

دیدگاه‌های صاحب‌نظران درباره روح کلی حاکم بر قانون، وظایف، اختیارات و نظارت بر شوراهای^۱

مقدمه

یکی از دستاوردهای انقلاب اسلامی که در اصول مختلف قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است تشکیل شوراهای اسلامی است. به موجب اصل هفتم و اصول یکصد تا یکصد و ششم، مردم می‌توانند از طریق شوراهای و با انتخاب نمایندگان خود، مسائل و مشکلات محلی را حل و فصل کنند.

نخستین قانون تشکیلات شوراهای اسلامی در تاریخ ۱۳۶۱/۹/۱ به تصویب رسید و سپس در سال‌های ۱۳۶۵، ۱۳۶۹، ۱۳۷۰ و ۱۳۷۶ اصلاحات مکرری در آن صورت گرفت. با این همه به علت عدم تشکیل این نهاد تا سال ۱۳۷۷، مشکلات اجرایی قانون شوراهای

۱. متن حاضر خلاصه گزارش سه نشست کارشناسی مربوط به بررسی لایحه جامع تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی کشور است که گزارش کامل آن‌ها پیش از این در دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس تهیه شده و در مرداد ماه ۱۳۸۱ مستقلاً با شماره ۶۴۳۲ انتشار یافته است.

همچنان نهنفته ماند. لذا هنگامی که دولت لایحه اصلاح قانون شوراها را در پایان آخرین سال نخستین دوره تشکیل این نهاد مردمی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد مجلس کوشید تا با بررسی‌های همه جانبه و بهره‌گیری از نظرات کارشناسی اقدام به تدوین قانونی کارگشا و مؤثر در جهت تقویت مبانی اصلی شکل‌گیری رکن چهارم دموکراسی در کشور، به عمل آورد.

لایحه یاد شده پس از ارسال به کمیسیون سیاست خارجی و امنیت ملی مجلس شورای اسلامی، در دستور کار دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس قرار گرفت. در این راستا، دفتر مطالعات سیاسی سه نشست تخصصی برگزار کرد که در این جا خلاصه‌ای از اهم مطالب این سه نشست ارائه می‌شود

نشست اول: اصول و روح کلی حاکم بر شوراها (۱۳۸۱/۲/۱۶)

شرکت کنندگان: دکتر محسن میردامادی، دکتر پرویز پیران، دکتر اردشیر امیرارجمند، دکتر غلامرضا کاظمیان.

• دکتر میردامادی: در مورد شوراها در برخی از شهرها مشکل چندانی نداشتیم اما در بعضی شهرها مثل تهران اخباری که از شوراها به بیرون انعکاس پیدا کرد حاکی از یک رشته درگیری‌ها و مسائل داخلی در شوراها یا بین شوراها و شهرداری‌ها بود. به هر حال، شوراها در اولین تجربه خود، سرگرم درگیری‌های سیاسی زیادی شدند. تجربه‌ای از گذشته نداشتیم و قانون قبلی هم از نظر تشکیلاتی ناقص بود و لذا هرم شوراها کلاً هرم ناقصی بود. در اصلاح قانون شوراها ابتدا باید این چشم انداز کلی را روشن کنیم که در دراز مدت می‌خواهیم در حدی که قانون اساسی ما اجازه می‌دهد به سمت یک پارلمان محلی و دولت محلی برویم و اختیارات را هر اندازه مقدور است به تدریج به شوراها و شهرداری‌ها واگذار کنیم.

