

## تجربه تشکیل شورای شهر در ایران



با انجام انتخابات شوراهای شهر و روستا در اسفند ۱۳۷۷ حدود ۷۵۰ شورای شهر و بیش از ۳۲ هزار شورای روستایی در ایران تشکیل شد و با شروع به کار حدود ۵ هزار نفر نماینده شورای شهر و ۱۰۷ هزار نفر اعضای شوراهای روستایی، بزرگترین تجربه فعالیت نهادهای انتخابی در مدیریت‌های محلی در تاریخ معاصر ایران آغاز گردید. تشکیل شوراهای پس از گذشت ۲۰ سال از پیروزی انقلاب اسلامی، یکی از دستاوردهای جنبش اصلاح طلبی در سال‌های اخیر محسوب می‌شد و علیرغم ناآشنایی مردم با اهداف ویژه این نهاد، انتخابات شوراهای در یک جو پرهیجان اجتماعی برگزار گردید. اهمیت پروژه شوراهای در قیاس با دیگر برنامه‌های اصلاحی آقای خاتمی به ویژه در ظرفیت آن از نظر نهادسازی برای توسعه دموکراتیک در سطوح محلی حکومت و در تغییری نهفته است که در بلندمدت روند دموکراتیک شدن دولت می‌تواند در نگرش مردم نسبت به نقش خود در اداره جامعه محلی به وجود آورد. اکثر صاحب‌نظران سیاسی و اجتماعی در آستانه تشکیل شوراهای از شوراهای به عنوان یکی از نهادهای جامعه مدنی یاد کردند و همان‌طور که در صفحات بعد به آن خواهیم پرداخت، این مطلب که آیا شوراهای بخشی از دولت هستند دولت یا متعلق به جامعه مدنی، اصلاح‌طلبان را با بلا تکلیفی روبرو کرد و موجب شد اعضای فعال شوراهای شهر بین ایفای نقش یک

اپوزیسیون درون شهرداری و تحقق تصمیم‌گیری و نظارت از پایین در حاکمیت محلی سرگردان  
بمانند.<sup>۱</sup>

در حالی که در واپسین ماه‌های سال چهارم اولین دوره شوراها و در آستانه دومین انتخابات این نهاد به سر می‌بریم، شوق اجتماعی ماه‌های اولیه پیدایش این نهاد در میان نخبگان اجتماعی و سیاسی کاملاً ناپدید شده است و به نظر نمی‌رسد شوراها حامیان تازه‌ای در میان گروه‌های دیگری از مردم یافته باشند. مدتی است اظهار نظر و تحلیل قابل توجهی درباره شوراها در مطبوعات ارائه نشده و علیرغم نزدیکی به انتخابات مرحله دوم شوراها، بحث جدی و گسترده‌ای درمیان روشنفکران و حامیان شوراها برای تحلیل عملکرد این نهاد و جهت‌گیری‌های لازم برای ارتقاء آن وجود ندارد. در این سکوت، تردیدها و ارزیابی‌های منفی برخی مقامات اجرایی بر طنین‌تر شنیده می‌شود. به اعتقاد بسیاری از مدیران اجرایی در شهرداری‌ها و دیگر سازمان‌های فعال در امور شهری، اعضای شوراها به دلیل ناآشنایی با مسائل مدیریت شهری و اعمال سلیقه‌های شخصی و سیاسی، بر ناکارآمدی شهرداری‌ها افزوده‌اند، در حالی که برخی نیروهای اصلاح‌طلب، شوراها را به دلیل دنباله‌روی از شهرداران و تسهیل تصمیمات مقطعی آنها که با منافع بلند مدت شهروندان همخوانی ندارد، نهادی ضعیف و غیر مؤثر در روند اصلاحات اجتماعی و سیاسی قلمداد می‌کنند. سعید حجاریان مدافع پر شور شوراها در میان رهبران اصلاح‌طلب و یکی از اعضای انتخابی شورای شهر تهران در مصاحبه‌ای بر اهمیت جایگاه سیاسی شوراها از نظر جذب و در صحنه نگاهداشتن نیروهای در حاشیه قدرت تأکید کرده است.<sup>۲</sup> در حالی که نمایندگان شوراها در طول سه سال گذشته مکرر در مصاحبه‌ها و تحلیل‌های خود، شوراها را نهادی فاقد قدرت و در موقعیتی حاشیه‌ای در نظام مدیریت و تصمیم‌گیری در جامعه قلمداد کرده‌اند و علت ناکارآمدی شوراها را وضعیت حاشیه‌ای آن دانسته‌اند. تبدیل شدن شورای شهر تهران به صحنه منازعات سیاسی گروه‌های رقیب که به بی‌عملی و سرانجام انحلال آن توسط هیئت مرکزی حل اختلاف کشیده شد و همچنین مداخله مجلس در اموری نظیر فروش مازاد تراکم ساختمانی در شهر تهران که منطقی می‌باید در چارچوب طرح‌ها و برنامه‌های مصوب شورای شهر و نهادهای مسئول در این حوزه به سرانجام می‌رسید، نشانه‌های مهمی از بن‌بست‌های موجود فراراه تحول نظام کنونی مدیریت شهری به حاکمیت محلی دمکراتیک و کارآمد است.

