

نگرشی بر عملکرد شورای شهر در مدیریت شهری

♦ جمیله توکلی نیا

دکتر در جغرافیا و برنامه ریزی شهری، عضو هیئت علمی
دانشگاه شهید بهشتی
مهدی نورمحمدی
کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری،
دانشگاه شهید بهشتی

نظر گرفتن این مسئله که موانع فعالیت کارآمد و اثر بخش شورای اسلامی شهر طی سالهای ۸۶-۱۳۷۷ چه بوده است؟ حائز اهمیت می باشد. در این مقاله، عملکرد شورای شهر به عنوان یکی از سطوح مدیریت شهری مورد تحلیل قرار گرفته است.

مبانی نظری

امروزه دیدگاه های متضاد چپ و راست سنتی و حتی دیدگاه های نوین انسان گرایانه بر اهمیت حکومت های محلی به عنوان بخش مهم مدیریتی و حاکمیتی جامعه تأکید داشته و همچنین دیدگاههای مختلف سیاسی - فلسفی بر افزایش نقش حکومت های محلی تأکید دارند. این تأکید به دلایل مختلف از جمله: کارآیی اقتصادی و دموکراسی محلی برای لیبرال ها، قدرت طبقاتی برای اقشار پایین جامعه برای سوسیالیست ها و مارکسیست ها و بالاخره حفاظت از محیط زیست و حمایت از زندگی انسانی برای دیدگاههای نوین انسان گرایانه صورت می گیرد. آنچه می توان از نظریه های مختلف و جنبش های گوناگون در زمینه نقش حکومت های محلی جمع بندی نمود، این است که اولاً، با افزایش پیچیدگی جامعه مدنی و شهری در نیم قرن اخیر، کلیه دیدگاهها بر اهمیت نقش حکومت های محلی به عنوان ابزار حکومتی و مدیریتی پی برده اند. دوم اینکه، این دیدگاهها با موافقت بر افزایش نقش حکومت های محلی، بنابر شرایط موجود اقتصادی - سیاسی خود، بر جنبه های مختلف اجتماعی، اقتصادی و یا سیاسی نقش حکومت های محلی تأکید می ورزند. (شهرسازی مشارکتی: گزارش مرحله دوم، ۱۳۷۹)

حکمرمایی خوب: واژه حکمرمایی و حکمروایی خوب در ادبیات



مقدمه

تغییر پارادایمی از نگاه حکومتی به نگرش حکمروایی رخ داده است. این تغییر در سطح جهان از دهه ۱۹۸۰ و در کشور ایران با شکل گیری شوراهای اسلامی در سال ۱۳۷۷ عملاً مطرح گردیده است. چرا که رشد شتابان شهری مشکلاتی پیچیده، فراتر از امکان حل آنها با مداخله حکومت ایجاد نموده است. از مهمترین ویژگی های دیدگاه حکمروایی شهری، مشارکت^۱ تمامی کنشگران توسعه شهر در تصمیم سازی، تصمیمگیری، اجرا، اداره و نظارت را می توان برشمرد. قسمتی از این مشارکت به شراکت^۲ تبدیل می شود. که به مثابه بسیج منابع نوین مردمی برای حل معضلات شهری است. در این چارچوب، مدیریت شهری در ایران، می تواند با تکیه بر نهاد شورای شهر، این تغییر نگرش و در نتیجه تغییر رفتار را موجب شود. مدیریت شهری با اجزا اصلی: شهرداری و چندین دستگاه دولتی ذی مدخل در خدمات شهری (همچون قوه مجریه محلی) و شورای شهر (همچون قوه مقننه محلی) است. از این رو در



زمینه برنامه ریزی و سرمایه گذاری میباشند؛ ه) برنامه های توسعه شهری توسط شورای شهر تهیه و تصویب می شوند؛ و) وظایف شورا اجباری و اختیاری است؛ ز) حدود مشخص وظایف شورا و شهرداری (ح) و اشکال حکومت محلی در ایالات مختلف دارای تنوع است. (Akbar Alikhan, ۱۹۸۲: ۶۳)

