

جغرافیا و آمایش شهری - منطقه‌ای، شماره ۱۴، بهار ۱۳۹۴
وصول مقاله: ۱۳۹۲/۷/۱
تأیید نهایی: ۱۳۹۳/۷/۱۶
صفحات: ۴۶ - ۲۵

آسیب‌شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران (تبیین اصول تمرکززدایی اداری در دولت محلی)

رضا الهویردی زاده^۱، دکتر علی ولیقلی زاده^۲، دکتر مهدی صانعی^۳

چکیده

شورای شهر در ایران همراه با شورای روستایی، شوراهای پایه برای شوراهای مافوق هستند. مشکلات و نارسایی‌های متعددی بر عملکرد شورای شهر در مقام دولت محلی وارد است. یکی از این مشکلات، اجرای اصول تمرکززدایی اداری در شورای شهر است که اجرای آن در ارتباط با نظام سیاسی حاکم است. مقاله حاضر به آسیب‌شناسی رابطه شورای شهر با نظام سیاسی پرداخته است. تبیین خصوصیات تمرکززدایی اداری، دیدگاه غالب در بررسی آسیب‌شناسی رابطه شورای شهر با نظام سیاسی است. پژوهش مزبور به لحاظ هدف، کاربردی و از حیث ماهیت و روش، توصیفی-تحلیلی است. قوانین عادی شورای شهر، آئین نامه اجرایی شورای شهر، سایر قوانین و برنامه‌های بالادستی، مورد تحلیل قرار گرفته است. بر اساس یافته‌های تحقیق، شورای شهر در ۵ مؤلفه: (۱) جایگاه قانونی شورای شهر در قانون اساسی و قوانین برنامه‌های توسعه کشور؛ (۲) انتخابات اعضاء شورا، لغو عضویت و انحلال شوراهای شهر؛ (۳) شخصیت حقوقی شورای شهر؛ (۴) بودجه و منابع مالی شورای شهر- شهرداری؛ (۵) اختیارات و استقلال عمل شوراهای شهر در ارتباط با ادارات و سازمان‌های دولتی. دچار ضعف و آسیب است. رویکرد مبهم قانون اساسی به شوراهای اسلامی بطور عام و شورای شهر به طور خاص موجب شده است به فراخور زمان و شرایط موجود تفسیرهای مختلفی درباره جایگاه شورای شهر ارائه گردد. رویکرد مبهم قانون اساسی همراه با تفسیر به رأی نهادهای بالادستی و آراء نهادهای حقوقی و قضایی بر اصول تمرکززدایی شورای شهر تأثیری منفی گذاشته است. کلید واژگان: شورای شهر، آسیب‌شناسی، نظام سیاسی، قوانین شوراها، تمرکززدایی اداری.

مقدمه

با گسترش رشد شهرنشینی و لزوم ارائه خدمات به شهروندان و همچنین گسترش تنوع اجتماعی و اقتصادی در محیط‌های شهری، دولت دیگر یگانه بازیگر در مدیریت شهری نیست. نیاز است دولت از تصدی‌گری در محیط شهری فاصله گرفته و به نهادهایی همچون بخش خصوصی، سازمان‌های مردم‌نهاد و تشکلهای اجتماعی اجازه نقش آفرینی دهد. نیاز به ارائه خدمات محلی، توسعه محلی و منطقه‌ای، گسترش دموکراسی و مشارکت در سطح محلی، منجر به گسترش نهادهای مردمی در محیط شهری و دیگر محیط‌های جغرافیایی در قالب دولت محلی^۱ (در ساختارهای متفاوت) گردید.

در کشور ایران تشکیل اولین نهادهای مردمی و دولت محلی به دوره مشروطیت و قانون اساسی برآمده از آن برمی‌گردد. در آن دوره انجمن‌های ایالتی - ولایتی، انجمن و اداره بلدیة نمادی از دولت محلی به شمار می‌رفتند. در حال حاضر بعد از انقلاب اسلامی، مشخص‌ترین دولت‌های محلی در ایران را می‌توان در قالب شوراهای روستا، شهر، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان مشاهده کرد. شوراهای، نهادهای مردمی هستند که طبق اصل هفتم قانون اساسی وظیفه تصمیم‌گیری و اداره امور محلی را بر عهده دارند (قانون اساسی ج.۱ ایران، ۱۳۸۷: ۳۲). در سال‌های نخست پس از پیروزی انقلاب اسلامی، شوراهای اسلامی با هدف اجرای سیاست عدم‌تمرکز، سپردن کارهای عمرانی، اقتصادی و رفاهی به خود مردم، سرعت بخشیدن به جریان امور، رفع تبعیض، نظارت اجتماعی، تکمیل کار دستگاه‌های دولتی، هدایت و رهبری برنامه‌های محلی، آگاه‌سازی مردم و بالابردن توان دولت شکل یافته بود (علوی تبار، ۱۳۷۸: ۷۶).

در ایران، نهاد شورای اسلامی بر اساس مشارکت مستقیم و غیرمستقیم مردم در انتخاب آنها، به شوراهای پایه‌ای (شهر و روستا)، منطقه‌ای (بخش، شهرستان و استان) و ملی (شورای عالی استان‌ها) تقسیم می‌شود. در این بین، شوراهای شهر به دلیل گستردگی حوزه شهری در ایران، ارتباط با جمعیت زیادی از شهروندان، دغدغه‌ها و نیاز فزون‌تر زندگی شهری و همچنین وزن بیشتر مسائل و معضلات زیستی در محیط‌های شهری، از اهمیت زیادی برخوردار است. مدل انتخابی برای اداره امور شهری در ایران (در قالب دولت محلی و اصل تمرکززدایی) به مدل شورا-مدیر شهر^۲ نزدیک است که این مدل پس از تصویب قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهر و قصابات از سال ۱۳۲۸ همواره مدل کلی مورد استفاده در مدیریت امور شهری ایران بوده است (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۳۹-۱۵۱؛ برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۵۴-۱۷۶). در این مدل از دولت محلی در شهرهای ایران، شوراها نقش تصمیم‌گیر، نظارتی و کنترلی و شهردار نقش اجرایی را بر عهده دارند.

مشکلات و نارسایی‌های متعددی بر عملکرد این نهادهای محلی وارد است که از مهم‌ترین این عوامل می‌توان به مسائل حقوقی، نبود ظرفیت و پایه‌های اقتصادی لازم برای تأمین هزینه‌های مشارکت، مسائل تاریخی - سیاسی و بروز تنش‌های سیاسی داخلی و خارجی پیش و پس از انقلاب اسلامی، مسائل اجتماعی و نبود ساختار جامعه‌شناسی لازم برای مشارکت مردم اشاره کرد (آقای طوق، ۱۳۸۷: ۱۲۶-۱۲۷). در میان عوامل زیربنایی، ساختار نظام سیاسی از عوامل مهمی است که به نوعی ماهیت عملکردی - ساختاری نهادهای محلی در ایران و حتی دیگر کشورها، تابع آن است. رابطه نظام سیاسی با نهادهای محلی از جمله شورای شهر، دغدغه خاطر بیشتر محققین حوزه دولت

معمولاً نظام حکومتی کشورها بر اساس میزان توزیع قدرت سیاسی به واحدهای پیرامونی و ماهیت مدیریت سیاسی فضای جغرافیایی، به سه الگوی تک ساخت^۱، ناحیه‌ای^۲، فدرال^۳ یا ترکیبی تقسیم می‌شود - (Glassner & Fahrner, 2004:108-109). نظام سیاسی تک‌ساخت مبتنی بر توزیع فضایی قدرت سیاسی (از مرکز به پیرامون) و نظام‌های سیاسی ناحیه‌ای و فدرال بر اساس تقسیم قدرت سیاسی بین حکومت مرکزی و حکومت ایالتی (بین مرکز و پیرامون) است. با توجه به حاکمیت نظام سیاسی تک ساخت در ایران و برای تبیین رابطه نظام سیاسی و نهادهای محلی در ایران، بر نظام سیاسی تک ساخت تاکید می‌شود. بیش از نود درصد کشورهای جهان دارای نظام سیاسی تک ساخت هستند (Bowman & Kearney, 2011: 25)؛ در این نوع از نظام سیاسی معمولاً تمامی سرزمین کشور تحت کنترل مرکز سیاسی واحدی قرار دارد (Short, 1993: 99-100). روند تمرکزطلبی و یکپارچه‌سازی، در همان آغاز ایجاد کشور دیده می‌شود؛ یعنی نخست، یک مرکز جاذبه قدرت بوجود آمده و سپس این مرکز به کانون جذب تمامی مراکز دیگر تبدیل می‌شود (قاضی، ۱۳۷۲: ۲۴۲) و بدین ترتیب توان سیاسی - اداری واحدهای فرو ملی توسط دولت مرکزی [حکومت] تنظیم و توزیع می‌شود (Dikshit, 1995: 202).

تمرکز سیاسی، بطور ذاتی در ساختار حکومت‌های تک ساخت نهفته است و از طرف دیگر برای تمرکز اداری نیز منعی وجود ندارد. از آنجایی که اداره امور جامعه مدرن، وظیفه‌ای گسترده و خارج از توان حکومت است، اغلب کشورهایی که دارای ساختار سیاسی تک ساخت هستند، در تلاش هستند تا به طرق مختلف و با ایجاد سازماندهی مناسب،

محلی بوده است. میزان نفوذ، قدرت تصمیم‌گیری و اختیار نهادهای محلی در ساختار اداری - اجرایی و قانون اساسی ایران، همواره موضوع بحث متخصصین این حوزه است. تبیین آسیب شناسی شورای شهر با نظام سیاسی، خیلی از موضوعات را دربر می‌گیرد. ساختار قدرت در نظام‌های سیاسی، تأثیر نظام سیاسی در فترت و شکوفایی شوراهای، دیدگاه کارگزاران حکومتی در مورد شوراهای، رابطه شوراهای در مقام دموکراسی محلی با دموکراسی ملی، اندازه، شکل و ساختار نهادهای محلی از جمله موضوعاتی هستند که در قالب رابطه بین دولت محلی و نظام سیاسی قابل مطالعه است. نقش نظام سیاسی در شکل‌گیری تمرکززدایی اداری در قالب شوراهای از جمله متغیرهای مهم در بررسی آسیب‌شناسی شورای شهر با نظام سیاسی است. تمرکززدایی اداری از اصول اولیه در شکل‌گیری و عملکرد شوراهای شهر است. عدم توجه به این اصول، موجب ضعف کارایی، وابستگی به دولت و عدم دستیابی به هدف ارائه خدمات و دموکراسی محلی توسط شوراهای می‌شود. در مجموع با توجه به آنچه که ذکر شد، آسیب شناسی شورای شهر در ارتباط با نظام سیاسی ایران - در قالب رویکرد تمرکززدایی اداری - سؤال این پژوهش است.

بحث نظری

مشکلات و نارسایی‌های متعددی بر عملکرد دولت‌های محلی وارد است که از مهم‌ترین این عوامل زیربنایی می‌توان به بسترهای اقتصادی - اجتماعی، نظام سیاسی، فرهنگ سیاسی جامعه و ایدئولوژی سیاسی اشاره کرد (ویسی، ۱۳۸۹). پژوهش حاضر صرف نظر از سایر جنبه‌های آسیب‌پذیری دولت محلی، بر نظام سیاسی کشورها در مقام منشاء آسیب‌پذیری دولت‌های محلی تأکید دارد.