بحث دیگری که در رابطه با شهرهای بزرگ مانند تهران مطرح است این است که آیا همین نظام که شوراها شهرداران را انتخاب کنند مناسب است یا بهتر است همزمان با انتخاب شورای شهر، انتخاب شهردار را هم مستقیم به مردم بسپاریم؟

• **دکتر پیروان:** دو سال قبل از انتخابات شوراها، با کارکنان وزارت کشور به نقاط مختلف ایران رفتیم و راجع به شوراها با مردم صحبت کردیم. در این مسیر مشکلات شورا از نظر قانونی و غیره مطرح و منجر به طرح شورایاری شد. حقیقت این است که شورایاری منبع ارزشمندی برای شناخت مسائل شورا بود. طرح شورایاری در شیرآباد زاهدان اجرا شد که بسیار کار جالبی بود. تهران هم این طرح را اجرا کرده که به نظر من یک فاجعه بوده است. درست است که باید بینیم الگوی مناسب چیست اما فکر می‌کنم اول به یک استراتژی نیاز داریم که بینیم از یک نظام آمرانه بیمار نفتی چگونه می‌توان به یک نظام مشارکتی رسید و انتخاب‌های ما چیست؟ الگوی مناسب ایران در همین انتخاب‌ها می‌تواند تعریف شود. علت اصلی ناتوانی ما از یافتن الگوی مناسب، هراسی است که از واگذاری اختیارات به مردم داریم. در هر گونه قانون شورا باید به پنج مسأله توجه کنیم.

نخست، هر حکومت محلی باید یک محدوده جغرافیایی تعریف شده را زیر پوشش داشته باشد که این تعریف باید بر فرض خودبسندگی و خودکفایی استوار باشد. در رابطه با شورا یک تناقض این است که شورا باید بودجه‌اش را از شهرداری بگیرد و همزمان بر خود شهرداری نظارت کند.

دوم، حیطه اقتدار و اختیار حکومت محلی باید از طریق مجموعه‌ای از قوانین خاص و واگذاری اقتدار به نهاد محلی تعیین شود. این در حالی است که تعیین هیأت حل اختلاف حکومتی و سپردن اختیار انحلال یک نهاد مردمی به یک نهاد حکومتی، برخلاف اصل فوق است.

سوم، هر حکومت محلی مجاز به تعیین مالیات‌های محلی یا اندیشیدن به محمل‌هایی برای کسب درآمد است که چنین چیزی هم اساساً در شوراها دیده نمی‌شود.

چهارم، هر حکومت محلی پایه انتخابی دارد که به آن مشروعیت می‌بخشد.

و پنجم، هر حکومت محلی هدف و وظایف معینی دارد و لذا همکاری تمامی سازمان‌ها و ارگان‌ها را می‌طلبد. این مسأله که در قانون اولیه شوراهای از طریق ملزم ساختن مقامات دولتی به پاسخگویی در برابر شوراهای دیده می‌شد به مرور و از طریق اصلاحیه‌های مکرر، کم‌رنگ شد.

این‌ها پنج اصلی اساسی حکومت محلی است که باید در قالب یک استراتژی و الگوی مناسب به آن‌ها پاسخ داد. در حال حاضر یک ضرورت فوری، ترمیم قانون است که می‌توان آن را به صورت محدود انجام داد ولی بهتر است چاره‌ای کلان برای آن اندیشید. به نظر من در ایران، اولین و مهم‌ترین کاری که باید انجام شود و در این سه سال نتیجه مثبت داده است این است که سازوکاری تعیین کنیم که شوراهای قادر به بسیج مردم در عرصه‌های غیرسیاسی شوند و مردم را در قالب گروه‌های کاری فعال کنند.

• دکتر امیرآزجمند: نکته اساسی که در بحث تهیه لوایح وجود دارد این است که روش تدوین قوانین در ایران اشتباه است و چون روش تدوین این لایحه نیز مانند لوایح و قوانین قبلی است پس این لایحه هم چیزی را عوض نخواهد کرد. برای این که بتوانیم نظام شورایی مشخصی داشته باشیم باید به ۱۰ پرسش پاسخ دهیم:

- آیا در تقسیم‌بندی کلی، شورا را نهادی در راستای عدم تمرکز می‌دانیم یا نهادی برای عدم تراکم؟

