

# Explaining the Institutional Framework for Decentralization and the Success of Local Councils in Iran

(Type of Paper: Research Article)

Hasan Karimifard\*

## Abstract

In today's world, decentralization and the formation of local institutions have been recognized as one of the ways for the efficient using a country's resources and capabilities. Nonetheless, more than two decades after the formation of local councils in Iran, there is almost a consensus that these institutions have not only been ineffective in performing their duties, but have in many cases caused serious problems in the urban-management process. In this light, the present study aims to answer the question: what is the reason for the failure of local councils in Iran? It can be said that for decentralization to succeed, it is necessary to provide a precise institutional framework at both national and local levels, which has not happened in Iran. Using a descriptive-analytical method, this paper seeks to study the legal principles and underpinnings required for the formation of local institutions and its adaptation to Iran's decentralization model. Undoubtedly, explaining the principles of forming local institutions and adapting them to the current situation of local councils can be a great help in improving the decentralization process in Iran.

## Keywords

Decentralization, institutional framework, local government, central government, Islamic councils.

---

\* Ph.D. in Public Policy, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.

Email: hasan.karimifard@gmail.com

Received: December 9, 2019 – Accepted: December 6, 2019



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

## تبیین چارچوب نهادی برای تمرکززدایی و موفقیت شوراهای اسلامی در ایران

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

حسن کریمی فرد\*

### چکیده

در دنیای امروز تمرکززدایی و تشکیل نهادهای محلی به‌عنوان یکی از راهکارهای موفق برای حل مسائل و مشکلات کشورها و استفاده کارآمدتر از منابع و توانایی‌هایشان مورد توجه قرار گرفته است. در حال حاضر با گذشت بیش از دو دهه از تشکیل شوراهای ایران، تقریباً این اجماع حاصل شده که این نهاد محلی نه تنها در انجام وظایف خود و کمک به دولت تأثیرگذار نبوده، بلکه گاهی موجب ایجاد مشکلات اساسی در فرایند مدیریت شهری شده است. بنابراین پرسش پژوهش حاضر آن است که دلیل عدم موفقیت شوراهای اسلامی در ایران چیست؟ پاسخ این است که برای موفقیت تمرکززدایی ضرورت دارد چارچوب نهادی دقیقی در دو سطح ملی و محلی پیش‌بینی شود که در ایران چنین اتفاقی رخ نداده است. در واقع این پژوهش با بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی در پی بررسی اصول و زیربنای شکل‌گیری نهادهای محلی و تطبیق آن با الگوی تمرکززدایی در ایران است. بی‌شک تبیین اصول تشکیل نهادهای محلی و مطابقت آن با وضعیت فعلی شوراهای می‌تواند کمک شایانی به نحوه اصلاح الگوی تمرکززدایی جهت کارآمدی آن داشته باشد.

### کلیدواژگان

تمرکززدایی، چارچوب نهادی، حکومت محلی، حکومت مرکزی، شوراهای اسلامی.

\* دانش‌آموخته دکتری سیاست‌گذاری عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ایران.  
Email: hasan.karimifard@gmail.com

## مقدمه

تمرکززدایی را می‌توان به انتقال یا تفویض اختیار در زمینه برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری یا مدیریت از طرف مقامات دولت مرکزی به مقامات محلی براساس تعریف مجدد ساختارها، رویه‌ها و شیوه‌های حکمرانی جهت نزدیک‌تر شدن به شهروندان توصیف کرد (Miller, 2002: 9; Popic & Patel, 2011: 3). بنابراین اخذ و انتقال بخشی از اختیارات و صلاحیت قوه مرکزی به مقامات کم‌بیش مستقل دیگری که صلاحیت این مقامات در ابعاد جغرافیایی یا تخصصی در مقایسه با مقامات مرکزی کمتر است (ابوالحمد، ۱۳۷۹: ۱۲۹؛ طباطبایی مؤتمنی: ۱۳۸۴: ۵۸)، تمرکززدایی تعریف می‌شود. بر این اساس، نهاد محلی در زمینه تعیین اهداف، تدارک منابع، تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌های عمومی از اختیار عمل نسبی برخوردار است.

محتوا و مبنای اصلی مفهوم تمرکززدایی بر این ایده استوار است: به یک جامعه انسانی که در داخل جامعه بزرگ‌تر قرار دارد، مسئولیت داده شود تا تمام یا بخشی از امور مخصوص به خود را اداره کند. انتظار می‌رود تمرکززدایی، به افزایش کارایی، بهره‌وری و پاسخگویی مدیران در تخصیص منابع منجر شود. دلیل این مسئله را نیز می‌توان در سه نکته خلاصه کرد: اولاً نهادهای محلی مشکلات، نیازها و سلیق مناطق خود را بهتر می‌شناسند؛ ثانیاً به دلیل تعامل بسیار نزدیک با مردم در سیاستگذاری و اجرای تصمیمات تغل چندانی ندارند؛ ثالثاً رقابت بین نهادهای محلی در ارائه خدمات بهتر موجب افزایش انگیزه نوآوری می‌شود.

فارغ از اینکه ساختار دولت چگونه است و مطابق چه شیوه‌ای سیاستگذاری می‌کند، مردم یک کشور برای دولتی ارزش قائل‌اند که در خدمت‌رسانی و رفع مشکلات آنان بشتابد. همین عوامل موجب شده است در طول سال‌های گذشته، بسیاری از کشورها دست به پیاده‌سازی و اجرای سیاست‌های تمرکززدایی بزنند. البته سوءاستفاده از قدرت به دلیل عدم پیش‌بینی سازوکارهای نظارت و در نتیجه آن پاسخگویی ضعیف، ریسک حقیقی تحویل اختیار به نهادهای محلی را تشکیل می‌دهد. بنابراین در سطوحی که تمرکززدایی صورت می‌گیرد، اگر ساختار مراقبتی صحیح بنیان گذاشته نشود، احتمال اتحاد مفسدانه بین مقامات محلی افزایش می‌یابد.

ایجاد نهادهای محلی در ایران برای اداره امور به انقلاب مشروطه و شکل‌گیری انجمن بلدیّه بازمی‌گردد. پس از وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ نیز تأکید ویژه‌ای بر تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به مردم محلات صورت گرفت که شخصیت‌های برجسته‌ای مانند مرحوم طالقانی در این بین نقش ارزنده‌ای بر عهده داشتند (میرابوالقاسمی، ۱۳۸۲: ۱۹۱). با وجود این برگزاری اولین دوره انتخابات شوراهای اسلامی بیست سال بعد یعنی در سال ۱۳۷۷ انجام گرفت و در سال ۱۳۷۸ نیز عملاً اولین دوره شوراهای آغاز به کار کرد. اما در حال حاضر با تشکیل پنج دوره، تقریباً این اجماع حاصل شده است که شوراهای اسلامی در انجام وظایف،

کمک به حل مشکلات و پیشرفت کشور چندان تأثیرگذار نبوده‌اند. برخی برای بیان عدم موفقیت نهاد شورا به سابقه فرهنگ سیاسی تمرکزگرا، جدیدالتأسیس بودن و عدم شکل‌گیری تجربه در مدیریت محلی اشاره می‌کنند (محمدی، ۱۳۸۲؛ ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۷؛ ویسی و همکاران، ۱۳۹۱). با مرور تحقیقات صورت‌گرفته درباره شوراهای نیز می‌توان گفت اگرچه پژوهش‌های فراوانی در این زمینه صورت گرفته، اما اغلب به تعاریف، اهمیت شکل‌گیری نهادهای محلی، مباحث حقوقی مرتبط و واکاوی عملکرد آنها تأکید داشته‌اند.

حکومت محلی، تقسیم‌بندی سیاسی یک کشور است که به وسیله قانون ایجاد شده و کنترل امور محلی همچون وضع مالیات را در دست دارد (مقیم، ۱۳۸۷). واحدهای عدم تمرکز سرزمینی با توجه به داشتن شخصیت حقوقی برای اداره امور خود دارایی، اموال و امکانات دارند، از نیروی انسانی و بودجه محلی برخوردارند، موضوع حقوق و تکالیف قرار می‌گیرند و می‌توانند به‌عنوان خواهان یا خوانده در دادگاه حضور داشته باشند (جلالی، ۱۳۹۴: ۸۲). البته در نظام عدم تمرکز، سازوکار حکومت مرکزی و نظارت آن به جای خود باقی است و به یکپارچگی، قدرت و حاکمیت لطمه‌ای وارد نمی‌آورد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴). در واقع دولت با توسل به تمرکززدایی از بار مسئولیت اداری خویش می‌کاهد و از سوی دیگر نوع دیگری از مشارکت شهروندان به نام «مشارکت محلی» به وجود می‌آید که مکمل «مشارکت سیاسی» قلمداد می‌شود (ویژه، ۱۳۸۹: ۱۶-۱۵). اما در ایران نهادینه نشدن سیستم تمرکززدایی، نبود روحیه مشارکتی در میان شهروندان، ضعف اعضای شورا در اداره علمی شهر و برخی بازی‌های سیاسی (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸) موجب شده است که شورا با مشکلات عدیده‌ای مواجه باشد. تحلیل ویژگی‌های شوراهای اسلامی نشان می‌دهد فقط برخورداری از نهادهای منتخب تا حدودی مورد توجه واقع شده و موارد مهم‌تر دیگری مانند شخصیت حقوقی مستقل (بر پایه استقلال مالی، سازمانی و تصمیم‌گیری و امکان اقامه دعوا) و صلاحیت عام تصمیم‌گیری مورد پذیرش قرار نگرفته است (آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۶۱).

