

نقش آفرینی شورای شهر در مدیریت شهری

(نمونه خاص: شهر سلطانیه، استان زنجان، طی سال‌های ۱۳۷۷-۱۳۸۶)

زهرا فنی^۱

استادیار دانشکده علوم زمین دانشگاه شهیدبهبشتی

مهدی نورمحمدی^۲

کلیدواژگان: شورای اسلامی شهر، مدیریت شهری، حکومت محلی، حکمروایی خوب، کارآمدی

چکیده

سازمان میراث فرهنگی) عوامل بیرونی، و فقدان دانش توسعه شهری و دید راهبردی اعضای شورا عوامل درونی‌ای هستند که منجر به ناکارآمدی شوراها شده است. هر چند مدت زمان زیادی از عمر شورا در ایران نمی‌گذرد و این نهاد برای نهادینه شدن نیاز به زمان دارد، باید توجه داشت تجربه‌اندوزی با این اختیارات محدود و تصمیم‌گیری بدون تمرکززدایی واقعی، نتیجه‌ای جز سلب اعتماد روزافزون مردم نسبت به شورای شهر در پی نخواهد داشت.

مقدمه

تغییر پارادایمی از نگاه حکومتی به نگاه حکمروایی رخ داده است. این تغییر در سطح جهان از دهه ۱۹۸۰ و در کشور ایران با شکل‌گیری شوراهای اسلامی در سال ۱۳۷۷ عملاً مطرح شده است چرا که رشد شتابان شهری، مشکلات پیچیده، فراتر از امکانات حل آنها، با مداخله حکومت ایجاد کرده است. از مهم‌ترین ویژگی‌های دیدگاه حکمروایی شهری، مشارکت تمامی کنشگران توسعه شهر در تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری، اجرا، اداره، و نظارت را می‌توان برشمرد. قسمتی از این مشارکت به شراکت تبدیل میشود که به مثابه بسیج منابع نوین

به منظور مشارکت شهروندان در امر برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، نهاد شورای اسلامی شهر در سال ۱۳۷۷ تشکیل شد و شروع به کار کرد. با تشکیل این نهاد تشکیلات جدیدی با ماهیتی دموکراتیک وارد نظام مدیریت شهری شد که می‌تواند زمینه مشارکت شهروندان را مهیا کند. از این رو، کارآمدی نهاد دموکراتیک شورا، و با استفاده از نظریه حکمروایی خوب، عملکرد شورای شهر، مطالعه شده است. در این مطالعه مؤلفه‌های «مشارکت، شفافیت و اطلاع‌رسانی، پاسخگویی، قانون‌مداری، و اثربخشی» از دید شهروندان بررسی شد. ۹۸ نفر از شهروندان در نمونه آماری از جامعه سلطانیه و ۱۵ نفر اعضای شورای شهر طی سه دوره فعالیت انتخاب شدند. روش این تحقیق با تحویل دو نوع پرسشنامه به شهروندان و مسئولان و نیز تحلیل کمی و محتوایی مصوبات شورای شهر طی سه دوره فعالیت است.

تحلیل داده‌های مطالعه نشان می‌دهد که محدودیت اختیارات، کمبود منابع مالی، ابهام در ارتباط شورا با ارگان‌های دولتی محلی (به‌ویژه

1. fanni@sbu.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تربیت مدرس

پرسش‌های تحقیق

۱. آیا عملکرد شورای شهر سلطانیه، طی دوره فعالیت، کارآمد بوده است؟
۲. مهمترین موانع کارآمدی و اثربخشی فعالیت‌های شورای شهر سلطانیه کدامند؟

مردمی برای حل معضلات شهری است. در این چارچوب، مدیریت شهری در ایران، می‌تواند با تکیه بر نهاد شورای شهر، موجب این تغییر نگرش و در نتیجه تغییر رفتار شود. مدیریت شهری با اجزای اصلی شهرداری و چندین دستگاه دولتی ذی‌مدخل در خدمات شهری، همچون قوه مجریه محلی و شورای شهر، همچون قوه مقننه محلی است. از این رو بررسی این مسئله که موانع فعالیت کارآمد و اثربخش شورای اسلامی شهر سلطانیه طی سالهای ۱۳۷۷-۱۳۸۶ چه بوده است؟ حائز اهمیت است.

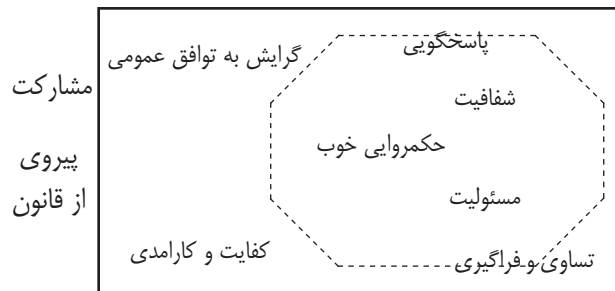
در اینجا ضمن توضیح عوامل بیرونی و درونی که مهم‌ترین موانع فعالیت کارآمد در زمان یاد شده هستند، با بررسی مسئله مذکور، عملکرد یکی از سطوح مدیریت شهری یعنی شورای شهر، در شهر سلطانیه، بر اساس پژوهش انجام شده، تحلیل می‌شود.

فرضیات و روش تحقیق

دو فرضیه در اینجا مطرح است:

۱. عملکرد شورای شهر سلطانیه طی دوره فعالیت کارآمد نبوده است
۲. عوامل بیرونی مانند محدودیت اختیارات، کمبود منابع شورا و ابهام در ارتباط شورا با ارگان‌های دولتی محلی (در اینجا سازمان میراث فرهنگی با حضوری پررنگ) از یک سو، و عوامل درونی مانند ضعف دیدگاه راهبردی و دانش توسعه شهری از دیگر سو، مهمترین موانع کارآمدی و اثربخشی شورا طی سال‌های ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۶ بوده است.

برای اثبات فرضیه‌های مطرح شده، از روش مطالعه اسنادی و پیمایشی استفاده شده. بنا بر این در چارچوب پرسش‌نامه‌ای برای تحلیل فعالیت اعضای شورای شهر سلطانیه، نظرات شهروندان پژوهش شد و برای منابع و اختیارات به صورت مصاحبه و استفاده از پرسش‌نامه دیگری از ارگان‌های دولتی و محلی (عوامل بیرونی) پرسش‌هایی مطرح و تکمیل گردید. این پرسش‌ها با استفاده از طیف لیکرت به ترتیب ارزشی از بسیار کم، متوسط، تا زیاد و بسیار زیاد طبقه‌بندی گردید و در بسته نرم افزاری اسپاس تحلیل و بر آن اساس استنباط شد. همچنین در این پژوهش مصوبات شورای شهر طی سه دوره فعالیت نیز بررسی شد.



ت ۱. اجزای حکمرورایی خوب

شود. حکمرورایی خوب همچنین در برابر نیازهای کنونی و آتی جامعه مسئول است. همچنانکه در نمودار «ت ۱» ملاحظه می‌شود، هشت ویژگی برای حکمرورایی خوب شامل: مشارکت، فرمانروایی قانون، شفافیت، مسئولیت، تمایل به توافق آرا داشتن، تساوی و فراگیر بودن، اثربخشی یا کارآمدی، و پاسخگویی در نظر گرفته شده است.

تجارب جهانی حکومت های محلی

صاحب‌نظران بر این باورند سه الگوی اساسی حکومت محلی از فرهنگ غربی ظهور کرده است: الگوی انگلیسی، فرانسوی، و روسی که عده‌های دیگر، الگوی چهارم، الگوی آمریکایی را هم به این طبقه‌بندی می‌افزایند. مطابق جدول «ت ۲»، از تجارب تحت بررسی چند نکته مستفاد می‌شود:

الف) حکومت‌های محلی در این کشورها دارای معیارهایی هستند که برای تعریف حکومت محلی استفاده می‌شود و فقط صرفاً از بعد سیاسی تابع حکومت مرکزی هستند و اکثر امور محلی را خود آنها انجام می‌دهند و مثل ایران شوراهای شهر شورای شهرداری نیست، بلکه بخشی از سازمان‌ها و ارگان‌های سطح شهر نیز زیر نظر آنها کار می‌کنند. هرچند حکومت مرکزی نقش نظارتی خود را بر آنها دارد، با این حال به استقلال محلی این حکومت‌ها خلل وارد نمی‌کند.