- آیا شورا یک نهاد مجری است یا مشورتی یا تصمیم‌گیرنده؟

- نظارت بر شوراهای چه ماهیتی دارد؟ ماهیت حقوقی، سلسله‌مراتبی یا سیاسی؟

- رابطه شوراهای با نهادهای وابسته به قوه مجریه چگونه خواهد بود؟

- رابطه شوراهای با سایر نهادهای حکومتی چگونه تعریف می‌شود؟

- بودجه شوراهای از چه طریقی تأمین خواهد شد که به استقلال آن خدشه‌ای وارد

نگردد؟

- نحوه تفکیک میان شوراهای محلی و سازمان‌های غیردولتی چگونه خواهد بود؟

- شخصیت حقوقی شوراهای چگونه تعریف می‌شود؟

- وضعیت حقوقی شوراهای در چارچوب کل نظام و به عنوان یک نهاد مستقل چگونه

تبیین می‌شود؟

• **دکتر کاظمیان:** بحث شورا در وضعیت فعلی با دو تناقض اساسی مواجه است. تناقض اول این که اساساً در رده محلی و مدیریت محلی، تعریف نداریم. بر همین اساس، جایگاه نهاد شورا کاملاً نامشخص است. تناقض دوم، تناقض مدیریت شهری است. با حداکثر تسامح می‌توان گفت که شورای شهر فقط یک شورای شهرداری است. تا زمانی که این دو تناقض برطرف نگردد نمی‌شود به بحث بعدی پرداخت.

در واقع بدنه تکنوکراتی اداری ما اجازه نمی‌دهد وظایف به شوراهای شهر واگذار شود و از همین رو در کل قوانینی که از ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۱ نوشتیم مرتب شورای شهر را محدودتر کردیم. با این که در سال ۱۳۷۵ شوراهای به اندازه کافی کوچک شده بود باز هم در لایحه سال ۱۳۸۱ این وظایف از وظایف شورای شهر حذف شد:

اول، تصویب معاملات و نظارت بر آنها اعم از خرید و فروش، مناقصه، اجاره، استیجاری که به نام شهر و شهرداری صورت پذیرد.

دوم، همکاری با شهرداری برای تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح هادی و جامع شهرسازی.

سوم، نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میادین و کلاً طرح‌های عمران شهری.

از لحاظ بحث‌های کلان شهری، نه در این لایحه و نه اصولاً در قوانین شهری ما دید کلان شهری وجود دارند. یکی از مواد لایحه این است که شوراهای باید در قالب تقسیمات کشوری تشکیل شوند. در واقع می‌خواهیم موجود زنده‌ای را که اصلاً زیر بار چنین قواعدی نمی‌رود در قالب تقسیمات کشوری به خصوص در کلان شهرها قرار دهیم.

نشست دوم: نظارت بر شوراها (۱۳۸۱/۲/۲۸)

شرکت کنندگان: آقای کامبیز نوروزی، دکتر اردشیر امیرارجمند، مهندس مجتبی بدیعی.

• آقای نوروزی: شوراها یکی از وسایل اعمال حاکمیت ملت هستند. اگرچه شوراها ماهیت سیاسی ندارند اما در زیرساخت فعالیت‌های اجتماعی تأثیرات عمیقی به جا می‌گذارند. نکته بسیار مهم آن که، شوراها در عین حال که وسیله اعمال حاکمیت ملی هستند خارج از ساخت رسمی حکومتی قرار می‌گیرند؛ یعنی جزو سلسله مراتب ساختار رسمی سیاسی قدرت نیستند. در عین حال، به اندازه‌ای در قدرت مشارکت دارند که می‌توانند رسماً طرح‌هایی را به مجلس پیشنهاد کنند. نباید ابزار اعمال حاکمیت مردم را معطل گذاشت. اگر ۱۷ سال چنین شده یکی از بزرگ‌ترین موارد نقض قانون اساسی بوده است که متأسفانه هیچ‌کس آن را به گردن نمی‌گیرد.

