campaign on Urban Governance.
20. Yuliani, E. L. (2004). *Decentralization, Deconcentration and Devolution: What Do They Mean?*, Interlaken Workshop (Interlaken, Switzerland April 27 – 30, 2004), 6-11.