تجارب ایرانی سازمان (حکومت) های محلی

دوره مشروطه: سازمان های محلی به شکل امروزی اولین بار در سال ۱۲۸۶ ه. ش شکل گرفت. در این سالها الگو برداری از قوانین کشورهای چون فرانسه و بلژیک و توجه روشنفکران و تحصیلکردگان سیاسی آن زمان به نظام های اروپایی و نیز خواسته های مردمی برای انجام تغییرات و تحولات اساسی در نظام سیاسی و اداری کشور، الزام دولت به انجام خواسته ها و نیازمندیهای عمومی و نیز رساندن ایران به سطح کشورهای اروپایی از اهم دلایلی بود که سبب شد تا مدیریت شهری کشور مورد تجدید نظر قرار گیرد چرا که در تشکیلات سنتی جایی برای مشارکت مردم نبود. (طاهری، ۱۳۷۰: ۱۳۲) "قانون انجمن بلدیة" بعد از تصویب در ۱۲۸۶ دیری نپایید و ۴ سال بعد ملغاً شد. در این قوانین اختیارات زیادی برای حکومت های محلی منظور شده بود ... این قانون شهرداری را دارای شخصیت حقوقی تلقی کرده و اختیارات محدودی را برای انجمن بلدیة و اداره بلدیة قائل شده بود. این میزان اختیار و قدرت اگرچه در حدی نبود که بتواند مشکل جدی را برای دولت مرکزی فراهم آورد، اما عدم آمادگی و تجربه اجتماعی لازم از سوی مردم و اعضای این انجمن ها، ویژگی تمرکزگرایی و عدم تحمل وجود نیروهای محلی از طرف دولت مرکزی، نبود تناسب میان این قانون با ویژگیهای جامعه ایران، بی سواد بودن مردم و ناآگاهی آنها از حقوق و وظایف خویش، نفوذ قدرتمندان محلی موجب شد تا فقط چهار سال بعد از تصویب قانون مذکور، یعنی در سال ۱۲۸۹ و قبل از شکل گیری هرگونه تجربه عملی و اقدام جدی، دولت اجازه انحلال کلیه انجمن های ایالتی و ولایتی و بلدی و تجدید نظر در قوانین مربوطه را از مجلس دریافت کرده و بلافاصله اقدام به انحلال آنها کردند.

دوره پهلوی اول: و در سال ۱۳۰۹، قانون بلدیة مصوب ۱۲۸۵ که مدتها مسکوت مانده بود، فسخ شد و به جای آن قانون جدیدی تصویب شد. مهمترین ویژگی قانون جدید نقض استقلال انجمنها و ادارات بلدیة و وابستگی هرچه بیشتر شهرداریها به دولت مرکزی بود. در واقع تحت تأثیر گرایش شدید پهلوی اول به تمرکزگرایی سیاسی و اداری و کنترل شدید حکومت مرکزی بر امور محلی، مسئولان وزارت کشور در هنگام تنظیم این قانون مداخله و مشارکت مردم را در اداره امور شهر به حد ناچیزی تقلیل دادند. (نیامی، ۱۳۴۴: ۲۴-۲۸)

دوره پهلوی دوم: قانون بلدیة سال ۱۳۰۹ در سالهای ۱۳۲۸،

توسعه بطور فزاینده ای استفاده می شود. بطور ساده حکمروایی یعنی: فرایند تصمیم گیری و فرایندی که بوسیله آن، تصمیمات اجرا شده (یا نشده است). حکمروایی را می توان در زمینه هایی چون حکمروایی متحد، بین المللی، ملی و حکمروایی محلی بکار گرفت. حکمروایی خوب تضمین می کند که فساد حداقل شود، دیدگاههای اقلیت ها در محاسبات اخذ شود و صدای آسیب پذیرترین بخش جامعه در تصمیم گیری شنیده شود. حکمروایی خوب همچنین در برابر نیازهای کنونی و آتی جامعه مسئول است. همچنانکه در نمودار شماره ۱ ملاحظه می شود، هشت ویژگی برای حکمروایی خوب شامل: مشارکت، فرمانروایی قانون، شفافیت، مسئولیت، تمایل به توافق آرا داشتن، تساوی و فراگیر بودن، اثربخشی یا کارآمدی و پاسخگویی در نظر گرفته شده است.