درباره پیشینه خارجی موضوع مورد بحث نیز تحقیقات فراوانی صورت گرفته که این پژوهش‌ها بیشتر بر دو عنصر اساسی نظام تمرکززدایی یعنی اختیاراتی که باید تفویض شود و وجود سازوکارهایی برای پاسخگو نگه داشتن حکومت محلی (Gurkan et al., 2010) تأکید داشته‌اند. اصلاحات تمرکززدایی، قدرت و مسئولیت‌های جدیدی را در سه بعد سیاسی، اجرایی و مالی به حکومت‌های محلی واگذار می‌کند. این ابعاد فضای قدرت و اختیار به حکومت‌های محلی اعطا می‌کند که تضمین استفاده درست از آن به بهره‌گیری از نظام‌های پاسخگویی مؤثر نیاز دارد (World Bank, 2009).

در ارزیابی تحقیقات انجام‌گرفته باید گفت در تحقیقات خارجی بیشتر مطالعات در مورد مزایا و معایب حکومت محلی و چگونگی ارتقای پاسخگویی است. اگرچه این دسته از مطالعات، مفیدند،

اما گاهی این مشکل وجود دارد که پژوهش‌های صورت‌گرفته درباره یک کشور خاص است و قابل تعمیم به سایر جوامع نیست. مطالعات انجام‌گرفته داخلی نیز کمتر بر مبنای چارچوب نظری مشخص با توجه به مشکلات فعلی شوراها انجام گرفته‌اند. در واقع به‌نظر می‌رسد مؤلفه مهم‌تری در عدم موفقیت شوراها نقش داشته که می‌توان آن را ذیل عدم تدارک و نابسامانی نهادی توضیح داد. به‌عبارتی چارچوب نهادی دقیق و مؤثری برای تنظیم سازوکار ارتباط بین نهادهای محلی و مرکزی از یک‌سو و از سوی دیگر بین شورا با شهردار و مردم پیش‌بینی نشده است.

مقاله حاضر تلاش دارد براساس چارچوب نظری به ترتیبات نهادی برای تمرکززدایی اشاره کند و این چارچوب را بر شرایط فعلی نهادهای محلی در ایران یعنی شوراهای اسلامی تطبیق دهد و در نهایت نیز پیشنهادهای سیاستی برای اصلاح در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران<sup>۱</sup> ارائه کند. روش انجام این تحقیق که از نوع کاربردی است، توصیفی-تحلیلی است. بخشی از اطلاعات مورد نیاز از طریق روش کتابخانه‌ای و اسنادی گردآوری شده و از روش میدانی (مصاحبه با مسئولان مربوطه وزارت کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و شورای عالی استان‌ها) نیز برای تکمیل اطلاعات استفاده شده است.

## چارچوب نهادی برای موفقیت تمرکززدایی

در دنیای امروز اگرچه هرروز کشورها بیشتر به تفویض اختیار تصمیم‌گیری به پایین‌ترین سطح ممکن در سلسله‌مراتب حکمرانی روی می‌آورند، تمرکززدایی بدون چالش هم نبوده است. نکته مهم بعد از ایجاد نهادهای محلی، تنظیم روابط پیچیده و بغرنج این سازمان‌ها با یکدیگر و با عناصر حکومت مرکزی است. همچنین بازطراحی ساختارهای اداری با مقاومت سنت و فرهنگ سیاسی نهادینه‌ای مواجه می‌شود که با توزیع قدرت و مشارکت شهروندان سازگاری چندانی ندارد. بنابراین برای اجرای موفقیت‌آمیز، تعریف نقش‌ها و کارکردها و روابط بین سطوح حکومت ضروری است (Miller, 2002: 11-13).

در منشور اروپایی خودگردانی محلی<sup>۲</sup> بر ایجاد مبنای قانونی و حقوقی خودمختاری محلی (رسمیت یافتن در قانون اساسی)، تعیین حقوق و وظایف حکومت محلی و انتخاب از طریق آرای مردم، تعیین حوزه اختیارات، وجود ساختارها و منابع اداری برای انجام وظایف، نظارت بر فعالیت مقامات محلی، منابع مالی و حمایت قانونی از حکومت محلی تأکید شده است (Council of Europe, 2019). به‌طور کلی برخی از اصلی‌ترین مسائل در تمرکززدایی به قرار زیر است:

۱. برای رعایت اختصار به‌جای استفاده از عنوان «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» از عنوان قانون شوراها استفاده می‌شود.

2. European Charter of Local Self-Government

روابط سلسله‌مراتبی. تعامل بین دولت مرکزی، منطقه‌ای، استانی و شهری. صلاحیت و اقتدار. درجه اتخاذ تصمیمات اولیه درباره مسائل سیاستی و میزان مسئولیت هر کدام از سطوح حکومت در قبال اجرای سیاست مأخوذه. خودمختاری سیاسی. درجه استقلال در اتخاذ تصمیم در سطح محلی بدون اعمال نفوذ یا مداخله دیگر حلقه‌های حکومت. خودمختاری قضایی و استقلال حقوقی. ابعاد تأثیرگذاری فرایندها و نهادهای حقوقی بر تصمیم‌سازی در حکومت محلی. ظرفیت درآمدزایی. ابعاد مالی سیاستگذاری که به درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی دولت مربوط می‌شود. حکمرانی مشارکتی. ساختارها و فرایندهایی که دولت با استفاده از آنها به ایجاد هماهنگی در سطوح عمودی (از سطح ملی به محلی یا برعکس) و افقی حکمرانی (در عرصه‌های مختلف سطوح گوناگون حکومت) می‌پردازد. لایه‌ها و سطوح مشارکت. درجه اثرگذاری مشارکت در سطوح مختلف حکمرانی بر سیاستگذاری در دیگر سطوح حکمرانی (Sisk, 2008: 45-46). با این توضیحات می‌توان گفت برای موفقیت تمرکززدایی توجه به دو سطح ملی و محلی حائز اهمیت است. به عبارتی بهتر برای نیل به نهاد محلی کارآمد، پیش‌بینی و تعهد به مجموعه‌ای از مؤلفه‌ها ضروری است که اگر به‌درستی انجام نگیرد، ناکارآمدی و بدکارکردی‌هایی را به همراه دارد.<sup>۱</sup>

## تنظیم ارتباطات با حکومت مرکزی

نهادهای محلی در چارچوب سیستمی عمل می‌کنند که نیازمند تعامل با سطوح و قدرت بالاتر یعنی حکومت‌اند. تجربه نشان داده تمرکززدایی فقط زمانی می‌تواند به‌طور مؤثر انجام گیرد که سیاست‌ها به‌درستی طراحی شوند، شیوه انتخاب مسئولان محلی به‌گزینش افرادی متعهد و باکفایت منجر شود و مقامات ملی تفویض اختیارات را یک مزیت تلقی کنند نه تهدید (Shabbir & Rondinelli, 2007: 9-10). مؤلفه‌های مهمی که ارتباط حکومت مرکزی با نهادهای محلی باید بر پایه آنها شکل بگیرد، به قرار زیر است:

۱. برای بیان چارچوب نظری، افزون‌بر مدنظر قرار دادن الزامات تشکیل نهادهای محلی در کتاب‌ها و مقالات، به‌منظور تطبیق بر شرایط ایران به نظرهای مصاحبه‌شوندگان که از مسئولان مربوطه وزارت کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و شورای عالی استان‌ها بوده‌اند نیز توجه شده است.

**پذیرش مدیریت محلی:** مؤلفه اصلی در ایجاد نهاد محلی، مشروعیت بخشی به آن در قوانین و اسناد بالادستی است تا به سادگی دچار دگرگونی، تعدیل، تغییر و حذف نشود. بنابراین اگرچه نهادهای محلی ذیل حکومت مرکزی برای مدیریت یک منطقه خاص فعالیت می کنند، دارای شخصیت حقوقی مستقل از حکومت مرکزی هستند. نکته مهم این است که احتمالاً نهادهای محلی که براساس قانون اساسی یک نظام سیاسی به وجود آمده اند و تأسیس خود را مدیون بالاترین سند مورد اجماع یک جامعه هستند، از مشروعیت و استحکام بیشتری نسبت به نهادهایی که براساس قوانین دیگر به وجود آمده اند، برخوردارند.