ب) نکته دیگر؛ حکومت‌های محلی برآمده از رأی مردم در تمامی سطوح محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای، و کشوری به‌طور

دیدگاه‌های نظری در موضوع پژوهش

امروزه دیدگاه‌های متضاد چپ و راست سنتی و حتی دیدگاه‌های نوین انسان‌گرایانه بر اهمیت حکومت‌های محلی — که بخش مهم مدیریتی و حاکمیتی جامعه هستند — تأکید می‌کنند و همچنین دیدگاه‌های مختلف سیاسی-فلسفی بر افزایش نقش حکومت‌های محلی تأکید دارند. این تأکید به دلایل مختلف از جمله: کارآیی اقتصادی و دموکراسی محلی برای لیبرال‌ها، قدرت طبقاتی برای اقشار پایین جامعه برای سوسیالیست‌ها و مارکسیست‌ها و بالأخره حفاظت از محیط زیست و حمایت از زندگی انسانی برای دیدگاه‌های نوین انسان‌گرایانه صورت می‌گیرد.

آنچه می‌توان در جمع‌بندی نظریه‌های مختلف و جنبش‌های گوناگون، در زمینه نقش حکومت‌های محلی بیان کرد، این است که اولاً، با افزایش پیچیدگی جامعه مدنی و شهری در نیم‌قرن اخیر، کلیه دیدگاه‌ها بر اهمیت نقش ابزاری حکومتی و مدیریتی این بخش از حکومت پی برده‌اند. ثانیاً، این دیدگاه‌ها با موافقت بر افزایش نقش بخش مذکور، بر جنبه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی، و یا سیاسی نقش حکومت‌های محلی در این زمینه‌ها تأکید می‌ورزند.^۳

حکمرورایی خوب

اخیراً واژه حکمرورایی و حکمرورایی خوب در متون مربوط به توسعه به‌طور فزاینده‌ای استفاده می‌شود. به بیان ساده حکمرورایی یعنی: فرایند تصمیم‌گیری و فرایندی که با آن، تصمیمات اجرا شده (یا نشده) است. حکمرورایی را می‌توان در زمینه‌هایی چون حکمرورایی متحد، بین‌المللی، ملی و حکمرورایی محلی به کار گرفت. حکمرورایی خوب تضمین می‌کند که فساد حداقل شود، دیدگاه‌های اقلیت‌ها در محاسبات اخذ شود و صدای آسیب‌پذیرترین بخش جامعه در تصمیم‌گیری شنیده

۳. معاونت شهرسازی و معماری؛
شهرسازی مشارکتی: مشارکت
مردمی در برنامه‌ریزی توسعه و
مدیریت شهری، ۱۳۷۹، گزارش
مرحله دوم

سلسله مراتبی (پایین به بالا) شکل گرفته است که به موفقیت هریک از سطوح کمک می‌کند.

حکومت‌های محلی بین دو انقلاب مشروطیت و انقلاب جمهوری اسلامی ایران

دوره مشروطه

سازمان‌های محلی به شکل امروزی اولین بار در سال ۱۲۸۶ش شکل گرفت. در این سال‌ها الگوبرداری از قوانین کشورهای

۲. جدول بررسی نقاط قوت و ضعف تجارب جهانی. مأخذ: محمد مقیمی، اداره امور حکومت‌های محلی، ص ۳۱۰ - ۴۱۰:

چون فرانسه و بلژیک و توجه روشنفکران و تحصیلکردگان سیاسی آن زمان به نظام‌های اروپایی و نیز خواسته‌های مردمی برای انجام تغییرات و تحولات اساسی در نظام سیاسی و اداری کشور، الزام دولت به انجام خواسته‌ها و نیازمندی‌های عمومی، و نیز رساندن ایران به سطح کشورهای اروپایی از اهم دلایلی بود که سبب شد تا در مدیریت شهری کشور تجدید نظر شود، چرا که در تشکیلات سنتی جایی برای مشارکت مردم نبود.^۴ انجمن‌های ایالتی با «قانون انجمن بلدیة» مصوب ۱۲۸۵ در سال بعد تشکیل شد، اما این قانون دیری نپایید، و چهار سال بعد از تصویب ملغا شد. در این قوانین اختیارات زیادی برای

انواع الگو	ویژگی‌های الگوها	نکات مثبت	نکات منفی
الگوی انگلیسی (نمونه خاص: کشور ترکیه)	<ul style="list-style-type: none"> - تمرکززدایی. - غالب بودن قوه قانون‌گذاری. - سیستم کمیته‌ای. - فعالیت‌های چند هدفی. - مشارکت داوطلبانه شهروندان. 	<ul style="list-style-type: none"> - بروکراسی اداری کاهش یافته است. - حکومت‌های محلی اختیاراتی نهایی در زمینه برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری دارند. - برنامه‌های توسعه شهری را شورای شهر تهیه و تصویب می‌کند. - وظایف شورا اجباری و اختیاری است. 	<ul style="list-style-type: none"> - ناهمخوانی تصمیمات کلان و خرد با یکدیگر در سطح شهری. - ناهماهنگی میان نهادهای انتخابی یا نهادهای انتصابی در سطح شهر. - مشخص نبودن جایگاه و روش مشاوره و مشارکت طولانی، در روند برنامه‌ریزی شهری. - اجرای نامنظم و بی‌قانون مشارکت مردمی در تهیه، اجرا، و مدیریت برنامه‌های شهری. - فقدان نظام آموزشی کارمندی در مدیریت شهری. - فقدان روش مطلوب رسیدگی به شکایات مردمی.
الگوی فرانسوی (نمونه خاص: کشور فرانسه)	<ul style="list-style-type: none"> - تمرکزگرایی. - سلسله‌مراتب فرماندهی. - ساختار سلسله‌مراتبی. - غالب بودن قوه مجریه. - پیرو بودن قوه مقننه. 	<ul style="list-style-type: none"> - تقسیم وظایف بین سطوح مختلف حکومت‌های محلی و دولت مرکزی به صورت منطقی‌ای. - بهبود کارکرد حکومت‌های محلی، امروزه با استخدام کارشناسان متخصص و دانشگاهی. - تصویب و تعیین سرمایه‌گذاری بخش دولتی در حوزه محلی. 	<ul style="list-style-type: none"> - فقدان توان مالی و تشکیلاتی کمون‌های کوچک در به عهده گرفتن وظایف محوله. - تحمیل قوانین برنامه‌ریزی شهری به صورت یکنواخت به کمون‌های سطح کشور. - تحمیل مالیات‌های محلی بیش از توان به مردم به دلیل مشکلات مالی کمون‌های کوچک. - شهرداران که رئیس هیئت اجرایی و رئیس شورای شهر نیز هستند پاسخ‌گوی نیازهای مردم و سطوح مرکزی نیستند. - به علت وجود تعداد زیاد کمون‌ها (در حدود ۳۶۰۰۰ واحد) و اختیاراتی که در حال حاضر بر عهده آنها است نمی‌توان آنها را مجبور به همکاری نمود.
الگوی روسی (نمونه خاص: کشور روسیه)	<ul style="list-style-type: none"> - کنترل حزب کمونیست تحت اصل دموکراتیک متمرکز انتخابات تک‌کاندیدایی. - سلسله‌مراتب فرماندهی حیطة گسترده قدرت حکومتی برای شوراها 	<ul style="list-style-type: none"> - حکومت فدرال نمی‌تواند اختیارات قانونی شورای شهر را محدود نماید. 	<ul style="list-style-type: none"> - اختیارات نسبتاً محدود حکومت‌های محلی در قیاس با سایر سطوح حکومتی. - نوسان زیاد در اختیارات شوراها قبل و بعد از فروپاشی شوروی سابق.
الگوی آمریکایی (نمونه خاص: کشور آمریکا)	<ul style="list-style-type: none"> - کارکرد حکومت محلی در مدار قانون اساسی و واحدهای فدرالی. - هر ایالت سیستم حکومت محلی، قانون اساسی و قوانین حکومتی خاص خود دارد. 	<ul style="list-style-type: none"> - حدود مشخص وظایف شورا و شهرداری. - تنوع اشکال حکومت محلی متناسب با شرایط ایالات مختلف. - شورا می‌تواند میزان حقوق کارکنان شهرداری را تغییر دهد و این یک ابزار تشویقی در ازای انجام تکالیف آنها است. - حیطة گسترده وظایف و اختیارات حکومت‌های محلی 	<ul style="list-style-type: none"> - تمرکززدایی بیش از حد...