دیگر این که شورا سازمانی زیر نظر حکومت نیست و اصولاً از جنس حکومت هم نیست. بنابراین حکومت نمی‌تواند قائم مقام شوراها باشد. لذا این که، سال‌ها در قانون شهری، به وزارت کشور قائم مقام گفته می‌شد و الان استاندار و بخشدار قائم مقام شورا خوانده می‌شوند این نفی مطلق قانون اساسی در بحث شوراهاست. این ویژگی با نگاه قیم‌مآبانه فصل سوم لایحه دولت نیز در تعارض است و نویسندگان این لایحه برای شوراها موجودیتی مستقل قائل نشده‌اند. در خصوص تشکیل هیأت حل اختلاف نیز از نه نفر عضو تعیین شده، شش نفر از منتخبان حکومت و سه نفر از شوراها هستند و این در حالی است که شوراها بیش‌ترین منازعه را با خود دولت دارند. فراهم آوردن زمینه انحلال شوراها در این بخش از لایحه نیز یادآور قانون مصوب ۱۳۳۴ انجمن‌های شهر است که موجب شد با استناد به این که وزارت داخله می‌تواند قائم مقام شورا باشد تا پایان دوره پهلوی هیچ وقت انجمن شهر تشکیل نشود. و در قانون جدید نیز دست دولت در انجام این امر باز گذاشته شده است.

مهم‌ترین کارکرد اجتماعی شوراها، تعدیل قدرت دولت است و در نتیجه، شورایی که پیوسته در معرض انحلال به دست هیأت نظارت حکومتی باشد هویت خود را از دست می‌دهد.

• **دکتر امیرارجمند:** در مورد شوراها کارکرد اصلی این است که نهادهایی اداری هستند و علی‌الاصول باید به آنها به چشم نهادهای عدم تمرکز نگریست که در این قانون چنین نیست و در بسیاری از موارد، شوراها به عنوان نهاد عدم تراکم تلقی شده‌اند و اشکال اساسی در نحوه نظارت هم از همین جا ناشی می‌شود. اما اگر از زاویه عدم تمرکز شوراها را در نظر بگیریم چه شیوه‌های نظارتی در این زمینه امکان دارد؟ با توجه به کارکرد اصلی شورا دو شیوه نظارتی وجود دارد. یکی نظارت اداری یا سلسله مراتبی و دوم نظارت قضایی است. اگر فصل سوم لایحه را بررسی کنیم به نظر می‌رسد که از فلسفه شوراها دور است. نظارتی که پیش‌بینی شده، نظارت کاملاً حکومتی است؛ یعنی کاملاً اداری است و می‌تواند بنابر مصالح باشد. نظارتی که در حال حاضر اعمال می‌شود نظارت سلسله مراتبی است در صورتی که نظارتی که باید اعمال کنند نظارت قضایی است. در مجموع، به نظر من کل بخش سوم لایحه حول نظارت دستگاه دولتی متمرکز است که موجه نیست.

• **مهندس بدیعی:** به نظر می‌سد که لایحه فعلی گام دیگری در جهت تحدید پیش‌تر قانون شوراهاست. این اصلی‌ترین مسأله قانون شوراهاست. علت هم این است که باوری به استقرار نظام شورایی نداریم. این که ما در سه سال گذشته فقط شورای شهر و روستا را تشکیل دادیم و شوراها، بخش، شهرستان، استان و شوراها، عالی‌استان‌ها را تشکیل ندادیم برای این بوده که این نظام را از کارآمدی بیندازیم. و در نهایت فرصت‌طلبی، به جای این که این را نتیجه استقلال نداشتن نظام شورایی بدانیم آن را به ناتوانی ماهیتی مدیریت شورایی نسبت دهیم.

نکته دیگر این که در واقع، فلسفه اصلی نظام شورایی این است که شأن هر مسأله شناسایی شود و حل هر مسأله در سطح متناسب خودش پیدا شود. برای نمونه، تصمیماتی که شأن روستایی یا محلی دارد در همان سطح روستا یا محل گرفته شود و به سطوح بالاتر

نیاید که وقت مقامات ارشد را بگیرد. اگر نتوانیم این نظام شورایی را مستقر کنیم از اساس مشکل داریم.