**تفویض اختیارات:** نکته مهم در تمرکززدایی و ایجاد نهادهای محلی آن است که مسئولان ملی باید به تسهیم قدرت و اختیارات تمایل داشته باشند. در واقع دولت باید به این درک نائل شود هرچه نهاد محلی کارآمدتر باشد، نشان از شایستگی و صلاحیت خودش دارد. بنابراین نهاد محلی در هیچ شرایطی نباید به عنوان رقیب یا عامل حکومت مرکزی در نظر گرفته شود. اعطای قدرت و اختیارات مکفی به نهاد محلی باید به گونه ای باشد که بتواند مسئولیت های خویش را به صورت اثربخش انجام دهد. به عبارت بهتر تمرکززدایی مستلزم تفویض و واگذاری حقیقی قدرت است و نه صرفاً تقسیم وظایف قدرت مرکزی (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۳۷۴-۳۷۳).

**پیش بینی منابع مالی:** پیش بینی و تعریف منابع درآمدی پایدار برای اجرای سیاست ها، از مؤلفه های چالش برانگیز تشکیل و ماندگاری نهادهای محلی است. انتقال اختیار تصمیم گیری، بدون تعیین بودجه معین یا برعکس تعیین منابع مالی بدون تفویض اختیار تصمیم گیری به تمرکززدایی مؤثر نمی انجامد. به خصوص اینکه بیشتر حکومت ها بیش از یک سطح یا لایه دارند و لایه های پایین تر به ندرت از نظر مالی مستقل اند. البته ایده استقلال مالی تمام عیار برای نهادهای محلی نیز نوعی توهم است و حتی ثروتمندترین کشورها از طریق نقل و انتقال درآمدها حداقل نیمی از هزینه های حکومت های محلی را پوشش می دهند (World Bank, 2008: 142-148).

**نظارت غیر سلسله مراتبی:** در سیستم عدم تمرکز، ارجحیت با منافع عمومی و ملی بوده و واگذاری اختیارات به نهادهای محلی به دلیل آگاهی آنها از مقتضیات بومی و رفع نیازهاست. حال اگر واگذاری اختیارات موجب از بین رفتن وحدت حقوقی و شکل حکومت شود، به نحوی که نهادهای مذکور از حدود وظایف و اختیارات خود تجاوز کنند و موجبات متلاشی شدن حاکمیت ملی را فراهم سازند، منافع عموم ایجاب می کند از اقدام های مذکور جلوگیری به عمل آید (چوپانی یزدلی، ۱۳۸۲: ۳۶). در این نوع نظارت، دولت مرکزی به ابتکار محلی تعرض نمی کند و شوراهای منتخب در حدود قوانین ملی آزادانه به اداره امور می پردازند، اما در عین حال مأموران دولت مرکزی مراقبت های لازم را معمول می دارند (هاشمی، ۱۳۹۰: ۱۱۰).

با توجه به توضیحات یاد شده باید گفت تمرکززدایی زمانی با موفقیت همراه خواهد شد که دولت مرکزی اراده واقعی برای واگذاری بخشی از وظایف و اختیارات خود را داشته باشد،

جایگاه نهاد محلی مشخص باشد و امکان درآمدزایی و ایجاد منابع مالی برای خودگردانی برقرار باشد. البته اختلافها در فرایند تمرکززدایی امری طبیعی و عادی است، اما باید توجه داشت که مهم شیوه حل اختلافات است. در واقع شرایط نباید به گونه‌ای باشد که همواره نهاد محلی به دلیل اینکه از قدرت و سطح تأثیرگذاری محدودتری برخوردار است، از امتیازهای خود صرف‌نظر کند.

### تنظیم ارتباط بین عناصر نهادهای محلی و مردم

موفقیت نهادهای محلی منوط به الگوی انتخاب اعضای شورا و شهردار و در نتیجه آن تنظیم دقیق ارتباط شورا-شهردار است. انتخاب اعضای نهاد محلی باید به گونه‌ای باشد که موجب اقتدار و ثبات مدیریتی شهردار، نظارت مؤثر، مبارزه با فساد و تقویت ارتباط با مردم و پاسخگویی اجتماعی شود.

**اقتدار و ثبات مدیریتی:** یکی از عوامل مهم در تعیین ساختار مدیریت شهری، نحوه انتخاب شهردار است. الگوی واحدی برای انتخاب شهردار وجود ندارد و هر کشور براساس ساختار و شرایط سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و ... مبادرت به این امر می‌کند. به‌طور معمول الگوهای رایج انتخاب شهردار را می‌توان در چهار گروه تقسیم کرد: دو الگوی شهردار-شورا (با برتری شورا یا شهردار) که مبتنی بر تفکیک مطلق قوا و به معنی انتخاب جداگانه قوای مقننه و مجریه حکومت محلی (شورای شهر و شهردار) است، الگوی شهردار-مدیر که مبتنی بر تفکیک نسبی و به معنای انتخاب شورای شهر توسط مردم و سپس انتخاب شهردار توسط شورا است و الگوی کمیسیونی که بر وحدت قوا تأکید دارد و اعضای کمیسیون توسط مردم انتخاب و همراه با صلاحیت قانونگذاری در امور شهری هر کدام بخشی از امور اجرایی را نیز بر عهده می‌گیرند (ویسی، ۱۳۹۲: ۱۴۶-۱۴۲).

فارغ از اینکه چه الگویی برای انتخاب شهردار پذیرفته شود، الگوی انتخابی باید به گونه‌ای باشد که زمینه همکاری و مشارکت فزاینده بین شورا و شهرداری را فراهم سازد؛ بنابراین در موضوع انتخاب شهردار توجه به ثبات و طول عمر دوران مدیریتی مهم و حیاتی است. تأکید بر ثبات مدیریتی از آن حیث حائز اهمیت است که طی زمان برنامه‌ها و سیاستگذاری‌های متعدد و پراکنده برای مدیریت شهر به کار گرفته نرود.

**تنظیم ارتباط شورا و شهرداری:** یکی دیگر از مؤلفه‌های مهم برای موفقیت سیستم مدیریت شهری، نحوه کنترل و تعادل بخشی نهادهای محلی به منظور جلوگیری از ایجاد انحصار قدرت است؛ بر این اساس نحوه تنظیم ارتباط شورا و شهردار بسیار حائز اهمیت است. پیش‌بینی سازوکار شفاف در ارتباط و تعامل بین شورا و شهردار، نقش اساسی در کارآمدی و



کاهش فساد دارد. شفافیت و مبارزه با فساد به خصوص در کشورهای در حال توسعه حائز اهمیت است، زیرا تمرکززدایی به طور معمول به دلیل عدم تدارک سازوکارهای لازم قابلیت فراوانی برای ایجاد فساد و ناکارآمدی دارد. در صورت وقوع چنین مسائلی، زمینه برای کاهش قدرت نهادهای محلی و حتی انحلال آنها فراهم می‌شود. در این بین، پیش‌بینی محدوده قدرت اعضای شوراها، عدم دخالت آنها در انتصابات و به کارگیری نیروها، شفافیت رویه‌ها، نظارت‌ها و مسئولیت‌ها در زمینه طرح‌ها، قراردادهای و مناقصه‌ها بسیار مهم است.

**مشارکت حداکثری:** مشارکت فقط به حمایت مردم از تصمیم‌گیران و تأیید سیاست‌های آنان یا حضور در انتخابات محدود نمی‌شود، بلکه فرایندی است که در آن شهروندان در تصمیم‌گیری شهری سهیم می‌شوند (برک‌پور، ۱۳۸۵: ۵۰۱). اصولاً فلسفه تمرکززدایی بر پایه مشارکت بیشتر شهروندان در سیاستگذاری‌ها و تعیین سرنوشت خویش شکل گرفته است. در این زمینه در کشورهای مختلف افزون بر توجه به نقش مستقیم یا غیرمستقیم شهروندان در انتخاب شهردار، تکمیل حلقه‌های نظام شورایی برای ارتباط بهتر شهروندان با مدیریت محلی حائز اهمیت است. در این صورت نه تنها خواسته و مشکلات شهروندان انعکاس بهتری در سیاستگذاری‌ها پیدا می‌کنند، بلکه تمرکززدایی به معنای واقعی نیز اتفاق می‌افتد و مردم احساس رضایت بیشتری دارند.

شهرهای بزرگ به منظور مشارکت مردم نیز مستعد تقسیمات بیشتر و تمرکززدایی افزون‌تر و تبدیل به واحدهای کوچک‌تر مانند نواحی، مناطق، محلات و دیگر هویت‌ها هستند؛ ایده حکمرانی چندلایه<sup>۱</sup> ایده سودمندی برای توصیف آنهاست. به عبارت دیگر، لایه‌های مختلفی از حکمرانی در سطوح شهرهای بزرگ وجود دارد و سطوح وابسته در درون سطوح دیگر «لایه کرده‌اند»؛ نظامی از حلقه‌های متحدالمرکز که هر کدام سطح بزرگ‌تری از حکومت با جمعیتی بیشتر را پوشش می‌دهند. این اقدام در راستای پیاده‌سازی این ایده است که تا حد امکان باید تصمیمات در سطحی اتخاذ شوند که به مردم نزدیک‌تر است (Sisk, 2008: 42).