سیاسی بر سر تمرکزگرایی و عکس آن جستجو و پیگیری کرد. تمام این کشمکش‌ها در حوزه مدیریت شهری در زمینه اختیارات انجمن‌های شهر انعکاس یافته است. چنانکه قانون تمرکزگرایی ۱۳۰۹ بلدیّه در تجدید نظر سال‌های ۱۳۲۸ (قانون تشکیل شهرداری) و به‌ویژه ۱۳۳۱ در دوران دکتر مصدق به قانونی ضد تمرکز تبدیل شد، که تبعیت شهرداری از وزارت کشور را به حداقل و اختیارات انجمن شهر را به حداکثر می‌رساند، اما در سال ۱۳۳۴ و متعاقب انحلال کلیه انجمن‌های شهر توسط وزارت کشور بار دیگر قانون مذکور در خلاف جهت فوق تغییر کرد.^۷

حکومت‌های محلی بعد از انقلاب اسلامی ایران

مسیر تحولات مدیریت شهری پس از انقلاب اسلامی تا زمان حاضر با توجه به فراز و نشیب‌های قانون شوراها قابل توجه است. این قانون از سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۸۲ یعنی در یک دوره بیست ساله، پنج بار مورد تجدید نظر قرار گرفت. قانون مصوب سال ۱۳۶۱ چهار بار مورد اصلاح واقع شد، در حالی که اصلاً به اجرا در نیامده بود. تشکیل شوراهای محلی بلافاصله پس از پیروزی انقلاب توجه نخبگان سیاسی جدید از جمله مرحوم آیت‌الله سید محمود طالقانی را برانگیخت. وی شورا را یک اصل مترقی می‌دانست و بر این اعتقاد بود که

«از نظر قرآن و از نظر اسلام هر خانه‌ای باید مرکز شورایی باشد، هر دهکده و هر گروهی باید در کارشان شورا داشته باشند»^۸.

دفتر آیت‌الله طالقانی با درج اطلاعیه‌ای در روزنامه اطلاعات مورخ اردیبهشت ۱۳۵۸ متن طرح شوراهای محلی را منتشر کرد و از صاحب‌نظران خواست نظرات خود را در زمینه طرح مزبور بیان کنند. طرح طالقانی با اعطای قدرت اجرایی و قانون‌گذاری بسیار به شوراهای محلی با توجه به پیشینه اداره متمرکز امور، بلندپروازانه می‌نمود. طرح مذکور در سوم تیر ماه ۱۳۵۸ با اصلاحاتی در ۱۷ ماده به تصویب رسید و برای اجرا به دولت

حکومت‌های محلی منظور شده بود. این قانون شهرداری را دارای شخصیت حقوقی تلقی کرده و اختیارات محدودی را برای انجمن بلدیّه و اداره بلدیّه قائل شده بود. این میزان اختیار و قدرت اگرچه در حدی نبود که بتواند مشکل جدی را برای دولت مرکزی فراهم آورد، اما فقدان آمادگی و تجربه اجتماعی لازم از سوی مردم و اعضای این انجمن‌ها، ویژگی تمرکزگرایی و عدم تحمل وجود نیروهای محلی از طرف دولت مرکزی، نبود تناسب میان این قانون با ویژگی‌های جامعه ایران، بی‌سوادی توده مردم و ناآگاهی آنها از حقوق و وظایف خویش، و نفوذ قدرتمندان محلی موجب شد تا فقط چهار سال بعد از تصویب قانون مذکور، یعنی در سال ۱۳۸۹ و قبل از شکل‌گیری هر گونه تجربه عملی و اقدام جدی، دولت اجازه انحلال کلیه انجمن‌های ایالتی و ولایتی و بلدی و تجدید نظر در قوانین مربوطه را از مجلس دریافت و بلافاصله اقدام به انحلال آنها کرد.

دوره پهلوی اول

و در سال ۱۳۰۹ قانون بلدیّه مصوب ۱۲۸۵، که مدت‌ها مسکوت مانده بود، فسخ شد و به جای آن قانون جدیدی تصویب شد. مهم‌ترین ویژگی قانون جدید نقض استقلال انجمن‌ها و ادارات بلدیّه و وابستگی هرچه بیشتر شهرداری‌ها به دولت مرکزی بود. در واقع تحت تأثیر گرایش شدید پهلوی اول به تمرکزگرایی سیاسی و اداری و کنترل شدید حکومت مرکزی بر امور محلی، مسئولان وزارت کشور در هنگام تنظیم این قانون مداخله و مشارکت مردم را در اداره امور شهر به حد ناچیزی تقلیل دادند.^۹

دوره پهلوی دوم

در قانون بلدیّه سال ۱۳۰۹ در سال‌های ۱۳۲۸، ۱۳۳۱، ۱۳۳۴ (و همچنین در مقاطع دیگر) تجدید نظرهای متعدد شد. تحلیل محتوای این تجدید نظرها مبین آن است که زمینه و علت اصلی تمام این تغییرات را باید در کشمکش نیروهای اجتماعی و

۵. علی نیامی، سازمان‌های محلی تطبیقی، ص ۲۴-۲۸.

۶. این قانون با اصلاحات والحاقت متعدد هنوز هم مورد عمل است.

۷. فضل‌الله هاشمی، بررسی قوانین و مقررات مورد عمل در امور شهری، شهرداری، زمین، و ساختمان، ص ۴۵-۴۹.

۸. محمدحسین میر ابوالقاسمی، طالقانی فریادی در سکوت: سیری کوتاه در زندگی و اندیشه‌های بلند آیت‌الله طالقانی، ص ۱۹۱.

۹. محمدجعفر جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوق، ج ۷، ص [؟].
 ۱۰. حامد قاسمی، نظارت‌پذیری شورای اسلامی شهر در چارچوب حقوق شهری، ص ۳۱.

ت ۳. جدول قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در خصوص شوراهای اسلامی ۱۳۶۱-۱۳۸۲. مأخذ: حسین ایمانی، *ارزیابی جامعه‌شناختی از عملکرد ...*

ابلاغ شد.

بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اداره امور کشور باید به اتکا به آرای عمومی انجام شود. شورا که بنا به تعریف «هیئتی [است] که برای مشورت کردن گرد هم می‌آیند»^۹ در نظام جمهوری اسلامی ایران به سه شکل «شورای ملی» (مجلس شورای اسلامی)، «شورای حکومتی یا دولتی» (شورای نگهبان، شورای رهبری، شورای عالی امنیت ملی)، و «شورای محلی» است. شورای محلی در سطح روستا تا استان بر مبنای انتخاب مردم تشکیل می‌شود. اصول هفت و ۱۰۰ تا ۱۰۶ این قانون مربوط به شوراهای است.

اصل هفتم قانون اساسی صراحت دارد که شوراهای اسلامی کشور یکی از ارکان تصمیمگیری و اداره امور کشورند. اهمیت آنها بر اساس این قانون به اندازه‌های است که مسئولان دولتی موظف به رعایت تصمیمات آنها در حدود اختیاراتشان هستند. با وجود این تأکیدات، قانون شوراهای در کشور تا سال ۱۳۷۷ هیچگاه به طور کامل اجرا نشد. شوراهای در نخستین دوره تشکیل، در روستاهای کشور با حمایت جهاد سازندگی که از نهادهای برآمده از انقلاب بود پا گرفتند. اما در شهرها درگیری‌ها و

رقابت‌های سیاسی نخستین عامل، و پس از آن وقوع جنگ، اندیشه تشکیل شوراهای شهری را تا زمانی تقریباً بیست سال به فراموشی سپرد. شورای شهر (یکی از مصادیق شوراهای محلی) هیئتی است که بر مبنای آرای مأخوذه در حوزه انتخابیه تشکیل می‌شود تا در حدود قوانین و مقررات امور شهر را اداره کند. این نهاد «سازمانی محلی است که با در دست داشتن شخصیت حقوقی مستقل، اختیار و صلاحیت اداره بخشی از امور و نیازمندی‌های عمومی مربوط به شهر را به عنوان نهادی ناظر و تصمیم‌گیرنده به عهده دارد»^{۱۰}. بر اساس ماده ۱۷ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ شوراهای دارای شخصیت حقوقی هستند.