نمودار ۱: اجزای حکمروایی خوب



مأخذ: www.unescap.org

پیشینه حکومت های محلی

تجارب جهانی حکومت های محلی

صاحب نظران بر این باورند که سه الگوی اساسی حکومت محلی از فرهنگ غربی ظهور کرده است که عبارتند از: الگوی انگلیسی، فرانسوی و روسی که عده ای دیگر الگوی آمریکایی را بعنوان الگوی چهارم به این طبقه بندی می افزایند. (مقیبی، ۱۳۸۲: ۳۱۰-۴۱۰) از تجارب مورد بررسی چند نکته مستفاد می شود: الف) حکومت های محلی در این کشورها به مفهوم واقعی دارای معیارهایی هستند که برای تعریف حکومت محلی استفاده می شود. فقط صرفاً از بعد سیاسی تابع حکومت مرکزی هستند و اکثر امور محلی توسط آنها انجام می شود و مثل ایران شوراهای شهر صرفاً شورای شهرداری نمی باشند. بلکه بخشی از سازمانها و ارگانهای سطح شهر نیز زیر نظر آنها کار می کنند. هرچند حکومت مرکزی نقش نظارتی خود را بر این حکومتهای محلی اعمال می نماید، با این حال به استقلال محلی این حکومتها خلل وارد نمی کند؛ ب) نکته دیگر اینکه حکومتهای محلی برآمده از رأی مردم در تمامی سطوح محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و کشوری بطور سلسله مراتبی (پایین به بالا) شکل گرفته است که به موفقیت هریک از سطوح کمک می نماید. ج) دارای اختیارات وسیع و قابل ملاحظه هستند؛ د) حکومت های محلی دارای اختیارات نهایی در



۱۳۳۱، ۱۳۳۴ (و همچنین در مقاطع دیگر) مورد تجدید نظر های متعدد قرار گرفت. تحلیل محتوای این تجدید نظرها مبین آن است که زمینه و علت اصلی تمام این تغییرات را باید در کشمکش نیروهای اجتماعی و سیاسی بر سر تمرکز گرایی و عدم آن جستجو و پیگیری کرد. تمام این کشمکشها در حوزه مدیریت شهری در زمینه حوزه اختیارات انجمن های شهر انعکاس یافته است. چنانکه قانون تمرکزگرایی ۱۳۰۹ بلدیة در تجدید نظر سال های ۱۳۲۸ (قانون تشکیل شهرداری) و به ویژه ۱۳۳۱ در دوران دکتر مصدق به قانونی ضد تمرکز تبدیل شد که تبعیت شهرداری از وزارت کشور را به حداقل و اختیارات انجمن شهر را به حداکثر می رساند، اما در سال ۱۳۳۴ و متعاقب انحلال کلیه انجمن های شهر توسط وزارت کشور بار دیگر قانون مذکور در خلاف جهت فوق تغییر کرد. (هاشمی، فضل الله، ۱۳۵۵: ۴۵-۴۹)

- انقلاب اسلامی ایران: مسیر تحولات مدیریت شهری پس از انقلاب اسلامی تا زمان حاضر با توجه به فراز و نشیبهای قانون شوراها قابل توجه است. این قانون از سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۸۲ یعنی در یک دوره بیست ساله، پنج بار مورد تجدید نظر قرار گرفت. قانون مصوب سال ۱۳۶۱ چهار بار مورد اصلاح واقع شد در حالی که اصلاً به اجرا در نیامده بود. تشکیل شوراهای محلی بلافاصله پس از پیروزی انقلاب مورد توجه نخبگان سیاسی جدید از جمله آیت الله سید محمود طالقانی قرار گرفت. وی شورا را یک اصل مترقی می دانست و بر این اعتقاد بود که «از نظر قرآن و از نظر اسلام هر خانهای باید مرکز شورایی باشد. هر دهکده و هر گروهی باید در کارشان شورا داشته باشند» (میرابوالقاسمی، ۱۳۸۲: ۱۹۱) دفتر آیت الله طالقانی با درج اطلاعیه هایی در روزنامه اطلاعات مورخ اردیبهشت ۱۳۵۸ متن طرح شوراهای محلی را منتشر کرد و از صاحب نظران خواستار ارائه نظرات در مورد طرح مزبور شد. طرح طالقانی با اعطای قدرتهای اجرایی و قانونگذاری بسیار به شوراهای محلی با توجه به پیشینه اداره متمرکز امور، بلند پروازانه می نمود. طرح مذکور در سوم تیر ماه ۱۳۵۸ با اصلاحاتی در ۱۷ ماده به تصویب رسید و برای اجرا به دولت ابلاغ شد. بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اداره امور کشور باید به اتکال آرا عمومی انجام شود. شورا که بنابه تعریف «هیاتی است که برای مشورت کردن گرد هم می آیند» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۴) در نظام جمهوری اسلامی ایران به سه شکل «شورای ملی» یعنی مجلس شورای اسلامی، «شورای حکومتی یا دولتی» مانند شورای نگهبان، شورای رهبری، شورای عالی امنیت ملی و «شورای محلی» وجود دارد. شورای محلی در سطح روستا تا استان بر مبنای انتخاب مردم تشکیل می شود. اصول مربوط به شوراها در این قانون عبارتند از: اصل هفتم و اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶، اصل هفتم قانون اساسی صراحت دارد که شوراهای اسلامی کشور یکی از ارکان های تصمیم گیری و اداره امور کشورند. اهمیت آنها بر اساس این قانون به اندازه ای