نکته دیگری که باید به آن توجه شود تشکیل شوراهای صنعتی و حرفه‌ای است که به منزله کمیسیون‌های تخصصی شوراهای عمومی هستند.

اما در بعد نظارت، نظارت باید درونی باشد نه بیرونی. اصلاً سلسله مراتب شوراها برای همین است که اگر شورای پایین دست تخلفی کرد امکان طرح این مطلب در شورای بالادست وجود داشته باشد. شورای بالا دست باید همیشه شورای زیر مجموعه خود را از جمیع جهات زیر نظر داشته باشد. در انتهای این سلسله مراتب هم مجلس شورای اسلامی وجود دارد.

نشست سوم: وظایف و اختیارات شورا (۱۳۸۱/۳/۶)

شرکت کنندگان: خانم اعظم خاتم، دکتر بتول گندمی، دکتر علی نودرپور، آقای کامبیز نوروزی، دکتر غلامرضا کاظمیان، دکتر اردشیر امیرارجمند.

• **خانم خاتم:** به نظر من می‌توانیم در دو سطح، مسائل، اختیارات و وظایف شوراها را جدی‌تر مورد بحث قرار دهیم. یکی از نظر نقشی که شوراها می‌توانند در نظام برنامه‌ریزی داشته باشند که همان سطح شوراهای شهر است. دوم، در سطح شوراهای استان.

در سطح شهر، دو نوع برنامه داریم: یکی برنامه‌هایی که فضایی - کالبدی تلقی می‌شود و دیگری برنامه‌هایی که ممکن است در ادارات، دستگاه‌های بخشی و شعب تابع وزارتخانه‌ها در سطح شهر تهیه شود. نکته دیگری که باید به آن توجه داشت این است که مجموعه طرح‌هایی که در قالب وظایف موجود شهرداری‌ها تهیه می‌شود و برای توسعه و خدمات شهری است در شوراهای شهر بررسی و سپس مورد تأیید قرار گیرد.

• **خانم گندمی:** بندهایی از قانون اساسی که وظایف و اختیارات شوراها را مطرح می‌کند بسیار گسترده است اما وقتی وارد بحث برنامه‌ریزی و قانون می‌شویم شوراها بسیار افت می‌کنند و عملاً هیچ نقشی در برنامه‌ریزی ندارند.

در لایحه حاضر، حتی نسبت به قانون سال ۱۳۷۵ نیز اختیارات و وظایف شوراهای کاهش یافته است. برای نمونه، در قانون سال ۱۳۷۵ شوراهای حق نظارت بر حوزه بهداشت عمومی را داشتند که در قانون جدید این حق از آنها سلب شده است. همچنین اداره امور مراکز عمومی و نظارت، و تدوین قوانین برای این مراکز در گذشته به عهده شوراهای بوده که در این لایحه حذف شده است. در میزان اختیارات شوراهای در ابعاد فرهنگی و اجتماعی نیز تغییر و تحول چندانی صورت نپذیرفته است و در خصوص تأمین منابع شهرداری و نیز منابع شهری، شوراهای همچنان وابسته به وزارت کشور هستند.

• **دکتر نوذریپور:** نظام برنامه‌ریزی کشور ما، نظام برنامه‌ریزی بخشی است، حال آن که نظام برنامه‌ریزی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، محلی است و منابع درآمد آن‌ها از محل عوارض محلی تأمین می‌شود و این موجب می‌شود که دستگاه‌های استانی وزارتخانه‌ها منابع درآمدی خود را از بالا تأمین کنند و در نتیجه الزامی برای هماهنگی با خواسته‌های شوراهای نداشته باشند و صرفاً در برابر دستگاه بالادست خود پاسخگو باشند. راه‌حل این معضل، تغییر نظام برنامه‌ریزی کشور و ساختار دستگاه‌های اجرایی دولت در قالب نوعی برنامه‌ریزی کلان است.