«قانون اصلاح تشکیلات، وظایف، و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵» مصوب ۱۳۸۲/۷/۶ آخرین قانون شوراهای است. تاریخچه قوانین شوراهای پس از نظام جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که قانون مذکور، هفتمین قانون از سلسله قوانینی است که تاکنون در مورد نظام مدیریت شورایی امور محلی در ایران به تصویب

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



به شهر هفتم استان در سال ۱۳۸۵ تبدیل شده است. از دیگر ویژگیهای منحصر به فرد این شهر داشتن بزرگترین گنبد آجری جهان (گنبد سلطانیه) است. با ثبت گنبد سلطانیه در فهرست آثار سازمان میراث جهانی^{۱۲}، این مجموعه به طور مستقیم زیر نظر سازمان میراث فرهنگی تهران قرار گرفت. لیکن سایر بناها تحت تولید سازمان میراث فرهنگی زنجان باقی ماندند. در این شهر نظیر تمام شهرهای ایران در سال ۱۳۷۷ نهاد شورای شهر شکل گرفت و عملاً از سال ۱۳۷۸ آغاز به کار کرد و هم‌اکنون سومین دوره این نهاد مشغول فعالیت است. تولید دوگانه این شهر (یعنی سازمان میراث فرهنگی از یک سو و شورا و شهرداری از دیگر سو) از ویژگیهای خاص این شهر است، که در معدود شهرهای ایران می‌توان سراغ گرفت. وظایف متفاوت و ماهیت مختلف این دو نهاد در خدمات رسانی به ساکنان شهر در مواردی مشکل ایجاد کرده و در ناکارآمدی نهاد شورای شهر اثرگذار بوده است.

آزمون فرضیه

برای آزمون فرضیه اول «فعالیت شورای اسلامی شهر سلطانیه کارآمد نبوده است»، بررسی نظرات شهروندان در خصوص کارآمدی شورای شهر ضروری است. از این رو برای پاسخ به سؤال تحقیق که آیا در مجموع عملکرد شورای شهر از نظر شهروندان سلطانیه‌ای کارآمد بوده است یا خیر؟ به سنجش کارآمدی عملکرد شورا از جنبه شاخصه‌ای حکمروایی خوب^{۱۳} پرداخته شد. بنابراین شاخص‌هایی نظیر مشارکت، پاسخگویی، قانون‌مداری، اثربخشی، شفافیت بررسی شدند و نتایج حاصله در قالب جدول «ت ۴» به طور خلاصه عرضه شد. با توجه به اطلاعات جدول «ت ۴» ملاحظه می‌شود که فعالیت شورا از نظر مشارکت شهروندان در اداره امور شهر، فقط در زمینه امکان ارتباط با اعضای شورای شهر مطلوب؛ در زمینه پاسخگویی تا حدودی مطلوب؛ ولی در زمینه قانون‌مداری، اثربخشی،

رسیده‌اند. قوانین قبلی و تاریخ تصویب آنها در جدول «ت ۳» به نمایش گذاشته شده‌اند.

نکات مهم قانون جدید مصوب سال ۱۳۸۲ که می‌تواند در عرصه‌ها و زمینه‌هایی دگرگون‌کننده وضعیت کنونی نظام مدیریت محلی کشور باشد، بدین شرح است: حذف شهرک، توجه به بعد جمعیت و نظام انتخاباتی اداره امور، تصریح بر عضویت شوراهای به منزله یک امر افتخاری، تعیین شرط مدرک برای نامزدی عضویت در شورا، و تساهل در تأیید صلاحیت و مشروط ساختن رد صلاحیت داوطلبان.

در بررسی حاصل از روند تاریخی تجربه ایران، سازمان (حکومت)های محلی، با توجه به روند قانونی که مدیریت شهری در ایران طی صد ساله اخیر گذرانده است، می‌توان ادعا کرد، در بین تجارب کشورهای متنوع، وضع ایران بی‌همتاست. ملتی برای صد سال در زمینه بودن یا نبودن، ضرورت یا عدم ضرورت نهادهای محلی به گفتگوهای آتشین دست یازد، در تمامی دوره‌ها با وقفه‌های کوتاهی نوعی حکومت محلی کم‌رنگ داشته باشد، گاه با سروصدا به تقویت نهادهای محلی همت گمارد و پس از مدتی عقب‌نشینی کند و آنچه را که ساخته است ویران کند، به سوی تمرکز گراید و پس از چندی مجدداً با شور و گاه با هیاهو موضوع شورا را به پیش کشد و روز از نو روزی از نو.^{۱۱}

معرفی نمونه خاص (شهر سلطانیه)

شهر سلطانیه در دوره ایلخانان پایتخت امپراطوری عظیم ایلخانی بوده است، لیکن از قرن ۱۵ میلادی به دلیل انتقال پایتخت سیاسی از این شهر به جایی دیگر و تغییر مسیرهای تجاری شرق و غرب از مسیر سلطانیه، این شهر رونق خود را از دست داده و هیچگاه رونق پیشین خود را نیافت. این شهر در سال ۱۳۸۵ دارای ۶۴۵۸ نفر جمعیت بوده و طی نیم قرن اخیر به عنوان شهری مهاجر فرست مطرح بوده است. به طوری که از شهر پنجم استان زنجان (به لحاظ جمعیتی) در سال ۱۳۳۵

۱۱. پیران، شورا در ایران: بودن، نبودن یا چگونه بودن، ص ۱۳.

12. World Heritage Organization
13. Good governance

راهبردی و دانش توسعه شهری (عوامل درونی) از دیگر سو، طی ۱۳۷۷-۱۳۸۶ بررسی می‌شود.

محدودیت اختیارات شورای اسلامی شهر

نگاهی به قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ نشان می‌دهد که این قانون نسبت به قانون‌های قبلی، به‌ویژه قانون تشکیلات شوراهای اسلامی سال ۱۳۶۱ و اصلاحیه سال ۱۳۶۵ آن، تغییرات و تفاوت‌های عمده‌ای کرده است که در اصلاحیه سال ۱۳۸۲ نیز همچنان ثابت مانده است. از جمله مهم‌ترین آنها

می‌توان موارد زیر را برشمرد:

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

- الزام ادارات و سازمان‌ها به همکاری با شورا: ماده ۱۸ قانون ۱۳۶۵ تمامی ادارات و سازمان‌های وابسته به دولت را مکلف کرده بود، تمامی اطلاعات درخواستی مرتبط با وظایف شورا را در صورت درخواست در اختیار شورا قرار دهند. اما این الزام در قانون ۱۳۷۵ حذف شده است. همچنین مفاد ماده ۱۴ قانون ۱۳۶۵، که استانداران، فرمانداران، و بخشداران و سایر مقامات کشوری را طبق اصل ۱۰۳ قانون اساسی ملزم به رعایت تصمیمات شوراها در حدود اختیاراتشان می‌کند، حذف شده است. در مقابل شورای اسلامی شهر ملزم به همکاری با مسئولان اجرایی و نهادهای و سازمان‌های مملکتی بنا به درخواست آنان شده است.

- بودجه شورا: مطابق ماده ۲۲ قانون ۱۳۶۵، بودجه شوراها از طریق زکات و پس از تصویب درآمدهای محلی و در صورت لزوم از طریق عوارض وضع شده در مقابل خدمات، تأمین خواهد شد و کمبودهای آن از راه کمک‌های دولت و به درخواست شورای عالی استان‌ها از محل درآمدهای عمومی

و شفافیت به‌طور کلی نامطلوب بوده است. در مجموع مردم از عملکرد شورای شهر رضایت بسیار کمی داشته‌اند. بنابراین فرضیه اول تأیید می‌شود.