اصلاحیه قانون شوراها که در طول سال جاری پس از انجام تلاش‌های و موازی در مرکز پژوهش‌های مجلس و معاونت اجتماعی وزارت کشور و برخی نهادهای وابسته به شوراها نظیر مجمع شورا‌های مراکز استان و کلان‌شهرها تهیه شد و در مهرماه از تصویب مجلس گذشت، با ایرادات

شورای نگهبان به مجلس عودت داده شد و به نظر می‌رسد، دور دوم فعالیت شوراهای ناگزیر باید در چارچوب قانون قبلی (۱۳۵۷) آغاز گردد.

موضوع محوری اصلاحیه قانون، تدقیق جایگاه شوراهای در اداره امور محلی و منطقه‌ای و تقویت روند تمرکززدایی از قدرت مرکزی است. مبانی اصلی ارزیابی و تحلیل ما از علل توفیق محدود شوراهای شهر در دور اول فعالیت‌شان و ضرورت‌های قانونی و نهادی برای بسترسازی موفقیت آنها در دوره‌های بعدی بر محور مفهوم تمرکززدایی و ایجاد تقویت حاکمیت‌های محلی و منطقه‌ای قرار دارد که فراتر از تراکم‌زدایی از وظایف دولت، موضوع حق تصمیم‌گیری در امور محلی را مورد توجه قرار می‌دهد. پیش از این ارزیابی، نگاهی به بستر شکل‌گیری شوراهای شهر در ایران می‌اندازیم.

### روند تمرکزگرایی و تضعیف شهرداری‌ها در ایران

ایران در دهه پنجاه شمسی دارای سابقه‌ای بیست و چند ساله در برنامه‌ریزی مرکزی شده بود<sup>۲</sup> که نه تنها شامل برنامه‌ریزی برای سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی و زیرساختی بود، بلکه برنامه‌ریزی برای گسترش خدمات اجتماعی، رفاهی و برنامه‌های فرهنگی را که بودجه دولتی منبع اصلی تأمین مالی آنها بود، در برمی‌گرفت. رشد روند تمرکزگرایی در نظام اجرایی کشور طی دهه چهل و پنجاه پیامد رشد همزمان نقش توسعه‌ای و رفاهی دولت با اتکاء به درآمد نفت بود که برنامه‌ریزی بخشی توسط دولت مرکزی، چارچوب اجرای آن را فراهم می‌کرد و به تدریج دایره اختیارات شهرداری‌ها را به نفع گسترش مداخله سازمان‌های تابع وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مرکزی در شهرها محدود کرد.



شهرداری‌ها از نظر اجرایی تابع وزارت کشور و از نظر بودجه و درآمد تابع سازمان برنامه و بودجه بودند. اگر چه براساس قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۵ انجمن‌های شهر اختیاراتی برای انتخاب شهردار داشتند، اما به دلیل نظارت‌های مالی و اداری دولت مرکزی و فضای سیاسی حاکم بر جامعه، «علیرغم پیش‌بینی‌های موجود در قانون، شهرداری‌ها هیچ‌گاه به استقلال قابل توجهی دست پیدا نکردند و انجمن‌های شهر عملاً به ندرت تشکیل می‌شد و حتی در صورت تشکیل شدن فاقد اقتدار واقعی بود».<sup>۴</sup>

تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهری پس از تشکیل وزارت آبادانی و مسکن (در سال ۱۳۴۳) و در اواخر دهه چهل در ایران آغاز شد. هدف این طرح‌ها هدایت توسعه کالبدی شهرها، نحوه استفاده از زمین و تدوین ضوابط و مقررات ساخت و ساز بود که با تشکیل شورای عالی شهرسازی و معماری کشور به عنوان نهاد هماهنگی این وزارتخانه با سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اجرایی، تصویب آنها به شورای فوق سپرده شد و به صورت جزئی از برنامه‌ریزی متمرکز دولتی درآمد. شهرداری‌ها که تا این زمان خود برخی از طرح‌های موضعی و محلی مورد نیاز برای ساخت و ساز و فعالیت‌های عمرانی را تهیه می‌کردند از این پس موظف شدند تنها در چارچوب طرح‌های توسعه شهری که توسط وزارت مسکن و شهرسازی و در برخی موارد توسط وزارت کشور تهیه می‌شد، اقدام کنند.<sup>۵</sup>