1 . Unitary State
2 . Regional State
3 . Federal State

می‌شود (UNDP, 2000: 30). در تمرکززدایی اداری و انتقال قدرت، موضوع توزیع اختیار و قدرت تصمیم‌گیری در عرصه فضایی و جغرافیایی و در تراکم‌زدایی و تفویض اختیار، پخش اختیار و قدرت تصمیم‌گیری، در عرصه ساختاری حکومت و نهادهای حکومتی و دولتی مطرح است. تمرکززدایی اداری در نظام سیاسی مرکب و تک ساخت وجود دارد و نهادهای محلی و مردمی (دولت محلی) شامل این تمرکززدایی است.

نهادهای منتخب مردمی (در قالب تمرکززدایی اداری) که در مقام دولت محلی یاد می‌شوند، بحث محوری پژوهش حاضر است. دولت‌های محلی در همه نظام‌های سیاسی تک‌ساخت، ناحیه‌ای و فدرال مستقر هستند. دولت‌های محلی به لحاظ تکامل ساختار سرزمینی (قلمرو محلی)، مسئولیت‌ها و قدرت، مدیریت، امور مالی و دموکراسی محلی، تفاوت‌هایی با هم دارند؛ لکن موضوع پخش قدرت سیاسی، تمرکززدایی و دموکراسی محلی از گستره وسیعی در سطح جهان برخوردار است؛ حتی کشورهای آفریقایی که بنظر می‌آید از سطح توسعه سیاسی مناسبی برخوردار نیستند، دموکراسی محلی و تمرکززدایی در این کشورها در سطح نهادی، پیشرفت قابل ملاحظه‌ایی داشته است و کشوری آشکارا مخالف اجرای سیاست‌های تمرکززدایی نیست

(United Cities & Local Governments, 2008:49). دولت محلی نهادهای ویژه‌ای هستند که توسط قانون اساسی ملی (برزیل، دانمارک، هندوستان، ایتالیا، ژاپن، سوئد و ایران)، قانون اساسی ایالتی (استرالیا و آمریکا)، قانون‌گذاری عادی در سطح بالای حکومت (نیوزیلند، بریتانیا و بیشتر کشورها)، قانون‌گذاری عادی در سطح استانی و ایالتی (کانادا و پاکستان)، یا به

دستور رئیس قوه مجریه (چین) شکل می‌یابند (A.Shah & S.Shah, 2006:1).

تصدی‌گری حکومت را کاهش داده و واحدهای فراملی را فعال‌تر سازند (مقیم، ۱۳۸۶). در نتیجه به تمرکززدایی اداری روی می‌آورند. بر اساس رویکرد سازمان بانک جهانی، تمرکززدایی اداری^۱ در سه شکل انجام می‌گیرد. شکل اول تراکم‌زدایی^۲ است (ضعیف‌ترین شکل تمرکززدایی که بطور متناوب در نظام‌های سیاسی تک ساخت استفاده می‌شود) که در آن قدرت به واحدهای اداری دولت مرکزی منتقل می‌شود. تفویض اختیار^۳ شکل گسترده تمرکززدایی اداری است که در آن دولت مرکزی مسئولیت برای تصمیم‌گیری و مدیریت کارکردهای عمومی را به نهادهای نیمه خودگردان^۴ واگذار می‌کند که بطور کامل تحت کنترل دولت مرکزی نیستند ولی در برابر آن پاسخگو هستند. انتقال قدرت^۵ نوع دیگر تمرکززدایی اداری است که در آن از اعتماد بیشتر به واحدهای فراملی حمایت می‌شود. در این نوع از تمرکززدایی اداری، مسوولیت‌هایی به دولت محلی واگذار می‌شود که دارای مرزهای مشخص حقوقی و شفاف هستند و در قالب آن، حاکمیت دارند تا درآمدشان را زیاد نماید و یا اینکه تصمیماتی در مورد سرمایه‌گذاری بگیرند

(<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm#top>).

انتقال قدرت بنظر می‌آید در نظام سیاسی کشورهایی شایع است که تقسیم قدرت سیاسی به لحاظ جغرافیایی در آنها اعمال می‌گردد. به عبارت دیگر، مناسب کشورهایی با نظام سیاسی فدرال و مرکب است و در بیشتر تقسیم‌بندی‌های مربوط به تمرکززدایی، از جمله در تقسیم‌بندی سازمان برنامه توسعه ملل متحد، جزء تمرکززدایی سیاسی محسوب

- 1 . Administrative Decentralization
- 2 . Deconcentration
- 3 . Delegation
- 4 . semi-autonomous organizations
- 5 . Devolution

که این مقولات، موضوع پژوهش مزبور نیست. در هر ساختار و مدلی، دولت‌های محلی برای نقش و کارکرد خوب، نیاز است ویژگی‌هایی داشته باشند که بدین شرح می‌توان آنها را خلاصه کرد: ۱- دولت محلی تحت سیطره حاکمیت ملی^۳ قرار دارد؛ ۲- منتخبین مردم محل هستند و مردم در تشکیل دولت محلی مشارکت مستقیم دارند؛ ۳- این نهادها ذاتاً محلی^۴ بوده و گستره فعالیت آنها در مقیاس محلی^۵ است؛ ۴- دولت محلی نهادی سازمانی با شخصیت حقوقی^۶ است، بنابراین از اختیار عمل لازم برای انعقاد قراردادهای مختلف با ادارات دولتی و غیردولتی و حضور در دادگاه و اقامه دعوا برخوردار است؛ ۵- از قدرت، اختیارات و استقلال عمل لازم برای اداره و مدیریت سرزمین و مردم محل، اجرای سیاست‌ها، آماده کردن بودجه و تا حدودی کنترل بر روی کارمندان خود برخوردار هستند؛ ۶- دولت محلی باید از قدرت مالی و منابع مکفی برخوردار باشد و در صورت وابستگی مالی به نهادهای دولتی، فاقد استقلال عمل خواهد بود

(haque, 2012: 3; Onwe & Oruku, 2008a: 3-4; 2008b: 13-14; Byren, 1986: 2-3; Bureau of the Census of United States, 1954:1-3).

۷- دولت محلی از کارکردهای متنوع و چندمنظوره^۷ برخوردار است (Bayren, 2004: 6; McConnell, 1986: 2). این ویژگی‌ها جدا از اینکه موجب کارایی بهتر سازمانی دولت محلی می‌شود، نهادهای محلی و مردمی را از سایر سازمان‌های موجود در محل متمایز می‌کند. مهم‌ترین ویژگی دولت محلی، اختیارات و استقلال عمل آن در حوزه محل است. اختیارات و توان تصمیم‌گیری دولت محلی با توجه به نوع نظام سیاسی (توسعه‌یافتگی سیاسی و دموکراتیک بودن)، فرهنگ سیاسی، اندیشه سیاسی، سابقه فعالیت و خودگردانی

دولت محلی متفاوت از حکومت محلی^۱ در کشورهای فدرال، مرکب و ناحیه‌ای است. حکومت‌های محلی در کشورهای فدرال و مرکب در قالب ایالت‌ها، دارای قدرت قانون‌گذاری اداری، مالی، قضایی، امنیتی و سیاسی هستند؛ لکن دولت محلی، قدرت قانون‌گذاری اداری، مالی و نیمه قضایی دارد. در کشورهایی با سیستم مرکب و فدرال، دولت محلی در درون حکومت محلی و در مقام یکی از نهادهای مردمی محسوب می‌شود.^۲

نهادهای محلی و مردمی در قالب شورا، انجمن و با عناوین مختلف در نظام‌های سیاسی تک‌ساخت با عنوان دولت محلی یاد می‌شود. تعاریف زیادی در زمینه دولت محلی وجود دارد و این تعاریف با مفهوم حکومت محلی مشابهت زیادی دارند. با ملاحظه تعاریف مختلف در زمینه دولت محلی و کارکرد این نهاد، نگارندگان بر این تعریف هستند که «دولت محلی به عنوان سازه اداری - خدماتی در سطح محل است که مطابق قانون اساسی و قوانین عادی نظام‌های سیاسی از قدرت اداری و اجرایی در سطح محل برخوردار بوده و مستقیماً توسط مردم محل انتخاب می‌شوند. دولت محلی بر امور ذاتاً محلی تصمیم‌گیری می‌نماید و دارای شخصیت حقوقی مجزا از نهادهای دولتی است».

دولت‌های محلی در کشورهایی با ساختارهای سیاسی متفاوت از مدل‌ها و اندازه‌های متنوعی برخوردار بوده و به لحاظ ساختاری تفاوت‌هایی با هم دارند (Dollery & Robotti, 2009: 39-45)؛ اندازه متفاوت دولت‌های محلی و تأثیر آن در ارائه خدمات عمومی به یکی از چالش‌ها در این زمینه منجر شده است (Martinez-Vazquez & Lago-Peñas, 2013).

3 . Subordinated of National Authority

4 . Localness

5 . Local Scale

6 . Legal Personality or Corporate

7 . Multi-Purpose

1 . Local State

۲ . در تکمیل این بخش از مباحث کلاسی درس دولت محلی آقای

دکتر محمدرضا حافظ‌نیا در دوره دکتری جغرافیای سیاسی دانشگاه

تربیت مدرس استفاده شده است (۱۳۹۰).

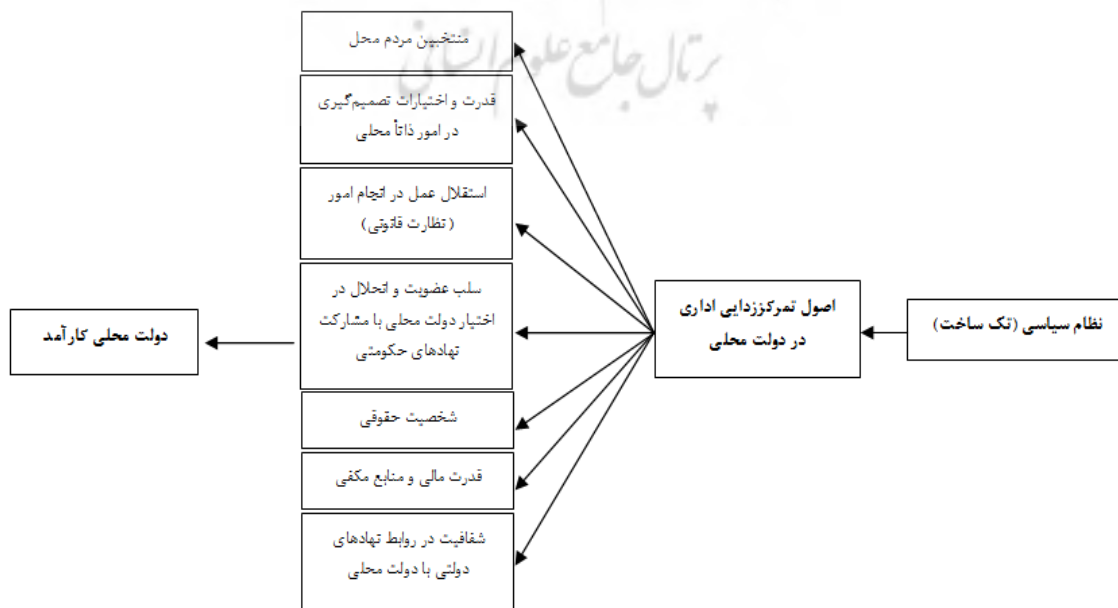
اعضاء لازم و ضروری است. ۴) روابط نهادهای دولتی و حکومتی با دولت محلی باید شفاف بوده و تمام مسؤلیت‌های محلی، استانی و مرکزی متمایز شود (- Building Stronger Local Governments, 13-14: 2008)؛ چرا که هرگونه ابهام و همپوشانی در وظایف، موجب عدم کارایی و سلب اختیارات دولت محلی خواهد بود.