برای اثبات فرضیه دوم، مهم‌ترین موانع کارآمدی و اثر بخشی شورا، یعنی محدودیت اختیارات، فقدان منابع کافی شورا، و ابهام در ارتباط شورا با ارگان‌های دولتی محلی به‌ویژه سازمان میراث فرهنگی (عوامل بیرونی) از یک سو، و ضعف دیدگاه

ت ۴. جدول ارزیابی مطلوبیت عملکرد شورای شهر سلطانیه از نظر ساکنین. مأخذ: پژوهش میدانی نگارندگان

ردیف	شاخص‌های سنجش شده	مطلوب	نامطلوب
مشارکت	۱ امکان برقراری ارتباط آسان شهروندان با اعضای شورای شهر	✓	
	۲ امکان حضور شهروندان در جلسات علنی شورای شهر		✓
	۳ شرکت شهروندان در جلسات در خصوص برنامه‌ها و تصمیمات مهم شهری		✓
	۴ اعتقاد شورای شهر در خصوص مشارکت شهروندان در اداره امور شهر		✓
پاسخ‌گویی	۱ میزان پاسخ‌گویی شورای شهر به شهروندان در مقابل تصمیمات خود	✓	
	۲ میزان تحقق وعده‌های داده شده به شهروندان توسط شورای شهر		✓
قانون‌مداری	۱ کاهش کاغذ بازی اداری و پارتی‌بازی با روی کارآمدن شورای شهر		✓
	۲ استفاده از منابع و فرصت‌های در اختیار شورای شهر به نفع نزدیکان خود		✓
اثر بخشی	۱ میزان فعالیت شورای شهر در رفع محدودیت‌های سازمان میراث فرهنگی		✓
	۲ میزان فعالیت شورای شهر در رفع مشکل بیکاری شهر		✓
	۳ میزان فعالیت شورای شهر در بهبود دسترسی بین شهری شهر سلطانیه		✓
	۴ میزان موفقیت فعالیت شورای شهر در حوزه خدمات شهری		✓
	۵ میزان موفقیت فعالیت شورای شهر در حوزه فرهنگی و اجتماعی		✓
	۶ میزان موفقیت فعالیت شورای شهر در حوزه فنی و عمرانی		✓
	۷ میزان موفقیت فعالیت شورای شهر در زیباسازی شهری		✓
شفافیت	۱ میزان آگاهی شهروندان از برنامه‌ها و تصمیمات شورای شهر		✓
	۲ اطلاع‌رسانی در خصوص نتایج جلسات علنی شورا		✓
رضایت کلی	۱ میزان رضایت شهروندان از عملکرد شورا		✓
	۲ شرکت شهروندان در انتخابات دوره بعد		✓
	۳ موافقت شهروندان با ابقای شورای کنونی برای دوره بعد		✓

همکاری در امور اجرایی، و هماهنگ کننده و ارتباط دهنده بین سازمان های محلی دولتی و مردم تعریف شده است.

فقدان منابع کافی شورا

در اینجا طبق اطلاعات کسب شده از شهرداری سلطانیه، طی سال های ۱۳۷۳-۱۳۸۵، هزینه و درآمد شهرداری سلطانیه مقایسه می شود. تا سال ۱۳۷۷ شهرداری با تولید دفتر فنی استانداری اداره می شد و این دفتر شهردار را جهت اداره امور شهر منصوب می کرد. اما از سال ۱۳۷۷ به بعد این مسئولیت ها و اختیارات، با شکل گیری شورا، به این نهاد واگذار شد و شهردار از طریق این نهاد انتخاب شد. اطلاعات جدول «ت ۵» و نمودار «ت ۶» نشان می دهد که شهرداری سلطانیه از نظر تراز مالی، در دوره قبل از سال ۱۳۷۷ وضعیت نسبتاً مطلوبی در مقایسه با دوره بعد از سال ۱۳۷۷ داشته است. به طوری که از سال ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۷، در سال های ۱۳۷۴ و ۱۳۷۷ تراز مالی شهرداری مثبت بوده است. اما در مقابل سال های بعد از ۱۳۷۷ تا سال ۱۳۸۵ تراز مالی این شهرداری پیوسته منفی بوده است. به بیان

سال	درآمد	هزینه	مازاد	کمبود
1373	252568	326854		-74286
1374	617859	521482	96377	
1375	418105	577149		-159044
1376	671033	690517		-19484
1377	1096854	991372	105482	
1378	1319838	1372231		-52393
1379	1249092	1378090		-128998
1380	2331561	2624175		-292614
1381	2070250	2251422		-181172
1382	2614622	3968767		-1354145
1383	1492858	3042068		-1549210
1384	4089152	6119507		-2030355
1385	3900233	10168862		-6268629

جبران می شود. البته بر اساس ماده ۷۵ قانون سال ۱۳۷۵ کلیه اموال منقول و غیر منقولی که در اختیار شورای اسلامی شهر هستند متعلق به شهرداری اند و نیازهای مالی و تدارکاتی شورا از طریق بودجه شهرداری همان شهر تأمین می شود.

در قانون سال ۱۳۷۵ وظایف متعددی برای شورای شهر منظور شده است اما چند وظیفه مهم تصریح شده برای تمام شوراهای کشوری در قانون قبلی، حذف و یا به صورت مبهم بیان شده است:

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

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

- بررسی برنامه های پیشنهادی ارگان های اجرایی در زمینه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزش، و سایر امور رفاهی با موافقت و هماهنگی مراجع ذی ربط (بند ۸ ماده ۱۹).

همان طور که ملاحظه می شود، اختیارات محوله به شورای شهر رفته رفته کاهش یافته است. در واقع شورای شهر در این حالت و بر اساس قانون موجود، نهاد و کانون اصلی سیاستگذاری و تصمیم گیری برای تمام شهر و سازمان های ذی ربط آن نیست، بلکه فقط بر عملکرد شهرداری آن هم نه به طور کامل نظارت دارد. این نظارت باید به گونه ای باشد که مخل جریان عادی امور نیز نگردد. شوراهای اسلامی شهر بر اساس احتیاط های بسیار بالای مسئولان اصلاح قانون شوراها، عهده دار نقشی نسبتاً محدود و کم بار شده اند. به بیان دیگر فقط در ارتباط با شهرداری و آن هم از طریق شهردار و چندین دستورالعمل در مورد تصویب برنامه ها و بودجه شهرداری نقشی قابل شناسایی دارد و در ارتباط با دیگر سازمان های دخیل در مدیریت شهری دستور روشنی ندارد و فقط در حد یک مشاوره،

ت ۵. جدول هزینه ها و درآمدهای شهرداری سلطانیه طی ۱۳۷۳-۱۳۸۵ (مبالغ به هزار ریال)

در مراکز استان یا مرکز کشور موجب شده تا آنها درخواست‌های اعضای شوراها را مهم تلقی نکنند. در صورت امتناع مدیران دولتی از پاسخگویی به تقاضاهای شورا هیچگونه ضمانت اجرایی مشخصی وجود ندارد. از این رو اعضای شورا احساس می‌کنند که در وضعیت کنونی، هیچ نهاد یا سازمان رسمی از آنها حمایت نمی‌کند و آنها رها شده هستند.

ماده ۴: همکاری با مسئولان اجرایی، نهادها، و سازمانهای مملکتی در امور مختلف، بنا به درخواست آنان. این ماده نیز شورای شهر را ملزم به همکاری با ادارات دولتی بنا به درخواست آنها نموده است.

ماده ۳۲: واحدهای شهرستانی کلیه سازمانها و مؤسسات دولتی و عمومی غیر دولتی که در انجام خدمات شهری وظایفی را بر عهده دارند، موظفند برنامه سالانه خود در خصوص خدمات شهری را که در چهارچوب اعتبارات و بودجه سالانه خود تنظیم شده به شورا تحویل دهند. این ماده دارای مزایایی برای شورا است؛ می‌تواند از موازی‌کاری و دوباره‌کاریهای ادارات مختلف در سطح شهر بکاهد. لیکن این ماده قانونی به دلیل جدید بودن و فقدان زمینه‌های هماهنگی تا کنون به طور دقیق اجرا نشده است.

نمونه‌ای از شرح وظایف ادارات دولتی سطح محلی (سازمان میراث فرهنگی) بررسی شد. طبق ماده ۱۱ شرح وظایف سازمان میراث فرهنگی، این سازمان موظف است: «در کلیه طرح‌های عمرانی جامع و تفصیلی درباره مناطق فرهنگی و تاریخی و موافقت نهایی در ایجاد محوطه‌ها و بافتها و اماکن فرهنگی تاریخی ارزشمند در موارد مذکور و جلوگیری از هرگونه تخریب آنها اظهار نظر کند.»