است که مسئولین دولتی موظف به رعایت تصمیمات آنها در حدود اختیاراتشان هستند. با وجود این تأکیدات، قانون شوراها در کشور تا سال ۱۳۷۷ هیچ گاه بطور کامل اجرا نشد. شوراها در نخستین دوره تشکیل، در روستاهای کشور با حمایت جهاد سازندگی که از نهادهای بر آمده از انقلاب بود پا گرفتند. اما در شهرها درگیرها و رقابتهای سیاسی به عنوان نخستین عامل و پس از آن وقوع جنگ، اندیشه تشکیل شوراهای شهری را تا زمانی تقریباً بیست ساله به محقق فراموشی سپرد. شورای شهر به عنوان یکی از مصادیق شوراهای محلی هیأتی است که بر مبنای آرای مأخوذه در حوزه انتخابیه تشکیل می گردد تا در حدود قوانین و مقررات به اداره امور شهر بپردازد. این نهاد «سازمانی محلی است که با در دست داشتن شخصیت حقوقی مستقل، اختیار صلاحیت اداره بخشی از امور و نیازمندیهای عمومی مربوط به شهر را به عنوان نهادی ناظر و تصمیم گیرنده به عهده دارد» (قاسمی، ۱۳۸۲: ۳۱) بر اساس ماده ۱۷ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ شوراها دارای شخصیت حقوقی هستند. «قانون اصلاح تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵» مصوب ۱۳۸۲/۷/۶ آخرین قانون شوراهاست. تاریخچه قوانین شوراها پس از نظام جمهوری اسلامی ایران نشان می دهد که قانون مذکور، هفتمین قانون از سلسله قوانینی است که تاکنون در مورد نظام مدیریت شورایی امور محلی در ایران به تصویب رسیده اند. قوانین قبلی و تاریخ تصویب آنها در جدول به نمایش گذاشته شده اند.

نکات مهم قانون جدید مصوب سال ۱۳۸۲ که می تواند در عرصه ها و زمینه هایی دگرگون کننده وضعیت کنونی نظام مدیریت محلی کشور باشد، بدین شرح است: حذف شهرک، توجه به بعد جمعیت و نظام انتخاباتی اداره امور، تصریح بر عضویت شوراها به عنوان یک امر افتخاری، تعیین شرط مدرک برای نامزدی عضویت در شورا، تساهل در تأیید صلاحیت و مشروط ساختن رد صلاحیت داوطلبان.

در بررسی حاصل از روند تاریخی تجربه ایران، سازمان حکومت های محلی با توجه به روند قانونی که مدیریت شهری در ایران طی ۱۰۰ ساله اخیر طی کرده است می توان ادعا کرد در بین تجارب کشورهای متنوع، مورد ایران بی همتاست. ملتی برای صد سال در زمینه بودن یا نبودن، ضرورت یا عدم ضرورت نهادهای محلی به گفت و گوهای آتشین دست یازد. در تمامی دوره ها با وقفه های کوتاهی نوعی حکومت محلی کم رنگ داشته باشد، گاه با سروصدا به تقویت نهادهای محلی همت گمارد و پس از مدتی عقب نشینی کند و آنچه را که ساخته است ویران کند، به سوی تمرکز گراید و سپس از چندی مجدداً با شور و گاه با هیاهو بحث شورا را به پیش کشد و روز از نو روزی از نو (پیران، ۱۳۸۵: ۱۳)



نام قانون	تاریخ تصویب	نکات مهم
قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری	۱۳۶۱/۹/۱	انجام انتخابات شوراهای روستایی از سوی جهاد سازندگی با نظارت وزارت کشور، تشکیل شورای محله و منطقه در شهرها، ترسیم نظام هرمی شوراها یا قرار دادن مجلس شورای اسلامی در رأس آن، حضور امام جمعه هر محل به عنوان عضو ناظر در شورا، مدت اعتبار دو ساله شوراها
قانون الحاق یک تبصره به ماده ۵۳ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری	۱۳۶۴/۷/۲۸	جانمایی وزیر کشور به جای شوراهای شهر تشکیل نشده در موارد مربوط به شهرداریها
قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراها	۱۳۶۵/۴/۲۹	افزایش مدت اعتبار شوراها به چهار سال، اعطای کامل مسئولیت انتخابات شوراها به وزارت کشور، پرداختن به جزئیات برگزاری انتخابات
قانون اصلاح پاره ای از مواد قانون تشکیلات شوراها مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ و قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراها	۱۳۶۹/۴/۲۹	
قانون الحاق موادی به قانون انتخابات شوراهای اسلامی کشور	۱۳۷۰/۲/۳	
قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهروندان	۱۳۷۵/۳/۱	بی توجهی به هر شورایی و تمرکز بر شوراهای شهروندی
قانون اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهروندان ۱۳۷۵	۱۳۸۲/۷/۶	