پیشنهاد من این است که مفاد ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه در وظایف شوراهای شهر گنجانده شود. مطابق این ماده، وظایف جدیدی به شهرداری‌ها واگذار شده است و شهرداری‌ها از مدیریت محدود بر مسائل شهری خارج می‌شوند و به سمت مدیریت واقعی شهرها پیش می‌روند و به طبع آن، حیطه وظایف و اختیارات شوراهای نیز افزایش می‌یابد.

• **آقای نوروزی:** مهم‌ترین بحث در اوضاع کنونی، بحث موجودیت شوراهاست. پیش‌بینی انحلال شوراهای توسط نهادهای دولتی عاملی است که می‌تواند به راحتی شوراهای را از سازمان اجتماعی کشور محو کند. در شوراهای، بحث بقا مهم‌ترین بحث است. سه اصل بقا، استمرار و استقلال، اصولی است که باید در شوراهای رعایت شود و تماماً در این لایحه انکار شده است. دیدگاه حاکم بر اندیشه طراحان لایحه، دیدگاهی کاملاً ضد شورایی، قیم‌مآبانه و دولت‌مدارانه بوده است. این لایحه از لحاظ کارشناسی هم فوق‌العاده ضعیف

است و در آن کم‌ترین توجهی به این پرسش نشده است که الگوی مدیریت چیست و شورا چه جایگاهی در آن دارد؟

در حدود وظایف، در عین تفصیلی که لایحه دارد - یعنی در مورد هر یک از شوراها، تبصره‌های مختلف و خیلی مفصل وجود دارد - اما فاقد هرگونه ارزش واقعی است. وظایف شوراها را با قدری مسامحه به سه دسته تقسیم می‌کنم:

۱. یک سلسله وظایف معاضدتی که به دستگاه دولتی کمک کنند.
۲. یک سلسله وظایف مشارکتی که این وظایف مشارکتی یعنی جلب مشارکت مردم برای همراهی با فرامین دولت.
۳. مقدار خیلی کمی هم وظایف اجرایی، یعنی خودشان به استقلال، قدرت تصمیم‌گیری دارند.

با این همه، آنچه عملاً در لایحه پیشنهادی مشاهده می‌شود تأکید صرف بر وظایف اول و دوم است و شورا به صورت نماینده دولت در برابر مردم درآمده است.

• آقای کاظمیان: آنچه در ماده ۱ لایحه آمده و براساس آن، هدف از تشکیل شوراها پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با مشارکت مردم تعریف شده است در تعارض با مواد مربوط به وظایف و اختیارات شوراهاست.

در بررسی این لایحه باید به سه پرسش فنی پاسخ گفت. نخست، آیا این لایحه با سایر ساختارها، تشکیلات و قوانین تطابق و سنخیت دارد؟ دوم، اگر شورای شهر به عنوان سیاستگذار، ناظر و برنامه‌ریز تعریف شود آیا امکان انجام وظایف خود را براساس مواد مندرج در لایحه پیشنهادی دارد؟ و سوم، محدوده جغرافیایی و فضایی یک شهر و حدود جغرافیایی عملکرد شوراها شهر کجاست؟ آیا فقط خود شهر است یا آن که حریم و مناطق اطراف آن را نیز در بر می‌گیرد؟

در این لایحه، فقط طرح هادی را اضافه کردیم در حالی که طرح هادی همانطور که از اسمش پیداست طرح چندان مهم و مؤثری نیست؛ فقط هدایت کننده است. بنابراین، در ادامه آن می‌توان طرح تفصیلی را نیز اضافه کرد.

• **دکتر امیرازجمند:** با توجه به این که بحث تغییر تقسیمات کشوری مطرح است تصویب لایحه شوراها کار واقعاً عبثی است. من فکر می‌کنم ۲ یا ۳ بار کاری را انجام دادن، هدر دادن نیروها و امکانات ملی است و همه مسئولند.