**تقویت پاسخگویی اجتماعی:** نهاد محلی باید به طرز نسبتاً عادلانه‌ای منعکس‌کننده آرای رأی‌دهندگان براساس ترکیب اجتماعی در امتداد خطوط طبقاتی، منطقه‌ای و دیگر خطوط باشد. الگوی انتخاب اعضای نهاد محلی باید افزون بر اینکه موجب پاسخگویی به تمام رأی‌دهندگان می‌شود، زمینه پاسخگویی برحسب نمایندگی جغرافیایی را نیز فراهم کند. بنابراین نظام‌های انتخاباتی به گونه‌ای انتخاب می‌شوند که بازتاب‌دهنده تمامی نظرهای یک محل و حوزه انتخابیه باشد. بی‌شک نظام‌های انتخاباتی اکثریتی با حوزه‌های بزرگ و وسیع در یک جامعه متنوع کمتر امکان پاسخگویی را فراهم می‌کنند.

افزون بر نظارت‌های رسمی و قانونی، باید سازوکاری برای شفافیت و نظارت‌های اجتماعی

نیز در نظر گرفته شود. در کشورهای مردم‌سالار، افکار عمومی نقش ارزنده‌ای در نظارت بر شورا و شهردار دارند (هاشمی، ۱۳۹۰: ۶۹). در این چارچوب هر شهروند حق دارد از جزئی‌ترین اطلاعات سازمان‌های عمومی آگاهی یابد. در واقع شهروندان باید از مصوبات، تصمیمات، اقدام‌ها و نحوه هزینه‌کرد بودجه شهری که در اختیار نهادهای محلی است، آگاهی یابند و بدین طریق به ارزیابی مدیران شهرداری و اعضای شورا اقدام کنند.

با توجه به توضیحات یادشده باید گفت در سطح خرد ضرورت دارد الگوی انتخاب شهردار و شورا به گونه‌ای باشد که چارچوب مناسبی به منظور ارتباط منطقی بین عناصر نهادهای محلی در نظر گرفته شود؛ ساختاری که به ثبات مدیریتی، تقویت نظارت و تعادل بخشی بین نهاد اجرایی و تقنینی در سطح محلی منجر شود و ضمن رفع مشکلات به شفافیت، مشارکت و کارآمدی مدیریت شهری نیز کمک کند.

## تطبيق چارچوب نهادی بر الگوی فعلی تمرکززدایی در ایران

در حال حاضر به لحاظ قانون اساسی، ایران کشوری برخوردار از سیستم یکپارچه غیرمتمرکز است؛ منظور از یکپارچه این است که تنها یک حکومت با حق تشخیص یا صلاحیت تصمیم‌گیری وجود دارد، اما غیرمتمرکز نیز است؛ به این معنا که مطابق قانون اساسی برخی از اختیارات و وظایف به شوراها تفویض شده است. با وجود این در دو سطح ملی و محلی نهاد شوراها با مسائل و مشکلاتی مواجه‌اند که آنها را از کارکردها و انجام مسئولیت‌هایشان دور کرده است.

### ۱. نابسامانی نهادی در سطح ملی

موفقیت تمرکززدایی در سطح ملی منوط به مشروعیت‌بخشی به مدیریت محلی در قوانین، تفویض اختیارات، پیش‌بینی منابع مالی و درآمدی، کنترل اداری و نظارت غیرسلسله‌مراتبی است. به عبارتی استقلال اداری، هنجارگذاری و حداقلی از خودگردانی مالی از شرایط تمرکززدایی است. البته ضرورت دارد نهادهای محلی تحت نظارت قانونی حکومت مرکزی فعالیت داشته باشند، اما نباید در سلسله‌مراتب قدرت مرکزی قرار داشته باشند. با تطبیق این مؤلفه‌ها بر وضعیت فعلی شوراها باید گفت سیستم اداره امور محلی ایران با این معیارها مطابقت ندارد که در ادامه توضیح داده شده است.

**پذیرش مدیریت محلی و ابهام در فلسفه وجودی شوراها:** قانون اساسی در اصول متعددی به مبحث شوراها اسلامی پرداخته و به نوعی شخصیت حقوقی شوراها را مورد پذیرش قرار داده است. در قانون اساسی، اصول ۶ و ۷ و فصل هفتم به موضوع شوراها اسلامی اختصاص دارد.

در اصل ۷ قانون اساسی، شوراهای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش و روستا از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور عنوان شده‌اند. بر این اساس، همچنان که مجلس شورای اسلامی در سطح کشور صلاحیت تصمیم‌گیری دارد، سایر شوراهای نیز به موجب این اصل از قانون اساسی در حیطه جغرافیایی مربوط به خود صلاحیت تصمیم‌گیری دارند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۱۰۸). البته کنار هم قرار دادن دو اصل قانون اساسی (۷ و ۱۰۰) موجب شده است تا تفاسیر متفاوتی از حدود صلاحیت و اختیارات شوراهای مطرح شود. در اصل ۷ از شوراهای به‌عنوان یکی از ارکان نظام تصمیم‌گیری یاد شده، اما در اصل ۱۰۰ قانون اساسی برای آنها نقشی نظارتی قائل شده است. با وجود این دو اصل، شورای نگهبان مبنای قضاوت و اظهارنظر را اصل ۱۰۰ قانون اساسی قرار داده است. چنانکه شورای نگهبان در نظریه شماره ۱۴۹۵۰/۹۸/۱۰۲، لایحه «درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» را مغایر با اصل ۱۰۰ قانون اساسی عنوان می‌کند و بیان می‌دارد: منظور از قوانین و مقرراتی که عوارض محلی و سایر اختیارات در چارچوب آنها وصول و اعمال می‌شوند قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران است که به‌جهت پیش‌بینی وظایف و صلاحیت‌هایی زائد بر امر نظارت برای شوراهای شهر و روستا، ایراد سابق در خصوص این مصوبه مبنی بر مغایرت مصوبه با اصل ۱۰۰ قانون اساسی باقی است (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، ۱۳۹۸). همچنین شورای نگهبان در نظریه شماره ۵۱۰۸/۱۰۲/۹۴ بیان می‌دارد: «اختیارات و وظایف مذکور... مبنی بر برکناری شهردار از سوی شورای شهر... زائد بر وظایف و اختیارات نظارتی شوراهای اسلامی موضوع اصل ۱۰۰ قانون اساسی می‌باشد لذا موارد مزبور مغایر این اصل شناخته شدند» (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، ۱۳۹۵).

**عدم واگذاری وظایف و اختیارات:** براساس اصل ۷ قانون اساسی «موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای» توسط قوانین عادی یعنی مصوبات مجلس شورای اسلامی تعیین می‌شود. در این زمینه قانون شوراهای به تبیین تشکیلات، انتخابات، وظایف شوراهای و ترتیب رسیدگی به تخلفات پرداخته است. در فصل سوم این قانون که به بیان اختیارات شوراهای اسلامی پرداخته، صلاحیت‌های تصمیم‌گیری محدودی در راستای اداره برخی امور عمومی (مرتبط با شهرداری) برای شوراهای اسلامی شهر پیش‌بینی شده است. به‌عبارت بهتر، نظارت، مشارکت، همکاری، ارائه پیشنهاد، تشویق و ترغیب، ایجاد زمینه مناسب و... رئیس صلاحیت‌هایی است که مقنن عادی برای شوراهای به رسمیت شناخته است. این مسئله هنگامی بغرنج‌تر می‌شود که راهکارهای مشخص، مناسب و قانونمندی برای اعمال همین صلاحیت‌های محدود نیز در قانون وجود ندارد. بنابراین باید گفت با وجود عباراتی مانند نظارت، ارائه پیشنهاد و همکاری هرگز نمی‌توان گفت نظر قانونگذار اساسی در مورد شوراهای به‌عنوان یکی از ارکان تصمیم‌گیری در کشور محقق شده است. نکته مهم این است که فلسفه تشکیل نهادهای محلی،

اداره امور محلی است که در غیر این صورت ماهیت وجودی آن زیر سؤال خواهد رفت (عباسی و سهرابلو، ۱۳۹۷: ۱۷۰).

**ساختار نظارتی گسترده اما ناکارآمد:** هدف از نظارت بر شوراهای اسلامی، تضمین مطابقت اعمال و تصمیمات واحدهای محلی با قوانین و مقررات مملکتی در عین احترام به آزادی عمل آنها در اداره امور محلی است (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۱: ۲۲۶-۲۲۵). در قانون شوراها در راستای نظارت بر مصوبات، سلب عضویت اعضا و انحلال شوراها پیش‌بینی‌هایی صورت گرفته، اما به این ساختار نظارتی هم به لحاظ حقوقی ایراداتی وارد است و هم در عرصه عمل با بدکارکردی‌هایی همراه بوده است.