### انقلاب اسلامی: از حاکمیت «نظام شورایی» تا شوراهای مشورتی

با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، باردیگر در ایران خواست خودمختاری محلی و منطقه‌ای ملازم با افزایش انکاء حاکمیت به نیروهای زیرین و در حاشیه اجتماع به عنوان حامی و منبع مشروعیت خود مجال بروز یافت، در جریان تدوین قانون اساسی جدید در سال ۱۳۵۸، در میان نمایندگان مجلس خبرگان قانون اساسی، گرایش نیرومندی به جایگزینی نظام شورایی به جای نظام اجرایی متعارف وجود داشت و این طرح توسط برخی نمایندگان دنبال می‌شد که نهادهای حکومت مرکزی منتخب شوراهای محلی باشند. اما بروز بحران‌های سیاسی در مناطق مرزی کشور و استفاده نیروهای رقیب از ظرفیت سیاسی و بسیج اجتماعی شوراها تردیدهایی را در پیگیری این طرح به وجود آورد. این امر «گرایش به حاکمیت نظام پارلمانی و تشکیل قوه مجریه و قضاییه به روال حکومت‌های اروپایی را که در تجربه انقلاب مشروطه در سال ۱۲۸۵ شمسی یکی از نهادهای عمده آن، یعنی مجلس اخذ شده بود، تقویت کرد، در حالی که ایده تمرکززدایی را در قانون اساسی تضعیف کرد».<sup>۶</sup> با تبدیل «نظام شورایی» به آلترناتیو نظام پارلمانی در بر پا کردن ساختار جدید

حکومت و به حاشیه رفتن آن، دیگر شانس برای طراحی غیرمتمرکز نظام پارلمانی و تفکیک وظایف سطوح محلی، منطقه‌ای و مرکزی نماند که بتوان براساس آن شوراهای محلی را به عنوان پارلمان‌های محلی سامان داد. اصول یکصدم تا یکصد و سوم قانون اساسی با عبارتی کلی و قابل تفسیر «اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان را تحت نظارت شورایی که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند» قرار داد و مقامات دولتی را به رعایت تصمیمات این شورا ملزم ساخت. اما نحوه تشکیل و تعیین وظایف این شوراهای به قانون عادی سپرده شد.

قانون شوراهای در سال ۱۳۶۱ و آیین‌نامه‌های آن تا سال ۱۳۶۵ به تصویب مجلس رسید اما تا سال ۱۳۷۷ انتخابات شوراهای شهر و روستا برگزار نگردید. طی این مدت این قانون بدون آن که به اجرا درآید پنج بار اصلاح شده است. هدف این اصلاحات عمدتاً زدودن هاله اقتدار و حاکمیتی بود که در قانون اساسی و پیرو آن در اولین قانون شوراهای پیرامون این نهاد وجود داشت، تا شورا را به نهادی قابل هضم در پیکره نظام اجرایی موجود تبدیل کند.

بنیای قانونی تشکیل شوراهای در سال دوم ریاست جمهوری آقای خاتمی، قانونی بود که در سال ۱۳۷۵ توسط مجلس پنجم و در دوره ریاست جمهوری آقای هاشمی رفسنجانی تدوین شده بود، از این رو از فردای انتخابات شوراهای، اصلاح‌طلبان بحث اصلاح قانون شوراهای به منظور افزایش اختیارات آن را مطرح کردند. کمیته‌ای در وزارت کشور بازنگاری در قانون را آغاز کرد و اعضای فعال شوراهای در قالب «مجمع شوراهای کلانشهرها» و دیگر نهادهای وابسته به تنظیم پیشنهادات خود برای اصلاح قانون پرداختند. اما نه لایحه «قانون جامع تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی کشور» که در فروردین ۱۳۸۱ توسط دولت آقای خاتمی تقدیم مجلس شد و نه طرح «اصلاح قانون شوراهای مصوب ۱۳۵۷» که با امضای ۲۵ نماینده یک فوریت آن در تیر ماه ۱۳۸۱ به تصویب رسید هیچ‌کدام حاوی تغییرات قابل توجهی در حوزه اختیارات شوراهای نبودند و علیرغم بروز محدودیت‌های نظری و عملی، پروژه تبدیل شوراهای به «نهاد مدنی» هنوز راه‌های خروج از این بن‌بست از طریق تدوین برنامه مؤثری برای تمرکز زدایی در حکومت به طور همه جانبه مورد توجه قرار نگرفته است. تجربه اخیر شوراهای نشان داده است که بدون وفاق نظری و اراده سیاسی برای تمرکز زدایی از ساختار حکومت و خودگردانی محلی، نمی‌توان تنها با تکیه بر وجاهت دموکراتیک شوراهای، تغییر قابل توجهی در جهت دموکراتیک کردن ساختار حکومت و نظام مدیریت اجرایی کشور به وجود آورد.<sup>۷</sup>