از آنجایی که قبض و بسط اختیارات، قدرت تصمیم‌گیری، ساختار و ویژگی‌های دولت محلی در چارچوب نظام سیاسی، قوانین و برنامه‌های توسعه کشور است، این تحقیق با عنایت به این موضوع، به تبیین رابطه نظام سیاسی و شوراهای شهر و آسیب‌شناسی آن در قالب رویکرد تمرکززدایی اداری پرداخته است. با توجه به قالب نظری پژوهش، این پژوهش مؤلفه‌هایی چون: «اختیارات و جایگاه قانونی شوراهای شهر در قانون اساسی و قوانین برنامه‌های توسعه کشور، انتخاب اعضا، لغو عضویت و انحلال شوراهای شهر، شخصیت حقوقی شوراهای شهر، بودجه و منابع مالی شوراهای شهر - شهرداری‌ها، اختیارات و استقلال عمل شوراهای شهر در ارتباط با ادارات و سازمان‌های دولتی» را در ایران مورد تحلیل قرار داده است.

محلی متفاوت است که به استثناء امور امنیتی، قضایی و سیاسی، مشتمل بر طیف وسیعی از امور خدماتی - فرهنگی و طرح‌های عمرانی محلی است. باید توجه داشته باشیم که حفظ استقلال عمل دولت محلی در امور مربوطه مستلزم دارا بودن شروط زیر است:

۱) دولت‌های محلی باید در تصمیم‌گیری امور از استقلال لازم و مناسب به فراخور قانون اساسی و قوانین عادی برخوردار باشند. واگذاری اختیارات بر نهادهای دولتی برای تأیید و یا عدم تأیید مصوبات و تصمیمات نهادهای محلی، استقلال کارکردی آنها را خدشه‌دار می‌کند؛ ۲) نظارت حکومت و قوه اجرایی بر فعالیت‌ها، تصمیمات و مصوبات دولت محلی باید از منظر قانونی باشد نه سلسله مراتبی. نگرش سلسله مراتبی به دولت محلی، آنها را تبدیل به سازمان‌های دولتی و حکومتی می‌کند؛ بنابراین از اختیار و قدرت تصمیم‌گیری آنها کاسته می‌شود. در واقع باید نهادهای دولتی و حکومتی بر عملکرد دولت محلی از منظر رعایت و یا عدم رعایت قانون نظارت نمایند؛ ۳) سلب عضویت و انحلال دولت محلی، نباید در اختیار نهادهای دولتی و قوه اجرایی قرار گیرد، بلکه فرایند دخالت و حضور اعضای نهادهای محلی فرادست، نهادهای قضایی و سایر قوا باید در قالب هیأت تصمیم‌گیر مدنظر باشد. حضور اعضای دولت محلی در تصمیم‌گیری برای انحلال و سلب عضویت

نمودار ۱: مدل نظری پژوهش



روش تحقیق

این پژوهش به لحاظ هدف، کاربردی و به لحاظ ماهیت و روش، توصیفی - تحلیلی و از نوع تحلیل محتوا است. برای گردآوری اطلاعات از روش کتابخانه‌ای استفاده شده است. در روش کتابخانه‌ای، به منابع کتابخانه‌ای و اسناد موجود در رابطه با موضوع و کاوش در سایت‌های اینترنتی توجه شده است. برای بررسی جایگاه و آسیب‌شناسی شورای شهر در نظام سیاسی ایران لازم بود به تحلیل محتوای اسناد توسعه ایران، قوانین عادی و اجرایی شوراها و سایر اسناد بالادستی توجه ویژه‌ای شود. برای تجزیه و تحلیل داده‌های پژوهش از استدلال و تجزیه و تحلیل کیفی داده‌ها و تحلیل محتوای قوانین استفاده شده است.

یافته‌های تحقیق

- اختیارات و جایگاه قانونی شوراهای شهر در قانون اساسی و قوانین برنامه‌های توسعه کشور

نخستین قانون اساسی ایران که مشتمل بر ۵۱ ماده بود در زمان مظفرالدین شاه قاجار به تصویب مجلس شورای ملی رسید که از ترکیب قوانین کشورهای فرانسه، بلژیک، بلغارستان (شعبانی، ۱۳۸۵: ۴۲) و یونان (منوچهری، ۱۳۸۱: ۸) شکل گرفته بود. ساختار قانون اساسی ایران در زمان مشروطیت به پیروی از کشورهای مزبور، به خصوص کشور فرانسه تدوین شد؛ لذا ساختار سیاسی ایران در رابطه با توزیع فضایی قدرت سیاسی، الگوی حکومتی تک ساخت بود. تمرکززدایی در قانون اساسی دوره مشروطیت بشکل تفکیک قوا در ساختار حکومت و توزیع فضایی قدرت سیاسی در سطح منطقه‌ای (انجمن‌های ایالتی و ولایتی) و محلی (انجمن و اداره بلدیه) تجلی یافت. بعد از انقلاب اسلامی و در تدوین قانون اساسی به الگوی تک ساخت توجه شد. در الگوی تک ساخت حکومتی ایران، ساختار قدرت در سطوح حکومتی بین نهادی

مدرن (قوای سه گانه) و نهاد سنتی (ولایت فقیه) و زیر مجموعه آن تقسیم شده و الگوی پخش قدرت به لحاظ ساختاری فراهم شده است. در بعد جغرافیایی و توزیع فضایی قدرت سیاسی در پهنه سرزمین، بدلیل تک ساخت بودن نظام سیاسی، نهادهای متناظر حکومتی در سطح منطقه‌ای و استانی وجود ندارد (حافظ‌نیا، ۱۳۸۷: ۲۵۹-۲۷۰)؛ لکن نهادهای محلی در قالب شوراهای اسلامی به عنوان نمادی از دولت محلی، در ساختار سیاسی و قانون اساسی ایران مطابق اصل هفتم قانون اساسی حضور دارند.

قانون‌گذار، شوراهای محلی و منطقه‌ای را به لحاظ قدرت تصمیم‌گیری و حوزه اختیارات هم‌شأن مجلس شورای اسلامی در نظر گرفته است؛ ولی جایگاه مجلس در سطح ملی بوده و قدرت تصمیم‌گیری و قانون‌گذاری در سطح ملی را دارد و شوراها در سطح محلی از قدرت تصمیم‌گیری برخوردار هستند. این درک از توان تصمیم‌گیری و استقلال عمل نسبی برای شوراهای محلی در قانون اساسی به صورت خیلی مبهم بیان شده است. فصل هفتم قانون اساسی در قالب اصول یکصد و یکصد و ششم، چارچوبی را برای فعالیت شوراهای محلی در نظر گرفته است که متفاوت از اصل هفتم قانون اساسی است. در تمامی اصول فصل هفتم که به شوراها اختصاص دارد، بر خلاف انتظار، در هیچ موردی حتی در امور محلی، به «صلاحیت وضع مقررات» که صلاحیت ذاتی شوراها است، اشاره‌ای نشده است. اصل یکصد و یکصد و ششم قانون اساسی، تنها اصلی است که به گونه‌ای می‌توان هدف از تشکیل شوراهای محلی را در آن دید. بر اساس این اصل، «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که

تمرکززدایی و ایجاد یا تقویت نهادهای مردمی نشده است (سیاست‌های کلی نظام ابلاغیه ۱۳۸۵/۹/۱۵ و سند چشم‌انداز بیست‌ساله ج.ا.ایران مصوب ۱۳۸۲). در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور، نقش هر یک از سازمان‌ها و مؤسسات ذی‌ربط در توسعه تشریح گردیده است؛ همچنان که در جدول شماره (۱) مشاهده می‌شود موضوع شوراهای محلی، به خصوص شوراهای شهری به نحوی مورد تأکید و توجه قانون‌گذار بوده است.

اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند...» (قانون اساسی ج.ا.ایران، ۱۳۸۷: ۷۱). استفاده از واژه نظارت در این جای تأمل داشته و البته محل انتقاد است؛ زیرا شوراهای محلی اصولاً، نهادهای نظارتی نیستند؛ بلکه نهادهای تصمیم‌گیر بوده و در حیطه تصمیماتی که اتخاذ می‌کنند، برخی فعالیت‌های نظارتی را نیز انجام می‌دهند. استفاده از این واژه در عمل، صلاحیت تصمیم‌گیری شوراها را به نظارت تا حدود زیادی کاهش داده است. با استناد به واژه «نظارت» و مفهوم عرفی آن، برخی از صلاحیت‌های شوراهای محلی مورد تردید قرار گرفته است. در واقع، بر اساس این نظریه، واژه نظارت مفهوم «انتخاب، نصب و تصویب» را دربر نمی‌گیرد. استناد به اصل یک‌صدم قانون اساسی توسط شورای نگهبان موجب شده که این شورا، صلاحیت شوراهای اسلامی را فقط نظارتی دانسته و مواردی از جمله «انتخاب شهردار» و تمام اختیارات تصویبی شوراها را «زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یک‌صدم قانون اساسی» قلمداد کند^۱ (آقایی طوق، ۱۳۸۷: ۱۲۹-۱۳۲). این تفسیر از قانون اساسی بر شوراهای شهر نیز تسری یافته است.

سیاست‌های کلی نظام، سند چشم‌انداز بیست‌ساله (۱۴۰۴) و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه ایران بعد از قانون اساسی از اسناد بالادست مهمی هستند که فرایند توسعه کشور در آن تجلی می‌یابد. ملاحظه مفاد سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز بیانگر آن است که استراتژی محلی‌گرایی و تمرکززدایی در پهنه جغرافیایی نادیده گرفته شده است و به غیر از هدف «دستیابی به کشوری توسعه‌یافته متناسب با مقتضیات فرهنگی و جغرافیایی» در سند چشم‌انداز که به نوعی مفهوم محلی‌گرایی و توجه به مقتضیات جغرافیایی را در خود دارد، در باقی اهداف هیچ اشاره‌ای به موضوع

۱. برای مطالعه بیشتر به مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ مراجعه گردد.