مأخذ: ایمانی، ۱۳۸۴: ۱۱۲

محدودیت اختیارات شورای اسلامی شهر

نگاهی به قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ نشان میدهد که این قانون نسبت به قانون های قبلی به ویژه قانون تشکیلات شوراهای اسلامی سال ۱۳۶۱ و اصلاحیه سال ۱۳۶۵ آن تغییرات و تفاوت های عمدهای یافته است که در اصلاحیه سال ۱۳۸۲ نیز همچنان ثابت مانده است و از جمله مهمترین آنها عبارتند از:

شخصیت حقوقی شورا: بموجب ماده ۱۷ قانون قبلی، شورا دارای شخصیت حقوقی بوده و حق اقامه دعوا علیه اشخاص حقیقی یا حقوقی و دفاع در مقابل دعاوی آنان علیه شورا دارند. اما در قانون ۱۳۷۵ این موضوع مسکوت مانده است.

الزام ادارات و سازمان ها به همکاری با شورا: ماده ۱۸ قانون ۱۳۶۵ تمامی ادارات و سازمان های وابسته به دولت مکلف نموده بود، تمامی اطلاعات درخواستی مرتبط با وظایف شورا را در صورت درخواست در اختیار شورا قرار دهند. اما این الزام در قانون ۱۳۷۵ حذف شده است. همچنین در ماده ۱۴ قانون ۱۳۶۵، استانداران، فرمانداران و بخشداران و سایر مقامات کشوری طبق

اصل ۱۰۳ قانون اساسی ملزم به رعایت تصمیمات شوراها در حدود اختیاراتشان می کند، حذف شده است. در مقابل شورای اسلامی شهر ملزم به همکاری با مسئولان اجرایی و نهادها و سازمانهای مملکتی بنا به درخواست آنان شده است.

فقدان منابع کافی شورا

بودجه شورا: مطابق ماده ۲۲ قانون ۱۳۶۵، بودجه شوراها از طریق زکات و پس از تصویب درآمدهای محلی و در صورت لزوم از طریق عوارض وضع شده در مقابل خدمات ارائه شده، تأمین خواهد شد و کمبودهای آن از راه کمک های دولت و به درخواست شورای عالی استانها از محل درآمدهای عمومی جبران می شود. این درحالیست که بر اساس ماده ۷۵ قانون سال ۱۳۷۵ کلیه اموال منقول و غیر منقولی که در اختیار شورای اسلامی شهر هستند متعلق به شهرداری مربوطه اند و نیازهای مالی و تدارکاتی شورا از طریق بودجه شهرداری همان شهر تأمین می گردد. در قانون سال ۱۳۷۵ وظایف متعددی برای شورای شهر منظور



شده است. لیکن چند وظیفه مهم تصریح شده برای تمام شوراهای کشوری در قانون قبلی، حذف و یا به صورت مبهم بیان شده است که عبارتند از:

- ارائه پیشنهادهای لازم برای فعال سازی سازمان های دولتی و ارگان های انقلابی به شورای مافوق (بند ۴ ماده ۱۹)

- پیگیری شکایات مردم در مورد نارسایی سازمان ها و ادارات مربوطه از طریق مقامات مسئول (بند ۵ ماده ۱۹)

- بررسی برنامه های پیشنهادی ارگان های اجرایی در زمینه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزش و سایر امور رفاهی با موافقت و هماهنگی مراجع ذی ربط (بند ۸ ماده ۱۹) بطوری که ملاحظه می گردد، اختیارات محوله به شورای شهر رفته رفته کاهش یافته است. در واقع شورای شهر در این حالت و بر اساس قانون موجود، نهاد و کانون اصلی سیاستگذاری و تصمیم گیری برای تمام شهر و سازمان های ذی ربط آن نیست، بلکه فقط بر عملکرد شهرداری آن هم نه بطور کامل نظارت دارد. بطوری که این نظارت بایستی بگونه ای باشد که مخل جریان عادی امور نگردد. شوراهای اسلامی شهر بر اساس احتیاط های بسیار بالای مسئولین اصلاح قانون شوراهای، عهده دار نقشی نسبتاً محدود و کم بار گردیده اند. به عبارت دیگر فقط در ارتباط با شهرداری و آن هم از طریق شهردار و چندین دستورالعمل در مورد تصویب برنامه ها و بودجه شهرداری دارای نقشی قابل شناسایی گردیده است و در ارتباط با دیگر سازمانهای دخیل در مدیریت شهری دستور روشنی ندارد و فقط در حد یک مشاوره، همکاری در امور اجرایی و هماهنگ کننده و ارتباط دهنده بین سازمان های محلی دولتی و مردم تعریف شده است.