## شورای شهر یا شورای شهرداری؟

پیش از بررسی نقاط قدرت و ضعف اصلاحیه قانون شوراهای شهر در راستای تمرکز زدایی، نگاهی به نقش و جایگاه شوراهای در قالب قانون ۱۳۵۷، تصویری از معضلات موجود به دست می‌دهد. براساس قانون مصوب ۱۳۷۵، اختیارات اصلی شوراهای شهر شامل انتخاب شهردار، تصویب بودجه شهرداری و نظارت بر درآمد و هزینه آن، وضع عوارض محلی در چارچوب آیین‌نامه‌های وزارت کشور، نظارت بر عملکرد دستگاه‌های وابسته به شهرداری و جلب مشارکت مردم در امور شهری است.<sup>۸</sup>

باید توجه کنیم که بیش از ۲۵ سازمان مستقل در زمینه تأمین زیر ساخت‌ها و خدمات مورد نیاز شهری در ایران فعالیت دارند.<sup>۹</sup> «از آنجا که شهرداری‌ها فاقد قدرت پوشش دهی و هماهنگ سازی فعالیت سایر نهادهای اجرایی و ذیربط در شهرها هستند و رابطه قانونی تعریف شده‌ای نیز بین شورای شهر و این نهادها وجود ندارد، شهروندان و حکومت نمی‌توانند از این نهاد، مسئولیت و پاسخ‌گویی در قبال تمام امور شهری را انتظار داشته باشند»<sup>۱۰</sup> ضرورت ایجاد مدیریت واحد و یکپارچه شهری به مثابه بستر تشکیلاتی مناسب برای تغییر مدیریت و برنامه‌ریزی بخشی و مرکزی حاکم بر شهرها، مدتی است توسط برنامه‌ریزان و کارشناسان مسائل شهری مورد تأکید قرار گرفته و حتی به عنوان پیش شرط تحقق طرح‌های توسعه کالبدی شهرها مطرح شده است.<sup>۱۱</sup>

در برنامه سوم توسعه که برای هدایت فعالیت‌های دولت طی سال‌های ۸۳-۱۳۷۸ تدوین شده، در ماده ۱۳۶، مطالعه و اقدام در زمینه واگذاری تصدی دستگاه‌های اجرایی به مدیریت شهری به وزارت کشور سپرده شده است.<sup>۱۲</sup> امروز علیرغم گذشت بیش از ۳ سال از زمان تصویب برنامه سوم توسط مجلس، اقدام قابل توجهی از جانب دولت در این زمینه صورت نگرفته است. تداوم برنامه‌ریزی و مدیریت مرکزی و وزارتخانه‌ای بر بسیاری از امور شهری، یکی از عوامل عمده تبدیل شوراهای شهر به شورای شهرداری‌ها بوده است.<sup>۱۳</sup>

## مأموریت شوراهای و بحران اجتماعی - اقتصادی در شهرداری‌ها

برخلاف تجربه بسیاری از کشورهای صنعتی و در حال توسعه که شهرداری‌ها نهاد اصلی عرضه‌کننده کالاهای عمومی در سطح محلی بوده و به چشم مردم متولی سیاست‌های اجتماعی و رفاهی هستند، در ایران شهرداری‌ها بیشتر متولی نظارت بر ساخت و ساز شهری تأمین و نگهداری فضاهای عمومی و جمع‌آوری برخی عوارض محلی، هستند و به این ترتیب در ارتقاء یا تنزل کیفیت و سطح زندگی مردم نقش محدودی دارند. در عین حال نظارت بوروکراتیک بر برخی وجوه مهم

زندگی شهروندان نظیر ساخت و ساز، بدبینی عمومی نسبت به شهرداری‌ها را تقویت کرده است. حتی زمانی که اقدامات عمرانی شهرداری‌ها نظیر غلامحسین کرباسچی در زمینه بهسازی و تغییر ناگهانی چهره شهر تهران، غرور و شعف شهروندان را برانگیخت نوع رابطه شهروندان با شهرداری و به ویژه بدبینی آنها در زمینه چگونگی توزیع منافع و ارزش افزوده ناشی از توسعه و عمران شهر دگرگون نشد. طی دهه اخیر پدیده جدیدی به این بحران دامن زد: در سال‌های پس از جنگ، نوع نگاه دولت به شهرداری‌ها به عنوان «بخش عمومی» و تلاش برای کاهش سریع و حذف اتکاء «بخش عمومی» بر منابع مالی دولت موجب بحران تازه‌ای در شهرداری‌ها در زمینه نحوه تأمین مالی هزینه‌های شهر گردید و «ابتکاراتی» که برای تأمین‌های هزینه از منابع غیردولتی صورت گرفت، رابطه دولت، شهرداری‌ها و مردم را دچار نابسامانی تازه‌ای کرد.