جدول ۱: وضعیت شوراهای شهر در برنامه‌های ۵ ساله توسعه ایران

ردیف	برنامه توسعه	مفاد قانونی
۱	برنامه اول ۱۳۶۸-۱۳۷۲	در این برنامه توسعه، شوراهای اسلامی به‌طور کلی مورد غفلت قرار گرفتند و شهرداری‌ها به‌طور مجرد و به‌عنوان بدنه‌ای از دولت مورد توجه واقع شدند.
۲	برنامه دوم ۱۳۷۴-۱۳۷۸	در برنامه دوم توسعه، تشکیل شوراهای شهر در بند ۴ قسمت ۸ (تقویت مشارکت عامه مردم و اتخاذ تدابیر لازم برای نظارت شایسته و پیوسته بر اجرای برنامه) پیش‌بینی شده بود. در بند ۴ قانون‌گذار بر «ایجاد شوراهای استان، شهر و دهستان و روستاها و نظارت این شوراهای بر تمام امور عمرانی، فرهنگی، اجرایی و اقتصادی محدوده این شوراهای» متعهد شده بود. متعاقب این ماده شاهد شکل‌گیری شوراهای در سال ۱۳۷۷-۱۳۷۸ هستیم. بند ۴ قسمت ۸ برنامه نشان می‌دهد که قانون‌گذار برای شوراهای اختیارات بیشتری در حوزه خود قائل شده است. در این برنامه توسعه، شهرداری‌ها فاقد ارتباط منسجم با شوراهای شهر هستند؛ زیرا که قالب کلی و مفاد برنامه، حاکی از آن است که شهرداری‌ها جزئی از بدنه دولت محسوب می‌شوند.
۳	برنامه سوم ۱۳۷۸-۱۳۸۳	در این برنامه، شوراهای شهر در فصل اول که مربوط به اصلاح ساختار اداری و مدیریت است، مورد توجه واقع شده است. در بند ۵ ماده ۱۴ همین فصل که مربوط به وظایف و اختیارات شورای عالی اداری است به «شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضرور و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر» اشاره شده است. ماده ۱۳۳ بند ج: «تعرفه‌های آب بها، حق انشعاب و هزینه دفع فاضلاب، در چارچوب ضوابط و سقف مصوب شورای اقتصاد و با پیشنهاد شرکت آب و فاضلاب و تصویب شورای اسلامی شهر تعیین می‌گردد. شهرهای جدید فاقد شورای اسلامی شهر مشمول تعرفه مصوب نزدیکترین شهر مجاور هستند». ماده ۱۳۶: «به دولت اجازه داده می‌شود با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرائی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد، براساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همراه با منابع تأمین اعتبار ذی‌ربط به شهرداری‌ها واگذار کند». مواد ۱۵۶، ۱۶۱، ۱۶۳ و ۱۶۶ بیشتر بر نقش مشارکتی و همکاری شوراهای شهر و شهرداری‌ها در امور فرهنگی و هنری تأکید داشته است.
۴	برنامه چهارم ۱۳۸۴-۱۳۸۹	در این برنامه توسعه، مواد برنامه سوم تکرار شده است. مواد ۱۰۵، ۱۰۷، ۱۱۵ و ۱۵۴ تکراری از مواد ۱۵۶، ۱۶۱، ۱۶۳ و ۱۶۶ و ۱ برنامه سوم توسعه است.
۵	برنامه پنجم ۱۳۸۹-۱۳۹۴	در این برنامه توسعه به مدیریت یکپارچه شهری توجه خاصی شده است. مطابق ماده ۱۷۳ «دولت مجاز است در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها اقدام قانونی به عمل آورد.» در قانون مدیریت خدمات کشوری و در فصل چهاردهم که مربوط به شورای عالی اداری است بر امر واگذاری فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی، همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات اداری با شوراهای اسلامی تأکید شده است (بند ۹) (قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶/۷/۸). مطابق ماده ۱۷۴ «شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط موظفاند تا پایان سال اول برنامه از طریق تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها به اعمال سیاست‌های ذیل اقدام نمایند» الف. کاهش نرخ عوارض صدور پروانه ساختمانی در کاربری‌های تجاری، اداری، صنعتی متناسب با کاربری‌های مسکونی همان منطقه با توجه به وضعیت اقلیمی و موقعیت محلی و نیز تبدیل این عوارض به عوارض و بهای خدمات بهره‌بردار از واحدهای احداثی این کاربری‌ها و همچنین عوارض بر ارزش افزوده اراضی و املاک، ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری؛ ب. تعیین سهم شهروندان در تأمین هزینه‌های خدمات عمومی و شهری، نگهداری، نوسازی و عمران شهری و همچنین تعیین سهم دولت در ایجاد زیرساخت‌های توسعه، عمران شهری و حمل و نقل؛ ج. تبدیل عوارض موضوع درآمد شهرداری‌ها از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات؛ د. تعیین ضمانت اجرایی برای وصول عوارض، بهای خدمات و سایر درآمدهای قانونی شهرداری‌ها؛ ه. افزایش تراکم زمین‌های مشجر با سطح اشغال کمتر نسبت به زمین‌های غیرمشجر با سطح اشغال بیشتر؛ و. تقویت ساز و کارهای مدیریت و نظارت بر هزینه‌کرد شهرداری؛ ز. برون‌سپاری وظایف قابل واگذاری و هدایت بودجه شهرداری‌ها به سمت هزینه‌کرد در حوزه وظایف اصلی و قانونی آن‌ها و ممنوعیت پرداخت هرگونه هزینه از اعتبارات شهرداری به دستگاه‌های اجرایی؛ مطابق ماده ۱۷۵ «در جهت ایجاد درآمد پایدار برای شهرداری‌ها» الف. سازمان امور مالیاتی موظف به ارائه اطلاعات درآمد مشمول مالیات مشاغل در حدود مقرر در قوانین مرتبط با شهرداری‌ها است. ب. تبصره (۲) ماده واحده قانون تأسیس شرکت قطار شهری تهران و حومه مصوب ۱۳۵۴/۲/۱۶ به سایر شهرداری‌ها و تونل‌های زیرزمینی آب و فاضلاب، ترافیکی و خدماتی تسری می‌یابد.

منبع: برنامه‌های ۵ ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

- انتخابات اعضای شورا، لغو عضویت و انحلال

شوراهای شهر

۱- انتخابات اعضای شورا

یکی از معیارهای مهم در تشکیل نهادهای محلی، نحوه انتخاب اعضای این نهادهای محلی است. اعضای شوراهای شهر در ایران به صورت مستقیم، عمومی، با رأی مخفی و اکثریت نسبی آرای عموم مردم انتخاب می‌شوند (ماده ۱۷ اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶)؛ بنابراین معیار انتخاب مستقیم شوراهای شهر توسط مردم شهر رعایت می‌گردد. با ملاحظه مواد ۲۵ و ۲۶ قانون شوراهای دربارۀ شروط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان، شرط یک‌سال سکونت در محل برای انتخاب‌کنندگان - به استثنای شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت - و سکونت اعضای شورا - برای انتخاب‌شوندگان - در محل، در طی عضویت، از شروط عضویت برای افراد در شوراهای شهر است (تبصره ۲ ماده ۲۶ اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) که بر این اساس مؤلفه محلی بودن اعضای شورا در قانون منظور شده است. مطابق ماده ۳۲، به منظور برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر، هیأت اجرایی شهرستان، به ریاست فرماندار و عضویت رئیس اداره ثبت احوال، رئیس اداره آموزش و پرورش و هشت نفر از معتمدان محدوده شهرستان تشکیل می‌شود (قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی).

۲- انحلال شورای شهر و سلب عضویت اعضای

الف) انحلال شورای شهر

مطابق ماده ۷۹ قانون شوراهای (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ و ۱۳۸۶/۸/۲۷)، به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراها از وظایف قانونی، هیأت‌هایی به نام هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات تشکیل می‌یابد. هیأت حل اختلاف مرکزی شامل اعضای از قوه مجریه (یکی از معاونان رئیس جمهور، معاون ذی‌ربط وزارت کشور)، قوه قضائیه (رئیس یا یکی از

مطابق ماده ۵۳ قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵/۳/۱، کیفیت نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی کشور طبق مواد ۷۳، ۷۴، ۷۵ و ۷۶ قانون مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹ خواهد بود. مطابق این قوانین به منظور نظارت بر امر انتخابات شوراها، هیأت مرکزی نظارت بر امر انتخابات شوراهای اسلامی کشور متشکل از سه نفر از اعضای کمیسیون شوراها و امور داخلی و دو نفر از اعضای کمیسیون اصل نود، به انتخاب مجلس شورای

از نوبت به موضوع رسیدگی خواهد کرد (تبصره ۲ ماده ۸۲ اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷). غیبت غیرموجه اعضای شورای شهر در طول یک سال - دوازده جلسه غیرمتوالی و یا شش جلسه متوالی - با تشخیص و تصویب شورا، منجر به سلب عضویت می‌گردد (ماده ۸۲ مکرر ۲ الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶). فرد یا افراد سلب عضویت شده می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند. دادگاه مذکور خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رأی آن قطعی و لازم‌الاجرا است (تبصره ۳ ماده ۸۲ الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷).

- شخصیت حقوقی شورای شهر

یکی از مؤلفه‌های نهادهای غیرمتمرکز و شورای شهر، امکان طرح و اقامه دعوی است. این امکان از مؤلفه‌های شخصیت حقوقی است. بدون وجود شخصیت حقوقی، نهاد غیرمتمرکز فاقد توان انجام ایفای وظایف و کارکردهای خود خواهد بود (حبیب نژاد، ۱۳۸۸: ۱۲۰). به موجب ماده ۱۷ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری در سال ۱۳۶۱، شوراهای شخصیت حقوقی برخوردار بودند (قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ و اصلاحات بعدی)؛ اما در قانون ۱۳۷۵ شوراهای اصلاحیه‌های بعدی، این موضوع نادیده گرفته شده است. در مقابل، مطابق ماده ۳ قانون شهرداری، شهرداری دارای شخصیت حقوقی است (قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی).

- بودجه و منابع مالی شورای شهر - شهرداری

مطابق ماده ۲۲ قانون ۱۳۶۱ شوراهای بودجه از طریق زکات و درآمدهای محلی و در صورت لزوم از طریق عوارض وضع شده در مقابل خدمات ارائه شده تأمین خواهد شد و کمبودهای آن از راه کمک‌های

معاونان دیوان عدالت اداری، یکی از معاونان دادستان کل)، قوه مقننه (دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به پیشنهاد کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی به تصویب مجلس شورای اسلامی) و شوراهای اسلامی کشور (سه نفر از اعضای شورای عالی استان‌ها) است که عهده‌دار رسیدگی به شکایات از شورای استان و شورای عالی استان‌ها و شورای شهر تهران است. هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان به عضویت و ریاست استاندار، عضویت رئیس کل دادگستری استان، دو نفر از نمایندگان مجلس استان و یک نفر از اعضای شورای استان جهت رسیدگی به شکایات از شورای شهر (و شورای شهرستان) تشکیل می‌شود. مطابق ماده ۸۰ (تبصره ۱ الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) اعتراض به مصوبات شورای شهر (و شورای شهرستان) توسط فرماندار یا شورای استان و سایر اشخاص است. مطابق ماده ۸۱، انحلال شورای شهر به دلیل اقدام برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور یا حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن‌را به نحوی به عهده دارد به پیشنهاد هیأت حل اختلاف استانی و تأیید هیأت مرکزی حل اختلاف قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود. البته صدور رأی قطعی در مورد شوراهای منحل شده در صورت اعتراض شوراها به رأی هیأت حل اختلاف مرکزی به عهده دادگاه صالح است.

(ب) سلب عضویت اعضای شورا

مطابق ماده ۸۲، احراز مجازات و سلب عضویت اعضای شورای شهر به دلیل تخلفات قانونی با پیشنهاد شورای استان یا استاندار و تصویب هیأت حل اختلاف استان خواهد بود (ماده ۸۲ مکرر ۱ الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷). چنانچه عضو شورای شهر به یکی از مجازات‌های بندهای ۴ تا ۸ ماده ۸۲ محکوم شود می‌تواند ظرف بیست‌روز از تاریخ ابلاغ رأی به هیأت حل اختلاف مرکزی شکایت نماید. هیأت مذکور خارج

شهرداری بگیرد و در عین حال بر خود شهرداری نظارت نماید نوعی تناقض قائل هستند (پیران، ۱۳۸۱: ۲۹۹)؛ در حالی که این رابطه بین قوه مقننه و قوه مجریه حاکم است و این رابطه ظاهراً به لحاظ حقوقی محلی از اعراب ندارد.

اختیارات و استقلال عمل شوراهای شهر در ارتباط با سازمان های دولتی

با نگاهی به قوانین تصویبی در مورد شوراهای شهر در طول سه دهه اخیر شاهد تغییر و تحولاتی بوده‌ایم و به نظر می‌آید تفسیرهای متفاوت از قانون اساسی و ماهیت شوراهای شهر در این تحولات تأثیر مهمی داشته‌اند که با تشریح این روند بهتر می‌توان به این نکته پی برد.