- ابهام در ارتباط شورا با ارگان های دولتی محلی

نحوه ارتباط شورای شهر با ادارات دولتی (بعنوان نمونه سازمان میراث فرهنگی) در قالب ۳ ماده در قانون سال ۱۳۸۲ شورا لحاظ گردیده است:

ماده ۲۰: «بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسائی های حوزه انتخابیه و تهیه طرح ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه حل های کاربردی جهت برنامه ریزی و ارائه آن به مقامات مسئول و ذی ربط». در خصوص ماده ۲ می توان گفت شورا پیگیریهای لازم را بطور کاملاً فعال انجام داده است. لیکن پاسخگو بودن مدیران سازمانهای دولتی شهر به مسوولان بالاتر خود در مراکز استان یا مرکز کشور موجب شده تا آنها درخواستهای اعضای شوراها را مهم تلقی نکنند. در صورت امتناع مدیران دولتی از پاسخگویی به تقاضاهای شورا هیچگونه ضمانت اجرایی مشخصی وجود ندارد. از این رواعضای شورا احساس می کند که در وضعیت کنونی، هیچ نهاد یا سازمان رسمی از آنها حمایت نمی کند و آنها رها شده هستند.

ماده ۴: «همکاری با مسئولان اجرایی، نهادهای و سازمانهای

مملکتی در زمینه های مختلف بنا به درخواست آنان» این ماده نیز شورای شهر را ملزم به همکاری با ادارات دولتی بنا به درخواست آنها نموده است.

ماده ۳۲: «واحد های شهرستانی کلیه سازمان ها و مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیر دولتی که در زمینه ارائه خدمات شهری وظایفی را بر عهده دارند، موظفند برنامه سالانه خود در خصوص خدمات شهری را که در چهارچوب اعتبارات و بودجه سالانه خود تنظیم شده به شورا ارائه نمایند» این ماده دارای مزایایی برای شورا است که می تواند از موازی کاری و دوباره کاریهای سطح شهر توسط ادارات مختلف بکاهد. لیکن این ماده قانونی بدلیل جدید بودن و فقدان زمینه های هماهنگی تا کنون بطور دقیق به منصفه اجرا در نیامده است.

در مقابل نمونه ای از شرح وظایف ادارات دولتی سطح محلی (سازمان میراث فرهنگی) مورد بررسی قرار گرفت. طبق ماده ۱۱ شرح وظایف سازمان میراث فرهنگی در اساسنامه ۱۳۶۷ این سازمان مؤلف است: «در کلیه طرح های عمرانی جامع و تفصیلی در رابطه با مناطق فرهنگی و تاریخی و موافقت نهایی درباره محوطه ها و بافتها و اماکن فرهنگی تاریخی ارزشمند در موارد مذکور و جلوگیری از هرگونه تخریب آنها اظهار نظر کند» ملاحظه میگرد که ارتباط این سازمان با سازمان مسکن و شهرسازی در نظر گرفته شده است و عملاً طبق شرح وظایف هیچ وظیفه ای در قبال شورای شهر ندارد. همچنین شورای شهر در شورای سازمان میراث فرهنگی (متشکل از هشت عضو) جایگاهی ندارد. این در حالی است که در سطح شهرها امروزه با شکل گیری نهاد شورای شهر ارتباط سازمان میراث فرهنگی با شورای شهر بطور مستقیم بیشتر از هر نهاد دیگری است. با توجه به شرح وظایف شورا و سازمان میراث فرهنگی ملاحظه می گردد. در قانون شورا، هر چند با ابهام ارتباط شورا با سازمان های دولتی مورد نظر بوده است و شورای شهر ملزم به همکاری با این سازمان ها شده است. و نیز شورا میتواند در حوزه انتخابیه خود پیشنهادهای به این سازمانها ارائه نماید.

- محدودیت اختیارات: در هر سه دوره، بخش قابل ملاحظه ای از مصوبات شورا وظیفه ارجاع نیازمندیها و خواسته های ساکنان حوزه انتخابیه شورا به مسئولان ذی ربط مربوط می شود یعنی شورا طرح ها و خواسته های خود را به سازمان ها و ارگان های مرتبط ارائه نموده است. این درحالی است که شورا هیچ گونه قهریه - ای برای پیگیری خواسته های خود ندارد. یعنی در صورت عدم تحقق خواسته شورا از نهادهای وارگان های دولتی شورا هیچ گونه ابزاری برای پیگیری چرایی عدم تحقق خواسته خود ندارد.