**نظارت بر مصوبات:** مطابق اصل ۱۰۵ قانون اساسی تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد. به عبارتی مصوبات شوراها نباید خلاف قانون اساسی و قوانین عادی باشد، اما در ماده ۹۰ قانون شوراها با پیش‌بینی تشکیل هیأت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی در سه سطح شهرستان، بخش و روستا بر عدم مغایرت مصوبات تمامی شوراها با مقررات کشور نیز تأکید شده است. افزون بر اینکه مراد از واژه مقررات مشخص نیست، به نظر می‌رسد قانون عادی شأن و جایگاه شوراهای اسلامی را تنزل داده است.

ضرورت تأیید و تصویب صریح مصوبات مهم شوراهای شهر توسط مقامات دولتی (بخشدار، فرماندار، استاندار، وزیر کشور و مسئولان دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط) و لزوم تأیید ضمنی تمامی مصوبات آنها با عدم اعتراض در موعد مقرر توسط مقامات مذکور و حتی امکان ابطال آن مصوبات در برخی موارد و با سازوکار مقرر در قانون، استقلال کارکردی شوراها را به چالش کشیده است. بر این اساس نظارتی که به موجب قوانین جاری کشور بر مصوبات شوراهای اسلامی اعمال می‌شود، برخلاف قواعد خودگردانی محلی نسبتاً وسیع و شدید است و آنان را از استقلال عمل نسبی در اداره امور مربوطه محروم می‌سازد (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۹: ۴۱۷).

**نظارت بر اعضا:** هیأت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به‌عنوان رکن ناظر بر شوراهای اسلامی و براساس ماده ۸۹ قانون شوراها به‌منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراها از وظایف قانونی تشکیل شده‌اند. هیأت‌های حل اختلاف در سه سطح شهرستان، استان و مرکز تشکیل می‌شوند. مطابق ماده ۹۲ قانون شوراها چنانچه هریک از اعضای شورا در انجام وظایف قانونی خود مرتکب قصور یا تقصیر شود، اقدامی که موجب توقف یا اخلال در انجام وظایف شوراها شود یا عملی خلاف شئون اعضای شورا انجام دهد، ممکن است توسط هیأت حل اختلاف مرکزی سلب عضویت شود.

با این حال به نظر می‌رسد انتقادهایی هم به لحاظ حقوقی و هم عملکردی به هیأت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات وارد باشد. از یک‌سو، درباره مصادیق عبارات «در انجام وظایف قانونی خود مرتکب قصور یا تقصیر شود»، «اقدامی که موجب توقف یا اخلال در انجام وظایف

شوراها گردد» «عملی خلاف شئون اعضای شورا انجام دهد» در ماده ۹۲ قانون شوراها ابهام وجود دارد. حال آنکه معیارها و شاخص‌هایی که برای نظارت بر اعضا پیش‌بینی می‌شود، باید عینی باشد تا از ذهنی‌گرایی و تفاسیر متعدد اجتناب شود. از سوی دیگر مصاحبه‌شوندگان نیز تأکید داشتند عملکرد هیأت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات چندان موفقیت‌آمیز نبوده است. عمده دلیل نیز به این برمی‌گردد که اولاً تصمیمات هیأت به دلیل ماهیت بین‌قوه‌ای و مسلط نبودن رویه‌های حقوقی از انسجام و استحکام چندان برخوردار نبوده است؛ ثانیاً انحراف شوراها از وظایف قانونی و رسیدگی به آن علت سلب عضویت و انحلال شوراها امری قضایی و نه اداری است؛ ثالثاً هیأت‌های حل اختلاف در زمینه هماهنگی و تشکیل جلسات با مشکلاتی جدی مواجه بوده‌اند، به گونه‌ای که پرونده‌های بررسی‌نشده بسیاری در دستور کار قرار دارد؛ رابعاً ترکیب هیأت‌ها تقریباً ترکیبی دولتی است یا حداقل می‌توان نقش اعضای دولتی را در این هیأت‌ها بسیار مؤثرتر و پررنگ‌تر دانست؛ بنابراین امکان تحت تأثیر قرار گرفتن و جانبداری از مواضع دولت در برابر مواضع شورا قابل تصور است.

با وجود مشکلاتی که به آنها اشاره شد، روند سلب عضویت اعضای شورا (به‌استثنای دوره اول) سیر صعودی داشته که از دیدگاه اکثریت مصاحبه‌شوندگان صرفاً به دلیل عدم شفافیت و فراهم بودن زمینه‌های فساد در مدیریت شهری است. مطابق اطلاعات ارائه‌شده توسط مسئولان وزارت کشور و شورای عالی استان‌ها، هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات در دوره پنجم شوراهای اسلامی تا تاریخ ۱۳۹۸/۴/۱۵، ۲۱ جلسه برگزار و به ۱۲۱ مصوبه رسیدگی شده است. همچنین ذیل ماده ۹۲ قانون شوراها تاکنون به اعتراض ۸۷ عضو سلب صلاحیت‌شده رسیدگی و برای ۳۹ مورد (۲۷ شهری و ۱۲ روستایی) حکم صادر شده است.

جدول ۱. تعداد اعضای سلب عضویت‌شده توسط هیأت مرکزی در پنج دوره شوراها

دوره شورا	دوره اول	دوره دوم	دوره سوم	دوره چهارم	دوره پنجم تاکنون	مجموع
تعداد اعضای سلب عضویت‌شده	۱۰۸	۹۵	۹۷	۱۸۲	۳۹	۵۲۱

**انحلال و جانمایی شورا:** مطابق اصل ۱۰۶ قانون اساسی انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست، اما براساس ماده ۹۱ قانون شوراها مرجع تشخیص انحراف شوراها از وظایف قانونی و انحلال آنها، هیأت‌های حل اختلاف قرار داده شده است که چنانچه شوراها اقدامی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور، حیفاومیل یا تصرف غیرمجاز در اموال را مرتکب شوند، زمینه انحلال شوراهای محلی فراهم می‌شود.

چنانکه ملاحظه می‌شود در قانون عادی، اقدام‌های مخالف مصالح عمومی کشور و حیف‌ومیل یا تصرف غیرمجاز در اموال نیز به جهات انحلال شوراها اضافه شده است که این عبارات با عنایت به ابهام مفهومی که دارد، می‌تواند استقلال عمل شوراها را تهدید و با تهدید روبه‌رو کند (میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۳: ۴۳). به عبارت دیگر با توجه به قید اصل ۱۰۶ قانون اساسی و اینکه انحلال را جزء استثنائات و آن هم برای انحراف از وظایف قانونی در نظر گرفته است، تفسیرهای موسع نظری و کاربرد گسترده عملی در استفاده از ابزار انحلال شورا نمی‌تواند شایسته تلقی شود و تبدیل نظارت قانونی به سلسله‌مراتبی تلقی می‌شود (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۲۶). از سوی دیگر، چرا حیف‌ومیل و تصرف غیرمجاز در اموال که به‌طور معمول در برخی دستگاه‌های دولتی نیز رخ می‌دهد، باید سبب انحلال شوراها شود، جای سؤال و ابهام دارد. همچنین باید بین اینکه یک عضو یا کلیت شورا این کار را انجام می‌دهد، تمایزی وجود داشته باشد. به نظر می‌رسد حیف‌ومیل و تصرف غیرمجاز زمانی باید به انحلال منجر شود که نظام‌مند باشد و در حدی باشد که از طرق دیگر اصلاح‌شدنی نباشد. به عبارت دیگر انحلال باید آخرین ضمانت اجرا باشد. البته تصریح به قابل شکایت بودن موضوع انحلال شورا در دادگاه صالح و لزوم رسیدگی خارج از نوبت دادگاه در اصل ۱۰۶ قانون اساسی و تبصره ماده ۹۱ قانون شوراها تا حدی می‌تواند نگرانی را کاهش دهد (میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۳: ۴۳).

از مهم‌ترین دلایل انحلال شوراها می‌توان به خودمحوری و عدم تعامل درون‌گروهی، عدم تشکیل جلسات شورا، ناتوانی در انتخاب شهردار واجد شرایط، مداخله شورا در امور اجرایی شهرداری فراتر از وظایف و تکالیف خود، از دست دادن نصاب قانونی برای تشکیل جلسات به دلیل سلب عضویت یا غیبت عمدی اعضای شورا برای از رسمیت انداختن جلسات<sup>۱</sup> و نیز تأخیر در تصویب بودجه شهرداری‌ها اشاره کرد. اما به‌طور کلی این نتیجه حاصل شده که تعامل برای انتخاب شهردار از مهم‌ترین مواردی است که موجب انحلال شوراها شده است (خبرگزاری دانشجویان ایران، ۱۳۹۲).

**نبود منابع درآمدی پایدار:** یکی از پایه‌های مهم شکل‌گیری نهاد محلی پایدار، مستقل و توانمند، پیش‌بینی صحیح راه‌های کسب درآمد برای مدیریت امور شهری است که متأسفانه در ایران این قاعده و اصل وجود ندارد؛ به‌گونه‌ای که به‌دلیل عدم استقلال مالی از شهرداری، بسیاری شوراها را شورای شهرداری می‌نامند (فقیه لاریجانی، ۱۳۸۸: ۱۵۳؛ ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۹: ۱۰۰) که این مسئله به اذعان مسئولان شورای عالی استان‌ها بر عملکرد شوراها تأثیر منفی داشته است. همچنین در ایران، عملیاتی شدن سیاست استقلال مالی شهرداری‌ها از

۱. مطابق ماده ۱۶ قانون شوراها، جلسات شوراها علنی و با حضور دوسوم اعضای اصلی رسمیت می‌یابد و تصمیمات با اکثریت مطلق حاضران معتبر است.