مطابق ماده ۱۵ قانون ۱۳۶۱، استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری دارای حق شرکت در جلسات شوراهای حوزه مسئولیت خود بوده و در صورت لازم دانستن شوراها، مکلف به حضور هستند؛ این تکلیف برای مقامات ذی‌ربط در قانون سال ۱۳۷۵ حذف گردیده است. مطابق مفاد قانون شوراها، شوراهای ذی‌ربط موظف به شرکت در جلسات نهادهای دولتی، بنا به درخواست‌های نهادهای دولتی هستند؛ لکن این وظیفه برای حضور نهادهای دولتی در جلسات شوراها در نظر گرفته نشده است (مواد ۱۰، ۱۳ و ۱۴). ماده ۱۸ قانون سال ۱۳۶۱، تصریح می‌نماید که شوراها می‌توانند اطلاعات لازم در ارتباط با وظایف شورا را از ادارات و سازمان‌های وابسته به دولت بخواهند و آنان موظف‌اند اطلاعات لازم را در اختیار آن شورا قرار دهند؛ این ماده در قانون سال ۱۳۷۵ حذف شده است.

رویکرد مبهم به شوراها در فصل هفتم قانون اساسی، در تدوین قوانین عادی شورای شهر کاملاً نمود دارد. ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ در ۳۴ بند به شرح وظایف شورای اسلامی شهر پرداخته است.

دولت به درخواست شورای عالی استان‌ها از محل درآمدهای عمومی جبران می‌شود (قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ و اصلاحات بعدی). بر اساس ماده ۷۱ قانون سال ۱۳۷۵، شورای شهر هم‌زمان با تصویب بودجه شهرداری، مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری، بودجه شورای شهر را تصویب می‌نماید (بند ۱۲). هر چند مطابق قانون شوراها، این نهاد اختیار تصویب عوارض و بهای خدمات را دارد (ماده ۷۱ بند ۱۶)؛ اما مشکلات و محدودیت‌های مختلفی در این زمینه وجود دارد. مطابق تبصره ماده ۷۷ «وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض را منطبق بر آیین‌نامه مصوب نداند، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام کند» (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷). همچنین، بررسی اسناد بالادستی توسعه کشور از جمله برنامه‌های ۵ ساله توسعه بیانگر آن است که برقراری هر گونه وجه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی بایستی مطابق قانون برنامه توسعه جاری باشد (از جمله برنامه سوم توسعه). نهادهای حاکمیتی و نظارتی از جمله دیوان عدالت اداری نیز به تأسی از این برنامه‌های توسعه، قوانین عادی شوراها و یا قوانین اداری دیگر، محدودیت‌هایی را در زمینه وضع و اخذ عوارض از سوی شورای شهر قائل شده است (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۰: شماره ۱۶۴۷۶؛ ۱۳۸۲: شماره ۱۷۱۴۱؛ ۱۳۸۴: شماره ۱۷۷۶۱؛ ۱۳۹۲: شماره ۱۹۹۴۰ و ۱۹۹۰۵ و...). با توجه به اینکه قانون‌گذار منابع مالی پایدار برای شوراهای شهر و شهرداری‌ها تعریف نکرده است؛ در نتیجه، این نهادهای مردمی برای تأمین منابع مالی به منظور انجام وظایف خویش، به تراکم فروشی و تغییر کاربری متوسل می‌شوند یا اینکه از عمل به تکالیف قانونی خود ناتوان می‌مانند. معمولاً برخی کارشناسان بر رابطه شورا - شهرداری در باب تنظیم بودجه ایراد گرفته و اینکه شورا باید بودجه‌اش را از

جدا از عدم قید اصطلاح «اختیارات شوراها» در عنوان قانون عادی شوراها، در ماده فوق عنوان اختیار از شرح وظایف شوراها حذف شده است. این در حالی است که تفسیر حقوقی وظیفه (وظایف) و اختیار (اختیارات) متفاوت از یکدیگر هستند و صرف وجود واژه وظیفه (وظایف) می‌تواند به شوراها نقشی تشریفاتی دهد. با ملاحظه ماده ۷۱ می‌توان تحلیل‌های ذیل را ارائه کرد:

- در شرح وظایف به مواردی همچون «بررسی و شناخت کمبودها»، «همکاری با نهادهای دولتی»، «برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم»، «تشویق و ترغیب مردم»، «تشکیل انجمن‌ها و نهادهای محلی»، «همکاری با شورای تأمین شهرستان» اشاره شده است (بندهای ۲، ۴، ۵، ۶، ۷ و ۳۳) که از این‌گونه اصطلاحات نمی‌توان مفهوم تصمیم‌گیری و مدیریت محلی را درک نمود. در این بندها به مجموعه‌ای از فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با مشارکت مردم و همکاری سازمان‌های دولتی اشاره شده است. پاسخگو بودن مدیران سازمان‌های دولتی شهر به مسئولان مافوق، موجب شده تا آنها درخواست‌های اعضای شوراها را مهم تلقی نکنند. در صورت امتناع مدیران دولتی از پاسخگویی به تقاضاهای شورا، هیچ‌گونه ضمانت اجرایی مشخص وجود ندارد. قانون‌گذار در این بندها جایگاه شورای شهر را در حد ضابط دستگاہ‌های دولتی قرار داده است؛ اجرای این بندها باید به درخواست، موافقت و هماهنگی دستگاہ‌های ذی‌ربط باشد. قانون‌گذار در این مواد نگاه کلی به شرح وظایف داشته و ابهام زیادی در مورد نوع خاصی از فعالیت‌های مزبور و هم‌پوشانی و تداخل با سازمان‌های دیگر وجود دارد؛ همچنین نوع تعامل به فراخور فعالیت، مابین شورا و سایر دستگاہ‌ها در بندهای مزبور دیده نمی‌شود. هیچ ضمانتی مبنی بر

اعمال نظرات شورا و یا محور بودن تصمیمات شورا در خصوص خدمات شهری وجود ندارد (بند ۳۲).

- در بیشتر مواد، مصوبات و تصمیمات شورای شهر منوط به تأیید و موافقت نهادهای دولتی است. تصویب طرح حدود شهر (بند ۱۱)، تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری (بند ۱۵)، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر (بند ۱۶ و ماده ۷۷)، بررسی و تأیید طرح‌های هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها (بند ۳۴)، مواردی هستند که اجرایی شدن آنها باید به موافقت و تأیید نهادهای دولتی برسد. با ملاحظه بندهای مربوط به وظایف و اختیارات شورای شهر، دولت محوری در اجرای وظایف شوراها مشخص است. باید نقش سازمان‌های دولتی از منظر رعایت و عدم رعایت قانون توسط شوراها ملاحظه گردد؛ در واقع نوع نظارت دولت بر امور مذکور باید از نوع قانونی باشد و نه از نوع سلسله مراتبی. نظارت سلسله مراتبی بر امور شورای شهر، موجب عدم کارایی شورا شده و در تضاد با تمرکززدایی است و شوراها را شهر را تبدیل به ابزار اجرایی قوه مجریه در سطح محل می‌کند. در تصویب نهایی بندهای فوق، شوراها شهر نقشی ندارند؛ برای مثال، مطابق قانون شورای عالی شهرسازی و معماری، مرجع تصویب طرح‌های جامع شهرسازی و طرح تفصیلی شهری بر عهده این شورا است (ماده ۲ و ۵ قانون شورای عالی شهرسازی و معماری). مطابق ماده ۵ شورای مزبور، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری در هر استان بر عهده کمیسیون مذکور در همین ماده است. در این کمیسیون، رئیس شورای اسلامی شهر ذی‌ربط بدون حق رأی عضویت دارد (قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری، مصوب ۱۳۵۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی)؛ بنابراین شورای شهر در تصویب نهایی آن هیچ نقشی ندارد.

شهرسازی و معماری، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان^۱؛ لذا امکان هماهنگی، همکاری و تشریک مساعی با نهادهای ذی‌ربط خیلی محدود خواهد بود (برای آگاهی از ارتباط شورای شهر با نهادهای دولتی و غیردولتی به جدول شماره ۲ مراجعه نمایید).

- بقیه مواد قانونی شوراها مربوط به حوزه اختیارات شورای شهر بر حوزه شهرداری است. با ملاحظه قانون ۱۳۷۵ شوراها و اصلاحیه‌ها و الحاقات بعدی آن، انتخاب شهردار جزء اختیارات شورای شهر است؛ مطابق تبصره ۳ بند ۱ ماده ۷۱ قانون شوراها، شهردار با حکم وزیر کشور و یا استاندار منصوب می‌گردد. با نگاهی بر وظایف شورای شهر بر امور شهرداری این درک حاصل می‌شود که امروز اغلب مسائل و امور شهری خارج از حوزه صلاحیت شوراها و شهرداری بوده و تصمیم‌گیری و اقدام در خصوص آنها بر عهده ارگان‌های مختلف دولتی نهاده شده است. برای نمونه، تصویب مقررات برای تنظیم آب‌های شهر و اجاره و استیجار آب که برای مصرف شهر ضروری است، به موجب قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۱ بر عهده این شرکت‌ها است. همچنین، بررسی و موافقت با تهیه وسایل برق و به طور کلی اداره امور مربوط به برق و روشنایی بر اساس قانون سازمان‌های برق ایران مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۹ در حوزه اختیارات سازمان‌های برق منطقه‌ای؛ و در عین حال نظارت بر بیمارستان‌ها، پرورشگاه‌ها و رفع اختلافات صنفی به ترتیب در حوزه اختیارات وزارت بهداشت و درمان، سازمان بهزیستی، اتحادیه اصناف و وزارت بازرگانی قرار دارد. مطابق قوانین سابق و از جمله قانون شهرداری (۱۳۳۴) تصمیم‌گیری در خصوص امور ذکر شده و دیگر امور مهم شهری در اختیار انجمن‌های شهر بوده است (هریسی نژاد، ۱۳۸۹: ۴۲۰).

در مقابل اختیارات محدود شورای شهر باید به این نکته مهم اشاره کرد که در شرح وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها هیچ قانونی مبنی بر پیروی از مصوبات شورای شهر وجود ندارد؛ حتی در بیشتر موارد شورای شهر در سازمان‌هایی که به لحاظ کارکردی با شورا در ارتباط هستند فاقد عضو می‌باشند و یا عضویتشان جنبه تشریفاتی دارد (شورای عالی

۱- عضویت رئیس شورای استان در جلسات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بدون حق رأی است (ماده ۷۸ مکرر ۱ بند ۷ الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷). مطابق ماده ۹۴ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶ و اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) استانداران، فرمانداران و بخشداران موظفانند در تمام شوراها و کمیته‌های تخصصی مرتبط با وظایف شوراها (به‌جز کمیته برنامه‌ریزی شهرستان) که در سطح منطقه تشکیل می‌دهند از نماینده شوراها، بخش، شهر، شهرستان و استان در مقام عضو ناظر جهت شرکت در جلسات دعوت به عمل آورند.