- وجود یک شرح وظایف و اختیارات یکسان: برای تمام شوراهای شهرهای مختلف با ویژگیهای متفاوت، امکان تصمیم گیری مقتضی را به شورای شهر نمی دهد.



- مسائل روزمره مانع اقدامات راهبردی و بلندمدت شورا می شود: رسیدگی به نامه های ارسالی به شورا که برخی از آنها بخاطر ناآشنایی مردم با حیطه وظایف شورا، ارتباطی به شورای شهر ندارد. با این حال تقریباً در تمامی جلسات، اعضای شورا بخش قابل توجهی از زمان خود را صرف بررسی نامه های رسیده از مردم می نماید.

- فقدان دید راهبردی و چشم انداز مشخص برای شهر: بطور مشخص در بررسی مصوبات نمایان است. در هریک از جلسات با توجه به نیازها، شکایات، درخواستهای مردم، مسئولین و یا مناسبتهای مختلف سال مواردی به تصویب میرسد و شورا همچنانکه ملاحظه میگردد، خود دارای چهارچوب تصمیم گیری مشخصی نمی باشد. تصمیمات اتخاذ شده بصورت سلسله وار و منسجم منتهی به هدفی مشخص و روشن نمی باشد. بلکه در هریک از جلسات موضوعاتی بدون ارتباط با جلسه قبل و بعد مطرح می گردد.

- فقدان دانش توسعه شهری اعضای شهر در طولانی مدت آسیب زیادی به شهر وارد می نماید.

نتیجه گیری

تجربه ایران در خصوص حکومت های محلی نمونه ای ویژه است. کشوری که بارها در میان تمرکز و عدم تمرکز تردید داشته است. بارها اختیارات نسبتاً مناسبی به حکومت محلی داده

و آنگاه قبل از کسب تجربه ای قابل ملاحظه، این اختیارات را از حکومت محلی منتزع نموده و دوباره به تصدی گری دولت مرکزی افزوده است. تحلیل یافته های مطالعه همچنانکه در نمودار ۲ ملاحظه می شود، نشان می دهد که محدودیت اختیارات، فقدان منابع مالی کافی و ابهام در ارتباط شورا با ارگانهای دولتی محلی بعنوان عوامل بیرونی و فقدان دانش توسعه شهری و دید راهبردی اعضای شورا بعنوان عوامل درونی منجر به ناکارآمدی شوراها شده است. از این رو بایستی به این نکته توجه نمود که کاهش اعتماد جامعه محلی به شورا در اثر ناکارآمدی این نهاد می تواند پیامدهای نامطلوبی برای این نهاد محلی داشته باشد. این پیامدها را می توان در قالب کاهش نظارت و بی تفاوتی اعضای جامعه محلی به شورا بیان کرد. بی تفاوتی مردم موجب کاهش نظارت بر شورا شده است که این امر موجب انحراف شورا از وظایف قانونی خود و افزایش انگیزه برای نفع جوئیهای فردی می شود. با توجه به مطالعات انجام گرفته راهکارهایی برای مرتفع کردن مسائل مبتلا به شورای شهر در قالب جدول ۲ ارائه گردیده است. در پایان می توان گفت: هر چند مدت زمان زیادی از عمر شورا در ایران نمی گذرد و این نهاد برای نهادینه شدن نیاز به زمان دارد. لیکن بایستی توجه داشت تجربه اندوزی با این اختیارات محدود و بدون تمرکز زدایی واقعی در امر تصمیم گیری، نتیجه ای جز سلب اعتماد روز افزون مردم نسبت به شورا در پی نخواهد داشت.

پی نوشت:

- 1- Participation
- 2- Partnership
- ۳- این قانون با اصلاحات و الحاقات متعدد هنوز هم مورد عمل است.

عوامل درونی اثر گذار در ناکارآمدی شورا



مأخذ: نورمحمدی، ۱۳۸۷: ۱۶۹



جدول ۲: راهکارهای پیشنهادی برای ارگانهای اثر گذار (Action- plan)