با پایان جنگ و تصویب برنامه پنج سال اول، طرح خودکفایی شهرداری‌ها، از طریق قطع اتکاء به بودجه ملی و درآمد نفت در شهرهای بزرگ و کوچک کشور به اجرا درآمد. «طرح خودکفایی شهرداری‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۶۲ مدت ۳ سال را برای تحقق هدف خودکفایی تعیین کرده بود. از سال ۱۳۶۵ کمک‌های دولتی به شهرداری‌های رو به کاهش گذاشت و نسبت آن در بودجه شهرداری‌ها از ۶۰ درصد به ۵ درصد تنزل یافت. آنچه در این اقدام پرشتاب چندان مورد توجه قرار نگرفت، راهکارهای جایگزینی منابع جدید درآمدی به جای کمک‌های دولتی بود.»<sup>۱۴</sup> شهرداری‌ها برای جبران این کاهش درآمد به فروش مازاد تراکم ساختمانی نسبت به ضوابط مصوب طرح‌های جامع و معامله بر سر تغییر کاربری اراضی شهری روی آوردند.



این رویه بیش از ۱۰ سال شهرداری را به درآمدهای فرافانونی و نقض ضوابطی که خود باید برای تحقق منافع بلند مدت شهری حافظ آن باشند، متکی ساخت. شوراهای در بدو تشکیل خود با پرسش تداوم وضعیت موجود یا تغییر رویه جدی در نظام تامین مالی هزینه‌های شهری که در هر حالت و با هر محاسبه‌ای موجب افزایش هزینه خانوارهای شهری می‌شد، مواجه شدند. حق وضع یا لغو عوارض شهری متناسب با تولید و درآمد اهالی به شوراهای سپرده شده بود و از نظر قانونی، زمینه برای اصلاح وضعیت فوق فراهم بود اما پایین بودن سطح اغلب عوارض دریافت شده توسط شهرداری‌ها<sup>۱۵</sup> و عدم پرداخت عوارض از سوی نهادها و سازمان‌های دولتی، شوراهای را در دوره اول فعالیت خود نسبت به استفاده از اختیارات موجود برای تغییر شدید عوارض شهری به گونه‌ای که اعتراض وسیع اجتماعی را موجب شود، محتاط ساخت. از سوی دیگر وزارت کشور نیز از اختیار خود در عدم تأیید برخی عوارض جدید مصوب شوراهای که معطوف به فعالیت‌های صنعتی و غیره بود استفاده کرد.<sup>۱۶</sup> نگرانی دولت از افزایش هرج و مرج در دریافت عوارض به ویژه از کارگاه‌های صنعتی، در لایحه تجمیع عوارض که در آذر ماه به تصویب مجلس رسید، نمایان گشت. موضوع وضع عوارض جدید به کشمکش پایانی ناپذیر بین شهرداری‌ها که منتظر کسب درآمدهای جدید برای جبران هزینه‌های خود بودند و شوراهایی که درصدد حفظ حمایت مردم و مقاومت در برابر تغییر سطح هزینه‌های زندگی شهری در کوتاه مدت بودند، انجامید. نظام مدیریت شهری برای غلبه بر بحران‌های فوق نیازمند برنامه‌ای سنجیده و بلندمدت برای تغییر مناسبات خود با شهروندان و مذاکره با دولت برای دریافت بخشی از مالیات‌های متمرکز و حمایت‌های بودجه‌ای بود که با توجه به وظایف مسئولانی در سطح محلی باید برای تامین کالاهای عمومی در سطح شهرها به منابع درآمد شهری منتقل شود. شوراهای به دلیل ملاحظات سیاسی کوتاه مدت و تعارضات روزمره با دستگاه‌های اجرایی از تدارک چنین برنامه‌ای ناتوان ماندند.