جدول ۲: رابطه شورای شهر با نهادهای دولتی و غیردولتی^۱

ردیف	نهاد مربوطه	نوع ارتباط با شورای شهر
۱	شهرداری	شهرداری به عنوان سازمان عمومی و غیردولتی، مجری مصوبات و تصمیمات شورای شهر است؛ به غیر از اموری که به صراحت قانون خارج از اختیارات شورا بوده و مصوبه شورا را ملزم به موافقت و تأیید سازمان‌های دولتی می‌نماید. شهرداری در آیین‌نامه‌ها و قوانینی که اعمال می‌کند باید مطابق سیاست‌های سازمان فرادست چون: وزارت کشور، وزارت مسکن و شهرسازی، شورای عالی شهرسازی و معماری و دیگر نهادهای دولتی عمل نماید.
۲	وزارت کشور	برگزاری انتخابات شوراهای شهر؛ حضور در هیأت اجرایی انتخابات؛ حضور در هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات
		تدوین آیین‌نامه اجرایی شورای شهر به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت وزیران؛ تهیه و تدوین پیش‌نویس آیین‌نامه‌های پیش‌بینی شده در قوانین مربوط به شوراهای اسلامی کشور برای ارائه به هیأت دولت جهت تصویب نهایی با همکاری و هماهنگی شورای عالی استان‌ها؛ پیگیری تهیه آیین‌نامه‌های داخلی شوراهای اسلامی کشور از طریق شورای عالی استان‌ها؛ طراحی، تدوین و اجرای جداول عملیاتی، جدول‌های گانت برای اجرایی کردن قانون و آیین‌نامه شوراهای شهر؛ تهیه و تدوین پیش‌نویس لوایح پیشنهادی با همکاری واحدهای ذی‌ربط در وزارت کشور برای اجرای اصول قانون اساسی پیرامون تشکیل شوراهای اسلامی و اصلاح و بهینه‌سازی قانون شوراها.
		تدوین شروط احراز تصدی سمت شهردار به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت دولت؛ وصول حکم شهردار بعد از انتخاب شورای شهر توسط وزارت کشور و استانداری.
		صدور مأموریت تمام‌وقت یا پاره‌وقت اعضای شورا توسط استانداری با توجه به دستورالعمل سازمان امور اداری و استخدامی (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی).
		تأیید و موافقت وزارت کشور با اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری که به تصویب شورای شهر رسیده است؛ همچنین بررسی و تصویب سازمان و تشکیلات شهرداری‌ها به وزارت کشور واگذار شده است.
		تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی با همکاری شهرداری به شورا واگذار شده است که باید به تأیید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی برسد.
		تعیین نوع و میزان عوارض و درآمد شهرداری از طرف شورای شهر با در نظر گرفتن مقررات اعلامی وزارت کشور.
		آموزش اعضای شورای شهر توسط وزارت کشور به منظور اجرای هماهنگ قانون شوراهای اسلامی کشور در تمامی شهرها.
		ارائه نسخه‌ای از مصوبات، اموال، درآمد و هزینه‌های شهرداری که به تصویب شورا رسیده است به وزارت کشور و واحدهای تابعه وزارت کشور.
		بررسی و رسیدگی به آن دسته از مصوبات شوراهای شهر که مسئولیت اجرایی آن از وظایف شهرداری‌ها است و ارائه نقطه‌نظرات و پیشنهادها لازم به معاونت امور اجتماعی و شوراها جهت اعمال از طریق مجاری ذی‌ربط.
		همکاری با استانداری‌ها در زمینه ایفای وظایف اجرایی مربوط به شهرداری‌ها در شهرهایی که فاقد شورای شهر هستند و نظارت بر حسن اجرای امور مذکور؛
		پیگیری مسائل مربوط به شوراها که توسط واحدهای ستادی و استانی به وزارت کشور منعکس می‌شود و تلاش برای رفع مشکلات و ابهامات با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط.
		بررسی صورت‌جلسات و مصوبات شوراهای اسلامی و رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی در این مورد و اعلام موارد مغایر با قانون شوراها به مراجع ذی‌ربط.
		بررسی و سامان‌بخشی به نحوه بررسی مصوبات شوراهای اسلامی توسط استانداران، فرمانداران و بخشداران.
		طراحی و اجرای نظام‌های ارزیابی اثر بخشی و کارآمدی مدیریت‌های شورایی در نظام مدیریت شوراها.
طراحی و اجرای نظام ارزیابی، بازرسی و سنجش مستمر نحوه اجرای قانون شوراها توسط شوراها عوامل ستادی وزارت کشور.		
تشکیل و ایجاد دبیرخانه هیأت مرکزی حل اختلاف برای انجام وظایف قانونی؛ بررسی موارد سلب عضویت اعضای شوراهای اسلامی و طرح در هیأت مرکزی حل اختلاف؛ بررسی پیشنهادها هیأت‌های حل اختلاف استان‌ها در مورد انحلال شوراها؛ پشتیبانی، هدایت و انسجام دبیرخانه هیأت‌های حل اختلاف مرکزی و استان‌ها و شهرستان‌ها؛ بررسی و پیگیری اموری که دبیرخانه هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات ارجاع نماید.		
ارتباط و همکاری با سطوح مختلف شوراهای اسلامی کشور به منظور بررسی مسائل، مشکلات و درخواست‌های آنها و انعکاس به مراجع ذی‌ربط برای اجرای هر چه مطلوب تر وظایف شوراهای مزبور.		
بررسی تطبیقی قانون شوراهای اسلامی با قوانین پارلمان‌ها و حکومت‌های محلی در جهان و ارائه نقطه‌نظرات و پیشنهادات؛ هماهنگی لازم با مجامع بین‌المللی، حکومت‌های محلی جهان و غیره برای انجام سفرهای خارجی اعضای شوراهای اسلامی از		

۱. در معرفی سازمان‌ها، بیشتر به سازمان‌های پرداخته شده است که بر اساس قوانین عادی و آیین‌نامه اجرایی شوراها و سایر اسناد بالادستی، با این نهاد مردمی در ارتباط هستند؛ لذا سازمان‌هایی که بیشتر با شهرداری در ارتباط هستند در این جدول مورد بحث واقع نشدند.

		طریق وزارت امور خارجه و دیگر مراجع ذیصلاح و جمع بندی نتایج این سفر و گزارش آن به مسئولین ذی ربط. تشکیل کمیته های علمی، فرهنگی، آموزشی و حقوقی تخصصی امور شورایی. جمع آوری و تهیه آمار و اطلاعات مورد نیاز در زمینه شوراهای اسلامی و بررسی اقدامات و عملکرد آنها .
		اعضای شورای شهرستان، استان و شورای عالی استانها در هیات نظارت شهرستان، استان و کشوری سازمان‌های مردم نهاد به همراه نماینده وزارت کشور (فرماندار، استاندار و معاون وزیر کشور) و نماینده سازمان‌های مردم نهاد حضور دارند. سازمان‌های مردم نهاد زیر نظر وزارت کشور تشکیل می شوند.
۳	وزارت راه و شهرسازی	تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرحهای هادی و جامع شهرسازی با همکاری شهرداری به شورا واگذار شده است که باید به تایید وزارت راه و شهرسازی و وزارت کشور برسد. وزارت راه و شهرسازی به جای دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری در تشکیلات خود واحدی ایجاد می کند که تحت نظر معاونت شهرسازی و معماری آن وزارت وظایف زیر را انجام دهد. برخی از وظایف این وزارت خانه در ارتباط با مدیریت شهری عبارتند از: ۱- بررسی و اظهار نظر در مورد طرحهای جامع شهری؛ ۲- تنظیم و نحوه اجرای ضوابط، مقررات و آئین نامه های شهرسازی و معماری و طرحهای توسعه و عمران ملی، منطقه‌ای، ناحیه‌ای و محلی؛ ۳- نظارت در تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی و جلب نظر شورا و شهرداری مربوطه در حین تهیه طرحهای تفصیلی؛ ۴- نظارت بر اجرای مراحل گوناگون طرح های تفصیلی؛ ۵- اجرای طرح های عمران شهری....
۴	معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری	این نهاد جانشین سازمان مدیریت و برنامه ریزی شده است و شورای شهر با این نهاد از طریق شهرداری، وزارت کشور و سایر وزارتخانه‌ها در ارتباط است. در صورتی که در وظایف محوله تغییر زیادی صورت نگیرد، سازمان مذکور در امر برنامه ریزی (برنامه های توسعه کشور)، تعیین بودجه و نظارت - بطور غیرمستقیم از طریق سازمان‌ها و وزارتخانه های درگیر- بر بخش عمران شهری دخیل است. همچنین در امور اداری و استخدامی تایید و موافقت این معاونت در مورد سازمان اداری دبیرخانه شورا به تناسب سازمان شهرداری لازم است.
۵	قوه قضائیه	دیوان عدالت اداری و دادگستری به عنوان مرجع قضایی در ثبت نام، بررسی صلاحیت ها، تبلیغات انتخاباتی، اخذ رای، اعلام نتایج، مصوبات شوراها و لغو عضویت اعضای شوراها و انحلال شوراها (با عضویت در شورای حل اختلاف و رسیدگی به شکایت) حضور دارد.
۶	قوه مقننه	۱- حضور اعضای کمیسیون شوراها و امور داخلی و کمیسیون اصل نود در هیات مرکزی نظارت بر شوراها؛ در واقع نظارت بر امر انتخابات شوراها، شورای اسلامی کشور بر عهده قوه مقننه است؛ ۲- دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به پیشنهاد کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی به تصویب مجلس شورای اسلامی در هیات حل اختلاف مرکزی حضور دارند. در هیئت حل اختلاف استانی، دو نفر از نمایندگان مجلس استان حضور دارند؛ ۳- قوه مقننه با تصویب قوانین عادی و اجرایی شوراها، قوانین مربوط به شهر و تصویب بودجه کشور بر امور شوراها دخیل است.
۷	سایر سازمان ها	سازمان های حکومتی از جمله سازمان صدا و سیما (بخش برنامه‌های آموزشی، اعلامیه‌ها و اطلاعیه های مربوط به انتخابات). اداره ثبت احوال و اسناد (حضور رئیس اداره در هیات اجرایی شهرستان). اداره آموزش و پرورش (حضور رئیس اداره در هیات اجرایی شهرستان). نیروهای نظامی و انتظامی (حفظ نظم، آرامش و امنیت در دوران فعالیت های انتخاباتی) امام جمعه محل (یکی از ارکان حکومتی که به همراه نهادهای دولتی، نهادهای محلی، نهادها و موسسات غیردولتی در شهرها فعالیت دارند). معمدین محل، سازمان های غیردولتی، موسسات خیریه و غیره.

منبع: ۱- قوانین عادی و آیین نامه اجرایی شوراهای اسلامی شهر و روستا؛ ۲- شرح وظایف اداره کل امور شوراها و شهرداری های وزارت کشور؛ ۳- قانون شهرداری؛ ۴- شرح وظایف معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی؛ ۵- قانون تشکیل شورای عالی شهرسازی و معماری؛ ۶- آیین‌نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمان‌های مردم نهاد.

تجزیه و تحلیل و بحث

باعث شده است به فراخور زمان و شرایط موجود تفسیرهای مختلفی در این زمینه ارائه گردد. قوانین عادی شوراهای اسلامی در طول سه دهه اخیر دچار تغییرات ملموسی به لحاظ کاهش قدرت تصمیم گیری و استقلال عمل شورای شهر شده است. قوانین عادی شوراها و آراء نهادهای حقوقی و قضایی (برای مثال

با توجه به یافته‌های تحقیق، در خصوص ارتباط بین ماهیت عملکرد شوراهای شهری با نظام سیاسی نخستین موضوعی که جلب توجه می کند رویکرد مبهم قانون اساسی نسبت به شوراهای اسلامی بطور عام و شوراهای شهری به طور خاص است که این موضوع

شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری) از شورای شهر در مقام نهاد تصمیم‌گیر بر امور ذاتاً محلی، اندک هاله اقتدار محلی بر جای گذاشتند. شاید این ادعا درست باشد که در صورت اصلاح قانون اساسی در آینده، باید جایگاه شوراهای محل از جمله شورای شهر را مستحکم نمود تا از تفسیرهای محدود کننده بر عملکرد این نهادهای محلی دوری کرد؛ لکن در صورتی که اهمیت این نهاد محلی در زندگی سیاسی جامعه ایران احساس نشود، نباید انتظار داشت از نقشی تأثیرگذار در روند اداره امور محلی برخوردار باشد. هر چند که کلیت قانون اساسی ایران از این توانایی برخوردار است که با تفسیرهای موسع و گسترده، رویکرد غیرمتمرکز و یا نیمه متمرکز در اداره امور را بپذیرد.