مهم‌ترین ایراد، در وظایف و اختیارات شوراها روستایی است. اولاً این لایحه مربوط به وظایف است و لایحه اختیارات نیست. حتی در عنوانش هم وظایف نوشته شده است و هیچ بخش مربوط به اختیارات در آن وجود ندارد. ثانیاً در این میان، شوراها روستایی از همه ضعیف‌ترند چرا که هیچ گونه اختیاراتی برای آن‌ها در قانون در نظر گرفته نشده است. حال آن که در یک سیستم دموکراتیک، واحد پایه، روستاست و شورای روستاست که می‌تواند دمکراسی را در شهروندان درونی کند و به عمل اجتماعی مبدل سازد.

• **دکتر نوذریپور:** نگرش حاکم بر قانون برنامه سوم توسعه، به سمت تغییر نظام برنامه‌ریزی و شکل‌گیری شورای برنامه‌ریزی استان و خزانه معین استانی است. در برنامه سوم توسعه در راستای تمرکززدایی، واگذاری اختیارات به نظام مدیریت منطقه‌ای و استانی مدنظر قرار گرفته است. نکته مهم این است که قوانین بعدی را که اصلاح می‌کنیم با آن قانون هماهنگ باشد و اختیاراتی را در این راستا برای مدیریت محلی - منطقه‌ای ایجاد کند. این کاری است که می‌توان در لایحه اصلاحی قانون شوراها انجام داد. جدا از بحثی که در ماده ۱۳۶ برای وظایف شورای شهر مطرح شده است هر وظیفه‌ای که برای شوراها، جدای از شهرداری‌ها بگذارید غیر قابل اجراست. زیرا نظام اداری - اجرایی کشور اجازه این کار را نمی‌دهد. وظیفه‌ای در مورد تعیین نرخ بهای فاضلاب برای شورای شهر گذاشتند، منجر به درگیری شد و شرکت آب و فاضلاب و وزارت نیرو تصمیم گیرنده شدند. ولی شهرداری زیرمجموعه و تابع نظر شوراهاست و طبعاً هر وظیفه‌ای که بتوانیم به شهرداری واگذار کنیم اختیارات شوراها هم در این خصوص افزایش پیدا می‌کند.

با توجه به اهمیت برنامه‌ریزی و تعیین برنامه‌های توسعه در سطح استانی، پیشنهاد من این است که کلیه اعضای شورای استان، عضو شورای برنامه‌ریزی توسعه استان هم باشند و نقش محوری در آن داشته باشند به نحوی که تصویب برنامه توسعه استان منوط به تصویب شورای استان باشد که در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان حضور دارد. در اصل ۴۸ قانون اساسی آمده است که یکی از وظایف شورای عالی استان‌ها این است که از تبعیض در توزیع امکانات و منابع در سطح استان‌ها جلوگیری کند. یعنی شورای عالی استان‌ها می‌تواند مرجع تصمیم‌گیری درباره بودجه کشور هم باشد. در واقع این شوراهای وظیفه دارند تبعیض آمیز نبودن بودجه سالانه کشور و برنامه‌های توسعه کشور را تأیید کنند.

نکته دیگر، در خود شوراهاست. هم‌اکنون رابطه شوراهای با مردم ضعیف است و آن‌ها در مقابل مردم پاسخگو نیستند. همچنین شوراهای زیرمجموعه شوراهای شهر - نظیر شوراهای محلات شهری - حالت فرمایشی پیدا کرده و صرفاً در حد شورایاری مانده است. به هر حال، این که انتظار داشته باشیم انقلابی در تنظیم لایحه صورت پذیرد امکان‌پذیر نیست. زیرا دیدگاه‌ها و نظرات سیاسی و اجتماعی کاملاً مخالف این نظر در دولت و مجلس وجود دارد و نمایندگان مجلس به نمایندگان شورا به چشم رقیب خود نگاه می‌کنند و هر چه اختیارات شوراهای افزایش پیدا کند آن‌ها خودشان را کمتر در مدیریت شهر و روستا مؤثر می‌بینند. بنابراین، اگر یک مقدار واقع‌بینانه‌تر به واقعیت کشورمان نگاه کنیم باید به سمت اصلاح این لایحه برویم.