دستگاه متولی	کوتاه مدت	بلند مدت
وزارت کشور	- کمک مالی به شهرهای کوچک - برگزاری دوره های آموزشی برای اعضای شورای شهر	واگذاری اختیارات وسیع به شهرداری(بعنوان نهاد اجرایی) جهت خودکفایی و درآمد زایی واگذاری اختیارات وسیع تصمیم گیری و سیاستگذاری به شورای شهر(به عنوان نهاد قانونگذاری در سطح شهر)
وزارت نیرو	- واگذاری بخشی از وظایف قابل واگذاری به مدیریت شهری	- واگذاری کامل خدمات سطح محلی به مدیریت شهری از قبیل اداره برق، گاز، آب و ...
سازمان مسکن و شهر سازی	- واگذاری تصویب طرح های توسعه شهری به مدیریت شهری - انتقال بخشی از کارکنان فنی خود به نهادهای مدیریت شهری - ارائه آموزش لازم در این زمینه به مدیران شهری	- واگذاری تهیه طرح های شهری به خود مدیریت شهری واگذاری اختیار انعقاد قرار داد طرح های شهری به شورا جهت انعقاد قرارداد با پیمانکاران طرح و تعیین مهندسان مشاور
نهادهای غیر دولتی و جوامع محلی	- تشکیل احزاب و نهادهای جامعه محلی - نظارت بر عملکرد مدیریت شهری توسط سازمان های غیر دولتی (NGOs) و جوامع محلی (CBOs)	شکل گیری شورای محلات بعنوان مکمل شورای شهر
شهروندان	- آشنایی با وظایف و حقوق خود و شورای شهر	تبدیل شدن از شهرنشینی منفعل به شهروندی خلاق و عامل اصلی تغییر شهر
اعضای شورا	- آشنایی کامل با قوانین مرتبط با حیطة مورد عمل شوراهای شهر - برگزاری همایش های علمی در خصوص مسائل عمده شهر	- برگزاری کمیسیون های تخصصی بصورت مستمر بعنوان مرتفع کننده فقدان دانش توسعه شهری - در اختیار قرار دادن مصوبات شورای شهر در اختیار شهروندان
ارگانهای دولتی محلی	- هماهنگی با شورای شهر در صورت مراجعه شورای شهر به آنها	- تغییر قانون کنونی و بازگرداندن اختیارات سال ۱۳۶۵ شورای شهر در خصوص ارتباط با ارگانهای دولتی - تدوین قوانین جامع در خصوص روابط شورا با ارگانهای دولتی سطح محلی و برعکس گنجاندن موادی در وظایف این ارگانها در خصوص ارتباط با شوراها

منابع:
اطلاعات دریاقتی از شهرداری .
طی سال های ۸۵-۱۳۷۳
ایمانی، حسین، ۱۳۸۴، ارزیابی جامعه شناختی از عملکرد شوراهای اسلامی شهر، رساله دکتری به راهنمایی دکتر مصطفی ازکیا، دانشگاه تهران
پیران، پرویز: ۱۳۸۵، شورا در ایران: بودن یا چگونه بودن؛ تهران: مجله شورا؛ شماره ۱
جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ۱۳۷۴، ترمینولوژی حقوق، جلد هفتم؛ تهران: انتشارات گنج دانش
شهرسازی مشارکتی: مشارکت مردمی در برنامه ریزی توسعه و مدیریت شهری، ۱۳۷۹، گزارش مرحله دوم، معاونت شهرسازی و معماری، تهران
طاهری، ابوالقاسم، ۱۳۷۰، حکومت های محلی وعدم تمرکز، تهران، نشر قومس، قاسمی، حامد، ۱۳۸۲، نظارت پذیری شورای اسلامی شهر در چارچوب حقوق شهری؛ تهران انتشارات پژواک جامعه مصوبات سه دوره شورای شهر .. ۸۵-۱۳۷۸
مقیمی، محمد، ۱۳۸۲، اداره امور حکومت های محلی، تهران: انتشارات قومس
میر ابوالقاسمی، محمد حسین، ۱۳۸۲، طالقانی فریادی در سکوت؛ تهران: انتشارات شرکت سهامی انتشار
نیامی، علی و دانش، یوسف، ۱۳۴۴، سازمان های محلی تطبیقی، تهران: دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی
نورمحمدی، مهدی، ارزیابی نقش آفرینی شورای شهر در مدیریت شهری طی ۸۶-۱۳۷۷ پایان نامه کارشناسی ارشد رشته جغرافیا و برنامه ریزی شهری، به راهنمایی دکتر زهره فنی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۷
هاشمی، فضل الله، ۱۳۵۵، بررسی قوانین ومقررات مورد عمل در امور شهری، شهرسازی، زمین وساختمان،
Akbar Alikhan Mohd. And Muttahil M.A.(1982)Theory of Local Government, sterling Publishers Private Limited, Yap Kioe Sheng Chief. (2007)Poverty Reduction Section,UNESCAP, UN Building, Rajdamnem Nok Ave.

مأخذ: نورمحمدی، ۱۳۸۷: ۱۶۸