بحث بعدی در ارتباط با ماهیت عملکرد شوراهای شهری به تبعیت از ماهیت نظام سیاسی، برنامه‌های توسعه کشوری است؛ ملاحظه برنامه‌های توسعه ایران، بیانگر توجه برنامه‌ریزان به اصول تمرکززدایی، تغییر نگاه از مدیریت دولتی به مدیریت خصوصی و مردمی است. تسلط برنامه‌ریزی بخشی در ایران و نبود مدیریت یکپارچه شهری، موجب شده است به شوراهای شهر توجه مطلوبی نشود؛ در برنامه‌های توسعه ایران، رابطه شورای شهر - شهرداری در مقام دو نهاد مکمل، از هم گسیخته است. در این برنامه‌های توسعه، مدل مدیریتی شورا-مدیر شهر در ایران نادیده گرفته شده است. شوراهای شهر در مقام نهاد سیاست-گذار شهری از جایگاه مشخص و قابل توجهی برخوردار نیستند و شهرداری‌ها بمنزله بازوی اجرایی تصمیمات شوراهای شهر، بیشتر نمود بدنه اجرایی دولت را دارند و ارتباط ارگانیک با شوراهای شهری ندارند که این امر مغایر با مدل مدیریت شهری ایران است.

مطابق یافته‌های پژوهش، در انتخابات اعضای شوراهای شهری، ویژگی انتخاب مستقیم و مخفی از

طرف اهالی محل رعایت می‌شود^۱؛ اما در مورد اعضای هیأت اجرایی و نظارت بر انتخابات شوراهای شهری ضعف وجود دارد. به عبارتی، به استثناء معتمدین محلی که آنها را فرمانداری با تأیید هیأت نظارت انتخاب می‌نماید؛ ترکیب حضور افراد در هیأت اجرایی بیانگر جایگاه شبه دولتی این هیأت است. همچنین ترکیب هیأت نظارت مرکزی و استانی، مشتمل بر اعضای قوه مقننه است که عنصری کاملاً حکومتی است؛ بنابراین این با اصل مردمی بودن برگزاری انتخابات شوراهای در تعارض است. هیأت نظارت شهرستان تا حدودی ویژگی مردمی را دارد. تأیید صلاحیت داوطلبین و صحت انتخابات شورای شهر بر عهده هیأت نظارت شهرستان است. واگذاری مسوولیت شورای شهر در غیاب شورای مزبور به مقام دولتی (استاندار) بر خلاف اصل تمرکززدایی و مردمی بودن نهادهای محلی است. باید در صورت انحلال، عدم شکل‌گیری و یا دوره‌های گذار در شورای شهر، مسوولیت شورای شهر به شورای مافوق یا به شورای عالی استان‌ها واگذار گردد؛ این موضوع در ماده ۱۳ قانون مصوب سال ۱۳۶۱ رعایت شده بود؛ لذا لازم است ماده مربوطه در قانون شوراها گنجانده شود. در قانون شوراها به شمارش آراء بلافاصله بعد از اختتام رای‌گیری هیچ اشاره‌ای نشده است.

مطابق یافته‌های پژوهش، ترکیب هیأت مرکزی حل اختلاف متشکل از قوای سه‌گانه و شورای عالی استان‌ها است؛ مزیت این هیأت در آن است که امکان انحلال شوراها به دلیل حضور قوای سه‌گانه و شورای عالی استان‌ها مشکل است؛ چرا که این امر خارج از حوزه اختیار قوه مجریه و مقننه قرار می‌گیرد. در هیأت حل اختلاف استان‌ها، قوای حکومتی و شوراهای

۱. انتخاب اعضای شورا به صورت شورای محله، منطقه و در نهایت شورای شهر (مطابق قانون سال ۱۳۶۱) موجب حضور نمایندگان از همه جای شهر است.

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲)، شوراهای شهری در امور مختص خود این توانایی را دارا خواهند بود که نسبت به نقض و ابطال آرا و مصوبات شوراها توسط وزارت کشور، نهادهای دولتی و هیأت‌های حل اختلاف (مرکزی و استانی) اقامه دعوا نمایند (این موضوع در قانون عادی شوراها پیش‌بینی شده است)؛ ب. عدم همکاری نهادهای دولتی با شوراهای شهری برخلاف قوانین مصرح، از طریق دیوان قابل پی‌گیری است؛ پ. شهرداری‌ها در مقام بازوی اجرایی شوراهای شهری، از شخصیت حقوقی مستقل از شوراها برخوردار نخواهند شد؛ اگر چه لازم است که با تنظیم سازوکاری قانونی در قوانین عادی شوراها و قانون شهرداری‌ها، این حق به شهرداری‌ها داده شود تا در برابر تصمیمات نادرست شوراهای شهری به هیأت حل اختلاف استانی و مرکزی و محاکم قضایی اقامه دعوی نماید.

از ویژگی‌های مهم نهادهای محلی، استقلال نسبی مالی و منابع تأمین بودجه است. در مدل مدیریتی شهری ایران، شوراهای شهری همزمان با تصویب بودجه شهرداری، بودجه شوراها را از محل درآمدها و بودجه شهرداری تصویب می‌نمایند. این در حالی است که شهرداری در مقام مؤسسه‌ای عمومی و غیردولتی تا حدودی زیادی از منابع دولتی منتزع است؛ بنابراین منابع درآمدی شهرداری در ایران وابسته به نوع خدمات ارائه‌شده و عوارض دریافتی است و به خاطر ابهام‌های قانونی، شهرداری معمولاً از منابع پراکنده، بی‌ثبات، غیرمعقول و در تضاد با توسعه شهری (فروش تراکم بدون توجه به ظرفیت‌های شهری، فروش اراضی و زمین‌های اطراف شهر و غیره) بهره می‌برد. قانون‌گذار باید برای شوراهای شهری علاوه بر تعیین عوارض، اجازه تعیین مالیات‌های محلی برای کسب درآمد را قائل گردد و منابع ثابتی توسط قانون‌گذار برای شوراهای شهری و شهرداری تعریف شود. در واقع

اسلامی (با ترکیب دیگری) حضور دارند. اما، نقص و ضعف هیأت مرکزی و استانی حل اختلاف در حکومتی بودن بدنه آن است؛ در واقع در هیأت مرکزی و استانی، اعضای شورا حضور کم‌رنگ دارند. در انحلال شوراهای شهر، نمایندگان شورای عالی استان‌ها در هیأت مرکزی نقش کمی دارند و هیأت استانی تنها قادر است پیشنهاد انحلال به هیأت مرکزی را بدهد. در همین خصوص، در صورت رأی به انحلال شورای شهر توسط هیأت مرکزی، این رأی به لحاظ قضایی قطعی نبوده و رأی نهایی منوط به رأی دیوان عدالت اداری و دادگاه است. در حوزه مجازات و سلب عضویت اعضای شوراهای شهری هم، به‌رغم این که در اصلاحیه‌های پیشین قانون شوراها، سلب عضویت اعضای شوراهای شهری در اختیار هیأت حل اختلاف مرکزی بود - هر چند قانون‌گذار در قانون جدید هم با مقرر کردن شروط ویژه، امکان طرح اعتراض و شکایت اعضای شوراهای شهری را در هیأت مرکزی قائل شده است - در مجموع اختیار تصمیم‌گیری به هیأت حل اختلاف استان‌ها داده شده است؛ باز هم رأی نهایی برای سلب عضویت اعضا همچون تمامی نهادهای کشوری (اعم از دولتی و غیردولتی) در اختیار دادگاه است. تحلیل یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که هیأت‌های حل اختلاف مرکزی و استانی از ماهیت مردمی ضعیفی برخوردار هستند و شایسته است ترکیب این هیأت‌ها به طور برابر، ترکیبی از نهادهای دولتی و اعضای شوراهای اسلامی، بالخصوص شوراهای عالی استان‌ها باشد.

مطابق آنچه که در این پژوهش بحث شد، ماهیت عملکردی شوراهای شهری مستلزم داشتن شخصیت حقوقی است؛ بنابراین باید در قانون اصلاح شوراها، به خصوص وظایف و اختیارات شوراهای شهری، قید شخصیت حقوقی مستقل گنجانده شود؛ در این صورت: الف. با توجه به ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری

منابع ثابت برای مدیریت شهری موجب می‌گردد روابط بین شهرداری و شورای شهری با سایر نهادهای دولتی منسجم گردد.

بحث دیگر این است که با توجه به رویه دولت‌ها و نوع نظام سیاسی حاکم بر آن‌ها نهادهای محلی از جمله انجمن‌ها و شوراها، از حیطة متنوعی از وظایف و اختیارات در امور محلی برخوردار هستند؛ به طوری که در اغلب کشورهای توسعه یافته، نهادهای محلی تمامی امور محلی را بر عهده دارند (به غیر از نهادهایی که کارکرد ملی دارند). شوراهای شهری در ایران بیشتر در حوزه شهرداری فعالیت دارند و تعامل کارکردی منسجمی بین آنها و دیگر سازمان‌های دولتی وجود ندارد. محدوده اختیارات و وظایف شوراها و شهرداری در ایران در مقایسه با دیگر کشورها، نشانگر جایگاه پایین این نهاد محلی در ایران در عرصه مدیریت شهری است. به گونه‌ای که شوراهای شهری و شهرداری تنها بخشی از مدیریت شهری را بر عهده دارند و در این امر مهم سازمان‌های دولتی هم دخیل هستند؛ بدون آن که ارتباط و انسجام ارگانیکی و هدفمندی بین آنها و شورای شهر - شهرداری وجود داشته باشد. دلیل عمده این امر، تمرکزگرایی و سیاست و برنامه‌ریزی بخشی در مدیریت شهری ایران است که از شکل‌گیری مدیریت واحد شهری جلوگیری کرده است؛ در حالی که برنامه‌ریزی و مدیریت بر عرصه شهری نیازمند نهادی با ویژگی‌های همچون تصمیم‌گیری یکپارچه، افقی و فرابخشی است. در واقع مدیریت یکپارچه شهری از موارد مهم در عرصه توسعه محلی محسوب می‌شود؛ ضرورت مدیریت یکپارچه شهری در ماده ۱۷۳ برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران مورد تأکید خاص قرار گرفته است (قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران). هدف از مدیریت یکپارچه شهری، تمرکز قدرت در اختیار