دولت از اواسط دهه ۷۰ بدون تعریف منابع مالی جدید سبب شد تا مسئولان این نهاد مدیریت شهری، به فروش شهر (تراکم) برای تأمین بودجه مورد نیاز خود جهت اداره شهر اقدام کنند. با وجود مواد قانونی متعدد (بند «ب» تبصره ۵۲ بودجه سال ۱۳۶۲، ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و ...) درباره خودکفایی و درآمدزایی باید اذعان داشت مهم ترین نهاد اجرایی مدیریت شهرها با مشکلات و معضلات متعددی در این باره مواجه است، به طوری که بعضاً از عبارت «ورشکسته» برای بسیاری از شهرداریها استفاده می شود.<sup>۱</sup> با توجه به توضیحات یادشده باید گفت این باور در حال حاضر وجود دارد که ساختار نهادی پیش بینی شده برای تنظیم ارتباط نهادهای مرکزی و شوراهای محلی موفقیت آمیز نبوده است. در واقع شوراهای اسلامی در زمینه منابع درآمدی، ساختار نظارتی و تفویض اختیارات و وظایف با مشکلات جدی روبه رو هستند و شرایط به گونه ای شده که پذیرش و جایگاه حقوقی شوراها را تحت الشعاع قرار داده است.

## ۲. نابسامانی نهادی در سطح محلی

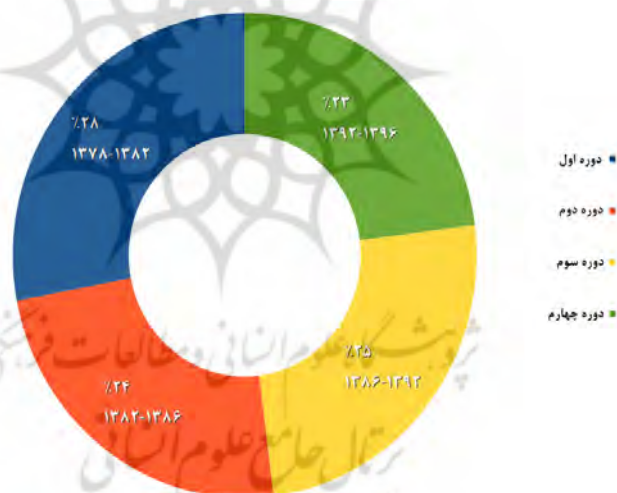
مدل فعلی مدیریت شهری در ایران براساس الگوی تفکیک قوا بنیان گذاشته شده است، بدین معنا که می توان گفت شورای شهر نقش قوای مقننه و وظیفه سیاستگذاری را بر عهده دارد، شهرداری نیز به عنوان بازوی اجرایی شوراها شناخته می شوند که باید سیاستهای وضع شده را عملیاتی کند. در این مدل هر چند نهاد سیاستگذار و اجرا از هم تفکیک شده و اعضای شورا توسط مردم و با رأی مستقیم آنها انتخاب می شوند، اما این احتمال کم نیست که اختلافهای بین دو نهاد به شکاف و چالشهای لاینحلی منجر شود که موجب آسیب رسیدن به مدیریت مطلوب شهر شود.

**انتخاب شهردار و غلبه بی ثباتی در مدیریت شهری:** براساس ماده ۸۰ قانون شوراها، بلافاصله پس از برگزاری انتخابات و تشکیل شورای شهر، اعضای شورا باید کلیدی ترین وظیفه خود یعنی انتخاب شهردار را به مدت چهار سال انجام دهند. مطابق نظرهای مصاحبه شوندگان، انتخاب شهردار مهم ترین موضوعی است که قابلیت ایجاد

۱. عبدالرضا رحمانی فضلی، وزیر کشور در تاریخ ۲۶ مردادماه ۱۳۹۸ در صحن علنی مجلس شورای اسلامی بیان داشت: «از ۱۱۰۰ شهرداری ۹۰ درصد آنها با مشکلات ساختاری در درآمدهای پایدار روبه رو هستند» (خبرگزاری دانشجویان ایران، ۱۳۹۸). همچنین وزیر کشور در سال ۱۳۹۲ در نشست خبری بیان داشته بود: «در حال حاضر بیش از ۷۰ درصد شهرداریهای کشور از نظر مالی ورشکسته هستند» (خبرگزاری صداوسیما، ۱۳۹۲). رضا مهدی زاده، مدیرکل دفتر عمران و توسعه شهری شهرداری و دهیاریهای کشور در تاریخ ۲۲ آبان ماه ۱۳۹۸ اذعان داشت: «در حال حاضر ۶۰ تا ۷۰ درصد از شهرداریهای شهرهای کوچک دارای بدهی هستند» (خبرگزاری دانشجویان ایران، ۱۳۹۸).

شکاف بین اعضای شورا، تزلزل مدیریتی در سطح شهر، تشدید ارتباط رانت‌جویانه و دور شدن شوراهای از کارکرد و رسالت اصلی‌شان را فراهم می‌کند. از دیدگاه مسئولان مربوطه در وزارت کشور و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در پنج دوره‌ای که از برگزاری انتخاب شوراهای اسلامی می‌گذرد، تغییرات پی‌درپی شهرداران به چالشی عمده برای بیشتر شهرهای کشور تبدیل شده و موجب گسترش بی‌ثباتی در مدیریت شهری شده است. تحقیقات صورت‌گرفته درباره ارزیابی عملکرد شوراهای اسلامی در دوره‌های مختلف، نشان می‌دهد که شوراهای از قدرت قانونی خود در عزل و نصب شهردار بیش از حد استفاده کرده‌اند. در یکی از تحقیقات انجام‌گرفته در بازه زمانی ۱۳۷۸ تا ۱۳۹۶ (مصادف با چهار دوره فعالیت شوراهای اسلامی شهر) که شامل تغییر شهرداران در شهرهای با جمعیت بیش از ۱۰۰ هزار نفر است<sup>۱</sup>، بیشترین تغییر در دوره اول شوراهای اسلامی شهر با ۲۸ درصد و کمترین مربوط به دوره چهارم با ۲۳ درصد است. اما به‌طور میانگین در هر دوره حدود یک‌چهارم شهرداران تغییر کرده‌اند (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۶: ۴۷).

نمودار ۱. درصد تغییر شهردار در چهار دوره شوراهای اسلامی شهر ۱۳۷۶-۱۳۹۶



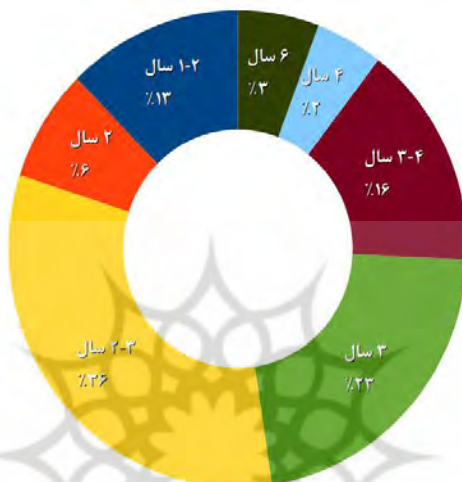
منبع: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۶: ۱۷

۱. تعداد شهرهای کشور طی این مدت از ۶۱۲ به ۱۲۴۵ شهر افزایش یافته است. همچنین جمعیت شهرنشین کشور با رشدی ۱۳ درصدی از ۶۱ درصد در سال ۱۳۷۵ به ۷۴ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده است. در این آمار ۲ سال اضافه‌شده به دوره سوم شوراهای اسلامی شهرها محاسبه نشده است.



نکته مهم دیگر این است که در مجموع ۹۴ درصد از شهرداران کمتر از چهار سال در منصب خود باقی مانده‌اند. به عبارت دیگر در ۲۹ استان کشور، میانگین خدمت شهرداران کمتر از یک دوره شوراها بوده است (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۶: ۱۸-۱۷).

نمودار ۲. میانگین خدمت شهرداران برحسب استان در چهار دوره شوراها



منبع: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۶: ۱۸

در تحقیقی دیگر در چهار استان آذربایجان شرقی، فارس، گیلان و قزوین که در دوره زمانی ۱۳۷۸-۱۳۸۵ انجام شده، متوسط طول عمر مدیریت شهردار در ۲۰۳ شهر مورد بررسی، دو سال و شش ماه است که این میانگین به تدریج از شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ کاهش می‌یابد. مبنای محاسبه این آمار بدون احتساب زمان‌هایی است که شهرداری توسط سرپرست اداره شده است. به این موضوع کشمکش بین شورا و شهردار پیش از برکناری را نیز باید اضافه کرد (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۹: ۹۲-۹۰).