### اصلاحیه قانون شوراهای

همان طور که اشاره شد طرح اصلاحیه قانون شوراهای در مجلس، مباحثه‌ای هر چند محدود را در مورد تعریف محدوده امور محلی، اختیارات حاکمیت محلی و ضرورت تفویض آن از جانب دستگاه‌های مرکزی به شوراهای گنود. با توجه به تجربه تشکیل شوراهای شهر و در پاسخگویی به معضلات برآمده از عملکرد آنها، مباحثه عمدتاً در چارچوب نظریه‌های مدیریت شهری و معطوف به افزایش اختیارات شوراهای شهر در اداره امور محلی صورت گرفت. در جریان تدوین برنامه سوم توسعه در قالب ماده ۷۰ برنامه اقداماتی در جهت تمرکززدایی بودجه استان‌ها و افزایش اختیارات مدیران استانی صورت گرفته بود، اما اصلاحیه قانون شوراهای در فصل مربوط به وظایف و اختیارات



شوراهای استان. جایگاه قابل توجهی برای این شوراهای در اتخاذ تصمیم و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی استان قائل نگشت و این شوراهای را در جایگاه مشورتی قرار داد. قانون مصوب ۱۳۷۵ تنها شوراهای شهر و روستا را در بر می‌گرفت. از این رو تعریف جایگاه شوراهای فرادست به ویژه در سطح استان که در نظام اجرایی کشور به تدریج می‌تواند به سطح مهمی از تصمیم‌گیری محلی - منطقه‌ای تبدیل شود، اصلاحیه قانون شوراهای حائز اهمیت بسیار بود. اصلاحیه قانون شوراهای با توجه ویژه به سطوح محلی شوراهای (شهری و روستایی) و غفلت از سطوح استانی تدوین شده است.<sup>۱۷</sup> حاصل آن که تفویض اختیارات بیشتر در زمینه برنامه‌ریزی و نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها به شوراهای شهر (ماده ۴۵) و موظف کردن دولت به واگذاری برخی امور مربوط به تامین زیرساخت‌ها و خدمات فرهنگی، رفاهی و اجتماعی همراه با کلیه اعتبارات و منابع و امکانات مربوطه به شهرداری‌ها طی ۵ سال که زیر نظر شورای شهر اداره گردد (ماده ۴۷) دستاورد عمده اصلاحیه قانون شوراهای در زمینه تمرکززدایی و تقویت حاکمیت محلی در مقیاس شهری است که در صورت کسب تأیید شورای نگهبان، شوراهای شهر را در دور دوم فعالیت خود در جایگاه روشن‌تری برای اتخاذ تصمیم و اعمال نظارت بر شهرداری‌ها قرار خواهد داد.<sup>۱۸</sup> قابل ذکر است که عمده ایرادات شورای نگهبان نیز به موادی از اصلاحیه قانون باز می‌گردد که ناظر بر اختیارات شوراهای در تصمیم‌گیری علاوه بر وظایف نظارتی و مشورتی آن است.

کتابخانه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
سال جامع علوم انسانی



## ارزیابی عملکرد شوراهای

در جو هیجان و خوش‌بینی حاکم بر جنبش اصلاح‌طلبی در سال ۱۳۷۷، شاید پیش‌بینی دشواری‌ها و چالش‌هایی که شوراهای شهر در مسیر فعالیت خود در درون نظام اجرایی موجود با آنها مواجه شدند، دشوار بوده است. به همین دلیل در اهداف و برنامه‌هایی که سه سال پیش توسط نهادهای اصلاح‌طلب و صاحب‌نظران شهری به عنوان مضمون فعالیت شوراهای اعلام شد، کمتر می‌توان طرحی واقع‌بینانه یافت که مبنای ارزیابی عملکرد شوراهای در دوره اول فعالیت‌شان قرار گیرد.<sup>۱۹</sup> این برنامه‌ها مشحون است از مفاهیمی مطمئن و مسیری ناروشن که سرانجام باید به ایجاد یک «نهاد مستقل مدنی»، و تصمیم‌گیری و مدیریت مشارکتی، کوچک کردن دولت و کاهش بوروکراسی به دست شوراهای بیانجامد.<sup>۲۰</sup> همان‌طور که دیدیم برای تحقق این «اهداف بلند پروازانه» نه وفاقی همه‌جانبه برای تمرکززدایی از قدرت حکومت وجود داشت نه جنبشی برای سامان بخشیدن به روابط شهروندی در قالب تعریف مجدد حقوق و وظایف شهروندی. به جای برخوردی راهبردی به ضرورت تمرکززدایی از حاکمیت به عنوان جزئی از پروژه دمکراتیک کردن دولت روش آزمون و خطای روزمره در پیش گرفته شد.<sup>۲۱</sup>