نهادهای دولتی از جمله فرمانداری‌ها نیست؛ بلکه واگذاری اختیارات و توان تصمیم‌گیری امور ذاتاً محلی (در این مورد امور شهری) در اختیار شوراهای شهری و شهرداری‌ها است. در واقع شهرداری‌ها در اکثر کشورهای توسعه یافته در عرصه برنامه‌ریزی راهبردی برای امور شهری، ارائه خدمات فرهنگی، تأمین خدمات آموزشی، حفاظت از محیط‌زیست، مبارزه با فقر، دخالت در بازار مسکن و زمین، دخالت در اقتصاد شهری، مدیریت زیرساخت‌های شهری، مدیریت مؤثر مالی و پژوهش‌های شهری فعال هستند (سعیدی، رضوانی و کاظمیان، ۱۳۸۲: ۱۳۱-۱۳۴). نگاه دولت‌محور به شهرداری‌ها در ایران موجب می‌شود که در نهادها (سازمان‌ها)، برنامه‌ها و قوانین شهری، شهرداری‌ها از جایگاه بالاتری نسبت به شوراهای شهری در سازمان‌های دولتی برخوردار باشند؛ در حالی که شهردار و شهرداری زیر نظر شورا فعالیت می‌کنند. در مجموع، تحلیل یافته‌های پژوهش نشان از آن دارد که قانون‌گذار اختیارات کمی به شوراهای شهری به طور خاص و تمامی نهادهای محلی به طور عام واگذار کرده است که ظاهراً دلایل عمده آن؛ وجود نظام سیاسی تک‌ساخت در ایران؛ تمرکزگرایی شدید در ساختار اداری - اجرایی؛ ترس از استقلال واحدهای سرزمینی پیرامونی در قالب تمرکززدایی (حافظ‌نیا، ۱۳۸۷)؛ ضعف و ابهام در قانون اساسی و قوانین عادی مربوط به شوراها؛ فقدان سنت‌های دموکراتیک (از کیا و جاجرمی، ۱۳۸۴: ۵۰ و ۵۱ و هریسی نژاد، ۱۳۸۹: ۴۲۲)؛ نهادینه‌نشدن زندگی مشارکتی در فرهنگ سیاسی ایران و انعکاس آن در قانون اساسی و عوامل دیگر تاریخی - سیاسی، جامعه‌شناختی و اقتصادی است. با توجه به وضعیت موجود، کاملاً طبیعی است که شاهد شکل ضعیف‌شده دولت محلی در قالب شوراهای شهری در ایران باشیم که در آن جدا از اختیارات محدود این نهاد محلی، بین شوراها و

عادی و آیین‌نامه اجرایی شورای شهر و سایر قوانین و برنامه‌های بالادستی تحلیل گردید. با توجه به یافته‌های تحقیق، شورای شهر در ایران در ۵ بعد: الف. جایگاه قانونی نهادهای محلی (شورای شهر) در قانون اساسی و قوانین برنامه‌های توسعه کشور؛ ب. انتخابات اعضای شورا، لغو عضویت و انحلال شوراهای شهر؛ پ. شخصیت حقوقی شورای شهر؛ ت. بودجه و منابع مالی شورای شهر - شهرداری؛ ث. اختیارات و استقلال عمل شوراهای شهر در ارتباط با ادارات و سازمان‌های دولتی دچار ضعف و آسیب است. به نظر می‌آید دلیل عمده آسیب شوراهای شهر در ایران رویکرد مبهم قانون اساسی به جایگاه شوراها به طور عام و شوراهای شهر به طور خاص است. این رویکرد مبهم همراه با تفسیر به رأی نهادهای بالادستی بر کارایی و جایگاه قانونی شورای شهر تأثیر عمده‌ای گذاشته است. با ملاحظه قوانین شوراها، برنامه‌های توسعه کشور، قوانین بالادستی و آیین‌نامه‌های دولتی و قضایی این ابهام و رویکرد متفاوت مشهود است. نیاز مبرم به شورای شهر و سایر نهادهای محلی اقتضا می‌کند تا پژوهشگران و مسئولان ذی‌ربط با توجه به تمرکززدایی اصولی و بهینه به اصلاح قوانین شوراها پرداخته و در هماهنگی نهادهای دولتی با نهادهای منتخب مردمی اقدامات لازم انجام گیرد. لازم است با گسترش حوزه اختیارات شوراهای شهری بر تمامی امور ذاتاً محلی و اصلاح قوانین مربوطه، شاهد شکل‌گیری تمرکززدایی اصولی و بهینه در قالب شوراهای شهری باشیم و بدین ترتیب مدیریت یکپارچه شهری بر امور محلی حکم‌فرما خواهد شد.

شهرداری‌ها با یکدیگر و شوراها - شهرداری‌ها با نهادهای دولتی ارتباط منسجم و هماهنگی وجود ندارد. تداخل کارکردی و سازمانی و عدم هماهنگی بین شهرداری‌ها - به عنوان رکن اجرایی دولت محلی - با نهادهای دولتی، موجب ضعف در خدمات رسانی و معضلات اداری در روند مدیریت شهری می‌شود.

نتیجه‌گیری

امروزه بحث دولت محلی از حیث ساختاری و کارکردی، از موضوعات کاملاً مهمی است که کمتر کشوری در جهان است که نیاز به وجود آن را احساس نکرده باشد. دولت محلی با عناوین مختلف در تمامی کشورها در راستای تمرکززدایی اداری - اجرایی عهده‌دار ارائه خدمات در سطح محلی است. در واقع با توجه به نوع نظام سیاسی، سابقه دموکراسی، سیر تاریخی نهادهای محلی و فرهنگ سیاسی جامعه، دولت‌های محلی وظایف و اختیارات عمده موجود در سطح محل را عهده‌دار هستند. دولت محلی در ایران با سابقه یک قرن از تجربه تاریخی نسبتاً طولانی برخوردار است و به فراخور وضعیت دولت‌های حاکم از توان و حوزه اختیارات متفاوتی برخوردار بوده است. روی همین اصل، نیاز به دولت محلی در ایران این ضرورت را ایجاد کرده است تا از تمامی زوایا ماهیت عملکردی این نهاد محلی و مردمی مورد آسیب‌شناسی قرار گیرد و نقاط ضعف آن بررسی و مورد اصلاح واقع شود. در همین راستا، در این پژوهش سعی بر این بود که ارتباط بین ماهیت وجودی شوراهای شهری به عنوان یکی از پایه‌های مهم دولت محلی در ایران با ماهیت نظام سیاسی مورد آسیب‌شناسی قرار گیرد. بنابراین، در این پژوهش جهت آسیب‌شناسی ارتباط بین ماهیت وجودی شوراهای شهری با ماهیت نظام سیاسی، محوریت بحث پیرامون تبیین اصول تمرکززدایی اداری در ایران به انجام رسید. قوانین

منابع

علوی تبار، علیرضا (۱۳۷۸). تدوین الگوی مشارکت شهروندان در امور شهرها، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.

قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۲). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۷). چاپ اول، تهران: انتشارات کیومرث.

قانون برنامه‌های پنج ساله توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی جمهوری اسلامی ایران (برنامه اول، دوم، سوم، چهارم و پنجم توسعه).

قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری. (مصوب ۱۳۵۱). با اصلاحات و الحاقات بعدی.

قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری. (مصوب ۱۳۶۱/۹/۱). با اصلاحات بعدی تا سال ۱۳۶۹.

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران. (مصوب ۱۳۷۵/۳/۱). با اصلاحات و الحاقات بعدی.

قانون دیوان عدالت اداری. مصوب ۱۳۸۵/۳/۹.

قانون شهرداری. (مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱). با اصلاحات و الحاقات بعدی.

قانون مدیریت خدمات کشوری. مصوب ۱۳۸۶/۷/۸.

معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور، دفتر امور شوراهای شهرداری‌ها (شرح وظایف). موجود در وبگاه:

<http://www.moi.ir/Portal/Home/Default.aspx?CategoryID=7c58d376-5f18-4455-a49d-31645603c333>

مقیمی، سید محمد (۱۳۸۶). اداره امور حکومت محلی «مدیریت شوراهای و شهرداری‌ها»، چاپ دوم، تهران: انتشارات سمت.

منوچهری، عباس (۱۳۸۱). کتاب ایران «نظام سیاسی ایران»، تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (مرکز مطالعات فرهنگی - بین المللی).

هریسی نژاد، کمال الدین (۱۳۸۹). سیر تحول اداره شهرها توسط انجمن‌ها و شوراهای شهر، فصلنامه حقوق و سیاست، سال دوازدهم، شماره ۲۸، صص ۴۲۵-۴۰۳.

ویسی، هادی (۱۳۸۹). آسیب‌شناسی دولت محلی مطالعه موردی: شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران، رساله دکتری جغرافیای سیاسی، به راهنمایی دکتر محمدرضا حافظ نیا، تهران: دانشگاه تربیت مدرس.

آخوندی، عباس و همکاران (۱۳۸۷). آسیب شناسی مدل اداره امور شهر در ایران، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۶۳، صص ۱۵۶-۱۳۵.

آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۷). عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراهای در ایران، حقوق اساسی (مجلس و پژوهش)، شماره ۵۶، صص ۱۴۴-۱۲۵.

آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها. (۱۳۷۸/۱/۱۱)، مصوب هیأت دولت.

آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد. (۱۳۸۴/۵/۸)، مصوب هیأت دولت.

ازکیا، مصطفی و ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۴). بررسی جامعه‌شناختی عوامل کارایی شوراهای اسلامی شهر، نامه علوم اجتماعی، شماره ۲۶، صص ۶۴-۳۳.

برک پور، ناصر و اسدی، ایرج (۱۳۸۸). مدیریت و حکمروایی شهری، تهران: انتشارات دانشگاه هنر تهران.

پیران، پرویز (۱۳۸۱). دیدگاه‌های صاحب‌نظران درباره روح کلی حاکم بر قانون، وظایف، اختیارات و نظارت بر شوراهای، مجلس و راهبرد، شماره ۳۶، صص ۳۰۸-۲۹۷.

حافظ‌نیا، محمدرضا (۱۳۸۷). جغرافیای سیاسی ایران، تهران: انتشارات سمت.

حافظ‌نیا، محمدرضا (۱۳۹۰). جزوه درسی دولت محلی در مقطع دکتری جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس، منتشر شده.

حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۳۸۸). بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی، فقه و حقوق، سال پنجم، شماره ۲۰، صص ۱۳۲-۱۱۱.

سند ملی چشم‌انداز بیست‌ساله ج.ا.ایران (۱۳۸۲). مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام.

سعیدی رضوانی، نوید و کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۲). امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، جلد اول، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.

شعبانی، قاسم (۱۳۸۵). حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات اطلاعات.

- Shah, A. Shah, S. (2006). "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments". In A. Shah (ed.) Local Governance in Developing Countries, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C., World Bank Publications .
- Short, J. (1993). An Introduction to Political Geography. London, Routledge.
- Lago-Peñas, S. and Martinez-Vazquez, J. (2013). (Ed.). The Challenge of Local Government Size: Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform (Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance series), Edward Elgar Publications.
- UNDP. (2000). The UNDP Role in Decentralization and Local Governance, retrieved from http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_final_report.pdf, 14/5/2014.
- United Cities and Local Governments (UCLG). (2008). Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Governments, Washington D.C., World Bank Publications.
- United States. Bureau of the Census. (۱۹۵۴). Local Government Structure in the United States, State and local government special studies Issue 34, Washington D.C., United States Bureau of the Census.
- World Bank. (2001). Administrative Decentralization, retrieved from <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm#top>, 13/5/2014.
- Bowman, A. and Kearney, R. C. (۲۰۱۱). State and Local Government, Eighth Edition, Wadsworth, Cengage Learning.
- Byrne, T. (1986). Local Government in Britain, Penguin Books.
- Dikshit, R. (1995). Political Geography, New Delhi, McGraw-Hill Offices .
- Dollery, B. E and Robotti, L. (2009). (Ed.). The Theory and Practice of Local Government Reform, Edward Elgar Publishing.
- Glassner, M. I. & Fahrner, C. (2004). Political Geography, Third Edition, New York John Wiley & sons.
- Haque, A. U. Theoretical Perspective of Local Government - Literature Review, retrieved from <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/45868/>, 23/7/2013 .
- Jean-Guy Finn. (2008). Building Stronger Local Governments and Regions "An Action Plan for the Future of Local Governance in New Brunswick", Printed in New Brunswick .
- McConnell, A. (2004). Scottish Local Government, Edinburgh University Press Ltd.
- Onwe, O.J. Oruku, M. (2008a). Local Government Administration and Revenue Generation, Course Guide, BHM 670, National Open University of Nigeria.
- Onwe, O.J. Nkom, M.U. (2008b). Local Government Administration (Master of Public Administration), Course Development, MPA 704, National Open University of Nigeria .