با توجه به شرح وظایف شورا و سازمان میراث فرهنگی ملاحظه می‌شود؛ ارتباط این سازمان با سازمان مسکن و شهرسازی منظور شده است، اما عملاً طبق شرح وظایفش هیچ وظیفه‌ای در قبال شورای شهر ندارد. همچنین شورای شهر در

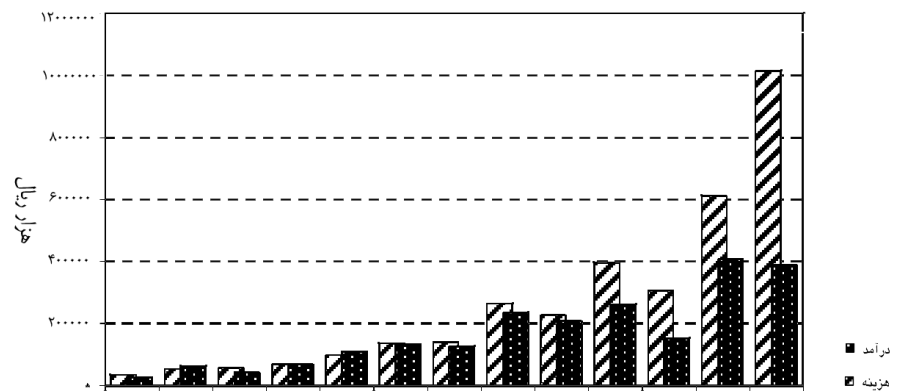
دیگر، درآمدهای حاصله تکافوی هزینه‌های (عمرانی و جاری) این شهر را نداشته است و این امر بیانگر آن است که شورای شهر سلطانیه در دوره فعالیت خود نتوانسته است در زمینه مالی ابتکار عملی داشته باشد. چرا که همراه با واگذاری اختیارات محدود به این شورا زمینه‌های درآمدزایی مناسب برای اجرا بر اساس اختیارات ایجاد نشده است. این در حالی است که همزمان با شکل‌گیری شورای مذکور سیاست‌های کلان کشور نیز در راستای استقلال مالی نهاد مدیریت شهری بوده است.

ابهام در ارتباط شورا با نهادهای دولتی محلی، به‌ویژه سازمان میراث فرهنگی

شیوه ارتباط شورای شهر با ادارات دولتی (مانند سازمان میراث فرهنگی) در قالب سه ماده در قانون سال ۱۳۸۲ شورا لحاظ گردیده است:

ماده ۲: بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه حل‌های کاربردی به منظور برنامه‌ریزی و تحویل آن به مقامات مسئول و ذی‌ربط. در خصوص این ماده می‌توان گفت شورا پیگیریهایی لازم را کاملاً فعالانه انجام داده است. لیکن پاسخگو بودن مدیران سازمان‌های دولتی شهر به مسئولان بالاتر خود

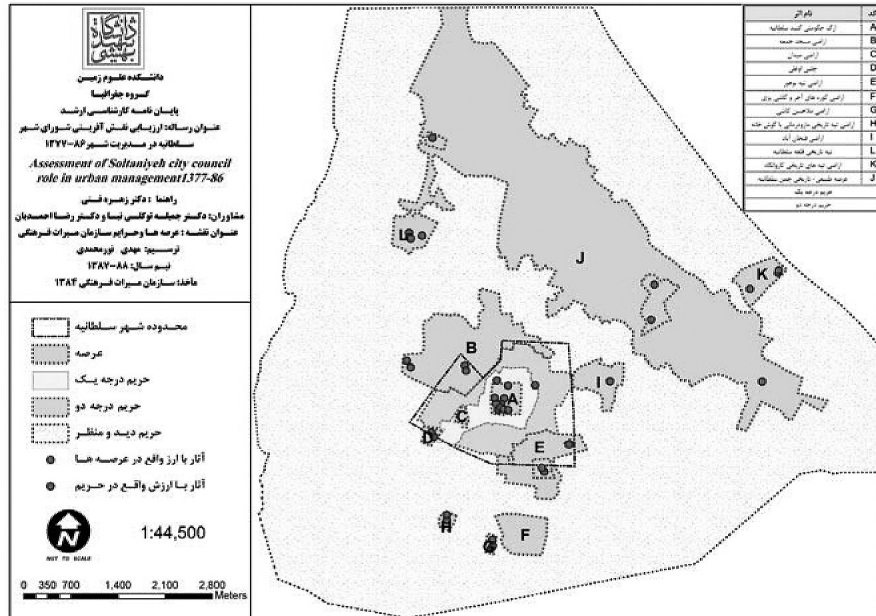
ت ۶ (راست) نمودار هزینه‌ها و درآمدهای شهرداری سلطانیه طی سال‌های ۱۳۷۳-۱۳۸۵. مأخذ: شهرداری سلطانیه
ت ۷. (وسط) جدول مساحت عرصه‌ها و حرایم شهر سلطانیه. مأخذ: محاسبات نگارندگان براساس نقشه سازمان میراث فرهنگی
ت ۸. (چپ، بالا) نقشه عرصه‌ها و حرایم سازمان میراث فرهنگی
ت ۹. (چپ، پایین) جدول تأیید یا رد عوامل بیرونی و درونی اثرگذار در کارآمدی شورای شهر. مأخذ: پژوهش میدانی نگارندگان



عملکرد نهاد شورای شهر شده است و ارتباط سازمان متولی آن عرصه‌ها و حریم‌ها (سازمان میراث فرهنگی) را با شورا مشخص نکرده است. بنابراین با توجه به مطالب ذکر شده می‌توان بر

شورای هشتگانه سازمان میراث فرهنگی جایگاهی ندارد. این در حالی است که امروزه با شکل‌گیری نهاد شورای شهر در سطح شهرها، ارتباط مستقیم سازمان میراث فرهنگی با شورای شهر بیشتر از هر نهاد دیگری است. در قانون شوراها نیز هر چند با ابهام، ارتباط با سازمانهای دولتی مطرح شده و شورای شهر را ملزم به همکاری کرده است. شورا نیز می‌تواند در حوزه انتخابیه خود پیشنهادهایی به این سازمان‌ها بدهد.

بر اساس نقشه (مصوب سال ۱۳۸۴) عرصه و حریم‌های سازمان میراث فرهنگی کشور، شهر سلطانیه دارای چند گونه مختلف عرصه و حریم آثار تاریخی است. همچنانکه در نقشه «ت ۸» ملاحظه می‌شود شهر سلطانیه با دوازده عرصه تاریخی و دو حریم درجه یک و دو و حریم دید و منظر محصور شده است، که هر یک با ضوابط خاصی، موجب محدودیت برای



ردیف	کد	نام اثر	مساحت (هکتار)
۱	A	ارگ حکومتی گنبد سلطانیه	۱۴/۰۷
۲	B	اراضی مسجد جمعه	۱۰۷/۷۷
۳	C	اراضی میدان	۲/۷۲
۴	D	چلبی اوغلی	۲/۹۵
۵	E	اراضی تپه نوهور	۴۹/۲۲
۶	F	اراضی کوردهای آجر و کاشی‌پزی	۲۵/۸۸
۷	G	اراضی ملاحسن کاشی	۲/۶۱
۸	H	اراضی تپه تاریخی مازودرمانی یا گوش خانه	۲/۲۷
۹	I	اراضی فتحجان آباد	۲۲/۱۸
۱۰	J	عرصه طبیعی-تاریخی چمن سلطانیه	۷۲۰/۹۹
۱۱	K	اراضی تپه‌های تاریخی کروانگاه	۲۰/۲۱
۱۲	L	تپه تاریخی قلعه‌الله ساطانیه	۱۷/۴۷
		جمع	۹۹۱/۶۵
	۱	حریم	۵۹/۷۴
	۲	حریم	۱۵۲/۴۲
		جمع کل	۱۲۰۴/۸۰