اما آنچه شوراهای را به مثابه یک تجربه مثبت در روند تحول رابطه مردم و حکومت طی چهار سال گذشته در خور توجه و اعتنا می‌سازد، موفقیت نسبی آنها در ایجاد «نظارت از پایین» و تغییر تدریجی دستگاه شهرداری از نهادی غیر پاسخگو به نهادی است که به تدریج عملکرد آن شفاف‌تر شده و در نتیجه قدرت پرسشگری شوراهای اتخاذ تصمیمات نادرست برای مدیران آن دشوارتر گشته است. مشروعیت اجتماعی شهرداران منتخب شوراهای، به ویژه در شهرهای کوچک که در گذشته کمتر صدای مستقل شهرداران آنها در سلسله مراتب اداری کشور شنیده می‌شد، زمینه‌هایی را برای خواست استقلال تدریجی مدیریت‌های محلی از ساختار متمرکز سیاسی و اداری موجود آفریده است. با طرح مسائل شهری توسط اعضای شوراهای در رسانه‌های عمومی فضای مساعدتری برای رشد آگاهی‌های اجتماعی درباره مسائل همگانی و مصلحت‌های جمعی در زندگی شهری به وجود آمده است و با تشکیل انجمن‌های شورایاری در سطح محلات، مشارکت داوطلبانه مردم در امور محله تقویت شده است.<sup>۲۲</sup>

در دور اول فعالیت شوراهای شهر در ایران، شوراهای چندانی از حضور رهبران کاریزماتیک و سیاستمداران با تجربه در میان اعضای خود بهره‌مند نبودند.<sup>۲۳</sup> درحالی که در ابتدای شکل‌گیری نهادهای جدید، نقش رهبران در ساختن نهادها تعیین‌کننده است، اما به هر حال شوراهای نظیر هر نهاد دیگری پس از تشکیل، رهبران مخصوص خود را پرورش می‌دهند.<sup>۲۴</sup> بیش از ۵۰۰۰ نفر اعضای

شوراها که بخش عمده آنها را دبیران، کارمندان، دانشگاہیان، کسبه و اصناف و دیگر اقشار متوسط شهری تشکیل می‌دهند، در دور اول فعالیت شوراها، به عنوان نماینده مردم در تجربه اجرایی مدیریت شهر خود سهیم شدند و آموزش عملی و تجربی آنها به صورت منبع جدیدی از قدرت اجتماعی به شهرها منتقل خواهد شد.<sup>۲۵</sup>

گفتگو ۱۱۲

یادداشت‌ها:

۱. سعید حجاریان در مصاحبه‌ای در اسفند ۱۳۷۷ با مرزبندی بین دو حوزه سیاسی و جامعه‌مدنی، مجلس و دولت را متعلق به حوزه سیاسی دانست که باید به امور ملی بپردازند و شوراها و شهرداری‌ها را در حوزه جامعه مدنی قرار داد که باید به موضوع مدیریت شهری بپردازند و با این تعریف مبهم، وظایف حاکمیتی دولت را در جامعه شهری منتفی ساخت. روزنامه صبح/امروز ۵ اسفند ۱۳۷۷ در برنامه منتشره جبهه مشارکت اسلامی برای شوراها نیز این دیدگاه منعکس شده بود.
۲. حجاریان، روزنامه نپوروز
۳. زمینه اصلی آغاز برنامه ریزی متمرکز در ایران، تشکیل سازمان برنامه در سال ۱۳۲۷ بوده است
۴. مدنی پور، علی ۱۹۹۸، ص ۸-۶۷
۵. مذاکرات مجلس خبرگان بررسی نهایی قانون اساسی، مجله/نقدنامه جامعه شماره ۳۴
۶. مراد تقفی، «تشکیل شوراها؛ معجزه‌ای که نشد»، فصلنامه گفتگو، شماره سال ۱۳۷۷ صص.
۷. مقایسه تجربه شکل‌گیری شوراهای شهر و روستا در ایران با برخی تجارب همزمان در سایر کشورهای در حال توسعه از نظر چارچوب‌های فکری متفاوت برای تعریف جایگاه شوراها نکات قابل توجهی را در بردارد. برای مثال در کره جنوبی یکی از عوامل اصلی مشوق حکومت برای انتخابات شوراهای شهر و استان در سال ۱۹۹۵ حدود بیست سال پس از تصویب مجلس، توجه به کارآمدی بیشتر حکومت‌های محلی در توسعه اقتصادی مناطق عقب افتاده‌تر و به کارگیری مکانیزم‌های رقابت منطقه‌ای در شرایط جهانی شدن بوده است (دایونگ کیم ۱۹۹۴ ص ۲۰۲)
۸. قانون شوراهای شهر و روستا مصوب ۱۳۷۵، شوراهای کشور ص ۷۳-۶۹
۹. فهرست این سازمان‌ها براساس مطالعه کاظمیان (گزارش شماره ۵ طرح مجموعه شهر تهران) ۱۳۷۵ ص ۵۱، عبارتند از: وزارت کشور، استانداری، فرمانداری، وزارت مسکن و شهرسازی، و سازمان‌های تابعه سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد و دارایی، سازمان آب و فاضلاب، شرکت برق منطقه‌ای، شرکت گاز، شرکت مخابرات، شرکت پست، اداره آموزش و پرورش، دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی، سازمان بهداشت، سازمان تربیت بدنی، اداره ارشاد اسلامی، اداره ثبت اسناد و املاک، اداره ثبت احوال، اداره اوقاف، اداره حفاظت از محیط زیست، اداره بازرگانی، اداره صنایع، اداره میراث فرهنگی، نیروی انتظامی، دادگستری و شهرداری.
۱۰. کاظمیان، مجله شهرداری‌ها، شماره ۱۳ ص ۱۲
۱۱. مطالعات مدیریت شهری طرح مجموعه شهری تهران، مرکز مطالعات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۷
۱۲. قانون برنامه سوم توسعه، ۱۳۷۹، ص ۱۰۱
۱۳. کاظمیان، مجله شهرداری‌ها، شماره ۱۳