در تحقیق انجام گرفته روی یک استان به صورت نمونه (کردستان) در دوره اول شوراهای اسلامی (۱۳۷۸-۱۳۸۲) نتایج جالبی به دست آمده است. این نتایج حاکی از آن است که متوسط عمر شهرداران شورایی در استان کردستان سیزده ماه بوده است؛ یعنی هر شورا در طول یک دوره کاری به طور متوسط سه تا چهار مرتبه اقدام به انتخاب شهردار کرده است. همچنین زمان تصدی پست شهرداران منتخب شورا حدوداً چهار برابر کمتر از عمر شهرداران منتصب توسط وزارت کشور قبل از تشکیل شوراها بوده است (اگشته، ۱۳۸۱: ۱۹-۱۷). مسئولان مربوطه در وزارت کشور و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور اذعان دارند

در وضعیت کنونی به ندرت می‌توان شهرداریانی را یافت که در تمام طول یک دوره شوراهای به‌عنوان شهردار در منصب و جایگاه خود باقی مانده‌اند. از دیدگاه آنها حاکم شدن بی‌ثباتی بر مدیریت شهری می‌تواند تبعات و پیامدهای منفی فراوانی به‌همراه داشته باشد که از جمله می‌توان به احتمال افزایش فساد، ناکارآمدی سیستم مدیریت شهری، چرخش دائمی افراد و برنامه‌ها، نادیده گرفتن رأی و نظر مردم در مسائل شهری، کاهش اعتماد عمومی به نهادهای محلی و ... اشاره کرد.

**عدم تنظیم روابط شورا - شهرداری و گسترش فساد:** در قانون شوراهای نظارت شورا بر شهرداری اغلب جنبه استصوابی دارد. در نظارت استصوابی اقدام شهرداری و دستگاه ذی‌ربط منوط به تأیید و تصویب شورای شهر است و بدون موافقت آن فاقد اعتبار است (فقیه لاریجانی، ۱۳۸۸: ۶۴-۶۱). از جمله موارد مهم نظارت استصوابی شورا بر شهرداری باید به بندهای مختلف ماده ۸۰ قانون شوراهای از جمله تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری (بند ۹)، تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری (بند ۱۰)، تصویب و تفریغ بودجه شهرداری (بند ۱۲) و ... اشاره کرد.

مطابق نظر بیشتر صاحب‌شوندگان در صحنه عمل ارتباط اعضای شورا با شهردار موجب ایجاد فساد گسترده شده، به‌گونه‌ای که فرایند تمرکززدایی را با چالش جدی مواجه ساخته است. در حال حاضر این باور عمومی به‌وجود آمده که تشکیل نهادهای محلی موجب شیوع فساد و اقدام‌های غیرقانونی در کل کشور شده است. درباره علل پیش آمدن چنین وضعیتی می‌توان به دلایل متعددی از جمله ابهام و تعدد قوانین، عدم آگاهی و آموزش اعضای شورا، مداخله بیش از حد اعضای شورا در امور شهرداری، بی‌توجهی به مصوبات شورا توسط شهردار و ... اشاره کرد. این اتفاق در حالی رخ داده که قانون شوراهای محدودیت‌هایی در راستای عدم دخالت اعضای شورا در امور شهرداری و مبارزه با فساد (ماده ۹۵ قانون شوراهای) پیش‌بینی کرده، اما در عمل چنین اتفاقی رخ نداده است. به باور برخی صاحب‌شوندگان ضرورت دارد نوع الگوی ارتباطی اعضای شورا با شهرداری تغییر یابد یا اینکه نظارت‌های مؤثرتری با تأکید بر عامل شفافیت هم بر شورا و هم شهرداری (مصونیت افساگران تخلفات، ثبت اموال مسئولان و مقامات شهری، انتشار داده‌ها و اسناد کلیدی قراردادها و ...) صورت گیرد.

**عدم ارتباط نظام‌مند مدیریت شهری با مردم:** تشکیل شوراهای اسلامی در راستای ارتقای مشارکت شهروندان در اداره و تعیین سرنوشت خویش و تأکید بر مردم‌سالاری در سطح محلی است. اما قانون شوراهای زمینه لازم را برای تکمیل حلقه‌های نظام شورایی فراهم نکرده است. مطابق نظر صاحب‌شوندگان پس از انتخابات شوراهای، ارتباط نظام‌مند و منسجمی بین اعضای شورا و مردم ایجاد نمی‌شود و همین عامل موجب می‌شود نوعی گسست و انفکاک ساختاری بین مدیریت شهری و مردم به‌وجود آید. وقوع چنین اتفاقی با ماهیت تمرکززدایی که

در پی تسهیل مشارکت مردم در سیاستگذاری است، منافات دارد. اگرچه در پنج دوره تشکیل شوراهای اسلامی تلاش شد تا با تشکیل نهاد شورایی این خلأ و شکاف برطرف شود، اما به دلیل ابهامات قانونی، مشخص نبودن دقیق وظایف شوراییها و نحوه پیوند آنها با شوراها این اتفاق رخ نداده است.

**ضعف پاسخگویی اجتماعی:** به دلیل تنوع فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی در سطح شهرهای مختلف که به ایجاد نیازهای متفاوت و متضاد منجر می‌شود، تلاش برای شکل‌گیری سیستم مدیریت شهری که منعکس‌کننده خواسته‌ها و ارزش‌های یک جامعه باشد، حائز اهمیت است؛ اما در حال حاضر نظام انتخاباتی اکثریتی دسته‌جمعی موجب رأی‌آوری نمایندگانی از تمام حوزه انتخابیه نمی‌شود. به عبارت دیگر ترکیب و پایگاه اجتماعی منتخبان شورا می‌تواند منطبق با طبقات و اقشار مختلف یک شهر نباشد. شکل‌گیری چنین وضعیتی موجب می‌شود انتخابات نتواند نمایندگی مردم را به شکل متناسب و با رعایت عدالت و انصاف بین احزاب، گروه‌ها و اقشار مختلف اجتماعی توزیع کند و حتی احتمال اینکه اقلیت بر اکثریت نیز مستولی شود، وجود دارد. از سوی دیگر تک‌حوزه‌ای بودن انتخابات موجب می‌شود اعضای شورا نتوانند برحسب نمایندگی جغرافیایی پاسخگوی مردم یا حتی رأی‌دهندگان به خود باشند.

بنابراین عملاً پس از انتخاب اعضای شورا و شهرداری به باور بیشتر صاحب‌شوندگان، قاعده پاسخگویی به صورت محلی و منطقه‌ای و البته شفاف و جدی در سیستم مدیریت شهری وجود ندارد. اگرچه به منظور ایجاد شفافیت و پاسخگویی اجتماعی شورا و شهرداری، به برخی مسائل مهم در قانون تأکید شده است. چنانکه در بند ۱۰ ماده ۸۰ قانون شوراها بر انتشار عمومی صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری هر شش ماه یک‌بار و در بند ۳۱ ماده ۸۰ بر انتشار عمومی صورت بودجه و هزینه در پایان هر سال مالی تأکید شده است. همچنین در ماده ۸۴ قانون شوراها، شورای شهر و شهرداری و شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته موظفاند عموم مردم را به طور مستمر از مصوبات، تصمیمات، عملکرد، بودجه، هزینه و درآمد خود آگاه سازند. با این توضیحات باید گفت در سطح خرد سیستم مدیریت محلی با مشکلاتی مانند بی‌ثباتی و تغییر پیاپی شهرداران، دخالت اعضای شورا در امور شهرداری و عدم مشارکت جدی مردم در امور محلی و پاسخگویی منتخبان مواجه است. با کنار هم قرار دادن مشکلات سطوح خرد، تحقق مدیریت محلی به شکل مطلوب بسیار سخت و ناممکن جلوه می‌کند.

## نتیجه‌گیری

در ایران معاصر، تشکیل انجمن‌های محلی و شوراهای اسلامی شهر و روستا را می‌توان به‌مثابه نوعی تمرکززدایی و تأکید بر تشکیل نهاد محلی به حساب آورد. پس از وقوع انقلاب اسلامی در

سال ۱۳۵۷ نیز تأکید ویژه‌ای بر تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به مردم محلات و مناطق مختلف کشور صورت گرفت. اما عدم موفقیت نهاد شورا موجب شده است که در حال حاضر مخالفان فراوانی جهت تفویض بیشتر اختیارات و وظایف به این نهاد وجود داشته باشد. اگرچه برخی برای بیان عدم موفقیت نهاد شورا به دلایلی مانند نوپا بودن و فرهنگ سیاسی اشاره می‌کنند، به نظر می‌رسد مؤلفه مهم‌تری در این مسئله نقش دارد که می‌توان آن را ذیل عدم تدارک و نابسامانی نهادی توضیح داد.