ردیف	شاخص‌های مورد سنجش		شرح
	تأیید	رد	
ضعف منابع مالی	✓	۱	ضعف منابع مالی مانع فعالیت بهینه شورا
	✓	۲	اختصاص بخش عمده زمان شورا به درآمذایی برای شهرداری
	✓	۳	مسائل روزمره مانع اقدامات راهبردی و بلند مدت شورا
ارگان‌های دولتی	✓	۱	محدودیت‌های سازمان میراث فرهنگی مانع فعالیت بهینه شورا
	✓	۲	محدودیت‌های زیر مجموعه وزارت کشور مانع فعالیت بهینه شورا
فقدان دانش توسعه شهری	✓	۱	میزان آشنایی با طرح‌های توسعه شهری قبل ورود به شورا
	✓	۲	میزان آشنایی اعضای شورای شهر با مدیریت شورایی
	✓	۳	موفقیت بیشتر در صورت داشتن رشته تحصیلی مرتبط با مسائل شهری
حوزه شهرداری	✓	۱	تأثیر نیروی انسانی غیر ماهر شهرداری بر فعالیت شورای شهر
	✓	۲	ناهماهنگی شهرداری با شورا مانع فعالیت بهینه شورا

عملکرد چهار ساله شورای سوم		عملکرد چهار ساله شورای دوم		عملکرد چهار ساله شورای اول		طبقه بندی وظایف شورا
تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	
۵۱	۲۶٫۸	۱۵۲	۳۵٫۶	۹۹	۴۳٫۸	سیاست گذاری، قانون گذاری، برنامه ریزی و نظارت
۶۴	۳۲٫۷	۹۴	۲۲	۵۱	۲۲٫۶	امور سازمانی، تشکیلاتی و مالی
۱۰	۵٫۳	۵۲	۱۲٫۲	۲۹	۱۲٫۸	امور فنی و عمرانی
۵	۲٫۶	۹	۲٫۱	۷	۳٫۱	امور خدماتی
۷	۳٫۷	۱۲	۲٫۸	۶	۲٫۷	میراث فرهنگی
۲۱	۱۱٫۱	۴۲	۹٫۸	۱۱	۴٫۹	خارج از حیطه وظایف
۲۳	۱۲٫۱	۲۳	۵٫۴	۱۸	۸	امور داخلی شورا
۹	۴٫۷	۴۳	۱۰٫۱	۵	۲٫۲	ابتکاری
۱۹۰	۱۰۰	۴۲۷	۱۰۰	۲۲۶	۱۰۰	جمع

ت ۱۰. جدول توزیع مصوبات شورای شهر سه دوره در طبقه بندی وظایف شورا. مأخذ: محاسبات نگارندگان بر اساس مصوبات سه دوره شورای شهر سلطانیه.

محقق نشدن خواسته‌ها، شورا هیچگونه ابزاری برای پیگیری ندارد.

– اشکال در شرح وظایف یکسان: شرح وظایف و اختیارات یکسان برای تمام شوراهای شهرهای مختلف (با ویژگی‌های متفاوت)، امکان تصمیم‌گیری مقتضی را به شورای شهر نمی‌دهد.

– مسائل روزمره مانع اقدامات راهبردی و بلندمدت شورا: تقریباً بخش قابل توجهی از زمان تمامی جلسات شورا صرف بررسی و رسیدگی به نامه‌های ارسالی مردم به شورا می‌شود که برخی از این نامه‌ها، به دلیل ناآشنایی مردم با حیطه وظایف شورا، ارتباطی به شورای شهر ندارد.

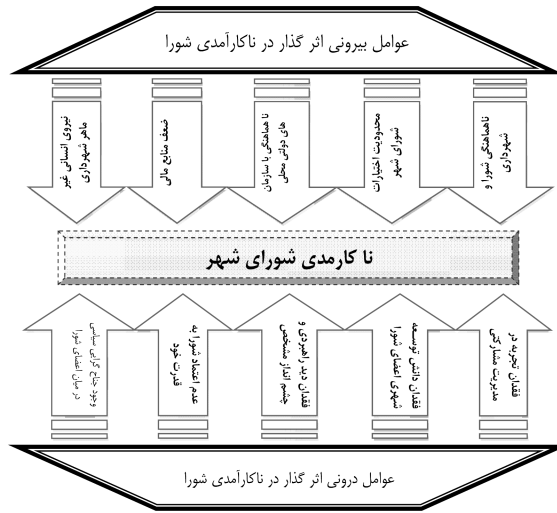
– فقدان دید: نداشتن دید راهبردی و چشم‌انداز مشخص برای شهر به طور مشخص در بررسی مصوبات نمایان است. در هریک از جلسات با توجه به نیازها، شکایات، درخواستهای مردم و مسئولان، و یا مناسبت‌های مختلف سال طرح‌هایی به تصویب می‌رسد و شورا، همچنانکه ملاحظه می‌شود، خود دارای چهارچوب تصمیم‌گیری مشخصی نیست. تصمیمات اتخاذ شده به صورت سلسله‌وار و منسجم به سوی هدفی مشخص و روشن نمی‌رود. بلکه در هریک از جلسات موضوعاتی بدون

اساس شاخص‌های ارائه شده در جدول «ت ۹» فرضیه دوم را تأیید کرد.

همچنین با مشاهده جدول «ت ۱۰» و مقایسه توزیع مصوبات شورای شهر در طبقه بندی وظایف طی سه دوره می‌توان دریافت که در دو دوره اول و دوم بیشتر مصوبات شورا به بخش اول (سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، برنامه‌ریزی، و نظارت) مربوط بوده است و در مقابل در دوره سوم بیشتر مصوبات به بخش دوم (امور سازمانی، تشکیلاتی، و مالی) ارتباط می‌یابد. و بخش‌های قابل ملاحظه‌ای از وظایف محوله به اعضای شورای شهر مسکوت مانده است. نکته جالب آنکه در هر سه دوره به طور مشابهی این وظایف مسکوت مانده است.

بررسی مصوبات و نکات آن

– محدودیت اختیارات: در هر سه دوره، بخش قابل ملاحظه‌ای از مصوبات شورا مربوط به وظیفه ارجاع نیازمندیها و خواسته‌های ساکنان حوزه انتخابیه شورا به مسئولان ذی‌ربط است. یعنی شورا طرح‌ها و خواسته‌های خود را به سازمان‌ها و ارگان‌های مرتبط داده است. این در حالی است که شورا هیچگونه قوه قهریه‌ای برای پیگیری خواسته‌های خود ندارد. یعنی در صورت



ت ۱۱. (بالا) نمودار عوامل بررسی شده مؤثر در ناکارآمدی شورای شهر سلطانیه. مأخذ: نگارندگان ت ۱۲. (پایین) جدول ارزیابی شورای شهر در قالب سوات.

ارتباط با جلسه قبل و بعد مطرح می گردد.

– فقدان دانش: کمبود دانش توسعه شهری در طولانی مدت آسیب زیادی به شهر وارد می کند.

نتیجه گیری

تجربه ایران در خصوص حکومت های محلی نمونه های ویژه است. کشوری که بارها در میان تمرکز و عدم تمرکز تردید داشته است. بارها اختیارات نسبتاً مناسبی به حکومت محلی داده و آنگاه قبل از کسب تجربه ای قابل ملاحظه، این اختیارات را از حکومت محلی منتزع کرده و دوباره به تصدی دولت مرکزی افزوده است.