۱۴. جلال معصوم، *مجله شهرداری‌ها* شماره ۲۳، ص ۵
۱۵. آخرین مصوبه مربوط به عوارض *شهرداری‌ها* مربوط به سال ۱۳۶۶ است که تا آغاز فعالیت شوراهای شهر مبنای اخذ عوارض بوده است. *مجله شهرداری‌ها* شماره ۲۳ ص ۷
۱۶. جلال معصوم، همان
۱۷. اصلاحیه قانون شوراهای در فصل مربوط به وظایف و اختیارات (ماده ۴۱) به تفصیل به شرح نحوه انجام اموری می‌پردازد که هم اکنون بدون وجود معضلات جدی در روستاها حل و فصل می‌گردد.
۱۸. طرح اصلاحیه قانون شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، مجلس شورای اسلامی، شماره چاپ ۱۳۸۲، تاریخ ۱۳۸۱/۶/۷
۱۹. به نظر می‌رسد در برخی مقالات که به ارزیابی عملکرد شوراهای شهر پرداخته‌اند، از جمله در مقاله Kian Tajbakhsh, 2002 موضوع عدم تمرکز به اجزاء مختلف سیاسی، اقتصادی و ... تفکیک شده است که جای بحث دارد و به دنباله آن این پرسش برای ارزیابی عملکرد شوراهای مطرح شده که آیا عدم تمرکز سیاسی با خود عدم تمرکز در نظام برنامه‌ریزی را به همراه آورده است؟ معادل گرفتن تشکیل شوراهای با عدم تمرکز نظام سیاسی به عنوان یک پیش فرض محل تردید است.
۲۰. برنامه جبهه مشارکت ایران اسلامی برای شوراهای شهر و روستا سال ۱۳۷۷
۲۱. کاوه احسانی، ۱۹۹۹ ص ۲۲
۲۲. انجمن‌های شوراباری در محلات به ابتکار شورای شهر تهران در ۴۴ محله از حدود ۴۰۰ محله شهری تشکیل گردید که هدف آن جلب مشارکت ساکنین محلات برای شناسایی مشکلات محله و انجام فعالیت‌های داوطلبانه در امور فرهنگی، کمک‌های اجتماعی، کنترل جرایم و بهبود خدمات محلات است. گزارش فعالیت انجمن‌های شورا یاری شماره ۱ و ۲
۲۳. شورای شهر، توانایی‌ها و تنگناها، ضمیمه شماره ۲۰ *مجله شهرداری‌ها*
۲۴. روبرت پانتانم، ۱۳۸۰، *دموکراسی و سنت‌های مدنی*، دفتر مطالعات و تحقیقات سیاسی وزارت کشور ص ۴۱ (نقل از منتسکیو)
۲۵. باید یادآوری کنیم که اعضای شوراهای در ایران از هیچ برنامه آموزشی مشخصی درباره مدیریت شهری و مسائل مرتبط بهره‌مند نبوده و تنها انتشار دو مجله به نام *شهرداری‌ها* (ماهانه) و *مدیریت شهری* (فصلنامه) توسط دفتر برنامه‌ریزی مدیریت شهری وزارت کشور به طور غیرمستقیم وظیفه آموزش اعضای شوراهای و انتقال تجارب آنها را یکدیگر به عهده گرفتند.

## References

1. Ehsany, Kaveh (1999). "Municipal Matters: The Urbanization of Consciousness and political change in Tehran", *Middle East Report*, Fall 1999
2. Cho, Chang \_ hyun (1994). Local Development and the Role of Local Self – Government, Friedrich Neumann foundation
3. Madanipour, Ali (1998), *Tehran: The Making of MetroPolis*, John Wiley & Sons
4. Tajbakhsh, Kian, 2002, "Assessing the Performance of Elected Local Government in Iran". World Bank's fourth Mediterranean Development forum.
5. (2002 b) "Planning Culture in Iran: The Question of Centralization and Local Governance in Historical Perspective". M.T. Collective on Comparative Planning Culture, 2002.