تمرکززدایی موفق در دولت‌هایی با ساختار بسیط نیازمند توجه به مجموعه‌ای از مؤلفه‌ها و الزامات است. در سطح ملی در تنظیم ارتباط بین نهادهای ملی و محلی باید به پذیرش واقعی مدیریت محلی در قوانین بالادستی، واگذاری حقیقی قدرت و تصریح شفاف و روشن مسئولیت نهاد محلی، توانمندسازی به منابع مالی مکفی و ایجاد یک ساختار نظارتی کارآمد اشاره کرد. در سطح خرد نیز تنظیم ارتباط صحیح بین نهادهای محلی و تدوین دقیق سازوکار نظارت و تعادل بخشی بسیار مهم است. در این سطح توجه به ثبات مدیریتی، مبارزه با فساد و تأکید بر مردم‌سالاری و مشارکت حداکثری حائز اهمیت است.

بر اساس مؤلفه‌های اشاره شده، شوراها در سطح ملی با عدم اجماع در فلسفه و محدوده قدرت، ساختار نظارتی گسترده و غیرکارآمد، عدم تفویض اختیارات و وظایف و نبود درآمد مالی پایدار روبه‌رو هستند. در سطح خرد نیز نوعی آشفتگی و نابسامانی در ارتباط شورا و شهرداری وجود دارد که به بی‌ثباتی و طول عمر کوتاه دوره شهرداران، نظارت کم‌اثر شورا بر شهرداری، افزایش فساد و عدم مشارکت مردم در اداره امور منجر شده است.

در سطح ملی موفقیت عدم تمرکز منوط به مشروعیت بخشی به تأسیس نهاد محلی، تفویض اختیارات، توانمندی برای تأمین بودجه و پیش‌بینی نظارت است. همچنین ضرورت دارد نحوه انتخاب اعضای شورا و شهردار به گونه‌ای باشد که به سخت‌تر شدن تغییر شهرداران و ثبات مدیریتی بیشتر، تقویت پاسخگویی اجتماعی و ارتقای مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های محلی منجر شود.

## منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب‌ها

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۹)، *حقوق اداری ایران*، چ ششم، تهران: توس.
۲. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (۱۳۹۶)، *بانک اطلاعات شهرداران کشور*، معاونت پژوهشی مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری و روستایی.

۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۴)، *حقوق اساسی*، چ هفتم، تهران: میزان.
۴. عباسی، بیژن؛ سهرابلو، علی (۱۳۹۷)، *جایگاه شوراهای محلی در نظام حقوقی ایران: بررسی اصول قانون اساسی و تفاسیر شورای نگهبان*، چ اول، تهران: خرسندی.
۵. فقیه لاریجانی، فرهنگ (۱۳۸۸)، *حقوق روابط شورا و شهرداری*، چ دوم، تهران: مجد.
۶. قالیباف، محمدباقر (۱۳۹۶)، *تمرکزگرایی و تمرکززدایی در ایران: به سوی طراحی الگوی نیمه متمرکز*، چ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۷. مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران (۱۳۸۹)، *امکان سنجی انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم در ایران*، چ اول، تهران: شهرداری تهران.
۸. میر ابوالقاسمی، محمدحسین (۱۳۸۲)، *طائفانی؛ فریادی در سکوت*، چ اول، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۹. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۰)، *حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی*، چ اول، تهران: میزان.

## ب) مقالات

۱۰. اگشته، سعید (۱۳۸۱)، «شهرداران شورایی؛ عمر نوح یا گل‌های بهاری»، *ماهنامه شهرداری‌ها*، ش ۴۴، بهمن‌ماه، ص ۱۹-۱۶.
۱۱. آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۶)، «نگرشی تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، سال ششم، ش ۱۸، پاییز و زمستان، ص ۶۵-۴۵.
۱۲. ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۷)، «بررسی جامعه‌شناختی شوراهای اسلامی با رویکرد کیفی نظریه بنیانی»، در: *مجموعه مقالات شوراهای چالش‌ها و کارکردها. پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام*، چ اول، ص ۵۹-۱۳.
۱۳. ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۹)، «چالش‌های شوراهای مدیریت محلی»، در: *شوراهای اسلامی؛ نگاهی به یک دهه تجربه*، چ اول، تهران: دادگستر، ص ۱۱۳-۸۱.
۱۴. برک‌پور، ناصر (۱۳۸۵)، «حکمروایی شهر و نظام اداره شهرها در ایران»، *کنفرانس ملی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری*، مشهد.
۱۵. جلالی، محمد (۱۳۹۴)، «اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، سال هفدهم، ش ۴۷، ص ۱۰۰-۷۱.
۱۶. حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۳۸۸)، «بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی»، *فصلنامه حقوق اسلامی*، سال پنجم، ش ۲۰، بهار، ص ۱۳۱-۱۱۱.
۱۷. قاسمیانی، صلاح (۱۳۷۷)، «بررسی موانع اجرای قانون شوراهای اسلامی»، در: *مجموعه مقالات همایش شوراهای اسلامی و مشارکت مردمی*، ج ۲، تهران: وزارت کشور، ص ۲۲-۷.

۱۸. محمدی، اسفندیار (۱۳۸۲)، «آسیب‌شناسی شوراهای اسلامی شهر و روستا»، مجله راهبرد، ش ۲۸، تابستان، ص ۳۰۸-۲۸۷.
۱۹. میرزاده کوهشاهی، نادر (۱۳۹۳)، «رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی در ایران»، فصلنامه حقوق اداری، ش ۶، زمستان، ص ۵۶-۳۱.
۲۰. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۹)، «مبانی نظری تمرکززدایی»، در: شوراهای اسلامی؛ نگاهی به یک دهه تجربه، چ اول، تهران: دادگستر، ص ۲۶-۱۵.
۲۱. ویسی، هادی؛ احمدی پور، زهرا؛ قالیباف، محمدباقر (۱۳۹۱)، «آسیب‌شناسی دولت محلی مطالعه موردی: شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران»، فصلنامه برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره ۱۶، ش ۲، ص ۳۶-۱۸.
۲۲. ویسی، هادی (۱۳۹۲)، «بررسی الگوهای دولت محلی و تطبیق آن با شهرهای ایران»، فصلنامه جغرافیا و توسعه، ش ۳۳، ص ۱۵۸-۱۳۹.
۲۳. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۸۹)، «سیر تحول اداره شهرها توسط انجمن‌ها و شوراهای شهر»، مجله پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، ش ۲۸، ص ۴۲۷-۴۰۵.
۲۴. ----- (۱۳۸۱)، «قیمت اداری در حقوق ایران (مورد شوراهای اسلامی شهر)»، مجله دانشکده ادبیات و علوم انسانی (تبریز)، ش ۱۸۲، بهار، ص ۲۴۴-۲۱۹.

### ج) وبسایت‌ها

۲۵. خبرگزاری دانشجویان ایران (۱۳۹۸)، وزیر کشور: شهرداری‌ها چهار برابر نیاز نیرو دارند. دسترسی در: <https://b2n.ir/635749>
۲۶. خبرگزاری دانشجویان ایران (۱۳۹۲)، پای صحبت‌های مسئول دولتی شوراها؛ از ممنوعیت‌های شغلی تا محکومیت قضایی. دسترسی در: <https://b2n.ir/625222>
۲۷. خبرگزاری دانشجویان ایران (۱۳۹۸)، ۸۰ درصد شهرداری‌های کشور ورشکسته هستند. دسترسی در: <https://b2n.ir/589427>
۲۸. خبرگزاری صداوسیما (۱۳۹۲)، تکذیب کمیته انتخاب استانداران. دسترسی در: <https://www.iribnews.ir/0009Lt>
۲۹. سامانه جامع نظرات شورای نگهبان (۱۳۹۸)، اظهارنظر درباره لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها. دسترسی در: <https://b2n.ir/041443>
۳۰. سامانه جامع نظرات شورای نگهبان (۱۳۹۵)، اظهارنظر درباره طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران. دسترسی در: <https://b2n.ir/216005>

## ۲. انگلیسی

### A) Books

1. Shabbir, Cheema & Rondinelli, Dennis (2007), *From Government Decentralization To Decentralizing Governance*, Washington DC: Institution Press.
2. Sisk, Timothy (2008), *Democracy At The Local Level: Participation, Representation, Conflict Management, and Governance*, International IDEA Handbook.
3. World Bank (2009), *Local Government Discretion and Accountability: Application of a Local Governance Framework*. The Social Development Department.
4. World Bank (2008), *Decentralization and local democracy in the world*. Washington, DC.

### B) Articles

5. Council of Europe (2019), " European Charter of Local Self-Government", *Details of Treaty No.122*. Available at: <https://b2n.ir/292082>.
6. Miller, Keith (2002), " Advantages and Disadvantages of Local Government Decentralization ", *A presentation to the Caribbean Conference on Local Government*, Guyana.
7. Popic, Dejana & Mahesh, Patel (2011), " Decentralization: Equity and Sectoral Policy Implications ", *Social Policy and Economic Ananlysis*, Bangkok, March.
8. gurkan, Asli; Yilmaz, Serdar & Aslam, Ghazia( 2010), " How-to Note: A Framework for the Assessment of Political Decentralization", *Social Development Notes*; No. 129, World Bank.