گویه شرح	گویه شرح
– شفاف نبودن حد و مرز اختیارات و عملکرد شورای شهر.	– شناخت بومی و کامل از شهروندان، مسائل شهر و منطقه.
– پرداختن به مسائل غیر قانونی برای کسب محبوبیت بیشتر در میان مردم.	– سکونت در محل و به روز شدن اطلاعات اعضای شورا از مسائل شهر به طور مستمر.
– جدا نبودن مسائل سیاسی از حوزه فنی و تصمیم گیری شورای شهر.	– اعتماد و سرمایه اجتماعی بسیار بالا در میان اعضای شورای شهر.
– فقدان چشم انداز مشخص برای شهر و راهبرد معین برای رسیدن به آن.	– احساس تعلق خاطر اعضای شورا به شهر سلطانیه و شهروندان سلطانیه ای.
– تشکیل نشدن کمیسیون های تخصصی به صورت مستمر و ثمربخش.	– سطح تحصیلات بالای اعضای شورای شهر در قیاس با بدنه اجرایی شهرداری.
– انعکاس مسائل شهر به نهادهای دولتی مرتبط و پی گیری آن.	– فقدان دانش توسعه شهری اعضای شورای شهر.
– با توجه به تمایل بسیار بالای شهروندان برای مشارکت در اداره امور شهر، می توان با برنامه ای مناسب این خواسته را عملی کرد.	– فقدان طرح های توسعه شهری به هنگام.
– تدوین چشم انداز و هدف بلندمدت برای شورا قبل از شروع به کار و برنامه ریزی برای رسیدن به آن چشم انداز طی دوره خدمت.	– خوداتکا نبودن مالی شهرداری ها و متناسب نبودن هزینه های رو به افزایش شهرداری با منابع در آمدی موجود.
– آموزش اعضای شورا قبل از ورود به کار و آموزش ضمن خدمت اعضای شورا و کارکنان شهرداری.	– کمبود متخصص و کارشناس در مسائل مدیریت شهری در سازمان های محلی.
– استخدام نیروی انسانی ماهر با تخصص مرتبط با مسائل شهری و اختیار دخالت در میزان حقوق کارکنان به منظور تشویق و یا تنبیه.	– ضعف و فقدان استقلال شورای اسلامی در انجام وظایف محوله به ویژه وظیفه نظارتی.
– ناتوانی در به مشارکت آوردن مردم و از دست رفتن اعتماد مردم به شورای شهر.	– فقدان یک سازوکار اطلاعاتی و انتشاراتی که به گسترش فرهنگ شهرسازی بین مردم کمک کند.
– دوری شورای از مردم و تبدیل شدن به یک نهاد بوروکراتیک به جای نهادی دموکراتیک.	– فقدان سیستم مشارکت همه جانبه در امور مدیریت شهری.
– وجود نیروی غیر ماهر در شهرداری و فقدان امکان استخدام نیروی جدید توسط شورا.	– فقدان مکانیزم مشخص به منظور نظارت بر فعالیت شهرداری ها از سوی شوراهای اسلامی شهر.
– محدودیت اختیارات شورا در عرصه شهر به ویژه در استخدام نیروی کاری در عرصه شهر.	– فقدان مکانیزم های نظارتی شورای شهر بر فعالیت های عمرانی و خدماتی سازمان های بخش دولتی.

چند مدت زمان زیادی از عمر شورا در ایران نمی‌گذرد و این نهاد برای نهادینه شدن نیاز به زمان دارد، لیکن باید توجه داشت تجربه‌اندوزی با این اختیارات محدود و بدون تمرکززدایی واقعی در امر تصمیم‌گیری، نتیجه‌ای جز سلب اعتماد روزافزون مردم نسبت به شورا در پی نخواهد داشت.

کتابنامه

- اطلاعات دریافتی از شهرداری سلطانیه طی سال‌های ۱۳۷۳-۱۳۸۵.
ایمانی، حسین. ارزیابی جامعه‌شناختی از عملکرد شوراهای اسلامی شهر، رساله دکتری به راهنمایی دکتر مصطفی ازکیا، دانشگاه تهران، ۱۳۸۴.
پیران، پرویز. «شورا در ایران: بودن، نبودن یا چگونه بودن»، مجله شورا، ش ۱.
جعفری لنگرودی، محمدجعفر. ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، ۱۳۷۴.
معاونت شهرسازی و معماری. شهرسازی مشارکتی: مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی توسعه و مدیریت شهری، گزارش مرحله دوم، تهران، ۱۳۷۹.
طاهری، ابوالقاسم. حکومت‌های محلی و عدم تمرکز، تهران: قومس، ۱۳۷۰.

تحلیل داده‌های مطالعه هم‌چنانکه در نمودار «ت ۱۱» ملاحظه می‌شود، نشان می‌دهد که عوامل بیرونی شامل محدودیت اختیارات، فقدان منابع مالی کافی، و ابهام در ارتباط شورا با ارگان‌های دولتی محلی و عوامل درونی شامل فقدان دانش توسعه شهری و دید راهبردی اعضای شورا منجر به ناکارآمدی شوراها شده است. از این رو باید به این نکته توجه کرد که کاهش اعتماد جامعه محلی به شورا، در اثر ناکارآمدی این نهاد، می‌تواند پیامدهای نامطلوبی برای این نهاد محلی داشته باشد. این پیامدها را می‌توان در قالب کاهش نظارت و بی‌تفاوتی اعضای جامعه محلی به شورا بیان کرد. بی‌تفاوتی مردم موجب کاهش نظارت مردم بر شورا و این امر موجب انحراف شورا از وظایف قانونی خود و افزایش انگیزه برای نفع‌جویی‌های فردی می‌شود. با توجه به مطالعات انجام گرفته، نقاط ضعف و قوت شورای شهر در قالب جدول «ت ۱۲» و راهکارهایی برای مرتفع کردن این نقاط ضعف در قالب جدول دیگری «ت ۱۳» ارائه شده است. در پایان می‌توان گفت، هر

ت ۱۳. جدول راهکارهای پیشنهادی برای ارگان‌های اثرگذار (Action-plan).

دستگاه متولی	کوتاه‌مدت	بلندمدت
وزارت کشور	- کمک مالی به شهرهای کوچک. - برگزاری دوره‌های آموزشی برای اعضای شورای شهر.	- واگذاری اختیارات وسیع به شهرداری (نهاد اجرایی) جهت خودکفایی و درآمدزایی. - واگذاری اختیارات وسیع تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری به شورای شهر (نهاد قانون‌گذاری در سطح شهر).
وزارت نیرو	- واگذاری بخشی از وظایف قابل واگذاری به مدیریت شهری.	- واگذاری کامل خدمات سطح محلی به مدیریت شهری از قبیل اداره برق، گاز، آب، و ...
سازمان مسکن و شهرسازی	- واگذاری تصویب طرح‌های توسعه شهری به مدیریت شهری. - انتقال بخشی از کارکنان فنی خود به نهادهای مدیریت شهری. - دادن آموزش لازم در این زمینه به مدیران شهری.	- واگذاری تهیه طرح‌های شهری به خود مدیریت شهری. - واگذاری اختیار انعقاد قرار داد طرح‌های شهری به شورا به منظور انعقاد قرارداد با پیمانکاران طرح و تعیین مهندسان مشاور.
نهادهای غیر دولتی و جوامع محلی	- تشکیل احزاب و نهادهای جامعه محلی. - نظارت بر عملکرد مدیریت شهری توسط سازمان‌های غیر دولتی (NGOs) و جوامع محلی (CBOs).	- شکل‌گیری شورای محلات (مکمل شورای شهر).
شهروندان	- آشنایی با وظایف و حقوق خود و شورای شهر.	- تبدیل شدن از شهروند نشینی منفعل به شهروندی خلاق و عامل اصلی تغییر شهر.
اعضای شورا	- آشنایی کامل با قوانین مرتبط با حیطه عمل در شوراهای شهر. - برگزاری همایش‌های علمی در خصوص مسائل عمده شهر.	- برگزاری کمیسیون‌های تخصصی به صورت مستمر به منظور افزایش دانش توسعه شهری. - قرار دادن مصوبات شورای شهر در اختیار شهروندان.
ارگان‌های دولتی محلی	- هماهنگی با شورای شهر در صورت مراجعه شورای شهر به آنها.	- تغییر قانون کنونی و بازگرداندن اختیارات سال ۱۳۶۵ شورای شهر در خصوص ارتباط با ارگان‌های دولتی. - تدوین قوانین جامع در خصوص روابط شورا با ارگان‌های دولتی سطح محلی و برعکس، گنجاندن موادی در وظایف این ارگان‌ها در خصوص ارتباط با شوراها.

قاسمی، حامد. نظارت‌پذیری شورای اسلامی شهر در چارچوب حقوق شهری، تهران: پژوهاک جامعه، ۱۳۸۲.

مصوبات سه دوره شورای شهر سلطانیه، ۱۳۷۸-۱۳۸۵.

مقیمی، محمد. اداره امور حکومت‌های محلی، تهران: قومس، ۱۳۸۲.

میر ابوالقاسمی، محمدحسین. طالقانی فریادی در سکوت: سیری کوتاه در زندگی و اندیشه‌های بلند آیت‌الله طالقانی، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۲.

نیامی، علی و یوسف دانش. سازمان‌های محلی تطبیقی، تهران، دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی، ۱۳۴۴.

هاشمی، فضل‌الله. بررسی قوانین و مقررات مورد عمل در امور شهری، شهرسازی، زمین، و ساختمان، بی‌جا، ۱۳۵۵.

Akbar Alikhan Mohd And M.A. Muttalil. *Theory of Local Government*, Sterling Publishers Private Limited, 1982.



۱۸۴ | ۵۲